



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 29 sierpnia 2016 r.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w składzie:

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Gryśka (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Iwona Bendorf-Bundorf</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Teresa Warszawska</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 29 sierpnia 2016 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie w Łodzi z dnia 29 lutego 2016 r., sygn. akt: NDB-50/Ł/48/2015, którym Komisja uznała Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 18 pkt 2** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, poprzez wykazanie w dniu 9 kwietnia 2009r. w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej: rozdział 60016 § 4110, § 4210, § 4300, rozdział 75022 § 3030, rozdział 75023 § 4010, § 4110, § 4120, § 4170, § 4210, rozdział 75095 § 4010, rozdział 75412 § 4210 w kwotach wskazanych we wniosku o ukaranie, tj. z naruszeniem § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 115, poz.781 ze zm.), a w dacie orzekania - § 9 ust.2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014r. poz.119).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 oraz z 2016 r. poz. 1020) utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 29 lutego 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca przy regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, uznała Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez wykazanie w dniu 9 kwietnia 2009 r. w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej: rozdział 60016 § 4110, § 4210, § 4300, rozdział 75022 § 3030, rozdział 75023 § 4010, § 4110, § 4120, § 4170, § 4210, rozdział 75095 § 4010, rozdział 75412 § 4210 w kwotach wskazanych we wniosku o ukaranie. Czynem tym Obwiniony naruszył § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Za przypisany czyn Obwinionego ukarano karą upomnienia.

Orzeczenie Komisja Orzekająca pierwszej instancji zapadło wskutek orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 7 września 2015 r., którym GKO uchyliła orzeczenie pierwszej instancji z dnia 10 stycznia 2014 r. Główna Komisja Orzekająca wydała natomiast

swoje orzeczenie w wyniku wyroku z dnia 10 lutego 2015 r., którym to Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 3 kwietnia 2014 r., utrzymujące w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z dnia 10 stycznia 2014 r.

Rozstrzygając jak w sentencji zaskarżonego orzeczenia, Komisja Orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, że ze zgromadzonego w sprawie jednoznacznie wynika, że w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 r., w określonych w sentencji podziałkach klasyfikacji budżetowej nastąpiło wykazanie danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdanie to w dniu 9 kwietnia 2009 r. zostało podpisane przez Obwinionego, który pełnił wówczas funkcję Wójta Gminy (...). Komisja Orzekająca pierwszej instancji przeanalizowała obowiązujące w tej mierze przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej obowiązujące zarówno w czasie popełnienia czynu, jak i czasie orzekania. W wyniku wyczerpującej analizy stwierdziła, że w niniejszej sprawie wypełnione zostały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za które to naruszenie odpowiada Obwiniony jako kierownik jednostki finansów publicznych.

Komisja Orzekająca pierwszej instancji odniosła się również do złożonego w trakcie rozprawy w dniu 10 stycznia 2014 r. wniosku dowodowego o przesłuchanie świadków (...). W uznaniu Komisji okoliczność na którą wniosek został złożony (wyjaśnienie całokształtu zdarzeń towarzyszących zaistnieniu rozbieżności między danymi wykazanymi w sprawozdaniu a danymi z ewidencji księgowej) została już udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy. Znajdujące się w aktach sprawy wyjaśnienia (...) potwierdzają fakt zaistnienia, a także okoliczności czynu. Komisja uznała, że kolejne wyjaśnienia w tej kwestii nie przyczynią się do ujawnienia nowych okoliczności, a skoro kwestia ta została już udowodniona i jest bezsporna należy odstąpić od przeprowadzania tego dowodu, za czym przemawia zasada ekonomii i szybkości postępowania.

W uzasadnieniu orzeczenia znajduje się również wyczerpujące wyjaśnienie w zakresie wymierzonej Obwinionemu kary upomnienia. Komisja Orzekająca pierwszej instancji uznała, że jest ona adekwatna do popełnionego naruszenia i uwzględniła wszystkie okoliczności, które miały wpływ na jej wymiar. Komisja wskazała również dlaczego nie uwzględniła wniosku obrońcy Obwinionego o odstąpienie od wymierzenia kary.

Od powyższego orzeczenia odwołał się Obwiniony. W piśmie z dnia 31 maja 2016 r. wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i umorzenie postępowania ze względu na znikomą szkodliwość czynu dla ładu finansów publicznych, względnie o zwrot sprawy do ponownego rozpatrzenia w pierwszej instancji. Zaskarżonemu orzeczeniu Obwiniony zarzucił:

1. naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przypisanie Obwinionemu winy pomimo znikomej szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych,
2. naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez uchybienie obowiązkowi zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie, w szczególności na okoliczność wyjaśnienia zdarzeń towarzyszących zaistnieniu rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniu a danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, poprzez niezasadne oddalenie wniosku dowodowego o przesłuchanie świadków wskutek uznania, że okoliczność ta została udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy.

Uzasadniając postawione zarzuty Obwiniony stwierdził, że czyn przypisany mu orzeczeniem pierwszej instancji, jako niewywołujący skutków finansowych charakteryzuje się znikomym stopniem szkodliwości dla ładu finansów publicznych, zarówno ze względu na wagę naruszonych obowiązków, jak i sposób oraz okoliczności tego naruszenia. U podstaw działania Obwinionego leżało wyłącznie zaufanie do pracowników sporządzających przedmiotowe sprawozdanie. Obwiniony podkreślił, że nie posiadał specjalistycznej wiedzy ekonomicznej, a sprawozdanie sporządzone zostało przez wykwalifikowanych pracowników, których nadzorował Skarbnik Gminy (...).

Odnosząc się natomiast do zarzutu niezasadnego oddalenia wniosku dowodowego Obwiniony stwierdził, że przepis art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprowadził zasadę bezpośredniości postępowania, jednak

Komisja Orzekająca pierwszej instancji nie tylko nie dopuściła wniosku ale również nie uwzględniła wyjaśnień (...) złożonych w trakcie czynności kontrolnych w ocenie stopnia szkodliwości czynu.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła co następuje.

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. W ocenie GKO, Komisja Orzekająca pierwszej instancji ponownie rozpoznając sprawę uwzględniła wszystkie wytyczne zawarte w wyroku WSA z 10 lutego 2015 r. oraz orzeczeniu GKO z dnia 7 września 2015 r. Zaskarżone orzeczenie zawiera prawidłowo sformułowaną sentencję (w szczególności w odniesieniu do opisu przypisanego czynu ze wskazaniem czasu naruszenia oraz naruszonego przepisu prawa materialnego), uzupełnione zostały również braki w uzasadnieniu (sprowadzające się w dużej mierze do niewystarczającego uzasadnienia wysokości wymierzonej kary). Uzasadnienie orzeczenia pierwszej instancji pozwala ustalić tok rozumowania organu orzekającego, który doprowadził go do takiego a nie innego rozstrzygnięcia. W szczególności Komisja Orzekająca pierwszej instancji wskazała dlaczego nie uwzględniła przedstawionego wniosku dowodowego.

W odwołaniu podniesiono, że przypisanie Obwinionemu winy nastąpiło pomimo znikomej szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych, czym naruszony miał zostać art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uzasadniając zarzut Obwiniony stwierdził, że czyn przypisany mu orzeczeniem pierwszej instancji, jako niewywołujący skutków finansowych charakteryzuje się znikomym stopniem szkodliwości dla ładu finansów publicznych, a u podstaw jego działania leżało wyłącznie zaufanie do pracowników sporządzających przedmiotowe sprawozdanie.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła tego punktu widzenia. Podkreślić należy, że w katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych znajdują się także czyny, które nie mają swojego finansowego wymiaru w postaci rzeczywistego skutku finansowego w postaci np. uszczerbku dochodów. System dyscypliny finansów publicznych chronić ma ład finansów publicznych w jego różnych aspektach, dotyczy więc zarówno kwestii gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków, ale również pewnych reguł gospodarowania majątkiem publicznym, jak i jego ewidencjonowania. GKO w niniejszym składzie w pełni podziela stwierdzenie zawarte w orzeczeniu GKO, wydanym w niniejszej sprawie w dniu 3 kwietnia 2014 r., iż Obwiniony – wobec trudnej sytuacji finansowej gminy – w pierwszej kolejności

powinien dbać o rzetelną ewidencję księgową będącą podstawowym źródłem informacji niezbędnych do podejmowania tych działań i podstawą do przedstawiania rzetelnego obrazu Gminy organom nadzoru (RIO) w przekazywanych sprawozdaniach. Niestety jednak, przez swoje zaniedbania, doprowadził do karygodnych zaniedbań w obszarze rachunkowości, których konsekwencją był m.in. prawomocny wyrok Sądu Rejonowego w (...) za prowadzenie rachunkowości wbrew przepisom ustawy o rachunkowości.

Główna Komisja Orzekająca podziela również spojrzenie Komisji Orzekającej pierwszej instancji, iż obowiązkiem kierownika jednostki sektora finansów publicznych jest posiadanie podstawowej wiedzy umożliwiającej mu sprawowanie pełnionej funkcji, stąd nie może zostać uwzględniony argument o działaniu w zaufaniu do pracowników tym bardziej, że okoliczności niniejszej sprawy dowodzą, że w jednostce praktycznie zaniechano prowadzenia ewidencji księgowej.

Ponownie w sprawie należy przytoczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem (czego kwintesencja zawarta jest w wyroku WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2010 r., sygn. akt V SA/Wa103/10), do popełnienia czynu z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dochodzi w momencie „wykazania danych w sprawozdaniu”, czego nie można utożsamiać z technicznym sporządzeniem jego projektu.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej na uwzględnienie nie zasługuje również drugi z zarzutów zawartych w odwołaniu, tj. niezasadne oddalenie wniosku dowodowego o przesłuchanie świadków wskutek uznania, że okoliczność ta została udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy. GKO zwraca uwagę, że składając wniosek na rozprawie w dniu 10 stycznia 2014 r. obrońca Obwinionego oznaczył tezę dowodową jako „okoliczność ustalenia przyczyn i skutków zaistnienia przedmiotowej sytuacji” (na rozprawę w dniu 29 lutego 2016 r. Obwiniony nie stawił się, nie zmodyfikował również powyższej tezy w pisemnym wniosku pisemnie). Wobec powyższego Główna Komisja Orzekająca uznała, że Komisja Orzekająca pierwszej instancji słusznie wniosek oddaliła. Według GKO materiał dowodowy zgromadzony w sprawie w pełni wyjaśnia okoliczności i przyczyny zaistniałego naruszenia. Z akt sprawy jednoznacznie wynika, że przyczyną zaistniałej sytuacji było praktyczne zaniechanie prowadzenia ewidencji księgowej lub błędne księgowania. Skutkiem powyższego były niewłaściwe dane wykazywane w składanych sprawozdaniach. Główna Komisja Orzekająca pragnie podkreślić, że w postępowaniu w sprawach o naruszenie

dyscypliny finansów publicznych nie ma hierarchii dowodów, które gromadzone są w materiale dowodowym sprawy. Nie można zatem uznać, że dowód pośredni wynikający np. z pisemnych wyjaśnień czy ustaleń kontroli opisanych w protokole ma mniejszą wartość i powinien być potwierdzany przez bezpośrednie zeznania na rozprawie. Oczywiście obowiązuje nakaz wyczerpującego zgromadzenia i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, ale nie może on być utożsamiany z ponownym przeprowadzaniem przed komisją wszystkich dowodów zgromadzonych w czasie postępowania kontrolnego bądź postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji. Główna Komisja Orzekająca nie stwierdzając braków w materiale dowodowym zgromadzonym w sprawę, który w ocenie GKO pozwala na ustalenie okoliczności sprawy, a także przyczyn i skutków przypisanego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie uwzględniła zarzutu naruszenia przez organ pierwszej instancji art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stwierdzając, że zaskarżone orzeczenie w pełni realizuje stawiane przez prawo wymagania i jest prawidłowe w swojej treści, Główna Komisja Orzekająca postanowiła o utrzymaniu go w mocy.