



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 19 października 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Kaczorkiewicz (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
Protokolant:		Paweł Matusiak

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 października 2015 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt RKO/7100/37/15, w którym wobec Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) - umarzano postępowanie (cytat z sentencji orzeczenia) „w zakresie czynu polegającego na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że naruszył art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) wskutek zaniechania terminowego odprowadzania na rachunek Wojewody (...) dochodów w kwocie 309.531,10 zł z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, pobranych w okresie od 21 marca do 10 kwietnia 2013 r. z uwagi na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych”

oraz kosztami postępowania obciążono Skarb Państwa,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Zaskarżone orzeczenie zapadło na tle następującego stanu faktycznego.

Obwiniony, pełniąc funkcję Prezydenta Miasta (...) otrzymał decyzję wydaną przez Wojewodę (...), nr FBIII.3122.6.2014, utrzymaną następnie decyzją Ministra Finansów, nr RG3/4135/2/ECH/14/BM17-MF-RWPD-82655/74946, nakazującą zwrot na rachunek budżetu państwa kwoty 309.531,01 zł tytułem wykonania obowiązku określonego w art. 255 ustawy o finansach publicznych. Gmina nie przekazała środków wynikających z wykonywania zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na jej terenie.

Wobec powyższego rzecznik dyscypliny finansów publicznych postawił Obwinionemu zarzut naruszenia art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez zaniechanie terminowego odprowadzenia na rachunek Wojewody (...) dochodów w powyższej kwocie pobieranych w okresie od 21.03.2013 r. do 10.04.2013 r.

Odnosząc się do stawianych mu zarzutów Obwiniony wskazał, iż nieprzekazanie powyższej sumy wynika z faktu, iż żądanie jej przekazania w części wygasło. Wygasło wskutek dokonania potrącenia z wierzytelności należnej Gminie wobec Skarbu Państwa z tytułu podatku od nieruchomości za rok 2012. Zdaniem Obwinionego był uprawniony – jako administracyjny organ egzekucyjny – do dokonania zajęcia wierzytelności przysługującej Skarbowi Państwa i jej wzajemnego skompensowania. Powyższa argumentacja nie znalazła uznania w oczach Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, dalej zwana „Komisją I instancji”, która orzeczeniem z dnia 9.06.2015 r.

umorzyła postępowanie stwierdzając, iż czyn miał znikomą szkodliwość dla ładu finansów publicznych.

Z rozstrzygnięciem tym nie zgodził się Obwiniony składając odwołanie i podtrzymując dotychczasową argumentację. Wskazał również na fakt, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku – wprawdzie oddalającego skargę gminy – użył sformułowania, iż art. 255 ustawy o finansach publicznych kreuje prawo majątkowe. Zdaniem Obwinionego z powyższego wynika dopuszczalność dokonania zajęcia i następnie skompensowania roszczeń. Zażądał uchylenia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania ewentualnie uniewinnienia.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, dalej zwana „GKO”, zważyła co następuje.

Rozstrzygnięcie Komisji I instancji jest wadliwe zarówno co do formy, jak i co do treści i nie może się ostać w porządku prawnym bez względu na ocenę argumentacji zawartej w odwołaniu. Z nieznanymi bliżej przyczyn Komisja I instancji postanowiła – wbrew wyraźnej regule rangi ustawowej, wyrażonej w art. 78 ust 2 ustawy, wydać w tej sprawie orzeczenie, mimo uznania, iż zachodzą okoliczności merytoryczne, w których winna orzec postanowieniem. Znikoma szkodliwość czynu dla ładu finansów publicznych znajduje się wśród okoliczności uwzględnianych z urzędu w każdym stadium postępowania zgodnie z art. 78 ust 1 pkt 7 ustawy. W przypadku stwierdzenia takiej okoliczności komisja orzekająca wydaje postanowienie (art. 78 ust. 2 ustawy) chyba, że zachodzą wyjątkowe sytuacje przewidziane w art. 78 ust. 3 obligujące do wydania orzeczenia o uniewinnieniu. Okoliczności te to sytuacja gdy czynu nie popełniono (art. 78 ust 1 pkt 1) i brak znamion czynu zabronionego w zachowaniu (art. 78 ust 1 pkt 2). W przypadku zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 78 wyłącznie w sytuacjach objętych ust 1 pkt 1 i 2 komisja orzekająca jest uprawniona do wydania orzeczenia. We wszystkich pozostałych sytuacjach ma obowiązek rozstrzygnąć postanowieniem. Z tych względów Komisja I instancji zastosowała formę rozstrzygnięcia niezgodną z ustawą. Spowodowało to niemożność orzekania merytorycznego przez GKO – jakiegokolwiek próby rozstrzygnięcia reformatoryjnego w tej sytuacji spotkałyby się z zarzutem naruszenia dwuinstancyjności postępowania i to zarzutem, który – co istotne w sprawie – mogłyby podnieść obie strony.

Rozstrzygnięcie Komisji I instancji jest nie tylko wadliwe formalnie ale również absurdalne z punktu widzenia merytorycznego. Jest jedynie próbą uniknięcia przyjęcia

jednoznacznego stanowiska wobec problemu dopuszczalności (bądź nie) dokonania zajęcia kwoty przekazywanej na podstawie art. 255 ustawy o finansach publicznych i dokonywania z niej potrąceń. Komisja I instancji w ogóle nie rozpoznała istoty sporu. Jeżeli uważała, iż zachowanie takie byłoby dopuszczalne winna wprost to przyznać i uniewinnić Obwinionego od stawianych mu zarzutów. W wypadku przeciwnym winna przypisać odpowiedzialność. Tymczasem Komisja I instancji nie rozpoznała samej istoty sprawy - nie tylko stwierdziła, iż „przebieg postępowania egzekucyjnego wobec Skarbu Państwa nie ma znaczenia dla sprawy” ale uniknęła podejmowania jakichkolwiek rozstrzygnięć w kwestii przypisania odpowiedzialności. Przyjęcie, iż do czynu doszło, ale jest on znikomo szkodliwy dla ładu finansów publicznych jest w okolicznościach niniejszej sprawy urąganiem podstawowym zasadom ładu związanego z gospodarowaniem środkami publicznymi. GKO w składzie orzekającym w niniejszej sprawie uznała, iż trudno sobie wyobrazić bardziej szkodliwy czyn niż konstruowanie własnych reguł dokonywania rozliczeń finansowych z budżetem państwa i dokonywane potrąceń w sposób wykraczający poza uregulowania ustawowe. Oznacza to bowiem nie tylko uszczuplenie konkretnych kwot i uszczerbek finansowy, ale również to, że osoba powołana do wykonywania przepisów ustawowych uzurpuje sobie kompetencje ustawodawcy i „tworzy” nieprzewidziane w porządku prawnym sposoby rozliczeń. W tej sytuacji - w przypadku przyjęcia, iż do czynu doszło – należy uznać, iż o jakiegokolwiek znikomej szkodliwości czynu dla ładu finansów być nie może.

Skonstatowawszy powyższe GKO pragnie się odnieść wprost do argumentacji zawartej w odwołaniu a dotyczącej dopuszczalności zajęcia i skompensowania należności. Zdaniem GKO problem powstał ze względu na nierozróżnianie przez Obwinionego pojęcia „obowiązku” od pojęcia „zobowiązania”. Obwiniony przyjął, iż w sytuacji gdy przepis konstruuje dla niego obowiązek przekazania kwot to jest on stroną stosunku zobowiązaniowego w rozumieniu prawa cywilnego, samo przekazanie jest wierzytelnością, zaś on - jako organ egzekucyjny - może dokonywać swobodnego zajęcia i potrącenia. Tak – zdaniem GKO – nie jest.

Przede wszystkim kwota środków jaka ma być przekazana z tytułu kwot przypadających Skarbowi Państwa z tytułu udziału w gospodarowaniu nieruchomościami jest niepodatkową należnością budżetową i może podlegać potrąceniu wyłącznie na zasadach określonych w art. 62 i nast. ustawy o finansach publicznych. Po drugie ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje (art. 1a pkt 12) stosowanie środków egzekucyjnych wobec (z tych które mogą mieć zastosowanie w sprawie) wierzytelności oraz

praw majątkowych. Co do pierwszej z tych kategorii wypowiedział się Sąd Okręgowy w Katowicach w postanowieniu z dnia 18.06.2012 r. sygn. akt II C 297/08 następnie utrzymanym w mocy postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18.09.2012 r. sygn. akt I ACz 715/12, w którym sąd jednoznacznie wskazał, iż obowiązek przekazania kwoty 75% udziału w dochodach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie jest należnością o charakterze cywilnoprawnym. Skutkiem powyższego nie kreuje żadnego stosunku zobowiązaniowego, nie tworzy żadnej wierzytelności w rozumieniu prawa cywilnego. Jest to wyłącznie niepodatkowa należność budżetowa w rozumieniu art. 60 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Brak wierzytelności wyklucza możliwość zajęcia wierzytelności oraz jej potrącenie. Całkowicie chybione są tu rozważania pełnomocnika Obwinionego dotyczące analogii między art. 255 ustawy o finansach publicznych a art. 353 § 1 Kodeksu Cywilnego. Konstrukcja nie tylko nie jest „identyczna” jak sugeruje strona Obwinionego lecz jest wręcz wprost odmienna ze względu na brak komponentu równości stron. Nie może być mowy o jakimkolwiek stosunku zobowiązaniowym jeżeli nie ma mowy o równości podmiotów – stron danej relacji. To istota odróżnienia „zobowiązania” do danego zachowania od ustawowego „obowiązku” danego zachowania. I wprawdzie w języku potocznym pojęcia te stosowane są zamiennie (również niesłusznie) to pełnomocnik profesjonalny winien oba te terminy od siebie odróżniać.

Obwiniony wskazywał, iż jest to prawo majątkowe podlegające zajęciu. Z tą koncepcją, mimo wyrwanych z kontekstu fragmentów uzasadnienia wyroku WSA, również nie sposób się zgodzić. Pojęcie „majątku” w znaczeniu aktywów tożsame jest z używanym w art. 44 Kodeksu cywilnego pojęciem mienia (wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2014 r. sygn. akt. I ACa 1278/13). Nie stanowi mienia żadne określone zachowanie się czy tak jak w tym wypadku żądanie wykonania obowiązku. I wreszcie pełnomocnik Obwinionego nie był w stanie wskazać podstaw prawnych do dokonania potrącenia z jednej strony sugerując, iż stosowano tu analogie do potrącenia w rozumieniu Kodeksu Cywilnego, z drugiej strony wskazując uprawnienie do zaliczania kwot wpłaconych na poczet kosztów egzekucyjnych i twierdząc, iż wskutek zajęcia wstąpił w prawa wierzyciela. GKO konstrukcje takowe stanowczo odrzuca – zasady dokonywania potrąceń dokonywanych z niepodatkowymi należnościami budżetowymi zostały w sposób wyczerpujący określone w art. 62-63 ustawy o finansach publicznych i regulacje te, jako *lex specialis* wobec ogólnych zasad dokonywania potrąceń, nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

Wobec powyższego, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.