



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 stycznia 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> | Barbara Potocka (spr.) |
| | <i>Członek GKO:</i> | Maciej Berek |
| Protokolant: | | Anna Jedlińska |

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 stycznia 2013 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 10 sierpnia 2012 r. nr RKO/7101/58/12, którym uznano Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18a 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 zaniechaniu w latach 2010 i 2011 prowadzenia audytu wewnętrznego przez zatrudnionego audytora lub usługodawcę zewnętrznego, mimo obowiązku wynikającego z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (planowane dochody w roku 2010 wyniosły – 44.120.632 zł, a w roku 2011 – 45.586.760 zł)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, na rozprawie 10 sierpnia 2012 r., rozpatrzyła wniosek Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy tej Izbie o uznanie Pana (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzuconych Mu czynów funkcję Burmistrza Miasta (...), odpowiedzialnym - na zasadach określonych w art. 19 ust. 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, naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18a ustawy. Zarzucone naruszenie polegało na zaniechaniu w latach 2010 i 2011 prowadzenia audytu wewnętrznego mimo obowiązku wynikającego z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W wyniku rozpoznania sprawy Komisja ustaliła co następuje.

1. Skierowane na adres domowy Obwinionego zawiadomienie z 13 czerwca 2012 r. o wyznaczeniu terminu rozprawy na 10 sierpnia 2012 r., zostało 15 czerwca 2012 r. odebrane przez Panią (...) (teściową Obwinionego).

8 sierpnia 2012 r. do Komisji Orzekającej I instancji wpłynęło pismo z 6 sierpnia 2012 r. obrońcy Obwinionego Pani (...) wraz z pełnomocnictwem Obwinionego (z 6 sierpnia 2012 r.), w którym zgłosiła swój udział w postępowaniu i wniosła o zawiadamianie Jej o terminach czynności procesowych. Pełnomocnictwo do dnia rozprawy nie zostało opłacone. Dowód opłaty skarbowej nosi datę 17 sierpnia 2012 r.

Komisja Orzekająca I instancji nie miała wątpliwości, co do skuteczności powiadomienia Obwinionego o terminie rozprawy i zdecydowała o jej przeprowadzeniu bez udziału Obwinionego i Jego obrońcy uznając, że „(...) odraczanie rozprawy celem powiadomienia Pełnomocnika jest niecelowe ze względu na zachowanie wymogu ekonomiki procesowej (...)”.

2. Zgodnie z dyspozycją art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, Gmina (...) w 2010 r., jak i w 2011 r. była zobowiązana do prowadzenia audytu wewnętrznego. Zarówno łączna suma dochodów i przychodów, jak i łączna suma wydatków i rozchodów w budżetach uchwalonych na 2010 r. i na 2011 r. przekraczała kwotę 40.000 zł. Wskazany przepis ustawy o finansach publicznych nakłada obowiązek prowadzenia audytu w przypadku przekroczenia wskazanej kwoty przez jedną z łącznych sum.

W pisemnych wyjaśnieniach (z 10 października 2011 r. i z 11 maja 2012 r.) m.in. o przyczynach nieprowadzenia audytu, Obwiniony stwierdzał, że zwiększenie wielkości budżetu „(...) miało mieć charakter incydentalny z uwagi na absorpcję środków unijnych związanych z budową kanalizacji i oczyszczalni ścieków na terenie (...) (...)” Po 2012 r. Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy przewidywała powrót do wielkości budżetu sprzed 2010 r. Ponadto Obwiniony brał pod uwagę koszt prowadzenia audytu (jak to określił, na przestrzeni 2 lat Gmina zaoszczędziła 80 tys. zł) oraz niepewność, co do faktycznego otrzymania środków unijnych.

3. Postanowienia art. 275 ustawy o finansach publicznych umożliwiają prowadzenie audytu przez audytora zatrudnionego w jednostce albo usługodawcę niezatrudnionego w jednostce.

W ocenie Komisji, Obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej tej jednostki, w tym za zatrudnienie audytora wewnętrznego bądź zawarcie umowy z usługodawcą w tym zakresie. Powinno to nastąpić z uwzględnieniem dat uchwalenia budżetów na 2010 r. i 2011 r. Informacja Obwinionego z 11 maja 2012 r. o tym, że w 2011 r. audyt został wprowadzony – pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie.

Na podstawie powyższych ustaleń Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana (...) winnym popełnienia zarzuconego Mu czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzyła karę upomnienia, obciążając kosztami postępowania. Wymierzając karę najłagodniejszą z katalogu kar, Komisja wzięła pod uwagę potrzebę prewencyjnego i

dyscyplinującego oddziaływania w stosunku do Obwinionego, a także Jego dotychczasową niekaralność.

Odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I Instancji wniósł, pismem z 17 września 2012 r., obrońca Obwinionego (...), w którym zarzuciła:

- I. dwa przypadki obrazy przepisów postępowania, które miały wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia; dotyczyły one:
 1. art. 121 ust. 1 i 3 w zw. z art. 125 pkt 1 i art. 74 ust. 1 ustawy, poprzez przeprowadzenie rozprawy bez zawiadomienia obrońcy o jej terminie i miejscu,
 2. art. 137 ust. 2 ustawy, poprzez niewskazanie w uzasadnieniu dowodów będących podstawą przypisania winy oraz podstawy nie uznania dowodu z wyjaśnień Obwinionego,
- II. błędną interpretację art. 18 a ustawy, poprzez uznanie, że Obwiniony jest odpowiedzialny za popełnienie naruszenia, podczas gdy, Jego zachowanie nie zawiera znamion naruszenia,
- III. niezastosowanie w sprawie przepisu art. 28 ust. 1 ustawy oraz
- IV. (cytat z odwołania) „Niezależnie od powyższego, z daleko posuniętej ostrożności procesowej, w przypadku nieuwzględnienia wyżej zaprezentowanego stanowiska obrony, orzeczeniu temu zarzucam naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez jego niezastosowanie w sprawie, tj. nie odstąpienie od wymierzenia kary obwinionemu w sytuacji gdy materiał dowodowy zebrany w sprawie wszechstronnie rozpatrzony i oceniony zgodnie ze wskazaniami wiedzy, doświadczenia życiowego oraz zasadami logicznego rozumowania, a także rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych i warunki osobiste obwinionego, wskazują iż w sprawie zachodzi przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie, który winien skutkować zastosowaniem niniejszego przepisu (...)”.

Obrońca Obwinionego wniósł o:

- 1) uchylenie orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionego od popełnienia zarzucanego Mu czynu,

- 2) ewentualnie o:
- a) uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji,
 - b) niezależnie od powyższego o uchylenie orzeczenia w całości i umorzenie postępowania,
 - c) niezależnie od powyższego, z daleko posuniętej ostrożności procesowej, o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej kary i odstąpienie od jej wymierzenia.

Obrońca wniósł również o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z umowy o przeprowadzenie audytu, zawartej a 27 października 2011 r. oraz zeznań świadka Pani (...), celem ustalenia okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym na okoliczność przeprowadzenia audytu, a świadka także na okoliczność warunków i właściwości osobistych Obwinionego, postawy Obwinionego oraz wzorowego spełniania obowiązków zawodowych przez Obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając sprawę na podstawie materiału dowodowego zebranego przez Komisję Orzekającą I Instancji i dokumentów dołączonych do odwołania, po zapoznaniu się ze stanowiskiem ustanowionego w sprawie obrońcy (z substytucji adwokat (...), wystąpił adwokat (...)) ustaliła, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji jest obarczone wadami. Wynikają one z niezachowania zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niespełnienia wszystkich wymogów ustawowych nałożonych na orzeczenie komisji orzekającej. Usunięcie tych wad wymaga uchylenia orzeczenia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

W okresie między czasem popełnienia przez Obwinionego zarzuczonego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (2010 r.), a czasem orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (2012 r.), nastąpiła zmiana przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Została ona dokonana ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. Zgodnie z przepisem 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 sprawy. Wydając orzeczenie 10 sierpnia 2012 r., Komisja Orzekająca I instancji nie wypowiedziała się co do zastosowanych w toku rozpatrywania sprawy przepisów ustawy. Może to – w ocenie GKO – wskazywać na niedokonanie analizy skutków dla Obwinionego zastosowanych w toku rozpatrywania przepisów.

Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie może się ostać ze względu na naruszenie art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym orzeczenie przypisujące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno zawierać określenie naruszenia przypisanego obwinionemu z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia. Rozpatrywane orzeczenie tych wymagań nie spełnia, gdyż tylko ogólnie określa (w latach 2010 i 2011) czas popełnienia przypisanego Obwinionemu naruszenia, zaś sposób popełnienia naruszenia określony został w uzasadnieniu orzeczenia.

W toku postępowania w rozpatrywanej sprawie (jak trafnie podniosła to obrona Obwinionego) naruszona została zasada postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określona w art. 74 ust. 1 ustawy – prawo Obwinionego do obrony w toku całego postępowania. Wskazane przez Komisję Orzekającą I Instancji „zachowanie wymogu ekonomiki procesowej” nie może stanowić ani podstawy, ani uzasadnienia do pozbawienia Obwinionego przysługującego mu prawa do obrony. Tylko w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy przez Komisję Orzekającą I instancji zapewnione zostanie przestrzeganie zasady dwuinstancyjności postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustalonej w art. 72 ust. 1 ustawy.

W konsekwencji takiego stanu sprawy GKO – biorąc pod uwagę przepisy art. 89 ust. 3 pkt 1 i art. 145 ust. 2 ustawy, nie przyjęła wniosku dowodowego o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania wskazanego w odwołaniu świadka. Prowadzenie na aktualnym etapie sprawy postępowania dowodowego w zakresie wskazanych okoliczności jest niezasadne, jak również – nie wyłączając konieczności ponownego rozpoznania sprawy przez Komisję Orzekającą I Instancji – nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania. Zgodnie z art. 89 ust. 5 ustawy, oddalenie powyższe nie uniemożliwia dopuszczenia tego wniosku dowodowego przez Komisję Orzekającą I instancji w toku ponownego rozpatrywania sprawy, jeżeli zostanie przez Obwinionego lub Jego obrońcę ponownie zgłoszony.

W wyniku powyższych ustaleń GKO postanowiła jak w sentencji.