



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 28 maja 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jacek Najfeld
	<i>Członek GKO:</i>	Ireneusz Piasecki (spr.)
Protokolant:		Mateusz Woźniak

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 maja 2015 r. odwołania Obwinionej (...), od orzeczenia Komisji Orzekającej w Sprawach Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt BDG—5022-36(8)/14, KOPRM/2/2014, którym uznano Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję (...)w Ministerstwie Gospodarki - winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 ustawy, polegającego na udzieleniu dotacji z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania, w ten sposób, że (...)udzieliła w 2012 r. w VIII transzach (w miesiącach: styczeń, luty, marzec, maj, czerwiec, wrzesień, październik oraz listopad) dotacji celowej Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w łącznej wysokości 2 142 tys. zł bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 885, późn. zm.)

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionej i obciążono ją kosztami postępowania,

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą, uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i na podstawie**

art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinioną (...)od przypisanego jej zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych,

2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 26 listopada 2014 roku uznała (...)winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r., poz.1529) – dalej także: „uondfp”, polegającego na udzieleniu dotacji z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania, w ten sposób, że (...) udzieliła w 2012 r. w VIII transzach (w miesiącach: styczeń, luty, marzec, maj, czerwiec, wrzesień, październik oraz listopad) dotacji celowej Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w łącznej wysokości 2 142 tys. zł bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm). – dalej także: „ufp”.

Działając na podstawie art. 36 uondfp, Komisja odstąpiła od wymierzenia kary uwzględniając szczególne okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych i zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy, obciążyła Obwinioną kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Komisja I instancji wydała powyższe rozstrzygnięcie w wyniku dokonanych ustaleń faktycznych i prawnych z których wynikało, że Ministerstwo Gospodarki od wejścia w życie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275), czyli od powołania do funkcjonowania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej także: „PARP”), na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy,

Sygn. akt BDF1.4800.54.2015

udzielało dotacji celowej tej instytucji. Zgodnie ze wskazaną ustawą, podstawą gospodarki finansowej Agencji jest roczny plan finansowy, o którym mowa w ustawie o finansach publicznych, obejmujący m.in. dotacje z budżetu państwa. Plan finansowy PARP jest załącznikiem do ustawy budżetowej - w ustawie na 2012 rok stanowił załącznik nr 12. Formularz planu, zarówno w części „A” po stronie „przychodów” - w dotacjach z budżetu państwa (pkt II.2.6), jak i w części „B” po stronie „dochodów” - w dotacjach (pkt 11.1.6), zawierał wyodrębnioną pozycję „dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne” z kwotą 2.142 tys. zł. Kwota tej dotacji oraz jej przeznaczenie wraz z uzasadnieniem, zostały zgłoszone przez Prezesa PARP w projekcie rocznego planu finansowego na 2012 r. (zgodnie z przepisami art. 14 ust. 4 ustawy o utworzeniu PARP). Minister Gospodarki jako dysponent części 20 budżetu państwa ujął w planie rzeczowo - finansowym Ministerstwa na 2012 r. wydatek na dotację dla PARP na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 2.142 tys. zł (rozdział 15012, § 6220). Minister Gospodarki sprawował, zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych, nadzór i kontrolę nad PARP. Ministerstwo otrzymywało co miesiąc od PARP zapotrzebowanie na dotację podmiotową i zapotrzebowanie na dotację celową-inwestycyjną. Po zweryfikowaniu tego wniosku przez departament odpowiedzialny za nadzór merytoryczny nad PARP (Departament Instrumentów Wsparcia) był on przedkładany Podsekretarzowi Stanu nadzorującemu PARP do akceptacji, a następnie przekazywany do Departamentu Budżetu i Finansów do realizacji. Prezes PARP przedkładał sprawozdania kwartalne z realizacji planu działania i planu finansowego, ponadto zobowiązany był do sporządzania sprawozdań rocznych z działalności Agencji, w tym wykorzystania dotacji inwestycyjnej. Sprawozdanie za 2012 r. zostało przesłane przy piśmie PARP z 22 lutego 2013 r. W sprawozdaniu wykazano, że z otrzymanej kwoty wydatkowano 1.634,4 tys. zł. Sprawozdanie nie wskazywało szczegółowych przyczyn niewykorzystania 507,6 tys. zł, tj. 23,7 % przekazanej dotacji. Kwota ta została zwrócona do Ministerstwa Gospodarki w dniu 28 stycznia 2013 r., pomimo, że zgodnie z art. 150 pkt 5 ufp zwrot powinien nastąpić najpóźniej w dniu 15 stycznia 2013 r.

W odniesieniu do dotacji celowej udzielanej przez Ministra Gospodarki PARP w roku 2012, podobnie jak miało to miejsce we wszystkich latach wcześniejszych, strony nie zawarły w formie pisemnej umowy o udzielenie dotacji. W toku postępowania Obwiniona przedstawiła swoje stanowisko wywodząc, że dysponent części budżetowej udzielając dotacji celowej zawiera umowę wyłącznie w przypadku, gdy odrębne przepisy nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji. Z powyższego wynikać miało, iż w sytuacji

analizowanej nie istnieje obowiązek sporządzania umowy. Zdaniem Obwinionej, zarówno tryb jak i zasady udzielenia dotacji określały wystarczająco przepisy odrębne, a wszystkie zagadnienia objęte treścią ewentualnej umowy były w stopniu wystarczającym zabezpieczone i dookreślone właśnie w oparciu o przepisy odrębne, w szczególności ustawę o utworzeniu PARP i procedury wynikające z ustawy o finansach publicznych. Stanowisko to uległo następnie w trakcie wyjaśniania przed Komisją znacznej modyfikacji. Obwiniona podniosła również, iż Minister Gospodarki udzielając w 2012r. PARP dotacji celowej w wysokości 2 142 tys. zł nie był zobligowany do zawarcia z PARP umowy, gdyż kwestie prawne dotyczące tego rodzaju wydatków budżetowych określają przepisy ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, ustawy budżetowej na rok 2012 oraz ustawy o finansach publicznych. W opinii (...), art. 150 ustawy o finansach publicznych nie został naruszony, gdyż w sytuacji, gdy zarówno tryb jak i zasady udzielania i rozliczania są regulowane odrębnymi przepisami, nie istnieje obowiązek sporządzania umowy. Jednocześnie (...)podniosła, że od początku działania PARP, tj. od 2001r., dotacja inwestycyjna była przekazywana przez Ministerstwo Gospodarki w takiej formie i żadna kontrola NIK (przeprowadzana co roku) nie zakwestionowała sposobu jej udzielania, rozliczania i zatwierdzania. Zdaniem Obwinionej brak jest podstaw do uznania, że nie zawarto umowy dotacji celowej w rozumieniu art. 150 ufp, a tym samym brak jest w zarzucanym czynie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zwróciła uwagę, że przedmiotowy przepis nie nakłada na stronę umowy dotacji celowej wymogu zawarcia tej umowy w formie pisemnej.

Komisja I instancji zważyła, że zgodnie z art. 8 pkt 1 uondfp. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji. Zasadą ogólną dotyczącą wszystkich dotacji celowych z budżetu jest wynikający z art. 150 ufp obowiązek poprzedzenia przekazania dotacji zawarciem umowy określającej w szczególności: wysokość dotacji, szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz tryb kontroli wykonania zadania.

Ustawa o finansach publicznych nie zawiera w istocie zapisu wskazującego wprost, iż umowa dotacji celowej wymaga dla swej ważności formy pisemnej, jednak w opinii Komisji taki obowiązek wyinterpretować można z redakcji przepisu 150 ufp odwołując się jednocześnie do uwarunkowań systemowych w zakresie uregulowań dotyczących finansów publicznych.

Uznano, że ze względu na specyfikę prawa finansowego, w szczególności jawność i transparentność działań podejmowanych przez jednostki finansów publicznych wykluczone jest zawarcie umowy w formie innej niż pisemna, w szczególności w formie dorozumianej, opierającej się na uregulowaniach aktów prawnych powszechnie obowiązujących.

Komisja odnosząc się do badanego stanu faktycznego stwierdziła, że oczywista jest możliwość ustalenia w oparciu o ustawę budżetową, jaka kwota została zapisana w budżecie Ministra Gospodarki na udzielenie dotacji celowej dla PARP, jednakże sam zapis w ustawie budżetowej nie stanowi wcale zobowiązania po stronie Ministerstwa Gospodarki do udzielenia dotacji w tej właśnie wysokości. Można jedynie domniemywać, że właśnie w takim zakresie Minister Gospodarki przyjął na siebie zobowiązanie dotacyjne. Ponadto dotacja celowa udzielana była w transzach miesięcznych, ale wynikało to jedynie z przyjętego przez strony zwyczaju i w każdej chwili mogło przez stronę decydującą o wydatkowaniu zostać zmienione. Co więcej wysokość dotacji, jak wynika z dokumentów ustalana była doraźnie przez PARP w zakresie w jakim wykorzystywała dotację w poszczególnych okresach czasu. Harmonogram przekazywanych środków nie mógł być zatem przedmiotem ustaleń stron na etapie zawierania umowy, a sama wysokość dotacji globalnie na rok 2012 stanowiła jedynie zabezpieczenie środków w wysokości gwarantowanej. Potwierdzeniem tego faktu jest właśnie ostateczne wykorzystanie w 2012 r. 76,3 % z zaplanowanej wysokości dotacji celowej. Podobnie ocenić można uwarunkowania związane z jedynie w sposób dorozumiany zaakceptowanym celem na jaki dotacja została przyznana, a szczególnie stosowną dla potrzeb umowy jego konkretyzacją.

Komisja podniosła również, iż ustawa wskazuje termin wykorzystania dotacji, który nie może być dłuższy niż do końca roku budżetowego, jednak bez najmniejszych wątpliwości, może być on krótszy. Czy został on przez strony ustalony jako krótszy na etapie udzielania dotacji nie sposób ustalić wobec braku umowy. Analogicznie oceniono brak określenia sposobu i terminu rozliczenia dotacji, czy też terminu zwrotu niewykorzystanej dotacji. Uznano również, że Obwiniona nie wykazała istnienia okoliczności, które miałyby wskazywać na zawarcie umowy z beneficjentem dotacji w sposób niejako dorozumiany w myśl przepisów kodeksu cywilnego. Komisja nie miała wątpliwości, że fakt niezawarcia umowy dotacji celowej w sytuacji jej udzielenia stanowi naruszenie, o którym mowa w art. 8 pkt 1 uoandfp. W uzasadnieniu wydanego orzeczenia wskazano także, że należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez Główną Komisję Orzekającą, która w orzeczeniu z dnia 16 lutego 2009 r. (BDF/GKO/4900/91/78/RN-18/08/978, Biul.NDFP 2009/2/7) stwierdziła, iż: popełnienie czynu z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za

naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie jest związane z uszczuplaniem środków publicznych, a dotyczy przede wszystkim naruszenia procedur. Udowodnienie uszczuplenia środków publicznych jest w przypadku tego typu naruszeń bardzo trudne albo wręcz niemożliwe. Istotą naruszenia z art. 8 pkt 1 uondfp, jest jednak, nie uszczuplenie samych finansów publicznych, ale naruszenie elementarnego ładu finansów publicznych. W tym kontekście istotnym dla stwierdzenia odpowiedzialności jest stopień społecznej szkodliwości czynu, ale nie w znaczeniu wymiernego uszczuplenia środków publicznych, a ich potencjalnego zagrożenia. Z tego punktu widzenia brak konkretnego uszczuplenia finansowego po stronie Skarbu Państwa nie może stanowić przesłanki ważącej dla oceny samego naruszenia.

Stwierdzono w toku postępowania przed Komisją, że Ministerstwo Gospodarki od powstania PARP, 1 stycznia 2001 r., niezależnie od funkcjonowania przepisu ustawy o finansach publicznych o konieczności zawarcia umowy o udzielenie dotacji celowej corocznie stosowało ten sam mechanizm przyznawania dotacji celowej dla Agencji. W tym okresie, aż do roku 2013 nie miała miejsca jakakolwiek weryfikacja wewnętrzna czy też kontrola wykonywania budżetu państwa, która zakwestionowałaby praktykę niezawierania umowy o udzielenie dotacji celowej. W oparciu o udzielone jej upoważnienia Obwiniona w zakresie poruczonych obowiązków posiadała te, obciążające dysponenta części budżetowej w zakresie właściwym dla PARP. Komisja I instancji wskazała, iż Obwiniona działała w zaufaniu do profesjonalizmu i doświadczenia podległych sobie służb, które to działanie w ocenie Składu Orzekającego było uzasadnione, w świetle art. 36 uondfp. Komisja uznała, że warunki w jakich przyszło Obwinionej w tym wypadku wypełniać przyjęte obowiązki uznać za szczególnie i skutkujące koniecznością odstąpienia od wymierzenia kary. Wskazano również w uzasadnieniu orzeczenia, że Obwiniona wykonała zalecenie NIK w następnym roku i umowa na dotacje celowe została podpisana, co potraktowano jako przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ocena postępowania Obwinionej, dokonana przez Komisję I instancji, skutkowałą oceną zachowania Obwinionej jako nie kwalifikującego się do wymierzenia nawet najniższej kary, określonej w uondfp i Komisja odstąpiła od wymierzenia Obwinionej kary.

Pismem z dnia 21 stycznia 2015 roku Obwiniona wniosła odwołanie od powyższego orzeczenia do Głównej Komisji Orzekającej (dalej: „GKO”), zaskarżając je w całości. Zarzuty przedstawione w odwołaniu odnoszą się do:

1. naruszenia prawa materialnego, tj. art. 150 ustawy o finansach publicznych, polegającego na jego błędnej wykładni dokonanej przez Komisję poprzez przyjęcie, że z tego przepisu wynika, iż umowa dotacji celowej musi być zawarta w formie pisemnej, podczas gdy na podstawie wykładni literalnej bądź celowościowej nie można przyjąć, że przepis ten przewiduje taki wymóg, a jego prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że dla zawarcia umowy dotacji celowej, przy uwzględnieniu art. 60, 73 i 74 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, nie zastrzeżono formy pisemnej ani żadnej innej formy szczególnej i w związku z tym zawarcie umowy dotacji celowej, o której mowa w art. 150 ustawy o finansach publicznych, może nastąpić przez każde zachowanie się stron umowy, które ujawnia ich wolę w sposób dostateczny, co miało miejsce w niniejszej sprawie;

2. naruszenia prawa materialnego, a to art. 34 ustawy o finansach publicznych, polegającego na błędnej wykładni poprzez przyjęcie, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi obejmuje także obowiązek zawarcia umowy dotacji w formie pisemnej, podczas gdy przepis ten zawiera zamknięty katalog czynności, które muszą być podjęte dla realizacji powyższej zasady, a który to katalog nie przewiduje obowiązku zawarcia umowy dotacji w formie pisemnej;

3. naruszenia prawa materialnego, a to art. 8 ust. 1 uodnfp - jako konsekwencji naruszeń prawa materialnego, tj. art. 34 i 150 ustawy o finansach publicznych, wskazanych w pkt 2 i 3, polegające na jego zastosowaniu poprzez przyjęcie, że naruszeniem zasad i trybu udzielenia takiej dotacji jest zawarcie umowy dotacji celowej bez dochowania formy pisemnej, podczas gdy przepis ten nie znajduje zastosowania w okolicznościach niniejszej sprawy, bowiem ww. zachowanie nie wypełnienia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisanych w tym przepisie;

4. błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę tego orzeczenia, polegającego na przyjęciu, że działając w okolicznościach niniejszej sprawy Obwiniona nie dołożyła należytej staranności, podczas gdy uwzględniając fakt, że przy udzielaniu dotacji celowej dla PARP, na zakupy inwestycyjne w 2012 r., uznając - w oparciu o ustalone w Ministerstwie Gospodarki procedury, a także opinie właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa Gospodarki, że umowa o udzielenie ww. dotacji nie musi być zawarta w formie pisemnej, jak również kontynuując wieloletnią praktykę poprzedników, oraz opierając się na dotychczasowych ocenach, potwierdzających prawidłowość zasad i trybu udzielania

przedmiotowej dotacji celowej, dokonanych przez NIK, Obwiniona uznaje, że nie można jej zarzucić braku należytej staranności.

5. błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę tego orzeczenia, polegającego na pominięciu okoliczności, że nieświadomość naruszenia dyscypliny finansów publicznych była usprawiedliwiona, pomimo że prawidłowe ustalenie stanu faktycznego powinno polegać na przyjęciu, że w okolicznościach niniejszej sprawy - zważając na odmienną od Komisji Orzekającej wykładnię art. 150 ustawy o finansach publicznych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Gospodarki odpowiedzialne za przekazanie dotacji celowej dla PARP na zakupy inwestycyjne oraz do roku 2013 r., przez NIK, a także utrwaloną, wieloletnią praktykę przekazywania przez poprzedników Obwinionej dotacji celowej dla PARP bez zachowania wymogu sporządzania umowy dotacji na piśmie, niekwestionowaną przez odpowiednie organy kontroli - nieświadomość naruszenia dyscypliny finansów publicznych, była usprawiedliwiona, co wyłącza odpowiedzialność za to naruszenie (art. 23 ust. 1 uondfp);

6. naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 28 uondfp, poprzez przyjęcie, że w okolicznościach niniejszej sprawy stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynu jest wyższy niż znikomy, ponieważ zarzucane naruszenie godziło w elementarny ład finansów publicznych oraz stwarzało potencjalne zagrożenie uszczuplenia finansów publicznych, podczas gdy uwzględniając wynikający z materiału dowodowego stan faktyczny oraz obowiązujący stan prawa, elementarny ład finansów publicznych nie został naruszony a potencjalne zagrożenie uszczuplenia finansów publicznych nie zachodziło, bowiem zawarcie umowy dotacji w formie pisemnej nie mieści się w pojęciu elementarnego ładu finansów publicznych a ustalony na podstawie dokumentów oraz bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa system przekazywania, monitorowania i kontroli wykorzystania dotacji celowej wykluczał ww. potencjalne zagrożenie, co powinno prowadzić do konstatacji, że z uwagi na znikomy stopień społecznej szkodliwości czynu nie dochodzi do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniona wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 ust. 1 uondfp, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uondfp, bądź o umorzenie postępowania - na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy, z uwagi na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych.

Po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 28 maja 2015 roku, z udziałem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pana Pawła Laudańskiego oraz Obwinionej i jej obrońcy, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

GKO odnosząc się do zarzutów postawionych w odwołaniu od orzeczenia wydanego przez Komisję I instancji stwierdza, że nie budzi najmniejszych wątpliwości konieczność sporządzenia w omawianym przypadku umowy dotacyjnej przewidzianej w art. 150 ufp. Bez wątplenia dotacja udzielana PARP miała charakter dotacji celowej i winny były zostać spełnione wymogi w zakresie określenia w umowie danych wynikających z art. 150, tj:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonej dotacji;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 5) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą - 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania; w umowie można postanowić, że kontrola będzie prowadzona na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

GKO uznała również za bezsprzeczną konieczność zawarcia tej umowy w formie pisemnej, nie podzielając w tej kwestii twierdzeń Obwinionej. Komisja słusznie wskazało w uzasadnieniu do zaskarżonego orzeczenia, na *analogiczne - co do wniosku o pisemności umowy o dotację celową - stanowisko do powyżej wskazanego, przedstawiła Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 19 maja 2005 r. DF/GKO/Odw.-9/11/2005/109, w uzasadnieniu którego stwierdzono: „W art. 71 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustawodawca posługuje się sformułowaniem "umowa". Nie można jednak z tego wnioskować, że ustawodawca, nie dodając w powołanym tekście przepisu prawnego przymiotnika (pisemna), dopuścił tym samym możliwość przekazania przez dysponenta części budżetowej dotacji celowej na podstawie innych umów niż pisemne.*

Podobne stanowisko wyrażone zostało w wydanej pod redakcją Artura Walasik, Arkadiusza Babczuka i Arkadiusza Talika publikacji „Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego” (Wydawnictwo C.H.Beck Warszawa 2013 str 12), gdzie czytamy

„...podstawę udzielenia dotacji celowych stanowi umowa (art. 220 ust. 2 oraz art. 221 ust. 2, art. 250 FinPublU). Powyższe powoduje, że część wzajemnych relacji związanych z dotacją, jak np. kwestie dotyczące określenia celu dofinansowania, kontroli realizacji dotowanego zadania czy też rozliczenia dotacji, zostają uregulowane w odrębnym dokumencie sporządzonym za zgodą obu stron”. Wskazanie przez autora, że elementy umowy mają być przedstawione w „dokumencie” jednoznacznie wskazuje, że nie dopuszcza on możliwości zawarcia w tym zakresie umowy w formie innej niż pisemna.

Za pisemnością postępowania co do określania warunków umowy dotacji celowej przemawia również sam fakt, że dotacja jest ze swej definicji szczególnym rodzajem wydatku i podlega szczególnym rygorom rozliczenia. Nierealnym w praktyce jest rozliczenie prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji celowej, bez uprzedniego bardzo szczegółowego określenia chociażby np. celu tej dotacji. Bardzo utrudnione mogłoby się okazać także doprowadzenie do zwrotu tej dotacji w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem wynikającym z umowy. Zatem także dla celów dowodowych umowa taka winna być zawarta w formie pisemnej nie zaś ustnie, czy też w sposób dorozumiany, wynikający z fragmentarycznych zapisów wynikających z korespondencji pomiędzy Ministrem Gospodarki a PARP.

Idąc torem rozumowania, prezentowanym przez Obwinioną, można by było dojść do mylnego ustalenia, że różne elementy dotyczące dotacji celowej-inwestycyjnej udzielonej PARP mogłyby zostać zawarte w różnej korespondencji, która mogłaby zawierać dane które nie są ze sobą w pełni kompatybilne lub nawet sprzeczne, co z kolei prowadziłyby do niemożności rozliczenia takiej dotacji. Przy czym zwrócić należy uwagę iż fakt zapisania w Ustawie budżetowej na 2012 rok, że PARP jest planowanym podmiotem uzyskania dotacji celowej nie stanowi o obowiązku jej udzielenia a tym bardziej nie w kwocie która zawarta została w ustawie budżetowej. Poza sporem pozostaje bowiem fakt, iż ustawa budżetowa jest planem dochodów i wydatków, a wydatki stanowią jedynie nieprzekraczalny limit, co wynika z zapisu art. 52 ust. 1 ufp. Jednoznacznie więc stwierdzić należy, że dotacja ta nie musi zostać udzielona (umieszczenie jej w planie jakim jest ustawa budżetowego nie rodzi stosunku zobowiązaniowego) a nawet jeśli zostanie udzielona nie musi opiewać na pełną kwotę określoną w ustawie budżetowej.

Ponadto nie bez znaczenia jest także to, że finansach publicznych obowiązuje zasada jawności. Dlatego wnioskowanie przedmiotu i celu udzielonej dotacji z korespondencji pomiędzy dotującym a dotowanym stanowiłoby niedopuszczalną procedurę postępowania pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe GKO - w zakresie wykazania przez Komisję konieczności zawarcia umowy dotacji celowej - inwestycyjnej udzielonej PARP - w pełni podziela argumentację przedstawioną w uzasadnieniu do zaskarżonego orzeczenia. Nie budzi zatem wątpliwości Składu Orzekającego GKO, że zostały wypełnione znamiona przedmiotowe czynu polegający na udzieleniu dotacji bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 150 ufp, tj. z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania.

GKO w odniesieniu do twierdzeń Obwinionej przedstawionych na rozprawie dotyczących zawarcia umowy „nieustnej” stwierdza, że w przypadku dotacji celowej konieczne jest zawieranie umowy pisemnej, która jasno i precyzyjnie, chociażby dla celów dowodowych i rozliczeniowych jak również jawności postępowania precyzować będzie wszystkie prawa i obowiązki zawierających tą umowę podmiotów, które to elementy ustawodawca wskazał w art. 150 ufp.

Należy jednakże zauważyć, że ustalona jest linia orzecznicza, zgodnie z którą niezbędnym warunkiem przypisania obwinionemu winy jest wskazanie możliwości zgodnego z prawem zachowania się w sytuacji, w której działał (por. orzeczenie GKO z dnia 3 listopada 2005 r., DF/GKO/Odw.-76/100/RN). Jak podnosi się w orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej, rozpatrując kwestii odpowiedzialności, nie można jej przypisać w oderwaniu od sytuacji zarówno wewnątrz jednostki, jak i w jej zewnętrznym otoczeniu, wpływających na możliwości działania kierownika jednostki. Należy zgodzić się z poglądem, że istotne znaczenie ma możliwość wskazania działań, które kierownik jednostki (albo upoważniony pracownik) mógł i powinien podjąć, aby ład finansów publicznych nie został naruszony (por. orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2011 r., BDF1/4900/109/119/10/3244).

Zdaniem GKO, w przedmiotowej sprawie Komisja w swoim orzeczeniu nie zrealizowała takiego postulatu. Oparto się bowiem przede wszystkim na obiektywnym fakcie udzielenia dotacji bez dopełnienia obowiązku zawarcia umowy dotacyjnej na piśmie do czego obliguje art. 150 ufp, z pominięciem dokładnej analizy okoliczności, na które wskazywała w toku postępowania Obwiniona. Stwierdzić należy, że nie odniesiono się do faktu, że Obwiniona objęła funkcję (...)w zaledwie dwa miesiące od przekazania pierwszej transzy dotacji celowej - inwestycyjnej dla PAPP, oraz do faktu, że wieloletnia praktyka z zakresie udzielania dotacji celowej dla PARP mogła i z pewnością wpływała na czynności podejmowane w tym przedmiocie przez Obwinioną, zwłaszcza w sytuacji gdy NIK wielokrotnie kontrolowała dotację i nie wskazywał na nieprawidłowości w tym zakresie.

W ocenie GKO, ma to istotne znaczenie, gdyż powyższe okoliczności mogły wpływać na przeświadczenie Obwinionej iż postępuje zgodnie z wymogami prawa. W tym stanie faktycznym pojawia się pytanie o zasadniczym znaczeniu dla kwestii odpowiedzialności Obwinionej, w jaki sposób powinna ona zachować się, aby uniknąć naruszenia dyscypliny, skoro długotrwała zastana przez nią praktyka wskazywała, że zawieranie pisemnych umów na udzielenie dotacji celowej dla PARP nie jest konieczne, a ich brak był przez NIK uznawany za nie rodzący nieprawidłowości. Jak wynika z przytoczonego wcześniejszego orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej, niezbędne byłoby wskazanie Obwinionej, jakie działania powinna podjąć, aby nie doszło do naruszenia prawa. Wskazania takich działań uzasadnienie orzeczenia Komisji Orzekającej nie zawiera. Jest to istotna usterka zaskarżonego orzeczenia, skutkująca koniecznością jego uchylecia. Główna Komisja Orzekająca zauważa, że zaskarżone orzeczenie - wskazując okoliczności w zasadzie dotyczące wyłącznie ustalonego w sprawie i niespornego stanu faktycznego - nie zawiera w istocie uzasadnienia winy Obwinionej. Jest to niezbędne dla przypisania odpowiedzialności. W orzecznictwie wskazuje się, iż ustalenie winy w momencie popełnienia czynu ma podstawowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi bowiem warunek tej odpowiedzialności (por.m.in. orzeczenie GKO z dnia 14 czerwca 2012 r., BDF1/4900/49/48/12/1338). Główna Komisja Orzekająca podziela w niniejszej sprawie wcześniej wyrażony pogląd, że *"brak możliwości jednoznacznego ustalenia winy Obwinionego uwalnia od odpowiedzialności nawet wówczas, gdy od strony formalnej wypełnione zostały przesłanki czynu zdefiniowanego ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych"* (orzeczenie GKO z dnia 29 listopada 2007 r., przytoczone w: L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, System Informacji Prawnej LEX).

GKO uznała, że Komisja I instancji nie wykazała, że Obwinionej można przypisać winę za popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych i orzeczenie wydane nie spełnia wymogów art. 19 ust 2 uodfp zgodnie z którym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba której można przepisać winę czasie popełnienia naruszenia. Komisja nie wskazała również sposobu postępowania Obwinionej, który pozwoliłby jej uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie.

GKO - po analizie całego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie - stwierdza, że w opisanym powyżej stanie faktycznym nie można było od Obwinionej wymagać aby, po objęciu stanowiska i przejęciu obowiązków w zakresie udzielania dotacji,

podjęła działania pozwalające na uniknięcie popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu dotacji celowej dla PARP bez dopełnienia obowiązku podpisania umowy. Składa się na to kilka okoliczności. Przede wszystkim Obwiniona nie miała żadnych sygnałów, że istnieją jakiegokolwiek wątpliwości co do dotychczasowej, wieloletniej praktyki przekazywania dotacji dla PARP. Takich sygnałów nie mogła uzyskać, ani od komórek wewnętrznych Ministerstwa Gospodarki, ani od zewnętrznych instytucji kontrolnych – NIK. Istotne jest także to, że dotacja była udzielana PARP, a więc jednostce sektora finansów publicznych, agencji rządowej, podlegającej Ministrowi Gospodarki. Obwiniona mogła zatem zakładać, że środki przekazywane dotacją są należycie chronione, a umowa sporządzona na piśmie nie jest wymagana. Ponadto, Obwiniona rozpoczęła pracę w Ministerstwie Gospodarki 24 listopada 2011 roku. Pierwsza transza dotacji przekazana została w styczniu 2012 roku, przy czym umowa o udzielenie dotacji powinna zostać zawarta przed przekazaniem tej pierwszej transzy.

Zatem, przypisanie Obwinionej odpowiedzialności wymagałoby uznania, że po przyjęciu obowiązków na nowym stanowisku, powinna bez żadnych sygnałów zorientować się, że dotychczasowa, wieloletnia, niekwestionowana przez nikogo praktyka jest błędna. Następnie powinna, w stosunkowo krótkim czasie, wprowadzić nowe rozwiązania w zakresie udzielania dotacji i podpisać wymaganą prawem umowę z PARP, przed przekazaniem pierwszej transzy dotacji. GKO uznała, że tak wysokiego poziomu staranności nie można było, w tych okolicznościach, od Obwinionej wymagać. Dlatego nie można przypisać jej winy i należało uchylić orzeczenie i uniewinnić Obwinioną.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.