



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 11 grudnia 2017 r.

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

| | | |
|------------------------|---------------------|--------------------------------|
| Przewodniczący: | <i>Członek GKO:</i> | Arkadiusz Babczuk |
| Członkowie: | <i>Członek GKO:</i> | Leszek Paweł Biedka |
| | <i>Członek GKO:</i> | Janusz Sarnowski (spr.) |
| Protokolant: | | Paweł Matusiak |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 11 grudnia 2017 r., odwołania złożonego przez Obwinioną (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2017 r. sygn. akt: RIO.XII.53-07/2017, którym Komisja, uznała (...) – pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kierownika Gminnego (...), odpowiedzialną za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w: (cyt. z sentencji)

„1) art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że przekazała w dniu 8 lutego 2016 r. Wójtowi Gminy (...) sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Gminnego Ośrodka (...) za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., mimo, iż powinno być przekazane w terminie do dnia 1 lutego 2016 r., naruszając art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870) oraz § 4 pkt 3 lit. b i załącznik nr 44 część E pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1015),

- 2) art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że przekazała w dniu 8 lutego 2016 r. Wójtowi Gminy (...) sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Gminnego Ośrodka (...) według stanu na koniec IV kwartału 2015 r., mimo, iż powinno być przekazane w terminie do dnia 1 lutego 2016 r., naruszając art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870) oraz § 6 ust. 1 pkt 4 i załącznik nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1773)”.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Pani (...) karę upomnienia i obciążyła Obwinioną obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.
orzeka

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 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) zwanej dalej uondfp, 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

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożyła 6 grudnia 2016 r. (...) Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, 21 lutego 2017 roku wystąpił z wnioskiem o ukaranie (...), pełniącej w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kierownika Gminnego (...). Oskarżyciel wniósł o uznanie Obwinionej

Sygn. akt BDF1.4800.62.2017

odpowiedzialną za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wymierzenie Obwinionej kary upomnienia.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie orzeczeniem z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. RIO.XII.53-07/2017, uznała (...), – pełniącą w czasie zarzucanych czynów funkcje kierownika Gminnego (...), odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 2 uodnfp, polegającego na tym, że:

1. przekazała w dniu 8 lutego 2016 r. Wójtowi (...) sprawozdanie Rb-28S z wykonania planów wydatków budżetowych Gminnego (...) za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., mimo iż powinno być przekazane w terminie do dnia 1 lutego 2016 r.,
2. przekazała w dniu 8 lutego Wójtowi (...) sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów Gminnego (...) według stanu na koniec IV kwartału 2015 r., mimo iż powinno być przekazane w terminie do dnia 1 lutego 2016 r.

oraz wymierzyła Obwinionej karę upomnienia i obciążyła kosztami postępowania.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała za udowodniony fakt braku nieprzekazania ww. sprawozdań do dnia 1 lutego 2016 r. Sprawozdania złożone zostały w dniu 8 lutego 2016 r., tj. po terminie wynikającym z odpowiednich przepisów. Komisja I instancji zwróciła uwagę na fakt, iż Obwiniona była już uprzednio karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (brak zatarcia karan).

Za okoliczność łagodzącą odpowiedzialność Obwinionej w ocenie Komisji I instancji należy uznać krótki termin opóźnienia w złożeniu sprawozdań – tj. 7 dni oraz fakt, że opóźnienie wynikało z nagłej choroby osoby, której powierzono przedłożenie sprawozdań do Urzędu Gminy. Komisja I instancji wzięła także pod uwagę fakt, że Obwiniona posiada bardzo dobrą opinię w zakresie wykonywanych obowiązków.

Zdaniem Komisji I instancji, Obwiniona ponosi odpowiedzialność za zaistniałą sytuację, gdyż nie zachowała należytej staranności i ostrożności wymaganej od kierownika jednostki w zakresie sprawozdawczości; nie podjęła na czas właściwych działań, aby zapobiec opóźnieniu w przekazaniu sprawozdań.

Komisja I instancji wymierzyła karę z uwzględnieniem wniosku oskarżyciela i dyrektyw wymiaru kary zawartych w ustawie. W ocenie Komisji I instancji wymierzona Obwinionej kara upomnienia spełni funkcję dyscyplinującą i prewencyjną. Odwołanie – pismo z dnia 2 czerwca 2017 r. – od orzeczenia Komisji I Instancji zostało wniesione przez Obwinioną, na jej korzyść. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła, iż jest w stosunku do niej zbyt rygorystyczne, biorąc pod uwagę stosunkowo krótki okres opóźnienia złożenia sprawozdań oraz dotychczasowe wzorowe wykonywanie przez Obwinioną obowiązków zawodowych.

Główna Komisja Orzekająca (zwana także GKO) zważyła, co następuje.

Na wstępie GKO zwraca uwagę, że zastosowała do oceny rozpoznawanych czynów stan prawny obowiązujący w czasie orzekania uznając, że przepisy obowiązujące w czasie ich popełnienia nie były względniejsze.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego, ujętego w aktach sprawy, Główna Komisja Orzekająca doszła do wniosku, że doszło do popełnienia czynu zabronionego. Zgodnie bowiem z art. 18 pkt 2 uo ndfp, 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. Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planów wydatków budżetowych Gminnego (...) za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. oraz sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów Gminnego (...) według stanu na koniec IV kwartału 2015 r., które należało - zgodnie z załącznikiem Nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz.119) – przekazać Wójtowi (...) do dnia 1 lutego 2016 r., zostały przekazane w dniu 8 lutego 2016 roku to jest z 7-dniowym opóźnieniem.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła i orzekła, że odpowiedzialność za nieterminowe przekazanie sprawozdań ponosi Obwiniona (...), pełniąca w czasie zarzucanego czynu funkcję kierownika Gminnego (...). Obwiniona zobowiązana była bowiem jako kierownik jednostki do składania sprawozdań i miała taką możliwość, gdyż w tym okresie przebywała w pracy i wykonywała obowiązki służbowe. Fakt, że sporządzone sprawozdania nie zostały przekazane w terminie Wójtowi Gminy przez główną księgową, która nagle zachorowała, nie zwalnia Obwinionej z odpowiedzialności. Zgodnie bowiem z § 16 Rozporządzenia Ministra

Sygn. akt BDF1.4800.62.2017

Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r w sprawie sprawozdawczości budżetowej jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2014 r. pz.119), Kierownicy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych sporządzający sprawozdania są obowiązani do ich terminowego przekazywania odbiorcom tych sprawozdań. Regulacja ta nie przewiduje możliwości przekazania upoważnień pracownikom jednostek budżetowych do podpisywania i przekazywania sprawozdań budżetowych za kierownika jednostki. Podobna argumentacja była Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zawarta w wyroku z dnia 26 kwietnia 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 103/10, który orzekł, iż „Ustawa o finansach publicznych w art. 44 ust. 2 stanowi, że kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Jednakże w tak użytym sformułowaniu nie mieści się możliwość powierzenia sprawozdawczości budżetowej pracownikowi jednostki. To kierownik jednostki jest zobowiązany przekazać sprawozdanie odbiorcy tego sprawozdania, niezależnie od tego, kto technicznie te sprawozdanie sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki je podpisał (...)”.

Jak twierdzi Obwiniona - w przedmiotowej sprawie nie nastąpił uszczerbek dla finansów publicznych. Jednakże zdaniem GKO uszczerbku dla finansów publicznych nie można wyłącznie utożsamiać ze stratą pieniężną dla finansów publicznych ale trzeba także go łączyć z naruszeniem podstawowych zasad finansów publicznych, z czym niewątpliwie mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie. Równie istotne jest uświadomienie potrzeby przestrzegania obowiązującego prawa także tam, gdzie dokumenty są sporządzane. GKO orzekła, iż popełniony przez Obwinioną czyn jest szkodliwy dla finansów publicznych, choć stopień szkodliwości nie jest znaczny.

Wagę terminowo, prawidłowo i rzetelnie sporządzanych sprawozdań budżetowych i ich znaczenie dla publicznej gospodarki finansowej wielokrotnie podkreślała w swoim orzecznictwie GKO. Ponadto w wyroku NSA z dnia 14 listopada 2014 roku stwierdzono także, iż dane zawarte w sprawozdaniu stanowią źródło informacji niezbędnej do dokonania oceny poziomu dochodów i wydatków budżetowych w różnych odcinkach czasu oraz kontroli prawidłowości wykonania budżetu w toku i po zakończeniu roku budżetowego, co wymaga zachowania pewnej ciągłości. Stanowi też ważny element planowania finansowego. Dlatego brak prawdziwej i terminowej informacji może wprowadzać w błąd, utrudnić kontrolę i planowanie wydatków i przychodów oraz naruszać zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych. Niewątpliwie - jak stwierdzono to w ww. wyroku NSA - stanowi to jeden z

powodów, dla których ustawodawca nie zdecydował się na zniesienie odpowiedzialności za brak złożenia lub nieterminowe złożenie tzw. sprawozdań „zerowych”.

Opierając się na kompletnym i nie kwestionowanym przez strony materiale dowodowym, GKO uznała, że odwołanie Obwinionej (...) nie zasługuje na uwzględnienie, nie zachodzą bowiem przesłanki do uniewinnienia Obwinionej. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej Obwiniona (...) ponosi odpowiedzialność za zaistniałą sytuację, gdyż nie zachowała należytej staranności i ostrożności wymaganej od kierownika jednostki w zakresie sprawozdawczości – nie upewniła się bowiem czy sprawozdania zostały przekazane i nie podjęła na czas właściwych działań, aby zapobiec opóźnieniu w przekazaniu tych sprawozdań. GKO uznała także, że w stanie faktycznym sprawy nie istnieją okoliczności wskazujące na to, że naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej. Nie zostały stwierdzone przeszkody do tego, aby Obwiniona złożyła sprawozdania we właściwym terminie.

W odwołaniu Obwiniona stoi na stanowisku, że zapadłe wobec jej osoby orzeczenie jest zbyt rygorystyczne i wnosi o odstąpienie od ukarania z uwagi na wzorowe wykonywanie obowiązków oraz okoliczność że uchybienie terminu do złożenia sprawozdania wynosiło 7 dni. Odnosząc się do, żądania Obwinionej GKO wskazuje że art. 36 ust. 3 uoondfp stanowi, że odstąpienia od wymierzenia kary nie stosuje się m. in. wobec sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego w czasie, gdy nie uległo zatarciu prawomocne orzeczone ukaranie za inne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wystąpienie przywołanej okoliczności, z woli ustawodawcy wyłącza możliwość zastosowania nadzwyczajnego środka jakim jest odstąpienia od wymierzenia kary, nawet jeżeli zachodzą okoliczności, które mogłyby ewentualnie stanowić podstawy do jego zastosowania. Jak wynika z akt sprawy, Obwiniona naruszyła dyscyplinę finansów publicznych w czasie, gdy nie uległo zatarciu inne prawomocne orzeczone ukaranie za inne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tym samym GKO pomimo iż dostrzeża pewne okoliczności łagodzące (np. 7 dniowe uchybienie terminu złożenia sprawozdań) uznaje wniosek Obwinionej za nieuzasadniony.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.