



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

Warszawa, dnia 10 września 2015 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Maciej Berek (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Paweł Kryczko</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Władysław Budzeń</b>
Protokolant:		<b><i>Anna Jedlińska</i></b>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 września 2015 r. odwołań wniesionych przez:

1. Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zarządu Dróg (...),
2. **Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie na niekorzyść ww. Obwinionego,

od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 24 listopada 2014 r., sygn. akt: RIO.XII.53-20/2013, którym Komisja uznała (...) 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 nieterminowe złożenie wniosku rozliczającego zaliczkę przez Zarząd Dróg (...) w dniu 7 stycznia 2013 r., podczas gdy rozliczenie zaliczki udzielonej Zarządowi Dróg (...) w związku z realizacją projektu realizowanego w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (...) na lata 2007-2013 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju

## **Sygn. akt BDF1.4800.26.2015**

Regionalnego nr (...) pn. „Rozbudowa drogi (...) nr (...)” w kwocie 2 697159 zł winno nastąpić w terminie 30 dni od otrzymania zaliczki, czyli do dnia 27 grudnia 2012 r.,  
czym naruszył art. 189 ust. 4 ustawy 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. Nr 223, poz. 1786) oraz w zw. z § 7 pkt 12 Uchwały Nr (...) Zarządu (...) z dnia 23 maja 2012 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr (...) Zarządu (...) z dnia 21 grudnia 2010 r. ze zm. w sprawie dofinansowania projektu „Rozbudowa drogi (...)nr (...)” nr (...) w ramach (...)„(...)”, Działanie 5.1. „(...)”, Poddziałania 5.1.6 „(...)” Regionalnego Programu Operacyjnego (...) na lata 2007-2013

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania,  
**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 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) 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 w Olsztynie.**

### **Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

### **Uzasadnienie**

Orzeczeniem z dnia 24 listopada 2015 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (nazywana dalej także RKO) uznała Pana (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Dyrektora Zarządu Dróg (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 7 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) – zwanej dalej ustawą, polegającym na niedokonaniu w terminie przez wykorzystującego środki publiczne, związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych, rozliczenia tych środków poprzez nieterminowe złożenie wniosku rozliczającego zaliczkę przez Zarząd Dróg (...) w dniu 7 stycznia 2013 r., podczas gdy rozliczenie zaliczki

## Sygn. akt BDF1.4800.26.2015

udzielonej Zarządowi Dróg (...) w związku z realizacją projektu realizowanego w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (...) na lata 2007-2013 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nr (...) pn. „Rozbudowa drogi (...) nr (...)” w kwocie 2.697.159 zł winno nastąpić w terminie 30 dni od otrzymania zaliczki, czyli do dnia 27 grudnia 2012 r. RKO stwierdziła, że Obwiniony naruszył tym czynem art. 189 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, § 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 w zw. § 7 pkt 12 uchwały nr (...) Zarządu (...) z dnia 21 grudnia 2010 r. ze zm. w sprawie dofinansowania projektu „Rozbudowa drogi nr (...)” nr (...) w ramach (...) „(...)”, Działanie 5.1 „(...)”, Poddziałania 5.1.6 „(...)” Regionalnego Programu Operacyjnego (...) na lata 2007-2013. RKO odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu oraz obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

RKO rozpoznawała przedmiotową sprawę ponownie. Po pierwotnie wydanym w dniu 14 stycznia 2014 r. orzeczeniu RKO, GKO wskutek rozpatrzenia wniesionego odwołania wydała w dniu 7 sierpnia 2014 r. orzeczenie, którym uchyliła zaskarżone orzeczenie w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania. Ponowne rozpatrzenie sprawy przez RKO oparte zostało o ustalony już poprzednio stan faktyczny. W dniu 23 maja 2012 r. Zarząd (...) podjął uchwałę nr (...) w sprawie zmiany uchwały nr (...) Zarządu (...) z dnia 21 grudnia 2010 r. ze zm., w sprawie dofinansowania projektu „Rozbudowa drogi (...) nr (...)”, realizowanego przez Zarząd Dróg (...). Zgodnie z § 7 ust. 12 przywołanej uchwały, beneficjent ma obowiązek złożyć wniosek o płatność rozliczający zaliczkę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Zaliczkę w kwocie 2.697.159 zł wypłacono w dniu 26 listopada 2012 r., w związku z czym złożenie wniosku o płatność powinno nastąpić do dnia 27 grudnia 2012 r. Wniosek o płatność tej zaliczki został złożony w dniu 7 stycznia 2013 r., z przekroczeniem obowiązującego terminu. Obwiniony był upoważniony uchwałą zarządu (...) do reprezentowania i składania oświadczeń woli w imieniu (...) w postępowaniach związanych z projektami rozbudowy/przebudowy dróg(...), w tym drogi nr (...). Pełnomocnictwo obejmowało w szczególności opracowywanie, podpisywanie, zgłaszanie wniosków i aplikacji o dofinansowanie projektów oraz podpisywanie wniosków o płatność i występowanie z nimi do uprawnionych instytucji. Zarząd (...) udzielił identycznego przedmiotowo pełnomocnictwa (...), zastępcy Dyrektora Zarządu Dróg (...), zastrzegając jednak, że pełnomocnictwo to „funkcjonuje w czasie nieobecności Dyrektora Zarządu Dróg (...)”.

RKO jako podstawę orzekania przyjęła ustawę obowiązującą w czasie orzekania, jako że ustawa obowiązująca w czasie popełnienia czynu nie była dla Obwinionego względniejsza. Analizując stan prawny RKO wskazała, że 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 ze zm.), podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą albo decyzja, o której mowa w art. 28 ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z art. 28 ust. 2 tej ustawy, jeżeli instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca jest jednocześnie beneficjentem, podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja podjęta przez instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą. W przypadku, gdy instytucją zarządzającą lub instytucją pośredniczącą jest samorząd (...), decyzja podejmowana jest w formie uchwały zarządu (...). W przedmiotowym przypadku była to uchwała nr (...) z dnia 23 maja 2012 r. Zarządu (...), określająca m. in. w § 7 pkt 12 wymagany termin przedłożenia przez beneficjenta wniosku o płatność. W § 3 ust. 3 tej uchwały wskazano, że projekt będzie realizowany przez Urząd (...) oraz Zarząd Dróg (...). Jak już to wskazano powyżej Obwiniony posiadał upoważnienie wynikające z uchwały nr 20/251/11/IV z dnia 4 kwietnia 2011 r. Zarządu (...) m. in. do dokonywania rozliczeń finansowych projektu oraz do podpisywania wniosków o płatność oraz występowania z nimi do uprawnionych instytucji.

Analiza stanu prawnego i faktycznego uzasadnia w ocenie RKO przypisanie odpowiedzialności Obwinionemu za wskazany w orzeczeniu czyn. W szczególności RKO podkreśliła, że Obwiniony jako kierownik jednostki nie może uchylać się od odpowiedzialności za stwierdzone naruszenia z tego powodu, że zatrudnia wykwalifikowanych pracowników. Zaufanie do tych pracowników nie zwalnia bowiem z obowiązku w zakresie nadzoru nad ich pracą oraz samodzielnego realizowania posiadanych kompetencji w sytuacji, gdy podlegli pracownicy tego nie czynią. Z tego względu RKO nie podzieliła twierdzeń Obwinionego, że odpowiedzialność za złożenie wniosku z przekroczeniem obowiązującego terminu ponoszą pracownicy jednostki, w szczególności pani (...).

RKO przedstawiła w uzasadnieniu także wywód uzasadniający przypisanie Obwinionemu winy za popełniony czyn oraz przesłanki, którymi RKO kierowała się odstępując od wymierzenia Obwinionemu kary.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazała ponadto, że postanowieniem wydanym na podstawie art. 87 i art. 89 ust. 3 pkt 1 ustawy, oddaliła wniosek dowodowy Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 18 listopada 2014 r. o odroczenie rozprawy celem rozszerzenia wniosku o ukaranie Obwinionego o art. 16 ustawy.

Odwołania od orzeczenia RKO wniósł zarówno Obwiniony, jak i Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Obwiniony zaskarżył orzeczenie w całości i wniósł o uznanie, że „szkodliwość przypisanego mu czynu jest znikoma, jako że budżet (...) nie poniósł żadnego uszczerbku, a nadto że jako kierownik jednostki budżetowej, w okolicznościach niniejszej sprawy, nie popełniłem zarzucanego i przypisanego mi czynu – i na tej podstawie uniewinnienie mnie”. Obwiniony zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu:

- zaniechanie zastosowania art. 78 ust. 1 w zw. z art. 78 ust. 2 i 3 ustawy, które powinny być zastosowane „z urzędu” i prowadzić do uniewinnienia Obwinionego lub umorzenia postępowania w przedmiotowej sprawie,

- wadliwe zastosowanie art. 4 w zw. z art. 19 ustawy, polegające na przypisaniu Obwinionemu odpowiedzialności za zaniechania i działania podejmowane przez podległych pracowników.

Obwiniony wniósł o „zastosowanie przepisów o umorzeniu postępowania lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie”.

Obwiniony podkreślił, że RKO zignorowała fakt, że zaliczka została udzielona beneficjentowi, którym było (...), a nie – jak przyjęła RKO – Zarządowi Dróg (...). W konsekwencji Zarząd Dróg, działając w imieniu beneficjenta, jakim jest (...), dokonał wpłaty należnych odsetek do Instytucji Zarządzającej. Zarząd Dróg niemający osobowości prawnej, dokonał tego zwrotu będąc finansowany bezpośrednio przez Urząd (...) z budżetu (...), a Instytucją Zarządzającą, do której dokonano wpłaty jest Urząd (...). Wskazuje to zdaniem Obwinionego na to, że budżet (...) nie doznał żadnego uszczerbku. Obwiniony podkreślił także, że miał prawo do upoważnienia podległych mu pracowników do dokonania inkryminowanych czynności.

Odwołanie na niekorzyść Obwinionego wniósł Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Rzecznik wniósł o uchylenie orzeczenia w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, względnie od uchylenie

orzeczenia w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary Obwinionemu kary oraz wymierzenie mu kary nagany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1c ustawy. Rzecznik zarzucił orzeczeniu obrazę przepisów prawa:

- art. 36 ust. 1 ustawy, poprzez przyjęcie, że „ciężar gatunkowy zarzucanego czynu przemawia za odstąpieniem od wymierzenia Obwinionemu kary, mimo że na skutek zaniechania (...) Zarząd Dróg (...) zapłacił odsetki w kwocie 44.263,00 zł”,

- art. 124 i art. 130 ust. 2 w zw. z art. 152 ustawy, poprzez potraktowanie złożonego w toku rozprawy wniosku o ukaranie Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które nie było objęte wnioskiem o ukaranie, jako wniosku dowodowego i oddalenie wniosku o odroczenie rozprawy na czas niezbędny do wystąpienia z dodatkowym wnioskiem o ukaranie. W uzasadnieniu Rzecznik podkreślił, że nie można zgodzić się z oceną RKO, iż czynnikami przesądzającymi o odstąpieniu od wymierzenia kary są niekaralność oraz kilkuletni, nienaganny staż pracy. RKO odstąpiła od wymierzenia kary, mimo faktu, że Zarząd Dróg (...) z tytułu opóźnienia złożenia wniosku o płatność zapłacił 44.263 zł odsetek. Zdaniem Rzecznika, stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych musi być oceniany przez pryzmat skutków finansowych, w tym nadmiernie poniesienie kosztów. W zakresie naruszenia przepisów proceduralnych, Rzecznik przywołał przepis art. 130 ust. 2 ustawy, wskazał, że powołując się na ten przepis w toku rozprawy wniósł o odroczenie rozprawy, ze względu na przekonanie, że Obwiniony powinien odpowiadać również na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy. RKO wbrew treści mających zastosowanie przepisów, potraktowała wniosek Rzecznika jako wniosek dowodowy, który następnie oddaliła. Do odwołania Rzecznika stanowisko przedstawił Obwiniony, wnosząc o oddalenie odwołania jako bezpodstawnego.

GKO rozpatrzyła odwołania na rozprawie w dniu 10 września 2015 r., uwzględniając regułę wynikającą z art. 24 ust. 1 ustawy, jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy przyjęła przepisy obowiązujące w dacie orzekania. Sposób ustalenia stanu faktycznego przez RKO nie uległ zmianie w stosunku do poprzedniego orzeczenia RKO, do którego odwołanie GKO rozpatrywała w dniu 7 sierpnia 2014 r. GKO ponownie uznała, że stan faktyczny stanowiący podstawę rozstrzygnięcia RKO został prawidłowo ustalony. Aktualna pozostaje konstatacja GKO, że stan ten jest bezsporny pomiędzy stronami postępowania, z wyłączeniem kwestii skuteczności powierzenia przez Obwinionego obowiązków w zakresie oraz w sposób, który mógłby wyłączyć jego odpowiedzialność za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów

publicznych. GKO podtrzymuje swoją ocenę, że RKO prawidłowo ustaliła odpowiedzialność Obwinionego za czynności związane z rozliczeniem zaliczki. Obowiązki w kierowanej przez Obwinionego jednostce szczegółowych procedur oraz zakresy obowiązków pracowników uczestniczących w tej procedurze nie mogłyby zastąpić formalnego powierzenia Obowiązkiem w przedmiotowym zakresie. Żaden z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy nie może być uznany za dokonujący takiego powierzenia. Ponowne rozpoznanie sprawy oraz wniesienie przez Obwinionego rozpatrywanego odwołania nie zmieniło w żaden sposób ustaleń w tym zakresie oraz prawnej ich oceny.

GKO aprobująco ocenia poszerzenie przez RKO analizy prawnej przypisanego Obwinionemu czynu oraz skorygowanie – tak sentencji, jak w uzasadnieniu orzeczenia w sposób czyniący zadość dyspozycji art. 150 ust. 2 ustawy.

W toku rozprawy przed GKO, Rzecznik podtrzymał wniesione pisemne odwołanie w całości i wniósł o wydanie orzeczenia „merytorycznego” i wymierzenie Obwinionemu kary nagany, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku podzielenia przez GKO zarzutu dot. naruszenia procedury, to orzeczenie RKO należy uchylić i przekazać do ponownego rozpoznania. Obwiniony w toku rozprawy przed GKO podtrzymał twierdzenia i zarzuty wyrażone w pisemnym odwołaniu.

W ocenie GKO w toku ponownego rozpatrywania sprawy przez RKO doszło do oczywistego naruszenia przepisów ustawy. Zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy, jeżeli w toku rozprawy oskarżyciel wnosi o ukaranie obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które nie było objęte wnioskiem o ukaranie, komisja orzekająca odracza rozprawę na czas niezbędny do wystąpienia z dodatkowym wnioskiem o ukaranie. Ten proceduralny przepis służyć ma przestrzeganiu zasady wyrażonej w art. 79 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pozostające ze sobą w ścisłym związku, rozpoznaje się łącznie, chyba że zachodzą okoliczności uniemożliwiające łączne rozpoznanie sprawy. Zakwalifikowanie przez RKO złożonego w toku rozprawy wniosku Rzecznika o odroczenie rozprawy ze względu na wyrażoną wprost przez Rzecznika wolę skierowania wniosku o ukaranie Obwinionego także za naruszenie dyscypliny finansów publicznych innego niż ujęte pierwotnym wnioskiem – jako wniosku dowodowego i rozstrzygnięcie o nim na podstawie art. 89 ust. 3 pkt 1 ustawy (na co wprost wskazuje RKO w uzasadnieniu orzeczenia) stanowi oczywiste naruszenie przepisów obowiązujących organy orzekające w sprawach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Jest to naruszenie

takiego rodzaju, że nie jest możliwa jego konwalidacja na etapie postępowania odwoławczego. Dlatego też jedynym możliwym rozstrzygnięciem sprawy przez GKO jest uchylene orzeczenia RKO i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania.

GKO podkreśla, że rozstrzygnięcie to nie może być interpretowane jako przesądające o zasadności i skuteczności postawienia przez Rzecznika Obwinionemu nowego zarzutu. Kwestia ta będzie przedmiotem oceny RKO oraz ewentualnie GKO w postępowaniu odwoławczym. Przywołane przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie pozostawiają jednak wątpliwości, że wyrażona przed wydaniem przez RKO orzeczenia intencja Rzecznika poszerzenia wniosku o ukarania o dodatkowe zarzuty związane ściśle z istotą rozpatrywanej sprawy, wymusza na organie orzekającym stosowne odroczenie rozprawy. Skoro do takiego odroczenia nie doszło i w konsekwencji nie doszło do postawienia przez Rzecznika innych komplementarnych z pisemnych wnioskami o ukaranie zarzutów, to jedynym rozwiązaniem zapewniającym rzeczywiste dwuinstancyjne rozpatrzenie całości sprawy jest przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez komisję I instancji.

GKO uważa także za swój obowiązek zaznaczyć, że przepis art. 130 ust. 2 ustawy, stanowi regulację szczególną, której potrzeba zastosowania co do zasady powinna być powiązana z okolicznościami, które wynikły dopiero w toku rozprawy przed komisją. Nie przesądzając oceny sposoby argumentowania przez Rzecznika ewentualnych nowych zarzutów, zauważyć trzeba, że tak późne (na etapie ponownego rozpatrywania sprawy przez RKO!) dostrzeżenie przez Rzecznika potrzeby postawienia Obwinionemu dodatkowych zarzutów oraz oczywisty błąd proceduralny popełniony przez RKO, skutkują przedłużaniem się postępowania, a tym samym nie służą zapewnieniu ochrony systemu finansów publicznych oraz mogą mieć negatywny wpływ na publiczny wizerunek całego systemu egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.