



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 16 września 2019 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk
Członkowie:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Michał Szczepan Jędrzejczyk
	<i>Członek GKO:</i>	Sławomir Franek (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 września 2019 r., odwołania wniesionego przez obrońcę w imieniu Obwinionych: **(X)** oraz **(Y)**, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt: RKO.WR.711.55.2018, którym uznano:

1. **(X)** – pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu (...) (dalej: Beneficjent), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.) – zwanej dalej uondfp, polegające na niedokonaniu w terminie zwrotu kwoty środków publicznych, związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w łącznej wysokości 220.553,40 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, wskazanych w prawomocnych decyzjach w ramach: Postępowania I – łącznie na kwotę 214.005,97 zł (Decyzja Nr DEFS-O/9/2016 z 21 czerwca 2016 r. na kwotę do zwrotu 48.000,00 zł; Decyzja Nr DEFS-O/8/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. na kwotę do zwrotu 114.645,97 zł; Decyzja Nr DEFS-O/7/2016 z 21 czerwca 2016 r. na kwotę do zwrotu 51.360,00 zł;);

Postępowania II – łącznie na kwotę 6.547,43 zł (Decyzja Nr DEFS-O/4/2017 z 23 maja 2017 r. na kwotę do zwrotu 1.146,95 zł; Decyzja Nr DEFS-O/3/2017 z dnia 23 maja 2017 r. na kwotę do zwrotu 4.884,82 zł; Decyzja nr DEFS-O/3/2017 z dnia 23 maja 2017 r. na kwotę do zwrotu 515,66 zł), czym naruszono przepisy art. 184 ust. 1 w związku z art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm. dalej: ufp) oraz § 13 ust. 1 umów o dofinansowanie poszczególnych projektów: (...) z dnia 23 grudnia 2010 r., (...) z dnia 19 października 2011 r. oraz (...) z 12 września 2012 r., który zobowiązał Beneficjenta do zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w przypadku wykrycia, na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych, nieprawidłowości w wykorzystaniu otrzymanego przez niego dofinansowania;

2. (Y) – pełniącą w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wiceprezesa (...), odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 uondfp, polegające na niedokonaniu w terminie zwrotu kwoty środków publicznych, związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w łącznej wysokości 220.553,40 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, wskazanych w prawomocnych decyzjach w ramach: Postępowania I – łącznie na kwotę 214.005,97 zł (Decyzja Nr DEFS-O/9/2016 z 21 czerwca 2016 r. na kwotę do zwrotu 48.000,00 zł; Decyzja Nr DEFS-O/8/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. na kwotę do zwrotu 114.645,97 zł; Decyzja Nr DEFS-O/7/2016 z 21 czerwca 2016 r. na kwotę do zwrotu 51.360,00 zł); Postępowania II – łącznie na kwotę 6.547,43 zł (Decyzja Nr DEFS-O/4/2017 z 23 maja 2017 r. na kwotę do zwrotu 1.146,95 zł; Decyzja Nr DEFS-O/3/2017 z dnia 23 maja 2017 r. na kwotę do zwrotu 4.884,82 zł; Decyzja nr DEFS-O/3/2017 z dnia 23 maja 2017r. na kwotę do zwrotu 515,66 zł), czym naruszono przepisy art. 184 ust. 1 w związku z art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm. dalej: ufp) oraz § 13 ust. 1 umów o dofinansowanie poszczególnych projektów: (...) z dnia 23 grudnia 2010 r., (...) z dnia 19 października 2011 r. oraz (...) z 12 września 2012 r., który zobowiązał Beneficjenta do zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w przypadku wykrycia, na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych, nieprawidłowości w wykorzystaniu otrzymanego przez niego dofinansowania.

oraz wymierzono obwinionemu

(X)i obwinionej (Y) karę pieniężną w wysokości po 9834,42 zł i obciążono obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa każdego z obwinionych w wysokości po 327,81 zł.

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440) 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 we Wrocławiu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 12 marca 2019 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (dalej: RKO lub Komisja I instancji) uznała (X) – Prezesa Zarządu (...) (dalej: Beneficjent) oraz (Y) – Wiceprezesa (...), odpowiedzialnymi za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440), zwanej dalej uondfp, polegającego na niedokonaniu w terminie zwrotu kwoty środków publicznych, związanych z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w łącznej wysokości 220.553,40 zł wraz z odsetkami czym naruszono przepisy art. 184 ust. 1 w związku z art. 207 ust. 1 ufp oraz § 13 ust. 1 umów o dofinansowanie poszczególnych projektów: (...) z dnia 23 grudnia 2010 r., (...) z dnia 19 października 2011 r. oraz (...) z 12 września 2012 r., który zobowiązał Beneficjenta do zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w przypadku wykrycia, na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych, nieprawidłowości w wykorzystaniu otrzymanego przez niego dofinansowania.

RKO każdemu z Obwinionych na podstawie art. 31 ust.1 pkt 3 uondfp wymierzyła karę pieniężną w wysokości 9.834,42 zł.

Orzeczenie to było wynikiem wniosku o ukaranie z dnia 3 października 2018 r. złożonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach

Sygn. akt BDF1.4800.53.2019

rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu.

RKO ustaliła następujący stan faktyczny. Obwinieni, jako członkowie zarządu Beneficjenta nie dokonali zwrotu w terminie kwot dofinansowania wraz z należnymi odsetkami, które zostały określone w prawomocnych decyzjach administracyjnych, w łącznej wysokości 220.553,40 zł wraz z należnymi odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w ramach: Postępowania I - łącznie na kwotę 214.005,97 zł -Decyzja Nr DEFS-O/9/2016 z 21 czerwca 2016 r. na kwotę do zwrotu 48.000,00 zł; Decyzja Nr DEFS-O/8/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. na kwotę do zwrotu 114.645,97 zł; Decyzja Nr DEFS-O/7/2016 z 21 czerwca 2016 r. na kwotę do zwrotu 51.360,00 zł; Postępowania II - łącznie na kwotę 6.547,43 zł -Decyzja Nr DEFS-O/4/2017 z 23 maja 2017 r. na kwotę do zwrotu 1.146,95 zł; Decyzja Nr DEFS-O/3/2017 z dnia 23 maja 2017 r. na kwotę do zwrotu 4.884,82 zł; Decyzja nr DEFS-O/3/2017 z dnia 23 maja 2017 r. na kwotę do zwrotu 515,66zł. Pomimo wezwań do zapłaty oraz wydania decyzji administracyjnych określających do zwrotu kwoty dofinansowania wykorzystanego przez Beneficjenta z naruszeniem postanowień umów o dofinansowanie projektów, Beneficjent nie dokonał zwrotu kwot dofinansowania wykorzystanego z naruszeniem postanowień umów o dofinansowanie, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z postanowień § 13 ust. 1 tych umów, który zobowiązał Beneficjenta do zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w przypadku wykrycia, na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych, nieprawidłowości w wykorzystaniu otrzymanego przez niego dofinansowania. Beneficjent nie dokonał zwrotu kwoty dofinansowania pomimo orzeczenia obowiązku zwrotu decyzjami administracyjnymi Marszałka Województwa (...) utrzymanymi w mocy decyzjami przez Ministra Inwestycji i Rozwoju.

W ocenie RKO zachowanie Obwinionych wypełniło ustawowe znamiona zarzucanego czynu, tj. art. 13 pkt 8 uoondfp, który stanowi, 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. RKO wskazała jednocześnie, że osobista odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 uoondfp wynika z art. 4a pkt 3 tej ustawy, wskazującego na odpowiedzialność osoby zobowiązanej lub upoważnionej do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub

Sygn. akt BDF1.4800.53.2019

zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje te środki. Z odpisu KRS Stowarzyszenia (...) (dalej także (...)) wynika, że Pan (X) sprawował funkcję Prezesa tego Stowarzyszenia a Pani (Y) była Wiceprezesem Stowarzyszenia. Zdaniem RKO wina Obwinionych nie budzi zastrzeżeń, gdyż jako osoby upoważnione do działania w imieniu Beneficjenta, nie dokonali zwrotu wskazanych środków, czym wypełnili znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. czynu opisanego w art. 13 pkt 8 uondfp.

Rozważając kwestie wymiaru kary RKO uwzględniła dyrektywy zawarte w art. 33 ust. 2 uondfp., z których wynika, że organ orzekający uwzględnia motywy i sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, jak również właściwości, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych. Za okoliczności obciążające uznano bezprawność działania w zakresie stosowania przepisów uondfp.

RKO za najbardziej odpowiednią do stopnia szkodliwości popełnionego przez Obwinionych czynu uznała karę pieniężną w wysokości 3-krotności przeciętnego wynagrodzenia. Stosownie do art. 34a uondfp karę pieniężną można wymierzyć w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny, z tym, że jeżeli skutek naruszenia nie została wpłacona lub zwrócona należność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych w znacznej wysokości – wymierza się karę pieniężną. Ponadto RKO zwróciła uwagę, że Obwinieni byli ukarani karą nagany orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie z dnia 19 lipca 2017 r.

Od orzeczenia z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt: RKO.WR.711.55.2018 odwołanie w imieniu Obwinionych złożył obrońca wskazując, że w orzeczeniu RKO naruszono art. 19 ust. 2 uondfp, gdyż nie wyjaśniono, czy Obwinionym można zarzucić brak należytej staranności w związku z niedokonaniem w terminie zwrotu środków pieniężnych wynikających z decyzji wskazanych w treści zarzutów. W odwołaniu zwrócono uwagę na fakt, że RKO nie zbadała, czy (...) dysponował majątkiem, umożliwiającym dokonanie zwrotu środków pieniężnych.

Biorąc powyższe pod uwagę obrońca wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionych lub o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

GKO po zbadaniu sprawy uznała, że zaskarżone orzeczenie RKO nie może być utrzymane w obiegu prawnym i postanowiła je uchylić oraz przekazać sprawę do ponownego rozpoznania z przyczyn opisanych poniżej.

GKO w pierwszej kolejności dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanego czynu i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uodfp nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny czynu będącego przedmiotem niniejszego postępowania, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy obowiązujące w dacie zarzucanego czynu nie są względniejsze dla Obwinionych.

Zdaniem GKO zasadne są wskazane w odwołaniu zarzuty, że RKO uznając winę Obwinionych nie wykazała, że naruszenia można było uniknąć przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. GKO podkreśla, że uzasadnienie powinno wskazywać logiczny tok myślenia, który doprowadził Komisję I instancji do wydania takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. Pozwala to „ustalić jaki był tok rozumowania RKO i co doprowadziło ją do takich, a nie innych wniosków, których istotę oddaje sentencja orzeczenia” (por. orzeczenie GKO z 27 czerwca 2016 r., BDF1.4800.20.2016). Niedostateczne uzasadnienie orzeczenia w zakresie wskazanym w odwołaniu wzbudza wątpliwości, czy RKO rozważyła wszystkie okoliczności sprawy, które mogły mieć wpływ na podjęte rozstrzygnięcie. W przedmiotowej sprawie RKO powinna przeanalizować sytuację majątkowo-finansową Beneficjenta w okresie popełnienia zarzucanego czynu i wskazać, czy (...) dysponował majątkiem, który mógłby być użyty do zwrotu zobowiązań wynikających ze wskazanych decyzji. Istotnym dla sprawy jest także zbadanie (gdyby sytuacja majątkowo-finansowa nie pozwalała na terminowy zwrot środków), czy Obwinieni, z racji pełnionych funkcji wykazywali się aktywnością, zmierzającą do poprawy tej sytuacji. Dopiero po zbadaniu tych okoliczności można wskazać, czy Obwinieni wykazywali się należyłą starannością wymaganą od osób sprawujących funkcje menedżerskie i rozstrzygać o ich winie.

GKO zwraca także uwagę, że obowiązkiem organów orzekających jest określenie stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych (por. WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2017 r. sygn. akt. V SA/Wa 448/16). Nawet jeśli Komisja I instancji uzna, że w przedmiotowej sprawie można mówić o winie konieczne jest jeszcze rozstrzygnięcie,

czy nie ma podstaw do zastosowania art. 28 ust. 1 uondfp. Dopiero, jeżeli Komisja I instancji uzna winę Obwinionych i oceni, że stopień szkodliwości czynu polegającego na niedokonaniu w terminie zwrotu pobranego dofinansowania, jest wyższy niż znikomy, możliwe jest pociągnięcie Obwinionych do odpowiedzialności w tym zakresie. W przedmiotowej sprawie RKO uzasadniając wysokość wymierzonej kary wskazała wprawdzie na znaczny stopień szkodliwości, to jednak nie wskazała jednoznacznie przesłanek, którymi kierowała się czyniąc takie ustalenia.

GKO podkreśla ponadto, że z treści uzasadnienia RKO nie wynika, aby ocena stopnia zawinienia każdego z Obwinionych rozpatrywana była z osobna, co stanowi istotne uchybienie uzasadnienia orzeczenia, w szczególności, że okoliczności mające wpływ na ocenę zawinienia winno się odnosić do konkretnej osoby, biorąc pod uwagę zasadę indywidualizacji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (por. orzeczenie GKO z dnia 15 września 2016 r.; BDF1.4800.9.2016). Także uzasadniając wysokość wymierzonej kary RKO powinna uwzględnić zasadę indywidualizacji wymiaru kary określoną w art. 33 ust. 3 uondfp, co wynika zarówno z wymogu indywidualnego podejścia do Obwinionych, jak i z konieczności zastosowania dyrektyw wymiaru kary dotyczących cech lub sytuacji konkretnych osób (w tym stopnia zawinienia), a także spełnienia celu w zakresie prewencji indywidualnej. Oznacza to, że nawet jeśli z ustaleń Komisji I instancji wynika, że przesłanki te są dla każdego z Obwinionych takie same, należy to w uzasadnieniu wprost wskazać.

GKO rozstrzygając o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia kierowała się także istotnym uchybieniem występującym w treści samego orzeczenia RKO. Stosownie do art. 135 ust. 3 uondfp w przypadku przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeczenie powinno zawierać określenie m.in. czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Prawidłowe określenie tego elementu stanowi nie tylko o zachowaniu przez organy orzekające wyznaczonych przez ustawodawcę reguł warunkujących m.in. z prawidłowego zebrania środków dowodowych, dokonania właściwej subsumpcji ustalonego przez komisję stanu faktycznego pod określone normy prawne, ale też możliwość obrony obwinionego w stosunku do precyzyjnie sformułowanych zarzutów odnoszących się do czynów popełnionych w określonym czasie. Właściwe określenie czasu przypisywanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych ma podstawowe znaczenie przede wszystkim dla określenia obowiązujących w dacie działania lub zaniechania sprawcy czynu przepisów prawa a wskutek tego, w następstwie weryfikacji, czy zarzucane naruszenie

stanowi czyn penalizowany ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. To moment zarzucanego obwinionemu czynu staje się punktem odniesienia dla badania przez organy prowadzące postępowanie, okoliczności mających wpływ na popełnione naruszenie, towarzyszące naruszeniu, na przedawnienie karalności czynu a wreszcie ustalenie wszelkich elementów wpływających na ewentualną odpowiedzialność obwinionego - stopień winy oraz karę.

Wprawdzie okoliczność, że Obwinieni nie dokonali zwrotu pobranego dofinansowania nie jest kwestionowana i znajduje oparcie w dokumentach, to jednak rolą Komisji I instancji jest wskazanie terminu zarzucanego czynu zgodnie z treścią art. 207 ustawy o finansach publicznych. Zwrócić przy tym należy, że z treści art. 207 ustawy o finansach publicznych wynika, że środki pochodzące z dofinansowania podlegają zwrotowi w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, a zgodnie z brzmieniem art. 21 uodfnp za czas, w którym sprawca zaniechał działania, uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić. W przedmiotowej sprawie podstawą do zwrotu dofinansowania było kilka decyzji, stąd wymagane jest wskazanie czasu popełnienia zarzucanych czynów z uwzględnieniem terminu doręczenia każdej z nich.

Uwzględniając powyższe GKO orzekła, jak w sentencji.