

## ORZECZENIE

### Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 20 kwietnia 2023 r.

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

|                        |                                |                                 |
|------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| <b>Przewodniczący:</b> | Zastępca Przewodniczącego GKO: | <b>Piotr Nagraba</b>            |
| <b>Członkowie:</b>     | Członek GKO:                   | <b>Artur Chełstowski (spr.)</b> |
|                        | Członek GKO:                   | <b>Krzysztof Fijołek</b>        |
| <b>Protokolant:</b>    |                                | <b>Anna Jedlińska</b>           |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki,**

po rozpoznaniu na rozprawie 20 kwietnia 2023 r. odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu na niekorzyść Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z 7 czerwca 2022 r. w sprawie o sygn. akt: RKO.WR.711.9.2022, którym Komisja uznała Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), niewinnym popełnienia zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp, polegającego na niedochodzeniu w okresie od 2 marca 2017 r. do 4 listopada 2018 r. należności Gminy (...) w kwocie 726 839,43 zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu zwłoki od dnia 23 kwietnia 2016 r. do dnia zapłaty oraz w kwocie 9 110,50 zł tytułem zwrotu 25% poniesionych kosztów sądowych, zasądzonych nakazem zapłaty Sądu Okręgowego w (...), Wydział V Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28

kwietnia 2016 r. sygn. akt V Np 1/16, któremu 20 czerwca 2016 r. nadana została klauzula wykonalności

oraz kosztami postępowania obciążyła Skarb Państwa,

## **orzeka**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp 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 we Wrocławiu.**

## **Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

## **Uzasadnienie:**

Postępowanie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przed Regionalną Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (zwanej: „RKO” lub „Komisja I instancji”), przeciwko Obwinionemu (...) zostało wszczęte na wniosek Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (dalej: „Rzecznik”) z 2 marca 2022 r., RDFP.WR.701.63.2019. Wniosek sporządzony został w oparciu o zawiadomienie złożone przez Wójta Gminy (...). Rzecznik po zakończeniu czynności sprawdzających, działając na podstawie art. 97 ust. 1 uondfp, postanowieniem z 2 grudnia 2019 r. wszczął postępowanie wyjaśniające wobec Obwinionego, w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych Wójta Gminy (...), w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>1</sup>, polegającego na niedochodzeniu w okresie od 2 stycznia 2017 r. do 4 listopada 2018 r. należności Gminy (...) w kwocie 726.839,43 zł wraz z ustawowymi

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.) – zwanej uondfp

odsetkami z tytułu zwłoki od 23 kwietnia 2016 r. do dnia zapłaty oraz w kwocie 9.110,50 zł tytułem zwrotu 25% poniesionych kosztów sądowych, zasądzonych nakazem zapłaty Sądu Okręgowego w (...), Wydział V Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt V Np 1/16, któremu 20 czerwca 2016 r. nadana została klauzula wykonalności.

24 grudnia 2019 r. Rzecznik otrzymał z Prokuratury Okręgowej w (...) II Wydział do spraw Przestępczości Gospodarczej pismo z 20 grudnia 2019 r. (sygn. akt PO II Ds. 16.2019), z treści którego wynikało, że prowadzone jest śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków przez osoby obowiązane na podstawie ustawy i umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi Gminy (...) pełniących ówczasie funkcję Wójta oraz Skarbnika Gminy (...) poprzez zaniechanie dochodzenia należności jednostki samorządu terytorialnego w kwocie 726.839,43 zł, zasądzonej nakazem zapłaty Sądu Okręgowego w (...), a tym samym wyrządzenie Gminie (...) znacznej szkody majątkowej tj. o czyn z art. 296 § 1 kodeksu karnego<sup>2</sup> w związku z art. 12 § 1 kk.

Na wniosek Rzecznika z 3 stycznia 2020 r. Prokuratura Okręgowa w (...) pismem z 17 stycznia 2020 r. potwierdziła fakt prowadzenia śledztwa w zakresie, w jakim Rzecznik wszczął postępowanie wyjaśniające wobec Obwinionego (...). Postanowieniem z 7 lutego 2020 r. Rzecznik zawiesił postępowanie w ww. zakresie, zaś postanowieniem z 13 stycznia 2022 r. – w związku z uzyskaniem informacji o zakończeniu postępowania w sprawie o przestępstwo, o którym mowa w art. 25 ust. 2 uondfp – podjął postępowanie.

Rzecznik wskazał, że w stosunku do Obwinionego zapadło orzeczenie Sądu Rejonowego w (...) z 13 maja 2021 r., prawomocne z 9 września 2021 r., warunkowo umarzające postępowanie karne na okres 2 lat i zasądzające nawiązkę w kwocie 4 000 zł (sygn. akt: II K 393/20). Rzecznik przyjął, że wydany wyrok nie wypełnia przesłanki prawomocnego skazania Obwinionego i w związku z tym nie znalazł podstaw do umorzenia podjętego postępowania. W tej sytuacji Rzecznik uznał za konieczne wystąpienie z wnioskiem o ukaranie Obwinionego w związku z popełnieniem czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp. We wniosku o ukaranie Rzecznik wskazał, że należność Gminy (...) określona została nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym Sądu Okręgowego w (...) V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 kwietnia 2016 r. (sygn. akt V Np 1/16), wobec osoby fizycznej, będącej do 2013 r. pracownikiem Urzędu Gminy w (...). Powstałe zobowiązanie

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.) – zwanej kk

pracownika wobec budżetu Gminy (...) było następstwem przestępstwa przeciwko dokumentom, którego dopuścił się pracownik podrabiając w 2011 r. decyzję Starosty (...) zatwierdzającej projekt budowlany i udzielenia pozwolenia na budowę dla Gminy (...) sieci przesyłowej ze stacji uzdatniania wody w (...) do miejscowości (...) i na zbiorniki w miejscowości. Ponadto pracownik ten podrobił decyzję zmieniającą decyzję o pozwoleniu na przedmiotową inwestycję. Inwestycja miała być współfinansowana ze środków unijnych. Nieprawidłowości związane z realizacją inwestycji zostały ujawnione w trakcie oceny dokumentacji złożonej w ramach wniosku o płatność a Gmina utraciła prawo do refundacji poniesionych wydatków. Wyrokiem Sądu Rejonowego w (...) z 2 października 2013 r. pracownik został uznany winnym podrobienia ww. dokumentów i został ukarany. Zgodnie z ustaleniami Rzecznik wskazał, że Obwiniony obejmując w 2014 r. urząd Wójta Gminy (...) przejął sprawę w toku. Rzecznik podkreślił, że w czasie kadencji Obwinionego przeprowadzono niezbędne czynności zmierzające do uzyskania pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego obiektu budowlanego oraz jego legalizację. Pracownik, którego działania naraziły Gminę na szkodę, został 26 marca 2016 r. poinformowany o kwocie wyrządzonej szkody i wezwany przez Obwinionego do jej dobrowolnego uregulowania. Wobec niewykonania wezwania Obwiniony 22 kwietnia 2016 r. wniósł do Sądu Okręgowego w (...) V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pozew o zapłatę kwoty 726.839,43 zł wraz z ustawowymi odsetkami oraz zwrot kosztów sądowych. Sąd Okręgowy w (...) 28 kwietnia 2016 r. wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym kwot jak we wniosku o ukaranie. 20 czerwca 2016 r. nakazowi została nadana klauzula wykonalności. Rzecznik podkreślił także, iż należności te do końca kadencji Obwinionego nie zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu Gminy (...) i jak wynika z wyjaśnień Obwinionego, w okresie tym Obwiniony prowadził jedynie rozmowy z dłużnikiem, który zobowiązywał się do dobrowolnej spłaty zadłużenia. Obwiniony podkreślił, że „w przypadku ponownego wyboru na stanowisko wójta w roku 2018, i przy braku dobrowolnych spłat, podjąłby działania zmierzające do wszczęcia egzekucji”.

W ocenie Rzecznika, takie zaniechanie przez Obwinionego dochodzenia należności budżetu Gminy stanowiło naruszenie przepisów art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup>. Rzecznik uznał, że Obwiniony nie zachował należytej staranności i ostrożności wymaganej

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 20239 r. poz. 1270) – zwanej ufp

od osób do obowiązków, których należy szczególna dbałość o prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi, przy przestrzeganiu zasad określonych przepisami o finansach publicznych. W ocenie Rzecznika okolicznością łagodzącą jest fakt, że nie doszło do przedawnienia dochodzenia należności, jednakże upływ czasu zmniejsza prawdopodobieństwo wyegzekwowania należnej kwoty.

Komisja I instancji, na rozprawie 7 czerwca 2022 r. rozpoznała sprawę i wydała orzeczenie po wysłuchaniu wyjaśnień Obwinionego. Obwiniony w szczególności wskazał, że to od radcy prawnego pozyskał informację, że na złożenie wniosku do komornika ma czas do 10 lat i nigdy nie słyszał od radcy prawnego, że jeżeli nie złoży wniosku o egzekucję do Komornika, to jest to naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Potwierdził, że wobec dłużnika prowadzona jest egzekucja komornicza i są systematycznie egzekwowane środki.

Po analizie całości materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie RKO stwierdziła, że charakter postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nakazuje ustalić indywidualną odpowiedzialność osoby, wobec której zamierza się postawić zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz określić stopień przypisanej jej winy w oparciu o materiał dowodowy i wszechstronną jego analizę. Stosownie bowiem do treści art. 19 ust. 1 i 2 uondfp, odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Do ustalenia i wykazania odpowiedzialności nie wystarczy stwierdzenie, że popełniony przez tę osobę czyn narusza przepis prawa. Na każdym etapie postępowania, stosownie do art. 80 ust. 1 uondfp, konieczne jest uwzględnienie okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść tej osoby. Zasada odpowiedzialności za czyn zawiniony warunkuje bowiem możliwość przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rozpatrując naruszenie dyscypliny finansów publicznych udowodnić należy, iż wskazana we wniosku osoba naruszyła tę dyscyplinę. Istotą naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest zaś jednoczesne spełnienie przesłanek:

- 1) stwierdzenie popełnienia jednego z czynów wymienionych w art. 5 – art. 18c uondfp,
- 2) spełnienie warunków określonych w art. 4 uondfp., w tym m. in., iż odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych,
- 3) wykazanie, że sprawcy można przypisać winę za popełnienie naruszenia. Jeśli natomiast osoba, której postawiono zarzut nie spełnia któregośkolwiek z wymienionych warunków, to osoba ta nie podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO rozpoznając sprawę uwzględniła normę zawartą w art. 24 uondfp, która w przypadku zmiany ustawy po popełnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych – przyznaje priorytet ustawie nowej, obowiązującej w dacie orzekania, o ile ustawa obowiązująca w dacie popełnienia naruszenia nie jest względniejsza dla sprawcy danego naruszenia i postanowiła, że podstawą orzekania w sprawie będą przepisy obowiązujące w dacie orzekania, gdyż brak jest obowiązujących w dacie popełnienia czynów przepisów, które byłyby dla Obwinionego względniejsze. W dalszej kolejności RKO zauważyła, że przepisy prawa odnoszące się do jednostek sektora finansów publicznych, w tym do jednostek samorządu terytorialnego nie przewidują innego terminu dochodzenia roszczeń, niż termin ogólny. Ramy czasowe tegoż terminu wynikają natomiast z art. 118 kodeksu cywilnego<sup>4</sup> zgodnie z którym, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – trzy lata. W konsekwencji powyższego przyjąć należy, że do momentu (daty) przedawnienia roszczenia, a zatem dopóty dopóki roszczenie to nie jest przedawnione, może ono być skutecznie dochodzone w drodze przymusowej.

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ufp 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. Przepis art. 21 uondfp stanowi natomiast, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Za czas, w którym sprawca zaniechał działania, uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić.

Obwinionemu, jak wynika z treści wniosku o ukaranie, zarzucono naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp. Zgodnie z treścią tegoż przepisu naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.) – zwanej kc

Czyn zarzucony Obwinionemu, penalizowany w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp, ma zatem charakter czynu z zaniechania. A dla ustalenia przesłanek jego zaistnienia konieczne jest ustalenie ustawowej powinności działania, z uwzględnieniem ustawowego terminu (czasu, przedziału czasowego), w jakim powinność ta winna zostać ostatecznie wykonana. Należy przy tym mieć jednak na uwadze nieścisłości występujące pomiędzy przepisami penalizującymi niedochodzenie należności, a regulacjami określającymi czas popełnienia czynu polegającego na „zaniechaniu dochodzenia należności”. Zgodnie bowiem ze zdaniem drugim art. 21 uondfp czasem popełnienia czynu z zaniechania jest dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie winno nastąpić. Z wykładni gramatycznej tegoż zdania nie wynika zatem jednoznacznie w jakiej konkretnej dacie (terminie) winno dojść do wypełnienia powinności (podjęcia określonego działania). Zdanie to nie może być jednak odczytywane w oderwaniu od zdania pierwszego tegoż artykułu zgodnie, z którym czyn jest popełniony w czasie, w którym sprawca zaniechał działania, do którego był obowiązany. Na kanwie art. 21 uondfp powinność podjęcia określonego działania zrównana została zatem z obowiązkiem jego wypełnienia, co zdaniem RKO nie oznacza jednak, że może ona być mylona z możliwością podjęcia działań. Okoliczność, że istnieje (zaistniała) możliwość dochodzenia należności, nie oznacza bowiem, że już istnieje (już zaistniał) obowiązek jej dochodzenia.

W ocenie Komisji I instancji, aby skutecznie postawić zarzut popełnienia czynu polegającego na zaniechaniu dochodzenia należności, tj. zarzut popełnienia czynu z art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp należało w pierwszej kolejności wskazać przepisy rangi ustawowej, z których wynikałaby konkretna data umożliwiająca określenie „dnia po dniu, w którym działanie winno nastąpić”. Innymi słowy należało ustalić zaistnienie powinności (obowiązku) oraz termin wypełnienia tej powinności (obowiązku podjęcia określonego działania).

W rozpatrywanej sprawie – zdaniem RKO - brak jest takiego przepisu. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie określają bowiem konkretnej daty, w jakiej musi dojść do dochodzenia należności pieniężnych, o których mowa w art. 42 ust. 5 ufp. Nie sposób się też zgodzić ze stanowiskiem, iż obowiązek podjęcia czynności może zostać wyinterpretowany z ogólnej zasady wyrażonej w treści art. 42 ust. 5 ufp, gdyż nie określa ona de facto konkretnego, ostatecznego terminu wykonania obowiązków, a jedynie podaje sposób jego określenia w konkretnej sprawie – „jednostki są obowiązane (...) do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających

do wykonania zobowiązania”. Z przepisu tego nie wynika zatem konieczność działania „natychmiast kiedy działanie to będzie możliwe do wykonania”. Tym samym nie można przyjąć, że podmiot, który nie podjął tych czynności natychmiast kiedy działanie to było możliwe – już tylko z tego powodu – dopuścił się zaniechania podjęcia działań, a w konsekwencji aprobowania stanu niezgodnego z prawem. Tym samym nie sposób przyjąć, iż w rozpatrywanej sprawie, Obwiniony już „od 2 stycznia 2017 r.” obowiązany był do podjęcia czynności zmierzających do dochodzenia należności zasądzonych na rzecz Gminy (...) nakazowi zapłaty Sądu Okręgowego 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt V Np 1/16, a skoro natychmiast czynności tych nie podjął, to tym samym (poprzez zaniechanie) dopuścił się niejako automatycznie czynu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp.

W ocenie RKO podkreślenia wymaga, że sam fakt, iż określone działania mogą być już podjęte nie oznacza jeszcze, że już występuje (wystąpiła) powinność działania, a jego brak oznacza penalizowane przez uondfp zaniechanie działania. Nie można także przyjąć, że z samego faktu, iż dane działanie jest już dopuszczalne, to winno ono zostać już (natychmiast) podjęte. W konsekwencji, zdaniem RKO, nie sposób przyjąć, iż skoro w sprawie w zasadzie już od daty doręczenia Gminie (...) postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności nakazowi zapłaty Sądu Okręgowego 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt V Np 1/16, tj., od 23 czerwca 2016 r., istniała możliwość podjęcia przez Obwianego działań, polegających na dochodzeniu należności zasądzanych na rzecz Gminy tym nakazem, to jest to równoznaczne z przyjęciem, iż już od tego dnia (momentu) działania te winny zostać natychmiast podjęte. A w konsekwencji, a contrario, że z uwagi na brak podjęcia tych działań automatycznie doszło – z zaniechania – do popełnienia czynu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp. Tym bardziej, że uwzględniając termin przedawnienia, ostateczny czas na podjęcie działań jeszcze nie upłynął.

Powołując się na tę regulację konieczne jest zatem ustalenie, czy działanie w danym dniu było już rzeczywiście konieczne (niezbędne) dla uzyskania pożądanego efektu w postaci wykonania zobowiązania przez stronę przeciwną, czy też nie. Innymi słowy, czy działania te mogłyby zostać podjęte w innym czasie (w przedziale czasowym dookreślonym terminem przedawnienia) i czy brak podjęcia tych działań w tym dniu doprowadził ostatecznie do zaistnienia stanu niemożności ich dochodzenia, gdyż tylko wtedy zarzut zaniechania mimo powinności działania daje się obronić w kontekście obiektywnej zarzucalności czynu.

W tym celu – zdaniem RKO – należy posiłkować się analizą przepisów prawa dokonaną przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: „GKO”) (z 15 lutego 2018 r. o sygn. BDF1.4800.91.2017) zgodnie z którą, „skoro dochodzenie należności jest możliwe póki nie będzie ona przedawniona to czyn polegający na zaniechaniu jest popełniany w momencie kiedy zachowanie zgodne z powinnością nie jest już możliwe, a więc w dniu w którym należności się przedawniają. Taki trop interpretacyjny prowadziłby jednak do przyjęcia, że czyny określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 nie różnią się zakresowo, a jedynie stanowi superfluum legislacyjne, to zaś nie daje się pogodzić z wyżej wspomnianą teorią racjonalnego ustawodawcy. GKO w składzie orzekającym w tej sprawie widzi tylko jeden sposób na pogodzenie tych sprzeczności, tak by przyjąć, iż żadna z norm nie jest zbiorem pustym, a jednocześnie są one rozdzielne zakresami. Przyjąć należy, iż pojęcie czynu polegającego na „niedochodzeniu należności” w powiązaniu z powinnością danego działania oznacza, iż w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp spenalizowano te wszystkie zaniechania (a jednocześnie tylko te), które doprowadziły do niemożności wyegzekwowania świadczenia, ale z innego względu niż upływ terminu przedawnienia. W takim rozumieniu „dopuszczenie do przedawnienia należności” jest lex specialis w stosunku do jej niedochodzenia obejmującym wyłącznie jeden przypadek. Skoro przedawnienie to termin, który ogranicza pod względem czasowym dochodzenie roszczenia majątkowego, a skutkiem jego bezskutecznego upływu nie jest wygaśnięcie roszczenia, lecz niemożność jego dochodzenia to każdy przypadek dopuszczenia do przedawnienia ma w sobie element wcześniejszego zaniechania. Przy takim rozumieniu norm w sytuacji, gdy należność uległa przedawnieniu należy postawić zarzuty dopuszczenia do jej przedawnienia, zaś w sytuacjach, gdy wyegzekwowanie należności nie jest już możliwe z innych przyczyn (np. upadłość zobowiązanego czy jego likwidacja) zarzut niedochodzenia należności. Tylko w takim przypadku formułowane zrzuty da się pogodzić z regułami obiektywnej zarzucalności czynu.”

Podzielając ww. pogląd wyrażony przez GKO, RKO uznała, że każdorazowo pamiętać należy, iż dochodzenie roszczenia majątkowego (w rozpoznawanej sprawie dochodzenie należności pieniężnych zasądzonych na rzecz Gminy (...) nakazem zapłaty) ograniczone jest terminem jego przedawnienia. Termin przedawnienia wyznacza zatem „ramy czasowe”, w których możliwe jest skuteczne dochodzenie należności od podmiotów zobowiązanych. A contrario konsekwencją dopuszczenia do bezskutecznego upływu terminu przedawnienia (czyli do

zaniechania podjęcia w ramach czasowych wynikających z terminu przedawnienia działań mających na celu dochodzenie należności) jest doprowadzeniem do stanu „niemożności skutecznego dochodzenia tych należności”. Jednakże w sytuacjach, gdy doszło do przedawnienia tych należności wskutek ich niedochodzenia, należy postawić zarzut, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp (tj. zarzut dopuszczenia do przedawnienia), natomiast w sytuacjach, gdy wyegzekwowanie należności nie jest już możliwe z innych przyczyn (np. upadłość zobowiązanego, czy też jego likwidacja) należy postawić zarzut, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp (tj. zarzut niedochodzenia należności). Tymczasem, jak wynika z akt niniejszej sprawy dochodzenie należności zasądzonych na rzecz Gminy (...) nakazem zapłaty nie tylko, zdaniem RKO, nie było „niemożliwe”, lecz było (wówczas) skutecznie przeprowadzane. W dacie orzekania, należności wynikające z nakazu zapłaty – jak wynika z wyjaśnień Obwinionego i jego obrońcy – objęte zostały egzekucją komorniczą.

W związku z tym, zdaniem RKO, nie sposób zatem postawić Obwinionemu zarzutu popełnienia czynu wskazanego we wniosku o ukaranie. Jak bowiem wynika z akt sprawy zarzucany Obwinionemu brak działań w okresie od 2 marca 2017 r. do 4 listopada 2018 r. w postaci niedochodzenia należności jednostki samorządu terytorialnego w kwocie 726.839,43 zł, zasądzonej nakazem zapłaty Sądu Okręgowego w (...), nie doprowadził bowiem po pierwsze do niemożności dalszego skutecznego dochodzenia tych należności, a po wtóre nie doprowadził do ich przedawnienia. Innymi słowy nie upłynął jeszcze termin (przedział czasowy wyznaczony terminem przedawnienia) umożliwiający dalsze, skuteczne dochodzenie tych należności w drodze przymusowej. Zresztą sam Obwiniony podkreślał, że wprawdzie w trakcie swojej kadencji prowadził jedynie rozmowy z dłużnikiem, który zobowiązywał się do dobrowolnej spłaty zadłużenia, to jednakże już „w przypadku ponownego wyboru na stanowisko wójta w roku 2018, i przy braku dobrowolnych spłat, podjąłby działania zmierzające do wszczęcia egzekucji”. Obwiniony nie doprowadził zatem do sytuacji, iż dochodzenie zasądzonych należności stała się „niemożliwa”, czy też „nierealna”, w rozumieniu treści wyroku WSA o sygn. V SA/Wa 1249/14. Obwiniony podejmując takie działania pozostawał w usprawiedliwionym przekonaniu (potwierdzanym przez radcę prawnego), że termin dochodzenia należności zasądzonych na rzecz Gminy jeszcze nie upłynął, a tym samym poprzez brak działań w początkowym okresie wyznaczonym terminem przedawnienia (poza ustaleniem tych należności, wzniesieniem

pozwu oraz prowadzeniem rozmów z dłużnikiem dotyczących dobrowolnych spłat) nie sposób uznać, aby dopuścił się zaniechania czynu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp.

Z tego względu, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 78 ust. 3 uondfp, RKO uniewinniła Obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp, polegającego na niedochodzeniu w okresie od 2 marca 2017 r. do 4 listopada 2018 r. należności Gminy (...) w kwocie 726.839,43 zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu zwłoki od 23 kwietnia 2016 r. do dnia zapłaty oraz w kwocie 9.110,50 zł tytułem zwrotu 25% poniesionych kosztów sądowych, zasądzonych nakazem zapłaty Sądu Okręgowego w (...), Wydział V Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt V Np 1/16, któremu 20 czerwca 2016 r. nadana została klauzula wykonalności i na podstawie art. 167 ust. 2 uondfp kosztami postępowania obciążyła Skarb Państwa.

Od orzeczenia Komisji I instancji, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, na podstawie art. 137 ust. 5 uondfp, złożył odwołanie na niekorzyść Obwinionego i wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, w związku z art. 146 ust. 2 uondfp.

Rzecznik nie zgadza się z przyjętą przez RKO oceną stanu faktycznego przedmiotowej sprawy i zarzuca jej:

- 1) błędne przyjęcie, że skoro dochodzenie przedmiotowych należności nie uległo przedawnieniu to nie można uznać, że Obwiniony nie dochodził należności, bowiem oznaczałoby to, że dochodzenie odpowiedzialności w zakresie czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp, w części dotyczącej niedochodzenia należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych byłoby niemożliwe aż do momentu jego przedawnienia. Ustawodawca przewidział penalizację czynu polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności jako odrębną normę sankcjonującą wyrażoną w art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp.

Zdaniem Rzecznika, gdyby przyjąć stanowisko RKO, to wówczas przepis ust. 1 pkt 2 tego artykułu, w części dotyczącej niedochodzenia należności, stałby się praktycznie martwy, co przeczyłoby zasadzie racjonalnego ustawodawcy. Co prawda RKO wskazuje, że dochodzenie

odpowiedzialności z art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp jest możliwe, np. w przypadku upadłości czy też likwidacji zobowiązanego, to jednak w żaden sposób nie przekonuje Rzecznika o trafności przyjętego rozumowania. Stawia pytanie, czy zatem w przypadku śmierci zobowiązanego, będącego osobą fizyczną, RKO uznałaby, że w przedmiotowej sprawie doszło/nie doszło do popełnienia czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp?

Rzecznik wskazał, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt V SA/Wa 1249/14) po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 października 2014 r. sprawy ze skargi (...) na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia (...) lutego 2014 r. nr (...) w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oddalił skargę uznając jako niezasadny zarzut błędnej interpretacji art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp. W uzasadnieniu wyroku Sąd zauważył: „Zgodnie z powołanym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności. GKO zasadnie wywodzi zatem, iż ustawodawca wyodrębnił czyny dotyczące niedochodzenia należności i dopuszczenia do przedawnienia należności. Powyższe rozgraniczenie czynów wchodzących w zakres naruszenia dyscypliny finansów publicznych powoduje, iż okoliczność, że naruszenie dotyczy niewielkich kwot w żaden sposób nie powinna rzutować na dokonaną przez GKO ocenę stanu faktycznego, wskazującą na brak podejmowania przez skarżącego skutecznych działań w celu dochodzenia należności. W ocenie Sądu, należy bowiem uznać, iż dochodzenie należności polega na ich realnym i właśnie bieżącym dochodzeniu, a nie zabezpieczaniu ich dochodzenia na bliżej nieokreśloną przyszłość.”

W ocenie Rzecznika, w każdym przypadku powstania należności wymagalnych, osoby odpowiedzialne winny podejmować czynności, które ze względu na obowiązujące w sektorze finansów publicznych zasady gospodarności i dbałości o finanse publiczne, będą najbardziej racjonalne i skuteczne. Niedochodzenie należności oznacza rezygnację z realizacji części dochodów budżetu gminy, a temu między innymi ma przeciwdziałać art. 5 ust. 1 pkt 2

uondfp. Odkładanie dochodzenia należności na bliżej nieokreśloną przyszłość prowadzi do zwiększenia ryzyka braku możliwości jej wyegzekwowania bądź wyegzekwowania jej w znacznie niższej wysokości. Okoliczność taka ma miejsce w przedmiotowej sprawie, „bowiem stosownie do art. 118 Kc z końcem 2022 r. nastąpi przedawnienie dochodzenia roszczeń”;

- 2) obrazę art. 42 ust. 5 ufp poprzez przyjęcie, że niemożliwe jest określenie, jakiego rodzaju zachowania zakwalifikować można pod pojęciem „terminowe podejmowanie w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania”, bowiem w odniesieniu do należności cywilnoprawnych sposób postępowania wierzyciela wobec dłużnika określają przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego. Rzecznik zwrócił ponadto uwagę, że orzekając 7 czerwca 2022 r. RKO nie uwzględniła wystąpienia kolejnego okresu przedawnienia karalności, co dotyczy okresu sprzed dnia orzekania.

**Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, po przeprowadzeniu 20 kwietnia 2023 r. rozprawy zważyła, co następuje.**

GKO, po analizie materiału dowodowego oraz wysłuchaniu na rozprawie stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika, doszła do jednomyślnego wniosku, że złożone przez Rzecznika odwołanie zasługuje na uwzględnienie i sprawa wymaga ponownego rozpoznania przez RKO w celu właściwej oceny stanu faktycznego i ewentualnego zawinienia Obwinionego. Jednocześnie GKO nie przychyliła się do przedstawionej przez RKO oceny prawnej, dotyczącej możliwości (a właściwie niemożliwości) przypisania odpowiedzialności za niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego czy też szerzej jednostki sektora finansów publicznych.

GKO, kierując się normą wynikającą z art. 24 ust. 1 uondfp, w pierwszej kolejności dokonała analizy prawa międzyczasowego, aby ustalić według jakich przepisów będzie orzekała. Analiza ta prowadzi do wniosku, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych nie są względniejsze dla sprawcy, a tym samym należy stosować przepisy obowiązujące w czasie orzekania przed GKO.

GKO przyjęła ustalony przez RKO stan faktyczny, uznając jednakże, że dokonana ocena nie jest prawidłowa, gdyż - zdaniem GKO - Obwiniony popełnił czyn stanowiący naruszenie

dyscypliny finansów publicznych, poprzez niepodjęcie działań mających na celu dochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego. GKO nie może się zgodzić z wnioskiem RKO, że z czynem opisanym w art. 5 ust. 1 pkt 2 uońdftp mamy do czynienia dopiero wtedy, gdy dochodzi do przedawnienia należności, gdyż nie upłynął jeszcze termin (przedział czasowy wyznaczony terminem przedawnienia) umożliwiające dalsze, skuteczne dochodzenie tych należności w drodze przymusowej. W ocenie GKO taka interpretacja przepisów uońdftp nie jest właściwa i wymaga korekty.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 uońdftp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobieranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. W praktyce norma ta oznacza obowiązek podejmowania sukcesywnych czynności związanych z dochodzeniem należności i nie pozwala na dowolne czekanie z podejmowaniem tych czynności, byle tylko nie uległy przedawnieniu. Zaniechanie dochodzenia należności przez Obwinionego, w opisanym stanie faktycznym, wypełnia więc znamiona czynu zabronionego określonego tym przepisem. Zdaniem GKO, ustawodawca przewidział penalizację czynu polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności jako odrębną normę sankcjonującą wyrażoną w art. 5 ust. 1 pkt. 3 uońdftp. Gdyby więc przyjąć to stanowisko RKO, przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 uońdftp stałby się praktycznie martwy, co przeczyłoby zasadzie racjonalnego ustawodawcy.<sup>5</sup> Stanowisko przyjęte przez GKO znajduje ponadto potwierdzenie w zasadach gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 42 ust. 5 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawnych oraz terminowego podejmowania do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Nakaz dochodzenia należności oznacza obowiązek podejmowania niezbędnych działań w celu otrzymania należnych jednostkom sektora finansów publicznych, jeśli kwoty te nie zostały uiszczone przez podmioty zobowiązane w ustalonym terminie, który to może wynikać

---

<sup>5</sup> GKO przychyliła się zatem co do zasady do stanowiska GKO zawartego w orzeczeniu z 29 października 2012 r., BDF1/4900/92/92/12/2423, Biul. NDFP 2012, Nr 4, poz. 6, s. 54

z mocy prawa lub być określony w decyzji. Przyjmuje się, że prawidłowe wywiązywanie się z tego obowiązku wymaga w szczególności:

1. ciągłego monitorowania wywiązywania się przez zobowiązanych z obowiązku terminowego dokonywania pełnych wpłat na rzecz podmiotów sektora finansów publicznych;
2. niezwłocznego podejmowania działań zmierzających do wykonywania zobowiązań w przypadku gdy należne kwoty nie wpłynęły lub wpłynęły w niewłaściwej wysokości.<sup>6</sup>

Bezsprzecznie Obwiniony w opisywanym stanie faktycznym nie podejmował takich działań i konsekwencją tego powinno być ponowne rozpatrzenie sprawy przez RKO, czym GKO przychyliła się do uwzględnienia odwołania złożonego przez Rzecznika, w związku z art. 146. ust. 2 uondfp.

Skład Orzekający GKO rozpoznający tę sprawę ma świadomość, że orzecznictwo w zakresie zaistnienia czynu, polegającego na niedochodzeniu należności nie jest jednolite. Podziela jednak, co do zasady, pogląd zawarty w przywołanym przez Rzecznika wyroku WSA w Warszawie - dochodzenie należności polega na ich realnym i sukcesywnym dochodzeniu, a nie zabezpieczaniu ich dochodzenia na bliżej nieokreśloną przyszłość.

Zdaniem GKO, w Składzie rozpoznającym tę sprawę, generalnie to art. 42 ust. 5 ufp nakłada wprost na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek szeroko rozumianego dochodzenia przypadających im należności („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.”). Uznanie, że z przepisu tego nie wynika natychmiastowy obowiązek działania nie podważa twierdzenia, że przy dochowaniu należytej staranności, wymaganej np. od kierownika jednostki sektora finansów publicznych, takie działania powinny być podjęte niezwłocznie. Niezwłocznie nie oznacza natychmiast<sup>7</sup>. Należy zatem uznać, że nikt nie przypisze skutecznie odpowiedzialności za niedochodzenie należności, gdy nie zostaną podjęte czynności - mające na celu dochodzenie

---

<sup>6</sup> „Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz.” Red. Naukowy W. Misiąg, Wydawnictwo C.H. BECK, Wydanie 3, Warszawa 2019, s. 173

<sup>7</sup> Porównaj wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 czerwca 2018 r., sygn. V ACa 725/17

odpowiedzialności - w pierwszym dniu, w którym należność jest wymagalna. Jednak osoba odpowiedzialna za dochodzenie należności, w szczególności kierownik jednostki sektora finansów publicznych, musi liczyć się z tym, że jeżeli należność nie wpłynie i upłynie dłuższy okres od momentu wymagalności należności, to może mu zostać przypisana odpowiedzialność za zaniechanie. Jakkolwiek nie można wskazać konkretnego, uniwersalnego terminu na podjęcie czynności mających na celu dochodzenie wymagalnej należności, to wydaje się, że jeżeli takie czynności zostaną podjęte w terminie dwóch tygodni, przypisanie odpowiedzialności za zaniechanie nie powinno co do zasady nastąpić<sup>8</sup>. Zastrzec jednak należy, że jeżeli z okoliczności sprawy będzie wynikało, że podjęcie omawianych czynności powinno nastąpić wcześniej (np. z uwagi na to, że z posiadanych informacji będzie wynikało, że niepodjęcie czynności w krótszym czasie, może uniemożliwić lub utrudnić skuteczne dochodzenie należności), to nie można wykluczyć przypisania odpowiedzialności za niedochodzenie należności (nawet jeżeli od wymagalności należności do podjęcia działań nie upłynęły jeszcze dwa tygodnie). Może też zdarzyć się sytuacja, w której pomimo tego, że od wymagalności należności do podjęcia pierwszych działań mających na celu dochodzenie należności upłynęło więcej niż 2 tygodnie, ale okoliczności sprawy będą wskazywały, że nie naruszono zasady sukcesywnego i niezwłocznego dochodzenia należności.

Przedstawiając powyższe, należy podkreślić, że każdy przypadek niedochodzenia należności powinien być rozpatrywany indywidualnie nie tylko przez właściwą komisję orzekającą i właściwego rzecznik dyscypliny, ale także przez właściwego zawiadamiającego. Muszą oni ocenić, czy w określonym czasie, po powstaniu wymagalnego zobowiązania, doszło do zaniechania niezwłocznego dochodzenia należności (przy czym nie można wykluczyć sytuacji, w której jednostka na początku podejmie potrzebne działania, ale później zaniecha kolejnych, potrzebnych działań). Jeżeli uznają, że taka sytuacja miała miejsce, to wówczas powinni odpowiednio:

- przypisać odpowiedzialność (komisja orzekająca),

---

<sup>8</sup> Porównaj pomocniczo uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 30 grudnia 1988 r., sygn. III CZP 48/88.

- wszcząć postępowanie wyjaśniające, złożyć wniosek o ukaranie, albo odwołanie od orzeczenia odmawiającego przypisania odpowiedzialności (rzecznik dyscypliny),
- złożyć zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (zawiadamiający).

Jeżeli natomiast właściwe podmioty ustalą, że nie doszło do zaniechania dochodzenia należności, to wówczas należy uznać, że nie doszło do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 uondfp i nie ma podstaw do podejmowania czynności zmierzających do przypisania odpowiedzialności w trybie tej ustawy.

Uwzględniając złożone przez Rzecznika odwołanie, GKO chciała przede wszystkim podkreślić, że nie zgadza się z argumentacją przedstawioną przez RKO, która mogłaby prowadzić do tego, że w praktyce przypisanie odpowiedzialności za niedochodzenie odpowiedzialności byłoby możliwe w bardzo wyjątkowych przypadkach, co mogłoby ograniczyć funkcję społecznego oddziaływania przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponownie rozpoznając sprawę RKO uwzględni powyższe wyjaśnienia oraz wszystkie okoliczności istotne dla rozpoznania sprawy na etapie rozstrzygania jej przez Komisję I instancji.

Wobec powyższego Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.