



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 14 grudnia 2015 r.

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

Przewodniczący: *Z-ca Przewodniczącego GKO:* **Wojciech Robaczyński**

Członkowie: *Członek GKO:* **Władysław Budzeń**

Członek GKO: **Artur Walasik (spr.)**

Protokolant: **Bartosz Głuszko**

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 14 grudnia 2015 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...) pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Wójta Gminy (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt: KDF-53/47/2014/2015, którym Komisja Orzekająca uniewinniła Pana (...) w zakresie postawionego zarzutu dot. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 14 pkt 1,2,3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieopłaceniu w terminie składek w Urzędzie Gminy (...), tj.:

- za miesiąc kwiecień 2013 roku składki w łącznej kwocie 102.307,90 zł w tym ubezpieczenie zdrowotne 23.190,46 zł, ubezpieczenie społeczne 73.289,90 zł, FP 58274,54 zł nie zostały opłacone do dnia 5 maja 2013 r.,

- za miesiąc maj 2013 roku składki w łącznej kwocie 91.342,62 zł, w tym ubezpieczenie zdrowotne 21.559,05 zł, ubezpieczenie społeczne 64.601,11 zł, FP 5.182,46 zł nie zostały opłacone do dnia 5 czerwca 2013 r.

Tym samym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarbu Państwa.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 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) uchyla orzeczenie Komisji I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożone zostało w dniu 7 lipca 2014 r. Zastępca 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, dalej zwana Zastępcą Rzecznika, wystąpiła z wnioskiem o ukaranie Pana (...), pełniącego w okresie popełnienia czynu funkcję Zastępcy Wójta Gminy (...) za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 1, 2 i 3 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), dalej zwanej uondfp. Wniosła o wymierzenie kary upomnienia.

W orzeczeniu z dnia 15 stycznia 2015 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach, dalej zwana „RKO” lub „Komisją Orzekającą I instancji”, na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 uondfp, uniewinniła Pana (...) w zakresie czynów określonych w art. 14 pkt 1, 2, 3 uondfp, polegających na nieopłaceniu w terminie składek w Urzędzie Gminy (...), tj.:

- za kwiecień 2013 roku składki w łącznej kwocie 102.307,90 zł, w tym ubezpieczenie zdrowotne 23.190,46 zł, ubezpieczenie społeczne 73.289,90 zł, FP 58.274,54 zł, nie zostały opłacone do dnia 5 maja 2013 r.;

- za maj 2013 roku składki w łącznej kwocie 91.342,62 zł, w tym ubezpieczenie zdrowotne 21.559,05 zł, ubezpieczenie społeczne 64.601,11 zł, FP 5.182,46 zł, nie zostały opłacone do dnia 5 czerwca 2013 r., czym zarzucano naruszenie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano co następuje. W przedmiotowej sprawie kluczowym jest przypisanie winy w czasie, kiedy Obwiniony zaniechał płatności składek. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe wskazało bezspornie, że Obwiniony w czasie zarzuczanych mu czynów działał w sytuacji szczególnej. Przejął obowiązki kierownika jednostki sektora finansów publicznych po upływie niespełna miesiąca od dnia swojego zatrudnienia jako zastępcy wójta i było to zatrudnienie w wymiarze

połowy etatu. W tym czasie gmina utraciła płynność finansową, powiększała się wartość zobowiązań wymagalnych, istniała konieczność negocjacji z dostawcami mediów i usług publicznych, konieczność zrestrukturyzowania i ograniczenia zatrudnienia z przyczyn leżących po stronie pracodawcy. Wszystkie działania zmierzały do poprawy i naprawy sytuacji finansów gminy. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji Obwiniony nie przyczynił się do utraty płynności finansowej gminy. Brak środków finansowych w okresie objętym wnioskiem o ukaranie był skutkiem niewłaściwych operacji finansowych i gospodarczych z okresu wcześniejszego. Nie można oceniać popełnionych naruszeń bez uwzględnienia i w oderwaniu od obiektywnie mających miejsce w gminie wydarzeń personalnych, organizacyjnych i finansowych. Przeprowadzone postępowanie dowodowe – zdaniem Komisji Orzekającej I instancji – wskazuje, że zarzucanych czynów Obwiniony nie popełnił. Stan finansów gminy wymagał radykalnych interwencji i działań, i wolę takich działań posiadał Obwiniony, takie działania zostały przez niego podjęte, na co wskazują przesłuchani w sprawie świadkowie. Reasumując, RKO wskazała, iż przypisanie odpowiedzialności wymaga łącznego spełnienia czterech warunków, w tym m.in. ustalenia czy sprawca czynu jest podmiotowo zdolny do ponoszenia odpowiedzialności. Podmiotową – subiektywną – przesłankę odpowiedzialności stanowi wina, a w ocenie RKO nie można Obwinionemu takiej winy przypisać, albowiem brak środków w dacie płatności składek nie był zależny od woli lub bezprawnych działań Obwinionego. W przedmiotowej sprawie Komisja Orzekająca I instancji nie mogła wskazać możliwego zachowania Obwinionego, które prowadziłoby do uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 26 lutego 2015 roku (o czym może świadczyć data wpływu pisma, a nie data wskazana w piśmie – 26 lutego 2013 roku) Zastępca Rzecznika złożyła odwołanie na niekorzyść Obwinionego. W odwołaniu nie wskazano, które przepisy prawa zostały naruszone skarżonym orzeczeniem. Zdaniem Zastępcy Rzecznika, RKO nie miała podstaw do uniewinnienia, ze względu na poniższe. Po pierwsze, przyjęto wszystkie przedstawione przez Obwinionego wyjaśnienia, które nie miały odzwierciedlenia w materiale dowodowym – nie wskazano, jakie konkretne działania podjął Obwiniony, które zmierzały do poprawy sytuacji finansowej gminy, stąd niezrozumiałym jest nieuwzględnienie wniosku Zastępcy Rzecznika o uzupełnienie materiału dowodowego poprzez okazanie przez Urząd Miasta (...) dokumentu, z którego wynikałoby zwolnienie kilkudziesięciu osób, jak zeznał Obwiniony. Ponadto bezpodstawnym, zdaniem strony odwołującej się, jest odrzucenie wniosku o uzupełnienie materiału dowodowego poprzez pozyskanie dokumentu, z którego wynikałoby, iż Obwiniony występował do ZUS o rozłożenie płatności na raty lub odroczenie spłaty zadłużenia, w związku ze złożonymi na rozprawie wyjaśnieniami Obwinionego. Zdaniem Zastępcy Rzecznika, bezpodstawnie Komisja Orzekająca I instancji przyjęła, bez dowodu pozwalającego ustalić stan rachunku bankowego gminy w dniach, w których doszło do naruszeń, iż sytuacja braku środków finansowych była skutkiem niewłaściwych operacji finansowych i gospodarczych z okresu wcześniejszego. Biorąc pod uwagę powyższe Zastępca Rzecznika wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

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

Rozpatrując wniesiony środek odwoławczy, należy na wstępie rozważyć zakres obowiązków dotyczących postępowania dowodowego w sprawach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie budzi wątpliwości, iż zgodnie z uondfp, podstawą uznania obwinionego winnym zarzucanych mu naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest udowodnienie mu odpowiedzialności za te naruszenia i potwierdzenie tej odpowiedzialności prawomocnym orzeczeniem w sprawie naruszenia dyscypliny finansów

publicznych. Przywołana treść art. 76 uondfp, wymaga uzupełnienia wskazaniem, iż podstawą rozstrzygnięcia mogą być wyłącznie dowody ujawnione w postępowaniu przed organem orzekającym, to jest w przedmiotowej sprawie przed RKO. Oczywistym jest, iż podmiotem zobowiązanym do zgromadzenia materiału dowodowego wymaganego dla ustalenia winy jest rzecznik dyscypliny finansów publicznych.

Natomiast art. 89 ust. 1 uondfp nakłada bezwzględnie na wszystkie organy prowadzące postępowanie obowiązek wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje nie tylko postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych, służące zebraniu przez niego materiału dowodowego przedstawionego we wniosku o ukaranie, lecz także postępowanie przed komisją orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Organ orzekający pierwszej instancji może więc stanąć przed koniecznością zbadania nie tylko dowodów wskazanych we wniosku o ukaranie, o których mowa w art. 110 ust. 1 pkt 6 uondfp, lecz również dopuszczonych przez przewodniczącego komisji orzekającej poza rozprawą oraz dowodów dopuszczonych przez przewodniczącego składu orzekającego w trakcie postępowania dowodowego w trakcie rozprawy, co wynika z art. 124 uondfp.

Zakres uprawnienia do oddalenia wniosku dowodowego zawiera art. 89 ust. 3 uondfp, zgodnie z którym wniosek dowodowy może zostać oddalony, jeżeli okoliczność, która ma zostać udowodniona, nie ma znaczenia dla sprawy; okoliczność, której dotyczy wniosek została już udowodniona zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy; dowód jest nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności; wniosek dowodowy w sposób oczywisty zmierza do przedłużenia postępowania; dowodu nie da się przeprowadzić. W przedmiotowej sprawie, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, wnioski o uzupełnienie materiału dowodowego, składane przez Zastępcę Rzecznika w trakcie rozprawy toczącej się przed Komisją Orzekającą I instancji, są uzasadnione. Zdanie GKO wynika z przekonania, iż rozważając wagę przesłanek określonych w art. 89 ust. 3 ustawy, nie można, jak zrobiła to Komisja Orzekająca I instancji, uznać, iż przedłużenie postępowania może być uznane za wystarczający argument wykluczający obowiązek wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, co wynika z art. 89 ust. 1 uondfp. Argument przedłużenia postępowania nie może stanowić przesłanki dla skutecznego ograniczenia prawa strony postępowania (w tym przypadku Zastępcy Rzecznika) do żądania przedstawienia wniosków dowodowych, które stanowią następstwo argumentacji przedstawianej przez stronę przeciwną (w tym przypadku Obwinionego) na rozprawie, a które nie były podnoszone na wcześniejszym etapie postępowania. Reasumując, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, wnioski dowodowe, które nawet obiektywnie wymagają zebrania dodatkowego materiału dowodowego i powodują przedłużenie postępowania, nie zasługują na oddalenie, ze względu na nadrzędną względem szybkości postępowania, zasadę wszechstronnego zebrania materiału dowodowego, stanowiącego podstawę orzekania.

W przedmiotowej sprawie, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, zasługuje na uznanie kwestia uzupełnienia materiału dowodowego. Okoliczności, na które powołuje się Obwiniony nie zostały udowodnione - zgodnie z twierdzeniem Zastępcy Rzecznika, a mają one natomiast znaczenie dla występujących opóźnień w płatnościach. Materiał dowodowy, o który wnioskuje Oskarżyciel jest więcej niż przydatny, jest niezbędny do stwierdzenia takich okoliczności. Ponadto charakter wnioskowanych dowodów jest taki, iż da się je przeprowadzić. Uzupełnienie materiału dowodowego dotyczące dokumentu potwierdzającego wyjaśnienia Obwinionego, dotyczące zwolnienia kilkudziesięciu osób, pozwoli na ocenę, w jakich okolicznościach działał Obwiniony, w szczególności, czy działanie to wpłynęło na incydentalny wzrost kwoty składek związany z wypłatą odpraw dla zwolnionych pracowników. Uzupełnienie materiału

dowodowego o pisma, w których Obwiniony występował do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o rozłożenie płatności z tytułu przedmiotowych składek, pozwoli na ustalenie w szczególności, czy Obwiniony podjął czynności zmierzające do uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tym samym pozwalając na wszechstronną ocenę przesłanek uniewinnienia. W końcu kluczowa dla rozpoznawanej sprawy jest kwestia dotycząca ustalenia kwoty środków finansowych, którymi Obwiniony dysponował w datach naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stąd żądanie uzupełnienia materiału dowodowego o informacje dotyczące stanu rachunku bankowego gminy jest, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, ze wszech miar uzasadnione.

Niezależnie od powyższych uwag, Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę Komisji Orzekającej I instancji na konieczność właściwej redakcji sentencji orzeczenia. Po pierwsze naruszenia dyscypliny finansów publicznych zarzucane Obwinionemu mają charakter zaniechania działania, do którego Obwiniony był obowiązany, tak więc zgodnie z art. 21 zd. 2 uodfp za czas, w którym sprawca zaniechał działania, uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działania powinno nastąpić. Użyte przez Komisję Orzekającą I instancji formuły „nie zostały opłacone do dnia 5 maja 2013 r.” oraz „nie zostały opłacone do dnia 5 czerwca 2013 r.” nie odpowiadają reżimowi wskazanego przepisu ustawy. Jednoznaczne określenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno nastąpić poprzez określenie daty tego naruszenia, co ma znaczenie chociażby ze względu na bieg innych terminów określonych w uodfp, jak na przykład terminu przedawnienia. Ponadto nie należy używać w sentencji orzeczenia skrótów „FP”, lecz posłużyć się pełnym określeniem świadczenia wynikającym z obowiązujących przepisów, tj. „Fundusz Pracy” szczególnie, że brak w sentencji wyjaśnienia tego skrótu. Ponadto, Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę na konieczność ustalenia rzeczywistej kwoty nieprzekazanych składek, o których mowa w pkt I tiret drugie orzeczenia, gdzie wskazano łączną kwotę 102.307,90 zł, przy czym suma wymienionych dalej kwot odnoszących się do poszczególnych tytułów daje 154.754,90. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej pomyłka dotyczy zawyżonej kwoty składki na Fundusz Pracy, o czym może świadczyć zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w szczególności dowód IV „Wykaz nieterminowych zapłat składek ZUS za I półrocze 2013 r.” (załącznik nr 30), gdzie w wierszu 4 tabeli znajdują się kwoty: 23.190,46 (składka zdrowotna), 73.289,90 (składka społeczna) oraz 5.827,54 zł (składki na Fundusz Pracy).

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