



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

Warszawa, dnia 8 czerwca 2015 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Przemysław Szelerski</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Artur Walasik (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Władysław Budzeń</b>
Protokolant:		<b>Mateusz Woźniak</b>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 czerwca 2015 r. odwołania **Obwinionego** (...), zam. ul. (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt BDF3/4901/30/14,

w którym Komisja uznała **Obwinionego** (...) - pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) - za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - zwanej dalej ustawą, polegającego na złożeniu rozliczenia dotacji przyznanej z Funduszu (...) na realizację zadania pn. „System (...)” po terminie określonym w umowie nr 684/FNiTP/414/2011 zawartej w dniu 8 listopada 2011 r. pomiędzy Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego a Dyrektorem (...), zmienionej aneksem nr 1/2012 z dnia 4 grudnia 2012 r., w którym określono termin wykonania zadania do dnia 31 maja 2013 r., zaś złożenie raportu końcowego powinno nastąpić w ciągu 60 dni od zakończenia zadania. Zadanie zostało zakończone w dniu 27 maja 2013 r., a zatem raport końcowy należało złożyć do dnia 26 lipca 2013 r., natomiast został on złożony w dniu 3 października 2013 r. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło 27 lipca 2013 r. Powyższy czyn stanowił naruszenie § 3 pkt 5 umowy nr 684/FNiTP/414/2011 z dnia 8 listopada

2011 r. zmienionej aneksem nr 1/2012 z dnia 4 grudnia 2012 r., zgodnie z którym złożenie raportu końcowego powinno nastąpić w ciągu 60 dni od zakończenia zadania inwestycyjnego

oraz na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów.**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

#### **UZASADNIENIE**

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożył w dniu 10 kwietnia 2014 r. z upoważnienia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, sekretarz stanu (...). W dniu 26 czerwca 2014 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów wszczęła wobec Pana (...)postępowanie wyjaśniające. W dniu 13 sierpnia 2014 r. złożony został wniosek o ukaranie, w którym wniesiono o uznanie Pana (...)pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...), jako odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 zd. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 9 pkt 2 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, poprzez złożenie rozliczenia dotacji przyznanej z Funduszu (...)na realizację zadania pn. „System (...)” po terminie określonym w umowie nr 684/FNiTP/414/2011 zwartej w dniu 8 listopada 2011 r. pomiędzy Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego a Dyrektorem (...), zmienionej aneksem nr 1/2012 z dnia 4 grudnia 2012 r., w którym określono termin wykonania zadania do dnia 31 maja 2013 r., zaś złożenie raportu końcowego powinno nastąpić w ciągu 60 dni od zakończenia zadania. Zadanie zostało zakończone w dniu 27 maja 2013 r., a zatem raport końcowy należało złożyć do dnia 26 lipca 2013 r., natomiast został on złożony w dniu 3 października 2013 r. Naruszenie dyscypliny finansów nastąpiło 27 lipca 2013 r.

W orzeczeniu z dnia 11 lutego 2015 r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów uznała Obwinionego winnym zarzucanego czynu i wymierzyła karę upomnienia.

W dniu 6 marca 2015 r. Obwiniony reprezentowany przez adwokata (...)złożył odwołanie i wniósł o uniewinnienie, ewentualnie o odstąpienie od wymierzenia kary. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono, co następuje. Po pierwsze naruszenie art. 9 pkt 2 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, poprzez uznanie, że Obwiniony ponosi wyłączną winę za złożenie rozliczenia dotacji z Funduszu (...)po terminie

określonym w umowie z dotującym, podczas gdy z materiału dowodowego taka okoliczność nie wynika. Po drugie, naruszenie art. 9 pkt 2 w związku z art. 26 ust. 1 i art. 28 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, poprzez uznanie, że Obwiniony jest odpowiedzialny za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podczas gdy z materiału dowodowego wynika, że nieprawidłowość nie dotyczyła żadnych środków finansowych (bezsporne), co sprawia, że jego działania nie przekroczyły kwoty minimalnej, ewentualnie zarzucane obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych miało znikomy stopień szkodliwości (brak skutków naruszenia).

**Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej zwana: Główną Komisją Orzekającą), rozpatrując odwołanie Obwinionego, opierając się na zebranych materiale dowodowym oraz uwzględniając wyjaśnienia przedstawione przez Obwinionego oraz jego obrońcę, stwierdza co następuje.**

Główna Komisja Orzekająca, odnosząc się do zarzutu zawartego w odwołaniu, uznaje, że w sprawie nie wystąpiły przesłanki zastosowania art. 26, czy 28 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Niezłożone w terminie sprawozdanie dotyczyło dotacji, której kwota nie była mała. Przede wszystkim jednak należy podkreślić, że poprzez zaniechanie złożenia rozliczenia dotacji naruszono zasadę jawności finansów publicznych. W tym kontekście niewystąpienie straty finansowej nie może być podstawą do uniewinnienia, czy umorzenia postępowania. Zresztą, co do zasady, wystąpienie skutku naruszenia w postaci straty finansowej nie warunkuje przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 9 pkt 2 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Zaskarżone orzeczenie zawiera jednak wady, które skutkują koniecznością jego uchylecia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów.

Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę na następujące kwestie, wymagające ze względu na wynikającą z art. 72 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, zasadę dwuinstancyjności postępowania, poprawy orzeczenia w postępowaniu przed Międzyresortową Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów.

Po pierwsze w sentencji orzeczenia Międzyresortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów (zwana dalej: komisją I instancji) przypisała Obwinionemu czyn polegający na (cyt.) „złożeniu rozliczenia dotacji przyznanej z Funduszu (...) na realizację zadania pn. „System (...)” po terminie określonym w umowie nr 684/FNiTP/414/2011 zawartej w dniu 8 listopada 2011 r.”. Natomiast znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 2 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, wskazują, iż odpowiedzialność jest ponoszona w związku z (cyt.) „nierozliczeniem w terminie otrzymanej dotacji”. W konsekwencji czyn przypisany Obwinionemu określony został jako działanie po terminie, natomiast czyn opisany w ustawie, jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych określony został, jako zaniechanie działania w terminie. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, nie jest właściwe utożsamianie czynu złożenia rozliczenia otrzymanej dotacji po terminie (czyn przypisany) z czynem nierozliczenia otrzymanej dotacji w terminie (ustawa). Argumentacja Głównej Komisji Orzekającej osadza się na dwóch aspektach: podmiotowym i czasowym.

W aspekcie podmiotowym, nie można utożsamiać osoby, która rozliczyła dotację po terminie z osobą, która nie złożyła takiego rozliczenia w terminie. Inna bowiem osoba reprezentująca podmiot otrzymujący dotację mogła być zobowiązana do rozliczenia dotacji w terminie wynikającym z przepisów prawa, a inna osoba mogła, reprezentując ten podmiot, składać rozliczenie dotacji w terminie późniejszym. Sytuacja taka może być na przykład konsekwencją zmiany kierownika jednostki otrzymującej dotację, i tak w czasie, kiedy jednostka zobowiązana jest do rozliczenia dotacji określona osoba upoważniona jest do reprezentacji jednostki, natomiast inna osoba składając rozliczenie konwaliduje zaniechanie działania osoby, która wcześniej nie wykonała obowiązku.

Rozróżnienie między działaniem, którym jest rozliczenie po terminie oraz zaniechaniem działania, którym jest nierozliczenie w terminie, jest nie mniej istotne w przedmiotowej sprawie w aspekcie czasowym. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 21 zd. 2 za czas, w którym sprawca zaniechał działania, uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić. W sentencji skarżonego orzeczenia, jako termin naruszenia dyscypliny finansów publicznych prawidłowo określono, iż do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło 27 lipca 2013 r., natomiast data ta nie odpowiada dacie czynu przypisanego Obwinionemu, tj. uznania go za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na złożeniu rozliczenia dotacji, tj. działania, które miało miejsce w dniu 3 października 2013 r.

W konsekwencji, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, rozpatrując ponownie sprawę, komisja I instancji powinna doprowadzić do zgodności między datą czynu przypisanego oraz datą naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podobnie rozważenia przez komisję I instancji wymaga ustalenie nie tyle tego, kto rozliczył dotację po terminie, co kto do tego zobowiązany nie rozliczył dotacji w terminie. Pozostaje to bezwzględnie konieczne ze względu na hipotezę zawartą w art. 19 ust. 2 zd. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, zgodnie z którą odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Międzyresortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów oparła swoje orzeczenie na nieuzasadnionym przekonaniu, iż osoba składająca rozliczenie po terminie, sprzeciwiła się obowiązkowi złożenia rozliczenia w terminie, a tym samym dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niezłożeniu rozliczenia dotacji w terminie. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, zadaniem komisji I instancji będzie ustalenie, czy w Obwinionemu można wskazać, iż nie dołożył staranności od niego wymaganej, jako Dyrektora (...), i czy na Obwinionym ciążył obowiązek rozliczenia dotacji w terminie. W szczególności należy rozważyć, czy w okresie między zakończeniem zadania, na które (...)otrzymał dotację (tj. dniem 27 maja 2013 r.) oraz ostatnim dniem, w którym należał rozliczenie złożyć (tj. dniem 26 lipca 2013 r.), Obwiniony miał możliwość wypełnienia takiego obowiązku. Główna Komisja Orzekająca podkreśla, iż Obwiniony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności, a wątpliwości – ale tylko niedające się usunąć - należy rozstrzygać na jego korzyść.

Ostatnim z zarzutów, które należy podnieść względem skarżonego orzeczenia, jest brak wskazania w jego sentencji naruszonego przepisu prawa. Zgodnie z art. 135 ust. 3 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w przypadku przypisania odpowiedzialności, orzeczenie powinno zawierać obok wskazania przepisu ustawy określającego to naruszenie, również wskazanie naruszonego przepisu prawa. Międzyresortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów wskazała art. 9 pkt 2 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* oraz § 3 pkt 5 umowy nr 684/FNiTP/414/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmienionej aneksem nr 1/2012 z dnia 4 grudnia 2012 r. Główna Komisja Orzekająca nie wnosi zastrzeżeń co do identyfikacji przepisu ustawy, określającego to naruszenie. Jednak wskazanie umowy, jako źródła przepisu

prawa, który został naruszony, stanowi naruszenie art. 135 ust. 3 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Główna Komisja Orzekająca rekomenduje reperację poprzez wskazanie przepisu prawa (ustawy, rozporządzenia), z którego wynika obowiązek określonego zachowania Obwinionego, albowiem postanowienia wskazanej umowy nie mogą zostać uznane za źródło prawa. Główna Komisja Orzekająca dbając o zachowanie właściwych procedur, zwraca uwagę składowi orzekającemu rozpatrującemu sprawę ponownie na dyrektywę art. 131 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

Mając na uwadze wskazane wyżej zastrzeżenia dotyczące zaskarżonego orzeczenia, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.