



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 września 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
	<i>Członek GKO:</i>	Przemysław Szelerski
Protokolant:		Paweł Matusiak

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 września 2015 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę w imieniu Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt NDB-5000/Ł/41/2011, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta (...), (cytat z sentencji orzeczenia) „odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, poprzez wykazanie w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej: rozdział 60016 § 4110, § 4210, § 4300, rozdział 75022 § 3030, rozdział 75023

§ 4010, § 4110, § 4120, § 4170, § 4210, rozdział 75095 § 4010, rozdział 75412 § 4210 w kwotach wskazanych we wniosku o ukaranie.”

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła orzeczenie pierwszej instancji w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 10 lutego 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanej dalej: GKO) z dnia 3 kwietnia 2014 r., którym GKO utrzymała w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi (zwanej dalej RIO), z dnia 10 stycznia 2014 r., w którym uznano Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej: uondfp). Przypisane Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegało na wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej: rozdział 60016 § 4110, § 4210, § 4300, rozdział 75022 § 3030, rozdział 75023 § 4010, § 4110, § 4120, § 4170, § 4210, rozdział 75095 § 4010, rozdział 75412 § 4210. Za przypisany czyn Obwinionego ukarano karą upomnienia.

Powodem uchylenia orzeczenia GKO było uznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (zwany dalej: WSA w Warszawie), że zapadło ono z

naruszeniem przepisów postępowania, które to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Przynajmniej WSA stwierdził, że GKO rozpoznała sprawę pod nieobecność Obwinionego w sytuacji, gdy Obwiniony w sposób należyty usprawiedliwił swoją nieobecność stosownym zwolnieniem lekarskim. Choroba, potwierdzona przez lekarza bez względu na czas jej trwania jest nadzwyczajnym wydarzeniem o jakim mowa w art. 125 pkt 3 uodfp. Sąd stwierdził, że – wbrew stwierdzeniu GKO – wskazanie na zwolnieniu, iż pacjent może chodzić nie jest przesłanką przemawiającą za tym, że może on wziąć udział w rozprawie. Po pierwsze, organ nie ma wiedzy specjalistycznej dostępnej przynajmniej lekarzowi, aby stwierdzić jaki jest stan zdrowia pacjenta. Nie wynika to także z treści zaświadczenia. Po drugie, możliwość poruszania się nie wyklucza co do zasady choroby uniemożliwiającej stawianictwo na rozprawie. Wystarczy wskazać przypadek złamanej ręki kiedy to pacjent bez wątplenia nie musi leżeć natomiast z uwagi np. na dotkliwy ból nie może w sposób prawidłowy funkcjonować. Sąd wskazał, że prawidłowe rozumienie pojęcia „udziału w rozprawie” oznacza nie tylko faktyczny udział, ale i możliwość aktywnego, a przynajmniej świadomego brania w niej udziału. Po trzecie wreszcie, Sąd wskazał, że skarżący miał uzasadnione prawo przypuszczać, że tego rodzaju zwolnienie, z takim a nie innym wskazaniem co do możliwości poruszania się, będzie zaakceptowane, tak jak miało to miejsce w przypadku poprzedniej rozprawy.

W związku z powyższymi stwierdzeniami, WSA w Warszawie uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 125 pkt 3 w zw. z art. 74 pkt 1 uodfp jako mogący mieć wpływ na wynik sprawy.

WSA w Warszawie za zasadny uznał również postawiony przez skarżącego zarzut naruszenia art. 135 ust. 2 pkt 5 i 3 pkt 1 uodfp, który to wskazuje obligatoryjne (niezbędne) elementy rozstrzygnięcia. Sąd wskazał, że sentencja orzeczenia RKO nie zawiera opisu czynu, tj. sposobu i czasu jego popełnienia, jak i wskazania naruszonego przepisu prawa materialnego. GKO zauważyła te wady orzeczenia jednakże stwierdziła, że mimo to orzeczenie może pozostać w obrocie prawnym, ponieważ wady te nie spowodowały pozbawienia obwinionego prawa do obrony, bowiem miał on cały czas świadomość stawianego mu zarzutu. WSA w Warszawie zgodził się z zarzutem skarżącego, że brak w opisie czynu daty jego popełnienia uniemożliwia choćby ocenę czy doszło do przedawnienia karalności naruszenia, a przynajmniej uniemożliwia ocenę zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych od strony przedmiotowej. Z treści sentencji orzeczenia

RKO wynika tylko czego dotyczyło sprawozdanie natomiast nie da się na jego podstawie ustalić zachowania obwinionego (poza tym, że w bliżej nie określonym czasie podpisał sprawozdanie Rb-28S dotyczącym okresu od początku do 31 marca 2009 r.). W ocenie WSA w Warszawie, aby uznać winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy udowodnić kiedy doszło, o ile w ogóle doszło, do wykazania w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi z ewidencji księgowej. Nie wyczerpuje więc opisu czynu ustalenie jakiego okresu sprawozdawczego dotyczyło sprawozdanie, ponieważ odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uzależniona jest od winy sprawcy popełnionego naruszenia z określonej daty. Organy orzekające muszą uznać za udowodnione, kiedy faktycznie doszło do wykazania przez obwinionego w sprawozdaniu danych niezgodnych z ewidencją księgową i czy obejmował on swym zamiarem popełnienie tego czynu.

WSA w Warszawie za przedwczesne, wobec uchylecia orzeczenia GKO z powodu naruszenia w postępowaniu prawa obwinionego do obrony, uznał ocenę trafności pozostałych zarzutów zawartych w skardze, tj. zarzut naruszenia art. 89 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 uondfp poprzez oddalenie wniosku dowodowego o przesłuchanie świadków (...) i (...) oraz zarzut naruszenia art. 19 ust. 2 i art. 78 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38 ust. 1 uondfp. Odnośnie do oddalenia wniosku dowodowego o przesłuchanie świadków WSA w Warszawie wskazał, że należy rozważyć czy teza dowodowa jest istotna w sprawie, a jeżeli tak to czy jest konieczność przeprowadzenia dowodu z uwagi na to, że okoliczność nie została jeszcze udowodniona. Przesłanki oddalenia wniosku dowodowego zostały bowiem enumeratywnie określone w art. 89 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

WSA w Warszawie podzielił również zarzuty skarżącego, że w sposób mało wnikliwy poczyniono ustalenia odnośnie podstaw wymiaru kary, okoliczności obciążających i łagodzących, co stanowi o naruszeniu art. 33 ust. 1 i 2 uondfp. Obowiązek w tym zakresie w pierwszej kolejności spoczywał na organie orzekającym pierwszej instancji a ich brak uniemożliwił pełną kontrolę zaskarżonego orzeczenia tego organu przez organ odwoławczy. Braki te spowodowały brak możliwości oceny zarzutu naruszenia art. 36 ust. 1 i 2 pkt 2 uondfp, skoro żaden z organów nie odniósł się do wymienionych w tym przepisie okoliczności uzasadniających łagodniejszy wymiar kary mimo, że jednocześnie wymierzył karę najłagodniejszą czyli upomnienie, co świadczy to o tym, że znalazł na korzyść

obwinionego przesłanki do takiego wymiaru kary, choć z drugiej strony stwierdził, że brak jest podstaw do uznania, iż czyn stanowi znikomy stopień niebezpieczeństwa.

W wyniku uchylecia orzeczenia GKO sprawa wraca do etapu rozpoznania odwołania, jakie w dniu 12 lutego 2014 r. złożył obrońca Obwinionego, a dotyczy ono orzeczenia RKO z dnia 10 stycznia 2014 r., w którym uznano Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 uodnfp oraz wymierzono za przypisany czyn karę upomnienia i obciążono go kosztami postępowania. Rozpoznając ponownie sprawę, GKO jest – zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) – związana oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w wyroku WSA w Warszawie.

Powracając zatem do oceny wydanego w sprawie rozstrzygnięcia pierwszej instancji, GKO stwierdziła, że jego braki uniemożliwiają jego merytoryczną ocenę w drugiej instancji. W swoim rozstrzygnięciu z dnia 3 kwietnia 2014 r. GKO zwracając uwagę na wady, jakimi dotknięte jest orzeczenie pierwszej instancji (nieprawidłowy opis czynu w sentencji orzeczenia, niewskazanie naruszonego przepisu prawa materialnego, niewskazanie czasu popełnienia czynu), uznała, że mimo tych wad, orzeczenie RKO może się ostać w obrocie prawnym, ponieważ nie powoduje to pozbawienia Obwinionego prawa do obrony. Uznanie to spotkało się z krytyką WSA w Warszawie, który uznał, że tego rodzaju wady muszą skutkować uchyleciem wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Przyjmując za WSA w Warszawie (zgodnie z wytycznymi zawartymi w uzasadnieniu wyroku), że dopiero poprawnie sformułowane orzeczenie, zgodne z wymogami określonymi w art. 135 uodnfp, może być podstawą kontroli instancyjnej, GKO zmuszona była uchylić rozstrzygnięcie pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Rolą organu odwoławczego nie jest bowiem ponowne prowadzenie postępowania dowodowego i formułowanie rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności i wymierzenia kary, lecz instancyjna weryfikacja rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji. W ocenie GKO tak istotna poprawa wydanego w sprawie orzeczenia (sprowadzająca się do konieczności właściwego opisu czynu z określeniem czasu jego popełnienia oraz wskazania naruszonego przepisu prawa) pozbawiałaby Obwinionego możliwości merytorycznego zaskarżenia wydanego orzeczenia. Roli takiej nie spełnia bowiem skarga do sądu administracyjnego, który – zgodnie z art. 1 § 1

i 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sprawuje kontrolę pod względem zgodności z prawem wydawanych decyzji administracyjnych. Tak znacząca modyfikacja orzeczenia naruszałaby w ocenie GKO zasadę dwuinstancyjności postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponownie rozpoznając sprawę organ orzekający zobowiązany będzie uwzględnić wytyczne zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie wydanego w niniejszej sprawie, w szczególności te, odnoszące się do sposobu rozstrzygania wniosków dowodowych składanych w postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz uzasadnienia co do wysokości wymierzonej obwinionemu kary. Uwzględnić należy, że kara upomnienia jest najniższą z katalogu kar przewidzianych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dopuszczalne jest zatem, aby uzasadnienie w tym zakresie było mniej rozbudowane niż w przypadku innych rozstrzygnięć w tym zakresie. Nadal jednak uzasadnienie co do wymierzonej w postępowaniu kary musi spełniać swoją podstawową rolę.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.

GKO zwraca uwagę, że zgodnie z art. 38 ust. 3 uodfp, w razie uchylecia prawomocnego postanowienia lub orzeczenia komisji orzekającej w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje po upływie 2 lat od dnia uchylecia prawomocnego postanowienia lub orzeczenia.