



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 20 lutego 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Tomasz Słaboszowski (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Agata Kasica</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Barbara Potocka</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 20 lutego 2014 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 9 lipca 2013 r., sygn. akt: RKO-522/39/13, którym Komisja Orzekająca uniewinniła Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaniechaniu w dniu 15.09.2011 r. dochodzenia należności jednostki sektora finansów publicznych w postaci kary umownej w kwocie 151.444,82 zł z tytułu odstąpienia od umowy Nr IZP.271.5.2011 z dnia 11.05.2011 r. zawartej z firmą (...).

Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarbu Państwa.

na podstawie art. 146 ust 2 w związku z art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla orzeczenie Komisji I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

W dniu 9 lipca 2013 r. zapadło orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie (dalej zwanej RKO), którym uniewinniono (...), pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy(...) od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwanej ustawą), polegającym na zaniechaniu w dniu 15.09.2011r. dochodzenia należności jednostki sektora finansów publicznych w postaci kary w kwocie 151.444,82 zł za odstąpienie od umowy, której obowiązek dochodzenia wynikał z umowy Nr IZP.271.5.2011 z dnia 11.05.2011 r. zawartej z firmą (...) oraz z przepisów art. 254 pkt 1) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

W uzasadnieniu orzeczenia stwierdzono, iż w przypadku należności cywilnoprawnych, w tym z tytułu kary umownej, sposób dochodzenia należności nie jest ściśle określony. W szczególności nie jest wskazany termin, w jakim jednostka sektora finansów publicznych zobowiązana jest dochodzić należności o charakterze cywilnoprawnym. W ocenie RKO, Obwiniony nie naruszył przepisu art. 254 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, ponieważ ani ten przepis, ani żaden inny przepis nie określa terminu, w jakim jednostka samorządu terytorialnego ma dochodzić należności cywilnoprawnych. Termin do dochodzenia kar umownych nie wynika również z żadnego odrębnego przepisu, w szczególności z przepisów Kodeksu cywilnego. W ocenie składu orzekającego RKO, również znowelizowany przepis art. 42 ustawy o finansach publicznych również nie określa terminu, w jakim jednostka samorządu terytorialnego ma podjąć działania związane z dochodzeniem należności cywilnoprawnych. Zgodnie z brzmieniem znowelizowanego przepisu art. 21 ustawy w odniesieniu do deliktów popełnionych przez zaniechanie, za czas naruszenia dyscypliny finansów publicznych uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić. W przypadku zaniechania dochodzenia należności cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego termin nie jest określony w przepisach. RKO podkreśliła, że dochodzenie należności z tytułu kary umownej może nastąpić w formie potrącenia z faktury wystawionej przez wykonawcę, wytoczenia wykonawcy procesu sądowego o zapłatę, a w przypadku upadłości wykonawcy, co miało miejsce w niniejszej sprawie, również w drodze zgłoszenia wierzytelności do masy upadłości.

Gmina zgłosiła w dniu 14 lipca 2013 r. wierzytelność z tytułu kary umownej do masy upadłości upadłego wykonawcy robót budowlanych, to czyn polegający na niedochodzeniu należności w ogóle nie zaistniał. Na koniec RKO podniosła, że teza orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 29.10.2012 r. wynikająca z akt sprawy o sygnaturze BDF1/4900/92/2423, że można dochodzić odpowiedzialności od pierwszego dnia, kiedy zaczyna się okres, gdy można dochodzić zwrotu kar umownych, a nie dopiero, gdy minie okres przedawnienia wymagania roszczenia, została oparta o inny stan faktyczny, a zatem nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ w trakcie postępowania przed RKO Obwiniony podjął działania związane z dochodzeniem roszczenia o zapłatę kary umownej (zgłosił wierzytelność do masy upadłości).

Pismem z dnia 9 sierpnia 2013 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez RKO złożył odwołanie, w którym wniósł o uchYLENIE orzeczenia w całości oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia w związku z art. 146 ust. 2 ustawy. W uzasadnieniu podniesiono, że Zamawiający miał prawo do odstąpienia od umowy na podstawie art. 635 Kc po spełnieniu przesłanek w nim określonych. Wykonawca opóźnił się z realizacją umowy tak dalece, że nie zdołałby jej ukończyć w czasie umówionym. Zamawiającemu przysługiwało, więc prawo do odstąpienia od umowy bez wyznaczenia dodatkowego terminu. Zamawiający nie naliczył kary umownej, którą mógł potrącić z zobowiązania należnego wykonawcy za prace wykonane na podstawie art 498 i 499 K.c. Do dnia złożenia wniosku o ukaranie Wójta Gminy nie dochodził zapłaty ww. kary umownej, w związku z czym, Rzecznik wnioskował o ukaranie Obwinionego karą upomnienia. obrońca Obwinionego na rozprawie w dniu 25 czerwca 2013 r. przedstawił kopię zgłoszenia z dnia 12 czerwca 2013r. przez Gminę (...) wierzytelności do masy upadłości (...). RKO następnie uniewinniła (...).

Rzecznik nie zgodził się z rozumowaniem RKO, bowiem oznaczałoby to pozostawienie poza zasięgiem regulowanej ustawą odpowiedzialności większości stanów faktycznych, wiążących się z roszczeniami wynikającymi z umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych. W przypadku należności cywilnoprawnych terminy i sposób dochodzenia należności nie są ściśle określone, zatem należy przyjąć, że powinny zostać podjęte takie czynności, które ze względu na zasadę gospodarności będą najbardziej skuteczne i racjonalne. W rozpatrywanej sprawie dochodzenie należności poprzez zgłoszenie do masy upadłości upadłego nastąpiło dopiero po złożeniu wniosku o ukaranie. Tymczasem dochodzenie należności Gminy winno polegać na realnymi bieżącym dochodzeniu tych należności, a nie wątpliwym co do efektów w bliżej nieokreślonej przyszłości, zgłoszeniu wierzytelności do masy upadłościowej. Jak wynika z materiału dowodowego (pisemne wyjaśnienie złożone z up. Wójta w dniu 16.10.2012r.), powodem odstąpienia od naliczenia kary umownej były wątpliwości prawne dochodzonych roszczeń. Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik wniósł o uznanie, iż przypisanie odpowiedzialności w niniejszej sprawie Obwinionemu jest uzasadnione, a w tym przypadku wnosi się o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia RKO.

Na dzień 20 lutego 2014 została wyznaczona rozprawa przed Główną Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwaną GKO). Na rozprawę nie stawili się Obwiniony (...) i pełnomocnik Obwinionego (...), natomiast stawili się Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Robert Wydra. Strona oskarżycielska podtrzymała odwołanie wraz z jego wnioskami, modyfikując wyłącznie datę naruszenia dyscypliny finansów publicznych z 15 na 16.09.2011r.

Biorąc powyższe pod uwagę, skład orzekający GKO zważył, co następuje. Odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Jak stanowi art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013r. poz. 885 ze zm.). „Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności

pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania”. Uzupełniającą regulację już do samych jednostek samorządu terytorialnego zawiera art. 254 pkt 1) tej ustawy, który stanowi: „W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej:

1) Ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;”

Z powyższych przepisów (a mają one charakter rangi zasad finansów publicznych - Dział I ustawy o finansach publicznych oraz zasad gospodarowania środkami publicznymi, czyli zasad stosowanymi w pierwszeństwie do pozostałych przepisów) wynika zatem obowiązek dochodzenia należności przez jednostki sektora finansów publicznych, a w tym konkretnym przypadku przez jednostkę samorządu terytorialnego, jaką jest Gmina (...). Oczywiście, przepisy te nie mogą wskazywać konkretnych terminów, gdyż konkretny stan prawny i faktyczny dot. indywidualnej należności może być różny. Z tego stanu prawnego i faktycznego będzie wynikał też pierwszy termin możliwości dochodzenia należności, a terminem naruszenia dyscypliny finansów jest dzień, po upływie terminu, w którym dochodzenie należności powinno nastąpić i wcale nie musi być on wskazany przepisem prawa powszechnie obowiązującego. Jeżeli z takiego stanu faktycznego i prawnego zachodziłaby wątpliwość, co do wskazania konkretnego dnia, czego w przypadku zaniechań wymaga art. 21 ustawy, to należy kierować się w zakresie kar umownych tezą wskazaną w orzeczeniu GKO z dnia 29.10.2012r. wynikająca z akt sprawy o sygnaturze BDF1/4900/92/2423, że można dochodzić odpowiedzialności od pierwszego dnia, kiedy zaczyna się okres, gdy można dochodzić zwrotu kar umownych, a nie dopiero gdy minie okres przedawnienia wymagania roszczenia. Niniejsze orzeczenie GKO potwierdza tę tezę, zgadzając się z oceną prawną strony oskarżycielskiej II instancji, że w niniejszej sprawie jest to dzień 16.09.2011 r., to jest data upływu dwu dni po doręczeniu oświadczenia o odstąpieniu od umowy - 15.09.2011r., należało podjąć działania zmierzające do dochodzenia należności. Bezwzględnie nie może być to dzień przedawnienia roszczenia, gdyż jest wówczas popełniany zupełnie inny czyn, to jest czyn z art. 5 ust. 3 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę uchylono orzeczenie I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia z uwzględnieniem wyżej zaprezentowanych wskazań. Nie chcąc naruszyć zasady II instancyjności skład orzekający GKO stwierdza, że (...) dopuścił się naruszenia zarzucanego Mu czynu w świetle aktualnego stanu prawnego. Skład orzekający GKO odstąpił jednak od analizy winy, jej stopnia oraz ewentualnej propozycji wymiaru kary, to będzie należało do oceny Komisji I instancji. Zobowiązuje się również organ orzekający I instancji do ponownej analizy niniejszej sprawy z punktu widzenia art. 24 ust. 1 ustawy. Między dniem 16.09.2011r. a dniem 20.02.2014r. doszło do zmian wielu przepisów prawnych, a zwraca się uwagę, że RKO, uniewinniając Obwinionego, dokonała oceny opartej o art. 24 ust. 1 ustawy z innej perspektywy prawnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.