



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński
	<i>Członek GKO:</i>	Jacek Najfeld
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2014 r. odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Pana (...) – w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych dyrektora (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 21 października 2013 r. sygn. akt, którym Komisja Orzekająca I instancji rozpoznając zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 13 pkt 6 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:

1) umorzyła postępowanie wobec Pana (...), w zakresie czynu, polegającego na tym, iż „w okresie od marca 2010 r. do grudnia 2011 r. wydatkował środki Pomocy Technicznej pochodzące z budżetu Unii Europejskiej niepodlegające zwrotowi, ujęte w Rocznym Planie Działań Pomocy Technicznej i dokonywane w oparciu o umowy zawierane pomiędzy Województwem (...) a (...) o dofinansowanie Roczno Planu Działań Pomocy Technicznej RPO WO 2007-2013, a przekazywane w formie dotacji celowej, niezgodnie z przepisem art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.) poprzez naliczenie i wypłatę dodatków do wynagrodzeń pracownikom (...) z tytułu przepracowania godzin nadliczbowych, w kwocie 1.658,63 zł, na którą to kwotę składają się dodatki wypłacone na podstawie następujących list płac:

- z dnia 04.03.2010 r. nr 03/2010 r. w kwocie	982,17 zł
- z dnia 04.03.2010 r. nr 03/2010 w kwocie	676,46 zł”

2) uniewinniła Pana (...) „od zarzucanego czynu w pozostałym zakresie”,

oraz orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy, uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt 2 i 3 i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej Opolu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 21 października maja 2013 r. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (nazywana dalej także RKO):

- 1) umorzyła postępowanie wobec (...), pełniącego w czasie zarzucanych czynów funkcję dyrektora (...) w (...), w zakresie czynu polegającego na tym, że w okresie od marca 2010 r. do grudnia 2011 r. Obwiniony wydatkował środki Pomocy Technicznej pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegające zwrotowi, ujęte w Rocznym Planie Działań Pomocy Technicznej i dokonywane w oparciu o umowy zawierane pomiędzy Województwem (...) a (...) o dofinansowanie Roczno Planu Działań Pomocy Technicznej, a przekazywane w formie dotacji celowej, niezgodnie z przepisem art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych poprzez naliczenie i wypłatę dodatków do wynagrodzeń pracownikom (...) z tytułu przepracowania godzin nadliczbowych, w kwocie 1.658,63 zł, na którą to kwotę składają się dodatki wypłacone na podstawie następujących list płac:
 - z dnia 4 marca 2010 r. nr 03/2010 w kwocie 982, 17 zł,
 - z dnia 04 marca 2010 r. nr 03/2010 w kwocie 676,46 zł;
- 2) uniewinniła Obwinionego od zarzucanego czynu „w pozostałym zakresie”;
- 3) wskazała, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Wniosek o ukaranie, który został wniesiony do RKO w sprawie Obwinionego obejmował zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 13 pkt 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w okresie od marca 2010 r. do grudnia 2011 r. Obwiniony wydatkował środki

Pomocy Technicznej pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegające zwrotowi, ujęte w Rocznym Planie Działań Pomocy Technicznej i dokonywane w oparciu o umowy zawierane pomiędzy Województwem (...) a (...) o dofinansowanie Roczego Planu Działań Pomocy Technicznej, a przekazywane w formie dotacji celowej, niezgodnie z przepisem art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych poprzez naliczenie i wypłatę dodatków do wynagrodzeń pracownikom (...) z tytułu przepracowania godzin nadliczbowych, pomimo że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie przewidują naliczania dodatku za przepracowane godziny nadliczbowe. Naliczenie i wypłata dodatków nastąpiło w kwocie 35.124,98 zł, na którą to kwotę składają się dodatki wypłacone na podstawie, wymienionych w uzasadnieniu orzeczenia RKO 25 list płac – ze wskazaniem daty każdej z list, jej numeru oraz kwoty wypłat realizowanych na podstawie danej listy. Na rozprawie przed RKO, w dniu 15 października 2013 r., rzecznik dyscypliny finansów publicznych doprecyzował zarzut zawarty we wniosku o ukaranie wskazując, że popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 13 pkt 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nastąpiło poprzez wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem.

RKO przedstawiając stan faktyczny wskazała, że w toku kontroli prowadzonej w (...) przez Urząd Marszałkowski Województwa (...) – dotyczącej wykorzystania środków unijnych w ramach RPO WO na lata 2007-2013 – ustalono, że w (...) w latach 2009-2011 wydatkowano środki Pomocy Technicznej niezgodnie z przepisem art. 42 ustawy o pracownikach samorządowych. W konsekwencji, w toku kontroli uznano, że przedmiotowe wydatki, poniesione od dnia 1 stycznia 2009 r., nie stanowią wydatków kwalifikowanych, ze względu na naruszenie przepisów prawa krajowego oraz skutek finansowy – i nakazano zwrot nieprawidłowo naliczonych środków wraz z odsetkami. (...) dokonało zwrotu nadmiernie pobranej dotacji z tytułu nieprawidłowo naliczonych dodatków do wynagrodzeń za przepracowane godziny nadliczbowe za okres od dnia 1 stycznia 2009 r. do marca 2012 r. w wysokości 57.341,04 zł oraz 16.315 zł tytułem odsetek. Wysokość wydatków wskazana we wniosku o ukaranie Obwinionego związana jest w wypłatą w przedmiotowym zakresie dodatków w okresie od marca 2010 r. do grudnia 2011 r.

Analizując stan prawny, RKO uznała, że stan prawny obowiązujący w chwili popełnienia czynu jest dla sprawcy względniejszy i postanowiła, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozstrzygać

sprawę na podstawie przepisów wcześniejszych. RKO wskazała, że art. 13 pkt 6 obowiązujący w dacie orzekania penalizuje wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu. Natomiast do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (do dnia 11 lutego 2012 r.) przepis art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych penalizowała wykorzystanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi – niezgodnie z przeznaczeniem lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami. W konsekwencji RKO uznała, że podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy środki, z których realizowano dofinansowanie dla (...), a zarazem z gospodarowaniem którymi związane są zarzuty przedstawione we wniosku o ukaranie, stanowiły środki, o których mowa w art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu przed nowelizacją. RKO wskazała tym samym, że hipoteza art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu przed nowelizacją nie obejmuje środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, bowiem ich konstrukcja juredyczna przewiduje refundację wydatków poniesionych uprzednio przez beneficjenta. Beneficjent najpierw wykorzystuje środki własne, a następnie uzyskuje ich refundację (po weryfikacji dokonanych wydatków). Beneficjent nie wykorzystuje zatem bezpośrednio środków unijnych. Zdaniem RKO, również fakt nieprawidłowego przekazania beneficjentowi środków przez donatora, wskutek nieprawidłowo dokonanej weryfikacji wydatków kwalifikowanych, nie zmienia tej oceny. RKO uznała, że w przedmiotowej sprawie „nie wykorzystano (...) bezpośrednio środków, o których mowa w art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale wykorzystano środki własne uzyskując następnie ich refundację z funduszu strukturalnego”, co przesądziło o uniewinnieniu Obwinionego od zarzucanych czynów. Odrębne rozstrzygnięcie dotyczyło czynów, co do których nastąpiło przedawnienie karalności – postępowanie dotyczące tych czynów zostało umorzone.

Odwołanie od orzeczenia RKO wniósł Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Opolu – w zakresie uniewinnienia

Obwinionego oraz umorzenia postępowania. Rzecznik wniósł o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy RKO do ponownego rozpoznania. W odwołaniu podniósł zarzut naruszenia przepisu art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez jego niezastosowanie oraz przepisu art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 lutego 2012 r., który „poprzez art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych komisja orzekająca zastosowała w niniejszej sprawie, poprzez błąd w ustaleniach prawnych, a tym samym nieuzasadnione przyjęcie, iż Obwiniony nie dopuścił się zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych”.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 135 ust. 2 pkt 5, rzecznik wskazał, że zaskarżone orzeczenie nie spełnia wymagań określonych w przywołanym przepisie, bowiem w rozstrzygnięciu RKO – zarówno w zakresie uniewinnienia, jak i w zakresie umorzenia – nie wskazano przepisu ustawy określającego naruszenie, od zarzutu którego Obwiniony został uniewinniony oraz w związku z którym nastąpiło umorzenie postępowania. Rzecznik wskazał także, że „z treści uzasadnienia wynika, iż Komisja Orzekająca dokonała zmiany kwalifikacji prawnej czynu zarzucanego Obwinionemu, czemu winna dać wyraz w treści rozstrzygnięcia”.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych rzecznik wskazał, że w przedmiotowej sprawie dofinansowanie realizowane było ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, którego środki pochodzą z budżetu Unii Europejskiej i jako takie objęte są dyspozycją art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 lutego 2012 r. oraz art. 13 pkt 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obecnie obowiązującym. W ocenie rzecznika, nie zmienia charakteru tych środków i źródła ich pochodzenia fakt, że przyznawane są na podstawie umowy o dofinansowanie, zawartej pomiędzy instytucją zarządzającą lub wdrażającą a beneficjentem. Instytucja zarządzająca/wdrażająca „jest jedynie ogniwem pośredniczącym” w przekazaniu środków beneficjentowi, co nie zmienia charakteru źródła, z które przedmiotowe środki pochodzą. Bez znaczenia dla kwalifikacji tych środków jest sposób ich przekazywania poprzez refundację.

W odwołaniu podniesiono także kwestię braku ewentualnego rozważenia przez RKO zastosowania art. 131 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów

publicznych i dokonania zmiany kwalifikacji prawnej zarzucanego czynu. Rzecznik nie sformułował jednak w tym zakresie jednoznacznego zarzutu bądź wniosku.

Główna Komisja Orzekająca, nazywana dalej także GKO, rozpatrywała odwołanie na rozprawach w dniach 3 marca oraz 7 kwietnia 2014 r. Na rozprawę w dniu 3 marca 2014 r. nie stawił się Obwiniony, co wobec braku w aktach sprawy dowodu doręczenia Obwinionemu zawiadomienia o terminie rozprawy, obligowało GKO do odroczenia rozprawy, na podstawie art. 125 ust. 1 w zw. z art. 149 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO rozpoznała sprawę co do istoty na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2014 r.

GKO przyjęła jako prawidłowo ustalony i niesporny stan faktyczny w przedmiotowej sprawie. W ocenie GKO prawidłowa jest ocena uznająca wydatki na wynagrodzenia z tytułu przepracowanych nadgodzin przez pracowników (...) jako naruszające przepis art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Podnoszona w toku postępowania przed RKO oraz przed GKO przez obrońcę Obwinionego rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny sprawa P 26/12 nie ma znaczenia dla oceny prawnej zarzucanych Obwinionemu czynów. Sprawa rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny (w dacie rozprawy przed GKO rozstrzygnięta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 2014 r.) nie wpływa na treść normy prawnej, której naruszenie zarzucono Obwinionemu. Trybunał Konstytucyjny orzekł wprawdzie o konstytucyjności art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, ale po pierwsze wyłącznie w zakresie, w jakim przepis dotyczy pracowników samorządowych zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy, a po drugie Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis za zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli. GKO dostrzega także pośrednie potwierdzenie naruszenia przez Obwinionego art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych poprzez fakt, że Obwiniony jako dyrektor (...) dokonał zwrotu inkryminowanych wydatków, które w toku kontroli przeprowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa (...) wskazano jako wydatkowane z naruszeniem prawa.

Istota rozstrzygnięcia sprowadza się w niniejszej sprawie do ustalenia, czy uprawnione było przyjęcie przez RKO, że stan prawny obowiązujący w dacie popełnienia czynu był dla Obwinionego korzystniejszy w tym znaczeniu, że w dacie popełnienia czynu brak było możliwości uznania, że czyn zarzucony Obwinionemu stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za

naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia zarzucanego czynu, kwalifikował jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych wykorzystanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, niezgodnie z przeznaczeniem lub niezgodnie z obowiązującymi procedurami. W przedmiotowej sprawie sformułowany był zarzut wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej niezgodnie z przeznaczeniem.

Zgodnie z art. 5 ust 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (w brzmieniu obowiązującym zarówno w dacie popełnienia czynu, jak i w dacie orzekania) środki pochodzące z funduszy strukturalnych zaliczane są do środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 1 obowiązującego w dacie popełnienia zarzucanych czynów rozporządzenia Rady (WE) z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE L z dnia 31 lipca 2006 r.), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) jest funduszem strukturalnym. EFRR jest funduszem strukturalnym także w rozumieniu art. 1 obowiązującego w dacie orzekania przez GKO rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE L z dnia 20 grudnia 2013 r.).

Zasady wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej określone są – od strony zasad realizacji budżetu państwa – w rozdziale 6. działu III ustawy o finansach publicznych oraz w przepisach ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z przepisów tych wynika, że zasadą, zgodnie z którą realizowane są wydatki objęte programami finansowanymi z funduszy strukturalnych, jest dokonywanie przez upoważnioną instytucję refundacji wydatków poniesionych wcześniej przez beneficjenta i uznanych za wydatki kwalifikowalne. W tym znaczeniu jednostka realizująca

konkretny program i w ramach tego programu dokonująca wydatków na cele objęte tym programem nie dysponuje nigdy środkami, które są jej przekazywane bezpośrednio z budżetu Unii Europejskiej. W każdym bowiem przypadku są to środki, które przekazywane są w ramach właściwego funduszu krajowi członkowskiemu, który w ramach obowiązujących procedur krajowych i zgodnie z ogólnymi zasadami wynikającymi z przepisów prawa UE, finansuje określone wcześniej w zawartych umowach zadania. W przekonaniu GKO fakt uprzedniego sfinansowania wydatków „ze środków własnych”, a następnie ich refundowanie ze środków funduszu strukturalnego, uprawnia do oceny, że rzeczywistym źródłem zarzucanych Obwinionemu wydatków były środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej w rozumieniu art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ocena ta jest spójna z oceną wyrażoną w toku kontroli dokonanej w jednostce kierowanej przez Obwinionego oraz z faktem dokonania zwrotu środków wydatkowych niezgodnie z ich przeznaczeniem.

Wobec powyższego GKO uznaje, że zachowanie Obwinionego mieściło się w zakresie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynów. Powyższe pozwala uznać, że przepisy obowiązujące w dacie popełnienia czynów nie są dla Obwinionego względniejsze, co zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przesądza o stosowaniu przepisów obowiązujących w dacie orzekania. W ocenie GKO przyjęta przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych – zarówno we wniosku o ukaranie, jak i w odwołaniu – kwalifikacja zarzucanych czynów jako naruszenia, o którym mowa w art. 13 pkt 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest więc dopuszczalna.

GKO nie podziela zarzutów sformułowanych w odwołaniu co do naruszenia przez RKO wymagań formalnych dotyczących formułowania orzeczeń przez komisję orzekającą. Zgodnie z art. 135 ust. 2 pkt 5 orzeczenie ma jednoznacznie identyfikować czyn zarzucany obwinionemu, co w oczywisty sposób stanowi pochodną sposobu sformułowania zarzutów we wniosku o ukaranie. Orzeczenie RKO jest w tym zakresie zgodne z obowiązującymi przepisami. RKO dokonała natomiast następnie analizy stanu prawnego, który przyjmuje jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Niezależnie od wskazanej powyżej różnicy w ocenie co do istoty tego zagadnienia pomiędzy RKO i GKO, nie są uprawnione zarzuty co do formy

orzeczenia RKO w tym zakresie. GKO zwraca ponadto uwagę, że w odwołaniu nie wskazano żadnych okoliczności, które uzasadniałyby uchylenie orzeczenia RKO w zakresie, w jakim umorzono postępowanie w zakresie dotyczącym czynów, co do których nastąpiło przedawnienie karalności. GKO nie przychyliła się więc do wniosku odwołania w tym zakresie i orzekła jak w sentencji.