



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 30 listopada 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Arkadiusz Babczuk (<i>spr</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Sylwester Kuchnio
	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Adam Trojan
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 listopada 2017 r. odwołania Obwinionego (...), zam. (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt: BDF3.4801.10.2017, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Departamentu Finansowego w Ministerstwie (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niezatwierdzeniu w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, na realizację zadań za granicą udzielonych w ramach programu „(...)” priorytet „(...)” w ramach umów:

- z dnia 8 kwietnia 2013 r. (nr 07738/13/FPK/DDK) powinno zostać zatwierdzone 2 kwietnia 2014 r. – zostało zatwierdzone 18 lipca 2014 r.;
- z dnia 25 czerwca 2014 r. (nr 05936/14/DDK) rozliczenie powinno zostać zatwierdzone 30 marca 2015 r. – zostało zatwierdzone 15 czerwca 2015 r.;
- z dnia 20 maja 2015 r. (nr 07658/DDK) rozliczenie powinno zostać zatwierdzone 15 marca 2016 r. – zostało zatwierdzone 2 maja 2016 r.,

Sygn. akt BDF1.4800.75.2017

co było niezgodne z art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.)

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311), utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

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

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych (dalej – MKO) orzeczeniem z dnia 7 czerwca 2017 r. (sygn. akt BDF3.4801.10.2017) uznała p. (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Departamentu Finansowego w Ministerstwie (...) i upoważnionemu przez Ministra (...) do zatwierdzania rozliczeń dotacji, odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) zwanej dalej – uondfp, polegającego na niezatwierdzeniu w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, na realizację zadań za granicą udzielonych w ramach programu „(...)” priorytet „(...)” w ramach umów:

- z dnia 8 kwietnia 2013 r. (nr 07738/13/FPK/DDK) powinno zostać zatwierdzone 2 kwietnia 2014 r. – zostało zatwierdzone 18 lipca 2014 r.;

Sygn. akt BDF1.4800.75.2017

- z dnia 25 czerwca 2014 r. (nr 05936/14/DDK) rozliczenie powinno zostać zatwierdzone 30 marca 2015 r. – zostało zatwierdzone 15 czerwca 2015 r.;
- z dnia 20 maja 2015 r. (nr 07658/DDK) rozliczenie powinno zostać zatwierdzone 15 marca 2016 r. – zostało zatwierdzone 2 maja 2016 r.,
- co było niezgodne z art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) – zwanej dalej ufp.

Na podstawie art. 36 ust. 1 uoondfp MKO odstąpiła od wymierzenia kary p. (...).

Z wnioskiem o ukaranie Obwinionego za wyżej opisane czyny wystąpił w dniu 29 marca 2017 r. (sygn. akt: BDF3.4880.108.2016.WPL) Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych (Rzecznik DFP).

Po przeprowadzonej w dniu 7 czerwca 2017 r. rozprawie z udziałem Rzecznika DFP oraz Obwinionego, MKO poczyniła następujące ustalenia faktyczne.

Obwiniony (...), pełniący funkcję Dyrektora Departamentu Finansowego w Ministerstwie (...), jako osoba reprezentująca ten podmiot, zawarł w dniach: 8 kwietnia 2013 r., 25 czerwca 2014 r. i 20 maja 2015 r. umowy dotyczące dofinansowania zadań w ramach programu „(...)” priorytet „(...)” ze środków finansowych Ministra (...). Obwiniony, na mocy upoważnienia wydanego przez Ministra (...), upoważniony był również do podpisywania rozliczeń finansowych zawartych umów. Tym samym był odpowiedzialny za wykonanie postanowień tej umowy oraz rozliczenie dotacji.

Obwiniony od 13. lat jest Dyrektorem Departamentu Finansowego w Ministerstwie (...), który liczy 75 pracowników, i zawiera rocznie ok. 1700 umów i podpisuje tyle samo rozliczeń dotacji przyznawanych na zadania realizowane w zakresie kultury. Zweryfikowanie i przedłożenie do zatwierdzenia przez dysponenta środków rozliczeń dotacji należało do obowiązków pracownika Departamentu (Pana (...)). Obwiniony zatwierdził rozliczenie dotacji na realizację zadań za granicą udzielonych w ramach programu „(...)” priorytet „(...)” niezwłocznie po przedłożeniu mu rozliczenia do zatwierdzenia, uprzednio zweryfikowanego pod względem merytorycznym oraz formalnym i rachunkowym przez właściwe komórki organizacyjne.

Sytuacja związana z nieterminowym zatwierdzaniem rozliczeń dotacji na realizację zadań za

granicą nie miała wcześniej miejsca. Nieprawidłowości w tym zakresie wykazane zostały jedynie w przypadku trzech umów dopiero w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) dotyczącej realizacji zadań finansowanych przez Ministerstwo (...) (M(...)) w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą”.

Obwiniony w momencie przedłożenia mu do zatwierdzenia rozliczenia dotacji nie został poinformowany o przekroczeniu terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp. MKO ustaliła, że opóźnienie zatwierdzenia rozliczenia dotacji było wynikiem konieczności skorygowania błędów występujących w raportach rozliczeniowych do umów 07738/13/FPK/DDK i 07658/15/DDK oraz wyegzekwowania zwrotu części dotacji do umowy 05936/14/DDK w kwocie 10,69 zł.

Jednocześnie, w ocenie MKO, niezatwierdzenie przedstawionego rozliczenia dotacji w terminie było wynikiem niedostatecznego nadzoru nad pracownikiem odpowiedzialnym za weryfikację rozliczeń składanych przez beneficjentów dotacji, co wpisuje się w brak należytej staranności po stronie Obwinionego. Zawiodło zbyt daleko idące zaufanie i niewprowadzenie jakiegoś mechanizmu kontrolnego na wcześniejszym etapie weryfikacji dokumentacji rozliczeniowej umów, który mógłby zapobiec niezatwierdzeniu raportu w terminie 60 dni wynikającym z art. 152 ust. 2 ufp. Obwiniony podpisywał umowę dotacyjną, a więc powinien mieć świadomość obowiązku podpisania również rozliczenia dotacji w ustawowym terminie.

Według MKO, Pan (...) podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i należy przypisać mu czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony w art. 8 pkt 2 uondfp, polegający na niezatwierdzeniu w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, na realizację zadań za granicą udzielonych w ramach programu „(...)” priorytet „(...)” w ramach umów z dnia: 8 kwietnia 2013 r. (nr 07738/13/FPK/DDK), 25 czerwca 2014 r. (nr 05936/14/DDK) i 20 maja 2015 r. (nr 07658/DDK), co było niezgodne z art. 152 ust. 2 ufp.

W opinii MKO, w tym przypadku nie doszło co prawda do uszczuplenia samych finansów publicznych, ale nastąpiło naruszenie elementarnego ładu finansów publicznych. Natomiast ład finansów publicznych wymaga, aby działania podmiotów korzystających ze środków publicznych były zgodne z przepisami prawa. Nie ulega wątpliwości, że zaistnienie zarzucanego Obwinionemu czynu nastąpiło na skutek nieprzestrzegania jednoznacznych, powszechnie obowiązujących przepisów prawa, tj. ustawy o finansach publicznych oraz

postanowień ww. umów, które w sposób szczegółowy określały zasady rozliczenia dotacji. Podkreślenia wymaga, iż dotacje są środkami z budżetu państwa przeznaczonymi na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych podlegającymi szczególnym zasadom rozliczania. MKO uznała ponadto, że Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia czynów zabronionych, lecz popełnił ten czyn na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Niedostateczny nadzór nad pracownikiem odpowiedzialnym za weryfikację rozliczeń składanych przez beneficjentów dotacji, które są następnie przedkładane mu do zatwierdzenia, wpisuje się w brak należytej staranności po stronie Obwinionego.

Pismem z dnia 13 lipca 2017 r. Obwiniony zaskarżył na swoją korzyść przedmiotowe orzeczenie i wniósł o:

- uchylenie orzeczenia organu I instancji i orzeczenie o istocie sprawy, ewentualnie - uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Międzyresortową Komisję Orzekającą;
- uniewinnienie go od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 8 pkt 2 uodfp.

Obwiniony zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 1 i 2 uodfp, poprzez niewskazanie w uzasadnieniu orzeczenia wszystkich faktów i okoliczności, które skład orzekający uwzględnił wydając rozstrzygnięcie o przypisaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także poprzez pominięcie złożonych przez Obwinionego istotnych wyjaśnień.

Obwiniony wskazał, iż będąc od 13 lat Dyrektorem Departamentu Finansowego, liczącego ponad 70 osób, podpisując rocznie około 1.700 umów i tyle samo rozliczeń dotacji przyznawanych na realizację zadań z zakresu kultury. Wykryte przez kontrolę NIK pojedyncze przypadki nieterminowego zatwierdzenia rozliczeń, w kontekście takiej dużej liczby realizowanych projektów, nie były spowodowane brakiem nadzoru nad pracownikiem odpowiedzialnym za weryfikację rozliczeń składanych przez beneficjentów dotacji, lecz nadmiernym obciążeniem pracą osób zajmujących się rozliczaniem dotacji (zatrudnienie dodatkowych osób do pomocy nie było możliwe z uwagi na obowiązujące limity etatów). W konsekwencji, zdaniem Obwinionego, nie można wywodzić braku dołożenia przez niego należytej staranności w tym zakresie.

Obwiniony zwrócił uwagę, że prawie wszystkie zadania realizowane w ramach priorytetu „Ochrona dziedzictwa kulturowego za granicą” kończyły się w dniu 31 grudnia, a bardzo duża liczba rozliczeń do przeanalizowania w krótkim okresie czasu, przy ograniczonych zasobach kadrowych, była główną przyczyną nieterminowego zatwierdzenia raportów rozliczeniowych do umów 07738/13/FPK/DDK, 05936/14/DDK oraz 07658/15/DDK. Mimo, że podczas rozliczania dotacji pracownicy Departamentu Finansowego dokładali wszelkich starań, aby proces ten odbywał się sprawnie i bez zbędnej zwłoki, w przypadku tych trzech umów nie udało się dotrzymać terminu wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp.

Obwiniony wskazał, iż pracownik odpowiedzialny za weryfikację raportów rozliczeniowych do ww. umów miał do rozliczenia bardzo dużą liczbę projektów (około 150) i w pierwszej kolejności zajął się raportami, w przypadku których obowiązywał 30-dniowy termin na zatwierdzenie rozliczenia oraz raportami częściowymi do zadań wieloletnich, których przyjęcie umożliwiało wypłatę kolejnej transzy dotacji na dany rok. Z powyższych względów weryfikacją raportów do umów 07738/13/FPK/DDK, 05936/14/DDK oraz 07658/15/DDK zajął się w terminie późniejszym. Błędy występujące w raportach rozliczeniowych do umów 07738/13/FPK/DDK i 07658/15/DDK wymagały skorygowania, ale nie było przesłanek wskazujących na konieczność ewentualnego zwrotu części dotacji, a w konsekwencji uszczuplenia dochodów budżetu państwa z tego tytułu. Pracownik, przed wysłaniem do beneficjentów pisemnej informacji w sprawie złożenia korekt, przeprowadził szereg rozmów telefonicznych, podczas których wskazywał na błędy i nieścisłości, które należy poprawić i wyjaśnić, aby raporty mogły być zaakceptowane. Obwiniony wskazał ponadto, iż opóźnienie w zatwierdzeniu rozliczenia dotacji z tytułu umowy nr 05936/14/DDK spowodowane było koniecznością wcześniejszego wyegzekwowania od beneficjenta niewykorzystanej dotacji w kwocie 10,69 zł.

Według Obwinionego, wobec braku jakiegokolwiek uszczuplenia dla budżetu państwa w następstwie zarzuconych mu czynów, oraz w świetle jego wieloletniej, nienagannej pracy, zasadnym byłoby zastosowanie przez Komisję art. 28 uonfdp i odstąpienie od dochodzenia odpowiedzialności z tego tytułu. W ocenie Obwinionego MKO nie odniosła się do wskazywanych przez niego, przemawiających za tym argumentów.

Wreszcie na zakończenie Obwiniony wskazał, że w celu uniknięcia podobnych trudności w przyszłości, 13 lutego 2017 r. w Departamencie Finansowym został zatrudniony dodatkowy pracownik, który zajmuje się m.in. rozliczaniem dotacji do umów realizowanych w ramach programu „(...)”.

Główna Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła, co następuje.

Odwołanie jest niezasadne – zaskarżone orzeczenie MKO odpowiada prawu i winno być utrzymane w mocy.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca (GKO) wskazuje, iż podziela referowane powyżej ustalenia faktyczne dokonane przez MKO i uznaje je za własne. Podziela również dokonaną w zaskarżonym orzeczeniu subsumpcję i kwalifikację prawną działań Odwołującego oraz zastosowane odstępianie od wymierzenia kary, uznając trafność podnoszonej przy tym argumentacji.

Popęlnienie przez Odwołującego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 2 uondfp, w związku z art. 152 ust. 2 ufp, w sposób wskazany w treści orzeczenia, nie budzi żadnych wątpliwości. Zgodnie z ww. przepisem (zarówno w brzmieniu obowiązującym w chwili popełnienia czynu, jak też obecnie) niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, natomiast w rozpatrywanym przypadku niezatwierdzenie w terminie dotacji udzielonych ramach umów:

- z dnia 8 kwietnia 2013 r. (nr 07738/13/FPK/DDK) powinno zostać zatwierdzone 2 kwietnia 2014 r. – zostało zatwierdzone 18 lipca 2014 r.;
- z dnia 25 czerwca 2014 r. (nr 05936/14/DDK) rozliczenie powinno zostać zatwierdzone 30 marca 2015 r. – zostało zatwierdzone 15 czerwca 2015 r.;
- z dnia 20 maja 2015 r. (nr 07658/DDK) rozliczenie powinno zostać zatwierdzone 15 marca 2016 r. – zostało zatwierdzone 2 maja 2016 r.,

przez Odwołującego bezspornie miało miejsce. Okoliczności te są przyznawane przez samego Odwołującego i nie zostały objęte zaskarżeniem.

Główna Komisja Orzekająca nie podziela stanowiska Obwinionego, co do występowania w przesłankach uzasadniających uznanie jego działania za cechujące się znikomą szkodliwością dla finansów publicznych. GKO zwraca uwagę na fakt, iż zarzucane Obwinionemu czyny zostały popełnione w latach 2014-2016. Wyjaśnienia złożone przez Obwinionego, zarówno przed MKO, jak i GKO, wskazują na istnienie zasadniczych nieprawidłowości w zakresie monitoringu terminowości wykonywania zadań przez pracowników Departamentu Finansowego w okresie popełnienia czynów zarzucanych Obwinionemu. Przełożony,

dysponując środkami publicznymi, nie może w swoich działaniach polegać wyłącznie na zaufaniu do podległych mu pracowników. Bezspornie jest on zobowiązany do zapewnienia systemu monitoringu oraz nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez podległych mu pracowników. W szczególności odnosi się to do kwestii terminowości realizacji zadań. Brak zapewnienia systemu monitoringu oraz nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez podległych mu pracowników bezspornie godzi w ład finansów publicznych. Dodatkowo nieprawidłowości miały charakter powtarzalny, a opóźnienia nie były małe. Tym samym uniemożliwia zastosowanie regulacji art. 28 uońdofp.

Ponadto należy jeszcze raz podkreślić, że MKO na podstawie art 36 ust. 1 uońdofp odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu (...). Odstępując od wymierzenia Obwinionemu kary MKO uwzględniła rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W szczególności, jako okoliczność łagodzącą MKO uznała fakt otrzymywania przez Ministerstwo w tym samym czasie bardzo dużej liczby raportów rozliczeniowych sporządzanych przez beneficjentów dotacji, których 60. dniowy termin na zatwierdzenie rozliczenia wynikający z ustawy o finansach publicznych mógł być trudny do dotrzymania. MKO uwzględniła także wyrażoną przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa (...), bardzo dobrą opinię dotyczącą Obwinionego. MKO wzięła pod uwagę również, jako przemawiający na korzyść Obwinionego, fakt wcześniejszej niekaralności Obwinionego.

Uwzględniając powyższe, orzeczono jak w sentencji.