



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 15 października 2012 r.

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

| | | |
|------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Przewodniczący: | <i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i> | Marcin Krzywoszyński (spr.) |
| Członkowie: | <i>Członek GKO:</i> | Barbara Potocka |
| | <i>Członek GKO:</i> | Piotr Kaczorkiewicz |
| Protokolant: | | Anna Jedlińska |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 października 2012 r. odwołania **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 30 marca 2012 r. nr ZDB-4100-41/2011, którym uniewinniono Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w (...), od zarzutu 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 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, polegającego na niewykonaniu w terminie określonym w art. 12 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r., Nr 28, poz. 145) zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych w zakresie dotyczącym dostosowania przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w (...) z siedzibą w (...), jako podmiot zarządzający składowiskiem odpadów posiadanej decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska, czego skutkiem była zapłata w dniu 28 stycznia 2011 r. przez jednostkę, na podstawie art. 293 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, opłaty podwyższonej w wysokości 0,05 jednostkowej stawki opłaty za

umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania za okres od 13 czerwca do 7 października 2010 r., ogółem w wysokości 438.797,63 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (RKO), orzeczeniem z dnia 30 marca 2012 r., uniewinniła (...), pełniącego funkcję Dyrektora Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w (...) z siedzibą w (...) od zarzucanego mu określonego w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą, czynu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 16 ust. 1 ustawy, polegającego na niewykonaniu w terminie określonym w art. 12 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz.145), zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych w zakresie dotyczącym dostosowania przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w (...), jako podmiot zarządzający składowiskiem odpadów, posiadanej decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska, czego skutkiem była zapłata w dniu 28 stycznia 2011 r. przez jednostkę, na podstawie art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) - Prawo ochrony środowiska, opłaty podwyższonej w wysokości 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania, za okres od 13 czerwca 2010 r. do 7 października 2010 r., ogółem w wysokości 438 797, 63 zł.

Ponadto na podstawie art. 167 ust 1 ustawy, RKO orzekła o pokryciu kosztów postępowania przez Skarb Państwa.

Badając stan faktyczny i prawny, RKO ustaliła, że (...) – pełniący funkcję Dyrektora Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (GZGKiM) (...), jako zarządzający składowiskiem odpadów w (...), na mocy przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, miał obowiązek dostosować posiadane zezwolenia oraz decyzję zatwierdzającą instrukcję eksploatacji składowiska do nowo obowiązujących przepisów, w ciągu trzech miesięcy od wejścia ich w życie, tj. do dnia 12 czerwca 2010 r. Niewykonanie tych obowiązków w terminie skutkowało korzystaniem ze środowiska bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów, a zgodnie z art. 293 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, za umieszczenie odpadów na składowisku bez ważnej decyzji, za korzystanie ze środowiska, należy naliczyć i zapłacić opłatę podwyższoną. Dotyczy to okresu od dnia 13 czerwca do 7 października 2010 r.

Ze złożonych przez Obwinionego wyjaśnień wynika, że nie dopełnił on w terminie obowiązku aktualizacji instrukcji eksploatacji składowiska odpadów, gdyż „(...) wniosek w sprawie zmiany Instrukcji eksploatacji składowiska odpadów w (...) został złożony w Departamencie Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego w dniu 30 sierpnia 2010 r. Nowa decyzja została wydana przez Marszałka w dniu 7 października 2010 r.”

Pełną kwotę opłaty za składowanie odpadów w wysokości 684 989,00 zł GZGKiM przelał na konto Urzędu Marszałkowskiego, w dniu 28 stycznia 2011 r. W ramach tej sumy ujęta była kwota 438 797, 63 zł opłaty podwyższonej za umieszczenie odpadów na składowisku bez ważnej decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów.

RKO nie podzieliła stanowiska Rzecznika, odnoszącego się do znamion czynu zabronionego określonego w art. 16 ust. 1 ustawy. Bazując na doktrynie i orzecznictwie, RKO podkreśliła, że warunkiem przypisania odpowiedzialności za delikt z tego przepisu jest dokonanie zapłaty odsetek, kar lub opłat związane węzłem przyczynowo-skutkowym z niewykonaniem zobowiązania. Innymi słowy musi istnieć zobowiązanie jednostki sektora finansów publicznych, które wskutek niewykonania tworzy dodatkowe zobowiązanie w postaci zapłaty odsetek, kar lub opłat. Dlatego też RKO przeanalizowała materiał dowodowy

pod kątem ustalenia, czy w omawianej sprawie mamy do czynienia ze zobowiązaniem jednostki sektora finansów publicznych, które nie zostało wykonane.

RKO zaznaczyła, że ustawa o finansach publicznych, ani ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie formułuje legalnej definicji terminu „zobowiązanie”, przeto jego wykładni dokonuje się na gruncie interpretacji cywilistycznych, zgodnie z którymi zobowiązanie jest stosunkiem prawnym, charakteryzującym się tym, że określonej osobie – wierzycielowi – przysługuje uprawnienie skuteczne wobec innej osoby – dłużnika. Źródłem zobowiązania może być umowa, jednostronna czynność prawna, konstytutywne orzeczenie sądu lub innego organu, z którym ustawa wiąże skutki obligacyjne (G. Bieniek i inni – Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, t. I, Warszawa 1997). Niewątpliwie zaciąganie w jednostkach sektora finansów publicznych zobowiązań i odpowiedzialność z tego tytułu związana jest z regułami określonymi w art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.). Ustawodawca w przepisie tym określił zasady zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych angażujących środki publiczne. Jednocześnie zaciąganie takich zobowiązań wiąże się z odpowiedzialnością prawną, m.in. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 14, 15, 16, 18c ust.1 pkt. 3 i pkt. 4).

Przenosząc te rozważania na grunt rozpatrywanej sprawy, RKO doszła do wniosku, że dyspozycją art. 16 ust. 1 ustawy, ustawodawca objął zobowiązania, o których stanowi ustawa o finansach publicznych, określająca m.in. zasady gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym zasady zaciągania zobowiązań oraz ograniczenia z tym związane. W ocenie RKO, obowiązki nałożone na Obwinionego (...) wynikające z ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw polegające na „dostosowaniu posiadanych zezwoleń, pozwoleń i decyzji w zakresie gospodarki odpadami, w tym zezwoleń na odzysk na składowisku odpadów oraz decyzji zatwierdzających instrukcję eksploatacji składowiska” - nie noszą cech zobowiązania.

RKO stwierdziła, że w rozpatrywanej sprawie Obwiniony niewątpliwie dopuścił się niewykonania obowiązków w zakresie aktualizacji niezbędnej dokumentacji dotyczącej składowiska odpadów, czego negatywnym skutkiem była zapłata podwyższonej opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Jednakże tego czynu nie można utożsamiać z niewykonaniem zobowiązania w rozumieniu przepisów ustawy. Zgromadzony materiał dowodowy jednoznacznie wskazuje, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do „niewykonania zobowiązania”, gdyż w ogóle nie mamy tu do czynienia ze „zobowiązaniem”

a z obowiązkiem administracyjnym dostosowania posiadanych zezwoleń, pozwoleń i decyzji w zakresie gospodarki odpadami, w tym zezwoleń na odzysk na składowisku odpadów oraz decyzji zatwierdzających instrukcję eksploatacji składowiska, do przepisów ustawy, w wymaganym terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Swoje stanowisko RKO poparła poglądem zaprezentowanym w doktrynie, zgodnie z którym nie stanowi naruszenia sama zapłata odsetek, kar i opłat, jeżeli nie była ona wynikiem niewykonania zobowiązania (P.Gryśka, T. Robaczyński, Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz C.H. Beck, Warszawa 2006, str. 150).

Mając to na uwadze, RKO doszła do konkluzji, że w GZGKiM w (...) nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 16 ust. 1 ustawy, gdyż w przypisywanym czynnie brak jest znamion takiego naruszenia, a tym samym, kierując się normą określoną w art. 78 ust 1 pkt. 2 w związku z art. 78 ust. 3 tej ustawy, należało Obwinionego uniewinnić.

Z orzeczeniem RKO nie zgodził się Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, który w dniu 18 maja 2012 r. skierował odwołanie, na niekorzyść Obwinionego (...), do Głównej Komisji Orzekającej (GKO). Rzecznik wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą z powodu naruszenia art. 78 ust. 1 pkt. 2 ustawy, poprzez bezpodstawne przyjęcie, że w zarzucanym (...) czynnie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu Rzecznik wskazał, że zakres rozbieżności dotyczy wyłącznie możliwości dokonania subsumcji ustalonego stanu pod dyspozycje art. 16 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą (w aktualnym stanie prawnym) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności.

W ocenie Rzecznika, w ramach zakresu przedmiotowego powołanej dyspozycji ustawy, sytuować należy odpowiedzialność kierownika jednostki (...) za niewykonanie w terminie określonym w art. 12 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw, nałożonego na mocy ustawy (ex lege) zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych (zarządzającego składowiskiem odpadów GZGKiM

w (...)), czego skutkiem była zapłata w dniu 28 stycznia 2011 r. przez jednostkę, na podstawie art. 293 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska, opłaty podwyższonej w wysokości 0.05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania za okres od 13 czerwca 2010 r. do 7 października 2010 r., ogółem w wysokości 438 797, 63 zł.

Jak zaznacza Rzecznik, powołane wyżej regulacje mają charakter przepisów szczególnych (*lex specialis*) w odniesieniu do identyfikacji podstawy prawnej określającej powstanie i ramy stosunku zobowiązaniowego – którą jest ustawa, oraz określającej sankcję za jego nieterminowe wykonanie. Okoliczność, iż rozpatrywane zobowiązanie cechuje administracyjny charakter nie wyklucza stosowania ustawy, w szczególności w odniesieniu do zakresu dyspozycji art. 16 ust. 1 ustawy, gdyż przez opłaty rozumieć należy opłaty dodatkowe za niespełnienie obligatoryjnych obowiązków nałożonych przepisami prawa (Ludmiła Lipiec-Warzech Komentarz do art. 16 tej ustawy LEX Omega). Rzecznik podnosi, że co do zasady akceptuje rozważania RKO, dotyczące odwołania się do interpretacji cywilistycznych pojęcia zobowiązania, szczególnie w odniesieniu do dyspozycji art. 15 ustawy, jednak w rozważanej sprawie nie znajdują one zastosowania z uwagi na inne – niż umowa cywilnoprawna – źródło podstawy prawnej zobowiązania.

Zdaniem Rzecznika, w rozpatrywanej sprawie powinna być dokonana bezpośrednia i jednoznaczna ocena charakteru prawnej opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 293 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska, na tle nieterminowego spełnienia przez jednostkę zobowiązania nałożonego art. 12 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. W świetle zakresu przedmiotowego określonego w art. 3 ustawy o finansach publicznych oraz uwzględniając wysokość uszczuplenia budżetu (...) związanej z koniecznością realizacji wydatku w wysokości 438 797,63 zł są – zadaniem Rzecznika - podstawy do wniesienia odwołania celem weryfikacji orzeczenia RKO w przedmiotowej sprawie.

GKO, rozpatrując na rozprawie w dniu 15 października 2012 r., odbytej bez udziału Obwinionego (prawidłowo zawiadomionego), odwołanie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych złożone na niekorzyść Obwinionego (...), uznała, że na uwzględnienie ono nie zasługuje.

W szczególności GKO zważyła, co następuje.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, jeżeli w czasie orzekania w sprawie 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, postanowiła stosować przepisy obowiązujące w czasie orzekania przed GKO, gdyż przepisy obowiązujące w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie są względniejsze dla Obwinionego. Naruszone przez Obwinionego przepisy prawa materialnego, wskazane w zarzucanym czynie, są nadal obowiązujące w czasie orzekania przed GKO. Natomiast w przypadku wskazanego w zarzucanym czynie naruszenia art. 16 ust. 1 ustawy, wprawdzie nastąpiła zmiana tego przepisu dokonana na podstawie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (D.U. z 2011 Nr 240, poz. 1429), to jednak w odniesieniu do rozpatrywanego zarzutu zmiana ta ma wyłącznie charakter doprecyzowujący.

Analizując stan faktyczny, GKO przyjęła w pełni ustalenia dokonane przez organ orzekający I instancji, gdyż nie budzą one jakichkolwiek wątpliwości i nie były kwestionowane przez Strony postępowania.

W tej sytuacji, jak słusznie zauważa w odwołaniu Rzecznik i z czym zgadza się GKO, zakres rozbieżności dotyczy wyłącznie możliwości dokonania subsumcji ustalonego stanu faktycznego pod dyspozycje art. 16 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą (w aktualnym stanie prawnym) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności. W ocenie GKO, w ramach zakresu przedmiotowego powołanej dyspozycji ustawy, nie można sytuować odpowiedzialność kierownika jednostki - (...) za niewykonanie w terminie określonym w art. 12 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw, nałożonego na mocy tej ustawy obowiązku dostosowania przez GZGKiM do zmienionych regulacji posiadanych zezwoleń oraz decyzji zatwierdzających instrukcje eksploatacji składowiska, czego skutkiem była zapłata, na podstawie art. 293 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska, opłaty podwyższonej.

Przede wszystkim należy podkreślić, że przepis art. 16 ust. 1 ustawy, penalizuje czyny, które wiążą się z niewykonaniem zobowiązania w terminie, którego skutkiem jest m.in. zapłata opłat. Słusznie zauważa RKO, że ustawa o finansach publicznych oraz ustawa o

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie formułują legalnej definicji terminu „zobowiązanie”, a więc dokonując jego wykładni należy odwoływać się do interpretacji cywilistycznych. GKO, podzielając ten pogląd, który zresztą ma oparcie zarówno w doktrynie, jak w orzecznictwie GKO, wskazuje na art. 353 § 1 Kodeksu cywilnego (KC), zgodnie z którym zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia a dłużnik powinien świadczenie spełnić. Niezależnie od źródeł powstania zobowiązania przepis art. 353 § 1 KC zawiera elementy, jakie muszą obowiązkowo występować w danej więzi prawnej żeby miała ona status zobowiązania. Do tych elementów należy istnienie co najmniej dwóch skonkretyzowanych podmiotów - co najmniej jednego zwanego wierzycielem, któremu przysługuje prawo żądania określonego świadczenia oraz co najmniej jednego zwanego dłużnikiem, który zobowiązany jest takowe żądanie zrealizować. Brak dwóch podmiotów uniemożliwia przyjęcie, iż dana więź prawna jest zobowiązaniem. Innymi słowy o zobowiązaniu możemy mówić wówczas, kiedy możemy wskazać zarówno dłużnika jak i wierzyciela. Jeżeli tych podmiotów nie możemy wytypować, to nie mamy do czynienia ze zobowiązaniem.

Odnosząc tę interpretację do stanu faktycznego przedmiotowej sprawy należy zauważyć, że o ile łatwo możemy wskazać dłużnika – GZGKiM, który był obowiązany do wykonania w określonym czasie powinności o charakterze rzeczowym (uzyskanie zezwoleń i decyzji) wynikających ze zmienionej ustawy o odpadach, to jednak nie możemy wskazać wierzyciela. Nie może nim być zapewne Skarb Państwa, jak sugerowała na rozprawie przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika, nie może być to Gmina, bo – odnosząc się do ww. art. 353 § 1 KC – tu ani Skarb Państwa ani Gmina, ani też inny organ nie żądały od dłużnika (GZGKiM) określonego świadczenia. Obowiązek wykonania świadczenia wynikał z przepisów zmienionej ustawy o odpadach. GKO podziela pogląd Rzecznika, że jeśli zobowiązanie cechuje administracyjny charakter, to nie wyklucza to możliwości stosowania ustawy, w odniesieniu do zakresu dyspozycji art. 16 ust. 1 ustawy. Nie zgadza się jednak z Rzecznikiem, że w przedmiotowej sprawie, mimo niewątpliwego wystąpienia nałożonego przez ustawę obowiązku administracyjnego, mamy do czynienia ze zobowiązaniem, gdyż jak wcześniej wywiedziano, nie możemy wskazać wierzyciela. Skoro więc nie możemy określić wierzyciela, to pomimo, że w GZGKiM doszło do istotnych nieprawidłowości wskutek niewypełnienia przez kierownika jednostki obowiązków nałożonych ustawą, to jednak nie można sytuować odpowiedzialności Obwinionego na gruncie ustawy o odpowiedzialności za

Sygn. akt BDF1/4900/64/64/RN-11/12/1715

naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż zarzucany mu czyn nie wypełnia znamion naruszenia, o których mowa w art. 16 ust. 1 tej ustawy. Słusznie więc uczyniła RKO, uniewinniając (...) z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.