



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 27 września 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Tomasz Staboszowski</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Alfred Beszterda</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Ireneusz Piasecki(spr.)</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 września 2012 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z 15 maja 2012 r., sygn. akt: RKO-522/115/11, w zakresie w którym uznano Obwinionego (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty (...), winnym :

1. naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w rozumieniu art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 15 grudnia 2009 wydatku ze środków publicznych tytułem dotacji na kwotę 26.971,39 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym Starostwa Powiatowego w (...).

Na dzień 15 grudnia 2009 r. w dz. 852 rozdz. 85201 § 2320, plan wydatków wynosił 203.425,00 zł, wykonanie 230.395,66 zł. Dokonując zapłaty dotacji w ww. kwocie P. (...), przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 26.970,66 zł, co stanowi naruszenie zasady gospodarki finansowej wyrażonej w art. 254 pkt 2 w związku z art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

2. naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaciągnięciu w dniu 5 października 2009 r., w imieniu Powiatu, zobowiązania pieniężnego w wysokości 6.000 zł bez upoważnienia określonego planem finansowym Starostwa Powiatowego. W dniu 5 października 2009 r. P. (...) zawarł umowę-zlecenia nr B/112/2009 z Panem (...), której przedmiotem było sprawowanie nadzoru inwestorskiego na zadaniu pn. „Remont i konserwacja wydzielonej części budynku „starego szpitala” na potrzeby Powiatowego Publicznego Zakładu Opiekuńczo Leczniczego w (...) – I piętro część lecznicza” skutkującą powstaniem zobowiązania pieniężnego w wysokości 6.000 zł. Na dzień zawarcia umowy, w dz.700 rozdz. 70005 § 4170, plan wydatków wynosił 7.828,00 zł,

wykonanie 7.828,00 zł. Zawierając ww. umowę P. (...) zaciągnął zobowiązanie pieniężne bez upoważnienia na kwotę 6.000,00 zł, co stanowi naruszenie zasady gospodarki finansowej wyrażonej w art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

3. naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wykazaniu w dniu 17 marca 2009 r. w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2008 r., danych niezgodnych z ewidencją księgową budżetu Powiatu. W kolumnie 8 sprawozdania pn. „Dochody otrzymane” w dz. 758 rozdz. 75801 § 2920, wykazano dochody otrzymane w wysokości 27.910.200,00 zł. Zgodnie z ewidencją księgową, dochody otrzymane z tytułu subwencji oświatowej w 2008 r. wyniosły 26.134.152,00 zł. Wykazane w tym sprawozdaniu dochody otrzymane z tytułu subwencji zawyżono o kwotę 1.776.048,00 zł, która to kwota subwencji przeznaczona była na styczeń 2008 r. i wpłynęła na rachunek organu w dniu 21 grudnia 2007 r. Działanie Obwinionego narusza przepis § 9 ust. 1 i ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 3 ust. 4 pkt 3 załącznika nr 39 pn. „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do ww. rozporządzenia.

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

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.

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

Pismem z dnia 10 grudnia 2010 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych pierwszej instancji właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Krakowie otrzymał zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Powiecie (...), złożone przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie. Rzecznik Dyscypliny Finansów

Publicznych we wniosku o ukaranie z dnia 10 maja 2012 r. zarzucił :

(...) pełniącemu w czasie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Starosty (...), popełnienie trzech czynów polegających na:

- 1) przekroczeniu w dniu 15 grudnia 2009 r. o kwotę 26.971,39 zł zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych określonego w planie finansowym „jednostki” tj. czynu zdefiniowanego art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwaną ustawą),
- 2) zaciągnięciu w dniu 5 października 2009 r. zobowiązania finansowego w wysokości przekraczającej o kwotę 6.000 zł zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet tj. czynu zdefiniowanego przepisem art. 15 ust. 1 ustawy,
- 3) wykazaniu w dniu 17 marca 2009 r. w sprawozdaniu budżetowym RB-27 S (rocznym) z wykonania planu dochodów budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową tj. czynu zdefiniowanego przepisem art. 18 pkt. 2 ustawy.

Za ww. czyny wniesiono o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

Rozpatrując postawiony Panu (...) zarzut przekroczenia w dniu 15 grudnia 2009 r. o kwotę 26.971,39 zł zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych określonego w planie finansowym jednostki, RKO ustaliła, co następuje.

W dniu 14 grudnia 2009 r. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie przedstawił listę dotacji dla (...) przeznaczonej na pokrycie kosztów pobytu czwórki dzieci w Zespole Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w (...). Jak wynika z adnotacji zamieszczonej na odwrocie tego dokumentu w dniu 15 grudnia 2009 r. P.(...) zatwierdził do wypłaty z tego tytułu kwotę 26.971,39 zł ze środków własnych klasyfikowanych w podziałce 852/85201/2320. Wydatek z tytułu dotacji zrealizowany został w tej samej dacie. Na podstawie zapisów księgowych na koncie analitycznym 980/85201/01 oraz pisemnych wyjaśnień ustalono, iż na dzień 15 grudnia 2009 r. plan wydatków zamykał się kwotą 203.425 zł. Z kolei na podstawie zestawienia obrotów i sald oraz zestawienia księgowych na koncie analitycznym 130-2-85201-2320 ustalono, iż łączna kwota obrotów na dzień 15 grudnia 2009 r. wyniosła 230.395,66 zł. Zakres upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych wyznaczony limitem wydatków w podziałce 852/85201/2320 został zatem przekroczony o kwotę 26.970,66 zł. We wniosku o ukaranie omyłkowo wskazano kwotę przekroczenia 26.971,39 zł, która to kwota odpowiada kwocie poniesionego w dniu 15 grudnia 2009 r. wydatku, a nie kwocie przekroczenia.

W okresie pomiędzy datami dokonania naruszeń dyscypliny finansów publicznych, a datą orzekania nastąpiła zmiana naruszonych przez Obwinionego przepisów prawa, tj. ustawy o finansach publicznych oraz przepisów ustawy określającej to naruszenie, tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Mając fakt ten na uwadze RKO dokonała porównania ww. uregulowań stosownie do przepisu art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy.

W dacie popełnienia czynu ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych penalizowała w przepisie art. 11 ust. 1 działanie sprawcy zdefiniowane w następujący sposób „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia.”

W dacie orzekania przepis art. 11 ustawy o finansach publicznych znamiona czynu definiuje w następujący sposób: „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą

budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.”

Porównanie ww. przepisów obowiązujących w dacie popełnienia naruszenia i w dacie orzekania prowadzi do wniosku, iż przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych podlegało i podlega nadal penalizacji.

Działanie Obwinionego P. (...) w dacie popełnienia naruszenia godziło w jedną z podstawowych zasad gospodarki finansowej wyrażoną w przepisie art. 138 pkt.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (mającym wprost zastosowanie do jednostek samorządu terytorialnego z mocy przepisu art. 189 ust.1 tej ustawy), w myśl której to zasady w toku wykonywania budżetu państwa dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zasada ta w tożsamym brzmieniu wyrażona została w przepisie art. 254 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązującej w dacie orzekania.

W ustalonym stanie prawnym zachodzi zatem tożsamość naruszonych przepisów prawa oraz tożsamość czynów zdefiniowanych ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO postanowiła – stosownie do przywołanego wyżej przepisu art. 24 ust.1 ustawy orzekać wg stanu prawnego obowiązującego po jej nowelizacji (nowela weszła w życie z dniem 11 lutego 2012r.) oraz wynikającego z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Stosownie do przepisu art. 186 ust.4 pkt. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obecnie art. 249 ust. 4 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) w planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się m.in. dotacje i środki przekazywane na rzecz innych jednostek samorządu. Obwiniony P. (...) pełnił w dacie popełnienia naruszenia funkcję Starosty Powiatu (...), a tym samym – stosownie do przepisu art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym funkcję kierownika starostwa powiatowego. Jako kierownik Starostwa realizował plan finansowy tej jednostki m.in. w zakresie dokonywania wydatków w formie dotacji. Podlega zatem odpowiedzialności za przypisane naruszenie na podstawie art. 4 ust.1 pkt. 2 ustawy.

W odniesieniu do drugiego czynu ujętego we wniosku o ukaranie RKO stwierdziła, że w dniu 5 października 2009 r. (...) złożył wspólnie z P. (...), w imieniu Powiatu (...), oświadczenie woli mocą, którego zawarto rzeczoną umowę, skutkującą powstaniem zobowiązania pieniężnego w wysokości 6.000 zł.

Obowiązujący w dniu zawarcia ww. umowy limit wydatków w Dziale 700, Rozdziale 70005 § 4170 określony planem finansowym Starostwa wynosił 7.828 zł. Fakt ten potwierdzają zapisy księgowe na koncie analitycznym 980-70005-4170 dotyczące okresu od dnia 1 stycznia 2009r. do dnia 5 października 2009 r. Zaewidencjonowane na koncie 998-70005-4170 zaangażowanie wydatków budżetowych ujętych w planie finansowym Starostwa, w tej podziałce klasyfikacji budżetowej w okresie od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia poprzedzającego dzień zawarcia umowy, zamykało się kwotą równą wysokości planu, tj. kwotą 7.828 zł. Oznacza to, iż w dniu 5 października 2009 r. plan wydatków wynosił zero zł, a mimo to zaciągnięto zobowiązanie na kwotę 6.000 zł. Innymi słowy Obwiniony zaciągnął zobowiązanie pieniężne bez planu (bez upoważnienia) na kwotę 6.000 zł.

RKO, ustalając stan prawny w zakresie dotyczącym zaciągnięcia w dniu 5 października 2009 r. zobowiązania finansowego z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet stwierdziła, że w dacie popełnienia czynu ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych penalizowała w przepisie

art.15 (omyłkowo oznaczonego we wniosku o ukaranie jako art. 15 ust.1) działanie sprawcy zdefiniowane w następujący sposób „art.15 naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych”.

W dacie orzekania, znowelizowany z dniem 11 lutego 2012 r., przepis art. 15 ustawy o finansach publicznych znamiona czynu definiuje w następujący sposób: naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągnięcia zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Porównanie ww. przepisów obowiązujących w dacie popełnienia naruszenia i w dacie orzekania prowadzi do wniosku, iż przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych podlegało i podlega nadal penalizacji.

W dacie popełnienia naruszenia normatywny wzorzec zachowania w zakresie zaciągnięcia zobowiązań wyznaczały m.in. przepisy art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Stosownie do przepisu art. 36 ust. ww. ustawy jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. W myśl natomiast przepisu art. 193 tej ustawy kierownik jednostki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Analogiczne zasady zaciągnięcia zobowiązań, w dacie orzekania zawarte zostały w przepisach art. 46 ust. 1 oraz 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W wyniku analizy porównawczej stanu prawnego obowiązującego w dacie popełnienia przypisanych P. (...) naruszeń dyscypliny finansów publicznych RKO postanowiła orzekać według stanu prawnego obowiązującego w dacie orzekania. Uznała, iż trudno jest dać wiarę twierdzeniom obwinionego, iż zobowiązanie pieniężne wynikające z tej umowy planowane było początkowo w § 4300, następnie omyłkowo zaksięgowane zostało jako zaangażowanie wydatku w § 4170 i ostatecznie zrealizowane w ramach limitu wydatków ustalonym w tej podziale. Umowa o pełnienie nadzoru inwestorskiego jest dość powszechną w obrocie prawnym i ma charakter umowy zlecenia. Klasyfikacja zobowiązania pieniężnego (przyszłego wydatku) wynikającego z tej umowy nie nastęrcza większych trudności, zważywszy na jednoznaczny opis wydatków klasyfikowanych w § 4170 (m. in. wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia i umowy o dzieło) i § 4300 (wydatki na zakup usług) zawarty w załączniku Nr 4 do Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U z 2006 r. Nr 107, poz.726 z późn. zm.) obowiązującego w dacie popełnienia naruszenia (analogiczny opis wydatków klasyfikowanych w tych paragrafach zawarty jest w załączniku Nr 4 do Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych - Dz. U z 2010 r. Nr 38, poz.207 z późn.zm. – obowiązującym w dacie orzekania.

Obwiniony P. (...) jest pracownikiem samorządowym i dysponentem środków publicznych, zobowiązany z mocy przepisu art. 24 ust. 2 pkt.1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.) do przestrzegania przepisów prawa, w tym przepisów dotyczących prawidłowego planowania wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej ze skutkiem dla następczo

zaciąganych zobowiązań w ramach tegoż planu. Kwestie związane z formą świadczenia wynikającego z umowy (zapłata wynagrodzenia bezosobowego lub zapłata za usługę na podstawie faktury) powinny być rozstrzygnięte przed zaciągnięciem zobowiązania w granicach prawidłowo zaplanowanych kwot wydatków. Jedną bowiem z podstawowych zasad gospodarki finansowej jest zasada, wedle której wydatki powinny być dokonywane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnego rodzaju wydatków. Obwiniony, jako dysponent środków publicznych mógł naruszenia uniknąć, gdyby dołożył staranności polegającej na sprawdzeniu, co najmniej przed zawarciem umowy i stosowanie do jej treści, czy zobowiązanie pieniężne z tej umowy jest prawidłowo sklasyfikowane i czy dysponuje limitem środków pod angażowany wydatek w stosownym dla tego wydatku paragrafie klasyfikacji budżetowej.

RKO stwierdziła również, że w dniu 17 marca 2009 r. sporządzone zostało sprawozdanie Rb-27 S z wykonania planu dochodów budżetowych Powiatu za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2008 r. podpisane przez Obwinionego P. (...). W kolumnie 8 tego sprawozdania zatytułowanej „Dochody otrzymane” w Dziale 758 Różne rozliczenia Rozdziale 75801 Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego § 2920 Subwencje ogólne z budżetu państwa wykazano, iż w 2008 r. Powiat (...) otrzymał dochody z tego tytułu w wysokości 27.910.200 zł. Jak wynika z protokołu kontroli wskazanego przez Rzecznika jako dowód w sprawie inspektorzy kontroli na podstawie zapisów na koncie 133 i 901 oraz wyciągów bankowych dokumentujących przelewy środków na rachunek bankowy Powiatu ustalili, iż w okresie sprawozdawczym tj. w okresie od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. na rachunek bankowy Powiatu wpłynęła subwencja w kwocie 26.134.152 zł. Różnica pomiędzy wykazaną w sprawozdaniu Rb-27 S kwotą dochodów otrzymanych z tytułu subwencji a kwotą faktycznie otrzymaną tj. kwotą która wpłynęła na rachunek bankowy Powiatu wynosi 1.776.048 zł, co oznacza, iż w rzeczonym sprawozdaniu wykazano, zawyżone o tę kwotę, dochody otrzymane z tyt. subwencji. Z ustaleń kontroli wynika, iż błędnie ujęto w sprawozdaniu kwotę subwencji w wysokości odpowiadającej w/w różnicy tj. 1.776.048 zł, która to kwota subwencji wpłynęła na rachunek organu w dniu 21 grudnia 2007 r. (a więc w roku poprzedzającym rok sprawozdawczy) i przeznaczona była na m-c styczeń 2008 r. Dowód z dokumentu „Informacji o subwencji oświatowej w 2008 r.” wskazuje, iż w ewidencji analitycznej do konta 133 Rachunek budżetu Powiatu ujęto raty subwencji otrzymanych w 2008 r. w łącznej wysokości 26.134.152 zł. Kolejny dowód z dokumentu – wyciągu bankowego potwierdza, iż rata subwencji w wysokości 1.776.048 zł wpłynęła na rachunek budżetu Powiatu w dniu 21 grudnia 2007 r., a więc w roku poprzedzającym okres sprawozdawczy.

We wniosku o ukaranie Rzecznik wskazał, iż swoim działaniem Obwiniony naruszył przepis §9 ust. 1 i 2 obowiązującego w dacie popełnienia czynu rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.) i § 3 ust. 4 pkt. 3 załącznika nr 34 pn. „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego do ww. rozporządzenia. W dacie orzekania tego rodzaju działanie narusza przepis § 9 ust.1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) i § 3 ust. 4 pkt. 3 załącznika nr 39 do tegoż Rozporządzenia. RKO stwierdziła, iż sposób sporządzania sprawozdań Rb-27 S wg w powyższych rozporządzeniach nie uległ zmianie.

1) Sprawozdania budżetowe, w tym RB-27 S są sporządzane i przekazywane przez kierowników w imieniu jednostki.

2) Przywołane wyżej przepisy tak w starym jak i w nowym stanie prawnym artykułowały podstawową zasadę, wedle której kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-

rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zarówno w „starej” i „nowej” instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-27 S określono, iż w sprawozdaniu jednostkowym jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się dochody budżetowe z tytułu dotacji celowych i subwencji ogólnej otrzymanej z budżetu państwa. W kolumnie „Dochody otrzymane” wykazuje się kwoty subwencji ogólnej i dotacji celowych, które wpłynęły na rachunek bankowy jednostek samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym.

Mając powyższe na uwadze, RKO stwierdziła, iż ten zarzut wniosku o ukaranie postanowiono stosowanie do przepisu art. 24 ust.1 ustawy orzekać wg stanu prawnego obowiązującego w dacie orzekania.

Obwiniony nie zakwestionował faktu wykazania w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 S zawyżonych o kwotę 1.776.048 zł dochodów z tytułu subwencji. Podnosił, iż był to błąd rachunkowy. RKO nie zgodziła się z tym. Jeśli nawet sytuację tę oceniać w kategoriach błędu, to niewątpliwie był to błąd merytorycznej natury, tym bardziej, iż instrukcja sporządzania sprawozdań RB-27 S w tej części jasno i precyzyjnie wskazywała, iż w kolumnie dochody otrzymane wykazuje się kwoty subwencji ogólnej, które wpłynęły na rachunek bankowy jednostek samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym. Skoro okresem sprawozdawczym był okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. to oczywistym jest, że w kolumnie tej nie powinna zostać wykazana kwota subwencji, która wpłynęła na rachunek bankowy w dniu 21 grudnia 2007 r. (a więc w roku poprzedzającym rok sprawozdawczy). W tych konkretnych okolicznościach popełniony błąd trudno uznać za usprawiedliwiony i nie może być traktowany jako okoliczność wyłączająca winę.

Rozstrzygając w kwestii winy za ww. naruszenie dyscypliny finansów publicznych, RKO uznała, iż przypisać ją należy Obwinionemu, albowiem to on z mocy przepisów prawa był odpowiedzialny za wykonanie obowiązku rzetelnego i prawidłowego pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sporządzenia sprawozdania Rb-27-S. W ocenie RKO, naruszenia tego można było uniknąć. Wprawdzie powszechnie znany jest fakt, iż kierownik jednostki osobiście nie sporządza sprawozdań budżetowych lecz sygnuje własnym podpisem przedkładany przez pracownika projekt, to staranność kierownika jednostki, świadomego znaczenia składanego pod sprawozdaniem podpisu, w zakresie odpowiedzialności za wykazywane w nim dane, powinna przejawiać się co najmniej w doborze kompetentnych pracowników, którym powierza przygotowanie projektów sprawozdań oraz w zapewnieniu takich mechanizmów weryfikacji danych wykazywanych w sprawozdaniach, które będą skutecznie chronić przed wykazaniem danych niezgodnych.

Rozstrzygając w kwestii kary RKO nie podzieliła zdania Obwinionego zawartego w wyjaśnieniach złożonych przez Rzecznikiem jakoby – z punktu widzenia interesu publicznego – waga naruszonych przezeń obowiązków była niewielka, a stopień szkodliwości popełnionych czynów znikomy i postanowiła wymierzyć Obwinionemu za przypisane czyny najłagodniejszą z katalogu kar - karę upomnienia.

Z jednej strony RKO wzięła pod uwagę m.in. dotychczasową niekaralność Obwinionego oraz pozytywną opinię pracodawcy z drugiej natomiast strony skutki finansowe przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w Dz. 852/85201/2320 (niemal 10-krotność kwoty minimalnej, o której mowa w art. 26 ust.1 ustawy) oraz w sposób istotny, ze względu na kwotę, zawyżone dane sprawozdawcze w zakresie otrzymanych w 2008 r. dochodów budżetowych z tytułu subwencji, zniekształcające obraz gospodarki finansowej w procesie gromadzenia dochodów budżetowych. RKO uznała, że nie sposób ocenić stopnia szkodliwości czynów popełnionych przez Obwinionego jako znikomy, ale co najmniej jako nieznaczny i orzekła wobec Obwinionego karę upomnienia tj. najniższą karę z katalogu kar wymienionych w art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do art. 167 ust 1 ustawy.

Od orzeczenia RKO w dniu 2 lipca 2012 roku odwołanie wniósł Obwiniony (...) zarzucając mu:

- niewspółmierność orzeczonej kary do stopnia szkodliwości wymienionych czynów dla finansów publicznych,
- nie uwzględnienie znikomego jego zdaniem stopnia winy,
- bezzasadne dwukrotnie zasądzenie kosztów postępowania,
- nie uwzględnienie jako okoliczności łagodzącej, szybkiej interwencji w naprawieniu stwierdzonych nieprawidłowości,
- nie uwzględnienie faktu, że stwierdzone nieprawidłowości w klasyfikacji stwierdzono dopiero podczas kontroli i wcześniej nie dało się ich ustalić.

Wskazując na powyższe Obwiniony nie zakwestionował dokonanych przez RKO ustaleń faktycznych i wniósł o uchylenie bądź zmianę zaskarżonego orzeczenia, odstąpienie od wymierzenia kary oraz prawidłowe zasądzenie kosztów postępowania.

Na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 lipca 2012 roku RKO, działając na podstawie art. 170 ust. 1 i 2 ustawy postanowiła sprostować oczywistą pomyłkę pisarską w treści wydanego orzeczenia usuwając z zaskarżonego orzeczenia zapis świadczący o dwukrotnym orzeczeniu wobec Obwinionego P. (...) kosztów postępowania.

Główna Komisja Orzekająca (dalej zwana GKO) po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 września 2012 roku nie znalazła podstaw do zmiany orzeczenia RKO, a tym samym uwzględniła stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry wnioskującego o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia i oddalenie odwołania Obwinionego.

Odwołanie wniesione przez Obwinionego, zdaniem GKO, nie jest zasadne. Główna teza merytorycznej strony odwołania sugerująca, że orzeczona kara jest niewspółmierna do stopnia szkodliwości przypisanych czynów oraz nie uwzględnia znikomego stopnia winy przy ich popełnieniu zdaniem GKO nie ma podstaw ponieważ RKO słusznie ustaliło w postępowaniu i wywiodło w uzasadnieniu orzeczenia, że stopień szkodliwości przypisanych czynów nie sposób ocenić jako znikomy, ale co najmniej jako nieznaczny.

Obwiniony w złożonym odwołaniu czyni zarzut, że RKO, wymierzając mu karę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pominęła dyrektywy wynikające z art. 33 ust. 1a ustawy poprzez to, iż wskazała na wysokość skutków finansowych nie odnosząc ich do kwoty wydatków budżetowych, która to relacja stanowi zaledwie wartość ułamkową. Odnosząc się do tego zarzutu GKO stwierdza, że RKO dokonała wskazania wartości skutków finansowych, co wynika z uzasadnienia orzeczenia. Powoływany przepis nie określa, czy relacja, na którą powołuje się Obwiniony ma przyjmować konkretne wartości, pozostawiając ocenę wartości skutków finansowych do uznania organowi orzekającemu, co jednoznacznie wynika z zapisu art. 33 ust 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem organ orzekający wymierza karę według swojego uznania. GKO podziela w zakresie skutków finansowych ocenę dokonaną przez RKO. Podobnie w zakresie nie uwzględnienia przy wydawaniu orzeczenia faktu, iż Obwiniony podjął działania zmierzające do dokonania zmiany wydatków już w dwa dni po stwierdzeniu nieprawidłowości nie ma podstaw do stwierdzenia, że RKO nie uwzględniła okoliczności dotyczących zachowania Obwinionego po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, gdyż orzeczona została najniższa z katalogu kar wymienionych w art. 31 ustawy. Nie budzi również żadnych wątpliwości GKO, że przy zachowaniu należytej staranności nieprawidłowości objęte wnioskiem o ukaranie dało się uniknąć. Obwiniony w odwołaniu wskazuje, że okoliczności powodujące zmianę klasyfikacji wydatku wyszły na jaw dopiero w toku realizacji, natomiast decydujące znaczenie dla ustalonego stopnia winy i w konsekwencji orzeczonej kary powinny mieć okoliczności istniejące w dacie jego popełnienia. GKO stwierdza w tym zakresie, że już na etapie przystąpienia do podpisania

umowy należało jednoznacznie określić podziałki klasyfikacji budżetowej, z jakich mają być dokonywane wydatki i konsekwentnie realizować założenia tak, aby nie dopuścić do zaciągnięcia zobowiązań ponad plan finansowy.

GKO przypomina, że ustawodawca w art. 35 ustawy zawarł dyrektywę, iż karę upomnienia wymierza się w szczególności w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny. Jest to reguła orzekania, która w tej przedmiotowej sprawie powinna mieć pełne zastosowanie, ponieważ ustalenia faktyczne odpowiadają w zupełności warunkom wyrażonym w tej normie prawnej. Stwierdzone naruszenie było niewątpliwie popełnione, czego nie kwestionuje sam Obwiniony, nie wnosząc zastrzeżeń co do ustaleń faktycznych dokonanych i przedstawionych przez RKO. Stopień szkodliwości, według oceny RKO, nie był znaczny, i to właśnie uznanie pozwoliło na wymierzeniu Obwinionemu najniższej z kar przewidzianych w art. 31 ustawy. Obwiniony, wskazując w złożonym odwołaniu na fakt, że RKO powinna zastosować wobec niego odstępienie od wymierzenia kary argumentuje, iż jego zdaniem zachodziły przesłanki z art. 36 ust. 1 i ust. 2 ustawy, tj. przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań. Przedstawiając taką argumentację Obwiniony nie bierze pod uwagę, że są to okoliczności łagodzące, które mogą być brane pod uwagę przez Komisję Orzekającą w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, co jednoznacznie wynika z brzmienia art. 36 ust. 1 ustawy. RKO nie uznała, aby w omawianej sprawie zachodził przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie, który mogłyby wpłynąć na orzeczenie przez nią odstępienia od wymierzenia kary. Niewątpliwie jednak RKO zastosowała się do dyspozycji art. 36 ust. 1 ustawy i wymierzyła karę łagodniejszego rodzaju (najniższą karę z katalogu kar określonego w art. 31 ust. 1 ustawy).

W ocenie GKO, wyartykułowane w odwołaniu przez Obwinionego przekonanie, że w jego sprawie mogą mieć zastosowanie przepisy art. 28 ust. 1a oraz ust. 2 w powiązaniu z art. 36 ust. 1 i ust. 2, w tym pkt 3 ustawy i pozwalało to RKO w pełni skorzystać z możliwości odstępienia od wymierzenia mu kary jest niezasadne, gdyż nie może być mowy w omawianym stanie faktycznym o szczególnych okolicznościach.

W konsekwencji GKO uznała, że orzeczenie RKO w pełni odpowiada wymaganiam przewidzianym w art. 33 ustawy. Wymierzając Obwinionemu karę upomnienia, RKO działała według własnego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając skutki i stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jak i stopień winy oraz efekt orzeczenia w zakresie społecznego oddziaływania, a także cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego.

Kolejna kwestia podniesiona w odwołaniu dotycząca mylnie, bo dwukrotnie orzeczonych kosztów postępowania od Obwinionego stała się, zdaniem GKO, bezprzedmiotowa w postępowaniu odwoławczym, ponieważ na posiedzeniu w dniu 20 lipca 2012 r. RKO potraktowała ten własny błąd jako oczywistą pomyłkę pisarską i na podstawie art. 170 ust.1 i 2 ustawy sprostowała w tym zakresie własne orzeczenie z dnia 15 maja 2012 r. wydając postanowienie. Postanowienie nie zostało zaskarżone w postaci przysługującego zażalenia przez strony postępowania i stało się prawomocne uwzględniając na korzyść Obwoływającego w całości ten wniosek odwoławczy. Co do dopuszczalności takiego podejścia RKO w tym zakresie, to GKO stwierdziła, że granice dopuszczalności sprostowania określa oczywistość omyłki pisarskiej. Z uwagi na brak legalnej definicji pojęcia omyłki pisarskiej w ustawie należy mieć na względzie znaczenie tego pojęcia potoczne, a zatem takie, jakie stosuje się w życiu codziennym. Omyłka oczywista to omyłka niebudząca wątpliwości, bezsporna, pewna. Oczywistość oznacza, że widoczna jest ona w danym kontekście na pierwszy rzut oka i wynika z pośpiechu lub nieuwagi. Te cechy w przedmiotowej sprawie posiadała pomyłka w orzeczeniu popełniona przez RKO.

Dlatego też GKO nie znalazła podstaw do zmiany orzeczenia wydanego w postępowaniu, w I instancji, a zarzuty i argumenty podniesione w odwołaniu są chybione i nie zasługują na uwzględnienie. GKO podziela także pozostałe argumenty wskazane w orzeczeniu RKO.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.