



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 9 marca 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Kaczorkiewicz</i>
Członkowie:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	<i>Wojciech Robaczyński (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Marcin Krzywoszyński</i>
Protokolant:		Bartosz Gluszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 9 marca 2017 r., w sprawie odwołania wniesionego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Pana (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Przewodniczącego Zarządu (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z dnia 22 września 2016 r. sygn. akt: KDF-53/17/2016, którym Komisja, uniewinniła Pana (...) w zakresie czynów określonych:

1) w art. 18c ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, co miało wpływ na niewykonanie w terminie tj. w dniu 28 lipca 2015 r. zapłaty zobowiązania Związku (...) w kwocie 365.320,49 zł,

2) w art. 18c ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, co miało wpływ na uszczuplenie wpływów jednostki.

Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Główna Komisja Orzekająca:

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 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) :

1. uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej zarzutu określonego w art. 18 c ust. 1 pkt 4 ustawy i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach,
2. utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie.

Pouczenie:

W zakresie pkt 2 sentencji, orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. W tym zakresie 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.

W zakresie pkt 1 sentencji, od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 22 września 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach (KDF-53/17/2016) uniewinniła Pana (...), pełniącego w okresie zarzucanego popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Przewodniczącego Zarządu (...), któremu zarzucano:

1) naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18c ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej „uondfp”, polegające na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, a działanie to miało wpływ na niewykonanie w terminie, tj. w dniu 28 lipca 2015 r., zapłaty zobowiązania jednostki w kwocie 365.320,49 zł na rzecz Przedsiębiorstwa Budowlano-Handlowego (...) „kwotę

281.075 zł wraz z ustawowymi odsetkami, które w dacie uprawomocnienia się wyroku wynosiły 70.191,74 zł oraz kwotę 14.053,75 zł tytułem zwrotu kosztów sądowych, co miało stanowić naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 oraz z art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej dalej „ufp”;

2) naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18c ust. 1 pkt 1 uoondfp, polegające na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, a działanie to miało wpływ na uszczuplenie wpływów jednostki, poprzez zapłatę odsetek (7.454,28 zł) i kosztów egzekucyjnych (55.679,04 zł) związanych z zajęciem komorniczym w łącznej kwocie 63.133,32 zł, co nastąpiło w dniu 26 listopada 2015 r., tj. w dniu pierwszego zajęcia konta bankowego jednostki przez komornika, co miało stanowić naruszenie art. 44 ust. 3 pkt. 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 oraz z art. 68 ufp.

Ponadto Regionalna Komisja Orzekająca orzekła, że koszty postępowania, na podstawie art. 167 ust. 2 uoondfp, ponosi Skarb Państwa.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że Obwiniony sprawował funkcję Przewodniczącego Związku (...) od 1 listopada 2011 r. do 30 listopada 2015 r. W dniu 26 listopada 2015 r. z rachunku bankowego Związku (...) dokonano na rachunek komornika sądowego spłaty w kwocie 333.978,13 zł i następnie w dniu 1 grudnia 2015 r. w kwocie 16.888 zł oraz 2 grudnia 2015 r. w kwocie 3.390 zł. Komornik działał na podstawie tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym z wniosku (...), na podstawie wyroku z dnia 26 maja 2015 r., którym Sąd Okręgowy w Kielcach po rozpoznaniu sprawy przeciwko Związkowi (...) zasądził na rzecz (...) - bis kwotę 281.075 zł wraz z odsetkami oraz 14.053,75 zł tytułem zwrotu kosztów sądowych.

W toku przeprowadzonego postępowania Obwiniony podniósł m.in., że całość spraw związanych z postępowaniem sądowym w sprawie powództwa (...) prowadziła kancelaria radcy prawnego (...), zaś wszelka korespondencja z Sądu Okręgowego w Kielcach kierowana była na adres kancelarii. Po otrzymaniu wyroku Sądu Okręgowego Obwiniony polecił radcy prawnemu odwołanie się od tego wyroku do Sądu Apelacyjnego w Krakowie. Radca prawny zapewnił, że uczyni to, gdy otrzyma uzasadnienie wyroku. Obwiniony stwierdził: „Kilkakrotnie pytałem radcę prawnego czy apelacja została wniesiona. Radca prawny informował mnie, że jeszcze nie ponieważ nie otrzymał pisemnego uzasadnienia do wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach. Zapewniał mnie, że po otrzymaniu uzasadnienia wyroku apelację złożę niezwłocznie.” Następnie Obwiniony stwierdził: „30 lipca 2015 roku na posiedzeniu Zarządu Związku ponownie zapytałem radcę prawnego, czy odwołanie od wyroku Sądu Okręgowego zostało wniesione do Sądu Apelacyjnego w Krakowie. Radca prawny wówczas oświadczył, że tak, ale z pominięciem terminu ustawowego, wyjaśniając przy tym, że uzasadnienie do wyroku Sądu Okręgowego z dnia 26 maja 2015 roku Syg. akt. IC 2195/13 nie otrzymał do rąk własnych, a odebrała je żona, która zapomniała mu to uzasadnienie do wyroku doręczyć. Zapewnił wówczas Zarząd, że złożył stosowne wyjaśnienia w tej sprawie do Sądu Okręgowego. Pomimo, że odwołanie od wyroku dokonał z uchybieniem terminu, a jego wyjaśnienia co do przyczyny nie zachowania terminu Sąd Okręgowy w Kielcach nie uwzględnił, to w dalszym ciągu utrzymywał mnie i pracowników biura w przeświadczeniu, że sprawa znajduje się w Sądzie Apelacyjnym.”

Obwiniony stwierdził dalej, że gdyby radca prawny poinformował go, iż apelacja od wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach została odrzucona i wyrok się uprawomocnił, to nie ulega najmniejszej wątpliwości, że podjęte zostałyby rozmowy z wierzycielem co do sposobu i terminu spłaty zasądzonej kwoty.

Zdaniem Obwinionego, „winę za zaistniałą sytuację ponosi (...) - radca prawny, który dopuścił się rażących zaniedbań w toczącym się postępowaniu sądowym”. Obwiniony podkreślił przy tym, że zajęcie rachunku bankowego Związku było dla niego zaskoczeniem, gdyż cała korespondencja z sądu przychodziła na adres pełnomocnika. Stwierdził: „Gdybym wiedział, że wyrok jest prawomocny podjąłbym działania mające na celu zapłatę zobowiązań poprzez wystąpienie do gmin będących członkami związku o dodatkowe składki, gdyż związek nie posiadał środków na ten cel jak również negocjowałbym z wykonawcą ewentualną ratalną spłatę zobowiązania.”

W toku rozprawy przed Regionalną Komisją Orzekającą p. (...) stwierdził m.in.: „Do mojej kancelarii wpłynęło uzasadnienie do wyroku z dnia 26 maja, na którym nie odnotowano daty wpływu przez przeoczenie. Na skutek tego nieterminowo złożyłem apelację. Opóźnienie wynosiło 1 dzień. Sąd odrzucił apelację na skutek wniesienia jej nie w terminie, na co składałem zażalenie o przywrócenie terminu. Dodatkowo wezwano mnie o uzupełnienie zażalenia jeszcze o inne motywy. Pomimo to zażalenie to również nie zostało uwzględnione. Na pytanie Przewodniczącego Pana (...), czy wyrok jest prawomocny odpowiedziałem że nie, gdyż również taką informację uzyskałem w biurze informacji sądu, że wyrok nie jest prawomocny. (...) O zajęciu rachunku bankowego związku dowiedziałem się od Obwinionego z chwilą jego zajęcia. Nadmieniam, że związek miał pieniądze w momencie zajęcia. Były również rozmowy że z chwilą, gdy uprawomocni się orzeczenie będziemy ewentualnie negocjować terminy wpłaty. Gdyby przyszło to wezwanie to nie byłoby kosztów komorniczych.”

Oceniając powyższy stan faktyczny, Regionalna Komisja Orzekająca postanowiła uniewinnić Obwinionego w zakresie zarzucanych mu czynów.

Zdaniem Komisji, ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że doszło do zajęcia rachunku bankowego Związku, w związku z niewykonaniem w dniu 28 lipca 2015 r. wyroku Sądu Okręgowego i niedokonaniem na rzecz powoda zapłaty zasądzonej sumy pieniężnej. RKO stwierdziła, że odpowiedzialność z art. 18c uondfp ponosi wyłącznie kierownik jednostki sektora finansów publicznych, do obowiązków którego należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp). Ustawowe obowiązki wynikające z wykonywania kontroli zarządczej określone są w art. 68-71 ufp oraz w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 69 i 70 ufp. Czynnością sprawczą objętą penalizacją jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Obowiązki w zakresie kontroli zarządczej są niewykonywane lub nienależyte wykonywane, jeżeli kierownik jednostki nie zapewni - wbrew dyspozycji art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp. - funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie zgodności działania z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (art. 68 ust. 2 pkt 1 ufp.).

W ocenie Komisji I instancji, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie można przypisać Obwinionemu odpowiedzialności za czyn z art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp publicznych. Komisja stwierdza, że Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach, dalej zwany Zastępcą Rzecznika Dyscypliny nie wskazał ani procedur wewnętrznych, ani nie skonkretyzował, jakich obowiązków w zakresie kontroli zarządczej nie wykonał Obwiniony. Regionalna Komisja Orzekająca zaznaczyła, że „wzięła pod uwagę wyjaśnienia złożone przez Obwinionego, potwierdzone zeznaniami Świadka, z których jednoznacznie wynika, że Obwiniony nie posiadał wiedzy, że Wyrok Sądu jest prawomocny. Nie można zatem wskazać, że Obwiniony nie zapewnił adekwatnego funkcjonowania kontroli zarządczej w Związku. Samo niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki, aby było

oceniane jako czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp, musi mieć związek z tym, że Obwiniony nie wykonał lub nienależycie wykonał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej.”

Zdaniem Komisji I instancji, przyjęcie odpowiedzialności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymagałoby wskazania przez Komisję właściwego sposobu postępowania, na co wskazuje orzecznictwo GKO. A zatem „Komisja powinna odpowiedzieć na pytanie czy w ustalonym stanie faktycznym Obwiniony miał możliwość innego zachowania i czy Komisja potrafi wskazać obwinionemu jak powinien postąpić, aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych”. Komisja I instancji stwierdziła ponadto, że nawet gdyby przyjąć, że zachowanie Obwinionego opisane we wniosku o ukaranie wyczerpuje przesłanki zarzucanych Obwinionemu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, to nie można ustalić jego winy. Zdaniem Komisji I instancji, „działanie Obwinionego świadczy o tym, że nie miał on woli popełnienia czynów, które skutkowałyby naruszeniami dyscypliny finansów publicznych, a objętych wnioskiem o ukaranie. Nie można również uznać, że miał on świadomość, że zaciągnięcie przedmiotowych zobowiązań i dokonanie przedmiotowych wydatków ze środków publicznych może stanowić czyny penalizowane przez ustawę o naruszeniu dyscypliny finansów i był wobec tych zdarzeń obojętny i godził się na takie następstwa. Trudno też Obwinionemu zarzucić, że naruszył on reguły ostrożności wymagane w danych okolicznościach, choć powinien i mógł jej przestrzegać.”

W związku z powyższym, Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że w zarzucanym czynie określonym w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie zarzucanego czynu określonego w art. 18c ust. 1 pkt 1 uondfp Komisja I instancji stwierdziła, że czyn ten obejmuje działanie polegające na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. W ocenie Komisji, zapłata odsetek i kosztów egzekucyjnych w dniu 26 listopada 2015 r. z rachunku Związku była wydatkiem, a nie uszczupleniem wpływów Związku. Jej zdaniem „ewentualne naruszenie przepisów art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który określa, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych określanego w art. 18c ust. 1 pkt 1. Rzecznik nie skazał we wniosku o ukaranie jakie to rzekomo należności Związku zostały uszczuplone. W ocenie Komisji nie doszło do zdarzenia faktycznego polegającego na uszczupleniu wpływów należnych Związkowi. Zgodnie z art. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych procesem gromadzenia środków publicznych jest gromadzenie dochodów. W przypadku, gdyby Rzecznik wskazał, jakiego dochodu/jakiej należności uszczuplono, można by rozważać czyn na gruncie art. 18c ust. 1 pkt 1 uondfp.” Biorąc to pod uwagę, Komisja I instancji uznała, że w zachowaniu Obwinionego brak jest także znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18c ust. 1 pkt 1 uondfp.

O kosztach postępowania Komisja I instancji orzekła na podstawie art. 167 ust. 2 uondfp.

Od powyższego orzeczenia pismem z dnia 17 listopada 2016 r. odwołanie, na niekorzyść Obwinionego, złożył Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia, zarzucając mu obrazę art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz art. 78 ust. 1 pkt 1 uondfp i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję

Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach.

W uzasadnieniu odwołania Zastępca Rzecznika Dyscypliny stwierdził m.in., że mimo uprawomocnienia się wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 26 maja 2015 r., którym sąd zasądził od Związku na rzecz (...) kwotę 281.075 zł wraz z ustawowymi odsetkami, które w dacie uprawomocnienia się wyroku wynosiły 70.191,74 zł oraz kwotę 14.053,75 zł tytułem zwrotu kosztów sądowych (łącznie zobowiązania jednostki wynosiły 365.320,49 zł) i nadania klauzuli wykonalności dnia 28 lipca 2015 r., jednostka nie podjęła działań w zakresie zapłaty zobowiązania. Stanowiło to naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 oraz z art. 68 ufp. Zaniechaniem zapłaty ww. zobowiązania, kierownik jednostki spowodował konieczność poniesienia przez tę jednostkę wydatków na pokrycie opłat postępowania egzekucyjnego, jak również na pokrycie wydatków związanych z odsetkami, które musiała jednostka zapłacić w okresie przypadającym po uprawomocnieniu się ww. wyroku. W przypadku odsetek jest to kwota 7.454,28 zł. Ustalona natomiast wysokość kosztów egzekucyjnych wyniosła 55.679,04 zł, co łącznie czyni kwotę 63.133,32 zł. Natomiast, zdaniem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny, uszczuplenie wpływów Związku Międzygminnego (...) nastąpiło w dacie dokonania pierwszego przelewu na rzecz komornika tj. w dniu 26 listopada 2015 r. Powyższe działanie stanowi naruszenie art 44 ust. 3 pkt. 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 3 oraz z art. 68 uondfp.

W ocenie Zastępcy Rzecznika Dyscypliny, przesłanki przypisania Obwinionemu odpowiedzialności na zasadzie winy zostały spełnione. W uzasadnieniu swojego stanowiska Zastępca Rzecznika Dyscypliny stwierdził: „Na gruncie kodeksu cywilnego (art. 355 § 1 k.c.) przez należyłą staranność należy rozumieć określony sposób postępowania mający prowadzić do spełnienia świadczenia, pewien model, wzorzec skonstruowany z reguł postępowania (powinności). Chodzi tutaj o postępowanie oceniane pozytywnie, a określenie „staranny” jest tu synonimem takich słów, jak: ostrożny, zapobiegliwy, przezorny (przewidujący), rozważny, uważny, rozsądny. Należytość jako cecha wymaganej staranności pozostaje określeniem elastycznym zarówno co do treści, jak i co do stopnia abstraktyzacji, związanym z zadaniami odpowiedzialności w różnych dziedzinach życia społecznego. Wzorzec postępowania nazywany należyłą starannością musi być zawsze odnoszony do konkretnej sytuacji. W art. 19 ust. 2 uondfp wzorzec staranności został uzależniony od osoby, a właściwie od stanowiska, jakie zajmuje ona w jednostce sektora finansów publicznych, lub od wykonywanych przez nią obowiązków. To na osobach wymienionych w art. 4 i 4a uondfp z racji sprawowanej funkcji czy też wykonywanych czynności (m.in. na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych) spoczywa szczególnie obowiązek dbałości o finanse publiczne, co wiąże się z obowiązkiem znajomości przepisów regulujących gospodarkę tymi środkami.” Zdaniem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny, każda osoba zajmująca się gospodarowaniem finansami publicznymi powinna legitymować się znajomością przepisów z zakresu finansów publicznych. W konsekwencji pojęcie „wymagana staranność” z art. 19 ust. 2 uondfp będzie określać wyższe niż przeciętne wymogi znajomości prawa finansów publicznych. W tym kontekście, „ustalając staranność wymaganą od kierownika jednostki sektora finansów publicznych, należy opowiedzieć się za wysokim stopniem starannego zachowania w przypadku tej funkcji, na co wskazuje GKO w licznych orzeczeniach”.

W ocenie Zastępcy Rzecznika Dyscypliny wzorzec zachowania do określenia jest bardzo prosty. Obwiniony wiedział o toczącym się przeciwko Związkowi procesie o zapłatę. Miał świadomość niekorzystnego dla Związku rozstrzygnięcia sprawy w pierwszej instancji. Nie dochował jednak należytej staranności w sukcesywnym dowiadywaniu się na jakim etapie jest postępowanie odwoławcze. Nawet w sytuacji, gdy posiadał fachowego pełnomocnika do reprezentowania w sprawie, jako kierownik jednostki winien był sam zasięgnąć informacji o procesie, a nie uznawać wielokrotnych ustnych zapewnień iż, apelacja została wniesiona i

strona czeka na wyznaczenie terminu rozprawy. To od Obwinionego, jako kierownika jednostki wymagane jest większe zaangażowanie i większa staranność w podejmowaniu czynności. Ponadto w orzecznictwie GKO ukształtował się pogląd o tym, że nadmierne obdarzanie zaufaniem poszczególnych pracowników przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych stanowi naruszenie wymaganych reguł ostrożności.

Zastępca Rzecznika Dyscypliny zwraca uwagę, że obowiązki w zakresie kontroli zarządczej są niewykonywane lub nienależycie wykonywane, jeżeli kierownik jednostki nie zapewni - wbrew dyspozycji art. 69 ust. 1 pkt 3 u.f.p. - funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Skuteczność kontroli zarządczej oznacza realizację założonych zadań i celów przy wykorzystaniu dostępnych zasobów. Natomiast przez efektywność rozumie się odniesienie wykorzystanych zasobów do osiągniętych efektów. W świetle art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, niewątpliwie należało do obowiązków Pana (...) jako Przewodniczącego Zarządu Związku (...). Brak skuteczności i efektywności przepływu informacji i działania doprowadził do niewykonania w terminie zapłaty zobowiązania jednostki i narażenie jej na zapłatę odsetek i kosztów egzekucyjnych związanych z zajęciem komorniczym w łącznej kwocie 63.133,32 zł. Takie działanie należy uznać za wysoce naganne. W ocenie Rzecznika, nie można uznać, jak to przyjęła Komisja, iż w jednostce wszystkie procedury kontrolne zostały przez kierownika jednostki zachowane, a jednostka poniosła tak wysokie koszty swojego postępowania.

Odnosnie zarzutu określonego w art. 18c ust 1 pkt 1 uondfp Zastępca Rzecznika Dyscypliny stwierdził, że w niniejszej sprawie poprzez zapłatę odsetek w kwocie 7.454,28 zł i kosztów egzekucyjnych w kwocie 55.679,04 zł związanych z zajęciem komorniczym, zostały zmniejszone dochody Związku (...), które musiały zostać przeznaczone na wydatki, które nie miały prawa się w jednostce dokonać, zaś zaniedbania kierownika jednostki doprowadziły do trudnej sytuacji ekonomicznej jednostki. Z uchwały Nr V/25/2015 Zgromadzenia Związku (...) wynika, że Zgromadzenie Związku w związku z koniecznością spłaty nieplanowanych zobowiązań ustaliło członkom Związku dodatkową składkę. Zdaniem Rzecznika, „dochody te winny być przeznaczone na działalność statutową Związku do której został powołany Związek, a tym samym zostały one uszczuplone na zadania, jakie Związek winien realizować. W ocenie Rzecznika komisja nie przeanalizowała materiału dowodowego z którego wynika, iż wpływami (dochodami) Związku są składki członkowskie gmin należących do związku.”

Biorąc pod uwagę przytoczone argumenty, Zastępca Rzecznika Dyscypliny wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych zważyła, co następuje.

Odwołanie Rzecznika Dyscypliny jest częściowo zasadne.

Główna Komisja Orzekająca wydając niniejsze orzeczenie oparła się na ustaleniach dowodowych Komisji I instancji, uznając jednak, że ustalony stan faktyczny nie pozwalał na uniewinnienie Obwinionego od zarzutu popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp. Uzasadnia to uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części objętej zarzutem naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp. Natomiast nie ma podstaw do uchylenia orzeczenia w zakresie czynu określonego w art. art. 18c ust. 1 pkt 1 uondfp, co skutkuje utrzymaniem zaskarżonego orzeczenia w mocy co do tej części.

W zakresie zarzutu dotyczącego czynu określonego w art. 18c ust. 1 pkt 4 uodnfp, Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że uzasadnione są argumenty zawarte w uzasadnieniu złożonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny odwołania. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, ustalone okoliczności sprawy nie pozwalają na tym etapie sprawy na stwierdzenie, że nie występuje możliwość przypisania Obwinionemu zarzucanego mu czynu ze względu na niewypełnienie znamion z art. 18c ust. 1 pkt 4 uodnfp. Trafnie Zastępca Rzecznika Dyscypliny wywodzi, że nie można uznać, iż Obwiniony wykonał prawidłowo obowiązki z zakresu kontroli zarządczej.

W świetle ustawy o finansach publicznych, przez kontrolę zarządczą w rozumieniu art. 68 ust. 1 tej ustawy rozumieć należy ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej, określonym w art. 68 ust. 2 ufp, jest m.in. zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów, a także efektywności i skuteczności przepływu informacji. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, w świetle dokonanych ustaleń faktycznych nie można mówić o tym, że obowiązki z zakresu kontroli zarządczej zostały przez Obwinionego należycie wykonane.

O nienależytym wykonaniu wspomnianych wyżej obowiązków świadczy przede wszystkim fakt, że Obwiniony nie podjął żadnych istotnych działań w celu zweryfikowaniu przekazywanych mu przez pełnomocnika informacji o tym, że wyrok sądowy nie uprawomocnił się i nie podlega w związku z tym wykonaniu. Obwiniony wiedział, że wyrok wydany przez Sąd Okręgowy w pierwszej instancji był dla kierowanej przez niego jednostki niekorzystny. Wiedział także – co wynika z niekwestionowanych ustaleń Komisji I instancji – że radca prawny uchybił terminowi wniesienia apelacji. Mimo to Obwiniony nie podjął następnie działań, które miałyby na celu zweryfikowanie, czy termin ten został przywrócony i czy apelacja została skutecznie wniesiona. Rację należy przyznać argumentacji Zastępcy Rzecznika Dyscypliny zawartej w uzasadnieniu odwołania, że niewystarczające dla oceny zachowania Obwinionego - będącego kierownikiem jednostki – było stwierdzenie, iż prawidłowe było poprzestanie przez niego na słownych zapewnieniach radcy prawnego, że postępowanie odwoławcze jest w toku. Jest to szczególnie znaczące, biorąc pod uwagę, że wszelka korespondencja z sądu przychodziła na adres kancelarii radcy prawnego. Podkreślić przy tym należy, że – jak wynika z ustaleń zawartych w aktach sprawy – Obwiniony najprawdopodobniej nie żądał od radcy prawnego jakichkolwiek dokumentów dotyczących przedmiotowej sprawy. Okoliczność ta będzie wymagała dodatkowego sprawdzenia w toku ponownego rozpatrywania sprawy. Jeśli jednak w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy okaże się, że w istocie kierownik jednostki nie podjął żadnych adekwatnych działań w kierunku pozyskania niebudzącej wątpliwości informacji o stanie sprawy - wiedząc o niekorzystnym wyroku w pierwszej instancji i o uchybieniu co do terminu wniesienia apelacji – to nie będzie zasadne przyjęcie, że dochował on obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Wskazać bowiem trzeba w tym miejscu, że w świetle powołanego art. 68 ust. 2 ufp celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów, a także efektywności i skuteczności przepływu informacji. W niniejszej sprawie, właśnie na skutek braku zapewnienia właściwego przepływu informacji doszło do niezasadnego wydatkowania środków jednostki na odsetki i koszty prowadzonej przeciwko niej egzekucji. Oceny tej nie może zmienić okoliczność, że – jak stwierdza Komisja I instancji – Zastępca Rzecznika Dyscypliny nie wskazał konkretnie, jakie procedury wewnętrzne zostały naruszone. Z ustaleń Komisji I instancji nie wynika przy tym w sposób jednoznaczny, że w Związku były w ogóle ustalone jakiejkolwiek procedury kontroli zarządczej, choć tak wynikałoby z wyjaśnień Obwinionego. Ta kwestia wymaga jednak dodatkowego ustalenia. W każdym razie, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, nie jest

jednak zasadny taki kierunek interpretacji, który wynika z uzasadnienia orzeczenia Komisji I instancji, że tylko wskazanie konkretnych naruszeń obowiązujących wewnętrznych procedur umożliwiłoby skuteczne przypisanie odpowiedzialności za czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp. Obowiązki z zakresu kontroli zarządczej są bowiem obowiązkami, których wypełnienie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych stanowi powinność wynikającą bezpośrednio z ustawy. Wewnętrzne uregulowanie procedur z tym związanych ma na celu umożliwienie realizacji wykonania ustawowych obowiązków. Naruszenie procedur wewnętrznych (o ile w niniejszej sprawie byłyby one ustalone), nie stanowi natomiast warunku przypisania odpowiedzialności. Warunkiem odpowiedzialności jest natomiast to, co zostało spełnione w okolicznościach niniejszej sprawy, aby nienależyte wykonanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej miało wpływ na zaistnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym przypadku określone w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp, tj. niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki (por. *L. Opiola, T. Skica, Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, pod red. W. Misiąga, Warszawa 2017, s. 314*). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że kierownik powinien w sposób usystematyzowany podejmować czynności nakierowane na obszary objęte zakresem art. 18c uondfp (por. *J. Kot, tamże, s. 1128*). Należy przy tym zauważyć, co nie wynika jednak wprost z orzeczenia Komisji I instancji, że kierowana przez Obwinionego jednostka najprawdopodobniej nie była w analizowanym okresie jednocześnie stroną wielu postępowań sądowych. Można nawet przypuszczać (co ustalić powinna w sposób niebudzący wątpliwości Komisja I instancji ponownie rozpatrując sprawę), że było to w danej chwili jedyne postępowanie sądowe, w których kierowana przez Obwinionego jednostka występowała jako strona pozwana. Monitorowanie przebiegu sprawy nie wiązałoby się w takim przypadku z koniecznością podejmowania żadnych nadzwyczajnych działań, przekraczających możliwości kierownika jednostki. Jednocześnie trzeba zauważyć, że dochodzona przeciwko tej jednostce kwota nie była bagatelna – jak się bowiem później okazało, zaspokojenie roszczenia strony powodowej wraz z odsetkami i zapłata kosztów egzekucyjnych wymagały podjęcia szczególnych działań (dodatkowe składki gmin na rzecz Związku). W świetle tych uwag, brak stosownych działań ze strony kierownika jednostki staje się szczególnie rażący.

Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że – po dokonaniu stosownych, wyżej wskazanych, uzupełnień w zakresie ustaleń faktycznych – Komisja I instancji powinna ponownie przeanalizować, czy Obwinionemu (w razie potwierdzenia, że doszło do naruszenia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej) może być postawiony zarzut zawinionego zachowania. Główna Komisja Orzekająca nie może w tej chwili przesądzić tej kwestii, gdyż byłoby to przedwczesne przed dokonaniem ostatecznych ustaleń faktycznych. Trzeba jednak podkreślić, że nie może być okolicznością ekskulpującą sam fakt, że Obwiniony nie miał prawidłowej wiedzy o stanie sprawy, gdyż otrzymywał od rady pranego nieprawdziwe informacje. Istota zarzutu zawinionego zachowania w kontekście zaniedbań kontroli zarządczej w niniejszej sprawie tkwi bowiem nie w tym, że Obwiniony nie posiadał takiej wiedzy, ale przede wszystkim w tym, że nie podjął skutecznych działań, aby taką wiedzę pozyskać. Z tego punktu widzenia rację ma Zastępca Rzecznika Dyscypliny, że wzorzec powinno zachowania na tle rozpatrywanej sprawy przedstawia się dość prosto, można go nawet uznać za oczywisty – Obwiniony powinien zadbać, aby uzyskać stosowne informacje nie tylko z ust pełnomocnika, ale także na podstawie analizy dokumentacji sprawy. Należy podkreślić, że już ogólna tylko analiza korespondencji związanej z postępowaniem sądowym dałaby Obwinionemu wyobrażenie, że stan sprawy przedstawia się inaczej, niż wynikałoby to z zapewnień rady prawnego.

Powyższe okoliczności wskazują na konieczność uchylenia zaskarżonego orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w zakresie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18c ust. 1 pkt 4 uondfp i przekazania jej w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania.

W odniesieniu natomiast do zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18c ust. 1 pkt 1 uondfp, Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że orzeczenie Komisji I instancji jest prawidłowe. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny, że w przedmiotowej sprawie „zostały zmniejszone dochody Związku (...), które musiały zostać przeznaczone na wydatki, które nie miały prawa się w jednostce dokonać”. Prawdą jest, jak wynika z powyższych ustaleń, że zaniedbania kierownika jednostki w zakresie kontroli zarządczej doprowadziły do zapłaty odsetek w kwocie 7.454,28 zł i kosztów egzekucyjnych w kwocie 55.679,04 zł. Jednak z powołanej wyżej uchwały Nr V/25/2015 Zgromadzenia Związku (...) wynika, że Zgromadzenie Związku w związku z koniecznością spłaty nieplanowanych zobowiązań ustaliło członkom Związku dodatkową składkę. Wprawdzie ogólnie Zastępca Rzecznika Dyscypliny ma rację stwierdzając, że „wpływami (dochodami) Związku są składki członkowskie gmin należących do związku” oraz że „dochody te winny być przeznaczone na działalność statutową Związku do której został powołany Związek”, jednak należy zauważyć, że w tym przypadku gdyby nie doszło do poniesienia kosztów związanych z zapłatą odsetek i kosztami egzekucji, to nie byłoby uzasadnienia dla obciążenia gmin dodatkowymi składkami. Nie byłoby zatem wpływów z tego tytułu. Nie można zatem powiedzieć, że jednostka została pozbawiona tych dochodów. Z tego względu należy uznać, że nie zostały spełnione przesłanki czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18c ust 1 pkt 1 uondfp.

Powyższe uzasadnia utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia w zakresie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18c ust 1 pkt 1 uondfp. W odniesieniu do tego czynu Główna Komisja Orzekająca utrzymała w mocy orzeczenie I instancji w zakresie ponoszenia kosztów postępowania przez Skarb Państwa. Natomiast po rozstrzygnięciu sprawy odpowiedzialności za czyn określony w art. 18c ust 1 pkt 4 uondfp Regionalna Komisja Orzekająca rozstrzygnie o kosztach postępowania w odniesieniu do postępowania dotyczącego tego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

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