

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, dnia 9 czerwca 2022 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Marek Głuch
Członkowie:	Członek GKO:	Artur Chełstowski (spr.)
	Członek GKO:	Artur Kotowski
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**,
po rozpoznaniu na rozprawie 9 czerwca 2022 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę
w imieniu Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny
finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji
Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze
Sprawiedliwości z 27 lipca 2021 r. w sprawie o sygn. akt Ds. 59/2020, którym Komisja uznała
Obwinionego (...) odpowiedzialnego, za naruszenie 29 grudnia 2017 r. dyscypliny finansów
publicznych określone w art. 13 ust 8 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny
finansów publicznych, polegające na niedokonaniu w terminie, tj. do 28 grudnia 2017 r., oraz
w należnej wysokości, tj. w kwocie 438.033,35 zł wraz z odsetkami (w wysokości określonej,
jak dla zaległości podatkowych, liczonych od dnia przekazania środków do dnia dokonania
zwrotu) - stosownie do decyzji Ministra Rozwoju i Finansów z 27 listopada 2017 r. - zwrotu
środków przyznanych i przekazanych, na podstawie umowy o dofinansowanie, ze środków
publicznych, związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych,
co nastąpiło z naruszeniem art. 207 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o finansach publicznych

oraz wymierzono Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 1 500 zł i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 413,40,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹ 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.

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości (zwana dalej także Komisją I instancji lub MKO) po rozpoznaniu na rozprawie 23 lipca 2021 r. i 27 lipca 2021 r. przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, sprawy z wniosku Rzecznika BMZOS-360-2-324/2019/HS z dnia 11 lutego 2020 r. przeciwko (...) pełniącemu w dacie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu (...) obwinionego o naruszenie określone w art. 13 ust 8 uondfp, polegające na niedokonaniu w terminie, tj. do dnia 28 grudnia 2017 r., oraz w należnej wysokości, tj. w kwocie 438.033,35 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, zwrotu – stosownie do decyzji Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 listopada 2017 r., znak: DIR-IV.7343.111.2017.ACh.6 – przyznanych na podstawie umowy środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych, co było

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.) – zwanej dalej także uondfp

niezgodne z art. 207 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o finansach publicznych², postanowiła uznać (...) za odpowiedzialnego za naruszenie 29 grudnia 2017 r. dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 ust 8 uondfph. MKO wymierzyła za ww. czyn karę pieniężną w wysokości 1 500 zł oraz obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w sprawie w wysokości 413,40 zł.

Komisja I instancji na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustaliła, że, na podstawie umowy z dnia 9 sierpnia 2011 r. nr UDA-POIG.08.02.00-12-087/10-00 o dofinansowanie projektu (zwanej dalej: Umową) „Wdrożenie internetowego systemu (...)” (zwanym dalej: projektem), Spółka (...) (zwana dalej: Beneficjentem) stała się beneficjentem środków publicznych przyznanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (zwaną dalej: PARP). W myśl § 3 ust. 1 Umowy, Beneficjent zobowiązał się do realizacji projektu w pełnym zakresie w terminie wskazanym w § 6 ust. 3 (okres realizacji projektu po zmianach wprowadzonych aneksem nr UDA-POIG.08.02.00-12-087/10-01 to: 1 grudnia 2010 r. – 30 września 2012 r.). Zgodnie z § 10 Umowy Beneficjent zobowiązał się do poddania kontroli w zakresie jej realizacji, do udzielania wyjaśnień i przekazywania informacji w zakresie realizowanego projektu na żądanie Instytucji zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej lub innych instytucji uprawnionych. Przeprowadzone wizyty kontrolne w grudniu 2012 r. i w lutym 2013 r. wykazały zastrzeżenia dotyczące realizowanego projektu, przekazane Beneficjentowi w postaci zaleceń pokontrolnych. Ostatecznie przed podpisaniem raportu z kontroli PARP zdecydowała o zasięgnięciu opinii zewnętrznego eksperta.

W efekcie prowadzonej z Beneficjentem korespondencji (złożonych wyjaśnień i uzupełnienia dokumentacji) Beneficjent został wezwany do zwrotu dofinansowania w wysokości 438 033,35 zł, powiększonej o odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych od dnia wypłaty środków do dnia ich zwrotu.

Jak ustaliła MKO, Beneficjent nie zwrócił ww. kwoty dofinansowania w wyznaczonym terminie i w dniu 19 kwietnia 2017 roku została wydana przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, działającą jako Instytucja Wdrażająca, Decyzja nr DK/167/2017 określająca do zwrotu przez (...) kwotę 438 033, 35 zł wraz z odsetkami w wysokości

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305)- zwana dalej także ufp

określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania środków na rachunek bankowy (...) do dnia ich zwrotu. Od ww. decyzji Beneficjent złożył odwołanie do Ministra Rozwoju i Finansów. Decyzją z dnia 27 listopada 2017 r. nr DIR-IV.7343.111.2017.Ach.6, Minister Rozwoju i Finansów, działając jako Instytucja zarządzająca dla Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, utrzymał w całości w mocy decyzję Organu I instancji.

W toku postępowania Beneficjent, korzystając z przysługującego mu prawa, złożył skargę do WSA na ostateczną decyzję wydaną w listopadzie 2017 r. przez Ministra Rozwoju i Finansów oraz wystąpił do WSA z wnioskiem o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Ze zgromadzonego w aktach sprawy materiału wynika, że Postanowieniem z 21 marca 2018 r. WSA odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, następnie wyrokiem z 13 września 2018 r. WSA w Warszawie oddalił skargę Beneficjenta na decyzję Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 listopada 2017 r. wydaną w przedmiocie zobowiązania do zwrotu kwoty dofinansowania. Na ww. rozstrzygnięcie została w dniu 25 listopada 2018 r. przez Beneficjenta złożona Skarga Kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Mimo niekorzystnych rozstrzygnięć kolejnych organów odwoławczych Beneficjent nie dokonał zwrotu dofinansowania w wyznaczonym terminie.

Po przeanalizowaniu zgromadzonego materiału dowodowego MKO ustaliła w szczególności, że Obwiniony o tym, że przedmiotowa kwota (czyli 438 033,35 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków) została zakwestionowana przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości wiedział przynajmniej już w kwietniu 2017 r. Wtedy bowiem została wydana pierwsza decyzja w związku z brakiem zwrotu przez Beneficjenta środków ww. kwoty dofinansowania wraz z odsetkami. Co istotne w decyzji tej organ wskazał, że kwota zwrotu powstała na skutek wykorzystania przez Beneficjenta dofinansowania z naruszeniem procedur, o których mowa w umowie o dofinansowanie. Podkreślić należy, że Beneficjent, występując o dofinansowanie, a następnie zawierając umowę zobowiązał się m.in. do poniesienia wydatków w okresie ich kwalifikowalności, przy czym okres ten rozpoczynał się 1 grudnia 2010 r. a kończył 30 września 2012 r. Beneficjent więc posiadał czas na zaplanowanie i zabezpieczenie niezbędnych środków do ewentualnego zwrotu dofinansowania. Jednocześnie ze zgromadzonego materiału dowodowego nie wynika, by Obwiniony

podejmował działania mające na celu terminowy zwrot środków wynikających z ww. decyzji Ministra Rozwoju i Finansów. Świadczy o tym chociażby treść wyjaśnień Obwinionego złożonych do Zastępcy Rzecznika, że Obwiniony „zdecydował się na zwrócenie się do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji” oraz „liczył na wstrzymanie wykonania decyzji, stąd brak wpłaty kwoty zobowiązania”. MKO podkreśliła, za orzeczeniem Głównej Komisji Orzekającej z dnia 20 lipca 2017 r., BDF1.4800.9.2017, wydanym w podobnej sprawie, że „zgodnie z art. 61 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Oznacza to, że ostateczna decyzja wywołuje określone w niej skutki i podlega wykonaniu chyba, że nastąpi wstrzymanie jej wykonania w trybie art. 61 § 2 lub § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.”

Z zebranego w toku postępowania przed Komisją I instancji materiału dowodowego wynika, że wg stanu na dzień 28 grudnia 2017 r. wykonanie przedmiotowej ostatecznej decyzji administracyjnej Ministra Rozwoju i Finansów nie było wstrzymane. Tym samym podlegała ona wykonaniu. Wniesienie przez Spółkę skargi na analizowaną ostateczną decyzję administracyjną Ministra Rozwoju i Finansów jak również wniesienie wniosku o wstrzymanie jej wykonania nie uzasadnia w żaden sposób braku terminowego zwrotu środków wynikających z ww. decyzji.

Zdaniem MKO nie ulega wątpliwości, iż doszło do naruszenia art. 207 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 w zw. z ust. 8 i 9 ufp a Obwiniony nie dołożył należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Można zatem Obwinionemu przypisać winę. Jednocześnie Komisja I instancji uznała, że stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych jest znaczący, bowiem kwota niezwróconych środków wielokrotnie przekraczała kwotę bagatelą określoną w art. 26 ust 3 uondfp. MKO wskazała również, że pojęcie „znacznej wartości” nie zostało jednoznacznie zdefiniowane, toteż należy zastosować art. 115 § 5 Kodeksu karnego. Komisja I instancji, uzasadniając wymiar kary, uznała, że jest ona adekwatna do stopnia zawinienia i spełnia rolę dyscyplinującą jak i prewencyjną wobec Obwinionego.

Pismem z 29 września 2021 r. obrońca Obwinionego złożył odwołanie od orzeczenia MKO.

Zaskarżył je w całości i zarzucił:

1. naruszenie art. 89 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 uondfp poprzez nierozważenie w sposób wyczerpujący zebranego materiału dowodowego, w szczególności poprzez nieuwzględnienie okoliczności wskazanych przez Obwinionego w pismach poprzedzających rozprawę i powtórzonych przez obrońcę Obwinionego na rozprawie przed Komisją w dniu 23.07.2021 r. w kwestii zasadności uniewinnienia Obwinionego,
2. naruszenie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 i 1a uondfp „poprzez zaniechanie umorzenia postępowania pomimo, że nie doszło u Obwinionego do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż stopień szkodliwości dla finansów publicznych jego czynu był znikomy”,
3. naruszenie art. 135 ust. 2 i 3 uondfp poprzez pominięcie w uzasadnieniu zapadłego orzeczenia szczegółowego wskazania przestępstw, którymi kierowała się Komisja wymierzając Obwinionemu karę pieniężną, a w szczególności wyczerpującego określenia podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, a także okoliczności dotyczących zawinienia Obwinionego.

Wskazując na powyższe uchybienia, obrońca wniósł o:

1. uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia,
2. uniewinnienie Obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
3. uznanie, iż koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

W uzasadnieniu odwołania wskazano w szczególności na treść art. 28 ust. 1 uondfp zawierającą tzw. ujemną przesłankę procesową, tj. opisującą sytuację, kiedy to wyłączona jest możliwość dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pomimo jej stwierdzenia. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem: „Nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia”.

W ocenie obrońcy MKO nie dokonała wnikliwej i szerokiej oceny wagi naruszonych obowiązków, zdając się przy tym równocześnie pomijać nakaz rzetelnego uzasadnienia

wydawanego orzeczenia, które winno przede wszystkim wykazywać zarówno faktyczne jak i prawne aspekty całej sprawy oraz naświetlać logiczny łańcuch przyczynowo - skutkowy.

Składający odwołanie zauważył, że kwota zaległości, jaka powstała w związku z wydaną decyzją o zwrocie, tj. 438.033,35 zł nie mieściła się w zakresie pojęciowym znacznej szkody przeciwnie do wniosków wynikających z treści uzasadnienia wydanego orzeczenia. Jego zdaniem ustawa, na podstawie której wydano orzeczenie w aktualnym brzmieniu, w żadnym ze swoich fragmentów nie wspomina o możliwości odpowiedniego stosowania zarówno przepisów prawa materialnego określonych w Kodeksie karnym jak i przepisów procesowych, o których mowa w Kodeksie postępowania karnego. Tym samym zupełnie niezrozumiałe, w opinii Obwinionego, pozostaje zastosowanie przez Komisję swoistej, bardzo spłyconej analogii do pojęcia mienia znacznej wartości, zdefiniowane w Kodeksie karnym. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest bowiem niezależna od innych rodzajów odpowiedzialności. Tę ogólną zasadę wyraża przepis art. 25 ust. 1 uondfp. Obwiniony podkreślił, powołując się na art. 25 ust. 2 i 3 uondfp, że wyjątek od tej zasady dotyczy jedynie zbiegu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z odpowiedzialnością karną, karną skarbową lub wykroczeniową. Na gruncie stanu faktycznego sprawy taka sytuacja z całą pewnością nie wystąpiła, ponieważ nigdy nie wszczęto postępowania w sprawie o przestępstwo, przestępstwo skarbowe bądź wykroczenie skarbowe wobec niego.

Obwiniony, odnosząc się do szkody dla finansów publicznych, jaka zdaniem Komisji instancji wystąpiła w zaistniałych okolicznościach sprawy, zwrócił uwagę na fakt, że dobrem podlegającym ochronie w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wydaje się być przede wszystkim swego rodzaju ład finansów publicznych, przy czym rozważenia wymaga sam stopień jego naruszenia. W ocenie Obwinionego brak dokonania zapłaty w terminie ustalonym decyzją Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 27.11.2017 r. nie był wynikiem jego złej woli, czy też przejawem unikania regulowania należności, lecz wynikał wyłącznie z faktu oczekiwania na wynik złożonego wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji. Ostatecznie jednak całość należności została zwrócona (wraz z wymaganymi odsetkami za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych) w łącznej wysokości wynoszącej 682,953,42 zł. Zatem, biorąc pod uwagę maksymalną wysokość dofinansowania przyznanego na realizację projektu pn. Wdrożenie internetowego systemu

klasy B2B integrującego zarządzanie procesami logistycznymi pomiędzy firmą (...) i jej partnerami - określoną ostatecznie na kwotę 521.480,00 zł. - przyjąć należy, że do systemu finansów publicznych wpłynęła kwota wyższa (nawet przy uwzględnieniu, iż z kwoty zwróconej część wynosząca 138.171,60 zł stanowiła różnica pomiędzy kwotą faktycznie wypłaconą tytułem dofinansowania, tj. 659.651,60 zł., a kwotą ostatecznie określonego umową o dofinansowanie, tj. 521.480,00 zł.). W tym stanie rzeczy trudno – w opinii Obwinionego - nie powziąć uzasadnionych wątpliwości, czy jakakolwiek szkoda w znaczeniu materialnym w ogóle powstała, skoro do systemu finansów publicznych finalnie przekazana została kwota przenosząca kwotę udzielonego wsparcia i nie wpłynęło to na realizację projektu, który w konsekwencji został zrealizowany i sfinansowany przez beneficjenta w przeważającej części z własnych środków finansowych. W odwołaniu wskazano, że zgodnie z dominującą linią orzecniczą jako skutki naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy brać pod uwagę przede wszystkim rozmiar uszczuplonych środków publicznych (...), a ocena taka powinna być dokonywana nie tylko po oszacowaniu faktycznego uszczuplenia, lecz także z uwzględnieniem wielkości planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych, w której doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych (tak Bolek T., Borowska K., Kościńska-Paszkowska A., Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, „Komentarze Praktyczne”, LexisNexis, dostęp LEX). Zdaniem składającego odwołanie z powyższego bezpośrednio wynika także kolejny zarzut wobec orzeczenia Komisji dotyczący braku umorzenia niniejszego postępowania w sytuacji, o której mowa w art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. lit. a uondfp, bowiem stwierdzenie znikomej szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest przesłanką umorzenia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy czym kompetencja kwalifikacji danego zachowania jako znikomo szkodliwego dla finansów publicznych, przysługuje organom właściwym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. rzecznikom dyscypliny oraz komisjom orzekającym.

Odnosząc się do kwestii wymierzenia Obwinionemu kary pieniężnej w wysokości 1 500 zł i przywołując uregulowania uondfp, w odwołaniu wskazano na okoliczności pozwalające na wymierzenie kary upomnienia oraz na wymierzenie kary łagodniejszego rodzaju czy odstąpienie od wymierzenia kary. Jednocześnie przywołano stanowisko Komisji I instancji, że wymierzona kara jest karą niską z możliwych do wymierzenia, a równocześnie jest ona

adekwatna do stopnia zawinienia. Zdaniem Obwinionego niezrozumiałe jest uwzględnienie przy wymierzaniu mu kary poglądu, że kara typu upomnienie lub nagana może nie realizować w ogóle celów kary względem osób niezatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych. W opinii Obwinionego jawi się to jako krzywdzące, a zarazem niezgodne z dyrektywami wymiaru kary wynikającymi z treści przepisów uondfp, wśród których nie ma rozróżnienia na to, czy osoba obwiniona jest zatrudniona w sektorze prywatnym, czy też w sektorze publicznym. Zatem zupełnie arbitralne jest zatem przyjmowanie, iż jedyną dolegliwą dla Obwinionego karą będzie kara pieniężna, tylko dlatego, że w chwili orzekania jest on osobą zatrudnioną w sektorze prywatnym. Zasadą wymiaru kary nie powinno być bowiem to, w jakim sektorze osoba obwiniona pracuje w chwili orzekania.

Główna Komisja Orzekająca (dalej również „GKO”) po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 czerwca 2022 r. zważyła, co następuje.

Ustalenie MKO, że w opisywanym przypadku doszło do naruszenia art. 207 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 w zw. z ust. 8 i 9 ufp są trafne. Zresztą okoliczność niedokonania zwrotu środków pomimo wydania ostatecznej decyzji zobowiązującej do ich zwrotu nie budzi wątpliwości.

Zdaniem GKO Komisja I instancji w sposób prawidłowy określiła zakres podmiotowy odpowiedzialności Obwinionego wynikający z art. 4a pkt 3 uondfp, który wskazuje, iż odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 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. Obwiniony – jako Prezes Zarządu Spółki, będący jednocześnie jedynym członkiem Zarządu tej Spółki (zarząd jednoosobowy) – pozostawał w dacie zawarcia umowy oraz w okresie od dnia wydania ostatecznej decyzji do 29 grudnia 2017 r., tj. daty zarzucanego czynu (naruszenia) uprawniony do samodzielnego działania w imieniu Spółki. W związku z tym zdaniem Głównej Komisji Orzekającej MKO słusznie uznała, iż zachodzą przesłanki umożliwiające prowadzenie postępowania oraz dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w stosunku do Obwinionego. Jednocześnie GKO uznała, że mające znaczenie w sprawie przepisy prawa

obowiązujące w czasie popełnienia czynu mają analogiczne brzmienie do obecnie obowiązujących, zatem - zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp – podstawą orzekania jest aktualny stan prawny.

Komisja I instancji słusznie uznała, że Obwiniony nie dołożył należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Obwiniony miał bowiem obowiązek doprowadzić do zgodnego z umową zrealizowania projektu, a po wydaniu ostatecznej decyzji - nakazującej zwrot środków - doprowadzić do zwrotu środków, a nie jedynie powstrzymać się od uniemożliwienia odzyskania przez PARP środków. Przepisy w tym zakresie są jednoznaczne. Tym samym należy przypisać Obwinionemu winę w czasie popełnienia naruszenia.

W związku z tym Główna Komisja Orzekająca podziela zarówno stanowisko MKO dotyczące uznania Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na niedokonaniu w terminie oraz w należnej wysokości zwrotu kwoty środków przekazanych ze środków publicznych związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych jak i wymierzeniu Obwinionemu kary pieniężnej przewidzianej w art. 31 ust. 1 pkt 3 uondfp w wysokości 1 500,00 zł.

Zdaniem GKO stopień szkodliwości dla finansów publicznych przedmiotowego naruszenia jest znaczny, bowiem kwota niezwróconych środków wielokrotnie przekraczała kwotę bagatelną określoną w art. 26 ust 3 uondfp; tym samym należy uznać, że jest to kwota znaczna. Trafnie przy tym MKO przywołała orzeczenie GKO z 27 września 2020 r., BDF1.4800.22.2019, w którym wskazano, że „Pojęcie „znaczna wysokość” nie zostało jednoznacznie zdefiniowane. Należy jednak tylko pomocniczo wskazać, że w myśl art. 115 § 5 Kodeksu karnego mieniem znacznej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200.000 złotych.” Nie ulega wątpliwości, że Obwiniony odpowiada za niezwrócenie znacznie większej kwoty. Za wymierzeniem Obwinionemu kary pieniężnej jednoznacznie przemawia także art. 34a pkt 1 uondfp. Nie zwrócono bowiem należności w znacznej wysokości. Należy przy tym podkreślić, że MKO, tak jak GKO w przywołanym orzeczeniu, ustalając znaczenie pojęcia należności w znacznej wysokości do przepisów Kodeksu karnego odwołała się pomocniczo. Zwróciła bowiem

również uwagę, że stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych jest znaczący, bowiem kwota niezwróconych środków wielokrotnie przekraczała kwotę bagatelną określoną w art. 26 ust 3 uondfp. Odwołujący ma rację, że pojęcie należności w znacznej wartości nie jest precyzyjnie uregulowane w uondfp. Należy jednak podkreślić, że nie oznacza to, że organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają prawo ignorować nakazy określone w tej ustawie związane z niezwróceniem należności w znacznej wysokości. Przeciwnie, skoro nie zwrócono niemałej należności, to mają obowiązek określić czy ta niezwrócona należność jest należnością w znacznej wysokości, odwołując się np. do ustalenia, że niezwrócona kwota wielokrotnie przekracza kwotę minimalną ustaloną na podstawie art. 26 uondfp, czy też odnosząc pojęcie należności w znacznej wysokości do innych dziedzin prawa, w których ustawodawca używa podobnych pojęć.

Zdaniem GKO skoro Obwiniony nie zwrócił należności (bez odsetek) około stukrotnie większej niż, kwota minimalna ustalona na podstawie art. 26 uondfp, i przekraczającej dwukrotność mienia znacznej wartości (w rozumieniu Kodeksu karnego), to Komisja I instancji miała wszelkie podstawy, aby przyjąć, że w rozpoznawanej sprawie nie zwrócono należności w znacznej wartości.

Sposób ukarania Obwinionego i wysokość kary – jak wyjaśniła MKO - są związane z troską o ład finansów publicznych. Kara finansowa w orzeczonej wysokości nie może być uznana za zbyt surową w odniesieniu do stopnia zawinienia i do wysokości środków, które nie zostały zwrócone. Orzeczenie łagodniejszej kary nie wypełniłoby wystarczająco funkcji represyjnej, ale przede wszystkim edukacyjnej oraz prewencyjnej i to nie tylko w odniesieniu do Obwinionego, ale także w stosunku do innych osób. Tymczasem kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają między innymi zapewnić społeczne oddziaływanie.

Należy przy tym podkreślić, że, wymierzając karę, organ orzekający uwzględnia między innymi właściwości i warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dla osoby pełniącej określone funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych już samo przypisanie odpowiedzialności (i wymierzenie kary upomnienia lub nawet odstąpienie od wymierzenia kary) może mieć negatywne konsekwencje, przy czym one będą uzależnione od wewnętrznych regulacji pracodawcy. Natomiast wymierzenie kary

nagany powoduje negatywne konsekwencje w postaci ujemnej lub negatywnej oceny kwalifikacyjnej (art. 32 ust. 1 uodfp). Jednak poza systemem takich ocen pozostają w szczególności obwinieni niebędący kierownikami lub pracownikami jednostek sektora finansów publicznych. Dlatego argumentacja Komisji I instancji wskazująca, że kara typu upomnienie lub nagana może nie realizować w ogóle celów kary względem osób niezatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych – wbrew stanowisku Obwinionego – jest zrozumiała.

Wymierzając karę, MKO uwzględniła fakt, iż niezwrócone środki zostały w całości odzyskane w trakcie postępowania egzekucyjnego, a Obwiniony wcześniej nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wzięta też pod uwagę podnoszoną przez Obwinionego i Obrońcę okoliczność niepodejmowania działań utrudniających lub uniemożliwiających odzyskanie przez PARP środków. Zdaniem Głównej komisji Orzekającej MKO należycie uwzględniła okoliczności przemawiające na korzyść Obwinionego i nie ma podstaw do zmniejszenia mu kary. Od Obwinionego bowiem można było i należało wymagać dokonania zwrotu środków, a nie jedynie powstrzymania się od uniemożliwienia odzyskania przez PARP środków. W tej sytuacji wysokość orzeczonej kary finansowej (zbliżająca się do dolnego pułapu możliwej do wymierzenia kary finansowej) nie budzi wątpliwości.

GKO podkreśla także, że MKO zasadnie uznała, że czyn przypisany Obwinionemu jest znacznie szkodliwy dla finansów publicznych (i kwalifikuje się do wymierzenia kary pieniężnej), zatem z oczywistych względów nie ma żadnych podstaw, aby uznać, że można go zakwalifikować jako znikomo szkodliwy dla finansów publicznych. Wbrew opinii składającego odwołanie nie można uznać, że niewykonanie - wbrew prawu – obowiązku zwrotu należności (w tak dużej wysokości) było obojętne (a tym bardziej korzystne) dla sektora finansów publicznych. Przeciwnie, te środki mogłyby być wcześniej wykorzystane na inne cele. Ponadto uznanie argumentacji obwinionego w tym zakresie mogłoby się wiązać z niezapewnieniem wystarczającego społecznego oddziaływania i powstaniem błędnego wrażenia, że można nie wykonywać ważnych obowiązków wynikających z umów i decyzji.

Wobec powyższego Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.