



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 16 stycznia 2017 r.

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

Przewodniczący: *Członek GKO:* *Piotr Gryśka (spr.)*

Członkowie: *Członek GKO:* *Jacek Najfeld*

Członek GKO: *Teresa Warszawska*

Protokolant: *Paweł Matusiak*

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 16 stycznia 2017 r., w sprawie odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) – zam. (...) , od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 31 maja 2016 r. sygn. akt: DFP-RKO-540-16/16/15, którym Komisja, uznała Pana (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zarządu Dróg (...), „odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na niedokonaniu w terminie przez wykorzystującego środki publiczne związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych, rozliczenia tych środków poprzez przedłożenie w dniu 7 stycznia 2013 r. wniosku o płatność za okres od 18 października 2012 r. do dnia 7 stycznia 2013 r. podczas gdy rozliczenie zaliczki udzielonej Zarządowi Dróg Wojewódzkich (...) w związku z realizacją projektu realizowanego w

ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 - 2013 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nr (...) pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr (...) na odcinku (...)” w kwocie 2 697 159 zł winno nastąpić w terminie 30 dni od otrzymania zaliczki, czyli do dnia 27 grudnia 2012 r., czym naruszył:

- art. 189 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),
- § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 223, poz. 1786) oraz
- § 7 ust. 12 Uchwały Nr (...) z dnia (...) maja 2012 r. Zarządu Województwa (...) w sprawie zmiany Uchwały Nr (...) z dnia (...) grudnia 2010 r. ze zmianami Zarządu Województwa (...) w sprawie dofinansowania projektu „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr (...)” nr (...) w ramach Osi Priorytetowej 5 „Infrastruktura transportowa regionalna i lokalna, Działanie 5.1. „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej warunkującej rozwój regionalny”, Poddziałania 5.1.6 „Infrastruktura drogowa warunkująca rozwój regionalny” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007- 2013.”

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.)

- 1) uchyła zaskarżone orzeczenie w zakresie określonym w pkt I jego sentencji dotyczącym przypisania Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych,**
- 2) uznaje Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na niedokonaniu w terminie**

przez wykorzystującego środki publiczne związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych, rozliczenia tych środków poprzez przedłożenie w dniu 7 stycznia 2013 r. wniosku o płatność za okres od 18 października 2012 r. do dnia 7 stycznia 2013 r. podczas gdy rozliczenie zaliczki w związku z realizacją projektu realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 - 2013 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nr (...) pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr (...)” w kwocie 2 697 159 zł winno nastąpić w terminie 30 dni od otrzymania zaliczki, czyli do dnia 27 grudnia 2012 r., czym naruszył § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 223, poz. 1786) oraz § 7 ust. 12 Uchwały Nr (...) z dnia (...) maja 2012 r. Zarządu Województwa (...) w sprawie zmiany Uchwały Nr (...) z dnia 21 grudnia 2010 r. ze zmianami Zarządu Województwa (...) w sprawie dofinansowania projektu „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr (...)” nr (...) w ramach Osi Priorytetowej 5 „Infrastruktura transportowa regionalna i lokalna, Działanie 5.1. „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej warunkującej rozwój regionalny”, Poddziałania 5.1.6 „Infrastruktura drogowa warunkująca rozwój regionalny” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007- 2013,

3) w pozostałym zakresie utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

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 31 maja 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w

Białymstoku uznała (...), pełniącego w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - dalej uondfp, a polegającego na niedokonaniu w terminie przez wykorzystującego środki publiczne związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych, rozliczenia tych środków. Popęlenie przypisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych nastąpiło poprzez przedłożenie w dniu 7 stycznia 2013 r. wniosku o płatność za okres od 18 października 2012 r. do dnia 7 stycznia 2013 r., podczas gdy rozliczenie zaliczki udzielonej Zarządowi Dróg Wojewódzkich w (...) – dalej także ZDW w (...) w związku z realizacją projektu realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 - 2013 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nr (...) pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr (...) na odcinku (...) " w kwocie 2 697 159 zł winno nastąpić w terminie 30 dni od otrzymania zaliczki, czyli do dnia 27 grudnia 2012 r. Według orzeczenia pierwszej instancji, Obwiniony popełniając przypisany czyn naruszył:

- art. 189 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),
- § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 223, poz. 1786) oraz
- § 7 ust. 12 Uchwały Nr (...) z dnia (...) maja 2012 r. Zarządu Województwa (...) w sprawie zmiany Uchwały Nr (...) z dnia (...) grudnia 2010 r. ze zmianami Zarządu Województwa (...) w sprawie dofinansowania projektu „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr (...) na odcinku (...) " nr (...) w ramach Osi Priorytetowej 5 „Infrastruktura transportowa regionalna i lokalna, Działanie 5.1. „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej warunkującej rozwój regionalny", Poddziałania 5.1.6 „Infrastruktura drogowa warunkująca rozwój regionalny" Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007- 2013.

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca pierwszej instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia, został on również obciążony kosztami postępowania zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Orzeczenie pierwszej instancji zapadło po dwukrotnym uchyleniu przez Główną Komisję Orzekającą wydanych w sprawie orzeczeń pierwszej instancji.

Podstawą wydania zaskarżonego orzeczenia był ustalony następujący stan faktyczny.

Pismem z dnia 20 listopada 2012 r. (znak (...)) Dyrektor ZDW (...) , działający w imieniu Województwa (...) , jako Beneficjenta, zwrócił się do Departamentu Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego (...) z wnioskiem o płatność zaliczkową w kwocie 2 697 159,10 zł. Wnioskowane środki wpłynęły na rachunek prowadzony dla ZDW w (...) w dniu 26 listopada 2012 r. Zgodnie z § 7 ust. 12 Uchwały Nr (...) Zarządu Województwa (...) z dnia 23 maja 2012 r. termin na złożenie wniosku o płatność, rozliczającego zaliczkę wynosił 30 dni od dnia otrzymania zaliczki. W niniejszej sprawie termin ten upłynął więc 27 grudnia 2012 r. Wniosek Beneficjenta o płatność za okres od dnia 18 października 2012 r. do dnia 7 stycznia 2013 r. został wysłany w formie elektronicznej w dniu 7 stycznia 2013 r., natomiast w formie papierowej z załącznikami został przekazany do Departamentu ZPRR w dniu 8 stycznia 2013 r. Z uwagi na upływ terminu poinformowano Beneficjenta, że jest on zobowiązany do zapłaty odsetek w kwocie 44 263,00 zł. Pismem z dnia 27 maja 2013 r. Marszałek Województwa (...) poinformował, że ZDW w (...) w dniu 4 kwietnia 2013 r. dokonał zwrotu należnych odsetek.

W trakcie postępowania Obwiniony nie kwestionował przekroczenia terminu przy rozliczaniu otrzymanej zaliczki, podnosił natomiast błędne przypisanie mu odpowiedzialności za zaniechania i działania podejmowane przez podległych mu pracowników. Zdaniem Obwinionego Beneficjentem w przedmiotowej sprawie jest Województwo (...) a nie Zarząd Dróg Wojewódzkich (...) , ponadto odpowiedzialność za złożenie wniosku z przekroczeniem obowiązujących terminów ewentualnie ponoszą pracownicy jednostki, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Obwiniony wskazywał również, że wskutek przekroczenia terminu przy rozliczaniu zaliczki budżet Województwa (...) nie poniósł żadnego uszczerbku, a szkodliwość zarzucanego mu czynu jest znikoma.

Na podstawie powyższych ustaleń, Komisja Orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, że z akt sprawy jednoznacznie wynika, że zaliczka w kwocie 2 697 159,00 zł została wypłacona Beneficjentowi, w imieniu którego działał Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w (...) w dniu 26 listopada 2012 r., natomiast wniosek o płatność rozliczający płatność zaliczkową został złożony do Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) w dniu 7 stycznia 2013 r., a

z uwagi na upływ obowiązującego w tym zakresie terminu Beneficjentowi naliczono odsetki w kwocie 44 263,00 zł, których zwrotu dokonano w dniu 4 kwietnia 2013 r.

Rozważając stan prawny, będący podstawą wydanego w sprawie rozstrzygnięcia wskazano, że warunki, tryb i terminy udzielania i rozliczania zaliczek dla beneficjentów określa Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 223, poz. 1786, z późn. zm.), wydane na podstawie art. 189 ust. 4 ustawy finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w porozumieniu z Ministrem Finansów, a w zakresie środków europejskich przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rybackiego - także w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rybołówstwa, określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb udzielania oraz rozliczania zaliczek, a także terminy składania wniosków o płatność oraz ich zakres, uwzględniając rodzaje beneficjentów i sposób wdrażania działań w ramach programu finansowanego z udziałem środków europejskich. Zgodnie z § 5 ust. 1 wydanego rozporządzenia rozliczenie zaliczki polega na wykazaniu przez beneficjenta wydatków kwalifikowanych we wnioskach o płatność złożonych do właściwych instytucji, w terminach i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie oraz zgodnie z systemem realizacji danego programu operacyjnego lub na zwrocie zaliczki.

Zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.) w zw. z art. 28 ust. 2 tej ustawy podstawę dofinansowania projektu stanowi decyzja podejmowana w formie uchwały zarządu województwa. Uchwała ta określa warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane. Termin złożenia wniosku o płatność w niniejszej sprawie wynikał z § 7 pkt 12 Uchwały Nr (...) w sprawie zmiany Uchwały Nr (...) z dnia (...) grudnia 2010 r. Zarządu Województwa (...) w sprawie dofinansowania projektu „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr (...) na odcinku (...)” nr (...), który stanowił, że „Beneficjent przedkłada wniosek o płatność rozliczający płatność zaliczkową drogą elektroniczną w terminie 30 dni id dnia otrzymania zaliczki (...)”. Zgodnie z art. 13 pkt 7 uoandfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie w terminie przez otrzymującego lub wykorzystującego środki publiczne lub środki przekazane ze środków

publicznych, związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, rozliczenia tych środków.

Biorąc zatem pod uwagę ustalenia faktyczne a także wskazaną ocenę prawną, Komisja Orzekająca pierwszej instancji uznała, że w rozpatrywanej sprawie zostały wyczerpane znamiona czynu określonego w art. 13 pkt 7 uondfp.

Ustalając podmiotowe postawy ponoszenia odpowiedzialności przez Obwinionego, Komisja Orzekająca pierwszej instancji uwzględniła, że z treści § 1 pkt 2 cytowanej wyżej Uchwały Nr (...) z dnia 23 maja 2012 r. wynika, że Beneficjentem projektu pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr (...) na odcinku (...)” było Województwo (...), w imieniu którego mogą występować osoby fizyczne. Uchwałą Nr (...) Zarządu Województwa (...) z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie udzielenia Dyrektorowi Zarządu Dróg Wojewódzkich w (...) pełnomocnictwa do reprezentowania i składania oświadczeń woli w imieniu Województwa (...) w postępowaniach związanych z projektami rozbudowy/przebudowy dróg wojewódzkich dofinansowanych z:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013,
- Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Litwa-Polska-Rosja 2007-2013,

na podstawie art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 15890 z późn. zm.) udzielono Panu (...) pełnomocnictwa do reprezentowania i składania oświadczeń woli w imieniu Województwa (...) jako Beneficjenta w sprawach związanych z przygotowaniem, realizacją, rozliczaniem i kontrolą projektów rozbudowy dróg wojewódzkich, m.in. „Rozbudowy drogi wojewódzkiej nr (...) na odcinku (...)”. Zgodnie z § 3 ust. 3 pkt 4 tej Uchwały „Pełnomocnictwo w szczególności obejmowało podpisywanie wniosków o płatność i występowanie z nimi do uprawnionych instytucji”.

Uwzględniając powyższe, a także uwzględniając treść art. 4 i 4a uondfp, Komisja pierwszej instancji stwierdziła, iż przepisy te dają podstawę do przypisania Obwinionemu (...) odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 7 uondfp. Zdaniem Komisji Orzekającej Obwiniony zaniechał działania powodując zwłokę w złożeniu wniosku rozliczającego zaliczkę, mimo, że był osobą odpowiedzialną za złożenie takiego wniosku. Komisja nie zgodziła się z twierdzeniami Obwinionego, że

odpowiedzialność za złożenie wniosku z uchybieniem terminu ponoszą pracownicy jednostki, którym zostały powierzone określone zadania, bowiem w jej ocenie, odpowiedzialność ponoszą nie osoby składające sprawozdanie czy rozliczenie lecz osoby uprawnione do złożenia wniosku rozliczającego zaliczkę i niekorzystające ze swego uprawnienia (niewykonujące obowiązku) mimo upływu terminu do wykonania tych obowiązków.

Komisja Orzekająca pierwszej instancji uznała, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 7 uo ndfp wystąpiło na skutek niezachowania należytej ostrożności wymaganej od osoby odpowiedzialnej w danych okolicznościach. Działanie Obwinionego doprowadziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Komisji Orzekającej Obwinionemu można przypisać winę za powyższe nieprawidłowości, gdyż przedmiotowego naruszenia można było uniknąć zachowując staranność, jaka jest wymagana od osoby, którą upoważniono do reprezentowania i składania oświadczeń woli w imieniu Województwa (...). W zakresie objętym wnioskiem o ukaranie i przypisane Obwinionemu naruszenie, jego działanie można uznać za zawinione. W niniejszej sprawie istniała bowiem możliwość zachowania się zgodnie z obowiązującą normą prawną. To na kierowniku jednostki ciąży obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki (orzeczenie GKO z dnia 29.02.2004 r. nr DF/GKO/088/117/2003). Tak więc zaniechanie dokonania weryfikacji działań podległych pracownikom należy uznać za uchybienie obowiązkom kierownika jednostki. W ocenie Komisji Orzekającej pierwszej instancji Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia czynu zabronionego, popełnił go jednak, bowiem w swych działaniach nie zachował staranności wymaganej od niego, jako kierownika jednostki.

Uzasadniając rozstrzygnięcie o karze Komisja stwierdziła, że stopień szkodliwości złożenia wniosku o płatność rozliczającego płatność zaliczkową z opóźnieniem, powodującym również naliczenie odsetek, nie jest znikomy i nie uprawnia do zdjęcia tym samym odpowiedzialności za przedmiotowe naruszenie. W ocenie RKO w Białymstoku w przedmiotowej sprawie nie zaistniały również przesłanki do zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary. Po przeanalizowaniu okoliczności i skutków zaistnienia czynu uznała, mając na uwadze zapis art. 151 uo ndfp, że w rozpatrywanej sprawie można przyjąć, iż stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych nie jest znaczny, co upoważnia do wymierzenia sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych kary najłagodniejszego rodzaju, tj. kary upomnienia. W ocenie Komisji Orzekającej pierwszej instancji kara ta jest najmniej dotkliwa

dla obwinionego i wskazuje, że w danej sprawie zachodzą przesłanki działające na korzyść sprawcy, takie jak np. jego dotychczasowa niekaralność. W ocenie RKO wymierzenie kary upomnienia jest adekwatne do wagi popełnionych przez ukaranego czynów i w sposób wystarczający spełni cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, jak również zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę działania Obwinionego po popełnieniu naruszenia oraz dobrą opinię o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych. Uwzględniła jednak, że termin na rozliczenie zaliczki znany był Obwinionemu z dużym wyprzedzeniem, nie była to sytuacja wyjątkowa, Obwiniony doskonale wiedział, że uchybienie terminowi złożenia wniosku o płatność rozliczającego zaliczkę spowoduje naliczenie odsetek a mimo to, przekroczył ustalony 30- dniowy termin, w ocenie Komisji Orzekającej, odstąpienie od wymierzenia kary nie byłoby adekwatne do okoliczności i rodzaju popełnionego czynu.

Od orzeczenia pierwszej instancji Obwiniony odwołał się pismem z dnia 6 lipca 2016 r. Zaskarżył to orzeczenie w całości i wniósł o uznanie, iż szkodliwość zarzucanego mu czynu jest znikoma, a nadto że nie popełnił przypisanego mu czynu. Wobec powyższego złożył wnioski o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie go od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub zastosowanie przepisów o umorzeniu postępowania.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony stwierdził, że podstawą przypisania mu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 ust 7 uoondfp, było błędne przyjęcie, że zaliczka została udzielona Zarządowi Dróg Wojewódzkich (...) i przez Zarząd Dróg Wojewódzkich (...) nie została rozliczona w terminie. Obwiniony wskazał, że beneficjentem w niniejszej sprawie było Województwo (...). W imieniu beneficjenta zadanie było realizowane przez Zarząd Dróg Wojewódzkich (...). Przywołując treść art. 13 ust. 7 uoondfp oraz statut Województwa (...), zgodnie z którym Zarząd Dróg Wojewódzkich jest samorządową jednostką budżetową, finansowaną przez samorząd Województwa (...), w ramach budżetu tego samorządu stwierdził, że jednostka, której był kierownikiem w dacie naruszenia - ZDW w (...), nie była beneficjentem, ponieważ było nim Województwo (...), w związku z czym zaliczka nie została udzielona Zarządowi Dróg Wojewódzkich w (...).

Obwiniony stwierdził, że w jego ocenie szkodliwość zarzucanego mu czynu jest znikoma. Wskazał, że wartość procentowa nałożonych odsetek, w stosunku do wszystkich 25 wniosków, o łącznej wartości na kwotę ponad 48 mln zł wynosi 0,922%, w stosunku do planu

finansowego ZDW na 2013 r., opiewającego na kwotę 380 mln zł, wynosi 0,012%, zaś w stosunku do wszystkich, realizowanych przez ZDW, 21 projektów z Regionalnego Programu Operacyjnego o wartości ok. 1 mld zł, wynosi 0,0044%. Należy przy tym zaznaczyć, że szkody nie poniósł ZDW (...), który jako jednostka budżetowa, nie ma osobowości prawnej, wszystkie swoje wydatki pokrywa bezpośrednio z budżetu Województwa (...) i z tego źródła uzyskał bezpośrednio środki na zapłatę odsetek do budżetu Województwa (...). Ewentualną szkodę poniósł Beneficjent, którym jest, jak to ustalono wcześniej, Województwo (...). W skali budżetu Województwa wartość procentowa nałożonych odsetek jest jeszcze mniejsza.

Obwiniony podniósł, że jako kierownik jednostki, w okresie swoich czterech lat pracy w ZDW w (...), wprowadził do tej jednostki szereg uregulowań, mających na celu zapewnienie prawidłowego przebiegu procesu inwestycyjnego, w tym rozliczeń finansowych. Celem powyższych regulacji było równomierne rozłożenie obowiązków i odpowiedzialności, wprowadzenie reguły wzajemnej, wieloszczeblowej i odpowiedzialnej kontroli działań poszczególnych osób, tak aby realizacja zadań nie była uzależniona wyłącznie od bezpośrednich działań kierownika jednostki, a tym samym zminimalizowanie ryzyka takich sytuacji jaka miała miejsce w przypadku naruszenia, którego dotyczy rozpatrywana sprawa. Uczynienie pracowników odpowiedzialnymi za działania jednostki miało na celu wzmoczenie ich szczególnej staranności w realizacji powierzonych im działań. W ocenie Obwinionego dokumenty te spełniały wymagania dla dokumentu powierzenia obowiązków w zakresie gospodarki finansowej.

W ocenie odwołującego się istotne jest również uwzględnienie okoliczności w jakich nastąpiło naruszenie. W tym okresie ZDW w (...) realizował wiele inwestycji toczących się równocześnie, nastąpiło znaczne spiętrzenie związanych z tym działań, dodatkowo spotęgowane przez to, że były to ostatnie dni roku. Należy uwzględnić fakt, że zaliczkę można rozliczyć dopiero po opłaceniu faktury, faktura została opłacona 20.12.12 (w terminie zapłaty), czyli w czwartek, po którym następował jeden dzień roboczy, następnie dwa dni wolne od pracy, poniedziałek (Wigilia,) dwa dni Świąt i 27.12.12 (ostateczny dzień rozliczenia zaliczki), tj. jeden dzień po świętach Bożego Narodzenia, tuż przed końcem roku kalendarzowego, kiedy wszystkie działy ZDW były obłożone ogromem pracy, związanej z typowymi dla j.s.t działaniami na koniec roku. W praktyce oznacza to, że na faktyczne rozliczenie zaliczki w terminie, ZDW miał 3 dni robocze. Zapłata faktury, przed terminem płatności, tak aby wydłużyć okres na rozliczenie zaliczki, byłaby całkowicie nieuzasadniona

gospodarczo, wręcz szkodliwa, szczególnie w okolicznościach nie wywiązywania się odbiorcy zapłaty, jakim było FCC Construction, z warunków umowy o wykonanie. Podkreślił też fakt, że do czasu, w którym nastąpiły wydarzenia związane z rozliczeniem zaliczki, ZDW złożył 25 wniosków o płatność, rozliczających zaliczki i tylko ten jeden nie został złożony w terminie. Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę uznał, że było to działanie w szczególnych warunkach.

Obwiniony wskazał również, że bezzwłocznie podjął działania zaradcze na przyszłość. Między innymi zalecił, aby w trybie pilnym wskazane osoby podjęły działania mające na celu wprowadzenie, w istniejących procedurach wewnętrznych, regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności, niezbędnych korekt, eliminujących możliwość powtórzenia sytuacji, która miała miejsce w przypadku naruszenia, którego dotyczy sprawa. Zawnioskował również o zmianę terminu rozliczenia zaliczek, z 30 na 90 dni, tak aby uniknąć takich ryzykownych sytuacji w przyszłości. Przyczynił się zatem do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wskazał również na pozytywną opinię służbową o jego pracy, jaką przedstawił Marszałek Województwa.

Rozpoznając sprawę Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdziła co następuje.

Przede wszystkim podkreślić należy, że ustalony w sprawie stan faktyczny jest bezsporny i nie jest kwestionowany przez strony. Uwzględnić należy, że sprawa dwukrotnie już była rozstrzygana przez GKO, a wyniku jej rozstrzygnięć uchylających orzeczenia wydawały dwie, różne komisje orzekające pierwszej instancji. Ustaleń faktycznych, będących podstawą wydanego w sprawie orzeczenie nie kwestionuje również składający środek zaskarżenia.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej wydane w niniejszej sprawie rozstrzygnięcie Komisji Orzekającej pierwszej instancji jest co do zasady prawidłowe, spójne i należycie uzasadnione we wszystkich obszarach rozstrzygania organu orzekającego (ustalenia faktyczne, ustalenie w zakresie stanu prawnego, rozważania co do winy i kary). GKO zwraca uwagę na wyczerpujące i przekonujące uzasadnienie orzeczenia, które w usystematyzowany sposób wskazuje tok rozumowania organu orzekającego i motywy rozstrzygnięcia poszczególnych aspektów sprawy. Ustalenia i wywody zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia Główna Komisja Orzekająca w pełni podziela i przyjmuje za własne.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów i wniosków zawartych w złożonym odwołaniu GKO stwierdziła, że zasługują one na uwzględnienie wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczą rozważań co do niewłaściwego wskazania Zarządu Dróg Wojewódzkich (...) jako podmiotu, któremu została udzielona zaliczka. Słusznie Obwiniony wskazuje, że beneficjentem w niniejszej sprawie było Województwo (...). Na podstawie upoważnienia projekt, w imieniu beneficjenta, był realizowany przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w (...). Stąd Główna Komisja Orzekająca uchyliła zaskarżone orzeczenie w zakresie określonym w pkt I jego sentencji dotyczącym przypisania Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych i przypisała Obwinionemu czyn na nowo, eliminując tym samym nieprawidłowe stwierdzenie zawarte w zaskarżonym orzeczeniu, iż zaliczka udzielona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w (...).

Druga korekta dokonana przez organ odwoławczy dotyczyła wskazania naruszonych przez Obwinionego przepisów prawa. Ten element orzeczenia wymagany jest na podstawie art. 135 ust. 2 pkt 5 uodnfp. GKO potwierdziła co do zasady prawidłowość ustaleń Komisji Orzekającej pierwszej instancji w tym zakresie, za wyjątkiem wskazania art. 189 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który stanowi delegację dla Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wydania rozporządzeń określających warunki i tryb udzielania oraz rozliczania zaliczek, a także terminy składania wniosków o płatność oraz ich zakres, uwzględniając rodzaje beneficjentów i sposób wdrażania działań w ramach programu finansowanego z udziałem środków europejskich. W oczywisty sposób Obwiniony nie mógł naruszyć powyższego przepisu, bowiem nie on jest adresatem zawartej w nim normy.

Powyższe uchybienia nie miały wpływu na merytoryczną poprawność rozstrzygnięcia przez Komisję Orzekającą pierwszej instancji co do istoty sprawy. Orzeczenie GKO w tym zakresie stanowi więc niezbędną korektę sentencji rozstrzygnięcia, które – jak już stwierdzono – Główna Komisja Orzekająca uznaje za prawidłowe. W szczególności potwierdzić należy zasadność ustaleń co do podstaw odpowiedzialności Obwinionego, któremu beneficjent - Województwo (...), Uchwałą Nr (...) Zarządu Województwa (...) z dnia (...) kwietnia 2011 r. udzieliło pełnomocnictwa do reprezentowania i składania oświadczeń woli w imieniu Województwa (...) w postępowaniach związanych z dofinansowanymi ze środków europejskich projektami rozbudowy/przebudowy dróg wojewódzkich. Z powyższego pełnomocnictwa wynikało zarówno prawo do działania Obwinionego w imieniu Województwa (...), jak i odpowiedzialność w tym zakresie.

Główna Komisja Orzekająca nie uwzględniła podnoszonych przez Obwinionego twierdzeń o znikomej szkodliwości przypisanego mu czynu dla ładu finansów publicznych. Wskazać należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1a i 2 uoondfp, 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, natomiast przy ocenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych wywołującego skutki finansowe bierze się pod uwagę w szczególności wysokość skutku finansowego, w tym kwotę zapłaconych odsetek, kar lub opłat albo wypłaconego oprocentowania. W niniejszej sprawie skutkiem finansowym w postaci zapłaconych odsetek była kwota 44 263 zł. W ocenie GKO jest to kwota na tyle znacząca, że nie może zostać uznana jako znikoma dla ładu finansów publicznych. Uznaniu takiemu nie mogą przeczyć przywoływane przez Obwinionego okoliczności dotyczące proporcji zapłaconej kwoty w odniesieniu do wartości składanych wniosków, realizowanych projektów, czy planu finansowego ZDW na rok 2013 r. Proste uwzględnienie powyższych twierdzeń oznaczałoby, że dysponenci planów finansowych o znacznej wartości traktowani byłiby na gruncie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych inaczej niż dysponenci mniejszych budżetów. Wskazać należy, że próg odpowiedzialności określony w art. 26 ust. 1 uoondfp określony został kwotowo i nie jest uzależniony od wielkości danego planu finansowego lub budżetu, co zdaje się wskazywać na to, że ustawodawca nie przewidział uwzględniania tego rodzaju relacji wartości naruszenia do wartości dysponowanych środków. O znikomej szkodliwości nie mogą również przesądzać okoliczności w jakich doszło do naruszenia, tj. wielość prowadzonych inwestycji i okres, w którym naruszenie nastąpiło. Okoliczności te były Obwinionemu znane z dużym wyprzedzeniem, zatem trudno zakładać, że mogły stanowić jakieś zaskoczenie. Co więcej, znając obciążenia ciężące na jednostce, Obwiniony jako jej kierownik, powinien tak zorganizować prace, aby wszelkie zobowiązania realizowane były w zgodzie z zasadami gospodarowania publicznymi środkami.

Główna Komisja Orzekająca podziela ocenę Komisji Orzekającej pierwszej instancji w zakresie orzeczenia o karze. Jak wskazał organ pierwszej instancji, stopień szkodliwości złożenia wniosku o płatność rozliczającego płatność zaliczkową z opóźnieniem nie jest znaczny, co upoważnia do wymierzenia sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych kary najłagodniejszego rodzaju, tj. kary upomnienia. Komisja wskazała, że kara ta jest najmniej dotkliwa dla obwinionego i wskazuje, że w danej sprawie zachodzą przesłanki działające na korzyść sprawcy, takie jak np. jego dotychczasowa niekaralność, działania

Obwinionego po popełnieniu naruszenia oraz dobrą opinię o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych. GKO potwierdzając ustalenie RKO, że wymierzenie kary upomnienia jest adekwatne do wagi popełnionych przez ukaranego czynów i w sposób wystarczający spełni cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, jak również zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego, utrzymała w mocy orzeczenie w tym zakresie.

Utrzymanie w mocy orzeczenia o kosztach postępowania wynika z treści art. 167 ust. 1 uondfp.

Stwierdzając powyższe Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji orzeczenia.