



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 7 marca 2016 r.

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

|                        |                                   |                              |
|------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| <b>Przewodniczący:</b> | <i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i> | <b>Wojciech Robaczyński</b>  |
| <b>Członkowie:</b>     | <i>Członek GKO:</i>               | <b>Artur Walasik</b>         |
|                        | <i>Członek GKO:</i>               | <b>Jacek Najfeld (spr.)</b>  |
| Protokolant:           |                                   | <b><i>Paweł Matusiak</i></b> |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 marca 2016 r. odwołania Rzecznika Dyscypliny wniesionego na niekorzyść Obwinionej (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt: RIO.XII.53-02/2015, którym Komisja Orzekająca uniewinniła Panią (...) – pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej - od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że pełniąc funkcję Zastępcy Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wykazała w sprawozdaniu RB-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami – za okres od początku roku do końca IV kwartału 2013 r., które złożono do Urzędu (...) w dniu 3 stycznia 2014 r., dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w taki sposób, że w sporządzonym sprawozdaniu w kolumnie nr 8 „Dochody przekazane” nie wykazano kwot dochodów przekazanych na rachunek Gminy w rozdziale 85212 w łącznej wysokości 123

## **Sygn. akt BDF1.4800.135.2015**

837,09 zł, w tym: § 0920 – 20 595,49 zł, § 0970 – 22 708,90 zł, § 0980 – 80 532,70 zł, a także w rozdziale 85228 w § 0830 w kwocie 225,00 zł,

z naruszeniem § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119) - wobec niepopelnienia zarzucanego czynu.

Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarbu Państwa.

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła orzeczenie pierwszej instancji w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

### **Uzasadnienie**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (zwana dalej RKO), po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10.03.2015 r. sprawy z wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie o ukaranie Pani (...), pełniącej w czasie zarzucanych czynów funkcję Zastępcy Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, orzeczeniem z dnia 10 marca 2015 r. uniewinniła od zarzutu naruszenia art. 18 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwana dalej ustawa), polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu RB-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za okres od początku roku do końca IV kwartału 2013 roku, dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w taki sposób, że w sporządzonym sprawozdaniu w kolumnie nr 8 „Dochody przekazane” nie wykazano kwot dochodów przekazanych na rachunek Gminy w rozdziale 85212 w łącznej wysokości 123.837,09zł, w tym §0920 – 20.595,49zł, §0970 – 22.708,90zł, §0980 – 80.532,70zł oraz w rozdziale 85228 §0830 w kwocie 225,00zł, z

naruszeniem § 9 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16.01.2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – wobec nie popełnienia zarzucanego czynu.

RKO w uzasadnieniu swojego orzeczenia ustaliła i zważyła co następuje.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych i której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Winę sprawcy można przypisać wówczas jeżeli osoba nie dała posłuchu normie prawnej w sytuacji, gdy miała możliwość zachowania zgodnego z prawem.

Zdaniem RKO sprawozdania rzeczowo-finansowe, do których podpisywania została upoważniona Obwiniona nie są sprawozdaniami z wykonania procesów, o których mowa w art. 3 ustawy o finansach publicznych tj. związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. Obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych wynika z art. 41 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i ich rozdysponowanie jest tożsame z pojęciem sprawozdania budżetowego. Tylko tych sprawozdań dotyczy, zgodnie z jego literalnym brzmieniem art. 18 ust. 2 ustawy. Problem sprowadza się do znaczenia prawnego występującego w upoważnieniu określenia „sprawozdania rzeczowo-finansowe”.

Postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nosi cechy procedury karnej, a tym samym znaczenie poszczególnych słów wymaga zastosowania gramatycznej, zawężonej wykładni prawa. Jeżeli przytoczona norma prawna nie odpowiada literalnie brzmieniu przepisu obowiązującego w dacie popełnienia czynu, oznacza to, że ustawodawca zrezygnował z penalizacji pewnego zdarzenia i nie można opierać orzeczenia na przepisach nawet logicznie powiązanych ze sobą.

Zdaniem RKO istotna w sprawie jest kwestia prawa Wójta gminy Iława do upoważnienia Obwinionej – Zastępcy Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej do podpisywania sprawozdań rzeczowo-finansowych. W ocenie Komisji Wójt Gminy nie posiadał kompetencji do wydania takiego upoważnienia, gdyż nie jest kierownikiem jednostki pn. Gminny Ośrodek (...). Żaden z przepisów, na które powołał się Wójt Gminy wydając upoważnienie, nie upoważniał go do wydania przedmiotowego upoważnienia. Zdaniem RKO wójt gminy posiada określone prawem kompetencje względem kierowników gminnych jednostek organizacyjnych a nie ich zastępców.

## Sygn. akt BDF1.4800.135.2015

W ocenie RKO również zakres czynności Obwinionej, w którym określono, że do zadań i kompetencji zastępcy kierownika należy w szczególności „sporządzanie sprawozdań, analiz i bilansów potrzeb w zakresie realizowanych zadań” nie upoważniał do jej reprezentacji na zewnątrz.

Linia orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej w zakresie naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 18 pkt 2 ustawy, wskazuje, że za wykazywanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową odpowiedzialność może ponosić jedynie osoba reprezentująca jednostkę. Wobec powyższego RKO na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy uniewinniła Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18 ust. 2 ustawy wobec niepopelnienia przez nią zarzucanego czynu.

Od ww. orzeczenia komisji pierwszej instancji pismem z dnia 26.03.2015 r. odwołanie złożył Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez RKO w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Olsztynie, wnosząc o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W odwołaniu Rzecznik zakwestionował przedstawioną w orzeczeniu ocenę możliwości przypisania odpowiedzialności Zastępcy Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej i uznanie w istniejącym stanie faktycznym i prawnym, iż Obwiniona nie jest odpowiedzialna za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18 ust. 2 ustawy. Zdaniem Rzecznika nietrafny jest pogląd, że podpisany przez Obwinioną zakres czynności zawierający upoważnienie do sporządzania sprawozdań, analiz i bilansów potrzeb w zakresie realizowanych zadań, nie upoważniał jej w ramach zastępstwa do podpisania objętego zarzutem sprawozdania. Wykładnia językowa przedmiotowego przepisu prowadzi do jednoznacznej konkluzji, iż przez pojęcie „sporządzania sprawozdania” należy rozumieć zarówno jego wypełnienie jak i też jego podpisanie. Bez podpisu osoby uprawnionej do działania za jednostkę wypełniony formularz stanowi jedynie jego projekt.

Kolejny argument za przypisaniem odpowiedzialności Obwinionej stanowi treść uchwały nr XXIII/223/2012 rady Gminy (...) z 28.09.2012r. w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka (...). Stosownie do § 10 ust. 2 ww. uchwały kierownik jest odpowiedzialny za działalność Ośrodka, kieruje Ośrodkiem i reprezentuje Ośrodek. W czasie nieobecności Kierownika, jego uprawnienia i obowiązki wykonuje zastępca Kierownika. Tym

samym Obwiniona była uprawniona do reprezentacji Gminnego Ośrodka (...) i mogła skutecznie podpisać sprawozdanie RB-27ZZ, a tym samym powinna odpowiadać za popełnienie zarzucanego jej czynu.

Rozpatrując przedłożone odwołanie, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż zdaniem GKO wniesione odwołanie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na kwestie w nim podniesione.

Niewątpliwie trudno nie podzielić zaprezentowanego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych stanowiska odnośnie pojęcia „sporządzenie sprawozdania”. Trudno podzielić pogląd zaprezentowany przez Komisję pierwszej instancji, iż podpisany przez Obwinioną zakres czynności zawierający upoważnienie do sporządzania sprawozdań, analiz i bilansów potrzeb w zakresie realizowanych zadań, nie obejmował on obowiązku podpisania wymienionych w zakresie dokumentów. Zaakceptowanie powyższego stanowiska RKO prowadziło by do stwierdzenia, iż każdy taki dokument pozostaje anonimowy co do osoby która miała obowiązek i była uprawniona do jego sporządzenia. RKO prezentując powyższe kontrowersyjne stanowisko w tej kwestii ograniczyło się jedynie do ogólnikowego uzasadnienia, nie wskazując chociażby orzecznictwa, które potwierdzałoby zasadność jej stanowiska w tej kwestii.

Także stanowisko RKO o braku upoważnienia Obwinionej do reprezentacji jednostki na zewnątrz nie znajduje uzasadnienia w materiale dowodowym. Jak wskazał Rzecznik uchwałą nr XXIII/2232/2012 Rady (...) z dnia 28 września 2012 roku uchwalono statut Gminnego Ośrodka (...). Zgodnie z brzmieniem §10 pkt 2 statutu Kierownik (Ośrodek) jest odpowiedzialny za działalność Ośrodka, kieruje Ośrodkiem i reprezentuje Ośrodek na zewnątrz. W czasie nieobecności Kierownika Ośrodka, jego uprawnienia i obowiązki wykonuje Zastępca Kierownika. W przedmiotowej sprawie Obwiniona podpisała sprawozdanie jako Zastępca Kierownika, a więc jako osoba uprawniona do reprezentowania jednostki, co wynika z powołanego zapisu statutu. Także w zakresie podniesionych przez RKO wątpliwości co do uprawnień organu upoważniającego Obwinioną do pełnienia funkcji zastępcy kierownika ośrodka, organ pierwszej instancji nie przeprowadził pełnego postępowania dowodowego co do faktycznych okoliczności związanych z trybem wskazania Obwinionej jako uprawnionej do reprezentowania Ośrodka jako zastępcy Kierownika Ośrodka, ograniczając się do ogólnych dywagacji na gruncie ogólnych zapisów statutu.

Niezależnie od zgłoszonych przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych nieprawidłowości dotyczących zaskarżonego orzeczenia, GKO zwraca także uwagę na brak merytorycznego uzasadnienia przez Komisję pierwszej instancji kwestii objęcia nieprawidłowego sprawozdania RB-27ZZ odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy. W zaskarżonym orzeczeniu Komisja pierwszej instancji nie przeprowadziła szczegółowej analizy ani uzasadnienia czy przyjęte w upoważnieniu określenie „sprawozdania rzeczowo-finansowe” dotyczy także sprawozdań budżetowych (którym nie wątpliwie jest sprawozdanie Rb-27ZZ) – a w konsekwencji Komisja nie ustaliła jak należy rozumieć sprawozdania rzeczowo-finansowe, do sporządzenia których była uprawniona Obwiniona. (a tym samym jakie sprawozdania mieszczą się w pojęciu sprawozdań rzeczowo-finansowych).

Biorąc powyższe pod uwagę GKO orzekła jak w sentencji.