



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 września 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
Protokolant:		Anna Jedlińska

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 września 2013 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 22 lutego 2013 r. nr RKO/7101/91/12, którym uznano Obwinionego (cytat z sentencji orzeczenia) „odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez naruszenie w (...) treści przepisu art. 255 ust. 1 pkt 1 i ust 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) polegające na nieprzekazaniu w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych w okresie od 21 lipca 2011 r. do 10 sierpnia 2011 r. dochodów należnych Skarbowi Państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, dotyczących gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i z zakresu nadzoru budowlanego w kwocie 26.410,06 zł wraz z odsetkami; czas popełnienia opisywanego czynu jest tożsamy z dniem 17 sierpnia 2011 r., co wynika z faktu, iż kolejny dzień następujący po upływie terminu wyznaczonego na 15 dzień danego miesiąca, w którym pobrane dochody winny

zostać zwrócone na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującej dotację celową przypadającą na dzień wolny od pracy.”

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu, natomiast obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a, art. 78 ust. 1 pkt 7 i art. 28 ust. 1, 1a i 2 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 zaskarżone orzeczenie w całości i umarza postępowanie w sprawie,**
- 2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.**

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

Orzeczeniem z dnia 22 lutego 2013 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach uznała (...) - Prezydenta Miasta (...), za odpowiedzialnego popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 6 pkt 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) – zwana dalej ustawą, poprzez naruszenie w Bielsku Białej treści art. 255 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.) polegające na nieprzekazaniu w

terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych w okresie od 21 lipca 2011r. do 10 sierpnia 2011 r. dochodów należnych Skarbowi Państwa w związku z realizacją zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, dotyczących gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i z zakresu nadzoru budowlanego w kwocie 26.410,06 zł wraz z odsetkami; czas popelnienia opisywanego czynu jest tożsamy z dniem 17 sierpnia 2011 r., co wynika z faktu, iż kolejny dzień następujący po upływie terminu wyznaczonego na 15 dzień danego miesiąca, w którym pobrane dochody winny zostać zwrócone na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotacje celową przypadał na dzień wolny od pracy. Za powyższy czyn Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary oraz zobowiązała Obwinionego do zwrotu 291,71 zł tytułem kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że w dniu 16 sierpnia 2011 r. Miasto na prawach powiatu (...) przekazało na rachunek Wojewody (...) dochody w kwocie 17.616,40 zł, z tytułu rozliczenia dochodów pobranych w okresie od 21 lipca do 10 sierpnia 2011 r., w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i nadzoru budowlanego. W związku z realizacją przedmiotowych zadań Miasto (...), pobrało dochody w łącznej kwocie 58.169,07 zł i jako dochody własne Miasto (...) z tytułu wykonywania tych zadań pozostawiło dochody w kwocie 40.522,67 zł. Rozliczenie dochodów dotyczących realizacji zadań zleconych za okres od 21 lipca do 10 sierpnia 2011 r., przekazanych na rachunek Wojewody (...) 16 sierpnia 2011 r. - potwierdza materiał dowodowy. Pobrane przez Miasto (...) dochody budżetowe, zostały pomniejszone o kwotę dochodów przysługujących jednostce samorządu terytorialnego z tytuł wykonania ww. zadań, w wysokości 14.142,61 zł oraz o kwotę 26.410,06 zł – stanowiących korektę rozliczenia dochodów za 2007 r. Różnica 20% stanowi wymienioną w sentencji niniejszego orzeczenia kwotę 26.410,06 zł, która została przez jednostkę samorządu terytorialnego potrącona z dochodów przekazanych 16 sierpnia 2011 r. na rachunek bankowy Wojewody (...), bez stosownej decyzji Wojewody (...) w tym zakresie.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, Miasto (...) powinno przekazać pobrane w 2011 r. dochody do budżetu państwa, stosując odpowiednie pomniejszenie dochodów wyłącznie o dochody przysługujące jednostce samorządu terytorialnego, związane z wykonywaniem konkretnych zadań w 2011 r., czyli bez potrącenia dla budżetu Miasta kwoty 26.410,06 zł. Fakt samodzielnie dokonania przez Miasto (...) korekty rozliczenia dochodów

za 2007 r. w 2011 r., dotyczy kwoty 26.410,06 zł, Komisja Orzekająca I instancji uznała za udowodnione. Art. 255 ustawy o finansach publicznych nakłada na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, obowiązek terminowego przekazywania pobranych dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań, z zakresu administracji rządowej na rachunek bieżący dochodów właściwego dysponenta części budżetowej. Przedmiotowe naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa art. 6 pkt 1 ustawy.

Komisja Orzekająca I instancji postanowiła nie wymierzać Obwinionemu, wnioskowanej przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych kary upomnienia lecz orzekła o odstąpieniu od wymierzenia kary, biorąc pod uwagę okoliczność, że w postępowaniu (...) nie występował zamiar nieprzekazania w wymaganym terminie środków należnych Skarbowi Państwa, gdyż działał On w przekonaniu, że miał prawo i obowiązek dokonać przedmiotowego potrącenia, a nie dochodzenie należności stanowi również naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej pismem z 27 marca 2013 r. Obwiniony wniósł odwołanie, w którym wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz o uniewinnienie.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony podnosi, że Komisja Orzekająca I instancji wydając orzeczenie zestawiała ze sobą art. 255 ustawy o finansach publicznych z artykułami: 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i 4 ust. 14 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a następnie uznała, że pierwszeństwo w ich stosowaniu ma art. 255 ustawy o finansach publicznych rozumiany w ten sposób, że w danym roku budżetowym może jednostka samorządu terytorialnego potrącić należne jej dochody, ale tylko te, do których prawo powstało w tym samym roku budżetowym. Jeżeli zaś prawo do tych dochodów powstało wcześniej, to jednostka samorządu terytorialnego z prawa potrącenia skorzystać nie może. Pomijając prawidłowość powyższego stanowiska, w ocenie Obwinionego, sprawa nie jest jasna i oczywista, a Obwiniony nie miał świadomości, iż jego działanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tym samym jego nieświadomość była jak najbardziej usprawiedliwiona. W ocenie Jacka Krywulca, należy zatem uznać, że Obwinionemu nie można przypisać winy w żadnej postaci, ponieważ dysponował opinią radcy prawnego oraz właściwego merytorycznie naczelnika wydziału, zatem dołożył należytej staranności, by nie popełnić żadnego błędu. Pominięcie powyższych okoliczności, nakazujących na podstawie art. 19 ust. 2 i art. 23 ustawy, uniewinnienie Obwinionego przesądza, w Jego ocenie, o

wadliwości zaskarżonego orzeczenia oraz każe uznać wnioski przedstawione na wstępie odwołania za zasadne i usprawiedliwione.

Na 26 września 2013 r. przed GKO, została wyznaczona rozprawa, na którą nie stawiał się Obwiniony (...) - prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy, natomiast stawiała się (...) – obrońca Obwinionego, która jednocześnie przedłożyła pełnomocnictwo do reprezentowania Obwinionego przed Główną Komisją Orzekającą oraz stawiał się Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych - Jacek Krawczyk. Strona Obwiniona podtrzymała wniesione odwołanie. Na koniec rozprawy przed GKO, Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o utrzymanie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w mocy, natomiast obrońca poza dotychczasowymi żądaniami odwołania, wniosła alternatywnie o zastosowanie wobec (...)art. 28 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, skład orzekający GKO zważył, co następuje.

Wina Obwinionego nie budzi w niniejszej sprawie wątpliwości. Fakt samodzielnego dokonania przez Miasto (...) korekty rozliczenia dochodów za 2007 r. w 2011 r., w kwocie 26.410,06 zł - skład orzekający GKO uznał za udowodniony. Art. 255 ustawy o finansach publicznych nakłada na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego obowiązek terminowego przekazywania pobranych dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej na rachunek bieżący dochodów właściwego dysponenta części budżetowej i nie zezwala sam z siebie na dokonanie korekty i potrącenia takich rozliczeń za lata wcześniejsze. Równocześnie niezgodność z obowiązującymi zasadami została wykazana obiektywnie poprzez potwierdzenie niedopuszczalności takiego potrącenia, na co zarówno wskazują decyzje dysponenta części budżetowej - Ministra Finansów, jak i orzeczenia sądowno-administracyjne.

Ta okoliczność potwierdza jednocześnie, że błędu można było uniknąć, przy dołożeniu należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, chociażby poprzez wejście w kontakt z dysponentem części budżetowej, to jest Wojewodą (...), w sprawie ewentualnej dopuszczalności przedmiotowego potrącenia. Stosownie do art. 255 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, to był organ orzekający i tym samym posiadający uprawnienia władcze w tym zakresie. Jak stanowi art. 23 ust. 1 ustawy, nieświadomość tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów

publicznych nie wyłącza odpowiedzialności, chyba że nieświadomość była usprawiedliwiona. W tym konkretnym przypadku badanej sprawy, nieświadomość nie była usprawiedliwiona z uwagi na okoliczności przywołane powyżej. W konsekwencji prowadzi to do wniosku, że (...) należy uznać winnym naruszenia zarzucanego Mu czynu w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy, a w związku z tym, że nie zaistniała okoliczność usprawiedliwionej nieświadomości, nie ma też podstaw do wyłączenia odpowiedzialności Obwinionego na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy.

W ocenie składu orzekającego GKO inaczej należy potraktować alternatywny wniosek obrońcy zgłoszony na rozprawie o zastosowanie w stosunku do Obwinionego art. 28 ustawy. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. W tym zakresie skład orzekający GKO zwrócił uwagę na istotną okoliczność badanej sprawy, iż Obwiniony dokonał niezgodnego z prawem potrącenia należności w wysokości 26.410,06 zł, która to należność w dacie potrącenia, w ocenie składu orzekającego GKO, w pełni legalnie przysługiwała Miastu (...) od Wojewody (...). Niewłaściwy w tej sprawie jest wyłącznie zatem tryb rozliczenia tej należności. Zastosowanie tego trybu rozliczenia spowodowało właśnie wypełnienie przez (...) znamion czynu zabronionego z art. 6 pkt 1 ustawy, to jest nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych w okresie od 21 lipca do 10 sierpnia 2011 r. dochodów należnych Skarbowi Państwa, w związku z realizacją zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, dotyczącymi gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i z zakresu nadzoru budowlanego w kwocie 26.410,06 zł. Faktem jest, że doszło do naruszenia prawa w sposób i w okolicznościach specyficznych, polegających na tym, iż dokonano bezprawnego potrącenia, ale należnej jednostce samorządu terytorialnego kwoty od Wojewody (...).

W pełni zasadne jest zatem, w ocenie składu orzekającego GKO, zastosowanie w niniejszej sprawie art. 28 ust. 1a ustawy, który stanowi, że przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia. Poza sposobem i okolicznościami tego naruszenia należy wskazać, że i waga naruszonych obowiązków i skutki również były znikome z punktu widzenia szkodliwości dla finansów publicznych zwłaszcza, że kwota ta została ostatecznie uregulowana, co również powoduje,

że stosownie do art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy, wysokość skutku finansowego dla finansów publicznych też należy ocenić jako znikomą.

Powyższa ocena stanowi podstawę rozstrzygnięcia objętego sentencją niniejszego Orzeczenia.

Poza przedmiotem rozstrzygania w niniejszej sprawie pozostaje kwestia wskazania drogi prawnej dochodzenia należności Miasta (...) w kwocie 26.410,06 zł, w stosunku do Wojewody (...), a taki obowiązek dochodzenia ciąży jednak na Prezydencie Miasta stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Wydaje się, że najbardziej właściwy tryb wskazują same przepisy ustawy o finansach publicznych, które w sprawach nieuregulowanych odwołują nas do Działu III Ordynacji podatkowej zawierającego w swoich unormowania zarówno przepisy o korektach deklaracji, nadpłatach i potrąceniach.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.