



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

Warszawa, dnia 16 maja 2013 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Paweł Kryczko (spr.)</i></b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Alfred Beszterda</i></b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz</i></b>
Protokolant:		<b>Bartosz Głuszko</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 maja 2013 r. odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...) zam.(...) – pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Prezydenta Miasta (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt: 4010/27/2012, którym Komisja Orzekająca uniewinniła Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 13 pkt 8 oraz 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, iż w okresie od dnia 31 marca 2012 r. do 3 kwietnia 2012r., Pan (...) nie dokonał zwrotu zaliczki otrzymanej przez Gminę (...) - beneficjenta projektu pn. „Zwiększenie atrakcyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje”, pomimo takiego obowiązku, a tym samym nie wykonał zobowiązania Gminy (...) wynikającego z umowy nr POPW.01.03.00-18-010/10-00 z dnia 21 czerwca 2011 r. o dofinansowanie wyżej wymienionego projektu, którego skutkiem była zapłata odsetek w kwocie 113.194,02 zł, przez co naruszono przepisy art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarbu Państwa

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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**

Rozpatrując sprawę, GKO ustaliła, co następuje.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (dalej zwaną RKO) w dniu 11 października 2012 r. skierował wniosek o ukaranie Pana (...) pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jak i obecnie, funkcję Prezydenta Miasta (...). Rzecznik wniósł o uznanie Obwinionego za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 i art. 16 ust. 1 ustawy, polegające na niedokonaniu w okresie od 31 marca do 3 kwietnia 2012 r. - pomimo takiego obowiązku - zwrotu zaliczki otrzymanej przez Gminę (...) - beneficjenta projektu pn. „Zwiększenie atrakcyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje”, a tym samym niewykonaniu przez Gminę (...) zobowiązania wynikającego z umowy z dnia 21 czerwca 2011 r. o dofinansowanie ww. projektu, którego skutkiem była zapłata odsetek w kwocie 113.194,02 zł, czym naruszono art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Za tak określony czyn rzecznik wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że w dniu 22 czerwca 2012 r. wpłynęło do niego zawiadomienie Prezydenta Miasta (...) o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Z zawiadomienia wynikało, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło w Mieście (...) w związku z nieterminowym zwrotem zaliczki na realizację projektu pn. „Zwiększenie atrakcyjności Miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje” oraz zapłacenia z tego tytułu odsetek w kwocie 113.194,02 zł. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2012 r., Rzecznik wszczął postępowanie wyjaśniające wobec Pana (...) pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) o popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 8 i art. 16 ust. 1 ustawy poprzez popełnienie wyżej opisanego czynu.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, Rzecznik ustalił następujący stan faktyczny.

W dniu 21 czerwca 2011 r. Gmina (...) zawarła z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie jako „Instytucją Pośredniczącą” umowę o dofinansowanie Projektu „Zwiększenie atrakcyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie

terenów pod inwestycje” w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W ramach powyższego projektu 10 listopada 2011 roku Gmina (...) otrzymała płatność zaliczkową w łącznej wysokości 3.404.244,93 zł na realizację części prac inwestycyjnych objętych Projektem.

Zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie projektu, rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, Gmina (...) w terminie do dnia 31 marca 2012 r. zobowiązana była do rozliczenia, a w przypadku niewykorzystania, zwrotu otrzymanej w listopadzie 2011 r. zaliczki.

W związku z późniejszym niż planowano rozpoczęciem prac inwestycyjnych oraz niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi nie wykonano planowanego zakresu prac i Gmina (...) do dnia 31 marca 2012 r. zobowiązana była do dokonania zwrotu niewykorzystanej części zaliczki. Niewykorzystana część zaliczki w kwocie 2.021.321,77 zł zwrócona została na rachunek Instytucji Pośredniczącej w dniu 3 kwietnia 2012 r.

Zgodnie z treścią § 12 ust. 12 umowy o dofinansowanie projektu, w przypadku nie rozliczenia przez Beneficjenta środków przekazanych w postaci zaliczki zgodnie z harmonogramem, Instytucja Pośrednicząca od środków pozostałych do rozliczenia naliczała odsetki jak dla zaległości podatkowych, liczone od dnia przekazania środków na rachunek bankowy Beneficjenta do dnia złożenia wniosku o płatność.

Naliczone odsetki w ww. przypadku wyniosły 113.194,02 zł i zapłacone zostały w dniu 3 kwietnia 2012 r. wraz ze zwrotem niewykorzystanej zaliczki.

Działanie powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W tym stanie faktycznym i prawnym Rzecznik stwierdził, że niewykonanie w terminie zaciągniętych wcześniej zobowiązań i zapłacenie z tego tytułu odsetek stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 16 ust. 1 ustawy.

Zaniechanie powyższe stanowiło również naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 ustawy stanowiącego, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie w terminie lub w należnej wysokości zwrotu kwoty środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych.

Odpowiedzialność za wyżej opisane naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi Obwiniony (...) pełniący w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) który zgodnie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialny był za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

W złożonych wyjaśnieniach Obwiniony stwierdził, że nie przyznaje się do zarzucanego mu czynu gdyż nieterminowy zwrot zaliczki którego następstwem była zapłata przez Gminę (...) odsetek w kwocie 113 .194,02 zł, nastąpił nie z jego winy lecz jak wykazała zarządcza przez niego kontrola, w wyniku nieprawidłowej realizacji obowiązków służbowych przez pracowników Urzędu tj.

- 1) Panią (...) - Inspektora w Wydziale Budżetowo-Finansowym,
- 2) Panią (...) - Kierownika Referatu Planowania, Sprawozdawczości i Analiz,
- 3) Panią (...) - Zastępcę Skarbnika Miasta,
- 4) Pana (...) - Skarbnika Miasta.

W stosunku do ww. pracowników zastosowano kary dyscyplinarne przewidziane w Kodeksie pracy. W związku z powyższym postępowanie wyjaśniające nie powinno być wszczęte wobec jego osoby lecz wobec osób, które nie wykonały lub nieprawidłowo wykonały swoje obowiązki służbowe w sprawie zwrotu zaliczki. Obwiniony wskazał, że zgromadzone w toku

kontroli dowody potwierdzają że Pani (...) otrzymała od Zastępcy Skarbnika Pani (...) polecenie realizacji przelewu wraz ze stosownym pismem. Pani (...) nie zrealizowała polecenia Zastępcy Skarbnika, gdyż nie dokonała realizacji przelewu dotyczącego zwrotu zaliczki w terminie wskazanym w tym piśmie lecz dopiero w dniu 3 kwietnia 2012 r.

Do obowiązków Pani (...) należało przyjmowanie dokumentów do zapłaty, kontrola formalna i rachunkowa, jak również elektroniczna realizacja przelewów. Zadania realizowane przez Panią (...) zostały określone w jej zakresie czynności.

Pani (...), która jako Kierownik Referatu Planowania, Sprawozdawczości i Analiz jest bezpośrednim przełożonym Pani (...) powinna nadzorować w bezpośredni sposób realizację przelewu.

Pani (...) została wyznaczona do współpracy z Biurem Funduszy Pomocy w realizacji zadań związanych z projektem. Pani (...) Zastępca Skarbnika wydała dyspozycje co do realizacji zadań określonych w powołanym wyżej piśmie. Pani (...) powinna nadzorować realizację tych zadań, aż do czasu ich wykonania. Zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną powinna dokonać odpowiedniej dekretacji na tym piśmie, dzięki czemu pismo otrzymałoby właściwy bieg. Zgodnie z § 52 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta (...) Wydziałem Budżetowo-Finansowym kieruje Skarbnik Miasta przy pomocy Zastępcy Skarbnika oraz dwóch kierowników referatów.

Pan (...) Skarbnik Miasta około 15 marca 2012 r. został poinformowany przez Panią (...) o konieczności zwrotu zaliczki. Skarbnik Miasta bezpośrednio kieruje Wydziałem Budżetowo-Finansowym (§ 52 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego), którego pracownicy nieprawidłowo wykonali obowiązki służbowe związane ze zwrotem zaliczki.

Zarządzeniem Nr 46/11 z dnia 1 lutego 2011 r. na podstawie art. 53 ust. 2 i art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Obwiniony powierzył Panu (...) Skarbnikowi Miasta obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność w zakresie:

- 1) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
- 2) dokonywania wstępnej kontroli:
  - a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
  - b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych,
- 3) realizacji gospodarki finansowej Gminy (...) zgodnie ze wskazanymi przepisami ustawy o finansach publicznych dotyczących m. in. w zakresie wykonywania budżetu. Dokument (zarządzenie) został przyjęty do realizacji przez Pana (...) w dniu 1 lutego 2011 r. Jednocześnie Skarbnik Miasta wyraził zgodę i przyjął odpowiedzialność w zakresie zadań wskazanych w zarządzeniu.

Również Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta (...) określa zadania Skarbnika Miasta. Zgodnie z § 5 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego - Skarbnik Miasta w szczególności. organizuje całokształt prac związanych z przygotowaniem i realizacją budżetu, jak również nadzoruje sporządzanie sprawozdawczości budżetowej i stosowanie przepisów o rachunkowości oraz wykonywanie zadań Miasta w zakresie finansowym, w tym stosując środki kontrolne.

Wysokość kwoty zaliczki do zwrotu oraz termin zwrotu wskazał Kierownik Biura Funduszy Pomocowych. Sama czynność zwrotu określonej kwoty zaliczki, określonego podmiotowi, w określonym terminie stanowi prostą czynność, która mieści się w zakresie powierzonych obowiązków Skarbnika Miasta. Skoro skutecznie zostały powierzone Skarbnikowi Miasta obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej Miasta (...) i pracownik ten swoim zachowaniem wypełnił znamiona czynu określonego w art. 13 pkt 8 i art. 16 ust. 1 ustawy, to wyłączona została odpowiedzialność Prezydenta Miasta (...) jako kierownika jednostki.

Rozpatrując przedstawione wyżej wyjaśnienia Rzecznik stwierdził między innymi, że nie

ulega wątpliwości, że w Gminie (...) doszło do naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie ulega również wątpliwości, że zgodnie z treścią art. 4 pkt 3 ustawy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogą odpowiadać pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

W rozpatrywanym przypadku Rzecznik nie podziela jednakże stanowiska Obwinionego, że winę a tym samym odpowiedzialność za rozpatrywane naruszenie ponoszą wskazani wyżej pracownicy Urzędu. Do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło bowiem nie w wyniku niewykonania powierzonego zadania przez pracowników lecz w wyniku braku odpowiednich procedur działania oraz odpowiednich mechanizmów kontrolnych w Urzędzie Miasta.

Na istnienie powyższych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Urzędu wskazał sam Obwiniony w piśmie z 4 czerwca 2012 r. skierowanym do Pani (...) Kierownika Biura Funduszy Pomocowych i Pana (...) Skarbnika Miasta (...). W piśmie tym stwierdzono między innymi: „Zadania w zakresie realizacji płatności Gminy (...) (przelewów) nie zostały ujęte w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta (...). Procedury wewnętrzne regulujące obieg dokumentów nie określają w sposób bezpośredni zasad postępowania w przypadku konieczności zwrotu środków pochodzących z UE. W Urzędzie nie została wdrożona polityka zarządzania ryzykiem.” Za powyższe nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi nie Kierownika Biura Funduszy Pomocowych czy Skarbnik Miasta (...) lecz Obwiniony jako kierownik jednostki – stwierdził Rzecznik

Jak ustalono w trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego, w dniu 15 marca 2012 r. Kierownik Biura Funduszy Pomocowych Pani (...) przekazała do Prezydenta Miasta (...) pismo, w którym informowała o konieczności zwrotu niewykorzystanej części zaliczki na dotację prosząc równocześnie o wyrażenie zgody na utworzenie paragrafu wydatkowego na zadaniu, tak aby możliwe było dokonanie zwrotu. W tym samym dniu pismo zostało zadekretowane przez Prezydenta Miasta do Wydziału Budżetowo-Finansowego i przekazane do Pani (...) Zastępcy Skarbnika Miasta, która przekazała pismo Pani (...) zajmującej się w Urzędzie dokonywaniem przelewów bankowych. W chwili złożenia pisma u Pani (...) zwrot środków nie mógł zostać zrealizowany gdyż plan finansowy nie przewidywał tego rodzaju wydatków na realizowanym zadaniu. Najpierw zatem należało dokonać odpowiednich zmian w budżecie. W związku z planowanym urlopem w dniu 16 marca 2012 r. i wpływającym w tym dniu terminem składania materiałów na sesję Rady Miasta (...) Pani (...) poprosiła Panią (...) o przekazanie Pani (...) Kierownikowi Referatu Planowania, Sprawozdawczości i Analiz przedmiotowego pisma w celu podjęcia przez nią działań zmierzających do przygotowania odpowiednich zmian w budżecie. Pani (...) przedmiotowe pismo przekazała Pani (...) bez sporządzenia jego kserokopii.

Na podstawie otrzymanego pisma Pani (...) wprowadziła zapisy do projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2012 r. Wszystkie pisma na podstawie których został przygotowany projekt uchwały, Pani (...) w dniu 20 marca 2012 r. przekazała Skarbnikowi Miasta celem ewentualnego wykorzystania w trakcie posiedzenia Komisji Budżetowo-Finansowej Rady Miasta (...). Posiedzenie Komisji Budżetowo-Finansowej Rady Miasta (...) odbyło się w dniu 23 marca 2012 r.

Po sesji Rady Miasta (...), Skarbnik Miasta przekazał z powrotem komplet dokumentów Pani (...). Na ich podstawie w poniedziałek 2 kwietnia 2012 r. Pani (...) sporządziła projekt zarządzenia stanowiący układ wykonawczy do uchwały z dnia 28 marca 2012 r., który przekazała do podpisu we wtorek tj. 3 kwietnia 2012 r. Również Pani (...) w złożonych wyjaśnieniach - w trakcie kontroli prowadzonej z polecenia Prezydenta (...) - stwierdziła, że nie czuje się odpowiedzialna za niezwrócenie zaliczki w terminie. Zgodnie z wyjaśnieniami Pani (...) z dnia 10 kwietnia 2012 r. powodem nie zwrócenia niewykorzystanej zaliczki był

fakt, że pismo dotyczyło dwóch spraw tj. zmiany budżetu oraz zwrotu niewykorzystanej dotacji. W wyniku tego zostało przekazane do osoby odpowiedzialnej za przygotowanie projektu zmian w budżecie, która z powodu nawału prac nie zauważyła, że nie wróciło ono z powrotem.

W zastrzeżeniach do protokołu z kontroli wewnętrznej przeprowadzonej na polecenie Prezydenta (...), Skarbnik Miasta (...) stwierdził między, że: pismo adresowane do Prezydenta było przede wszystkim pismem w sprawie wyrażenia zgody na zmianę w budżecie. Zawiera ono prośbę o dokonanie zmiany planu wydatków i informację o planowanym ponownym otrzymaniu zaliczki - podstawa do utworzenia planu dochodów. Wzmianka o konieczności zwrotu na rachunek bankowy nie zawiera dyspozycji „wprost” (np. proszę o dokonanie przelewu) tak jak w porównywanych do tego pisma pozostałych przypadkach, dlatego jego zdaniem mogłaby być niezrozumiana bez przekazania dodatkowej informacji. W przypadkach pozostałych 2 pism powołanych w protokole nie było w nich zawartej prośby o zmianę planu, a zawierały one tylko wyraźną dyspozycję dotyczącą przelewu. Pisma miały też innego adresata - Wydział BF i były przekazane bezpośrednio Pani (...). W porównywanych przypadkach BFP przygotował po dwa odrębne pisma - wnioski o zmianę planu oraz odrębnie dyspozycje zapłaty.

Oceniając przytoczone wyżej okoliczności popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta (...) Rzecznik stwierdził, że w świetle ustalonego stanu faktycznego brak jest podstaw do przyjęcia, że Obwiniony nie ponosi winy za popełnione naruszenie. Do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło bowiem w wyniku braku procedury wewnętrznej regulującej obieg dokumentów w przypadku konieczności zwrotu środków pochodzących z Unii Europejskiej. Procedura powyższa związana była ze współpracą trzech komórek organizacyjnych Urzędu Miasta. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że za brak takiej procedury i wynikłe z tego tytułu nieprawidłowości nie odpowiada kierownik jednostki sektora finansów publicznych który zgodnie z treścią art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Powierzenie określonych obowiązków poszczególnym pracownikom nie ma w tym przypadku znaczenia z uwagi na to, że zakresy tych obowiązków nie dotyczyły obowiązku ustanowienia odpowiednich procedur współpracy pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik wniósł o uznanie Obwinionego winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. art. 13 pkt 8 i art. 16 ust. 1 ustawy i z uwagi na to, że stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny, wymierzenie mu kary upomnienia.

RKO po przeprowadzeniu w dniu 6 grudnia 2012 r. rozprawy działając na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy postanowiła uniewinnić Pana (...) od zarzucanego czynu.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO przedstawiła ustalony stan faktyczny, który nie odbiega od ustaleń dokonanych przez Rzecznika, jednakże został poszerzony o własne ustalenia Komisji dokonane w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy.

W szczególności RKO podkreśliła, że w dniu 15 marca 2012 r. Kierownik Biura Funduszy Pomocowych przekazał do Prezydenta Miasta (...) pisemną informację o konieczności zwrotu niewykorzystanej części zaliczki. W piśmie zawierającym tę informację Kierownik Biura Funduszy Pomocowych sformułował także wniosek o utworzenie w budżecie miasta (...) na 2012 r. paragrafu wydatkowego umożliwiającego dokonanie zwrotu niewykorzystanej części zaliczki. W dniu 15 marca 2012 r. pismo to zostało zadekretowane przez Prezydenta Miasta do Wydziału Budżetowo-Finansowego. Zastępca- Skarbnika Miasta najpierw przekazał to pismo pracownikowi zajmującemu się w Urzędzie Miasta (...) dokonywaniem przelewów bankowych, a następnie Kierownikowi Referatu Planowania, Sprawozdawczości i Analiz w celu podjęcia działań zmierzających do przygotowania

odpowiednich zmian w budżecie miasta na 2012 r. Taki projekt zmian w budżecie miasta został przygotowany w oparciu o to pismo na sesję Rady Miasta (...). W dniu 28 marca 2012 r. Rada Miasta (...) podjęła uchwałę, w której dokonała zmian w planie wydatków budżetu miasta na 2012 r. polegających między innymi na utworzeniu paragrafu umożliwiającego dokonanie zwrotu niewykorzystanej części zaliczki w kwocie 2.021.321,77 zł. Po sesji Rady Miasta (...), Skarbnik Miasta przekazał komplet dokumentów Kierownikowi Referatu Planowania, Sprawozdawczości i Analiz, który na ich podstawie w dniu 2 kwietnia 2012r. sporządził projekt układu wykonawczego do zmian w budżecie miasta zawartych w uchwale Rady Miasta (...) z dnia 28 marca 2012 r. Projekt ten został przekazany do podpisu Prezydentowi Miasta (...) w 3 kwietnia 2012r. W tym samym dniu niewykorzystana część zaliczki w kwocie 2.021.321,77 zł wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 113.194,02 zł została zwrócona na rachunek Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie. Dyspozycję o zwrocie niewykorzystanej części zaliczki wraz z odsetkami za zwłokę wydał (...) pełniący funkcję Zastępcy Prezydenta Miasta (...).

Ponadto RKO podkreśliła, że zarządzeniem Nr 44/11 z dnia 1 lutego 2011 r. Prezydent Miasta (...) powierzył (...) - Zastępcy Prezydenta Miasta (...) prowadzenie spraw Gminy (...), w tym w zakresie gospodarki finansowej, z obszaru własności rzeczowej między innymi następujących komórek organizacyjnych Urzędu Miasta (...): Biura Funduszy Pomocowych oraz Wydziału Inwestycji. W zakresie tych spraw Prezydent Miasta (...) upoważnił (...) - Zastępcę Prezydenta Miasta (...) do samodzielnego składania oświadczeń woli w imieniu Gminy (...) w zakresie zarządu mieniem komunalnym. (...) wyraził w dniu 1 lutego 2011 r. zgodę na przyjęcie powierzonych jemu spraw poprzez złożenie własnoręcznego podpisu na w/w zarządzeniu Prezydenta Miasta (...). Powierzenie to nie dotyczyło spraw zastrzeżonych do wyłącznej własności Prezydenta Miasta (...). Zarządzeniem Nr 40/11 z dnia 1 lutego 2011 r. Prezydent Miasta (...) określił zadania komórek organizacyjnych Urzędu Miasta (...) oraz sprawy zastrzeżone do wyłącznej własności Prezydenta Miasta (...). Do zadań Biura Funduszy Pomocowych zostały przypisane między innymi sprawy obsługi finansowej projektów finansowanych ze środków pomocowych oraz sporządzanie sprawozdań w tym zakresie. Z kolei do zadań Wydziału Inwestycji przypisano między innymi sprawy przygotowania, prowadzenia oraz nadzoru w zakresie inwestycji i remontów oraz zapewnienie odbioru inwestycji i ich rozliczania finansowego. Do wyłącznej własności Prezydenta Miasta (...) została zastrzeżona między innymi sprawa podpisywania projektu budżetu.

W oparciu o tak ustalony stan faktyczny RKO stwierdziła, że według art. 13 pkt 8 ustawy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie w terminie lub w należytą wysokość zwrotu kwoty środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych. Stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności. W świetle art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, a pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby w sytuacji, gdy odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono im wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

RKO przyjęła, że w okresie od dnia 31 marca 2012 r. do dnia 3 kwietnia 2012r. nie dokonano zwrotu niewykorzystanej części zaliczki w kwocie 2.021.321,77 zł otrzymanej przez Gminę

(...) - beneficjenta projektu pn. „Zwiększenie atrakcyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje”, finansowanego z udziałem środków unijnych, pomimo istnienia takiego obowiązku, skutkiem czego była zapłata odsetek w kwocie 113.194,02 zł. Zostały zatem wyczerpane znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 oraz wart. 16 ustawy.

RKO uznała, że za zaistniałe naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta (...) w ww. okresie nie ponosi jednak odpowiedzialności obwiniony (...), działający jako kierownik tej jednostki. Obwiniony powierzył bowiem na piśmie wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej z obszaru właściwości Biura Funduszy Pomocowych oraz Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta (...), tj. spraw dotyczących rozliczania oraz obsługi finansowej projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków unijnych, swojemu zastępcy (...).

Od orzeczenia RKO odwołanie wniósł Rzecznik pismem z dnia 16 stycznia 2013 r. Rzecznik orzeczenie zaskarżył w całości i zarzucił mu błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że Obwiniony nie ponosi odpowiedzialności za powstałe naruszenie dyscypliny finansów publicznych z uwagi na to, że obowiązki w zakresie powstałego naruszenia dyscypliny skutecznie powierzył swojemu zastępcy. Rzecznik wniósł o uchylenie orzeczenia i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Rzecznik w szczególności nie zgodził się z rozstrzygnięciem RKO, zgodnie z którym Prezydent Miasta (...) nie ponosi odpowiedzialności za zarzucony mu czyn gdyż działając jako kierownik jednostki „powierzył na piśmie wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej z obszaru właściwości Biura Funduszy Pomocowych oraz Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta (...), tj. spraw dotyczących rozliczania oraz obsługi finansowej projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków unijnych, swojemu zastępcy (...)”.

Zdaniem Rzecznika, ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie wynika w sposób nie budzący wątpliwości, aby popełnione naruszenie dokonane zostało w obszarze gospodarki finansowej Gminy (...) podlegającej Zastępcy Prezydenta.

Po pierwsze, nietrafnym jest stanowisko RKO, że „Obwiniony powierzył na piśmie wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej z obszaru właściwości Biura Funduszy Pomocowych oraz Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta (...), tj. spraw dotyczących rozliczania oraz obsługi finansowej projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków unijnych, swojemu Zastępcy (...)”.

Zgodnie z treścią, powołanego w orzeczeniu, Zarządzenia Nr 44/11 Prezydenta Miasta (...) dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie powierzenia Zastępcy Prezydenta Miasta (...) prowadzenia spraw Gminy, upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych i składania oświadczeń woli, Panu (...) Zastępcy Prezydenta Miasta (...) nie powierzono prowadzenia w imieniu Prezydenta Miasta (...) spraw Gminy (...), w zakresie gospodarki finansowej z całego obszaru właściwości rzeczowej Wydziału Inwestycji lecz jedynie w zakresie gospodarki finansowej obszaru właściwości rzeczowej Wydziału Inwestycji dotyczących wyłącznie zagadnień związanych wprost z prawidłowym funkcjonowaniem miejskich jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez Wydziały:

Edukacji, Kultury Sportu i Turystyki, Polityki Społecznej i Zdrowia (§ 1 ust. 1 i 2 Zarządzenia).

Po drugie istnieją nie dające się usunąć wątpliwości, czy sama czynność zwrotu niewykorzystanej zaliczki otrzymanej przez Gminę (...) - beneficjenta projektu pn. „Zwiększenie atrakcyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje”, dotyczyła gospodarki finansowej z „obszaru właściwości rzeczowej” Biura Funduszy Pomocowych.

Pismem z dnia 15 marca 2012 r. Kierownik Biura Funduszy Pomocowych zwrócił się do Prezydenta Miasta (...) o wyrażenie zgody na utworzenie w budżecie Miasta majątkowego



paragrafu wydatkowego w związku z obowiązkiem zwrotu niewykorzystanej części zaliczki dotacji oraz o zwrot tej niewykorzystanej części zaliczki dotacji. Treść powyższego pisma przekazana została do wiadomości Wydziału Budżetowo-Finansowego oraz Wydziału Inwestycji. Otrzymane pismo Prezydent Miasta (...) zadekretował - przekazał do wykonania Wydziałowi Budżetowo-Finansowemu, a w związku z tym ten Wydział odpowiedzialny był za realizację treści przekazanego pisma, zgodnie zresztą z zakresem realizowanych obowiązków.

W rozpatrywanym przypadku - jak wskazał Prezydent Miasta (...) w piśmie z dnia 4 czerwca 2012 r. skierowanym do Kierownika Biura Funduszy Pomocowych i Skarbnika Miasta (...), procedury wewnętrzne regulujące obieg dokumentów w Urzędzie nie określały w sposób bezpośredni zasad postępowania w przypadku konieczności zwrotu środków pochodzących z Unii Europejskiej. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, obsługa finansowa projektów była zadaniem Biura Funduszy Pomocowych, natomiast w samej procedurze realizacji projektów za obsługę finansową (w zakresie planów finansowych) i księgową projektu odpowiadał Skarbnik Miasta. Zadania w zakresie realizacji płatności (przelewów) nie zostały ujęte w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta (...). W opisanych powyżej okolicznościach brak jest podstaw do przypisania odpowiedzialności za powstałe naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 16 ust. 1 ustawy, Zastępcy Prezydenta Miasta. Nie dające się usunąć wątpliwości dotyczą również wypełnienia przez Zastępcę Prezydenta Miasta (...) przesłanek odpowiedzialności określonych w art. 4a w odniesieniu do czynu określonego w art. 13 pkt 8 ustawy. W świetle treści Zarządzenia Nr 44/11 Prezydenta Miasta (...) z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie powierzenia Zastępcy Prezydenta Miasta (...) prowadzenia spraw Gminy, upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych i składania oświadczeń woli, brak jest bowiem podstaw do przyjęcia, że posiadał on upoważnione do działania w imieniu Gminy (...) w zakresie realizacji projektu inwestycyjnego pn. „Zwiększenie atrakcyjności miasta (...) poprzez kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje”. Dodatkowo do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło w wyniku braku jasnych i nie budzących wątpliwości procedur wewnętrznych regulujących sposób postępowania, obieg dokumentów i odpowiedzialność osób w przypadku konieczności zwrotu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Procedura powyższa wiązała się ze współpracą trzech komórek organizacyjnych Urzędu Miasta. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że za brak takiej procedury i wynikłe z tego tytułu nieprawidłowości nie odpowiada kierownik jednostki sektora finansów publicznych który zgodnie z treścią art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki którą kieruje. Mając na uwadze przytoczone powyżej okoliczności Rzecznik uznał, że sporządzenie odwołania jest zasadne.

Pismem z dnia 10 maja 2013 r. Obwiniony odniósł się do treści odwołania. Podkreślił w nim, iż nie ulega wątpliwości, że w Gminie (...) doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 8 i w art. 16 ust 1 ustawy. Obwiniony nie podzielił jednak głównej tezy orzeczenia, iż odpowiedzialność za to naruszenie powinien ponieść Zastępca Prezydenta Miasta (...). Jednocześnie Obwiniony nie zgodził się ze stanowiskiem wyrażonym w odwołaniu, iż do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło w wyniku braku jasnych i nie budzących wątpliwości procedur wewnętrznych regulujących sposób postępowania, obieg dokumentów i odpowiedzialność osób w przypadku konieczności zwrotu środków pochodzących z budżetu UE.

W trakcie rozprawy przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

GKO zważyła, co następuje.

Zaskarżone orzeczenie, pomimo częściowo błędnego uzasadnienia, jest zgodne z prawem. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych we

wniosku o ukaranie zarzucił Obwinionemu „(...) naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 i art. 16 ust. 1 ustawy, polegające na nie dokonaniu w okresie od 31 marca do 3 kwietnia 2012 r. - pomimo takiego obowiązku – zwrotu zaliczki otrzymanej przez Gminę (...) (...)” Konfrontacja powołanych przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z treścią opisu zarzucanego Obwinionemu czynu wskazuje na oczywistą pomyłkę Rzecznika. Obwiniony nie naruszył dyscypliny finansów publicznych poprzez zaniechanie określonego działania w okresie od 31 marca do 3 kwietnia 2012 r. Gmina (...) była zobowiązana do zwrotu zaliczki do 31 marca 2012 r. Prawdłowo sformułowany zarzut naruszenia art. 13 pkt 8 i art. 16 ust. 1 ustawy powinien więc dotyczyć nie dokonania w okresie do 31 marca 2012 r. - pomimo takiego obowiązku – zwrotu zaliczki otrzymanej przez Gminę (...). Z powyższego wynika, że zarzut postawiony Obwinionemu dotyczył czynu (określonego zaniechania od 31 marca do 3 kwietnia 2012 r.), który to czyn nie wyczerpuje znamion żadnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ta oczywista pomyłka Rzecznika powinna być dostrzeżona i usunięta przez RKO. RKO ta była uprawniona w szczególności – wbrew sentencji wniosku o ukaranie – do przypisania Obwinionemu prawidłowo określonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych tj. niewykonania w terminie zobowiązania Gminy (...) do dnia 31 marca 2012 r. Jednakże, w realiach niniejszej sprawy, ze względu na treść uzasadnienia wniosku o ukaranie RKO z tego uprawnienia nie mogła skorzystać. Analiza bowiem tego uzasadnienia nie pozwala na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o jakie naruszenie dyscypliny finansów publicznych Rzecznik obwinia Prezydenta Miasta (...). Z jednej bowiem strony, można argumentować, że uzasadnienie to wskazuje, że jego przedmiotem jest czyn polegający na zaniechaniu określonego działania do dnia 31 marca 2012 r. Z drugiej jednak strony, opisując znamiona zarzucanego czynu Rzecznik wskazuje na brak odpowiednich procedur działania oraz odpowiednich mechanizmów kontrolnych w Urzędzie Miasta. Jest charakterystyczne, że Rzecznik nie wskazuje jakich konkretnie czynności nie podjął Obwiniony – do których był zobowiązany - w celu wykonania ciężącego na Gminie obowiązku zwrotu dotacji do dnia 31 marca 2012 r. Wskazana wadliwość wniosku o ukaranie w istocie uniemożliwiła RKO przypisanie Obwinionemu czynu polegającego na niedokonaniu do dnia 31 marca 2012 r. zwrotu zaliczki otrzymanej przez Gminę (...).

GKO pragnie zwrócić uwagę na niewłaściwe rozumienie pojęcia „gospodarka finansowa” przez organy orzekające w niniejszej sprawie. Jest bowiem zasadnicza różnica pomiędzy podjęciem decyzji o dokonaniu określonego wydatku od jego kasowego wykonania. W niniejszej sprawie gospodarka finansowa została sprowadzona wyłącznie do kasowego dokonania wydatku tj. fizycznego zwrotu zaliczki przez Gminę (...). Co więcej, takie kasowe wykonanie wydatku zostało potraktowane jako prowadzenie gospodarki finansowej w zakresie właściwości rzeczowej Biura Funduszy Pomocowych oraz Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta (...), tj. spraw dotyczących rozliczania oraz obsługi finansowej projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków unijnych. Tymczasem z ustalonego stanu faktycznego wynika, iż stosowna decyzja Prezydenta Miasta (...), którą zdecydował on o zwrocie zaliczki przez Gminę (...) została podjęta w dniu 15 marca 2012 r. Oznacza to, że Prezydent podjął we właściwym czasie wymaganą przez prawo decyzję o zwrocie zaliczki. Ta decyzja oznaczała wykonywanie gospodarki finansowej w zakresie rozliczania inwestycji finansowanych ze środków unijnych. Zrealizowanie tej decyzji wymagało przygotowania stosownych dokumentów, na podstawie których możliwe było dokonanie kasowego wykonania tej decyzji. Czynności te niewątpliwie należą do zakresu gospodarki finansowej gminy, tym niemniej ich realizacja jest obowiązkiem służb księgowo finansowych Urzędu Gminy a nie Prezydenta Miasta. Trudno wymagać od Prezydenta Miasta, iż w pierwszej kolejności zdecyduje on o dokonaniu określonego wydatku wyrażając swą wolę na piśmie, a następnie podejmuje wszystkie czynności w celu doprowadzenia do kasowego wykonania tego wydatku. Jest charakterystyczne, iż Rzecznik we wniosku o ukaranie opisując zarzucany

Obwinionemu czyn wskazuje, iż do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło w wyniku braku odpowiednich procedur działania oraz odpowiednich mechanizmów kontrolnych w Urzędzie Miasta. Jednakże ustawodawca opisując w art. 13 pkt 8 i art. 16 u st. 1 ustawy naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi o niedokonaniu w terminie zwrotu kwoty środków publicznych (niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych) a nie o braku odpowiednich procedur działania oraz odpowiednich mechanizmów kontrolnych w danej jednostce. Nieprawidłowości wskazane we wniosku o ukaranie wyczerpują znamiona zupełnie innego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 18c ust. 1 pkt 4 naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nie wykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na nie wykonanie w terminie zobowiązania jednostki, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek. W tym stanie prawnym i faktycznym Rzecznik w trakcie postępowania wyjaśniającego powinien ustalić kto w Gminie (...) jest odpowiedzialny za realizację decyzji finansowych Prezydenta Miasta i tej osobie – w przypadku stwierdzenia jej winy – postawić zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 8 i art. 16 pkt 1 ustawy. Nawet pobieżna analiza dokumentów wskazuje, że Prezydent Miasta powierzył zadania i odpowiedzialność w zakresie tej części gospodarki finansowej Gminy jej Skarbnikowi. Jednocześnie Rzecznik powinien rozważyć czy ustalone przez niego okoliczności popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie wskazują, że zasadne jest postawienie Prezydentowi Miasta zarzutu popełnienia czynu określonego w art. 18c ust. 1 pkt 4 ustawy. Podjęta przez Rzecznika próba zarzucenia Obwinionemu popełnienia czynu określonego w art. 13 pkt 8 i w art. 16 ust. 1 ustawy i jednocześnie opisanie go poprzez podanie znamion określonych w art. 18c ust. 1 pkt 4 ustawy musiała zakończyć się niepowodzeniem i uniewinnieniem Obwinionego od tak zarzucanego mu czynu.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.