



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 16 czerwca 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
Protokolant: (...)		Anna Jedlińska

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 czerwca 2014 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt RKO.5011.45.2013, którym Komisja uznała Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 16 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) – zwanej dalej ustawą, polegającego (cytat z sentencji orzeczenia) „na niewykonaniu w terminie, który przypadał na dzień 21 grudnia 2010 r. zobowiązań Miasta (...) z tytułu wyroku Sądu (...) sygn. akt (...) z dnia 10 listopada 2010 r. w kwocie 11.388.474,63 zł (należność główna – 9.775.697,78 zł, ustawowe odsetki liczone od dnia 5 września 2009 r. – 1.525.008,85 zł, koszty procesu – 87.768,00 zł, czego skutkiem była zapłata w dniu 5 stycznia 2011 r. odsetek za zwłokę w okresie od 21 grudnia 2010 r. do 5 stycznia 2011 r. w wysokości 55.708,09 zł. Ww. zobowiązanie winno być opłacone najpóźniej w dniu 21 grudnia 2010 r. a zostało uregulowane w dniu 5 stycznia 2011 r. Czyn – stosownie do art. 22 cyt. ustawy o

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – popełniono dnia 22 grudnia 2010 r.

Powyższe jak i obecnie i w dacie popełnienia ww. czynu było sprzeczne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 tj.).”

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy, 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 Warszawie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (zwana dalej RKO), orzeczeniem z dnia 9 grudnia 2010 r. uznała Pana (...), w dacie popełnienia zarzucanego czynu, Prezydenta Miasta (...), na podstawie art. 19 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) – zwanej dalej ustawą, winnym zarzucanego czynu, w rozumieniu obowiązującego obecnie i w dacie popełnienia zarzucanego czynu określonego w art. 16 ust 1 ustawy, polegającego na niewykonaniu w terminie, który przypadał na dzień 21 grudnia 2010 r., zobowiązań Miasta (...)wynikających z wyroku Sądu (...)sygn. Akt (...) z dnia 10 listopada 2010 r. w kwocie 11.338.474,63 zł (w tym należność główna – 9.775.697,78 zł, ustawowe odsetki liczone od dnia 5 września 2009 r. w kwocie 1.525.008,85 zł oraz koszty procesu – 87.768 zł), czego skutkiem była zapłata w dniu 5 stycznia 2011 r. odsetek za zwłokę w okresie 21 grudnia do 5 stycznia 2011 r. w wysokości 55.708,09 zł. Zobowiązanie to winno zostać opłacone najpóźniej w dniu 21 grudnia 2010 r., a zostało uregulowane w dniu 5 stycznia 2011 r. Czyn ten – zarówno w czasie w dacie, tj. 22 grudnia 2010 r., jak i w czasie orzekania był sprzeczny z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Za powyższe naruszenie na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz, zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy, obciążyła obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

W uzasadnieniu, RKO odniosła się do przedstawionej przez obwinionego na rozprawie argumentacji, stwierdzając, że zapłata wymaganej kwoty wynikała z wyroku sądowego i zgodnie z art. 256 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, mogła być dokonana bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel, a wymagane zmiany planu mogły być dokonywane z innych podziałek klasyfikacji wydatków. Zdaniem RKO, nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia Obwinionego, iż wykazał w sprawozdaniu z wykonania budżetu zobowiązania wymagalne a RIO wydała pozytywną opinię w tej sprawie. Obwiniony uczynił jedynie to, co powinien a RIO nie jest organem właściwym w sprawie orzekania, czy dany czyn stanowi, czy nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto, RKO stwierdziła, że Obwiniony, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zobowiązany był do terminowego regulowania zobowiązań miasta Skierniewice z tytułu wyroku sądowego, bez względu na to, czy miał zaplanowane na ten cel środki w budżecie. Art. 256 stanowi, iż zobowiązania z wyroków sądowych korzystają z prawa pierwszeństwa i można je wykonać nawet, gdy nie są one przewidziane w planie finansowym, a następnie dokonać zmian w tym planie. Niezależnie od powyższego stan środków pieniężnych na rachunku budżetu na dzień 21 grudnia 2010 r. wynosił 36.391.786,71 zł, co oznaczało, że Miasto dysponowało środkami pieniężnymi pozwalającymi uregulować to zobowiązanie.

W ocenie RKO, wina Obwinionego nie budzi wątpliwości; miał bowiem w każdej chwili możliwość i obowiązek monitorowania stanu zobowiązań jednostki i analizowania możliwości ich uregulowania. Obwiniony mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez zapłatę powstałego zobowiązania w obowiązującym terminie.

Zgodnie z orzecnictwem RKO, popełniony czyn wyczerpywał znamiona naruszenia dyscypliny finansów w rozumieniu art. 16 ustawy, w dniu popełnienia czynu. Biorąc pod uwagę wysokość kwoty nieterminowo uregulowanego zobowiązania i zapłaconych odsetek za zwłokę oraz uwzględniając warunki osobiste Obwinionego uprzednią niekaralność oraz to, że

objął stanowisko 13 grudnia 2010 r., RKO wymierzyła Obwinionemu, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy, karę upomnienia.

Pełnomocnik Obwinionego, w dniu 15 stycznia 2014 r., złożył odwołanie od orzeczenia RKO przy RIO w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., w którym wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionego, względnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i odstąpienie od wymierzenia kary, ewentualnie uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W odwołaniu pełnomocnik przedmiotowemu orzeczeniu zarzucił:

- błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że stan środków finansowych pozwalał na uregulowanie zobowiązania wynikającego z wyroku Sądu (...) sygn. akt (...) z dnia 10 listopada 2010 r. i Obwiniony ponosi winę za nieuregulowanie należności w terminie,
- naruszenie zasad postępowania, o którym stanowi art. 89 ustawy, poprzez niedokonanie wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, w szczególności pominięcie, przy ocenie zeznań świadka - (...) oraz wyjaśnień obwinionego (...), o braku możliwości uregulowania w terminie zobowiązania wynikającego z wyroku Sądu (...), sygn. (...) z dnia 10 listopada 2010 r.,
- z ostrożności procesowej – naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy, poprzez nieodstąpienie od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu, obrońca stwierdził, że, w ocenie Obwinionego, wydane przez RKO rozstrzygnięcie jest nieprawidłowe, bowiem zostało oparte na błędnie ustalonym stanie faktycznym, co wynikało z naruszenia reguł oceny materiału dowodowego.

Wskazał, że treść art. 256 ustawy o finansach publicznych, nie można odczytywać w oderwaniu od obiektywnych możliwości dokonania płatności; należy bowiem pamiętać, że, zgodnie z art. 19 ust. 2 odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Płatność powinna zostać dokonana do 21 grudnia 2010 r., a więc, praktycznie, w ostatnich 10 dniach roku budżetowego płatność tak znacznej kwoty nie mogła być zrealizowana. W ostatnich

dniach roku zaangażowanie wykonania planu przypisanego poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu oraz poszczególnym miejskim jednostkom organizacyjnym uniemożliwiało tak znaczne zmiany założeń budżetowych.

Ponadto podniósł, że RKO stwierdziła, iż poziom środków na rachunku bankowym umożliwił dokonanie płatności. RKO oparła się na zestawieniach stanu rachunków bankowych na poszczególne dni w okresie od 20 do 31 grudnia 2010 r. Z wyjaśnień Obwinionego i (...) wynika, że uwzględnione w zestawieniach salda rachunków nie uwzględniają, tzw. limitów wydatków, które każda jednostka budżetowa i Urząd miasta zobowiązane są przedstawiać z tygodniowym wyprzedzeniem. Ponadto, środki finansowe w części stanowiły oświatową subwencję ogólną przekazaną w grudniu 2010 r. z przeznaczeniem na styczeń 2011 r. w wysokości 11.089.869 zł oraz dotację celową z budżetu państwa otrzymaną w grudniu 2010 r. na wydatki Komendy Miejskiej (...) w styczniu 2011 r. –w wysokości 572.234 zł. Powyższe środki nie mogły zostać przeznaczone na inne cele.

W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, RKO w ogóle nie odniosła się do powyższych kwestii, opierając się tylko i wyłącznie na danych dotyczących salda środków na rachunku bankowym miasta. Komisja nie odniosła się również do materiału dowodowego w postaci zeznań świadka (...) i wyjaśnień Obwinionego, czym naruszyła postanowienia art. 89 ust. 1 ustawy oraz art. 137 ust. 2 ustawy, poprzez niewskazanie przyczyn pominięcia, przy ustalaniu stanu faktycznego, dowodu z zeznań świadka i Obwinionego.

Całokształt powołanych wyżej okoliczności w ocenie obrońcy dał podstawę do stwierdzenia, iż Obwiniony, mimo dołożenia należytej staranności, nie miał obiektywnych możliwości terminowego zrealizowania płatności wynikającej z wyroku sądowego. Należy przy tym podkreślić, że przyczyną niezrealizowania przedmiotowej płatności nie było to, że w budżecie nie było zaplanowanych środków na ten cel, lecz okoliczność, iż miasto nie dysponowało wolnymi środkami w takiej kwocie. Tym samym, Obwinionemu nie można przypisać winy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z ostrożności procesowej, Pełnomocnik podtrzymał stanowisko, iż w razie uznania, że okoliczności te nie stanowią o braku winy Obwinionego, to winny być one traktowane, jako okoliczności łagodzące, w rozumieniu art. 36 ust. 1 i 2 ustawy i uzasadniające wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary. Z uzasadnienia wynika, że, przy wymierzaniu kary, RKO

uwzględniła kwotę nieterminowego uregulowanego zobowiązania i odsetek oraz warunki osobiste Obwinionego, tj. uprzednią niekaralność oraz to, że objął stanowisko 13.12.2010 r.

Wskazał też, że Komisja nie uwzględniła jeszcze innych okoliczności łagodzących, a mianowicie, że płatność miała zostać dokonana w końcu roku budżetowego, w którym to okresie dokonywanie jakichkolwiek zmian jest praktycznie niemożliwe. Ponadto, był to okres świąteczno-noworoczny, w czasie którego, z natury rzeczy, struktury Urzędu działają w nieco odmienny sposób. RKO nie wzięła również pod uwagę, iż Obwiniony w toku niniejszego postępowania złożył wyczerpujące wyjaśnienia i przedstawił szeroką dokumentację. Ponadto, należy wskazać, że od daty naruszenia upłynął już długi czas, (prawie trzy lata), a w tym okresie Obwiniony właściwie wykonywał swoje obowiązki. W tej sytuacji, nawet przy przyjęciu, iż nie zachodzą okoliczności wyłączające winę Obwinionego, niewątpliwie istnieją przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary.

Główna Komisja Orzekająca na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2014 r., dokonała analizy zebranego materiału dowodowego, orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji oraz wniesionego przez Obwinionego odwołania.

GKO w pierwszej kolejności dokonała oceny orzeczenia RKO z dnia 9 grudnia 2013 r. z punktu widzenia poprawności aktualnego stanu prawnego i faktycznego i stwierdziła, że został on ustalony błędnie.

Błędna ocena prawna wynika z interpretowania postanowień art. 256 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i przyjęciu, że jego treść stanowi swoisty nakaz działania oraz, iż stanowi, że „zobowiązania wynikające z wyroków sądowych korzystają z prawa pierwszeństwa”. RKO nie wzięła również pod uwagę uwarunkowań, które determinują takie działania. Ponadto, w art. 256 ustawy o finansach publicznych, znajduje się stwierdzenie, iż „wydatki mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel”, co daje jedynie możliwość ponoszenia tych wydatków bez względu na ustalony dla właściwego paragrafu limit wydatków (lub nie ustalenie takiego limitu), jak również sankcjonuje dokonanie wydatku, a następnie dokonanie w budżecie odpowiednich zmian oraz możliwość dokonania przeniesień ze środków otrzymanych z rezerw celowych.

GKO uważa, iż zasadne jest traktowanie postanowień art. 256 ustawy o finansach publicznych, jako możliwości regulowania wydatków nieprzewidzianych, powstałych z

określonych uwarunkowań, bez konieczności zachowania, wymaganych w przypadku innych wydatków, procedur, np. konieczności posiadania w danym paragrafie zaplanowanych środków, lub dokonanie stosownych przeniesień wydatków. W praktyce bowiem, przy opracowywaniu projektu budżetu, w zasadzie, nie ma możliwości zaplanowania odpowiednich środków na ten cel, z uwagi na nieprzewidywalny ich charakter. Należy uznać, że ten szczególny tryb regulowania tych wydatków nie może oznaczać obligatoryjności ich dokonywania, bez konieczności ustalenia i analizy innych uwarunkowań, które nie tylko umożliwiają ich dokonywanie, ale również w pełni to uzasadniają.

Należy przyjąć, że o możliwości ich dokonania przesądzać powinna głównie wielkość pozostałych do zrealizowania wydatków do końca roku oraz wielkość i charakter zaangażowania wydatków. Podkreślenia wymaga, że możliwości dokonywania tego typu wydatków są głównie ograniczane ich wielkością oraz okresem czasu pozostającego do końca roku budżetowego. Im wyższa jest do uregulowania kwota tych wydatków oraz krótszy okres do końca roku, tym możliwości są bardziej ograniczone. Niezależnie od powyższego, zasadne jest również w niniejszej sprawie ustalenie ewentualnych negatywnych skutków finansowych (i ich wysokości) dla budżetu, które mogą wystąpić z uwagi na dokonanie lub niedokonanie takich wydatków, np. czy zasadne jest dokonywanie takich wydatków kosztem niewypłacenia wynagrodzeń, nieodprowadzenia składek do ZUS, podatku do urzędu skarbowego. GKO stwierdza, że RKO nie dokonała takich analiz i ocen pozwalających na dokonanie poprawnej oceny prawnej.

GKO uważa, iż RKO oceniła również błędnie stan faktyczny, tj. okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Założenie, iż „posiadanie na dzień 21 grudnia 2009 r., na rachunkach bankowych środków pieniężnych w kwocie 36.391.786,71 zł pozwoliło na uregulowanie zobowiązań w tytułu wyroku sądowego” (w kwocie 11.005.554,29 zł) jest daleko niewystarczające, bowiem nie zostały ustalone okoliczności, na podstawie których RKO mogłaby stwierdzić, iż środki na rachunkach bankowych mogły zostać wykorzystane na opłacenie zobowiązań i tym samym Obwiniony miał możliwości uregulowania tych zobowiązań (w całości, lub w części), ale tego nie uczynił. Nie zostały rozpoznane i ustalone faktyczne uwarunkowania, choćby te podstawowe, określone wyżej przez GKO.

Tym samym, GKO uważa, że dokonanie przez RKO błędnej oceny stanu prawnego i niekompletnej oceny stanu faktycznego uniemożliwia ustalenie winy i bezsporne przypisanie jej Obwinionemu.

Poza tym GKO negatywie ocenia nieuwzględnienie przez RKO zeznań obwinionego i świadka p. (...) - Skarbnika Miasta (...).

Z zeznań tych wynika, iż część kwoty pozostającej na rachunkach bankowych stanowiły środki oświatowej subwencji ogólnej (11.089.869 zł) oraz środki na wydatki Komendy Miejskiej na styczeń 2010 r. (572.234 zł.). Wyjaśnień tych RKO nie uwzględniła i wskazała przyczyn ich nieuwzględnienia.

GKO zauważa ponadto, iż RKO, stwierdzając, iż Obwiniony miał w każdej chwili możliwość i obowiązek monitorowania stanu zobowiązań i analizowania możliwości ich uregulowania i mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez zapłatę ww. zobowiązania w obowiązującym terminie – powinna wskazać, jakie działania powinny być podejmowane przez Obwinionego. Takie ogólne stwierdzenia, jak się wydaje, odnoszące się jedynie do zakresu obowiązków, bez jednoznacznego określenia faktycznych zachowań, zdaniem GKO, są nie do przyjęcia.

Mając powyższe na uwadze Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.