



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk
	<i>Przewodniczący GKO</i>	Jan Pyrcak
		Dorota Machnicka

Protokolant:

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 sierpnia 2014 r. odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Pana (...) oraz odwołania Pana (...) – w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt RIO.XII.53-20/2013, którym Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 7 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, polegające na niedokonaniu w terminie przez wykorzystującego środki publiczne, związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych, rozliczenia tych środków poprzez przedłożenie w dniu 7 stycznia 2013 r. wniosku o płatność za okres od 18 października 2012 r. do dnia 7 stycznia 2013 r., podczas gdy rozliczenie zaliczki udzielonej Zarządowi Dróg Wojewódzkich w związku z realizacją projektu realizowanego w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nr WNP- pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 503 na odcinku” w kwocie 2 697 159 zł winno nastąpić w terminie 30 dni od otrzymania zaliczki, czyli do dnia 27 grudnia 2012 r.,

czym naruszył art. 189 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w zw. z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. Nr 223, poz. 1786);

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

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

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 14 stycznia 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (nazywana dalej także RKO) uznała Pana (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich, odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 13 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającym na niedokonaniu w terminie przez wykorzystującego środki publiczne, związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych, rozliczenia tych środków poprzez przedłożenie w dniu 7 stycznia 2013 r. wniosku o płatność za okres od 18 października 2012 r. do dnia 7 stycznia 2013 r., podczas gdy rozliczenie zaliczki udzielonej Zarządowi Dróg Wojewódzkich w związku z realizacją projektu realizowanego w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nr WN pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej na odcinku ” w kwocie 2.697.159 zł winno nastąpić w terminie 30 dni od otrzymania zaliczki, czyli do dnia 27 grudnia 2012 r. RKO stwierdziła, że Obwiniony naruszył art. 189 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w zw. z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. RKO odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu oraz obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

RKO ustaliła następujący stan faktyczny. W dniu 23 maja 2012 r. Zarząd Województwa podjął uchwałę nr 24/279/12/IV w sprawie zmiany uchwały nr 62/1187/10/IV Zarządu Województwa z dnia 21 grudnia 2010 r. ze zmianami, w sprawie dofinansowania projektu „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 503 na odcinku”, realizowanego przez Zarząd Dróg Wojewódzkich. Zgodnie z § 7 ust. 12 przywołanej uchwały, beneficjent ma obowiązek złożyć wniosek o płatność rozliczający zaliczkę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Zaliczkę w kwocie 2.697.159 zł wypłacono w dniu 26 listopada 2012 r., w związku z czym złożenie wniosku o płatność powinno nastąpić do dnia 27 grudnia 2012 r. Wniosek o płatność tej zaliczki został złożony w dniu 7 stycznia 2013 r., z przekroczeniem obowiązującego terminu.

RKO ustaliła ponadto, że Obwiniony był upoważniony uchwałą zarządu Województwa do reprezentowania i składania oświadczeń woli w imieniu Województwa w postępowaniach związanych z projektami rozbudowy/przebudowy dróg wojewódzkich, w tym drogi nr 503 na odcinku . Pełnomocnictwo obejmowało w szczególności opracowywanie, podpisywanie, zgłaszanie wniosków i aplikacji o dofinansowanie projektów oraz podpisywanie wniosków o płatność i występowanie z nimi do uprawnionych instytucji. Zarząd Województwa udzielił identycznego przedmiotowo pełnomocnictwa, zastępcy dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich, zastrzegając jednak, że pełnomocnictwo to „funkcjonuje w czasie nieobecności dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich”.

RKO za podstawę orzekania przyjęła „ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania, gdyż ustawa obowiązująca w czasie popełnienia naruszenia nie jest względniejsza dla Obwinionego”.

Analizując twierdzenia Obwinionego o tym, że odpowiedzialność za złożenie wniosku z przekroczeniem terminu ponoszą pracownicy jednostki, RKO oceniła, że Obwiniony dysponując opisanym powyżej pełnomocnictwem Zarządu Województwa, nie był jednocześnie upoważniony do ustanawiania przez niego innych pełnomocników. RKO uznała, że Obwiniony osobiście odpowiada za stwierdzone naruszenie przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, zgodnie z którym rozliczenie zaliczki podlega na wykazaniu przez beneficjenta wydatków kwalifikowanych we wnioskach o

płatność złożonych do właściwych instytucji, w terminach i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie oraz zgodnie z systemem realizacji danego programu operacyjnego lub na zwrocie zaliczki, w związku z art. 189 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Tym samym, składając z opóźnieniem wnioski o rozliczenie zaliczki, Obwiniony wyczerpał znamiona czynu z art. 13 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozważając wymiar kary, RKO wzięła pod uwagę stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych oraz motyw, sposób i okoliczności działania Obwinionego i uznała, że stopień szkodliwości czynu jest nieznaczny, ponieważ nie wystąpiła żadna z okoliczności wymienionych w art. 28 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Naliczone i opłacone z tytułu opóźnienia w złożeniu wniosku o płatność odsetki wyniosły 44.263 zł, co stanowiło jednak zaledwie 1,6% wartości zaliczki. Zdaniem RKO, motyw działania Obwinionego uzasadniały zastosowanie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dodatkowo RKO wzięła pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego oraz wyróżnianie się przez Obwinionego dotychczasowym wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych. RKO uwzględniła także wprowadzenie przez Obwinionego w zarządzanej jednostce regulaminu organizacyjnego określającego szczegółowo przebieg procesu inwestycyjnego, funkcjonowanie w jednostce kontroli zarządczej oraz działanie przez Obwinionego w szczególnych okolicznościach polegających na znacznym zakresie wykonywanych przez Obwinionego obowiązków związanych z realizowanymi inwestycjami. Wszystkie te okoliczności spowodowały, że RKO postanowiła odstąpić od wymierzenia Obwinionemu kary.

Odwołanie od orzeczenia RKO wnieśli Obwiniony oraz Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych. Obwiniony wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz uniewinnienie, względnie o umorzenie postępowania. Obwiniony stwierdził w odwołaniu, że przypisanego czynu nie popełnił. Zarzucił RKO błędną ocenę stanu faktycznego poprzez wadliwą ocenę pełnomocnictwa, którego Obwiniony udzielił podległemu pracownikowi. Obwiniony stwierdził, że RKO błędnie przypisała mu odpowiedzialność za zaniechania i działania podległych mu pracowników. Ponadto Obwiniony, zarzucił RKO niezastosowanie art. 78 ust. 1 w zw. z art. 78 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony podkreślił, że cały proces prowadzenia i rozliczenia

inwestycji opisany został w dokumentach znajdujących się w aktach sprawy i wskazuje na czynności, które w ramach tego procesu wykonywane były przez podległych Obwinionemu pracowników. Obwiniony zwrócił uwagę na znikomą szkodliwość przypisanego mu czynu, a także znaczne obciążenie Obwinionego obowiązkami w okresie, w którym nadzorował przedmiotową inwestycję.

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie wniósł o uchYLENIE orzeczenia w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary Obwinionemu oraz o wymierzenie Obwinionemu kary nagany. Oskarżyciel zarzucił orzeczeniu obrazę przepisów prawa – art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przyjęcie, że „ciężar gatunkowy” zarzucanego czynu przemawia za odstąpieniem od wymierzenia Obwinionemu kary. Rzecznik podkreślił, że kwota zapłaconych z tytułu opóźnienia odsetek wyniosła 44.263 zł. Podniósł, że odstąpienie od wymierzenia kary jest regulacją szczególną, z której skorzystanie powinno być uzasadnione szczególnymi okolicznościami sprawy, mieć miejsce w sytuacjach nadzwyczajnych. W ocenie Rzecznika, w przedmiotowej sprawie takie uzasadnienie nie występuje.

Główna Komisja Orzekająca, nazywana dalej także GKO, rozpatrzyła odwołania na rozprawie w dniu 7 sierpnia 2014 r. W toku rozprawy Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o potraktowanie jako oczywistej omyłki wskazanie w pisemnym odwołaniu rzecznika przepisu art. 17 ust. 1c jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego popełnienie ma uzasadniać wymierzenie Obwinionemu żądanej w odwołaniu kary nagany. W tym miejscu wskazać należy przepis art. 13 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który to przepis od początku prowadzonego postępowania wskazywany był jako zarzucane Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO w pierwszej kolejności oceniła stan prawny obowiązujący w dacie popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu oraz w dacie orzekania przez GKO i – uwzględniając regułę wynikającą z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy przyjęła przepisy obowiązujące w dacie orzekania.

GKO uznała, za prawidłowo ustalony stan faktyczny stanowiącym podstawę rozstrzygnięcia RKO. Stan ten jest bezsporny pomiędzy stronami postępowania, z wyłączeniem kwestii skuteczności powierzenia przez Obwinionego obowiązków w zakresie oraz w sposób, który mógłby wyłączyć jego odpowiedzialność za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO oceniła, że RKO prawidłowo ustaliła odpowiedzialność Obwinionego za czynności związane z rozliczeniem zaliczki. Obowiązki w kierowanej przez Obwinionego jednostce szczegółowych procedur oraz zakresy obowiązków pracowników uczestniczących w tej procedurze nie mogłyby zastąpić formalnego powierzenia Obowiązkiem w przedmiotowych zakresie. Żaden z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy nie może być uznany za dokonujących takiego powierzenia. Dokumentu takiego nie wskazał także Obwiniony w trakcie rozprawy przed GKO.

Przypisanie Obwinionemu szeroko rozumianej odpowiedzialności za nieprawidłowości w dokonaniu rozliczenia zaliczki nie przesądza jeszcze o możliwości przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. O odpowiedzialności w tym znaczeniu można mówić wyłącznie po wskazaniu przepisu prawa, który został naruszony poprzez przypisane Obwinionemu działanie. W orzeczeniu RKO jako naruszone przepisy wskazano art. 189 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w zw. z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Zgodnie z art. 189 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz.885 z późn. zm.), w przypadku niezłożenia wniosku o płatność na kwotę lub w terminie, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 189 ust. 4, od środków pozostałych do rozliczenia, przekazanych w ramach zaliczki, nalicza się odsetki jak dla zaległości podatkowych, liczone od dnia przekazania środków do dnia złożenia wniosku o płatność. Przepis art. 189 ust. 3 odwołuje się do warunków określonych w wydanym na podstawie art. 189 ust. 4 ustawy rozporządzeniu z dnia 18 grudnia 2009 r. Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 223, poz.1786) – nazwanym dalej rozporządzeniem w sprawie warunków i trybu (...). GKO zwraca uwagę, że treść przepisu art. 189 ust. 3 ustawy

sprowadza się do nakazu naliczenia odsetek, w przypadku niezłożenia wniosku zgodnego z określonymi odrębnie wymaganiami. Przypisywany w orzeczeniu RKO czyn nie dotyczy nienaliczenia bądź nieopłacenia należnych odsetek – byłby to zupełnie inny czyn, tak od strony podmiotowej, przedmiotowej, jak i kwalifikacji prawnej. Obwiniony swoim działaniem nie mógł i nie naruszył art. 189 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie ze wskazanym w orzeczeniu RKO przepisem § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków i trybu (...), rozliczenie zaliczki polega na wykazaniu przez beneficjenta wydatków kwalifikowalnych we wnioskach o płatność złożonych do właściwej instytucji, w terminach i na warunkach określonych w umowie o dofinansowanie oraz zgodnie z systemem realizacji danego programu operacyjnego, lub na zwrocie zaliczki. Tym samym przywołany przepis rozporządzenia w sprawie warunków i trybu (...) nie określa samoistnie żadnych terminów, w których należy dokonywać czynności związanych ze składaniem wniosków o płatność. Konstatacja ta przesądza o braku możliwości zarzucenia Obwinionemu naruszenia przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków i trybu (...) bez powiązania tego przepisu z innymi aktami, które określały terminy dokonywania poszczególnych czynności. RKO przywołuje w uzasadnieniu orzeczenia uchwałę Zarządu Województwa określającą obowiązujące w tym zakresie terminy. Wskazanie naruszonego przepisu prawa, zgodnie z art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest koniecznym elementem orzeczenia i ocenie GKO musi być dokonane w sentencji orzeczenia, a nie w jego uzasadnieniu. Kwestia ta ma jednak jeszcze jeden fundamentalny dla oceny postawionych Obwinionemu zarzutów aspekt. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. RKO rozpoznając ponownie przedmiotową sprawę musi więc wskazać, czy przepisy, których naruszenie zarzuca się Obwinionemu – przy uwzględnieniu orzecznictwa interpretującego przepis art. 19 ust. 1 – będzie umożliwiało wskazanie naruszonego przez Obwinionego przepisu prawa.