



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 lutego 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Gluch
	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik (spr.)
Protokolant:		Mateusz Woźniak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 26 lutego 2016 r., odwołania Obwinionego X, zam. ul. (...) - pełniącego w czasie zarzuconego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu (...). w (...) oraz Obwinionego Y, - pełniącego w czasie zarzuconego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Członka Zarządu (...) w (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 listopada 2015 r., sygn. akt BM-WO.351.45.2015, którym uznano Obwinionego X oraz Obwinionego Y winnymi naruszenia w dniu 31 stycznia 2015 r. dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 8 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”, polegającego na niedokonaniu w terminie zwrotu środków przekazanych ze środków publicznych związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych, przyznanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na podstawie umowy o dofinansowanie nr (...) zawartej w dniu 5 czerwca 2013 r.,

oraz odstąpiła od wymierzenia Obwinionym kary i obciążyła ich obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy 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

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożył Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w dniu 3 czerwca 2015 r. 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 w dniu 2 października 2015 r. złożył wniosek o uznanie Xoraz Y (dalej: Obwinieni), pełniących w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych odpowiednio funkcje Prezesa Zarządu oraz Członka Zarządu (...) w (...) (dalej: Beneficjent) – Beneficjenta środków publicznych przyznanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) na podstawie umowy o dofinansowanie nr (...) zawartej w dniu 5 czerwca 2013 r. (dalej: umowa) za odpowiedzialnych – na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 zd. 1 ustawy – naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 8 ustawy w związku z art. 207 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, polegającego na niedokonaniu w terminie zwrotu środków przekazanych ze środków publicznych związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych.

Orzeczeniem z dnia 16 listopada 2015 r., sygn. akt (...)Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze

Administracji i Cyfryzacji (dalej także MKO), uznała Obwinionych winnymi zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Pismem z dnia 18 grudnia 2015 r. Radca Prawny (...)z Kancelarii „(...)” w (...), reprezentująca Obwinionych, złożyła odwołanie od orzeczenia MKO. W związku z art. 138 ust. 4 ustawy zaskarżono orzeczenie MKO w części, tj.:

- a) w zakresie uznania Obwinionych za winnych popełnienia czynów określonych w art. 13 pkt 8 ustawy,
- b) w zakresie orzeczonych wobec Obwinionych kosztów postępowania przed MKO.

Orzeczeniu zarzucono naruszenie:

1. art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy, a w sytuacji nieuwzględnienia tego zarzutu art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy, i art. 78 ust. 1 pkt 8 ustawy, poprzez ich pominięcie w sytuacji, gdy w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki do zastosowania tych przepisów wobec braku wystąpienia łącznie przesłanek warunkujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 13 pkt 8 ustawy;
2. błędne zastosowanie art. 13 pkt 8 ustawy, poprzez brak wskazania winy Obwinionych;
3. niezastosowanie art. 19 ust. 1 i ust. 2 zd. 1 ustawy, poprzez uznanie, że Obwinionym można przypisać winę w czasie popełnienia rzekomego naruszenia, kiedy to takiej winy przypisać Obwinionym nie można w związku z podejmowanymi przez Obwinionych środkami ochrony prawnej przewidzianymi odrębnymi przepisami mającymi na celu uchylenie decyzji;
4. art. 137 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 ustawy, poprzez odpowiednio: niewskazanie faktów, które skład orzekający Komisji uznał za udowodnione lub nieudowodnione, brak wyjaśnień na jakich w tym względzie oparł się środki dowodowych oraz brak wyjaśnień dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych, tj. obejmujących środki prawne podjęte przez Obwinionych w imieniu Beneficjenta zmierzających do usunięcia wadliwej decyzji z obrotu prawnego;
5. art. 135 ust. 1 i 2 ustawy poprzez zaniechanie wydania orzeczenia o umorzeniu postępowania, alternatywnie wydania orzeczenia o uniewinnieniu Obwinionych.

Ponadto wniesiono:

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 13 pkt 8 ustawy w związku z art. 207 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych o uchylenie w części zaskarżonego orzeczenia, tj. w zakresie uznania Obwinionych za winnych popełnienia czynów określonych w art. 13 pkt 8 ustawy i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy, alternatywnie na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy, alternatywnie na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 8 ustawy w związku z art. 78 ust. 3 ustawy o uniewinnienie Obwinionych od tych czynów;
2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a ustawy o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zakresie orzeczonych wobec Obwinionych kosztów postępowania przed MKO;
3. na podstawie art. 145 ust. 1 i 2 ustawy o dopuszczenie dowodów wskazanych w niniejszym odwołaniu i uwzględnionych w liście załączników niniejszego odwołania;
4. na podstawie art. 145 ust. 1 i 2 w związku z art. 139 ust. 1 pkt 2 o niezwłoczne przekazanie akt sprawy do rozpoznania Głównej Komisji Orzekającej w drugiej instancji.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że z przytoczonego przez MKO w orzeczeniu stanowiska Rzecznika wynika, że Rzecznik nie dokonał prawidłowej oceny ustalenia, czy w konkretnej sprawie występuje wina, którą można byłoby przypisać Obwinionym. Rzecznik ograniczył się bowiem do przytoczenia treści art. 13 pkt 8 ustawy, tj. wskazał, że niedokonanie w terminie zwrotu środków publicznych stanowi o winie (nieumyślnej) Obwinionych, uszczegóławiając, że nieostrożność wynikała z niedokonania w terminie zwrotu środków publicznych. Z powyższego wynika, że Rzecznik nie dokonał żadnej oceny winy. Przytoczenie przepisu nie może być uznane za ocenę winy. MKO nie odniosła się do przesłanki karygodności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie uczynił tego również Rzecznik. Zdaniem strony odwołującej się, prawidłowe przypisanie czynu sprawcy wymaga w pierwszej kolejności wskazania konkretnych przepisów prawnych, które sprawca naruszył, a następnie zbadania przyczyn stwierdzonego naruszenia, a w szczególności analizy stosunku sprawcy do czynu i określenia jego winy. W zakresie ustalenia winy Obwinionych MKO ograniczyła się do przytoczenia w orzeczeniu stanowiska Rzecznika, który wskazywał „nie sposób uznać, że podejmowanie przez (...) działań sądowych zmierzających do zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji powoduje, że dotychczasowe roszczenia PARP są sporne i w żaden sposób nie mogą mieć ostatecznego charakteru. Zarzuty wysuwane wobec PARP w zakresie bezzasadności żądania pozostają bez wpływu na fakt, że decyzja PARP z dnia 30

grudnia 2014 r. znak (...) stała się ostateczna (i wykonalna), a tym samym po stronie Beneficjenta powstał obowiązek zwrotu środków”. Powyższe argumenty Rzecznika, przywołane przez Komisję, który rozważania na temat ostateczności decyzji odniósł wyłącznie do skutków proceduralnych takich decyzji, a nie do działań sądowych Beneficjenta, mających na celu uchylenie decyzji, w żadnej mierze nie stanowią o winie Obwinionych. MKO powinna ocenić działania Obwinionych w zakresie popierania środków prawnych służących eliminacji decyzji przez pryzmat ewentualnej winy, tj. stosunku Obwinionych do czynu, a nie cytować uwagi Rzecznika zawierające charakterystykę administracyjnego i sądowno-administracyjnego skutku jaki mają te środki na decyzję na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów regulujących postępowanie sądowno-administracyjne.

Strona odwołująca się wskazuje ponadto, że bez znaczenia jest zakres znaczeniowy definicji aktu władczego w postaci „decyzji ostatecznej”, jak i zjawiska „prawomocności decyzji” dla oceny wystąpienia lub braku winy i możliwości przypisania jej Obwinionym. Obwinieni działali w dobrej wierze podejmując działania mające na celu usunięcie decyzji z obrotu prawnego i to te działania powinny być ocenione przez MKO z punktu widzenia wystąpienia przesłanek odpowiedzialności Obwinionych na podstawie ustawy. Odwołujący wskazał, iż generalnie przyjmuje się że dobra wiara polega na usprawiedliwionym w danych okolicznościach przekonaniu, że podmiotowi przysługuje prawo, czyli że działał zgodnie z prawem. W wyniku zaistnienia sytuacji wniesienia odwołania po terminie Beneficjent skorzystał bowiem ze skargi na postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 30 stycznia 2015 r. w przedmiocie uchybienia terminu do wniesienia odwołania o wstrzymanie wykonalności decyzji oraz prośbę o przywrócenie terminu w trybie art. 58 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, czyli środków prawnych prowadzących do przeniesienia postępowania na tory o charakterze merytorycznym.

Strona odwołująca się, wskazuje również na środki podjęte przez PARP jako środki niemiarodajne. Na podstawie rozumienia cech ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 130 k.p.a.) można stwierdzić, że cechuje się ona wykonalnością i egzekwowalnością, które może wstrzymać jedynie organ, który wydał tę decyzję lub sąd (art. 61 §2 i 3 k.p.a.). PARP nie podjęła działań prowadzących do odzyskania środków w wyniku przeprowadzenia egzekucji administracyjnej w oparciu o art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji na podstawie art. 66 w związku z art. 60 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w trybie przewidzianym przez ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. PARP podjęła

natomiast wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec Obwinionych, które nie prowadzi do egzekucji środków, natomiast wskazuje charakter kary na podstawie art. 13 pkt 8 ustawy przewidzianej w tej samej ustawie, która nie prowadzi do zwrotu kwoty. W konsekwencji, uznanie winy Obwinionych przez MKO, podczas gdy PARP nie egzekwuje decyzji jest pozbawione jakichkolwiek podstaw.

Reasumując, strona odwołująca się wskazuje, że MKO w zupełności pominęła fakt, że nie można przypisać Obwinionym jakiegokolwiek niedbalstwa czy lekkomyślności w braku zwrotu środków wobec starań jakie podjęli Obwinienie celem uchylecia decyzji. Inaczej byłoby, gdyby Obwinieni nie odwołali się od decyzji, nie podjęli żadnych czynności przed, jak i po wydaniu decyzji o zwrocie. W przedmiotowej sprawie Obwinieni podejmowali wszelkie możliwe działania mające na celu wskazanie bezzasadności zwrotu środków. W odwołaniu wskazano również, że z godnie z orzecznictwem GKO, obowiązek wykazania i udowodnienia winy po stronie konkretnego sprawcy spoczywa zgodnie z zasadą ciężaru dowodzenia w znaczeniu formalnym (art. 76 ustawy) na oskarżycielu i organie orzekającym. W przedmiotowej sprawie, zdaniem strony odwołującej się, orzeczenie zawiera lakoniczne uzasadnienie. MKO przytacza wiele okoliczności, ale Obwinieni muszą sami analizować, które z nich MKO wzięła pod uwagę wydając orzeczenie o winie Obwinionych.

W dniu 25 lutego 2016 r. do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych wpłynęło pismo obrońcy Obwinionych, zawierające wyjaśnienia w zakresie niniejszej sprawy.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej Główna Komisja Orzekająca) mając na uwadze zebrany materiał dowodowy w sprawie, rozpatrując odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, którym uznano Obwinionych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych a także wyjaśnienia zawarte w piśmie obrońcy Obwinionych, rozważyła wskazane przez stronę skarżącą uwagi.

Podniesiony brak oceny przez Rzecznika oraz Komisję Orzekającą I instancji, czy czyn był popełniony umyślnie, czy nieumyślnie, należy uznać za bezprzedmiotowy, albowiem zgodnie z ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy ustaleniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymagane jest wyłącznie stwierdzenie czy działanie lub zaniechanie działania

zarzucane Obwinionym było zawinione, nie ma natomiast znaczenia, czy działanie lub zaniechanie działania miało charakter umyślny lub nieumyślny.

W przedmiotowej sprawie, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, kierując się dyspozycją art. 19 ust. 2 ustawy, Obwinieni dochowując staranności od nich wymaganej mogli uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, za które została im przypisana odpowiedzialność. Zarzucanym Obwinionym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest bowiem zaniechanie działania polegające na tym, iż nie dokonali w terminie zwrotu środków przekazanych ze środków publicznych związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych. W przedmiotowej sprawie, na co wskazują udowodnione okoliczności, Obwinieni byli zobowiązani do zwrotu tych środków w związku z prawidłowym i terminowym doręczeniem ostatecznej i wykonalnej decyzji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, zobowiązującej do zwrotu wskazanych środków.

Podnoszone przez Obwinionych, jako argument przeciwny ocenie Komisji Orzekającej I instancji, podejmowane przez nich działania sądowe mające na celu uchylenie decyzji, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, nie zasługują na uznanie, jako spełniające określony w zd. 2 art. 19 ust. 2 ustawy kwalifikator dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca nie kwestionuje prawa Obwinionych do podejmowania działań służących ochronie interesu ekonomicznego, reprezentowanej przez nich spółki, rozumie również, iż Obwinieni, jako członkowie organu spółki byli wręcz zobowiązani do podjęcia wszelkich czynności zmierzających do uniknięcia strat, jednakże - zdaniem Głównej Komisji Orzekającej - działania takie nie mogą być niezgodne z prawem.

Już na marginesie należy zauważyć, że zupełnie chybiony jest argument podniesiony w piśmie obrońcy Obwinionych z 24 lutego 2016 r., że postępowanie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest formą sankcji w związku z wniesieniem skargi przez Obwinionych do sądu w innym postępowaniu. Gdyby przyjąć taki tok rozumowania, to należałoby uznać, że podmiot uprawniony (a jednocześnie zobowiązany) do złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych nie powinien tego robić jeżeli jest w jakimś sporze z działalnością podmiotu, którego powinno dotyczyć zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Takie podejście jest niedopuszczalne, natomiast zasadność zawiadomienia jest badana przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych i ewentualnie (jeżeli rzecznik uzna, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych)

komisję orzekającą. Podkreślenia wymaga też, że sankcyjne postępowanie w przedmiocie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, służy ochronie ładu finansów publicznych i nie jest narzędziem, służącym do ograniczania praw do sądu. Uprawnienie spółki do składania skarg do sądu nie może ograniczać prawa (a zarazem obowiązku) złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, istotą regulacji zawartej w art. 19 ust. 2 zd. 2 ustawy, jest wykluczenie przypisania winy w przypadku, jeżeli do obiektywnie stwierdzonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych dochodzi, mimo iż dochowano staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. Przy takim zdefiniowaniu winy nie ma znaczenia dla jej przypisania stosunek obwinionego do czynu. W rozpatrywanej sprawie, Obwinieni wskazują, z czym w pełni zgadza się Główna Komisja Orzekająca, iż podejmowali oni działania w zakresie od nich wymaganym, jako reprezentujących interes ekonomiczny spółki, tym samym nie można zarzucić im, iż nie dołożyli staranności w ochronie spółki przed stratą. Jednakże należy podkreślić, że obwinieni nie mieli prawa bronić interesów finansowych spółki z naruszeniem obowiązującego prawa. Przedmiotem ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest ochrona przestrzegania obowiązującego prawa i ładu finansów publicznych. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej doszło więc w niniejszej sprawie do kolizji interesu ekonomicznego spółki, który swymi działaniami chronili Obwinieni oraz interesu finansów publicznych, chronionego w tym przypadku art. 207 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Główna Komisja Orzekająca stwierdza, iż na podstawie zebranego materiału dowodowego, należy uznać, iż Obwinionym prawidłowo przypisano odpowiedzialność, albowiem pomimo że mogli w sposób obiektywny dać posłuch normie prawnej, to tego nie zrobili, zaniechali oni bowiem działania, do którego byli zobowiązani, to jest nie dokonali w terminie zwrotu środków, mimo iż zobligowani do tego byli prawomocną decyzją. Prawdą jest, że Obwinieni mogli zaskarżyć niekorzystną dla spółki decyzję, ale nie zrobili tego w sposób skuteczny. Dodatkowo należy wskazać, że także nieskuteczne były ich działania zmierzające do podważenia, czy zawieszenia niekorzystnej dla spółki decyzji. Skoro istniała ostateczna decyzja zobowiązująca do dokonania zwrotu i wykonanie tej decyzji nie było zawieszona, to Obwinieni nie mogą twierdzić, że mieli prawo nie wykonać tej decyzji, zakładając, że w przyszłości uda się im ją podważyć. Uznanie takiego twierdzenia za zasadne oznaczałoby dopuszczenie do niestosowania prawa. Ponadto Obwinieni na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą jednoznacznie wskazali (dowód: protokół z rozprawy), że pomimo

możliwość zapłaty, w pełni świadomie zdecydowali się nie uregulować zobowiązania. Działali zatem w sposób zawiniony. Główna Komisja Orzekająca, jak zostało wskazane powyżej, rozumie działania Obwinionych zmierzające ochrony spółki przed stratą, ale nie uzasadniają te okoliczności ignorowania należnego prawem zwrotu środków publicznych.

Odwołanie wskazuje również na okoliczność, iż Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości nie podjęła działań prowadzących dla odzyskania środków w wyniku przeprowadzenia egzekucji administracyjnej. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, iż – w jej ocenie - PARP miała prawo skorzystać także ze wskazanego przez Obwinionych sposobu egzekucji. Jednak przy ocenie odpowiedzialności Obwinionych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, okoliczności ewentualnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez inny podmiot, nie mają znaczenia. W tym przypadku, brak dodatkowego działania ze strony Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w żaden sposób nie może być podstawą dla przekonania Obwinionych, iż zaniechanie przez nich działania, do którego byli zobowiązani, to jest dokonania w terminie zwrotu środków, jest usprawiedliwione. Dlatego nie może to być podstawą uznania, iż nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionych, lub stać się przesłanką ich uniewinnienia.

Mając na uwadze powyższe, zebrany w postępowaniu materiał dowodowy oraz treść odwołania i wyjaśnienia Obwinionych złożone na rozprawie, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.