



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 9 grudnia 2013 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>	Teresa Warszawska
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 grudnia 2013 r. odwołania wniesionego przez Obwinioną– w momencie popełnienia czynu zabronionego pełniącą funkcję zastępcy Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji z 22 maja 2013 r., sygn. akt: MAC-MKO-361/10/7/2013, którym Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinioną odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na niewykonaniu zobowiązania pieniężnego wobec osoby fizycznej, ustalonego decyzją Wojewody nr (...), tytułem odszkodowania, w kwocie 2.085.424,00 zł, za wywłaszczoną nieruchomość, skutkiem czego GDDKiA zapłaciła odsetki z tytułu zwłoki w wysokości 57.192,04 zł,

oraz wymierzyła Obwinionej karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w wysokości 308,08 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla w całości zaskarżone orzeczenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji (zwana dalej MKO) na rozprawie w dniu 22 maja 2013 r. rozpoznała sprawę (...), pełniącej, w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, funkcję zastępcy Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (zwanego dalej OGDDKiA) - obwinionej o niewykonanie zobowiązania pieniężnego wobec osoby fizycznej, ustalonego na podstawie decyzji Wojewody z dnia 23 listopada 2009 r., tytułem odszkodowania w kwocie 2.085.424 zł, za wywłaszczoną nieruchomość, skutkiem czego OGDDKiA zapłacił odsetki z tytułu zwłoki w wysokości 57.192 zł, co stanowi naruszenie 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.

MKO, działając na podstawie art. 42 ust. 1, art. 16 ust. 1 i art. 135 ustawy, art.44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 132 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami uznała (...) odpowiedzialną za popełnienie zarzucanych czynów i na podstawie art. 33 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 pkt. 1 ustawy, wymierzyła karę upomnienia oraz na podstawie art. 167 ust.1 ustawy zobowiązała Obwinioną do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowanych kosztów postępowania w kwocie 308,08 zł.

MKO, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego sprawy, ustaliła, że Wojewoda wydał decyzję z dnia 23 listopada 2009 r. o wywłaszczeniu, na rzecz Skarbu Państwa, prawa własności nieruchomości, , stanowiącej własność osoby fizycznej, przeznaczonej na pas autostrady A-1. Decyzja ustalała odszkodowanie za wywłaszczoną

nieruchomość w łącznej wysokości 2.085.424 zł oraz zobowiązywała OGDDKiA do wypłaty odszkodowania w terminie 14 dni, od dnia wywłaszczenia.

Od decyzji tej, 7.12.2009 r., Obwiniona - w imieniu OGDDKiA – odwołała się do Ministra Infrastruktury. Minister Infrastruktury, decyzją z dnia 26.05.2010 r., utrzymał w mocy decyzję Wojewody. Następnie OGDDKiA, pismem z 7.07.2010 r., złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Infrastruktury. Wojewódzki Sąd Administracyjny, pismem z dnia 24.12.2010 r. (w uzasadnieniu orzeczenia MKO omyłkowo wskazano na 2009 r.), zawiadomił OGDDKiA, iż rozprawa odbędzie się 10.02.2011 r. (w uzasadnieniu orzeczenia MKO omyłkowo wskazano na 2010 r.), wskazując, że przedmiotem rozprawy będzie odmowa dopuszczenia do udziału w postępowaniu na prawach strony.

Obwiniona, po konsultacji z kancelarią prawną obsługującą OGDDKiA zdecydowała o niezasadności udziału w rozprawie.

WSA wyrokiem z dnia 10.02.2011 r., oddalił skargę OGDDKiA na decyzję wojewody.

W dniu 9.03.2011 r. kancelaria prawna poinformowała Obwinioną o oddaleniu przez WSA skargi, że termin złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku minął oraz, że przed złożeniem skargi kasacyjnej do NSA, WSA winien zdecydować o przywróceniu terminu do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku.

W dniu 11.03.2011 r. Obwiniona złożyła do WSA wnioski o przywrócenie terminu.

WSA, 6.05.2011 r. odmówił przywrócenia terminu a 14.06.2011 r. OGDDKiA wypłacił wywłaszczoneму właścicielowi odszkodowanie w kwocie 2.085.424 zł.

W dniu 24.06.2011 r. pełnomocnik wywłaszczonego wystąpił z pismem o wypłacenie odsetek w kwocie 59.420,3 zł należnych za zwłokę twierdząc, że wyrok WSA z 10.02.2011 r. uprawomocnił się 12.03.2011 r., wypłata odszkodowania powinna nastąpić 26.03.2011 r., a odszkodowanie otrzymał 14.06.2011 r. Odsetki za zwłokę w kwocie 59.420,3 zł zostały wypłacone w dniu 18.08.2011 r.

W dniu 8.09.2011 r. (...) zwróciła się do WSA o udzielenie informacji, z jakim dniem wyrok WSA z 10.02.2011 r. stał się prawomocny.

WSA 19.09.2011 r. poinformował, iż wyrok ten stał się prawomocny od dnia 15.03.2011 r. i tym samym odszkodowanie należało wypłacić najpóźniej 29.03. 2011 r. i odsetki do dnia wypłaty stanowią kwotę 57.192,04 zł. Różnicę w kwocie 2.228,26 zł wywłaszczony zwrócił w dniu 15.11.2011 r. Tym samym ostateczna kwota wypłaconych odsetek to 57.192,04 zł.

MKO uznała, że zapłata odsetek (w związku z niewykonaniem zobowiązania) w kwocie 57.192,04 zł narusza postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 16 ust. 1 ustawy. Powołując się na treść art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy, MKO wskazała, że Obwiniona była pracownikiem OGDDKiA, zajmującym stanowisko zastępcy dyrektora. Na podstawie udzielonych pełnomocnictw powierzono jej obowiązki, w ramach których mieściły się czynności, w wyniku których doszło do wypłaty odsetek za zwłokę i tym samym była odpowiedzialna na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przytaczając treść art. 19 ust. 1 i 2 ustawy, MKO stwierdziła, że czyn (cytat z uzasadnienia orzeczenia) „naruszył obowiązującą ustawę o finansach publicznych w czasie jego popełnienia. Pani można przypisać winę, jako, że swoją decyzją o nieuczestniczeniu radcy prawnego w rozprawie doprowadziła w konsekwencji do spóźnionego zapoznania się z treścią orzeczenia oraz błędnie oceniając stan sprawy nie dokonała niezwłocznej zapłaty zobowiązania co doprowadziło do obowiązku zapłaty odsetek”. MKO zaznaczyła, że wzięła pod uwagę zachowanie i sytuację Obwinionej świadczące na jej korzyść, tj. bardzo dobrą opinię jako pracownika, dotychczasową niekaralność, opieranie się na radach profesjonalnej obsługi prawnej oraz działanie bez zbędnej zwłoki po „dojściu do wniosku o obowiązku wypłaty należności”.

8.07.2013 r. Obwiniona wniosła do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanej dalej GKO) odwołanie od orzeczenia MKO. Wskazała, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie nastąpiło wskutek jej rażącego zaniedbania. Zarzuciła MKO, że nie wzięła pod uwagę podnoszonych przez nią okoliczności. Podniosła, że (niezależnie od kolejnej wadliwej porady radcy prawnego w kwestii zatrzymania biegu terminu do uprawomocnienia się wyroku na skutek złożenia wniosku o przywrócenie terminu rozprawy) zadbała o skierowanie pisma w dniu 9.03.2011 r. do WSA o przesłanie prawomocnego wyroku WSA, utrzymującego w mocy decyzję o odszkodowaniu. Gdyby WSA przesłał informację o prawomocności wyroku bez zbędnej

zwłoki wypłata odszkodowania byłaby możliwa do dnia 29.03.2011 r., tj. do dnia, w którym upływał termin wypłaty i nie powstałyby odsetki. Obwiniona wskazała także na telefoniczne próby ustalenia w WSA terminu uprawomocnienia się wyroku i nie zgodziła się z zarzutem „błędnej oceny sprawy”, gdyż przytaczane okoliczności wadliwych działań WSA (błędnie wskazany przedmiot rozprawy i nieudzielenie odpowiedzi na pismo w sprawie prawomocności wyroku) nie dały jej podstaw do dokonania innej oceny. Zaznaczyła, że te działania miały na celu zniwelowanie skutków nieobecności radcy prawnego na rozprawie przed WSA w dniu 10 lutego 2011 r. Obwiniona podniosła także, że prośbę do WSA o przesłanie prawomocnego wyroku ponowiła, pismem z 8.09.2011 r. Odpowiedź na te wystąpienia otrzymała dopiero po 6 miesiącach od pierwotnego wystąpienia. Zdaniem Obwinionej, nie dysponując prawomocnym wyrokiem, nie powinna podejmować decyzji o uruchomieniu płatności odszkodowania.

Obwiniona wniosła o wzięcie pod uwagę przytoczonych argumentów oraz bardzo niesprzyjających okoliczności, na wystąpienie których nie miała wpływu i zmianę orzeczenia na takie, które uwolni ją od odpowiedzialności za popełnienie zarzucanych czynów.

Na rozprawie w dniu 9 grudnia 2013 r. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych podniósł między innymi, że argumenty przedstawione przez MKO, mające wskazywać na winę Obwinionej, nie odnoszą się do czynu, określonego w art. 16 ust. 1 ustawy, wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Rozpoznając sprawę, GKO zważyła, co następuje.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, 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 sprawcy. GKO, rozpoznając odwołanie, nie znalazła podstaw do uznania, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych były względniejsze dla Obwinionej, dlatego zastosowała przepisy obowiązujące w czasie orzekania.

Zaskarżone orzeczenie nie spełnia wymogów, określonych w art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy. W szczególności, opisując czyn zarzucany Obwinionej MKO, nie określiła czasu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niewykonaniu w terminie

zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek. Nie wskazała także, w tej części orzeczenia, naruszonego przepisu prawa. Zaznaczyć należy przy tym, że we wniosku o ukaranie czas naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz naruszony przepis prawa został wskazany.

Przypisując Obwinionej odpowiedzialność, MKO w orzeczeniu wskazała naruszony przepis prawa (art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych), ale nie odniosła się do czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Określenie czasu zarzucanego lub przypisanego czynu ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla daty przedawnienia karalności, ale także dla ustalenia sprawcy czynu, szczególnie przy czynach polegających na zaniechaniu wymaganego prawem działania; jest także istotne dla określenia stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia naruszenia. Podkreślenia wymaga również, że sposób określenia czynu zarzucanego we wniosku o ukaranie zdaje się nie uwzględniać treści zdania drugiego art. 21 ustawy (które zostało dodane do ustawy z dniem 11 lutego 2012 r.). Przepis ten stanowi, że za czas, w którym sprawca zaniechał działania, uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić. Tymczasem z wniosku o ukaranie wynika, że czyn polegał na niewykonaniu zobowiązania w okresie od 16 do 29 marca 2011 r.

MKO nieprawidłowo określiła wysokość zryczałtowanych kosztów postępowania (zobowiązując Obwinioną do zwrotu kwoty 308,08 zł, a nie 291,71 zł) nie uwzględniła bowiem regulacji szczególnej zawartej w art. 5b ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, zgodnie z którym w 2013 r. przez przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (a w konsekwencji także w art. 26 i 167 ustawy), należy rozumieć przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2010 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 5 ust. 7.

Uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie spełnia także kryteriów przewidzianych w ustawie, w art. 137 ust. 2. W szczególności MKO nie wskazała jednoznacznie, na jakiej podstawie wyrok WSA miał być wykonany przez Obwinioną w sytuacji, gdy nie został jej doręczony. MKO nie wyjaśniła, jakie dodatkowe działania Obwiniona powinna podjąć w celu uzyskania informacji o dacie uprawomocnienia się wyroku WSA, a co za tym idzie ustalenia, kiedy zobowiązanie powinno być wykonane. Nie wskazała także innych podstaw zobowiązujących (a jednocześnie upoważniających) Obwinioną do wypłaty odszkodowania.

Tym samym MKO nie wykazała, że niepodjęcie konkretnych działań, które mogły być podjęte, przez Obwinioną spowodowało nieprzekazanie należności w wymaganym terminie i skutkowało powstaniem i zapłatą odsetek w kwocie 57.192,04 zł.

MKO zwróciła jedynie uwagę na nie najistotniejszą dla oceny sprawy (w świetle rozważanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych) kwestię niestaranności Obwinionej na etapie poprzedzającym rozprawę przed WSA (zgoda na nieuczestniczenie radcy prawnego w rozprawie). MKO nie rozwinęła szerzej nawet tego wątku; nie wskazała mianowicie, jaki wpływ na ocenę zachowania Obwinionej miały działania kancelarii prawnej - profesjonalnego pełnomocnika. Oceniając omawianą kwestię, należało uwzględnić stanowisko WSA, który w uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 maja 2011 r. o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku, wskazał między innymi, że skarżący nie uprawdopodobnił, że uchybienie ww. terminu nastąpiło bez jego winy, głównie z uwagi na to, że w zawiadomieniu WSA o terminie rozprawy został mylnie przytoczony przedmiot rozprawy, ale pomimo tego uchybienia w zawiadomieniu wskazany został poprawnie numer zaskarżonego aktu oraz określenie, czyjej skargi rozprawa dotyczy.

W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia MKO, GKO nie znalazła zatem podstaw dla jednoznacznego stwierdzenia MKO, że Obwiniona, wykonując określone obowiązki oraz posiadając udzielone pełnomocnictwa - w ramach których mieściły się czynności, w wyniku których doszło do wypłaty odsetek – jest osobą odpowiedzialną, a więc można jej przypisać winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie zawiera także informacji, na podstawie jakiego stanu prawnego (to znaczy obowiązującego w czasie popełnienia czynu, czy w czasie orzekania) MKO orzekała i jakie przesłanki zdecydowały o zastosowaniu wybranego stanu prawnego. W lutym 2012 r. weszła w życie obszerna nowelizacja ustawy (zmieniająca w szczególności zasady określania czasu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy czynach z zaniechania, winy, umyślności i nieumyślności). MKO, orzekając w 2013 r. i przypisując odpowiedzialność za czyn popełniony w 2011 r., powinna odnieść się do treści art. 24 ust. 1 ustawy.

Uwzględniając skalę niedociągnięć, zarówno zaskarżonego orzeczenia, jak i uzasadnienia tego orzeczenia, GKO zdecydowała o jego uchyleniu i przekazaniu sprawy do

ponownego rozpoznania przez MKO (nie rozstrzygając sprawy co do istoty). Rozpoznając ponownie sprawę, MKO zobowiązana będzie wyeliminować wyżej wskazane uchybienia, w szczególności dookreślić opis czynu zarzucanego (zwłaszcza w zakresie czasu jego popełnienia i naruszonych przepisów prawa), rozważyć kwestię związaną ze stosowaniem przepisów międzyczasowych, przeanalizować okoliczności popełnienia czynu w kontekście możliwości przypisania Obwinionej winy, uzupełnić materiał dowodowy, jeżeli uzna że zgromadzone dowody nie są wystarczające do rozstrzygnięcia, czy można Obwinionej przypisać odpowiedzialność za zarzucany czyn. W przypadku przypisania Obwinionej odpowiedzialności, MKO winna precyzyjnie określić przypisany jej czyn (zwłaszcza w odniesieniu do czasu jego popełnienia), jednoznacznie uzasadnić rozstrzygnięcie, także w zakresie kary, oraz orzec o kosztach postępowania, z uwzględnieniem regulacji szczególnych.