



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 28 października 2013 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry,**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 października 2013 r. odwołania Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej na niekorzyść Obwinionego (X), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Powiatowego Lekarza Weterynarii, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt: ZDB-4100-5/2013, którym:

1. uznano Obwinionego (X) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2** 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) - zwanej dalej ustawą, polegającego na nieustaleniu i niepobraniu w okresie od dnia 28 kwietnia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. opłaty za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną w zakresie nadzoru nad rozbiorem i/lub przetwórstwem mięsa w kwocie 43.821,36 zł w związku z nieprzestrzeganiem przepisu art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2010 r. Nr

112, poz. 744 z późn. zm.) oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionemu kary i obciążono kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł;

2. uniewinniono Obwinionego **Pana (X)** - na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w **art. 5 ust. 1 pkt 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegających na:

1) naliczeniu w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 23 maja 2011 r. opłaty za nadzór sprawowany przez Inspekcję Weterynaryjną nad ubojem drobiu, prowadzonym przez podmiot „AA” S.A.;

2) ustaleniu i wypłaceniu wynagrodzenia lekarzom weterynarii wyznaczonym w okresie od grudnia 2009 r. do grudnia 2010 r. do nadzoru nad rozbiorem lub przetwórstwem mięsa, w wysokości ponad 93 % przychodu uzyskanego z nadzoru nad rozbiorem lub przetwórstwem mięsa, tj. w kwocie zawyżonej o 708,66 zł.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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

Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 25 kwietnia 2013 r., Pan (X) – pełniący funkcję Powiatowego Lekarza Weterynarii został uznany winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieustaleniu i niepobraniu w okresie od dnia 28 kwietnia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. opłaty za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną w zakresie nadzoru nad rozbiorem i/lub przetwórstwem mięsa w kwocie 43.821,36 zł. Przypisując odpowiedzialność, Komisja odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary.

Tym samym orzeczeniem, Komisja uniewinniła Pana (X) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na naliczeniu w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 23 maja

2011 r. opłaty za nadzór sprawowany nad ubojem drobiu prowadzonym przez „AA” S.A, niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu ustalania i wysokości opłat za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną, sposobu i miejsc pobierania tych opłat oraz sposobu przekazywania informacji w tym zakresie Komisji Europejskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 2, poz. 15 z późn. zm.) – zwanego dalej rozporządzeniem, uszczuplając dochody budżetu za wskazany okres o kwotę nie większą niż 65.361,20 zł. Ponadto Komisja uniewinniła Obwinionego od zarzutu ustalenia i wypłacenia wynagrodzenia lekarzom weterynarii w wysokości powyżej 93 % przychodu uzyskanego z nadzoru nad rozbiorem lub przetwórstwem mięsa tj. w kwocie zawyżonej o 708,66 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia, Komisja I instancji wskazała, że odstępując od wymierzenia kary za przypisane naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uwzględniła podjęcie przez Obwinionego czynności likwidujących szkodę powstałą w wyniku zaniżenia opłat poprzez ściągnięcie całej kwoty 43.821,36 zł od usługobiorców oraz opinię o wzorowym spełnianiu przez Obwinionego obowiązków zawodowych.

W odniesieniu do zarzutu niższego niż wynikało z przepisów dotyczących naliczenia opłat za czynności w zakresie nadzoru na rozbiorem i/lub przetwórstwem mięsa, Komisja - biorąc pod uwagę stwierdzony również przez Rzecznika fakt, iż brak jest dokumentów jednoznacznie pozwalających na określenie faktycznie uszczuplonych środków finansowych - uznała, że wyklucza to możliwość przypisania odpowiedzialności, albowiem, zdaniem Komisji, czynu nie można domniemywać. W związku z tym, Komisja postanowiła uniewinnić Obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Rozpatrując zarzut wypłaty wynagrodzeń lekarzom weterynarii w zawyżonej kwocie, łącznie o 708,66 zł, Komisja uznała, że środki finansowe będące przedmiotem tego czynu nie przekraczają kwoty minimalnej i - na podstawie art. 26 ustawy - uniewinniła Obwinionego od zarzuczonego czynu.

Od wskazanego orzeczenia Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych złożył odwołanie, wnosząc o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Skarżonemu orzeczeniu Rzecznik zarzucił:

1. naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 4 ustawy poprzez brak właściwego uzasadnienia i nieprzytoczenie okoliczności, które Komisja miała na względzie, odstępując od wymierzenia kary;
2. naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy, z uwagi na fakt, że Komisja nie rozpatrzyła wszechstronnie materiału dowodowego oraz nie skonfrontowała dokumentów z wyjaśnieniami Obwinionego, przez co nieuprawnienie przyjęła, że Obwinionemu nie można przypisać winy za naliczenie opłat za nadzór sprawowany przez Inspekcję Weterynaryjną w zaniżonej wysokości;
3. naruszenie art. 26 ust. 1 ustawy poprzez nieuprawnione przyjęcie, że czyn polegający na wypłacie wynagrodzenia w zawyżonych kwotach nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych z uwagi na to, że jego przedmiotem jest wartość nieprzekraczająca kwoty minimalnej.

Zdaniem Rzecznika, Komisja I instancji nie wskazała w uzasadnieniu orzeczenia argumentów przemawiających za odstąpieniem od wymierzenia kary, uniemożliwiając stronom ustosunkowanie się do motywów wydanego orzeczenia. Z związku z powyższym, Rzecznik wniósł o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia celem uzupełnienia uzasadnienia o przesłanki podjętego w tej kwestii rozstrzygnięcia.

Naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy polegało – w ocenie Rzecznika – na niezbyt gruntownym rozpoznaniu przez Komisję I instancji stanu faktycznego sprawy. Nie budzi wątpliwości fakt, że Obwiniony – co sam przyznaje – naliczał opłaty za nadzór sprawowany przez Inspekcję Weterynaryjną w zaniżonej wysokości, nie stosując przy tym zasad określonych w rozporządzeniu. Rzecznik podniósł, że przedmiotem zarzutu był czyn polegający na uszczupleniu dochodów budżetu o kwotę nie większą niż 65 361,20 zł, ponieważ brak jest dokumentów na ustalenie faktycznie uszczuplonych środków. Jednakże Komisja nie rozważyła tych kwestii dość dokładnie w aspekcie czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, a przecież brak możliwości ustalenia konkretnej kwoty zniżenia – zdaniem Rzecznika - „nie może być uznany jako brak winy ale jedynie jako wątpliwości co do ewentualnego zaistnienia czynu”.

Odnosnie do zarzutu trzeciego, Rzecznik stwierdził, że nieuprawnione było uniewinnienie Obwinionego z powołaniem się na art. 26 ustawy, albowiem wszystkie czyny zarzucone Obwinionemu objęte są dyspozycją jednego przepisu, tj. art. 5 ust. 1 ustawy, a ich przedmiotem były środki finansowe o wartości przekraczającej kwotę minimalną.

Główna Komisja Orzekająca, po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 28 października 2013 r., stwierdziła, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Zaskarżone orzeczenie jest słuszne co do meritum podjętych rozstrzygnięć, choć obarczone pewnymi wadami, które zostaną wyjaśnione poniżej.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska Rzecznika, że Komisja I instancji nie wskazała argumentów, które brała pod uwagę podejmując decyzję o odstąpieniu od wymierzenia kary Obwinionemu za czyn polegający na zniżeniu opłaty za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną w zakresie nadzoru nad rozbiorem i przetwórstwem mięsa.

Należy zauważyć, że zgodnie z unormowaniem art. 36 ustawy, w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Jako okoliczności łagodzące można uwzględnić w szczególności wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych oraz przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań. W ocenie GKO, Komisja I instancji jednoznacznie wskazała na przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary wymienione w powołanym przepisie. W uzasadnieniu orzeczenia stwierdziła bowiem, że uwzględniła okoliczność, iż Obwiniony podjął czynności likwidujące szkodę, ściągając od usługobiorców całą kwotę oraz podała, że odstąpiła od wymierzenia kary na podstawie art. 36 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy, wskazując tym samym kolejny powód swojego rozstrzygnięcia, co prawda wyłącznie poprzez powołanie właściwych przepisów. Jednakże, zdaniem GKO, przekazywanie sprawy do ponownego rozpatrzenia w tym przypadku byłoby nieracjonalne z punktu widzenia ekonomiki procesowej, tym bardziej, że odwołujący się nie podnosił zarzutu co do zasadności odstąpienia od wymierzenia kary, a jedynie wnosił o uzupełnienie uzasadnienia o przesłanki tego rozstrzygnięcia.

Należy dodać, że konstatacja Komisji I instancji – będąca odpowiedzią na wniosek Obrońcy o zastosowanie art. 28 ust. 1 ustawy - o braku możliwości przyjęcia znikomego stopnia szkodliwości tego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, pozostaje bez związku z omawianą kwestią, ponieważ wyłącznie w przypadku stwierdzenia rażącego stopnia szkodliwości naruszenia Komisja nie mogłaby zastosować instytucji odstąpienia od wymierzenia kary.

Jeśli chodzi o drugi zarzut, GKO nie zgodziła się ze stanowiskiem Rzecznika, że Komisja I instancji nie dokonała wyczerpującej oceny zebranego materiału dowodowego. Przede wszystkim bowiem w rozpatrywanej sprawie brak jest dowodów potwierdzających niezbieżność zaistnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na ustaleniu należności Skarbu Państwa w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. W samym wniosku o ukaranie (str. 5) Rzecznik stwierdził, że „Nie budzi wątpliwości fakt, iż w sprawie brak jest dokumentów jednoznacznie pozwalających na określenie faktycznie uszczuplonych środków finansowych, jednakże analiza posiadanej przez jednostkę dokumentacji wskazuje, z czysto matematycznego punktu widzenia, iż kierownik jednostki zaniżył należne dochody i to w kwocie przekraczającej kwotę minimalną”. Podobnie, dokonując analizy matematycznej dokumentów, kontrolujący ustalili, że maksymalna kwota ewentualnego zniżenia opłat wynosiłaby 65 361,20 zł, co znalazło odzwierciedlenie w postawionym zarzucie, że Obwiniony naliczył opłaty za nadzór sprawowany przez Inspekcję Weterynaryjną uszczuplając dochody budżetu w kwocie nie większej niż 65 361,20 zł.

Co istotne, brak środków dowodowych w tej sprawie, w ocenie GKO, wynika z przyczyn obiektywnych. W świetle wyjaśnień Obwinionego, nie ma wykonalnego sposobu przedubojowego ważenia drobiu (w szczególności kurcząt), tak, aby ustalić ich jednostkową wagę. Natomiast zgodnie z przepisami rozporządzenia, naliczanie opłat za sprawowanie nadzoru weterynaryjnego uzależnione jest od wagi (w trzech przedziałach wagowych różne stawki od sztuki), przy czym rozporządzenie nie wskazuje, jak ustalać wagę jednostkową tych drobnych zwierząt, przy uboju taśmowym. Lekarz weterynarii, dokonując czynności na całych partiach drobiu dostarczonego w klatkach nawet po 100 szt., przyjmuje w dokumentach zadeklarowane przez usługobiorcę stany ilościowe i wagowe. Ani lekarz sprawujący nadzór, ani Powiatowy Lekarz Weterynarii, jako kierownik jednostki, nie dysponują środkami prawnymi pozwalającymi żądać od usługobiorców segregowania drobiu według wagi.

Rozważając ten problem w świetle argumentów Obwinionego, GKO zauważyła, że Wojewódzki Lekarz Weterynarii, w wystąpieniu pokontrolnym z 19 listopada 2012 r., stwierdzając, że sposób dokumentowania w sprawdzanym okresie uniemożliwia prawidłowe naliczanie należności za nadzór nad ubojem zwierząt, nie wydał żadnych zaleceń co do trybu postępowania w tym względzie. W powołanym piśmie stwierdzono tylko, że kwestią merytoryczną pozostaje wyjaśnienie sposobu realizacji zapisów rozporządzenia MRiRW z dnia 15 grudnia 2006 r.

Uwzględniając powyższe uwagi oraz wykazane już w trakcie kontroli elementy stanu faktycznego, GKO stwierdziła, że niewątpliwie w Powiatowym Inspektoracie Weterynarii wystąpiły nieprawidłowości przy naliczaniu opłat za nadzór nad ubojem drobiu prowadzonym przez firmę „AA”. Należy bowiem zgodzić się z kontrolującymi, że nie ma takiej możliwości, aby wszystkie kurczaki w sprawdzanym okresie - jak przyjęto w wystawionych rachunkach - ważyły poniżej 2 kg, podczas gdy średnia miesięczna waga poubojowa – wykazana w dokumentach przez firmę „AA” wynosiła powyżej 2 kg. Jednocześnie również nie ulega wątpliwości, że nie można ustalić skali tych nieprawidłowości, ponieważ nie znamy (i nie ma żadnej możliwości ustalenia) prawdziwej, jednostkowej wagi kurczaków, która pozwoliłaby na naliczenie opłat zgodnie z rozporządzeniem.

Zdaniem GKO, jest to podstawowa kwestia w tej sprawie, jeżeli stawiamy Obwinionemu zarzut ustalenia należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Szacowanie tej kwoty i to w sposób zaproponowany przez rzecznika I instancji, który podał, że jest to kwota „nie większa niż”, wydaje się niewystarczające, choćby w aspekcie oceny czynu w świetle art. 26 ustawy.

Mając na względzie dyspozycję art. 19 ust. 2 ustawy, GKO rozważyła również kwestię ewentualnego zawinienia, które jest warunkiem koniecznym dla przypisania odpowiedzialności. GKO uznała, że w opisanej sytuacji nie można wskazać Obwinionemu właściwego sposobu postępowania, który pozwoliłby uniknąć naruszenia prawa. Również Wojewódzki Lekarz Weterynarii nie potrafił określić, jak powinien postąpić Obwiniony, aby ustalić liczbę ubitych kurczaków w poszczególnych przedziałach wagowych, pozostawiając bez komentarza kwestię wyjaśnienia sposobu realizacji przepisów rozporządzenia.

W tym stanie rzeczy, GKO uznała, że Obwinionemu nie można przypisać popełnienia zarzuconego czynu, albowiem w sprawie tej istnieją niedające się usunąć wątpliwości zarówno co do zaistnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, jak i winy Powiatowego Lekarza Weterynarii Pana (X). Zgodnie zaś z regulacją art. 76 ust 3 ustawy, niedające się usunąć wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obwinionego, dlatego GKO uznała uniewinnienie Obwinionego od postawionego zarzutu przez Komisję I instancji za prawidłowe.

Ustosunkowując się do ostatniego zarzutu, GKO zauważa, że wywody przedstawione w uzasadnieniu odwołania dotyczące stosowania art. 26 ustawy są – co do zasady – słuszne, jednak nie będą odnosić się do naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na ustaleniu i wypłaceniu wynagrodzenia lekarzom weterynarii w wysokości ponad 93% przychodu uzyskanego z nadzoru. Rozważając niniejszy zarzut, GKO stwierdziła, że Rzecznik I instancji dokonał błędnej subsumcji stanu prawnego przy opisanym stanie faktycznym, dokonując niewłaściwej kwalifikacji prawnej zarzuconego czynu jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Z całą pewnością wypłacenie wynagrodzeń nie ma nic wspólnego z nieustaleniem należności budżetowej, a stanowi po prostu wydatek. Wypłacenie tych wynagrodzeń w nienależnej wysokości, ustalonej niezgodnie z przepisami, będzie dokonaniem wydatku z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a więc naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 11 ustawy. Zaznaczyć wypada, że taka kwalifikacja prawna czynu podana została w zawiadomieniu o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych; oceną tą Rzecznik nie był związany.

Komisja I instancji, przyjmując za wnioskiem o ukaranie zaproponowaną przez Rzecznika kwalifikację czynu, faktycznie dokonała niewłaściwej oceny wysokości środków finansowych będących przedmiotem naruszenia, zapominając o zasadzie sumowania kwot naruszeń tego samego rodzaju w roku budżetowym. Jednakże przy właściwej kwalifikacji czynu, jako naruszenia określonego w art. 11 ustawy, zasadnie można stwierdzić, że Obwiniony dokonał wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków na kwotę 708,66 zł, a więc niższą od kwoty minimalnej, o której mowa w art. 26 ustawy. W tym stanie faktycznym i prawnym, należało uniewinnić Obwinionego od postawionego zarzutu. Wobec powyższego, mając jednocześnie na uwadze fakt, że rozstrzygnięcie jest korzystne dla Obwinionego, a ponowne postępowanie prowadziłoby do wydania analogicznego co do istoty orzeczenia uniewinniającego w zakresie tego zarzutu, GKO postanowiła utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie również w tej części.

Główna Komisja Orzekająca pragnie również podkreślić, że Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, po przeprowadzonej rozprawie w dniu 28 października 2013 r., nie podtrzymał w stanowisku końcowym odwołania Rzecznika I Instancji i wniósł o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia.

Sygn. akt BDF1/4900/58/62/RN-17/13/RWPD-59201

Mając powyższe na uwadze, Główna Komisja Orzekająca postanowiła utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji I instancji.