



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 24 lipca 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Tomasz Ślaboszowski</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Maciej Berek</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Klaudia Stelmaszczyk (spr.)</i>
Protokolant:		Bartosz Gluszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 24 lipca 2017 r., w sprawie odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzuconego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. akt DFP-RKO-540-10/21/16, w zakresie w którym uznano Obwinionego (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 8 pkt 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), polegające na udzieleniu i przekazaniu dotacji należnej niepublicznym przedszkolu, szkole podstawowej i gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest Fundacja (...) " z naruszeniem zasad udzielania i przekazania dotacji tj. w wysokości niższej niż wynikająca z art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty:

- dla Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) o 117 921,79 zł - za okres I-XI 2015 r.,
- dla Gimnazjum z Litewskim Językiem Nauczania w (...) o 9 761,84 zł - za okres I-XI 2015 r.,
- dla Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...) o 107 964,70 zł - za okres I-X 2015 r.

Wynikiem czego w 2015 r. za ww. okresy łączna dotacja dla ww. niepublicznych jednostek oświatowych została zaniżona o 235.648, 33 zł.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 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 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) uchyla orzeczenie Komisji I instancji w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2017 r. - po przeprowadzeniu rozprawy z wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanego dalej Zastępcą Rzecznika) z dnia 15 marca 2016 r. - Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku (zwana dalej także: „Komisją” lub „RKO”) uznała m.in.: (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej „uondfp”, polegającego na udzieleniu i przekazaniu dotacji należnej niepublicznym przedszkolu, szkole podstawowej i gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest Fundacja (...) z naruszeniem zasad udzielania i przekazania dotacji, tj. w wysokości niższej niż wynikająca z art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty:

- dla Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) o 117 921,79 zł - za okres I-XI 2015 r.,
- dla Gimnazjum z Litewskim Językiem Nauczania w (...) o 9 761,84 zł - za okres I-XI 2015 r.,
- dla Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...) o 107 964,70 zł - za okres I-X 2015 r.

W 2015 r. za ww. okresy łączna dotacja dla ww. niepublicznych jednostek oświatowych została zaniżona o 235.648, 33 zł.

Komisja postanowiła wymierzyć Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyć Obwinionego kosztami postępowania.

Komisja Orzekająca w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz złożone wyjaśnienia ustaliła, że zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało złożone pismem nr RIO.I.0651-12/16 z dnia 15 marca 2016 r. przez Naczelnika Wydziału Kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, po przeprowadzeniu kompleksowej kontroli gospodarki

finansowej Miasta (...) za 2014 rok oraz inne wybrane okresy. Kontrolą objęto m.in. udzielone w latach 2010 - 2015 dotacje jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż Miasto (...).

Na 2015 r. Miasto (...) zaplanowało w uchwale Nr III/10/14 Rady Miasta (...) z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta (...) na rok 2015 (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2015 r. poz. 190 ze zm.) dotacje dla niepublicznych: przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum w następujących kwotach:

- Szkoła Podstawowa z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - 650 000,00 zł,
- Gimnazjum z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - 330 000,00 zł,
- Przedszkole z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - 70 484,00 zł.

Wnioski o udzielenie dotacji oraz miesięczne rozliczenia dotacji przedkładane przez Fundację im. (...) dekretowane były w 2015 roku przez Obwinionego. Do 10 grudnia 2015 r. nie było wyznaczonego pracownika odpowiedzialnego za ustalanie (naliczanie) i rozliczanie dotacji dla ww. placówek. Brak jest też dokumentacji ustalenia dotacji, z których wynikałyby należne kwoty. Komisja podniosła, że kwoty dotacji były przyjmowane do budżetu gminy na podstawie ustnych ustaleń Burmistrza ze Skarbnikiem. Na podstawie zaplanowanych kwot inspektor - (...) dokonywała dla szkół i przedszkola miesięcznych przelewów w wysokości 1/12 części ustalonej w uchwale budżetowej. W dniu 10 grudnia 2015 r. ustalanie oraz rozliczanie dotacji zostało ujęte w zakresie obowiązków inspektora - (...).

Komisja I instancji wskazała, że według ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku, należne kwoty dotacji w 2015 r. wynoszą:

- dla Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - 713 755,79 zł (za okres I-XI 2015 r.),
- dla Gimnazjum z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - 312 261,84 zł (za okres I-XI 2015 r.),
- dla Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - 166 702,70 zł (za okres I-X 2015 r.).

Według ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku, kwoty dotacji ustalone w budżetach Miasta (...) zostały zaniżone w 2015 r.:

- na rzecz Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - o 117 921,79 zł (za okres I-XI 2015 r.),
- na rzecz Gimnazjum z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - o 9 761,84 zł (za okres I-XI 2015 r.),
- na rzecz Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - o 107 964,70 zł (za okres I-X 2015 r.).

Biorąc pod uwagę różnicę pomiędzy ustaloną przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku należną i wypłaconą niepublicznym jednostkom oświatowym w (...) kwotą dotacji w 2015 roku, miesięczna (1/12) część dotacji:

- dla Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) w okresie I-XI 2015 r. została ustalona i wypłacona w kwocie o 10 720,16 zł niższej od należnej,
- dla Gimnazjum z Litewskim Językiem Nauczania w (...) w okresie I-XI 2015 r. została ustalona i wypłacona w kwocie o 887,44 zł niższej od należnej,
- dla Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...) w okresie I-X 2015 r. została ustalona i wypłacona w kwocie o 10 796,47 zł niższej od należnej.

Wynikiem czego w 2015 r. za ww. okresy łączna dotacja dla ww. niepublicznych jednostek oświatowych została zaniżona o 235.648,33 zł.

Komisja ustaliła, że Obwiniony niezależnie od wyników przeprowadzonej przez RIO kontroli zlecił (...) przeprowadzenie audytu w celu ustalenia dotacji za lata 2006-2015 należnych niepublicznym przedszkolu, szkole podstawowej i gimnazjum. Zgodnie ze

sporządzonym przez ww. Spółkę "Raportem z ustalenia prawidłowych kwot należnych dotacji dla szkół niepublicznych prowadzonych przez Fundację (...) na terenie miasta (...) w latach 2006-2015" dotacje ustalone w budżecie Miasta (...) na 2015 r. zostały zaniżone:

- na rzecz Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - o 129 640,99 zł, tj. 10 803,41 zł miesięcznie,
- na rzecz Gimnazjum z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - o 15 540,07 zł, tj. 1 295,00 zł miesięcznie,
- na rzecz Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - o 131 096,94 zł, tj. 10 924,74 zł miesięcznie.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że Obwiniony dwukrotnie występował z projektami uchwał w sprawie zmian w budżecie Miasta (...) na 2015 rok, obejmującymi swoim zakresem m.in. zmiany w planie wydatków na dotacje podmiotowe dla niepublicznych jednostek systemu oświaty. Według projektów uchwał planowane wydatki na ten cel po zmianach miały wynieść: dla szkoły podstawowej -714 000,00 zł, dla przedszkola -166 703,00 zł. Nie planowano zmiany dla gimnazjum. Rada Miasta (...) na sesjach 18 i 30 grudnia 2015 r. odmówiła podjęcia uchwał.

W tej sprawie przekazanie dotacji było konsekwencją jej ustalenia w nieprawidłowej wysokości, innej niż wynikająca z art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty. Ustalone w budżetach Miasta (...) kwoty dotacji zostały przekazane na rzecz beneficjentów w pełnej wysokości, w miesięcznych, równych ratach. Dokumenty decydujące o transferze środków pieniężnych na rachunki bankowe poszczególnych odbiorców dotacji podpisywał Obwiniony.

Komisja wskazała, że w okresie objętym wnioskiem o ukaranie obowiązywał tryb udzielania i rozliczania dotacji ustalony uchwałami Rady Miasta (...):

- Nr XI/42/15 z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Miasta (...) oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 2387),
- Nr XXVIII/168/05 z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu dla szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej na terenie Miasta (...)(Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 3153),
- Nr III/16/06 z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu przedszkolom niepublicznym na terenie Miasta (...)(Dz. Urz. Woj. Podl. z dnia 2007 r. poz. 61).

Wyliczenia wysokości dotacji dokonane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku zostały przeprowadzone z uwzględnieniem zasad określonych w art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty. Wobec braku dokumentacji ustalenia dotacji, z której wynikałyby należne kwoty przyjęto, że dotacje przysługują na każdego ucznia szkoły w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, i na każdego ucznia przedszkola w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. We wnioskach oraz rozliczeniach dotacji złożonych przez Fundację nie było informacji o uczniach niepełnosprawnych. Przyjęto zatem, że do przedszkola nie uczęszczały dzieci niepełnosprawne. Dla szkoły podstawowej i gimnazjum obliczeń dokonano w oparciu o metryczki subwencji oświatowej otrzymywanej przez Miasto (...) wraz z wykazem dotowanych szkół i placówek. Dla przedszkola obliczeń dokonano na podstawie wydatków ponoszonych na utrzymanie Przedszkola Miejskiego nr 1 w (...) (jedynego przedszkola

prowartowanego przez Miasto (...)). Do obliczeń przyjęto wydatki bieżące pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu Miasta, wykazane w sprawozdaniach jednostkowych. Liczbę uczniów Przedszkola Miejskiego nr 1 w (...) ustalono na podstawie informacji Dyrektora, liczbę uczniów Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - na podstawie składanych sprawozdań.

Komisja w odniesieniu do przedstawionego przez Obwinionego Raportu z ustalenia prawidłowych kwot należnych dotacji dla szkół niepublicznych prowadzonych przez Fundację (...) na terenie miasta (...) w latach 2006-2015 stwierdziła, że rozbieżności w obu dokumentach są niewielkie. Obwiniony nie kwestionował wyliczeń RIO, co więcej jak stwierdził na sesji Rady Miasta (...) w dniu 18 grudnia 2015 r. są one zbieżne z wyliczeniami pracownika, któremu 10 grudnia 2015 r. Obwiniony powierzył obowiązki w zakresie naliczania oraz rozliczania dotacji. Ponadto ustalone wg Raportu kwoty wskazują, że miesięczne części dotacji zostały zaniżone w wysokości wyższej niż wynikająca z ustaleń kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.

W tym stanie rzeczy, Komisja przyjęła obliczenia co do wysokości nieprawidłowo ustalonej dotacji dokonane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku, jako organu państwowego powołanego na podstawie art. 1 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561), do kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do znamion podmiotowych czynu Komisja nie podzieliła stanowiska Obwinionego, że ujęcie nieprawidłowych planowanych kwot dotacji w uchwale budżetowej, której projekt był opracowany przez poprzedniego burmistrza uwalnia od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Faktem jest, iż dla niepublicznych przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum w budżetach Miasta (...) na 2015 rok zaplanowano nieprawidłowe kwoty dotacji - uchwałą Nr III/10/14 Rady Miasta (...) z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta (...) na rok 2015, na podstawie projektu budżetu przygotowanego przez poprzedniego burmistrza. Obwiniony, jak wyjaśnił na rozprawie dokonał jedynie małych zmian, ponieważ nie miał fizycznej możliwości „żeby prześledzić wszystkie wątki bez całościowej analizy, audytu organizacyjnego urzędu”. W ocenie Komisji okoliczność powyższa nie zwalnia jednak Obwinionego od odpowiedzialności. Obwiniony nie podjął (w 2015 r. w okresie objętym wnioskiem o ukaranie) bowiem żadnych skutecznych działań, zmierzających do prawidłowego ustalenia dotacji. Wbrew twierdzeniom Obwinionego, jego reakcje nie były natychmiastowe. Jako Burmistrz przez okres roku tolerował stan, w którym dotacje były przekazywane faktycznie bez ich ustalenia. Przyjęte w budżecie Miasta (...) kwoty dotacji na podstawie ustnych ustaleń byłego Burmistrza i Skarbnika - nie były w 2015 roku w żaden sposób weryfikowane przed ich przekazaniem (zatwierdzeniem do wypłaty).

Według Komisji, nie wymagała też ww. skomplikowanych działań, weryfikacja prawidłowości wysokości dotacji zaplanowanych w budżecie Miasta (...) na rok 2015.

Ustawodawca w art. 90 ust. 2a, ust. 2b ustawy o systemie oświaty precyzyjnie określił sposób obliczenia wysokości dotacji, nie pozostawiając uznaniowości jeśli chodzi o jej minimalną wysokość na 1 ucznia. Przepisy art. 90 ust. 2a i 2b odnoszą się do funkcjonujących w strukturach oświatowych szkół i przedszkoli niepublicznych oraz szkół publicznych powadzonych przez podmioty niepubliczne, a nie tylko niepublicznych placówek z językiem nauczania mniejszości narodowej. Obligatoryjność finansowania (a więc też umiejętność ustalenia wysokości tego finansowania) dotyczy w zasadzie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, na których terenie działają placówki niepubliczne. Miasto (...) nie jest jedną z nielicznych jednostek samorządu terytorialnego zobowiązaną do

ustalenia dotacji podmiotowej na podstawie ww. art. 90 ust. 2a i 2b, a jej obliczenie nie wymaga szczególnych kwalifikacji, wykraczających poza kwalifikacje wymagane od pracowników księgowości jednostek sektora finansów publicznych.

Jak wskazała Komisja, Obwiniony do grudnia 2015 r. nie podjął żadnych prób zmierzających do wprowadzenia zmian w budżecie Miasta (...). Zmiany wnioskowane dopiero w grudniu 2015 r. również nie zawierały prawidłowych planowanych kwot dotacji. Należy zwrócić uwagę, że w przedłożonych przez Obwinionego projektach uchwał w sprawie zmian w budżecie Miasta (...) na 2015 rok planowane kwoty dotacji są praktycznie identyczne z kwotami ustalonymi przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku. Co oznacza, że nie uwzględniają:

- 1/12 części dotacji należnej dla Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) za XII 2015 r.
- 2/12 części dotacji należnej dla Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...) za XI - XII 2015 r.

Jak już była o tym mowa wyżej, według ustaleń kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, należne kwoty dotacji wynoszą w 2015 roku:

- dla Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - 713 755,79 zł - za okres I-XI 2015 r.,
- dla Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...) - 166.702,70 zł - za okres I-X 2015 r.

W ocenie Komisji powyższe świadczy o tym, iż Obwiniony nie podjął żadnych działań zmierzających do weryfikacji kwot należnych ww. placówkom dotacji w 2015 roku. Oparł się na wyliczeniach/ustaleniach dokonanych przez kontrolerów w trakcie trwającej kontroli, bez jakiegokolwiek analizy tych ustaleń. Gdyby Obwiniony choćby w minimalnym stopniu zapoznał się z obliczeniami kontrolerów stwierdziłby, że nie obejmują one całego roku budżetowego. Ponadto, dla niepublicznego gimnazjum w ogóle nie przewidziano zwiększenia kwoty planowanej dotacji.

Biorąc pod uwagę powyższe Komisji trudno wobec ustalonego stanu faktycznego dostrzec należyta ostrożność i staranność Obwinionego w ustaleniu podstaw prawnych i faktycznych udzielonych dotacji, wymaganą od osoby wypełniającej obowiązki kierownika jednostki finansów publicznych. Należyta staranność oznacza spełnianie obowiązków służbowych wynikających z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji w sposób profesjonalny, z zachowaniem należytej pieczołowitości ich wykonania. Gdyby zatem Obwiniony odpowiednio wcześniej wyznaczył pracownika zajmującego się obliczaniem dotacji, ewentualnie w razie potrzeby zlecił przeprowadzenie kontroli w dotowanych placówkach, a następnie na podstawie wyników tych działań skierował projekt zmian w budżecie Miasta (...) na 2015 rok uwzględniający prawidłowo wyliczone kwoty planowanych dotacji, można byłoby, w okolicznościach tej sprawy uznać, iż dołożył należytej staranności. Dopiero takie działania można byłoby zaakceptować jako zmierzające do ustalenia dotacji zgodnie z art. 90 ust. 2a i ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Obwinionemu nie można byłoby wówczas przypisać winy, także w razie odmowy Rady Miasta (...) podjęcia uchwały.

Komisja w uzasadnieniu orzeczenia wskazała, że nie można przyjąć, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło w częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, stosownie do art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. W tej sytuacji należało uznać, że dotyczy ono całego okresu objętego wnioskiem o ukaranie, tj.: I-XI 2015 r. - dla Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) i Gimnazjum z Litewskim Językiem Nauczania w (...), oraz I-X 2015 r. dla Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...).

Obwiniony pismem z dnia 9 marca 2017 r. złożył odwołanie zaskarżając orzeczenie RKO w zakresie przypisania mu odpowiedzialności. Wniósł o zmianę orzeczenia i uniewinnienie. Obwiniony m.in. wskazał, nie dokonując przy tym jednak szczegółowej identyfikacji, iż orzeczenie w sposób rażący narusza prawo. Zarzucił błędy w ustaleniach faktycznych oraz naruszenie prawa procesowego i materialnego. Odwołujący zaznaczył, iż w związku ze skomplikowanym zagadnieniem prawnym szersze uzasadnienie odwołania zostanie poczynione za pośrednictwem ustanowionego w sprawie pełnomocnika.

Po przeprowadzeniu w dniu 24 lipca 2017 r. rozprawy, przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, GKO postanowiła uchylić orzeczenie Komisji I instancji w zaskarżonym zakresie i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Stosownie do brzmienia art. 145 ust. 1 uodnfp GKO rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą oraz dokumentów dołączonych do odwołania.

Zaznaczyć należy, że do dnia rozprawy nie wpłynęło wskazywane przez Odwołującego szersze uzasadnienie przedstawianych w odwołaniu ogólnie zarzutów. Na rozprawie strona nie była obecna, jak również nie była reprezentowana przez ewentualnego obrońcę.

Dokonana w wyniku złożonego odwołania kontrola instancyjna orzeczenia RKO uzasadnia jednakże przekazanie orzeczenia w zaskarżonej części do ponownego rozpatrzenia.

Jedną z podstawowych zasad postępowania w sprawie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest działanie organów orzekających na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Istotnym przepisem regulującym zasady działania organów orzekających jest art. 24 ust. 1 uodnfp stanowiący, że 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. Przepis określa normę intertemporalną, wskazującą, jaka ustawa ma zastosowanie w przypadku zmiany przepisów pomiędzy momentem popełnienia czynu zabronionego, a momentem orzekania. Normatywne brzmienie art. 24 uodnfp, przyznaje priorytet ustawie nowej, obowiązującej w dacie orzekania, z tym zastrzeżeniem, że ustawa obowiązująca w dacie popełnienia naruszenia nie jest względniejsza dla sprawcy danego naruszenia. Powyższe jest zgodne z abstrakcyjnym założeniem racjonalnego ustawodawcy, że nowe prawo jest prawem doskonalszym od obowiązującego uprzednio. Jedynie wyjątkowo, w sytuacjach gdy prawo obowiązujące w dacie naruszenia dyscypliny przewiduje korzystniejszą sytuację dla sprawcy tego naruszenia (niż nowe prawo), należy je zastosować. Może bowiem zdarzyć się, że zmieniająca się rzeczywistość społeczno-gospodarcza będzie wymagała od ustawodawcy w nowych regulacjach zaostreżenie norm zarówno sankcjonowanych, jak i sankcjonujących. Ustawa jest względniejsza przy tym wówczas, gdy daje Obwinionemu korzystniejsze prawa, skutkujące np. brakiem odpowiedzialności w związku z brakiem penalizacji określonego czynu w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jak również mniej surową (korzystniejszą z punktu widzenia znamion przedmiotowych i podmiotowych) oceną naruszenia z uwagi na regulacje prawa materialnego, a nawet zastosowanie szczególnych przepisów w zakresie ukarania, np. związanych z instytucją odstąpienia od ukarania.

Ustawowy nakaz stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy należy realizować w odniesieniu do konkretnego sprawcy i naruszenia, bowiem może się zdarzyć, że nowa ustawa, abstrakcyjnie łagodniejsza, może być w sytuacji konkretnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych surowsza dla sprawcy tego naruszenia. Określenie która z ustaw, tzn. nowa czy obowiązująca w czasie popełnienia naruszenia, jest dla sprawcy względniejsza, zostało pozostawione ocenie komisji orzekającej, która w każdej sprawie jest zobowiązana bezwzględnie rozważyć, czy wobec obwinionego korzystniejsze będzie stosowanie starych czy nowych przepisów. Odzwierciedlenie tych rozważań powinno mieć miejsce w uzasadnieniu orzeczenia, z uwagi m.in. na przysługujące Obwinionemu prawa do wniesienia odwołania, jak również ewentualną kontrolę instancyjną orzeczenia. Brak odniesienia się w ogóle do problematyki art. 24 ust. 1 stanowi zasadniczy błąd orzeczenia (orzeczenie GKO z dnia 4 października 2010 r., BDF1/4900/66/73/10/1785, LEX nr 793181).

Precyzyjne ustalenie przepisów mających wpływ na określenie znamion przedmiotowych i podmiotowych naruszenia możliwe jest dzięki właściwemu określeniu momentu zarzucanego czynu. Jest to tym bardziej istotne, jeżeli określone przepisy są dosyć często zmieniane przez ustawodawcę. W przedmiotowej sprawie zarzut identyfikowany jest z art. 8 ust. 1 uondfp, jako „udzielenie i przekazanie dotacji należnej niepublicznym przedszkolu, szkole podstawowej i gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest Fundacja (...) z naruszeniem zasad udzielania i przekazania dotacji tj. w wysokości niższej niż wynikająca z art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty”.

Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.; dalej: ufp), dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Szczególny charakter wydatku publicznego, dokonywanego w prawnej formie dotacji wymaga od dotującego bezwzględnego przestrzegania przepisów umożliwiających przekazanie beneficjentowi środków publicznych. Celem zmniejszenia ryzyka popełnienia, przez dysponujących środkami publicznymi, nieprawidłowości w tym obszarze wydatków publicznych, jak również podkreślenia wagi prawidłowego działania, ustawodawca spenalizował czyny związane z naruszeniem norm prawnofinansowych, związanych z dotowaniem podmiotów należących do sektora finansów publicznych, jak i nienależących do tego sektora, uznając iż zarówno realizacja zadań publicznych i przekazywane na ten cel środki publiczne wymagają należytego zabezpieczenia.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest stosownie do art. 8 pkt 1 uondfp przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji. W związku z ustalonym stanem faktycznym Komisja przyjęła w zaskarżonej części orzeczenia czyn polegający na „udzieleniu i przekazaniu dotacji należnej niepublicznym przedszkolu, szkole podstawowej i gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest Fundacja (...) z naruszeniem zasad udzielania i przekazania dotacji, tj. w wysokości niższej niż wynikająca z art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty”. Jednocześnie w uzasadnieniu orzeczenia wskazała, że nie można przyjąć, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło w częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, stosownie do art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. W tej sytuacji RKO uznała, że dotyczy ono całego okresu objętego wnioskiem o ukaranie, tj.: I-XI 2015 r. - dla Szkoły Podstawowej z Litewskim Językiem Nauczania w (...) i Gimnazjum z Litewskim Językiem Nauczania w (...), oraz I-X 2015 r. dla Przedszkola z Litewskim Językiem Nauczania w (...).

Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że dotacja dla wskazanych w ustawie o systemie oświaty podmiotów ma charakter roczny, a jej części, stosownie do art. 90 ust. 3 c tej ustawy, przekazywane są w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień przekazywana jest w terminie do 15 grudnia. Do znamion przedmiotowych czynu mogą należeć przy tym nieprawidłowości przy udzieleniu dotacji, jak i przy przekazywaniu. Nieprawidłowości związane z przekazywaniem dotacji są często związane z nieprawidłowym ich udzieleniem. Wskazanie wybranego przez RKO okresu 2015 r. jako czasu naruszenia dyscypliny finansów publicznych pozostawia w przedmiotowej sprawie wiele wątpliwości, których Komisja w uzasadnieniu orzeczenia nie wyjaśniła. Powyższe związane jest przede wszystkim z wyjaśnieniem podstaw przyjęcia do orzekania wskazanych w orzeczeniu z dnia 31 stycznia 2017 r. przepisów w rozumieniu art. 24 uondfp. Dotyczy to w szczególności przyjęcia przy orzekaniu przepisów prawa materialnego ustawy o systemie oświaty obowiązujących przed 1 stycznia 2017 r. Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia Komisja, wskazując naruszenie prawa odniosła się do regulacji art. 90 ust. 2a obowiązujących w 2015 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. oraz art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2015 r. (zmieniony przez art. 1 pkt 20 lit. c ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 poz. 827) zmieniającej ustawę o systemie oświaty z dniem 1 września 2015 r.) do 31 grudnia 2016 r.

Zauważyć należy, że wskazane w orzeczeniu akty prawa miejscowego związane z uzupełnieniem (doprecyzowaniem) norm ustawowych przez organ stanowiący na podstawie kompetencji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie obowiązywały w dniu podejmowania przez Komisję zaskarżonego orzeczenia.

Stosownie do art. 90 ust. 4 cyt. ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Nie przesądzając ostatecznego sformułowania rozstrzygnięcia RKO w ponownym postępowaniu, GKO dodatkowo zwraca uwagę, że ewentualne rozważania Komisji związane z udzieleniem i przekazaniem dotacji z naruszeniem zasad i trybu ich udzielania i przekazywania powinny bezwzględnie wskazywać, które to normy, z jakich przepisów prawa, zostały przez Obwinionego naruszone, co doprowadziło w konsekwencji do sformułowania określonego zarzutu. Powyższe jest uzasadnione tym bardziej, że zarzut formułowany jest jako naruszenie zasad i trybu zarówno udzielania, jak i przekazywania dotacji, przez Obwinionego. Ponadto Komisja, w związku ze złożeniem przez Obwinionego „Raportu z ustalenia prawidłowych kwot należnych dotacji dla szkół niepublicznych prowadzonych przez Fundację (...) na terenie miasta (...) w latach 2006-2015” nie powinna ograniczyć się jedynie do stwierdzenia, że rozbieżności w obu dokumentach, tj. Raporcie i dokumentach kontrolnych RIO są niewielkie, ale powinna wyjaśnić - w miarę możliwości - z czego one wynikają. Odnosząc się natomiast do działań lub zaniechań Obwinionego naruszających przepisy prawa Komisja I instancji powinna uwzględnić przepis art. 21 uondfp w związku z art. 19 ust. 2 uondfp.

Zgodnie z art. 150 ust. 2 uondfp wskazania Głównej Komisji Orzekającej co do dalszego postępowania są wiążące dla komisji orzekającej, której sprawę przekazano.

Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.