



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 5 marca 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Sylwester Kuchnio
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Katarzyna Ronikier-Dolańska
	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Bielecki (spr.)
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 marca 2018 r. odwołania Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach na niekorzyść Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z dnia 17 lipca 2017 r., sygn. akt: KDF-53/20/2017, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Przewodniczącego Zarządu Związku (...) – którym uniewinniono od zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18c ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.), polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, co miało wpływ na niewykonanie w terminie, tj. w dniu 28 lipca 2015 r. zapłaty zobowiązania Związku (...) w kwocie 365.320,49 zł

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.), 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 z dnia 17 lipca 2017 r., sygn. akt KDF-53/20/2017 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach, po ponownym rozpoznaniu sprawy, uniewinniła Pana (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Przewodniczącego Zarządu Związku (...), obecnie na emeryturze, któremu zarzucano naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18c ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej „uondfp”, polegające na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, a działanie to miało wpływ na niewykonanie w terminie, tj. w dniu 28 lipca 2015 r., zapłaty zobowiązania jednostki w kwocie 365.320,49 zł na rzecz Przedsiębiorstwa (...) kwotę 281.075 zł wraz z ustawowymi odsetkami, które w dacie uprawomocnienia się wyroku wynosiły 70.191,74 zł oraz kwotę 14.053,75 zł tytułem zwrotu kosztów sądowych, co miało stanowić naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 oraz z art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej dalej „ufp”.

W związku z powyższym Regionalna Komisja Orzekająca orzekła, że koszty postępowania, na podstawie art. 167 ust. 2 uondfp, ponosi Skarb Państwa.

Sygn. akt BDF1.4800.92.2017

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że Obwiniony sprawował funkcję Przewodniczącego Związku (...) od 1 listopada 2011 r. do 30 listopada 2015 r. W dniu 26 listopada 2015 r. z rachunku bankowego Związku (...) dokonano na rachunek komornika sądowego spłaty w kwocie 333.978,13 zł i następnie w dniu 1 grudnia 2015 r. w kwocie 16.888 zł oraz 2 grudnia 2015 r. w kwocie 3.390 zł. Komornik działał na podstawie tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym z wniosku (...) na podstawie wyroku z dnia 26 maja 2015 r., którym Sąd Okręgowy w (...) po rozpoznaniu sprawy przeciwko Związkowi (...) zasądził na rzecz (...) kwotę 281.075 zł wraz z odsetkami oraz 14.053,75 zł tytułem zwrotu kosztów sądowych.

Należy wskazać, że orzeczeniem z dnia 9 marca 2017 r., sygn. akt BDF1.488.91.2016 Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp:

- uchyliła zaskarżone orzeczenie Komisji I Instancji w części dotyczącej zarzutu określonego w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp i w tym zakresie przekazała sprawę do ponownego rozpoznania przez RKO w Kielcach,

- utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie.

Biorąc pod uwagę ramy wyznaczone przez przepis art. 150 uondfp, Komisja I Instancji ponownie rozpatrując sprawę dokonała szczegółowej analizy uzasadnienia orzeczenia GKO i ustaliła, że GKO oparła się na ustaleniach dowodowych Komisji I Instancji. Jednak GKO uznała, że ustalony stan faktyczny nie pozwalał na uniewinnienie Obwinionego od zarzutu popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp.

W następstwie ponownego rozpatrzenia sprawy RKO dokonała wskazanych przez GKO ustaleń.

Ustalono, że w okresie sprawowania przez Obwinionego funkcji nie były w Związku wprowadzone procedury kontroli zarządczej, natomiast sprawa z wyroku Sądu Okręgowego w (...) była jedyną dotyczącą powstałej szkody będącej przedmiotem zawiadomienia Rzecznika, ale oprócz niej miały miejsce zasądzone wyroki w sprawie ustanowienia służebności oraz postępowanie o zapłatę zaległych odsetek (nieprawomocny). Jednakże owe postępowania nie mają bezpośredniego związku z przedmiotową sprawą. Ponadto Związek rozwiązał współpracę z dotychczasowym pełnomocnikiem, a w zakresie powstałego z jego

strony zaniedbania obecny Zarząd nie podjął na razie dalszych działań (pismo z dnia 7 lipca 2017 r., znak (...)2000.36.2017, Przewodniczącego Związku (...)).

Komisja ponownie rozpoznając sprawę w granicach, w jakich nastąpiło przekazanie ustaliła, że wyrokiem z dnia 26 maja 2015 r. Sąd Okręgowy w (...) po rozpoznaniu sprawy przeciwko Związkowi (...) zasądził na rzecz (...) kwotę 281.075 zł wraz z odsetkami liczonymi od 4 czerwca 2013 r. oraz 14.053,75 zł tytułem zwrotu kosztów sądowych. Po otrzymaniu wyroku Obwiniony polecił radcy prawnemu złożyć środek zaskarżenia do Sądu Apelacyjnego w (...). Radca prawny zapewnił Obwinionego, że z apelacją wystąpi jeśli tylko otrzyma uzasadnienie od wyroku. Powziąwszy takie zapewnienie Obwiniony kilkakrotnie pytał radcę prawnego czy apelacja została wniesiona. Radca prawny informował go, że jeszcze nie, ponieważ nie otrzymał pisemnego uzasadnienia i zapewniał Obwinionego, że po otrzymaniu uzasadnienia wyroku złoży apelację niezwłocznie. Dnia 30 lipca 2015 r. Obwiniony na posiedzeniu Zarządu Związku ponownie zapytał radcę prawnego, czy odwołanie od wyroku zostało wniesione. Radca oświadczył, że tak, ale z naruszeniem ustawowego terminu do jego wniesienia. Wyjaśnił przy tym, że uzasadnienia do wyroku nie otrzymał do rąk własnych, ale odebrała je jego żona, która zapomniała je przekazać i stąd uchybienie terminowi. Ponadto na tym samym posiedzeniu radca prawny zapewnił, że złożył w tej sprawie wyjaśnienia do Sądu Okręgowego w (...) i termin do wniesienia apelacji zostanie przywrócony. Obwiniony oraz Zarząd Związku zaufali prawnikowi i nie sprawdzili czy jego działania są prawidłowe.

Oceniając działania Obwinionego poprzez pryzmat wyznaczony przez GKO, Komisja I Instancji ustaliła, że w Związku nie wprowadzono formalnych procedur kontroli. W związku z tym Komisja I Instancji stwierdziła, że Obwinionemu nie można postawić zarzutu, iż po powzięciu informacji o przekroczeniu terminu do wniesienia apelacji nie dopełnił obowiązku wynikającego z tych procedur. Ponadto Komisja podniosła, że sprawa była prowadzona przez profesjonalnego pełnomocnika i w dacie tej zgodnie ze stanem faktycznym pełnomocnik podjął czynności zmierzające do przywrócenia terminu do wniesienia apelacji. Zdaniem Komisji I Instancji Obwiniony w dniu 30 lipca 2015 r. podjął adekwatne do sytuacji działania, które pozwoliły mu oraz Zarządowi Związku uzyskać zgodną z rzeczywistością wiedzę, że pełnomocnik podjął czynności, których skutkiem jest to, że niezależnie od tego czy wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia apelacji będzie skuteczny czy też nie, to w dacie 30 lipca 2015 r. wyrok Sądu Okręgowego w (...) nie był jeszcze prawomocny.

Komisja I Instancji wskazała na konieczność precyzyjnego określenia, zgodnie z art. 18c ust. 1 pkt 4 uoandfp – daty niewykonania lub nienależytego wykonania przez Obwinionego

obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, a następnie terminu, w którym Obwiniony winien wykonać wyrok Sądu Okręgowego w (...). Przy czym Komisja wskazała, że interpretacja tego przepisu powinna uwzględniać treść art. 21 uondfp. Ponadto Komisja I Instancji stwierdziła, że za datę zaniechania nie można przyjąć dnia następującego po dniu 30 lipca 2015 r., gdyż w dacie tej Obwiniony podjął opisane wyżej działania w celu uzyskania informacji o stanie sprawy związanej z niekorzystnym dla Związku wyrokiem Sądu Okręgowego w (...) i - zdaniem Komisji - były to działania adekwatne czyli dostosowane do okoliczności.

Mając na względzie uwagi poczynione przez GKO w zakresie celów kontroli zarządczej, Komisja I Instancji ponownie potwierdziła w argumentacji fakt udziału w sprawie fachowego pełnomocnika i jednak należyte wykonywanie obowiązków przez Obwinionego w zakresie kontroli zarządczej. Komisja podniosła, że informacja o przekroczeniu terminu do wniesienia apelacji była dostarczona innym członkom Zarządu Związku. Członkowie Zarządu nie podjęli w tej sprawie żadnych działań, jak również nie zobowiązali do tego Przewodniczącego (Obwinionego). Zdaniem Komisji, wprawdzie brak takiego zobowiązania nie zmienia oceny Komisji, że obowiązki w zakresie kontroli zarządczej można wywieść z art. 68 ust. 2 ufp, jednak dla oceny czy Obwiniony ponosi winę w zakresie wskazanym we wniosku o ukaranie jest to okoliczność o istotnym znaczeniu.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy wskazuje, że w dniu 12.11.2015 r. Sąd Okręgowy w (...) nadał wyrokowi klauzulę wykonalności, wskazując, że orzeczenie podlega wykonaniu jako prawomocne od dnia 28.07.2015 r. Zatem na skutek tej czynności Sądu podjętej po ponad 3 miesiącach od dnia 30.07.2015 r. wyrok stał się prawomocny i wykonalny z datą poprzedzającą ten dzień. Zdaniem Komisji I Instancji nie można postawić zarzutu Obwinionemu, że skoro w dacie posiedzenia Zarządu Związku wyrok był prawomocny i podlegał wykonaniu, to on powinien ten wyrok wykonać. Obwiniony i radca prawny, pozostawali bowiem w usprawiedliwionym przekonaniu, że na skutek złożonej apelacji wyrok zostanie zmieniony, a więc, że się nie uprawomocni. Zatem w przypadku wygranej nie będzie obowiązku poniesienia kosztów procesu, a w przypadku przegranej Obwiniony miał prawo zakładać, że radca prawny wywiązując się z obowiązków wynikających z udzielonego mu pełnomocnictwa tak poprowadzi sprawę by nawet w przypadku przegranej nie dopuścić do powstania kosztów postępowania egzekucyjnego.

W dniu 26.11.2015 r. z rachunku bankowego Związku (...) dokonano na rachunek Komornika Sądowego spłaty zajęcia sądowego w kwocie 333.978,13 zł (zajęcie rachunku) i

następnie w dniu 1 grudnia 2015 r. na kwotę 16.888 oraz w dniu 2 grudnia 2015 r. na kwotę 3.390 zł.

Komisja wskazała, że ponownie uniewinniając Obwinionego wzięła pod uwagę okoliczność, że czynnością sprawczą objętą penalizacją jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Obowiązki te, zdaniem Komisji, są niewykonane lub nienależycie wykonane, jeżeli kierownik takiej jednostki nie zapewni – wbrew dyspozycji art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp – funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie zgodności działania z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (art. 68 ust. 2 pkt 1 ufp). Przy czym zaniechania w tym zakresie muszą być zgodne z art. 19 ust. 2 uondfp. Komisja I Instancji wskazała ponadto na definicje „winy”. Jej zdaniem, niezasadnym w ocenie GKO, jest to określony stosunek psychiczny sprawcy do czynu w chwili jego popełnienia. Udowodnienie winy sprowadza się do wskazania określonej świadomości faktycznej i prawnej w czasie popełnienia czynu oraz określonego stosunku sprawcy do popełnionego czynu.

Komisja podtrzymała stanowisko, że uznanie w przedmiotowej sprawie odpowiedzialności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp, wymagałoby wskazania przez komisję właściwego sposobu postępowania. W świetle przytoczonego orzecznictwa GKO, komisja powinna odpowiedzieć na pytanie, czy w ustalonym stanie faktycznym Obwiniony miał możliwość innego zachowania i czy komisja potrafi wskazać Obwinionemu jak powinien postąpić, aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych.

W konstatacji Komisja I instancji stwierdziła, że nawet gdyby przyjąć, że zachowanie Obwinionego polegające na zaniechaniu żądania od radcy prawnego dokumentów w sprawie wyczerpuje przesłankę zarzucanego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to i tak nie można przypisać mu winy, gdyż nie można wskazać, że prawidłowym zachowaniem Obwinionego po posiedzeniu Zarządu Związku w dniu 30 lipca 2015 r. było zaproponowanie wykonania wyroku. Do uznania zatem, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych (zgodnie z art. 19 ust. 2 uondfp) wina jest przesłanką niezbędną, a skoro nie można jej Obwinionemu przypisać, to - na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp - Komisja I Instancji uznała, że w zarzucanym czynie określonym w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, pismem z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt RDFP-14/2016/2017, odwołał się Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach.

Odwołując się od orzeczenia Komisji I Instancji, Zastępca Rzecznika wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia zarzucając mu obrazę art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp i wnosząc o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez RKO przy RIO w Kielcach.

W uzasadnieniu odwołania Zastępca Rzecznika, po przedstawieniu dotychczasowego przebiegu sprawy, stwierdził, że Komisja I Instancji nie miała podstaw do uniewinnienia Pana (...).

Rzecznik ponownie wykazał, że doszło do naruszenia przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i sprawca czynu mógł naruszenia uniknąć przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku.

Argumentując swoje stanowisko Rzecznik przywołał treść art. 355 § 1 Kodeksu cywilnego (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.), w którym jest mowa o należytej staranności dłużnika, czyli modelu zachowań prowadzących do spełnienia świadczenia. Przenosząc takie pojęcie na grunt art. 19 ust. 2 uondfp w związku z art. 4 i art. 4a tejże ustawy Rzecznik wskazał, że szczególną starannością powinien wykazać się kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Dodał przy tym, że w świetle art. 19 ust. 2 uondfp, nie sposób mówić o jednym wzorcu osoby odpowiedzialnej za finanse, ale o wielu zobiektywizowanych wzorcach w zależności od funkcji pełnionej w jednostce. W kontekście stanu faktycznego w przedmiotowej sprawie Rzecznik wskazał również, że przez prawie 5 miesięcy należności stanowiące dochód Skarbu Państwa były przekazywane z opóźnieniem. Jego zdaniem wzorzec zachowania w niniejszej sprawie jest bardzo prosty. Obwiniony bowiem wiedział o toczącym się przeciwko Związkowi procesie o zapłatę. Miał świadomość niekorzystnego dla Związku rozstrzygnięcia sprawy w pierwszej instancji, był dłużnikiem. Posiadał odpowiednią dokumentację na ten temat. Niestety nie dochował należytej staranności w sukcesywnym dowiadrywaniu się na jakim etapie jest postępowanie odwoławcze. Nawet w sytuacji, gdy posiadał fachowego pełnomocnika do

reprezentowania w sprawie, jako kierownik jednostki winien był sam zasięgnąć informacji o procesie, a nie uznawać wielokrotnych ustnych zapewnień, iż apelacja została wniesiona i strona czeka na wyznaczenie terminu rozprawy. Powinien poprosić radcę prawnego o przedstawienie dowodów na jego zapewnienia. W tym względzie Obwiniony nie wykazywał zaangażowania i nadmiernie, nieostrożnie ufał swoim pracownikom. Rzecznik podniósł również, że zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp obowiązkiem Obwinionego było zapewnienie w jednostce funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Brak skuteczności i efektywności przepływu informacji i działania doprowadziły do niewykonania w terminie zapłaty zobowiązania jednostki i narażenie jej na zapłatę odsetek. Rzecznik uznał takie postępowanie za naganne, zaś nie zgodził się z Komisją I Instancji, że w jednostce wszystkie procedury kontrolne zostały przez kierownika jednostki zachowane, a jednostka poniosła wysokie koszty swojego postępowania. Rzecznik nie rozumie stwierdzenia Komisji, *że nawet gdyby przyjąć, że zachowanie Obwinionego polegające na zaniechaniu żądania od radcy prawnego dokumentów w sprawie wyczerpuje przesłankę zarzucanego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to i tak nie można przypisać mu winy, gdyż nie można wskazać, że prawidłowym zachowaniem Obwinionego po posiedzeniu Zarządu Związku w dniu 30 lipca 2015 r. było zaproponowanie wykonania wyroku.*

Zdaniem Rzecznika, prawidłowym zachowaniem Obwinionego byłoby przedstawienie na posiedzeniu Zarządu w dniu 30 lipca 2015 r. dokumentów w sprawie, z których wynikałby aktualny stan sprawy, a wtedy Zarząd mógłby podejmować stosowne decyzje. Niestety przez zaniebdania Obwinionego Związek poniósł wysoki niecelowy wydatek.

W związku z powyższym w niniejszej sprawie brak jest okoliczności wyłączających winę Obwinionego, co pozwala uznać winę i przypisać Panu (...) odpowiedzialność.

Trzeba również podnieść, że Obwiniony złożył w dniu 22.02.2018 r. do GKO pismo, w którym podtrzymał argumentację, zgodnie z którą nie jest winny naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z zarzucanym mu czynem, którego nie popełnił. Wskazał, że Zarząd Związku był na bieżąco informowany o sprawie, zaś pełnomocnik informował go, że nie otrzymał z Sądu informacji o odrzuceniu apelacji, a zatem jest ona skuteczna. Ponadto Obwiniony podniósł, że po zajęciu wierzytelności przez komornika otrzymał od radcy prawnego informację, że nie jest to możliwe, gdyż nie otrzymał z Sądu informacji o odrzuceniu apelacji, a także, że obowiązuje zasada, zgodnie z którą wierzyciel w pierwszej kolejności zawiadamia dłużnika, że jest w posiadaniu prawomocnego wyroku i wzywa go do zapłaty należności w określonym terminie. Wskazał, że z przyczyn leżących po stronie

wykonawcy nie był on zainteresowany ugodowym załatwieniem sprawy. Obwiniony wyjaśnił również, że gdyby pełnomocnik poinformował go o odrzuceniu apelacji to podjąłby rozmowy z wykonawcą co sposobu i terminu zapłaty.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była rozważyć stan prawny, który przyjęty zostanie za podstawę wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia. Stosownie bowiem do art. 24 uondfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawy. Przepis powyższy ma zastosowanie nie tylko do ustawy będącej podstawą wydawania orzeczenia przez organy orzekające (tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) ale również do wszystkich ustaw szczególnych, mających znaczenie dla rozpoznania postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp, rozpozna sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania. Przepisy obowiązujące w dacie popełnienia czynu nie są bowiem względniejsze dla sprawy.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny ustalony w orzeczeniu Komisji I instancji oraz utrwalony w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia, jak również będący przedmiotem analizy dokonanej przez Główną Komisję Orzekającą w przedmiotowym rozstrzygnięciu, w niniejszej sprawie, należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności faktyczne i prawne.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w sformułowanych przez siebie pismach, tj. postanowieniu Nr 1 o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 12.07.2016 r., znak RDFP-14/2016/2189 oraz we wniosku o ukaranie z dnia 8.08.2016 r., znak RDFP-14/2016 wskazał na datę dokonania czynu przez Obwinionego, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych – w dniu 28 lipca 2015 r., czyli w dacie uprawomocnienia się wyroku Sądu Okręgowego w (...). W takiej też dacie ustalono powyższy czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów

publicznych w orzeczeniu RKO przy RIO w Kielcach z dnia 22.09.2016 r., znak KDF-53/17/2016 i orzeczeniu RKO przy RIO w Kielcach z dnia 17.07.2017 r., znak KDF-53/2017. Skutek niepodjęcia działań w kierunku wykonania wyroku stanowi naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 ufp w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 oraz art. 68 ustawy o finansach publicznych. Ponadto należy wskazać na przepisy art. 19 ust. 1 i ust. 2 uodnfp, zgodnie z którymi, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. 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. Natomiast stosownie do art. 21 teże ustawy, naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Za czas, w którym sprawca zaniechał działania, uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić. Na podstawie powyższego można wywnioskować, że oprócz wskazania osoby, której można zarzucić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w następnej kolejności należy wskazać na rodzaj czynu naruszającego tę dyscyplinę, a przede wszystkim ustalić datę owego czynu.

Biorąc pod uwagę powołany przepis art. 21 uodnfp należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie nie przeanalizowano i nie ustalono należycie czasu popełnienia czynu przez Obwinionego.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej nie można bowiem stwierdzić, że zarzucany czyn został popełniony w dacie uprawomocnienia się wyroku Sądu Okręgowego w (...), czyli 28.07.2015 r. Pozostając bowiem w usprawiedliwionym przekonaniu, że fachowy pełnomocnik wniósł skutecznie apelację w terminie, zaś później, że złożył wniosek o przywrócenie terminu i zostanie ona rozpatrzona pozytywnie, Obwiniony nie miał obowiązku wykonać wyroku. We wskazanej dacie nie można więc przypisać mu winy w związku z zarzucanym czynem - w tym przypadku zaniechaniem czynności, do których był zobowiązany. Rozstrzygnięcie RKO, jako uniewinniające Obwinionego od popełnienia konkretnego, popełnionego we wskazanej dacie czynu, należało więc uznać za trafne, a odwołanie Rzecznika za niezasadne.

Przy czym na marginesie GKO wskazuje, iż nie jest wykluczone, że do ww. zaniechania związanego ze sprawowaniem kontroli zarządczej, które doprowadziło do wszczęcia egzekucji i powstania strat finansowych po stronie Związku, doszło w innej dacie i w inny sposób niż wskazane przez RKO i Rzecznika. *Summa summarum* Obwiniony dopuścił bowiem w dniu 26.11.2015 r. do zajęcia konta Związku w ramach egzekucji komorniczej. Na zaistnienie takiego zdarzenia mogły mieć wpływ nieprawidłowości w kontroli zarządczej. Jednakże ani Komisja I Instancji, a przede wszystkim Rzecznik, nie poczynili stosownych ustaleń w tym zakresie. Przy czym orzekanie w tym zakresie w niniejszym postępowaniu należałoby zakwalifikować jako przekroczenie wniosku o ukaranie, a nie tylko uzupełnienie ustaleń faktycznych, warunkujących prawidłowość rozstrzygnięcia.

W świetle ustalonego orzecznictwa, czas popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych powinien być ustalony w oparciu o normę wynikającą z art. 21 uodf. i precyzyjnie wskazany w orzeczeniu (art. 135 ust 2 pkt 5 uodf.) – orzeczenie GKO z dnia 16.05.2016 r., sygn. akt BDF1.4800.15.2016, LEX nr 2094417. Ponadto, określenie czasu naruszenia dyscypliny finansów publicznych ma znaczenie przede wszystkim dla ustalenia, czy określone działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to znaczy czy było zachowaniem zabronionym przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art.21 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, WKP 2012).

Natomiast w zakresie czynności Rzecznika należy podnieść, że jego niezależność od innych organów ograniczona jest do sprawowanej przez niego funkcji oskarżyciela w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz strażnika finansów publicznych. Zasada niezależności oznacza przede wszystkim samodzielność rzecznika w ustalaniu stanu faktycznego i prawnego prowadzonej sprawy oraz brak związania rozstrzygnięciem innego organu. Rzecznik dyscypliny nie jest związany w szczególności treścią zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, ustaleniami kontroli, rozstrzygnięciami nadzorczymi lub decyzjami administracyjnymi. Nie dotyczy to prawomocnego wyroku sądu (L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art. 59 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, WKP 2012).

Zgodnie zaś z art. 89 ust. 1 uodf, organ prowadzący postępowanie jest obowiązany do wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Organ powołany do egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma bowiem obowiązek nie tylko aktywnego udziału w postępowaniu i wykorzystania wszystkich dowodów znanych mu z urzędu oraz poszukiwania nowych

dowodów dla wyjaśnienia określonych faktów z wykorzystaniem wszelkich dostępnych źródeł i środków dowodowych, ale także dopuszczenia wszystkich dowodów wnioskowanych przez strony, pod warunkiem, że dotyczą faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i nie podlegają oddaleniu (L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do art.21 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, WKP 2012).

Analiza zgromadzonego materiału dowodowego w niniejszej sprawie nie wskazuje na podjęcie przez Rzecznika jakichkolwiek czynności w zakresie ustalenia wiarygodności twierdzeń radcy prawnego, (...) oraz wyjaśnień Obwinionego w przedmiocie kontroli i monitorowania czynności radcy prawnego i całej sprawy po dacie uzyskania informacji o złożeniu wniosku o przywróceniu terminu do wniesienia apelacji, a przed datą zajęcia komorniczego, zwłaszcza w zakresie dalszego przebiegu postępowania apelacyjnego. Nie zgromadzono w materiale dowodowym nawet żadnej dokumentacji, na którą powołuje się radca prawny oraz Obwiniony, a więc dokumentu złożonej apelacji, czy dokumentu wniosku o przywrócenie terminu do jej wniesienia. We wniosku o ukaranie nie podjęto jakiejkolwiek próby ustaleń, które nawet pośrednio mogłyby wskazywać na zarzucenie i przypisanie winy Obwinionemu w zakresie zaniechania kontroli w okresie, w którym rzeczywiście Obwiniony mógł się jej dopuścić oraz na objęcie prawidłowo zrekonstruowanego czynu wnioskiem o ukaranie. Bez tego typu ustaleń wyznaczających zakres wniosku o ukaranie, orzeczenie winy Obwinionego i popełnienia czynu w kształcie i postaci zarzucanej było niemożliwe i nieuzasadnione.

W związku z powyższym, Główna Komisja Orzekająca, z powodu wagi dokonanych ustaleń faktycznych i prawnych w niniejszej sprawie poczynionych na etapie oskarżenia oraz orzekania w I Instancji, aktualnie nie widzi podstaw do uznania Obwinionego winnym zarzucanego czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych i orzeka jak w sentencji.