

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 8 lipca 2024 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Wojciech Robaczyński (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Katarzyna Łyszczarz
	Członek GKO:	Sławomir Mosór
Protokolant:		Kinga Kozłowska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki**,

po rozpoznaniu na rozprawie 8 lipca 2024 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...), zam. (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej z 23 stycznia 2023 r. w sprawie o sygn. akt: BM-ZKR-361-1-88/2021, którym Komisja uznała Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu (...) sp. z o.o. z siedzibą w (...), za odpowiedzialnego zarzutu naruszenia 19 września 2019 r. dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 13 pkt 8 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹, polegającego na niedokonaniu zwrotu środków w kwocie 302 023,18 zł – stosownie do decyzji PARP z 29 lipca 2019 r., nr (...), związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, przyznanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie na podstawie umowy o dofinansowanie z 25 czerwca 2014 r., na realizację projektu pn.: „Rozwój działalności eksportowej firmy (...) poprzez

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 104 ze zm.) – zwanej uondfp

wdrożenie Planu Rozwoju Eksportu”, co stanowi naruszenie art. 207 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych²

oraz wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 10 000,00 zł i obciążyła kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 443,46 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, 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:

Orzeczeniem z 23 stycznia 2023 r. (BM-ZKR-361-1-88/2021) Międzyresortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, (zwana dalej „Komisją I instancji” lub „MKO”), uznała Obwinionego (...), pełniącego w dacie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję prezesa zarządu (...) sp. z o.o. z siedzibą w (...), obwinionego o naruszenie 19 września 2019 r. dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 13 pkt 8 uondfp, polegającego na niedokonaniu zwrotu środków w kwocie 302 023,18 złotych - stosownie do decyzji z 29 lipca 2019 r., nr (...) - związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, przyznanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w Warszawie, (zwaną dalej „PARP”), na podstawie umowy o dofinansowanie z 25 czerwca 2014 r., na realizację projektu, pn. „Rozwój działalności eksportowej firmy (...) poprzez wdrożenie Planu Rozwoju Eksportu”, co stanowi naruszenie art. 207 ust 1 pkt 2 ufp. MKO na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 uondfp wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 10 000,00 zł oraz zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp zobowiązała go do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowanych kosztów postępowania w kwocie 443,46 zł.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) – zwanej ufp

W toku postępowania ustalono:

25 czerwca 2014 r. pomiędzy PARP, reprezentowaną przez Fundację Małych Średnich Przedsiębiorstw - Regionalną Instytucję Finansującą, zwaną dalej „RIF” a Beneficjentem została zawarta umowa o dofinansowanie nr (...), zwana dalej „Umową”. Przedmiotem Umowy było dofinansowanie projektu pt. „Rozwój działalności eksportowej firmy (...) poprzez wdrożenia planu rozwoju eksportu”, zwanego dalej „Projektem”. Umowa została zmieniona dwoma aneksami nr (...) z 9 listopada 2014 r. i nr (...) z 6 marca 2015 r. Projekt był realizowany ze środków publicznych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Maksymalna kwota dofinansowania, zgodnie z § 5 ust. 1 Umowy miała wynosić 409 900,00 złotych. Beneficjent zobowiązał się do realizacji Projektu w pełnym zakresie, w terminie wskazanym w § 6 ust. 3 Umowy tj. od 1 lutego 2014 r. do 30 listopada 2015 r. z należytą starannością, zgodnie z Umową i jej załącznikami. Zgodnie z § 6 ust. 2 Umowy wydatkami kwalifikującymi się do objęcia wsparciem mogły być wydatki, które zostały prawidłowo udokumentowane. Stosownie do § 8 ust. 1 i 2 Umowy, Beneficjent zobowiązany był do osiągnięcia założonych celów i wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie oraz do utrzymania trwałości projektu przez okres co najmniej 3 lat od dnia zakończenia realizacji Projektu. Umowa regulowała również kwestie związane z kontrolą Projektu (§ 10 Umowy) oraz obszar dotyczący promocji i informacji (§ 11 Umowy). Uwzględniając postanowienia § 6 ust. 7 Umowy zakończenie realizacji Projektu nastąpiło w dniu złożenia wniosku o płatność końcową, tj. 30 listopada 2015 r., zatem okres trwałości Projektu upłynął 30 listopada 2018 r. We wniosku o dofinansowanie Beneficjent zobowiązał się do realizacji Projektu, którego celem było rozpoczęcie działalności eksportowej umożliwiającej poprawę konkurencyjności Spółki na rynku rumuńskim, francuskim, niemieckim, brytyjskim i łotewskim; rozwój rynków docelowych i poprawę rentowności działania. Beneficjent zobowiązał się do osiągnięcia wskaźników Projektu produktu i rezultatu na poziomie określonym we wniosku o dofinansowanie. Na podstawie wniosków o płatność Beneficjentowi wypłacano dofinansowanie (refundacja) w okresie od 22 grudnia 2014 r. do 7 marca 2016 r. W dniach 30 maja i 1 czerwca 2016 r. RIF przeprowadziła kontrolę Projektu w wyniku, której stwierdzono szereg zastrzeżeń/nieprawidłowości w realizacji Projektu, opisując je w skierowanej do Beneficjenta Informacji pokontrolnej z 22 czerwca 2016 r., zobowiązując Beneficjenta do dostarczenia wyjaśnień/dokumentów

dotyczących stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości. W okresie od 22 lipca 2016 r. do 20 grudnia 2016 r. Beneficjent, a głównie jego pełnomocnik składali wyjaśnienia i uzupełnienia, jednak ostatecznie RIF stwierdziła, że mimo przedłużenia czasu na ich złożenie, Beneficjent nie zrealizował zaleceń pokontrolnych, co skutkowało oceną, że Beneficjent nie zrealizował w pełni harmonogramu rzeczowo-finansowego, nie potwierdził części wskaźników produktu i rezultatu, a część postępowań na wybór wykonawców w ramach Projektu została przeprowadzona z naruszeniem postanowień § 12 Umowy. Z uwagi na zatwierdzenie przez RIF raportu z kontroli z wynikiem negatywnym, PARP pismem z 30 czerwca 2017 r., działając na podstawie art. 207 ust. 8 ufp wezwała Beneficjenta do zwrotu wypłaconego dofinansowania w wysokości 302 023,18 złotych wraz z odsetkami w wysokości, jak dla zaległości podatkowych. Beneficjent w okresie od 8 sierpnia 2017 r. do 7 marca 2018 r. uzupełniał wyjaśnienia w sprawie nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli, jednakże nadal nie przedstawił, w ocenie PARP, dokumentów potwierdzających osiągnięcie wszystkich wskaźników rezultatu oraz wskaźnika produktu w postaci liczby dokumentów opracowań koncepcji stworzonych w zakresie działań wskazanych w pkt. 13 lit. d-f wniosku o dofinansowanie.

Wobec braku zwrotu środków, PARP wszczęła z urzędu postępowanie administracyjne, w toku którego Beneficjent nie zapoznał się z materiałem dowodowym, nie złożył dodatkowych wyjaśnień; pismo PARP w tej sprawie z 10 stycznia 2019r. nie zostało odebrane i uznano jego doręczenie zastępcze. Postępowanie administracyjne zostało zakończone wydaniem 29 lipca 2019 r. przez PARP decyzji administracyjnej nr (...) określającej obowiązek zwrotu przez Beneficjenta dofinansowania w kwocie 302 023,18 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków na rachunek Spółki do dnia dokonania zwrotu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji. W decyzji PARP stwierdziła, że Beneficjent wykorzystał dofinansowanie z naruszeniem procedur, o których mowa w umowie o dofinansowanie (art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp). Decyzja z 29 lipca 2019 r. nie została odebrana przez Beneficjenta, w związku z tym na podstawie art. 44 Kodeksu postępowania administracyjnego³, została

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572 ze zm.) – zwanej kpa

uznana za doręczoną 20 sierpnia 2019 r. Od decyzji nie zostało złożone odwołanie, w związku z czym stała się ostateczna 4 września 2019 r.

31 października 2019 r. PARP skierowała do Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego Warszawa - Śródmieście tytuł wykonawczy celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji. Do dnia sporządzenia zawiadomienia PARP nie odzyskała żadnych środków finansowych.

Komisja I instancji stwierdziła, że biorąc pod uwagę art. 24 ust. 1 uondfp, określający reguły intertemporalne stosowane w razie zmiany przepisów w okresie pomiędzy datą popełnienia zarzucanego we wniosku o ukaranie czynu a datą orzekania, zastosowała do oceny rozpoznawanego czynu stan prawny obowiązujący w czasie orzekania, uznając że przepisy obowiązujące w czasie ich popełnienia nie były względniejsze dla sprawy.

Art. 13 pkt 8 uondfp 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. Z kolei art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp stanowi, że w przypadku, gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 - podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy.

W niniejszej sprawie, w ocenie Komisji I instancji „(...) zaistniały przesłanki do uznania, że nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 uondfp, tj. istnieje ważna podstawa prawna do żądania zwrotu środków publicznych przekazanych przez PARP, w postaci ostatecznej i prawomocnej decyzji administracyjnej z dnia 29 lipca 2019 r. o nr (...), określającej obowiązek zwrotu przez Beneficjenta dofinansowania w kwocie 302 023,18 zł wraz z odsetkami w wysokości, jak dla zaległości podatkowych Dofinansowanie to nie zostało zwrócone w terminie tj. do dnia 18 września 2019 r., a egzekucja pozostała

bezskuteczna. Wskazać należy, że okoliczności tego naruszenia nie budzą wątpliwości i zostały udowodnione”.

Odnosząc się do strony podmiotowej analizowanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja I instancji uznała, że Obwiniony „(...) pełniący w dniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję prezesa zarządu spółki (...) sp. z o.o. z siedzibą w (...), która była Beneficjentem środków publicznych przyznanych na mocy Umowy, znajduje się w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych według art. 4 ust. 1 pkt 4 uondfp”. Przepis ten stanowi, że odpowiedzialności podlegają, z zastrzeżeniem art. 4a osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami.

MKO uznała następnie, „iż Obwiniony podlega odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 4a pkt 3 uondfp, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 13 uondfp podlegają osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje takie środki”.

Komisja I instancji stwierdziła dalej: „W przedmiotowej sprawie Beneficjentem środków publicznych była osoba prawna - (...) sp. z o.o. z siedzibą w (...), a zgodnie z art. 201 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁴, zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę. Obwiniony pełnił funkcję członka zarządu, a następnie prezesa zarządu ww. spółki, i był uprawniony do jej reprezentacji w okresie relewantnym dla przypisania odpowiedzialności za czyn będący przedmiotem niniejszego postępowania. Obwiniony zawarł Umowę podstawową i dwa aneksy do niej, a także, co wskazał w wyjaśnieniach, brał czynny udział w realizacji Projektu. Był także wg danych z KRS (informacja odpowiadająca odpisowi pełnemu z dnia 10 sierpnia 2021 roku) na dzień 19 września 2019 r. tj. na dzień następujący po dniu, w którym zgodnie z decyzją PARP

⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 18) – zwanej ksh

z dnia 29 lipca 2019 r., Beneficjent winien dokonać zwrotu dofinansowania - uprawniony do samodzielnego reprezentowania Spółki. Mając to na uwadze, w ocenie Komisji, Obwiniony jako prezes zarządu spółki będącej Beneficjentem jest podmiotowo zdolny do ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

MKO podkreśla: „Stosownie do brzmienia art. 19 ust. 1 i 2 uondfp odpowiedzialność ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Warunkiem przypisania winy jest niedołożenie staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie ww. obowiązku. Nie można ponosić odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na którego zaistnienie nie ma się wpływu”.

Zdaniem MKO: „Przeprowadzone postępowanie dowodowe potwierdziło odpowiedzialność Obwinionego z tytułu zarzucanego mu czynu. W przedmiotowej sprawie nie zachodzą okoliczności wyłączające winę Obwinionego. Na winę Obwinionego wpływa niezachowanie należytej staranności i ostrożności wymaganej w danych okolicznościach z jednoczesnym przewidywaniem możliwości popełnienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Niezachowanie staranności wymaganej w danych okolicznościach, zachodzi gdy możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych Obwiniony przewidywał albo mógł przewidzieć. Niezachowaniem wymaganej w danych okolicznościach staranności, będącej warunkiem przypisania winy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, było w niniejszej sprawie niedokonanie w terminie oraz w należytej wysokości zwrotu nienależnie pobranych środków publicznych, przy zaniechaniu jakichkolwiek działań na rzecz dokonania ich zwrotu. Zważyć należy, że Obwiniony podejmując się realizacji Projektu, poprzez złożenie wniosku o dofinansowanie i podpisanie Umowy przyjął na Spółkę wszystkie zobowiązania wynikające z tej Umowy, w tym zobowiązania do pełnej realizacji Projektu na warunkach szczegółowo opisanych w Umowie, w tym w załącznikach do niej oraz uzyskania określonych

wskaźników rezultatu opisanych we wniosku o dofinansowanie, a także obowiązki w zakresie określonego trybu i procedur rozliczenia Projektu”.

Komisja I instancji stwierdziła następnie: „Podpisując Umowę i realizując Projekt Obwiniony winien mieć świadomość, że Umowa ta jest umową rezultatu, a zarazem Umową, która w zamian za otrzymane dofinansowanie nakłada na Beneficjenta szereg obowiązków tak co do prawidłowego przeznaczenia środków jak i dochowania wymaganych nią procedur oraz respektowania innych zobowiązań w tym co do kwalifikowalności wydatków, obowiązków informacyjnych itd. W ocenie Komisji orzekającej, każdy zarządzający podejmując się określonych zadań winien dysponować odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, mając na uwadze zawodowy charakter działalności członków organów zarządzających. W niniejszej sprawie Obwiniony nie dopełnił szeregu obowiązków wynikających z Umowy, co w konsekwencji spowodowało powstanie nieprawidłowości, a ich nieusunięcie doprowadziło do określenia obowiązku zwrotu dofinansowania”.

W odniesieniu do kwestii możliwości przypisania Obwinionemu zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Komisja I instancji stwierdziła, że „(...) nie dopatrzyła się w postępowaniu Obwinionego należytej staranności czy też ostrożności wymaganej od osoby gospodarującej środkami publicznymi. Okoliczność, że Obwiniony podjął próbę wyjaśnienia nieprawidłowości stwierdzonych przez PARP, nie może być sama w sobie okolicznością ekskulpującą niezależnie od tego czy Obwiniony działałby sam, czy - jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie - przez pełnomocnika. Zauważyć należy, że pełnomocnik działa w imieniu i na rachunek mocodawcy. W ocenie Komisji orzekającej samo powołanie pełnomocnika i oddanie mu niejako pełnej inicjatywy w rozliczeniu Projektu oraz brak pełnej wiedzy o działaniach pełnomocnika, świadczą w ocenie Komisji orzekającej, dodatkowo negatywnie o postawie Obwinionego, o braku dbałości i sumienności w realizacji przyjętych Umową zobowiązań i niezachowaniu należytej staranności. Potwierdził to sam Obwiniony, uzasadniając kilkakrotnie brak swojej wiedzy co do przedmiotowej sprawy, faktem powołania pełnomocnika oraz powołując się na zapewnienia pełnomocnika, o złożeniu wszystkich wymaganych wyjaśnień żądanych przez PARP”.

Ponadto: „Niezależnie od powyższego Komisja orzekająca uznała, iż Obwiniony nie wykazał żadnej aktywności ani zainteresowania sprawami rozliczenia Umowy, a po wydaniu decyzji

określającej obowiązek zwrotu dofinansowania - podjęciem jakichkolwiek starań na rzecz zwrotu środków. Takie zachowanie nie może być uznane za niezawinione w odniesieniu do osób sprawujących funkcje menedżerskie w spółce prawa handlowego. Obwiniony stwierdził jedynie, że ani on sam, ani Spółka nie byli w stanie spłacić tak wysokiego zadłużenia, z uwagi na wydatkowanie wszystkich środków na wyjazdy, udział w różnych targach i spotkania z klientami. Z tych wyjaśnień, w ocenie Komisji Orzekającej wyraźnie wynika, że Obwiniony nie podjął żadnych działań, w tym przewidzianych np. Prawem upadłościowym, co mogłoby wskazywać na dochowanie należytej staranności wymaganej od osoby pełniącej funkcję organu zarządzającego spółki prawa handlowego”.

MKO uznała, że „pismo Obwinionego z dnia 11 października 2021 r. skierowane do Rzecznika, doręczone po złożeniu wniosku o ukaranie, w którym wnosi on o przywrócenie terminu do złożenia wyjaśnień (odnośnie realizacji Projektu) nie zmienia w żaden sposób oceny Komisji orzekającej, odnośnie biernej postawy Obwinionego, po wydaniu przez PARP decyzji określającej obowiązek zwrotu dofinansowania. Adresatem takiego wniosku, po wydaniu decyzji przez PARP i uzyskaniu przez nią przymiotu ostateczności, nie może być ani Rzecznik ani Komisja orzekająca, która nie jest właściwa w sprawach wynikających z postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie i na zasadach określonych w ufp. Zarówno Rzecznik jak i Komisja orzekająca są uprawnieni do badania przestępstw czynów zabronionych penalizowanych w przepisach uondfp. W ocenie Komisji orzekającej Obwiniony miał zagwarantowaną realną możliwość składania wyjaśnień do PARP, tak w ramach realizacji zaleceń pokontrolnych, jak i w toku postępowania administracyjnego oraz poprzez złożenie odwołania od decyzji PARP - z czego nie skorzystał”.

Zdaniem MKO, Obwiniony miał możliwość podjęcia działań, które pozwoliłyby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych „poprzez zachowanie wymaganej prawem należytej staranności, zaangażowanie, aktywność i skorzystanie z instrumentów prawnych przewidzianych prawem, w tym prawem upadłościowym lub restrukturyzacyjnym. W świetle zebranego materiału dowodowego, niezastosowanie się Obwinionego do decyzji PARP z dnia 29 lipca 2019 r. o zwrocie dofinansowania musi zostać ocenione jako działanie zawinione”.

W kwestii orzeczonej kary Komisja I instancji stwierdziła, że miała na uwadze wagę naruszonych przez Obwinionego obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także

skutki dla ładu finansów publicznych. MKO stwierdziła następnie: „Przyjmując za podstawę charakter i okoliczności uzasadniające odpowiedzialność Obwinionego za naruszenie art. 13 pkt 8 uondfp, stanowiące zarazem naruszenie art. 207 ust. 1 pkt 2 ufp, należy uznać, że Obwiniony, jako profesjonalny zarządzający Spółką nie dochował procedur wynikających z Umowy, która jest umową o udzielenie pomocy publicznej, a istotą tej umowy jest przekazanie pomocy ze źródeł publicznych na rzecz wybranego przedsiębiorcy, w celu uzyskania przez niego korzyści finansowej z przeznaczeniem na realizację określonego Projektu. Przyznanie pomocy odnosi skutek w postaci przysporzenia korzyści Beneficjentowi, którego pozycja staje się uprzywilejowana względem innych przedsiębiorców, którzy takiej pomocy nie otrzymali. Naruszenie procedur Umowy i brak zwrotu środków przez Beneficjenta stanowi zarazem nieprawidłowość w rozumieniu przepisów prawa UE, która skutkuje obowiązkiem dokonania przez państwo członkowskie korekty finansowej, a niezwrócona kwota dofinansowania stanowi szkodę rzeczywistą polegającą na sfinansowaniu nieuzasadnionych wydatków. W sprawie niniejszej kwota niezwróconego dofinansowania jest znaczna, wynosząc 302 023,18 złotych, a Obwiniony nie podjął żadnych działań na rzecz jej zwrotu, stwierdzając jedynie jej skonsumowanie. W tych warunkach, Komisja orzekająca oceniła, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynu, zarzucanego Obwinionemu jest znaczny”.

W zakresie orzeczonej kary Komisja I instancji przywołała art. 33 ust. 1, ust. 1a pkt 2, ust. 2-3 uondfp, stwierdzając, że w świetle tych przepisów organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. Wymierzając karę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wywołujące skutki finansowe, organ orzekający bierze pod uwagę również relację wysokości skutku finansowego do wysokości kwoty środków publicznych przekazanych do wykorzystania lub dysponowania w roku budżetowym podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych. Wymierzając karę, organ orzekający uwzględnia motyw 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 oraz zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Okoliczności wpływające na wymiar kary uwzględnia się tylko co do osoby, której dotyczą.

Zdaniem MKO: „Uwzględniając znaczny stopień szkodliwości zarzucanego Obwinionemu naruszenia dla ładu finansów publicznych (o czym świadczy chociażby wysokość kwoty objętej naruszeniem, przekraczając kwotę stanowiącej „mienie znacznej wartości” w rozumieniu art. 115 § 5 Kodeksu karnego⁵), jak i fakt, że Obwiniony nie podjął jakichkolwiek działań zmierzających do uniknięcia naruszenia lub ograniczenia jego skutków, Komisja orzekająca podzieliła stanowisko Rzecznika w tej sprawie i postanowiła wymierzyć Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 10.000 złotych, zgodnie z art. 31 ust. 3 uondfp, mając na uwadze, że ten rodzaj kary spełni cele w zakresie społecznego oddziaływania, zapobiegania i dyscyplinowania w stosunku do Obwinionego, a także cele prewencji ogólnej”.

Zdaniem MKO: „W przekonaniu Komisji orzekającej, w toku prowadzonego postępowania Obwiniony nie przedstawił żadnych ważkich okoliczności, które uzasadniałyby rozważenie innej wysokości kary pieniężnej lub innego rodzaju kary, niż wymierzona, a samo w sobie - stawienie się na rozprawę Obwinionego - nie jest wystarczające do uznania, iż spełnione zostały cele prewencji indywidualnej. W ocenie Komisji orzekającej przeważyły: negatywna ocena braku osobistego zaangażowania Obwinionego w rozliczenie Projektu, jak również brak zainteresowania efektami działań pełnomocnika i sprawami Spółki, której był nie tylko współnikiem ale członkiem zarządu, a następnie prezesem zarządu, uprawnionym do jej samodzielnej reprezentacji, tudzież bierność po wydaniu decyzji administracyjnej przez PARP i brak działań na rzecz zwrotu dofinansowania”.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp..

Od powyższego orzeczenia odwołanie pismem z 22 marca 2023 r. wniósł Obwiniony, który zaskarżył orzeczenie MKO w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17) – zwanej kk (przypis GKO)

Obwiniony stwierdził: „Wskazuję, że w wymienionym wyżej orzeczeniu zostałem uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz orzeczono wobec mnie karę pieniężną w wysokości 10.000 złotych. Z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia nie sposób się dowiedzieć, co skłoniło Komisję do określenia takiej właśnie wysokości kary pieniężnej. Co prawda mieści się ona w ustawowych widełkach, jednak pragnę zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 33 ust. 2 uondfp, wymierzając karę, organ orzekający uwzględnia motyw 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 oraz zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych”.

Zdaniem Obwinionego: „Organ orzekający nie wziął pod uwagę w ogóle faktu, że ja, jako członek zarządu beneficjenta, faktycznie nie zajmowałem się sprawami spółki od 2019 r., zostałem formalnie odwołany przez zgromadzenie wspólników na początku 2021 a zatem bezspornie co najmniej od tego czasu nie miałem żadnych środków prawnych aby podejmować jakiegokolwiek działania zmierzające do spłaty zobowiązań wynikających z decyzji PARP.”

Obwiniony wskazał ponadto: „(...) jest to pierwszy przypadek, w całej mojej wieloletniej karierze zawodowej, w której niejednokrotnie miałem do czynienia ze środkami publicznymi, w której doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. A zatem i ta okoliczność, biorąc pod uwagę dotychczasową niekaralność za jakiegokolwiek czyny (zarówno o charakterze karnym, jak i dyscyplinarnym) także powinna być wzięta pod uwagę przy ustalania wysokości kary pieniężnej”.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, zwana dalej „Główną Komisją Orzekającą” lub „GKO”, zważyła, co następuje:

Rozstrzygnięcie Komisji I instancji jest prawidłowe i powinno pozostać w obrocie prawnym, zaś odwołanie złożone przez Obwinionego nie jest zasadne.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca dokonała oceny stanu prawnego sprawy w kontekście zasady wynikającej z art. 24 ust. 1 uondfp. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje

ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Po przeprowadzeniu analizy przepisów prawa istotnych dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, GKO stwierdza, podobnie jak uczyniła to Komisja I instancji, że biorąc pod uwagę art. 24 ust. 1 uondfp, zastosowała do oceny rozpoznawanego czynu stan prawny obowiązujący w czasie orzekania, uznając że przepisy obowiązujące w czasie ich popełnienia nie były względniejsze dla sprawcy.

Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że stan faktyczny został ustalony przez Komisję I instancji w sposób prawidłowy. Nie budzi wątpliwości – i nie jest także kwestionowany przez Obwinionego – fakt, iż wobec niewywiązania się z zawartej z PARP umowy została wydana przez PARP decyzja administracyjna określająca obowiązek zwrotu przez Beneficjenta dofinansowania w kwocie 302 023,18 zł wraz z odsetkami. Jest także bezsporne, że przedmiotowa kwota dofinansowania nie została przez Beneficjenta zwrócona. Zachodzi zatem sytuacja wypełnienia przedmiotowych przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 8 uondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie w terminie lub w należytej wysokości zwrotu kwoty środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych.

Główna Komisja Orzekająca w pełni podziela ustalenia i oceny MKO w zakresie wskazania Obwinionego jako osoby odpowiedzialnej za powyższe naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W szczególności prawidłowa jest ocena, że na zawinione zaniechanie Obwinionego wskazuje to, że nie wykazał on żadnej aktywności w kierunku prawidłowego rozliczenia Umowy, a po wydaniu decyzji określającej obowiązek zwrotu dofinansowania – w kierunku podjęcia działań zmierzających do zwrotu środków. Takie zachowanie świadczy o niezachowaniu należytej staranności w rozumieniu art. 19 ust. 2 uondfp Obwinionego, jako osoby należącej do kręgu sprawujących funkcje menedżerskie w spółce prawa handlowego. Zgodnie z tym przepisem, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia, zaś nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie

lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. W związku z brzmieniem tego przepisu należy stwierdzić, że trafnie Komisja I instancji zwróciła uwagę, że podpisując stosowną umowę i realizując przewidziany w jej treści projekt, Obwiniony zdawał sobie sprawę z tego, że w zamian za otrzymane dofinansowanie, nałożono na beneficjenta szereg obowiązków, w szczególności co do prawidłowego wykorzystania środków, jak i przestrzegania pokreślonych procedur. Zdaniem GKO, Obwiniony – jako prezes zarządu Spółki – powinien tak prowadzić jej sprawy, aby respektować nałożone na nią zobowiązania. W szczególności na Obwinionym ciążyły obowiązki, których Obwiniony nie dopełnił, zadbania o możliwość zwrotu dofinansowania w przypadku nieosiągnięcia celów projektu. Główna Komisja Orzekająca dostrzega przy tym fakt, że w rzeczywistości gospodarczej każde działanie wiąże się z ryzykiem nieosiągnięcia zamierzonego celu. Jednak MKO trafnie zauważyła, że Obwiniony prowadząc sprawy Spółki nie podjął żadnych działań, np. przewidzianych w ustawie – Prawo upadłościowe⁶, których podjęcie mogłoby wskazywać na dochowanie należytej staranności wymaganej od osoby pełniącej funkcję organu zarządzającego spółki prawa handlowego.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, każdy zarządzający podejmując się określonych zadań winien dysponować odpowiednią wiedzą i doświadczeniem, mając na uwadze zawodowy charakter działalności członków organów zarządzających. W niniejszej sprawie Obwiniony nie dopełnił szeregu obowiązków wynikających z zawartej z PARP umowy o dofinansowanie, co w konsekwencji spowodowało powstanie nieprawidłowości, a ich nieusunięcie doprowadziło do określenia obowiązku zwrotu dofinansowania. Należy też zauważyć, że nie może być skuteczny argument zawarty w odwołaniu, że Obwiniony „faktycznie nie zajmował się” sprawami Spółki od 2019 r., zaś został odwołany przez zgromadzenie wspólników na początku 2021 r. Przypisany Obwinionemu czyn został popełniony w dacie (19 września 2019 r.), w której pełnił on funkcję kierowniczą w Spółce, a zatem ponosi on za to odpowiedzialność.

Główna Komisja Orzekająca jako nietrafny uznała argument podniesiony na rozprawie przez Obrońcę Obwinionego, który stwierdził, że w jego ocenie orzeczenie wydane przez MKO jest wadliwe, gdyż Komisja I instancji - stwierdzając, że Obwiniony jest winny naruszenia

⁶ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo Upadłościowe (Dz. U z 2024 r., poz. 794)

dyscypliny finansów publicznych - nie podjęła działań zmierzających do ustalenia, jaki jest to rodzaj winy, tzn. czy to jest wina umyślna czy nieumyślna, a jeżeli jest to wina nieumyślna, to czy jest to rażące niedbalstwo czy lekkomyślność. Argumentacja w tym kierunku została także podniesiona w piśmie z 20 maja 2024 r., zatytułowanym „Uzupełnienie odwołania”. Należy jednak zauważyć, że w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma obecnie podstaw do wyróżniania formy winy, którą cechuje się zachowanie osoby odpowiedzialnej. Pierwotnie – do czasu nowelizacji, która weszła w życie 11 lutego 2012 r. – uondfp zawierała art. 22, którego brzmienie było następujące:

1. Odpowiedzialność jest ponoszona zarówno za umyślne, jak i nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
2. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione umyślnie, jeżeli sprawca miał zamiar je popełnić, to jest chciał je popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia na to się godził.
3. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia popełnił je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał albo mógł przewidzieć.

W aktualnym stanie prawnym (dotyczy to zarówno daty popełnienia zarzucanego czynu, jak i daty orzekania przez Komisję I instancji oraz daty orzekania przez GKO) art. 22 uondfp nie obowiązuje, w wyniku czego – w kontekście rozwiązania przyjętego w powołanym art. 19 ust. 2 uondfp – nie ma podstaw do wyróżniania w treści uzasadnienia orzeczenia, czy zdaniem organu orzekającego zachowanie Obwinionego charakteryzowało się umyślnością, czy nieumyślnością, zaś jeśli nieumyślnością, to czy chodziło o lekkomyślność, czy niedbalstwo. Zauważyć należy, że od 11 lutego 2012 r. kryterium oceny zachowania jako zawinionego stało się zachowanie staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Stanowi to wyraz przyjęcia przez ustawodawcę w odniesieniu do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tzw. normatywnej teorii winy. O możliwości przypisania obwinionemu winy przesądza zatem

to, czy w konkretnej sprawie można mu postawić zarzut niezachowania należytej staranności w rozumieniu art. 19 ust. 2 uondfp.

Wskazana wyżej zmiana treści uondfp musi być uznana za rodzącą istotne skutki normatywne. Rezygnacja przez ustawodawcę z pojęć umyślności i nieumyślności ma określone konsekwencje, przy czym najistotniejsze jest to, że nie można od adresem organu orzekającego stawiać zarzutu, że nie odniósł się do podziału na czyny popełnione z winy umyślnej i winy nieumyślnej, zaś w ramach tej drugiej, do kwalifikacji zachowania jako charakteryzującego się lekkomyślnością czy niedbalstwem. Dotyczy to także realiów niniejszej sprawy. Nie można zatem przyjąć, aby uzasadnienie orzeczenia Komisji I Instancji było wadliwe z tego powodu, że nie odnosi się do kryteriów oceny zachowania, z których zrezygnował ustawodawca nie tylko przed datą popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu, ale i przed podpisaniem umowy o dofinansowanie.

Analizując powyższe, Główna Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę to, że okoliczności podmiotowe tradycyjnie zwane „stosunkiem sprawcy do czynu” – choć nie wynika z nich obowiązek formalnego kwalifikowania zachowania jako umyślnego lub nieumyślnego - mają znaczenie przy podejmowaniu decyzji o rodzaju lub wymiarze kary. Pojawia się w związku z tym konieczność oceny orzeczenia Komisji Instancji z punktu widzenia orzeczonej kary.

Główna Komisja Orzekająca rozważyła także argumenty podniesione przez Obwinionego, który w złożonym odwołaniu kwestionuje prawidłowość orzeczenia w zakresie kary. Odnosząc się do wymierzenia kary pieniężnej w wysokości 10.000 zł Obwiniony zarzuca Komisji I Instancji, że „(...) Z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia nie sposób się dowiedzieć, co skłoniło Komisję do określenia takiej właśnie wysokości kary pieniężnej. Co prawda mieści się ona w ustawowych widełkach, jednak pragnę zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 33 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymierzając karę, 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 oraz zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych”.

Główna Komisja Orzekająca stoi na stanowisku, że orzeczenie MKO w zakresie orzeczonej wobec Obwinionego kary nie może zostać uznane za nieprawidłowe. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 34a uondfp, karę pieniężną albo karę nagany można wymierzyć w szczególności w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny, z tym że jeżeli skutek naruszenia:

- 1) nie została wpłacona lub zwrócona należność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych w znacznej wysokości,
- 2) bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia zaciągnięto zobowiązanie lub dokonano wydatku w znacznej wysokości,
- 3) zapłacono ze środków publicznych odsetki, kary lub opłaty albo oprocentowanie w znacznej wysokości,
- 4) udzielono zamówienia publicznego z istotnym naruszeniem zasady uczciwej konkurencji lub zasady równego traktowania wykonawców

- wymierza się karę pieniężną.

Główna Komisja Orzekająca zauważa, że w rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, o której mowa w art. 34a pkt 1 uondfp, tzn. nie została wpłacona lub zwrócona należność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych w znacznej wysokości, w tym przypadku dotyczy do niezwrócenia dofinansowania, co do którego obowiązek zwrotu wynikał z prawomocnej decyzji PARP z 29 lipca 2019 r. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie formułuje wprawdzie kryteriów oceny należności jako należności „w znacznej wysokości”, jednak – zdaniem GKO - kwota 302.023,18 zł może być za taką uznana. Pomocniczo można odwołać się tu do art. 115 § 5 i § 7 kk, ustalających jako próg dla wielkości stanowiących „znaczną wartość” kwotę 200.000 zł. W związku z tym stwierdzić należy, że wymierzenie Obwinionemu kary pieniężnej było uzasadnione w świetle art. 34a uondfp. W związku z zarzutem sformułowanym w złożonym odwołaniu, ocenić należało także nie tylko zasadność, ale i wysokość orzeczonej kary.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 uondfp, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu

wypoczynkowego - należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia. Z kolei z art. 31 ust. 3 uondfp wynika, że jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 2, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

W niniejszej sprawie Komisja I instancji przyjęła za podstawę orzeczenia o wymiarze kary powołany wyżej art. 31 ust. 3 uondfp, co oznacza że przyjęła iż nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, o którym mowa w art. 31 ust. 2 uondfp. Główna Komisja Orzekająca zauważyła, że z treści uzasadnienia orzeczenia MKO nie wynika, dlaczego przyjęła ona jako podstawę określenia wymiaru kary art. 31 ust. 3 uondfp. Z tego względu w toku postępowania przed GKO podjęto próbę ustalenia wysokości wynagrodzenia Obwinionego, zgodnie z art. 31 ust. 2 uondfp. Dla dokonania tego ustalenia, Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej skierował do Zarządu spółki (...) w (...), pismo o dostarczenie informacji o średnim miesięcznym wynagrodzeniu Obwinionego - obliczanego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego – należnego w 2019 r. Pismo zostało dwukrotnie awizowane pod adresem wskazanym jako siedziba Spółki, a następnie zwrócone do GKO z adnotacją o niepodjęciu korespondencji w terminie. Wobec powyższego uznać należy, że została spełniona przesłanka określona w art. 31 ust. 3 uondfp, tzn. nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, o którym mowa w art. 31 ust. 2 uondfp. GKO stoi na stanowisku, że sformułowanie „nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia” nie może być interpretowane w sposób oznaczający absolutną niemożliwość ustalenia wysokości wynagrodzenia. Art. 31 ust. 3 uondfp należy rozumieć w ten sposób, że nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia na podstawie środków dowodowych dostępnych organowi orzekającemu w postępowaniu w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Skoro podjęto próbę ustalenia wysokości wynagrodzenia Obwinionego w sposób prowadzący bezpośrednio do tego ustalenia, tj. skierowano pismo do pracodawcy, to niepowodzenie w tym zakresie spełnia przesłanki do uznania, że ustalenie wynagrodzenia, o którym mowa w art. 31 ust. 2 uondfp jest niemożliwe. Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła przy tym stanowiska zaprezentowanego przez obrońcę Obwinionego na rozprawie, zgodnie z którym GKO powinna skierować do sądu wniosku o ustanowienie kuratora dla Spółki (...) lub w inny sposób ustalić wynagrodzenie Obwinionego w 2019 r. Uznać należy, że okoliczności przedmiotowej sprawy nie uzasadniają takiego wniosku.

Wykazano bowiem - w sposób wystarczający dla postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych - że ustalenie wysokości wynagrodzenia Obwinionego w dacie popełnienia zarzucanego mu czynu nie było możliwe.

Zdaniem GKO, w tym kontekście, nie można zakwestionować wysokości orzeczonej kary pieniężnej. Z art. 26 ust. 3 uondfp wynika, że termin „przeciętne wynagrodzenie” oznacza kwotę przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁷. W dacie orzekania przez Komisję I instancji była to kwota 4.434,58 zł, zaś w dacie orzekania przez GKO - kwota 6.246,13 zł. Zatem możliwa do wymierzenia kara wynosiła od 1.108,64 zł do 22.172,90 zł, obecnie byłby to przedział od 1.561,53 do 31.230,65 zł. Podkreślić należy, że obrońca Obwinionego nie kwestionuje, że orzeczona kara w wysokości 10.000 zł mieści się w tak ustalonych „widełkach”, jednak uważa, że nie została ona dostatecznie uzasadniona.

GKO stoi na stanowisku, że choć uzasadnienie Komisji I instancji jest w tym zakresie bardzo lakoniczne, to orzeczenie kary pieniężnej w wysokości 10.000 zł było prawidłowe, a w każdym razie ta kara nie może być uznana za nadmiernie surową. Zauważyć należy, że nawet przy przyjęciu przedziału obowiązującego w dacie orzekania Komisji I instancji (w tym sensie orzeczona kara byłaby relatywnie surowsza, gdyż jej wysokość oscylowałaby około połowy wyznaczonych „widełek”, obecnie zaś około 1/3 tego przedziału) wysokości orzeczonej kary pieniężnej nie można uznać za zbyt wysoką w kontekście dyrektyw wymiaru kary zawartych w art. 33 uondfp. Przesądza o tym znaczna wysokość niezwróconych środków oraz brak aktywności Obwinionego w kierunku dokonania zwrotu. Z drugiej strony, wysokość tej kary uwzględnia fakt dotychczasowej niekaralności Obwinionego.

GKO stoi na stanowisku, że z przyczyn podanych wyżej w niniejszym uzasadnieniu w przedmiotowej sprawie nie znajduje zastosowania art. 28 ust. 1 uondfp. Wspomniana wyżej znaczna wysokość niezwróconych środków oraz brak aktywności Obwinionego w kierunku dokonania zwrotu przesądzają o tym, że nie można mówić o znikomym stopniu szkodliwości dla finansów publicznych. Nie występują także żadne szczególne okoliczności

⁷ Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 288)

w rozumieniu art. 36 ust. 1 uondfp, które przemawiałyby za wymierzeniem Obwinionemu kary łagodniejszego rodzaju lub odstąpieniem od wymierzenia kary. Nie można zatem zgodzić się z argumentacją podnoszoną przez obrońcę Obwinionego, a także zawartą w piśmie z 20 maja 2024 r., zatytułowanym „Uzupełnienie odwołania”. W szczególności niewystarczającym argumentem w tym zakresie jest podniesiona okoliczność prawidłowego wywiązywania się przez Obwinionego z obowiązków służbowych. Ta deklarowana okoliczność nie mogła obniżyć w II instancji wysokości kary, nie jest też zwłaszcza – na tle niniejszej sprawy – wystarczająca do uznania, że chodzi tu o przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie w rozumieniu regulacji zawartej w art. 36 uondfp. Dla zastosowania art. 36 ust. 1 uondfp nie jest bowiem wystarczające wskazanie jednej z okoliczności wymienionych w art. 36 ust. 2 uondfp, lecz przemawiać musi za tym całokształt okoliczności sprawy. W rozpatrywanym przypadku, ze względu na znaczący uszczerbek finansowy dla finansów publicznych oraz brak aktywności Obwinionego dla zapobieżenia temu uszczerbkowi, art. 36 ust. 1 uondfp nie znajduje zastosowania.

W związku z przypisaniem Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja I instancji prawidłowo zobowiązała go do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowanych kosztów postępowania, zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.