



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 1 grudnia 2014 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik
	<i>Członek GKO:</i>	Przemysław Szelerski
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 grudnia 2014 r. odwołania **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt: DFP-RKO-540-4/12/14, którym uznano Obwinioną (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art.18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, polegającego na wykazaniu w dniu 31 stycznia 2013 r. w jednostkowych sprawozdaniach:

- a) Rb-27S za 2012 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co sprzeczne jest z § 9 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 3 ust. 1 pkt 5, ust. 3 pkt 4 i ust. 4 pkt 3 załącznika nr 39 do tego rozporządzenia,
- b) Rb-28S za 2012 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co stoi wbrew § 9 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w

sprawie sprawozdawczości budżetowej w zw. z § 8 ust. 2 pkt 4 załącznika Nr 39 do tego rozporządzenia,

- c) Rb-N za 2012 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co narusza przepis § 10 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych w zw. z § 13 ust. 1 pkt 5 załącznika Nr 4 do tego rozporządzenia oraz wbrew zasadzie wynikającej z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia,

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionej, natomiast obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.,

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym odstąpienia od wymierzenia Obwinionej kary,**
- 2) na podstawie art. 31 pkt 1 ustawy wymierza Obwinionej (...) karę upomnienia,**

2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie.

Pouczenie:

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

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 26 czerwca 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku uznała panią (...), pełniącą w dacie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję – Wójta Gminy (...), winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 pkt. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, polegającego na wykazaniu w jednostkowych sprawozdaniach Rb-27S, Rb-28S, Rb-N, sporządzonych za rok 2012, danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, Regionalna Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia Obwinionej kary.

Uzasadnieniem dla odstąpienia od ukarania było uznanie przez Regionalną Komisję Orzekającą, że naruszenie dyscypliny finansów popełnione przez Obwinioną nie doprowadziło do uszczuplenia finansów publicznych i naruszenie to cechuje stosunkowo niski stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Ponadto Komisja I instancji za okoliczność uzasadniającą zastosowanie art. 36 ust. 1 ustawy uznała zapewnienie Obwinionej, że będzie się starała żeby takie sytuacje nie miały miejsca oraz że cyt. *„mogę obiecać, że zrobię wszystko, żeby gospodarka finansowa Gminy była prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa”*. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, sam fakt uznania Obwinionej za odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych spełni cele w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące.

Od powyższego orzeczenia, pismem z dnia 8 sierpnia 2014 r, odwołanie - na niekorzyść Obwinionej - złożył Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy Komisji Orzekającej I instancji do ponownego rozpoznania.

Rzecznik zarzucił orzeczeniu obrazę przepisów art. 28 ust. 1a, art. 28 ust. 3 i art. 36 ust. 1 i 2 ustawy poprzez przyjęcie niewłaściwego stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Składający odwołanie uznał, że odstąpienie od wymierzenia kary pozbawione jest wskazania okoliczności uzasadniających taką ocenę. Rzecznik stwierdził, że okoliczności zaistnienia czynu, waga naruszonych obowiązków, sposób realizacji czynu i stosunek Obwinionej do porządku prawnego, uzasadniają odmienną od przyjętej przez Komisję I instancji ocenę.

W trakcie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zmodyfikowała wniosek z odwołania Rzecznika I instancji, wnosząc o wydanie orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, a

nie orzeczenia o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Regionalnej Komisji Orzekającej.

Główna Komisja Orzekająca na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i po przeprowadzeniu rozprawy uznała, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Nie budzi wątpliwości fakt, że zebrany przez Rzecznika materiał dowodowy w sprawie stanowił wystarczające uzasadnienie dla przypisania Pani Grażynie Jaszczuk - Wójtowi Gminy (...), odpowiedzialności za popełnione czyny. Jako kierownik jednostki, Obwiniona była odpowiedzialna za gospodarkę finansową jednostki na mocy art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz za sporządzanie sprawozdawczości budżetowej na podstawie § 4 pkt 3 lit. a i § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz.103) - obecnie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 119) i na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. nr 43 poz. 247 ze zm.)

Obwiniona nie kwestionowała tego faktu. W wyjaśnieniu złożonym Rzecznikowi 24 marca 2014 r, stwierdziła jedynie, że funkcje Wójta objęła 13 grudnia 2010 r. z zawodu jest nauczycielem i zdaje sobie sprawę, że jej wiedza dotycząca sporządzania sprawozdań jak i prowadzenia, i kontrolowania całej polityki finansowej Gminy może być niewystarczająca. Stwierdziła także, że osobą odpowiedzialną za sporządzanie sprawozdań jednostkowych jak i łącznych w Urzędzie Gminy jest skarbnik Gminy zgodnie z przyjętym przez nią zakresem czynności i obowiązków z dnia 1 marca 2011 r. Pani (...) – Skarbnik Gminy występująca na rozprawie przed Komisją Orzekającą I instancji w charakterze obrońcy Obwinionej stwierdziła, że obejmując funkcje zastała bardzo trudną sytuację i cały 2011 r, poświęciła na prostowanie tego, co zastała. Stąd nie mogła odnieść się do lat poprzednich i z tego powodu powstały błędy stwierdzone w czasie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej przeprowadzonej za rok 2012 przez RIO w Białymstoku w lipcu i sierpniu 2013 r. Wyjaśniła także, że sprawozdania zbiorcze sporządziła na podstawie ksiąg rachunkowych (prowadzonej ewidencji księgowej), a nie na podstawie sprawozdań jednostkowych - jak tego wymagają przepisy § 6 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia. Jako obrońca Obwinionej Pani (...) stwierdziła, cyt. *„tak naprawdę to jest moja wina, a nie Pani Wójt”*.

Sporządzone nieprawidłowo sprawozdania Pani Skarbnik przedłożyła do akceptacji Obwinionej, która w trakcie postępowania przed Komisją Orzekającą I instancji stwierdziła, że sprawozdania budżetowe podpisuje bez uprzedniej analizy, gdyż w razie potrzeby i gdy czas na to pozwoli sprawdzenia dokonuje Skarbnik Gminy. Wyjaśniła, że np. na różnicę w dochodach ujętych w ewidencji księgowej w kwocie 5.592.732,56 zł, a wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w kwocie 510.101,22 zł nie zwróciła uwagi.

Główna Komisja Orzekająca, podziela stanowisko Rzecznika, że w tak oczywistym stanie faktycznym, niekwestionowanym przez Obwinioną, uzasadnienie orzeczenia I instancji, w zakresie odstąpienia od wymierzenia Obwinionej kary, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, nie spełnia wymogów art. 137 ust. 2 ustawy.

Według Komisji Orzekającej I instancji za odstąpieniem od wymierzenia kary przemawia fakt, iż w niniejszej sprawie nie doszło do uszczuplenia finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca podziela stanowisko Rzecznika zawarte w odwołaniu, zgodnie z którym kwestia ta nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Ustawa wyraźnie precyzuje i rozdziela kwestie dotyczące oceny stopnia szkodliwości dla finansów publicznych ze względu na skutki, jakie stwierdzone naruszenie wywołuje:

- dla naruszeń dyscypliny finansów publicznych wywołujących skutki finansowe - (których nie stwierdzono w niniejszej sprawie) oceny stopnia szkodliwości dokonuje się poprzez odniesienie stwierdzonego skutku finansowego do kwoty wydatków albo kosztów określonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, o czym stanowi art. 33 ust. 1a ustawy. Ocenia się także stopień szkodliwości biorąc pod uwagę wysokość skutku finansowego o czym stanowi art. 28 ust. 2, w tym wysokość uszczuplonych środków finansowych;
- dla naruszeń dyscyplin finansów publicznych niewywołujących skutku finansowego - (z którym to działaniem mamy do czynienia w niniejszej sprawie), przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności ich popełnienia, o czym stanowi art. 28 ust. 3.

Wskazując na stosunkowo niski stopień szkodliwości zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca I instancji ograniczyła się jedynie do tego stwierdzenia, nie wzmacniając swego stanowiska żadną argumentacją zarówno faktyczną jak i prawną. Okoliczności sprawy także nie uzasadniają takiego stanowiska, a wręcz odwrotnie, rozbieżności danych finansowych pomiędzy ewidencją księgową i danymi wykazanymi w sprawozdaniach za 2012 r. nie należą ani do nieistotnych, ani do sporadycznych. W

przypadku danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S kwota rozbieżności wyniosła ponad 5 mln zł, a nieprawidłowości stwierdzono w trzech składanych sprawozdaniach za 2012 r..

Komisja Orzekająca I instancji, odnosząc się do odpowiedzialności Obwinionej wynikającej z art. 53 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych uznała, że co prawda powierzając określone zadania podległym pracownikom (tutaj Skarbnikowi Gminy) nie uwolniła się od odpowiedzialności z tytułu nadzoru nad powierzonymi zadaniami, ale obietnica Obwinionej, wyrażona w trakcie postępowania że zrobi wszystko, żeby gospodarka finansowa Gminy była prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, była wystarczającym argumentem dla Komisji, aby odstąpić od wymierzenia kary.

Komisja I instancji, konkludując uzasadnienie wydanego orzeczenia stwierdziła, że Obwiniona zrozumie nieprawidłowość postępowania i w przyszłości będzie przestrzegać przepisów prawa. Stwierdzenia te nie są oparte na materiale dowodowym. Sama Obwiniona stwierdziła w złożonych wyjaśnieniach na piśmie i w trakcie rozprawy, że jest osobą nieprzygotowaną do pełnienia ciężących na niej obowiązków – *stwierdziła; jestem nauczycielem i zdaje sobie sprawę, że wiedza moja dotycząca prawidłowego sporządzania sprawozdań jak i prowadzenia i kontrolowania całej polityki finansowej gminy może być niewystarczająca*. Stanowisko Obwinionej wobec zarzucanych naruszeń dyscyplin finansów publicznych świadczy o braku zrozumienia, na czym tak naprawdę polegała jej odpowiedzialność na stanowisku Wójta Gminy stwierdziła, bowiem, że cyt. „ufam swoim pracownikom, że takie błędy więcej nie wystąpią”. Z powyższego wynika, że Obwiniona jest przekonana, że winnymi stwierdzonych nieprawidłowości są pracownicy, a Obwiniona ufa im, że takich błędów nie będą popełniali w przyszłości.

Obwiniona nie czyni żadnego zarzutu z tego tytułu w swoim kierunku - bo jak mówi nie ma odpowiednich kwalifikacji i bazuje na przedkładanym jej do podpisu materiale, bez sprawdzenia jego poprawności. Nie sformułowała żadnych wniosków mających na celu uniknięcia przez nią w przyszłości nieprawidłowości, jak chociażby uzupełnienie wiedzy z zakresu przepisów prawa regulujących gospodarkę finansowa i sprawozdawczość jednostek samorządu terytorialnego.

GKO podkreśla, że odpowiedzialność kierownika jednostki w zakresie sprawozdawczości z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa należy do kategorii reprezentacji jednostki i tych obowiązków kierownik jednostki nie może przekazać żadnemu z podległych pracowników. Chociażby ta odpowiedzialność winna u Obwinionej wywołać efekt osobistego zainteresowania się poprawnością prezentowanych w sprawozdaniach danych.

Mając powyższe na uwadze GKO podziela w pełni stanowisko Rzecznika, iż w niniejszej sprawie sam fakt uznania Obwinionej za odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie spełni ani celu w zakresie społecznego oddziaływania jak i celu zapobiegawczego i dyscyplinującego. W czasie postępowania przed Komisją Orzekającą I instancji, Obwiniona nie wykazała się świadomością ciężących na niej, jako kierownika jednostki obowiązków, co ewidentnie świadczy o braku należytej staranności, która winna ją charakteryzować.

Słusznie zauważył Rzecznik, że skoro w trakcie postępowania nie sposób doszukać się w postawie Obwinionej zrozumienia wobec postawionych jej zarzutów, to wnioskować należy, że nie spełniło ono swej roli w prewencji indywidualnej. Podkreślić należy, że odstąpienie od wymierzenia kary jest instytucją, która powinna mieć zastosowanie tylko w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie. W rozpoznawanej sprawie takie okoliczności nie zachodzą. Ponadto, w ocenie GKO, odstąpienie przez Komisję I instancji od wymierzenia kary utwierdzi Obwinioną w przekonaniu, że nie ma potrzeby zmiany podejścia do pełnionych obowiązków, bowiem brak odpowiedniej wiedzy i należytej staranności w pełnieniu funkcji Wójta jest okolicznością łagodzącą dla stwierdzonych naruszeń dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej.

Mając na uwadze wniosek Zastępcy Głównego Rzecznika oraz ekonomikę postępowania (materiał dowodowy nie wymaga uzupełnienia i wyjaśnienia), w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał, GKO wydała orzeczenia kończące postępowanie w sprawie. Główna Komisja Orzekająca uchyliła zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym odstąpienia od wymierzenia kary i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt.1 wymierzyła Obwinionej karę upomnienia, w pozostałym zakresie utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie. GKO uznała, że kara upomnienia – najniższa z katalogu kar przewidzianych w ustawie – będzie wystarczająca, aby uświadomić obwinionej, że sprawowanie funkcji kierownika jednostki finansów publicznych wiąże się z obowiązkiem starannego wykonywania obowiązków.