



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 25 listopada 2013 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Kaczorkiewicz (<i>spr.</i>)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Zdzisława Wasążnik</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Artur Walasik</b>
Protokolant:		<b><i>Dorota Machnicka</i></b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 listopada 2013 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z 10 maja 2013 r., sygn. akt: RKO/7101/20/13, w zakresie, którym Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego (...) odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na naruszeniu:

- § 5 ust. 1 rozporządzenia 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. nr 223 poz. 1786),
- § 9 ust. 1 umowy z dnia 14 czerwca 2010 r. o dofinansowanie projektu (...),
- pkt 19 Wytycznych Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa (...) na lata 2007 – 2013 w zakresie zasad udzielania wsparcia w formie zaliczki Beneficjentom (...) 2007 – 2013 za wyjątkiem działań/poddziałań wdrażanych przez (...) Centrum (...) drugiego stopnia (...) 2007 – 2013,

poprzez nieterminowe złożenie wniosku o płatność pośrednią – wniosek złożono 14 czerwca 2012 r. zamiast 8 czerwca 2012 r.,

oraz odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu, i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach w zaskarżonym zakresie.**

**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**

Zaskarżone orzeczenie zapadło na gruncie następującego stanu faktycznego.

Obwiniony, pełniąc funkcję Wójta Gminy (...), odpowiedzialny był za całość gospodarki finansowej jednostki. Jednym z zadań realizowanych w podległej mu jednostce było zadanie inwestycyjne pod nazwą „(...)” dofinansowywane w ramach działania 4.1 infrastruktura kultury Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W dniu 9.03.2012 r. jednostka otrzymała zaliczkowo środki programu. Zgodnie z wytycznymi instytucji zarządzającej programem, zaliczka podlegała rozliczeniu w postaci złożenia wniosku o płatność w terminie 3 miesięcy od otrzymania zaliczki. Jednocześnie przyjęto definicję złożenia wniosku o płatność jako datę wpływu papierowej wersji wniosku. Z tego względu w dniu 9.06.2012 r. upływał termin złożenia papierowej wersji wniosku o płatność. Dnia 8.06.2012 r. została złożona elektroniczna wersja wniosku. Ze względu na fakt niezłożenia w terminie wniosku i rozliczenia zaliczki z opóźnieniem jednostka musiała zwrócić odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania środków zaliczki czyli 9.03.2012 r. do dnia złożenia prawidłowego rozliczenia, tj. 14.06.2012 r. Odsetki wyniosły 33.203 zł.

Stan faktyczny sprawy nie był kwestionowany przez Obwinionego. Wskazał on natomiast, iż nie był osobą zajmującą się bezpośrednio realizacją projektów unijnych w jednostce. Wprawdzie podpisywał dokumenty związane z rozliczaniem projektów finansowanych z udziałem środków pochodzenia zagranicznego, w tym wnioski o rozliczenie dotacji, jednakże w jednostce do dokonywania czynności z nimi związanymi była wyznaczona osoba, której powierzono w zakresie czynności obowiązki w tym zakresie oraz obciążono ją odpowiedzialnością. W tej sytuacji, osoba, która powinna ponosić w sposób wyłączny odpowiedzialność za fakt zaniechania złożenia w terminie wniosku, rozliczającego zaliczkę pochodzącą ze środków unijnych, była pracownica jednostki.

Komisja Orzekająca I instancji nie podzieliła tej argumentacji, uznała Obwinionego odpowiedzialnym za niedokonanie rozliczenia zaliczki w terminie i odstąpiła od wymierzenia kary. Na marginesie powyższego należy zauważyć, iż w tym samym orzeczeniu odpowiedzialną za czyn została uznana również pracownica, której obowiązki powierzono i ukarano ją karą upomnienia. Okoliczności powoływane przez Obwinionego zostały przez Komisję uwzględnione jako przesłanki do zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary, natomiast nie jako okoliczności umożliwiające jego uniewinnienie. Obwiniony – w dalszym ciągu nie zgadzając się z podmiotowym przypisaniem mu odpowiedzialności – złożył odwołanie wskazując, te same okoliczności, które podnosił w postępowaniu przed Komisją Orzekającą I instancji.

GKO zważyła, co następuje.

Odwołanie nie tylko nie zasługuje na uwzględnienie, jest wręcz w sposób oczywisty bezzasadne, zaś orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji należy ocenić jako wzorowe zarówno pod względem ustalenia stanu faktycznego sprawy, zakresu podmiotowego odpowiedzialności i zasad wymiaru kary, jak również pod względem, tzw. wewnętrznej słuszności orzeczenia, w którym wobec osób współodpowiedzialnych za czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych zastosowano sankcję różnicując ją w zależności od stopnia przyczynienia się do zaistnienia naruszenia oraz od stopnia nagannej oceny zachowania. Osoba bezpośrednio odpowiedzialna za czyn została ukarana karą najłżejszego rodzaju, zaś Obwiniony współodpowiedzialny za zaniechanie dokonania rozliczenia w odpowiednim czasie nie został ukarany korzystając z dobrodziejstwa nadzwyczajnego złagodzenia kary. Nie należy bowiem zapominać o podstawowej okoliczności w tej sprawie. Czyn został wskazany jako złożenie rozliczenia środków unijnych z opóźnieniem, ale stanowił on w swej istocie czyn z zaniechania i tak też jest sformułowany w przepisie penalizującym dane zachowanie, tj. art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej ustawą. Zachowaniem penalizowanym w tej regulacji 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”. Co warto podkreślić, gdyż często bywa mylnie odczytywane w pracach organów związanych z dyscypliną finansów publicznych – zachowaniem penalizowanym nie jest samo złożenie rozliczenia, a co za tym idzie osobą odpowiedzialną nie jest osoba składająca sprawozdanie czy rozliczenie. Naruszenie polega na zaniechaniu powodującym zwłokę jaka poprzedza złożenie sprawozdania, więc odpowiedzialność ponoszą osoby uprawnione do złożenia sprawozdania i niekorzystające ze swego uprawnienia (niewykonujące obowiązku) mimo upływu terminu do wykonania obowiązków sprawozdawczych. Jest to okoliczność tyle istotna w tej konkretnej sprawie, iż wpływa na ustalenie osoby odpowiedzialnej za naruszenie. Mylnie Obwiniony w tym zakresie wskazuje treść art. 4a pkt 2 ustawy wskazujący osoby, którym należy przypisywać odpowiedzialność, tj. „osoby zobowiązane do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, którym przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub które wykorzystują takie środki”. Jest to zapis w oczywisty sposób skierowany do beneficjentów, którzy jako indywidualne osoby realizują programy z dofinansowaniem środkami zagranicznymi. Przepis ten wraz z art. 4a pkt 3 ustawy w brzmieniu „osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje takie środki” stanowi wzajemnie się uzupełniająca całość. Na

podstawie art. 4a pkt 2 ustawy, odpowiedzialność ponoszą beneficjenci indywidualni, zaś na podstawie pkt 3 beneficjenci w postaci różnego rodzaju bytów prawnych, innych niż osoby fizyczne, w imieniu których działają przedstawiciele.

Nie ulega wątpliwości, iż w przypadku gminy mamy do czynienia z zakresem podmiotowym odpowiedzialności wynikającym z jej charakteru jako zorganizowanego bytu, w imieniu którego mogą występować osoby fizyczne. Jedną z osób tych jest wójt gminy, który jest organem gminy zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 31 tejże ustawy ma kompetencje do reprezentowania gminy na zewnątrz we wszelkich sprawach.

Należy również podkreślić szczególny charakter funkcji kierowniczej i wynikający z niego zakres odpowiedzialności obejmujący w istocie całość działań podległej jednostki. Zasada jest odpowiedzialność kierownika, zaś uchylenie się od tej odpowiedzialności jest wyjątkiem. Jak to było wielokrotnie wskazywane w orzeczeniach Głównej Komisji Orzekającej, kierownik jednostki nie może uchylać się od odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości z tego powodu, że zatrudnia wykwalifikowane osoby /orzeczenie z dnia 24 marca 2011 r. BDF1/4900/107/117/10/25/. Zaufanie do pracowników nie zwalnia bowiem od realizacji obowiązków kierownika i to zarówno w zakresie nadzoru nad pracą podległych mu osób, jak i w zakresie samodzielnego realizowania posiadanych kompetencji w sytuacji, gdy podlegli pracownicy tego nie czynią. W przypadku czynu polegającego na zaniechaniu – a z takim mamy do czynienia w tej sprawie - odpowiedzialność spoczywa na osobach, które miały uprawnienie i obowiązek podejmowania czynności objętych czynem. Samo powierzenie obowiązków pracownikowi przez wójta nie stanowi wyłączenia odpowiedzialności samego wójta – powierzając pełnienie określonych funkcji, czy wykonywania określonych czynności wójt nie pozbywa się własnych kompetencji. Nie może się skutecznie pozbyć kompetencji do reprezentowania gminy. Skutkiem tego, nie może się również pozbyć odpowiedzialności za fakt, iż jednostka przezeń kierowana nie wykonuje określonych obowiązków. Odpowiedzialność wójta jest w tym zakresie niezależna od odpowiedzialności pracownika i wynika z innych podstaw. O ile bowiem odpowiedzialność pracownika wynika wprost z dokumentu powierzenia mu obowiązków o tyle odpowiedzialność kierownika jednostki za pełen zakres działań podległej mu jednostki wynika z pełnionej funkcji. Wzajemna relacja odpowiedzialności kierownika jednostki, jak i pracownika, któremu powierzono dane czynności do realizacji była już wielokrotnie przedmiotem uwagi Głównej Komisji Orzekającej, która wyraźnie stwierdziła, iż nawet jeśli powierzono pracownikowi określone obowiązki, nie oznacza to, że kierownik jednostki nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli kierownik ów sam, osobiście, obowiązki te wypełnił /orzeczenie z dnia 1 lipca 2010 r. BDF1/4900/50/57/10/81/. W tej sprawie zasada ta znajduje w pełni zastosowanie, gdyż uprawnienia do działania przysługiwały niezależnie zarówno pracownikowi, jak i Obwinionemu i – w istocie – każda z tych osób odpowiada za własne zaniechanie. Fakt, iż zaniechanie to dotyczyło jednego i tego samego wniosku rozliczającego zaliczkowo przekazane środki europejskie pozbawiony jest znaczenia, gdyż źródło obowiązku działania było w obu przypadkach inne. Pracownik zaniechał wykonanie obowiązków powierzonych mu przez przełożonego, zaś Obwiniony zaniechał obowiązków przypisanych mu z mocy przepisów prawa.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej, że Obwiniony nie dołożył szczególnej staranności wymaganej od wójta gminy w zaistniałych okolicznościach. Podkreślenia wymaga, że wójt gminy powinien mieć świadomość istnienia obowiązku złożenia wniosku o płatność pośrednią, ponieważ taki wniosek zatwierdził,

przekazał i podpisał. W związku z powyższym, w ocenie składu orzekającego GKO, działanie Obwinionego było zawinione w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy, ponieważ od osoby pełniącej taką funkcję jak Obwiniony, można było wymagać, aby posiadała niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz zachowała należyłą ostrożność i tym samym, aby w sytuacji będącej przedmiotem orzeczenia zachowała się zgodnie z prawem.

GKO, biorąc pod rozwagę, okoliczności, jakie należy uwzględnić przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia, to jest: wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, skutki naruszenia, w szczególności rozmiar odsetek jakie jednostka musiała zapłacić za fakt nieterminowego złożenia wniosku - uznała, iż w tym konkretnym przypadku przepis art. 28 ustawy nie może mieć zastosowania. Natomiast ze wszelkich miar słuszne było zastosowanie przez Komisję Orzekającą I instancji odstąpienia od wymierzenia kary jako nadzwyczajnego środka uwzględniającego okoliczności zasługujące na szczególną uwagę organów orzekających, tj. sposobu zachowania się Obwinionego po popełnieniu czynu, nieumyślności działania i braku pobudek zasługujących na potępienie.

Skutkiem powyższego wydane orzeczenie odpowiada prawu, zaś odwołanie Obwinionego nie mogło odnieść skutku.