



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 15 lutego 2016 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>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lutego 2016 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2015 r., sygn. akt BM-WO.351.15.2015, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Członka Zarządu (...) - odpowiedzialnym naruszenia w dniu 1 sierpnia 2012 r. dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 13 pkt 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na wykorzystaniu środków przekazanych ze środków publicznych związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych pod nazwą „Stworzenie informatycznej platformy (...)”, z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, tj. naruszenie art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) w związku z § 3 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 3, § 6 ust. 3, § 8 ust. 1 oraz § 10 ust. 1, 3, 7 i 8 umowy o dofinansowanie oraz za naruszenie w dniu 20 września 2014 r. dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 13 pkt 8 ww. ustawy, polegające na niedokonaniu w terminie i w należytej wysokości zwrotu tych środków

w kwocie 10 878,00 zł wraz z odsetkami, tj. naruszenie art. 207 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

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 Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie złożył w dniu 24 października 2014 r. Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej wystąpił w dniu 9 marca 2015 r. z wnioskiem o uznanie (...), pełniącego w dniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (...) oraz Pana (...)pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję członka zarządu jw.

Pismem z dnia 19 maja 2015 r. Obwiniony (...) wniósł o odroczenie zaplanowanej na dzień 20 maja 2015 r. rozprawy, do wniosku załączył zaświadczenie lekarskie ZUS ZLA na okres 18 – 22 maja 2015 r. Kierując się względami ekonomiki procesowej Przewodniczący Międzyresortowej Komisji Orzekającej na podstawie art. 113a 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, zarządził wyłączenie do odrębnego rozpoznania sprawę (...).

Sygn. akt BDF1.4800.117.2015

Sprawa (...) została rozpoznana na rozprawie 29 czerwca 2015 r. pomimo wniesienia wniosku Obwinionego o jej odroczenie z powodów zdrowotnych. W orzeczeniu zaocznym Międzyresortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji (MKO) uznała Obwinionego (...) za odpowiedzialnego:

1) naruszenia, w dniu 1 sierpnia 2012 r. dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 13 pkt 6 ustawy, polegającego na wykorzystaniu środków, przekazanych ze środków publicznych związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych pod nazwą „Stworzenie informatycznej platformy (...)” z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, tj. naruszenie art. 184 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z §3 ust. 1 pkt 1, §3 ust. 3, §6 ust. 3, §8 ust. 1 oraz §10 ust. 1, 3, 7 i 8 umowy o dofinansowanie;

2) naruszenia, w dniu 20 września 2014 r. dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 13 pkt 8 ustawy, polegającego na niedokonaniu w terminie i w należytej wysokości zwrotu tych środków w kwocie 10.878,00 zł wraz z odsetkami, tj. naruszenie art. 207 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Przypisując odpowiedzialność Obwinionemu MKO wymierzyła mu karę upomnienia.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało popełnione w następujących okolicznościach. W dniu 29 kwietnia 2010 r. została zawarta umowa o dofinansowanie nr UDA-POIG.08.02.00-12-059/09-00 (dalej: umowa) pomiędzy Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: (...)) a Platformą (...) (dalej: Beneficjent). W umowie wskazano, iż maksymalna kwota dofinansowania wynosiła 1.160.550,80 zł, okres kwalifikowalności wydatków rozpoczynał się w dniu 1 lipca 2009 r. i kończył w dniu 30 czerwca 2011 r. Aneks nr UDA-POIG.08.02.00-12-059/09-02 (dalej: aneks) z dnia 12 października 2010 r. zmieniono okres kwalifikowalności wydatków, w ten sposób, iż rozpoczynał się on w dniu 1 sierpnia 2010 r. i kończył w dniu 31 lipca 2012 r. W dniach 3 sierpnia 2012 r. oraz 10 sierpnia 2012 r. Beneficjent otrzymał dofinansowanie w formie płatności pośredniej w łącznej kwocie 10.878,00 zł.

Na etapie realizacji przedsięwzięcia, wątpliwości (...) wzbudziły wnioskowane przez Beneficjenta zmiany dotyczące przesunięcia poszczególnych działań zaplanowanych do realizacji w ramach umowy o dofinansowanie w kategoriach wydatków: (a) „Nabycie wartości niematerialnych i prawnych”; (b) „Zakup nowych środków trwałych”; (c) „Analizy

przygotowawcze i usługi doradcze” na etapy późniejsze, niż wynikające z planu. Zgodnie z § 9 ust. 7 umowy, Instytucja Wdrażająca/Instytucja Pośrednicząca II stopnia odrzuca wnioski Beneficjenta dotyczące zmian w projekcie, w szczególności mogących opóźnić realizację projektu, w przypadku, gdy zaproponowane zmiany miałyby negatywny wpływ na osiągnięcie celów projektu. Jak zaznaczył (...) w zawiadomieniu i piśmie wyjaśniającym nr (...) z dnia 27 listopada 2014 r. Beneficjent nie realizował projektu zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym projektu oraz opisem projektu we wniosku o dofinansowanie, przesunął działania dotyczące zakupu usług doradczych i analiz przygotowawczych, środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych na późniejsze etapy, ponosząc jedynie wydatki związane z wynagrodzeniami oraz pozapłacowymi kosztami pracy. (...) w piśmie nr DWG-14.16-512-12-059/12-ŁŁ(10260) z dnia 13 lipca 2012 r. poinformowała Beneficjenta, że wniosek o wprowadzenie zmian do umowy, zgodnie z którym planowane są istotne modyfikacje wobec opisu zawartego we wniosku aplikacyjnym oraz biznes planie, nie został zatwierdzony przez (...) i w związku z powyższym płatność zaliczkowa nie może zostać przekazana. W piśmie tym (...) odniosła się do pism Beneficjenta z: 27 stycznia 2011 r., 11 lutego 2011 r., 30 sierpnia 2011 r. oraz 1 marca 2012 r., w których występował z kolejnymi prośbami o wprowadzenie zmian do umowy, polegającymi na dokonaniu przesunięcia działań w ramach kategorii: (a) „Nabycie wartości niematerialnych i prawnych”; (b) „Zakup nowych środków trwałych”; (c) „Analizy przygotowawcze i usługi doradcze”; jednocześnie Beneficjent nie uzasadnił konieczności wprowadzenia tak znacznych modyfikacji w projekcie i nie przedstawił stosownego uzasadnienia merytorycznego proponowanych zmian. Istotnym w przedmiotowej sprawie jest to, iż planowane zmiany dotyczyły najbardziej kosztochłonnych zakupów nowych środków trwałych poprzez ich przesunięcie z etapu I do etapu III, przy czym w biznes planie Beneficjent wyraźnie wskazał, iż w wykazane w harmonogramie rzeczowo-finansowym środki trwałe powinny zostać zakupione w etapie I, gdyż są niezbędne dla realizacji projektu. Tymczasem do dnia złożenia drugiego z wniosków o płatność pośrednią, zakupione zostały tylko laptopy z niezbędnym do ich pracy oprogramowaniem (licencje systemu operacyjnego oraz oprogramowania biurowego), a w trzecim wniosku o płatność do rozliczenia przedstawiono wydatki poniesione w kategoriach: „Informacja oraz wynagrodzenia”, „Analizy przygotowawcze i usługi doradcze”. Dodatkowo, w biznes planie, stanowiącym załącznik nr 1 do wniosku o dofinansowanie, w pkt 5 wyraźnie wskazano na konieczność stworzenia w pierwszej kolejności infrastruktury niezbędnej do realizacji kolejnych działań w projekcie poprzez zakupienie niezbędnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. W biznes planie wskazano także, iż zakup modułu

obsługi procesów biznesowych, modułu obsługi klienta, modułu zarządzania współpracą z partnerami, modułu obiegu dokumentów jest kluczowym elementem projektu. W pierwszych etapach projektu zaplanowano prowadzenie prac nad integracją i dostosowaniem zakupionych modułów do wymogów projektu przez zatrudnionych konsultantów IT, jednocześnie w drugim etapie zaplanowano zakończenie świadczenia usług doradczych polegających na doprecyzowaniu pod kątem prawnym modelowych umów współpracy pomiędzy Beneficjentem oraz partnerami biznesowymi.

Pismem z dnia 10 sierpnia 2012 r. Beneficjent złożył oświadczenie o odstąpieniu na podstawie art. 491 kodeksu cywilnego od umowy o dofinansowanie, powodem przedmiotowego odstąpienia był brak odpowiedzi na wezwanie do wykonania zobowiązania (wypłaty zaliczki), wystosowane do (...) przez Beneficjenta w dniu 23 lipca 2012 r. Wobec uznania przez (...) za bezskuteczne odstąpienie od umowy na mocy art. 491 kodeksu cywilnego, Beneficjent w dniu 13 listopada 2012 r. złożył oświadczenie, że odstąpienie od umowy należy traktować, jako jej wypowiedzenie na mocy §13 ust. 1 umowy.

W dniu 6 września 2013 r. (...) wezwała Beneficjenta do zwrotu w terminie 14 dni od daty doręczenia wezwania, należności w kwocie 10.878 zł plus należne odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczone od dnia wypłacenia do dnia zwrotu. Ze względu na nieuregulowanie przez Beneficjenta należności wynikających z wezwania do zwrotu, (...) wydała w dniu 18 sierpnia 2014 r. decyzję nr DWG-14.14-512-12-059-31/14-ŁŁ(18754) na podstawie art. 207 ust. 1 i 2 oraz ust. 9 w związku z art. 60 i art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zobowiązującą Beneficjenta do zwrotu kwoty 10.878 zł wraz z odsetkami. Decyzja doręczona została Beneficjentowi w dniu 5 września 2014 r., zaś termin na złożenie odwołania upłynął w dniu 19 września 2014 r. Wobec braku wniesienia środka zaskarżenia z dniem 20 września 2014 r. decyzja stała się ostateczna, Beneficjent nie dokonał zwrotu środków w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

Obwiniony złożył wyjaśnienia pismem z dnia 13 stycznia 2015 r., w którym nie zgodził się z zarzutami sformułowanymi w postanowieniu o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. W szczególności, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 13 pkt 6 ustawy, Obwiniony wskazał, że do naruszenia nie doszło, ponieważ przez cały okres realizacji projektu, tj. od dnia 1 sierpnia 2010 r. do dnia 31 lipca 2012 r. oraz w dniu 1 sierpnia 2012 r. Beneficjent nie otrzymał żadnych środków publicznych związanych z realizacją umowy, Beneficjent otrzymał środki z (...) już po zakończeniu realizacji projektu. Obwiniony podniósł, że wniosek o wypłatę zaliczki Beneficjent złożył w dniu 8 maja 2010 r.

Jednocześnie podniósł, że (...) wielokrotnie była informowana o tym, że jeżeli Beneficjent nie otrzyma zaliczki, to nie będzie w stanie realizować projektu. Obwiniony wskazał, że na wypłatę zaliczki, Beneficjent czekał 2 lata. Odnosząc się do drugiego postawionego zarzutu naruszenia art. 13 pkt 8 ustawy, Obwiniony stwierdził, iż w dniu 20 września 2014 r. nie naruszył dyscypliny finansów publicznych, ponieważ w okresie od 1 sierpnia 2012 r. do dnia 20 września 2014 r. rachunek bankowy Beneficjenta był zajęty przez organ egzekucyjny – Naczelnika Urzędu Skarbowego (...). W opinii Obwinionego niewypłacenie przez (...) zaliczki dowodzi, że umowa nie była wykonywana z winy (...), co więcej zdaniem Obwinionego postępowanie (...) przyczyniło się do kłopotów finansowych Beneficjenta i zajęcia rachunku bankowego przez organ egzekucyjny. Środki, o których mowa we wniosku o ukaranie, zgodnie z twierdzeniem Obwinionego zostały zajęte przez organ egzekucyjny za zobowiązania wobec ZUS i US, związane z realizacją projektu, które nie zostały wcześniej pokryte ze względu na brak środków z (...) w okresie realizacji projektu.

Pismem z dnia 5 sierpnia 2015 r. Obwiniony (...) złożył odwołanie od orzeczenia z dnia 29 czerwca 2015 r., w którym zaskarżył je w całości zarzucając:

1. Naruszenie przepisów postępowania:

a) art. 74 w związku z art. 96 ust. 2 ustawy, przez zakończenie postępowania wyjaśniającego i skierowanie wniosku o ukaranie w dniu 9 marca 2015 r. bez rozpatrzenia trzech wniosków (z dni: 24 lutego 2015 r., 10 marca 2015 r. oraz 24 marca 2015 r.) Obwinionego o wydłużenie o czternaście dni terminu na zapoznanie się z aktami sprawy oraz terminu składania wyjaśnień i wniosków dowodowych. Konsekwencją czego Obwiniony został bezzasadnie pozbawiony prawa do zapoznania się z aktami sprawy oraz prawa do składania wyjaśnień i wniosków dowodowych oraz prawa do ustosunkowania się do zebranego w sprawie materiału dowodowego;

b) art. 74 ustawy, przez odmowę wydania Obwinionemu kopii akt sprawy w sytuacji, gdy wskutek choroby nie miał on możliwości zapoznania się z nimi w siedzibie organu, co uniemożliwiło mu prowadzenie skutecznej obrony;

c) art. 74 w związku z art. 125 pkt 3 ustawy, przez przeprowadzenie rozprawy w dniu 26 czerwca 2015 r. mimo, iż w aktach sprawy znajduje się wniosek o odroczenie tej rozprawy z uwagi na chorobę Obwinionego, która uniemożliwiała mu uczestnictwo w rozprawie, w wyniku czego został on pozbawiony możliwości obrony;

Sygn. akt BDF1.4800.117.2015

d) art. 89 w związku z art. 87 ustawy, przez uznanie, że faktem niewymagającym dowodu jest okoliczność nie zrealizowania przez Beneficjenta projektu, mimo że nie jest to fakt powszechnie znany, ani tym bardziej znany organowi z urzędu, co skutkowało uznaniem jej za udowodnioną mimo braku przeprowadzenia dowodu na okoliczność istotną dla rozstrzygnięcia;

e) art. 76 ustawy, przez rozstrzygnięcie niedających się rozstrzygnąć wątpliwości na niekorzyść Obwinionego i uznanie, że w przypadku braku dowodów na niezrealizowanie projektu objętego umową, okoliczność ta może być domniemana;

f) art. 74 w związku z art. 133 pkt 3 ustawy, przez zamknięcie rozprawy mimo, iż Obwiniony został bezzasadnie pozbawiony prawa do ustosunkowania się do zebranego w sprawie materiału dowodowego, a tym samym do obrony swoich praw;

g) art. 137 ust. 2 pkt 2 ustawy, przez wadliwe skonstruowanie uzasadnienia decyzji, nie wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów, na których się oparł wydając decyzję oraz brak wskazania dlaczego organ odmówił wiarygodności dowodom przeciwnym, co skutecznie utrudnia kontrolę instancyjną wydanej decyzji.

2. Błędne ustalenie stanu faktycznego sprawy w wyniku dopuszczenia się przez MKO rażących naruszeń postępowania, i uznanie, że:

a) Beneficjent został prawidłowo zawiadomiony o planowanej kontroli z dnia 17 grudnia 2012 r., mimo iż zawiadomienie o niej zostało skutecznie doręczone na 3 dni przed planowaną kontrolą;

b) Beneficjent uniemożliwił przeprowadzenie kontroli doraźnej w dniu 18 grudnia 2012 r., mimo iż nie został o niej zawiadomiony, a zatem nie mógł współdziałać w jej przeprowadzeniu;

c) ziściły się przesłanki uzasadniające wypowiedzenie umowy przez (...), to jest niepoddanie się przez Beneficjenta kontroli doraźnej, mimo że kontrole miały być przeprowadzone już po rozwiązaniu przez Beneficjenta umowy z winy (...);

d) Beneficjent nie zrealizował projektu opisanego umową, mimo że brak było dowodów na wskazanie okoliczności, a jedyne przeprowadzone kontrole nie wykazywały żadnych uchybień w zakresie realizacji projektu;

Sygn. akt BDF1.4800.117.2015

e) decyzja z dnia 18 sierpnia 2014 r. została doręczona Beneficjentowi w dniu 5 września 2014 r. mimo, że została odebrana przez osobę nieupoważnioną do działania w imieniu Beneficjenta i nie została przekazana Beneficjentowi;

f) brak zwrotu środków oraz wykorzystanie ich na cele inne, niż realizacja projektu były zawinione przez Obwinionego mimo, iż:

- w czasie wskazanym we wniosku o ukaranie Obwiniony był zawieszony w pełnieniu funkcji, w związku z czym nie miał on możliwości decydowania o przeznaczeniu środków ani możliwości ich zwrotu,

- przekazane środki zostały zajęte w toku postępowania egzekucyjnego, w związku której to okoliczności Obwiniony nie mógł zapobiec mimo dołożenia należytej staranności, gdyż stanowiłoby to czyn zabroniony względem wierzycieli,

- nie została doręczona Beneficjentowi decyzja z dnia 18.08.2014 r. o zwrocie środków,

- w terminie wskazanym na zwrot środków, w decyzji z dnia 18,08.2014 r., Obwiniony nie był członkiem zarządu, w związku z jego odwołaniem przez Zgromadzenie Wspólników.

3. Naruszenie prawa materialnego:

a) art. 13 pkt 6 ustawy w zw. z art. 184 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 10 ust. 23 w zw. z § 13 ust. 1 umowy przez uznanie, że Beneficjent jest zobowiązany do poddania się kontroli doraźnej również po rozwiązaniu umowy z winy (...);

b) art. 13 pkt 6 ustawy w zw. z art. 184 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 10 ust. 23 w zw. z § 13 ust. 3 pkt 5. oraz pkt. 7 umowy przez uznanie, że umowa może zostać rozwiązana przez (...), pomimo jej wcześniejszego skutecznego rozwiązania przez Beneficjenta;

c) art. 13 pkt 6 ustawy w zw. z art. 184 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przez uznanie, że środki wypłacone przez (...) na poczet umowy rozwiązanej z winy (...) są środkami niekwalifikowanymi;

d) art. 13 pkt. 8 ustawy w zw. z art. 207 ust. 1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych przez uznanie, że Beneficjent był zobowiązany do zwrotu środków, mimo iż nigdy nie została mu doręczona decyzja zobowiązująca do zwrotu środków;

Powołując się na wskazane wyżej zarzuty Obwiniony wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania MKO, z uwagi na brak

Sygn. akt BDF1.4800.117.2015

rozpoznania istoty sprawy oraz uniemożliwienie Obwinionemu obrony jego praw w toku postępowania przed tą Komisją.

Jednocześnie Odwołujący wniósł – w przypadku uznania przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanej dalej Główną Komisją Orzekającą), że sprawa nadaje się do rozstrzygnięcia merytorycznie – o:

- uchylenie orzeczenia MKO oraz umorzenie postępowania,
- przeprowadzenie dowodów z dokumentów wskazanych w uzasadnieniu odwołania (w trybie art. 145 ust. 2 ustawy), na okoliczności tam przytoczone,
- przeprowadzenie dowodów z zeznań wskazanych w uzasadnieniu (w trybie art. 145 ust. 2 ustawy), na okoliczności tam przytoczone.

Główna Komisja Orzekająca, rozpatrując odwołanie w przedmiotowej sprawie kierowała się w pierwszej kolejności zasadą prawa obwinionego do obrony. Główna Komisja Orzekająca jest przekonana, iż relacje między obwinionym oraz organami zaangażowanymi w postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a więc zarówno rzecznikiem dyscypliny finansów publicznych na etapie postępowania wyjaśniającego, postępowaniem przed komisją orzekającą, a także postępowaniem odwoławczym przed Główną Komisją Orzekającą, ukształtowane są przez ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sposób szczególny. Szczególny charakter tych relacji wyraża się nie tylko w aspekcie materialnym, co wyznacza dyrektywa art. 76 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki jego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zostanie udowodniona i potwierdzona prawomocnym orzeczeniem w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale także w aspekcie proceduralnym.

Szczególny charakter relacji między obwinionym oraz organami zaangażowanymi w postępowanie w sprawie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyraża się między innymi prawem, a nie obowiązkiem obwinionego do obrony. Pozytywną reglamentację wskazanej relacji odzwierciedla art. 74 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którymi obwinionemu przysługuje prawo do obrony w toku całego postępowania oraz prawo do przedstawienia dowodów na swoją obronę oraz składania wniosków dowodowych. Negatywna reglamentacja analizowanej relacji wyrażona została w art. 76 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym obwiniony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności i może bez

podania powodów odmówić składania wyjaśnień lub odpowiedzi na poszczególne pytania. Z przedstawionych regulacji wynika zasada asymetrii relacji między uprawnieniami i obowiązkami obwinionego oraz uprawnieniami i obowiązkami organów prowadzących postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W kontekście przedmiotowej sprawy, Główna Komisja Orzekająca podkreśla, iż egzekucji wskazanych wyżej uprawnień obwinionego służy w szczególności zapewnienie obwinionemu możliwości udziału w rozprawie. W tym miejscu konieczne jest oparcie uzasadnienia wskazanej tezy na następujących przepisach ustawy: art. 134 ust. 1 zd. 1, art. 122 pkt 3, art. 125 pkt 3 w stosunku do art. 121 ust. 3 zd. 2 in fine.

Zgodnie z art. 134 ust. 1 zd. 1 ustawy, przy orzekaniu komisje orzekające związane są zakresem materiału dowodowego ujawnionego na rozprawie. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej istotną staje się interpretacja art. 122 pkt 3 ustawy, z którego wynika, iż obwinionemu przysługuje prawo oczekiwania, iż udział w rozprawie daje możliwość realizacji ustawowego prawa do obrony, to jest możliwości zadawania pytań świadkom, wypowiedziania się co do każdego ujawnionego dowodu oraz składania przez obwinionego wniosków dowodowych. Główna Komisja Orzekająca podkreśla, iż obwiniony nie mając obowiązku dowodzenia swojej niewinności, powinien zostać objęty szczególną kuratelą ze strony organów prowadzących postępowanie w sprawie jego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Opieka ta wyraża się w szczególności dbałością organów o zapewnienie w rzeczywistości prawa obwinionego do obrony. Kuratorami tej zasady są zarówno rzecznik dyscypliny finansów publicznych na etapie postępowania wyjaśniającego, oraz komisja orzekająca I instancji oraz Główna Komisja Orzekająca na etapie postępowania odwoławczego.

Główna Komisja Orzekająca oceniając zachowanie MKO w dniu rozprawy, tj. 29 czerwca 2015 r., zdecydowała się orzec o uchyleniu wydanego orzeczenia oraz skierowaniu sprawy do jej ponownego rozpoznania. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej opiera się na przekonaniu, iż zaszły okoliczności wykluczające zastosowanie art. 121 ust. 3 zd. 2 ustawy, z którego wynika ekstraordynaryjna zasada przeprowadzenia rozprawy bez udziału obwinionego i możliwość wydania orzeczenia zaocznie. Przekonanie Głównej Komisji Orzekającej wynika z tego, iż dominacja uprawnień obwinionego do obrony względem ekonomiki postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zmierzającego do rozstrzygnięcia w formie orzeczenia, czego wyrazem jest wiążący przewodniczącego składu orzekającego art. 125 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym rozprawę

odracza się, jeżeli obwiniony wystąpi z wnioskiem o odroczenie rozprawy, w którym należycie usprawiedliwi swoją nieobecność na rozprawie nadzwyczajnym wydarzeniem lub inną przeszkodą, której nie można przezwyciężyć. W przedmiotowej sprawie, Obwiniony zwrócił się do MKO z wnioskiem o odroczenie rozprawy ze względu na stan zdrowia, zgodnie z treścią protokołu z rozprawy: (cyt.) „Przewodniczący Składu Orzekającego poinformował, strony, iż do Międzyresortowej Komisji Orzekającej wpłynął od Pana (...) wniosek o odroczenie terminu rozprawy. Przewodniczący poinformował, iż zwolnienie lekarskie nie nakłada na p. (...) konieczności leżenia, w związku czym, skład orzekający nie ma obowiązku odroczenia rozprawy”. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej nie jest w żaden sposób uzasadnione przyjęcie przez MKO, iż stwierdzona zwolnieniem lekarskim niedyspozycja Obwinionego niezastrzeżona koniecznością leżenia, pozwala na stwierdzenie, iż stawienie się przed Komisją zapewniłoby realizację w sposób właściwy prawo do obrony. Nie wchodząc w szczegóły, Główna Komisja Orzekająca chciałaby zwrócić uwagę, iż brak konieczności leżenia nie może być ekstrapolowany na możliwość udziału w rozprawie, albowiem udział w rozprawie obwinionego nie może zostać sprowadzony do jego fizycznej obecności, albowiem zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami udział w rozprawie ma zapewnić obwinionemu również możliwość czynnego w niej udziału, tj. wypowiedzania się, składania wniosków dowodowych itp. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej należy uznać, iż jeżeli zwolnienie lekarskie oznacza zwolnienie osoby od świadczenia pracy, to należy dbając o prawo do obrony obwinionego uznać również, iż stan zdrowia uniemożliwia właściwe reprezentowanie interesów obwinionego na rozprawie, w szczególności ustawa wskazuje, iż ocena tego uzależniona jest od obwinionego, który może wystąpić z wnioskiem o odroczenie rozprawy (por. także Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 lutego 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 1667/14).

Reasumując, uwzględniając powyższą konieczność oraz fakt, że o takie rozstrzygnięcie wnioskował Obwiniony, Główna Komisja Orzekająca uznała, iż zasadne jest uchylenie orzeczenia i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania. Główna Komisja Orzekająca zdecydowała o uchyleniu orzeczenia MKO i przekazaniu tej komisji sprawy do ponownego rozpoznania. Uznała przy tym, że w tej sytuacji nieuwzględnienie wniosku Obwinionego o odroczenie rozprawy przed organem drugiej instancji nie naruszy prawa Obwinionego do obrony. Będzie on bowiem mógł podnosić w toku dalszego postępowania wszystkie argumenty (przed MKO i ewentualnie później przed Główną Komisją Orzekającą).

Niezależnie od powyższego, kierując się dbałością o jakość orzecznictwa, Główna Komisja Orzekająca, w trybie art. 150 ust. 2 ustawy, zwraca uwagę, iż opis czynu w sentencji orzeczenia nie może sprowadzać się do przywołania art. 13 pkt 6 ustawy - sentencja powinna zawierać opis tego, jakie działanie lub zaniechanie działania przypisano Obwinionemu w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych; ponadto w sentencji orzeczenia należy dokładniej, niż poprzez wskazanie daty zawarcia, zidentyfikować umowę o dofinansowanie, nie można bowiem wykluczyć, iż w tym samym dniu zawarto więcej niż jedną umowę.

Uwzględniając powyższe Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.