



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 22 stycznia 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Paweł Kryczko</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Władysław Budzeń</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (spr.)</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 22 stycznia 2015 r., odwołania wniesionego przez (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z 15 lipca 2014 r. sygn. akt RKO-522/35/14, którym Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art.18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że:

1) w dniu 22.01.2013 r. poprzez podpisanie sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Miasta (...) za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2010 r., wykazał dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki w zakresie „dochodów otrzymanych” klasyfikowanych w Dziale 758 Różne rozliczenia, Rozdziale 75801 Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, § 2920 Subwencje ogólne z budżetu państwa – różnica 9.865.593zł,

2) w dniu 22.01.2013 r. poprzez podpisanie sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Miasta (...) za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2011 r., wykazał dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki w zakresie „dochodów otrzymanych” klasyfikowanych w Dziale 758 Różne rozliczenia, Rozdziale 75801 Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, § 2920 Subwencje ogólne z budżetu państwa – różnica 10.751.275,- zł,

co naruszało w dacie popełnienia czynów przepisy § 9 ust. 1 ust. 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) a w obecnym obowiązującym stanie prawnym pozostają w sprzeczności z przepisami § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz.119),

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary oraz obciążyla obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

1) na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a i art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) uchyła orzeczenie Komisji I instancji w całości i umarza postępowanie w sprawie,

2) na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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

Zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej został postawiony przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych panu (...), pełniącemu w czasie naruszenia funkcję Prezydenta Miasta (...), w związku z wynikami kontroli przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Skarbowej w Krakowie.

Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie, orzeczeniem z dnia 15 lipca 2014 r., uznała pana (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez podpisanie, w dniu 22 stycznia 2013 r., dwóch sprawozdań rocznych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Miasta (...) za rok 2010 i 2011, w których wykazano dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co w dacie popełnienia czynów naruszało przepisy § 9 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a w dacie orzekania przez RKO – przepisy § 9 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Komisja odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary.

Obwiniony nie był uprzednio karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca, na podstawie zgromadzonej w sprawie dokumentacji, stwierdziła, że w wymienionych wyżej sprawozdaniach (stanowiących korekty uprzednio złożonych sprawozdań) wykazano w dziale 758-Różne rozliczenia, rozdział 75801-Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, § 2920-Subwencje ogólne z budżetu państwa, dane różniące się (wyższe) od zapisów ewidencji księgowej (odpowiednio o 9.865.593 zł i 10.751.275 zł). Różnice dotyczyły kwot subwencji oświatowej na rok 2010 i 2011, które zostały przekazane miastu w grudniu poprzedniego roku.

Obwiniony wyjaśniał, że nastąpiło omyłkowe zaliczenie tych kwot na rok następny, gdyż subwencja oświatowa wpływa na konto 133 „Rachunek bieżący budżetu”, do którego –

Sygn. akt BDF1/4900/101/103/14

zgodnie z obowiązującymi przepisami – nie prowadzi się urzędzeń analitycznych. Poinformował również, że z uwagi na zaistniałą sytuację została wprowadzona dodatkowa ewidencja pomocnicza do konta 133. Sprawozdania były przedmiotem kontroli zewnętrznych, które nie stwierdziły w nich nieprawidłowości. Obwiniony działał w zaufaniu do pracowników sporządzających sprawozdania.

RKO stanęła na stanowisku, że wyjaśnienia Obwinionego obrazują okoliczności, w jakich doszło do naruszeń dyscypliny finansów publicznych, jednak nie mogą stanowić podstawy do uwolnienia Obwinionego od odpowiedzialności za zarzucane mu czyny. Obwiniony, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, był odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki. Powinien na bieżąco monitorować pracę pracowników i wymagać od nich odpowiedniej jakości wykonywania zadań.

Komisja uznała, że stopień szkodliwości czynów dla finansów publicznych nie jest znaczny. Odstąpienie od wymierzenia kary uzasadniła dotychczasową niekaralnością Obwinionego i jego postawą w postępowaniu oraz faktem, że popełnione czyny nie wywołały ujemnych skutków finansowych, a postępowanie wywarło już oczekiwany skutek prewencyjny i wychowawczy.

W odwołaniu od tego orzeczenia Obwiniony zarzucił błędne ustalenie przez RKO, że ponosi winę za wadliwe sporządzenie sprawozdań, a w konsekwencji błędne przypisanie mu odpowiedzialności za popełnienie tych czynów. Ponadto odwołujący postawił również zarzut wadliwego ustalenia przez RKO, że stopień szkodliwości czynów dla finansów publicznych nie jest znikomy.

Obwiniony nie kwestionuje faktu podpisania wadliwie sporządzonych sprawozdań, lecz sposób, w jaki Komisja zinterpretowała przepisy art. 19 ust. 2 uo ndfp, polegający na tym, że na podstawie jednej z przesłanek odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dotyczącej bezprawności czynu, RKO wyciągnęła wniosek o istnieniu drugiej przesłanki, czyli winy (wg schematu: skoro podpisał nieprawidłowe sprawozdanie, to nie dochował należytej staranności, a zatem jest winny).

Obwiniony – wskazując, że z art. 19 ust. 2 uo ndfp wynika, że winę ponosi osoba, która nie dołożyła staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie danego obowiązku – stwierdził, że dołożył staranności, jakiej wymaga się od prezydenta miasta podpisującego sprawozdanie. Żaden z przepisów obowiązującego prawa, ani wzorzec rzetelnego i starannego prezydenta miasta, nie wymaga od podpisującego sprawozdanie szczególnego rodzaju czy stopnia staranności, np. dokonywania szczegółowych analiz i badań. Obwinionemu nie jest znany przypadek, by prezydent miasta, burmistrz lub wójt przed podpisaniem sprawozdania przeprowadzał takie czynności.

Obwiniony podkreślił, że przed podpisaniem sprawozdania upewnił się o prawidłowości sporządzonych sprawozdań i zgodności pozycji wykazanych w sprawozdaniach z ewidencją księgową oraz zadbał o podpis skarbnika miasta, potwierdzający ich rzetelność i zgodność z prawem. Funkcję skarbnika od ponad 20 lat pełni osoba o dużej wiedzy fachowej, której miał prawo zaufać. Obwiniony uznał zatem, że dopełnił staranności wymaganej od prezydenta miasta podpisującego sprawozdanie, wobec czego nie ponosi winy za ujawnione nieprawidłowości.

W związku z zarzutem dotyczącym wadliwego ustalenia przez RKO, że stopień szkodliwości czynów dla finansów publicznych nie jest znikomy, Obwiniony zauważył, że kwestia ta była przedmiotem rozważań Regionalnej Komisji Orzekającej, jednak Komisja ograniczyła się do zdefiniowania tego pojęcia i nie wskazała, z jakich przyczyn nie uważa popełnionych czynów za szkodliwe w stopniu znikomym, mimo iż nie wywołały ujemnych skutków finansowych.

Zdaniem Obwinionego przy ocenie stopnia szkodliwości należało uwzględnić wszystkie przesłanki wymienione w art. 28 ust. 2 uo ndfp, a w szczególności brak jakichkolwiek

(zarówno korzystnych, jak i niekorzystnych) skutków dla budżetu miasta i dla budżetu państwa. Powinno to doprowadzić Komisję do dalej idącego wniosku, tj. do uznania popełnionych czynów za szkodliwe w znikomym stopniu.

Obwiniony podkreślił, że w Urzędzie Miasta została założona dodatkowa ewidencja analityczna do konta 133, mimo braku takiego obowiązku, co pozwoli uniknąć popełnienia błędu w przyszłości. Wniósł o uniewinnienie go od zarzucanych mu czynów lub o umorzenie postępowania.

Główna Komisja Orzekająca, rozpatrując sprawę, uznała, że stan faktyczny został prawidłowo ustalony i dostatecznie udokumentowany. Nie był też kwestionowany przez żadną ze stron postępowania.

Przy ocenie stanu prawnego z punktu widzenia przepisów art. 24 ust. 1 uondfp Główna Komisja Orzekająca podzieliła stanowisko RKO w sprawie braku podstaw do zastosowania przy orzekaniu przepisów obowiązujących w czasie popełnienia czynu. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej zostało wprowadzone zastąpione rozporządzeniem z dnia 16 stycznia 2014 r., jednak opis znamion przedmiotowych czynu nie uległ zmianie. Zmiany w tym zakresie nie nastąpiły również do dnia orzekania przez Główną Komisję Orzekającą.

GKO uznała zatem za prawidłową dokonaną przez Regionalną Komisję Orzekającą ocenę stanu prawnego w zakresie przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w sprawie.

W odniesieniu do oceny stanu prawnego w części dotyczącej odpowiedzialności Obwinionego za zaistniałe naruszenie dyscypliny finansów publicznych Główna Komisja Orzekająca podzieliła stanowisko RKO. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem GKO i sądów administracyjnych, odpowiedzialność za wykazanie w sprawozdaniu – poprzez podpisanie i przekazanie sprawozdania – danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych (niezależnie od tego, kto faktycznie sporządził sprawozdanie), działający jako organ reprezentujący jednostkę na zewnątrz.

Również kwestię winy Regionalna Komisja Orzekająca rozpatrzyła prawidłowo, biorąc pod uwagę przepisy art. 19 ust. 2 uondfp, zdanie drugie, i wskazując w uzasadnieniu orzeczenia, że istniała możliwość innego zachowania się Obwinionego, które mogłoby zapobiec naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony przedstawił „schemat” rozumowania Komisji w uproszczeniu, nie analizując tego fragmentu uzasadnienia, lecz koncentrując się na kwestii stopnia staranności wymaganej od osoby podpisującej sprawozdanie.

Jest oczywiste, że innego rodzaju staranności wymaga się od osób sporządzających dokumenty, posiadających specjalistyczną wiedzę i doświadczenie zawodowe w danej dziedzinie, niż od osób podpisujących te dokumenty. Jednak w przypadku czynu z art. 18 pkt 2 uondfp, za który odpowiedzialność została przypisana kierownikowi jednostki, ponosi on odpowiedzialność również za nieprawidłowe działanie pracowników jednostki, co wynika m.in. z faktu posiadania uprawnień do nadzorowania ich pracy. Zaufanie do pracowników, nawet obiektywnie uzasadnione, nie stoi na przeszkodzie sprawdzaniu sporządzonych przez nich dokumentów (dobrzy pracownicy też popełniają błędy) i z pewnością nie zwalnia kierownika od odpowiedzialności za treść dokumentu w przypadku jego podpisania. W świetle przepisów uondfp podpisanie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania jest równoznaczne z potwierdzeniem przez podpisującego zgodności zawartych w nim danych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Analizując kwestię oceny stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny dla finansów

Sygn. akt BDF1/4900/101/103/14

publicznych GKO stwierdziła natomiast, że Regionalna Komisja Orzekająca nie wzięła pod uwagę wszystkich aspektów sprawy. Argument podniesiony przez Obwinionego o braku jakichkolwiek (zarówno korzystnych, jak i niekorzystnych) skutków dla budżetu miasta i dla budżetu państwa nie jest istotny przy czynie polegającym na wykazaniu w sprawozdaniu z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W odniesieniu do takiego czynu z zasady nie występują bowiem negatywne skutki finansowe. Znaczenie ma natomiast fakt, że zakwestionowane sprawozdania, podpisane w styczniu 2013 r. dotyczyły planu dochodów roku 2010 oraz 2011. Były to więc korekty sprawozdań, które oczywiście powinny być zgodne z ewidencją księgową, niemniej jednak należy uznać, że nie miały wpływu na ocenę dochodów jednostki w czasie w którym sporządzano pierwotne sprawozdania jednostkowe oraz, na ich podstawie sprawozdania zbiorcze. Ponadto niezgodność danych wykazanych w sprawozdaniach z ewidencją księgową nie wynikała z nierzetelności księgowania lub nierzetelnego sporządzania sprawozdań, lecz z omyłkowego zaliczenia kwot subwencji oświatowej, przekazanych w grudniu danego roku na poczet roku następnego, do dochodów roku, w którym kwoty te wpłynęły na rachunek urzędu. Dla oceny postawy Obwinionego, ale nie czynu, pewne znaczenie ma także, zdaniem GKO, podjęta po ujawnieniu błędów decyzja o wprowadzeniu dodatkowej ewidencji pomocniczej do konta 133 „Rachunek bieżący budżetu”, do którego – zgodnie z obowiązującymi przepisami – nie prowadzi się ewidencji analitycznej.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej okoliczności te – wraz z pozostałymi czynnikami uwzględnionymi przez RKO – uzasadniają uznanie czynów przypisanych Obwinionemu za czyny o znikomej szkodliwości dla finansów publicznych, zgodnie z wytycznymi określonymi w art. 28 ust. 1a uondfp.

W związku z powyższym Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.