



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 20 października 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 20 października 2016 r., odwołania Obrońcy Obwinionego - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt: RIO.XII.53-27/2014, którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała (...) odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w:

- art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 168 ze zm.), zwanej dalej ustawą, polegające na tym, że nie ustalił podlegających zwrotowi od Miejskiego Klubu Sportowego należności Gminy, udzielonych na podstawie umowy dotacyjnej z dnia 13.02.2012 r. nr 3/2012 o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą – Rozwój sportu w Gminie, a poniesionych przed datą udzielenia dotacji, w łącznej kwocie 16.157,78 złotych, w tym kwoty 15.238 zł w dniu 19 marca 2012 r. oraz kwoty 919,78 zł w dniu 27 kwietnia 2012 r., czym naruszył art. 61 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 60 pkt 1, art. 252 ust. 5 i art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.),

- art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, polegające na tym, że nie dochodził w dniu 5 lipca 2013 r. należności z tytułu podlegającej zwrotowi od Miejskiego Klubu Sportowego dotacji w kwocie 16.157,78 zł, na którą składają się kwoty 15.238 zł i 919,78 zł, udzielonej przez Gminę umową dotacyjną z dnia 13.02.2012 r. nr 3/2012 o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą – Rozwój sportu w Gminie, czym naruszył art. 42 ust. 5 w zw. z art. 254 pkt 1

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.),

- art. 8 pkt 1 ustawy, polegające na tym, że przekazywał dotację udzieloną przez Gminę dla Miejskiego Klubu Sportowego umową z dnia 13.02.2012 r. nr 3/2012 wsparcia realizacji zadania publicznego pod nazwą – Rozwój sportu w Gminie w dniach: 19.03.2012 r. w kwocie 20.000 zł, 13.04.2012 r. w kwocie 60.000 zł, 25.07.2012 r. w kwocie 10.000 zł, 20.08.2012 r. w kwocie 20.000 zł, 20.09.2012 r. w kwocie 10.000 zł, 04.10.2012 r. w kwocie 20.000 zł, 08.11.2012 r. w kwocie 20.000 zł, z naruszeniem zasady przekazywania dotacji podmiotowi, którego sposób wykorzystania dotacji podlegał kontroli i ocenie, nie dokonując kontroli i oceny realizacji zadania, czym naruszył art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 239 z późn. zm), art. 250 pkt 2, pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.),

oraz wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

orzeka:

- 1. Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy, uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt III i w tym zakresie uniewinnia Obwinionego.**
- 2. Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy, w pozostałym zakresie utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.**

Pouczenie:

Niniejsze orzeczenie 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

Po raz pierwszy orzeczenie w rozpatrywanej sprawie zostało wydane przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (nazywaną dalej Regionalną Komisją Orzekającą lub RKO) w dniu 30 września 2014 r. W orzeczeniu tym RKO uznała Pana (...), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta, odpowiedzialnym za:

- 1) naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że Obwiniony nie ustalił od 17 marca 2012 r. do 4 lipca 2013 r. w kwocie 15.238 zł oraz od 27 kwietnia 2012 r. do 4 lipca 2013 r. w kwocie 919,78 zł, należności Gminy podlegającej zwrotowi od Miejskiego Klubu Sportowego i nie dochodził od 4 lipca 2013 r. do 27 maja 2014 r. w kwocie 15.238 zł i 919,78 zł, zwrotu dotacji udzielonej umową z dnia 13 lutego 2012 r. nr 3/2012 o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą – Rozwój sportu w Gminie, z tytułu wydatków poniesionych przed datą udzielenia dotacji, z naruszeniem art. 61 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 60 pkt 1, art. 42 ust. 5, art. 252 ust. 5, art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.),
- 2) naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że Obwiniony przekazywał dotację udzieloną przez Gminę dla Miejskiego Klubu Sportowego umową z dnia 13 lutego 2012 r. Nr 3/2012 o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą – Rozwój sportu w Gminie w dniach: 19 marca 2012 r. w kwocie 20.000 zł, 13 kwietnia 2012 r. w kwocie 20.000 zł, 30 kwietnia 2012 r. w kwocie 40.000 zł, 25 lipca 2012 r. w kwocie 10.000 zł, 20 sierpnia 2012 r. w kwocie 20.000 zł, 20 września 2012 r. w kwocie 10.000 zł, 4 października 2012 r. w kwocie 20.000 zł, 8 listopada 2012 r. w kwocie 20.000 zł z naruszeniem zasady przekazywania dotacji podmiotowi, którego sposób wykorzystania dotacji podlegał kontroli i ocenie, nie dokonując kontroli i oceny realizacji zadania od dnia 19 marca 2012 r. do 15 stycznia 2013 r. z naruszeniem art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.), art. 250 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Za przypisane czyny Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

Tym samym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca uniewinniła Obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w sprawozdaniu z gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania Gminy (Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki

samorządu terytorialnego) za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r., złożonym w dniu 8 marca 2013 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, wykazał dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej – wobec braku w zarzuconym czynnie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ten zakres orzeczenia RKO nie będzie przedstawiany w niniejszym uzasadnieniu ze względu na zakres prowadzonego dalej postępowania w sprawie

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że w styczniu 2012 r. Burmistrz ogłosił otwarty konkurs ofert na wykonanie zadań publicznych związanych z realizacją zadań Gminy w zakresie rozwoju sportu w gminie. W ogłoszeniu stwierdzono m. in., że zasady postępowania konkursowego oraz przyznawania dotacji określi umowa zawierająca szczegółowe i ostateczne terminy oraz warunki realizacji, finansowania i rozliczania zadania, a także, że dotacja nie może być przeznaczona m. in. na koszty, które wnioskodawca poniósł na realizację przedsięwzięcia przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji. Zgodnie z treścią ogłoszenia, termin realizowanego zadania opisanego w ofercie nie powinien rozpoczynać się wcześniej niż, w dniu podpisania umowy i kończyć nie później niż w dniu 31 grudnia 2012 r., a w ramach udzielonej dotacji rozliczane są koszty ponoszone od dnia zawarcia umowy do terminu określonego w podpisanej umowie.

Do Urzędu Miejskiego wpłynęła w dniu 25 stycznia 2012 r. jedyna oferta – Miejskiego Klubu Sportowego. Według harmonogramu dołączonego do oferty, termin realizacji niektórych zadań rozpoczynał się w styczniu 2012 r. Powołana przez Burmistrza komisja zarekomendowała przyznanie dotacji pomimo tego, że w harmonogramie realizacji poszczególnych działań w zakresie realizowanego zadania publicznego określono termin realizacji niektórych działań na styczeń 2012 r., tj. okres przed podpisaniem umowy, co – jak zauważa RKO - było sprzeczne z postanowieniami zawartymi w ogłoszeniu. Dnia 13 lutego 2012 r., zawarto umowę nr 3/2012 o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Rozwój sportu w Gminie” między Gminą reprezentowaną przez (...)– Burmistrza, przy kontrasygnacie (...)– Skarbnika Gminy a Miejskim Klubem Sportowym. W umowie stwierdzono m.in., że:

- termin realizacji zadania publicznego ustala się od dnia podpisania umowy do dnia 15 grudnia 2012 r.,
- zleceniodawca zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania publicznego kwotę dotacji w wysokości 180.000 zł w następujący sposób: I transza w wysokości 20.000,00 zł w terminie do 21 lutego 2012 r., II transza w wysokości 40.000,00 zł w terminie

do 19 marca 2012 r., III transza w wysokości 40.000,00 zł w terminie do 1 maja 2012 r., IV transza w wysokości 60.000,00 zł w terminie do 1 lipca 2012 r., V transza w wysokości 20.000,00 zł w terminie do 1 września 2012 r.,

- przekazanie kolejnej transzy nastąpi po złożeniu sprawozdania częściowego,
- procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego nie może przekraczać 85%,
- sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego powinno zostać sporządzone przez zleceniobiorcę w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

Ustalono, że Miejski Klub Sportowy złożył sprawozdania częściowe z realizacji zadania publicznego w dniach: 16 marca 2012 r. (za okres od 13 lutego do 19 marca 2012 r.), 26 kwietnia 2012 r. (za okres od 13 lutego do 26 kwietnia 2012 r.), 26 czerwca 2012 r. (za okres od 13 lutego do 26 czerwca 2012 r.), 31 października 2012 r. (za okres od 13 lutego do 31 października 2012 r.). Żadne ze sprawozdań częściowych nie zostało zatwierdzone przez Burmistrza, mimo że § 3 ust. 6 i 7 umowy uzależniały przekazanie kolejnej transzy od złożenia sprawozdania.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że w sprawozdaniu częściowym z wykonania zadania publicznego, za okres od 13 lutego do 19 marca 2012 r., złożonym przez podmiot dotowany w dniu 16 marca 2012 r. w części I - Sprawozdanie merytoryczne, w punkcie 2 zawierającej opis wykonania zadania, wykazano, że termin realizacji trzech zadań rozpoczął się w styczniu 2012 r., tj. przed podpisaniem umowy. Na podstawie załącznika do tego sprawozdania, zawierającego wykaz faktur i rachunków, stwierdzono, że koszty w wysokości 15.238 zł zostały poniesione przed datą podpisania umowy i w całości zostały sfinansowane z dotacji. Z kolei na podstawie załącznika dołączonego do sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego, za okres od 13 lutego do 26 kwietnia 2012 r., złożonego przez podmiot dotowany, w dniu 26 kwietnia 2012 r., zawierającego wykaz faktur i rachunków, stwierdzono, że koszty w wysokości 919,78 zł zostały poniesione przed datą podpisania umowy i sfinansowane z dotacji.

RKO stwierdziła, że nie zakwestionowano wydatków ze środków dotacji w wysokości 16.157,78 zł, poniesionych przed dniem podpisania umowy. Dnia 15 stycznia 2013 r. do Urzędu Miejskiego wpłynęło sprawozdanie końcowe Miejskiego Klubu Sportowego w, za okres od 13 lutego do 15 grudnia 2012 r., z którego wynika, że dotację wykorzystano w całości, czyli w wysokości 180.000 zł. Burmistrz zatwierdził zrealizowane zadanie. Dopiero

dnia 28 maja 2014 r. Burmistrz skierował pismo do Zarządu Miejskiego Klubu Sportowego w, w którym określił kwotę dotacji podlegającej zwrotowi z tytułu dotacji wydatkowanej przed datą udzielenia dotacji oraz termin jej zwrotu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczonymi od dnia przekazania dotacji na rachunek Gminy. Zwrot dotacji powinien nastąpić do dnia 30 grudnia 2014 r.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, obowiązkiem Burmistrza było ustalenie a następnie dochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego z tytułu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Z chwilą złożenia sprawozdania częściowego z wykonania zadania, złożonego przez Miejski Klub Sportowy dnia 16 marca 2012 r. zawierającego wydatki w wysokości 15.238 zł poniesione przed dniem podpisania umowy oraz dnia 26 kwietnia 2012 r. również zawierającego wydatki poniesione przed dniem podpisania umowy w wysokości 917,78 zł. Burmistrz mógł ustalić kwotę dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednak tego nie zrobił. Dnia 4 lipca 2013 r. inspektor do spraw kontroli gospodarki finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie poinformował Obwinionego o tym, że podmiot dotowany przeznaczył dotację w wysokości 16.157,78 zł na wydatki realizowane przed zawarciem umowy. Burmistrz mając ustaloną w ten sposób wysokość dotacji podlegającej zwrotowi powinien podjąć czynności zmierzające do jej zwrotu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednak tego nie zrobił. Wszczęcie procedury dotyczącej zwrotu nienależnie pobranej dotacji przez Miejski Klub Sportowy nastąpiło dopiero 28 maja 2014 r.

Od wskazanego powyżej orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej odwołanie wniósł obwiniony, wnosząc o:

- 1) uchylenie orzeczenia w części I i II i umorzenie postępowania lub
- 2) uchylenie orzeczenia w części I i II i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy lub
- 3) uchylenie orzeczenia w części I i II i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Zdaniem Obwinionego RKO błędnie przyjęła, że popełnił on czyn określony w pkt I orzeczenia „każdego dnia po dniu, w którym powinien dochodzić należności, co stoi w oczywistej sprzeczności z art. 21 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (czas naruszenia)”. W związku z tym, Obwiniony stwierdził, że zarówno Rzecznik, jak również Regionalna Komisja Orzekająca przyjmując konstrukcję zaniechania ciągłego zawyżyła wymiar kary, ponieważ uznała, że doszło do wielokrotnego naruszenia ustawy, co nie jest prawdą. Obwiniony stwierdził także, że RKO w uzasadnieniu do wydanego orzeczenia w stosunku do pkt I i II naruszenia nie odniosła się do winy Obwinionego. RKO nie wskazała

sprawcy drogi właściwego zachowania się, sposobu postępowania, jaki powinien był realizować w czasie popełnienia zarzucanego czynu, aby jego zachowanie było legalne i nie doszło do nieprawidłowości skutkującej odpowiedzialnością.

Odwołanie zostało rozpatrzone przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (nazywaną dalej Główną Komisją Orzekającą lub GKO) w dniu 11 maja 2015 r. GKO uchyliła orzeczenie RKO i skierowała sprawę do ponownego rozpoznania przez RKO.

W uzasadnieniu orzeczenia Główna Komisja Orzekająca uznała, że stan faktyczny sprawy został ustalony prawidłowo, a ustalenia w tym zakresie nie były kwestionowane. W odniesieniu do czynu opisanego w punkcie I sentencji zaskarżonego orzeczenia RKO, GKO zauważyła, że w punkcie tym doszło do nieprawidłowego połączenia dwóch czynów w jeden czyn. GKO podkreśliła, że nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi stanowi jeden czyn (będący naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), zaś niedochodzenie należności stanowi inny czyn (będący naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Przepis art. 8 pkt 3 stanowi bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 5 ust. 1 pkt 1. Przepis art. 8 pkt 3 nie jest natomiast przepisem szczególnym wobec art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, dotyczącym m.in. niedochodzenia należności. Są to dwa odrębne czyny, przy czym zakres stosowania art. 5 ust. 1 pkt 2 obejmuje także niedochodzenie należności z tytułu zwrotu dotacji. W tej sytuacji, w ocenie GKO, należało w sentencji orzeczenia odrębnie ująć oba czyny, jako dwa różne naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uznała za zasadne wyrażone w odwołaniu zarzuty co do nieprawidłowości w określeniu przez RKO dat czynów polegających na zaniechaniu ustalenia i dochodzenia należności z tytułu zwrotu dotacji oraz braku odniesienia się do zagadnienia możliwości przypisania Obwinionemu winy.

Ponadto GKO zwróciła uwagę, że RKO nie odniosła się w uzasadnieniu orzeczenia do kwestii niezastosowania w sprawie art. 26 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dotyczącego tzw. kwoty minimalnej, co do kwoty 919,78 zł jako nieustalonej i niedochodzonej należności. Na podstawie analizy pkt I sentencji można domyślać się, że zdaniem RKO kwota ta podlega zsumowaniu z kwotą 15.238 zł,

objętą jednym opisem ujętym w tym punkcie, sprawa ta nie została jednak w ogóle przez RKO poruszona w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

Regionalna Komisja Orzekająca, po ponownym rozpoznaniu sprawy, wydała w dniu 5 kwietnia 2016 r. orzeczenie, którym uznała Obwinionego odpowiedzialnym za:

- 1) naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że Obwiniony nie ustalił podlegających zwrotowi od Miejskiego Klubu Sportowego należności Gminy, udzielonych na podstawie umowy dotacyjnej z dnia 13 lutego 2012 r. nr 3/2012 o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą – Rozwój sportu w Gminie, a poniesionych przed datą udzielenia dotacji, w łącznej kwocie 16.157,78 zł, w tym kwoty 15.238 zł w dniu 19 marca 2012 r. oraz kwoty 919,78 zł w dniu 27 kwietnia 2012 r.

czym Obwiniony naruszył art. 61 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 60 pkt 1, art. 252 ust. 5 i art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

- 2) naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że nie dochodził w dniu 5 lipca 2013 r. należności z tytułu podlegającej zwrotowi od Miejskiego Klubu Sportowego dotacji w kwocie 16.157,78 zł, na którą składają się kwoty 15.238 zł i 919,78 zł, udzielonej przez Gminę umową dotacyjną z dnia 13 lutego 2012 r. nr 3/2012 o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą – Rozwój sportu w Gminie, czym naruszył art. 42 ust. 5 w zw. z art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

- 3) naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że Obwiniony przekazywał dotację udzieloną przez Gminę dla Miejskiego Klubu Sportowego umową z dnia 13 lutego 2012 r. nr 3/2012 o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą – Rozwój sportu w Gminie w dniach: 19 marca 2012 r. w kwocie 20.000 zł, 13 kwietnia 2012 r. w kwocie 60.000 zł, 25 lipca 2012 r. w kwocie 10.000 zł, 20 sierpnia 2012 r. w kwocie 20.000 zł, 20 września 2012 r. w kwocie 10.000 zł, 4 października 2012 r. w kwocie 20.000 zł, 8 listopada 2012 r. w kwocie 20.000 zł z naruszeniem zasady przekazywania dotacji podmiotowi, którego sposób wykorzystania dotacji podlegał kontroli i ocenie, nie dokonując kontroli i oceny realizacji zadania, czym

naruszył art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, art. 250 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

W uzasadnieniu RKO powtórzyła ustalenia faktyczne zaprezentowane w orzeczeniu z dnia 30 września 2014 r. RKO podkreśliła, że zarówno z warunków określonych w ogłoszeniu o konkursie, jak i z treści zawartej umowy wynikało, że środki z dotacji nie mogą być przeznaczone na koszty, które wnioskodawca poniósł na realizację przedsięwzięcia przed zawarciem umowy o udzielenie dotacji. Realizacja zadania objętego dotacją powinna rozpocząć się nie wcześniej niż w dniu podpisania umowy i kończyć nie później niż w dniu 15 grudnia 2012 r. W tym zakresie złożona przez Miejski Klub Sportowy oferta nie spełniała wymogów zawartych w ogłoszeniu, jako że z harmonogramu załączonego do oferty wynikało, że termin realizacji niektórych zadań rozpoczynał się w styczniu 2012 r. W ocenie RKO, strony podpisując umowę, zgodziły się, że termin realizacji zadania publicznego ustala się na okres od dnia podpisania umowy (co miało miejsce w dniu 13 lutego 2012 r.) do 15 grudnia 2012 r. W sprawozdaniu częściowym złożonym w dniu 16 marca 2012 r. (za okres od 13 lutego do 19 marca 2012 r.) wykazano wydatki w wysokości 15.238 poniesione przed dniem podpisania umowy, natomiast w sprawozdaniu złożonym w dniu 26 kwietnia 2012 r. (za okres od 13 lutego do 26 kwietnia 2012 r.) również wykazano takie wydatki – w kwocie 917,78 zł. Tym samym dotacja w części, w której wykorzystano ją na pokrycie wskazanych powyżej kosztów, została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem.

Z dniem złożenia każdego z dwóch wskazanych powyżej sprawozdań częściowych Obwiniony mógł i powinien ustalić kwotę dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednak tego wówczas nie zrobił. Wszczęcie procedury zmierzające do zwrotu części dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem nastąpiło dopiero w dniu 28 maja 2014 r. W tych warunkach RKO jako daty popełnienia przypisanego czynu z art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przyjęła odpowiednio pierwszy dzień roboczy następujący po dniu złożenia każdego z tych sprawozdań cząstkowych.

W zakresie czynu polegającego na niedochodzeniu należności jednostki samorządu terytorialnego RKO uznała, że Obwiniony o ciążyącym na nim obowiązku dochodzenia należności Gminy od Miejskiego Klubu Sportowego dowiedział się najpóźniej w dniu 4 lipca

2013 r., tj. w dniu, w którym inspektor prowadzący w urzędzie Miejskim kontrolę Regionalnej Izby Obrachunkowej poinformował Obwinionego pisemnie o fakcie, że podmiot dotowany przeznaczył dotację w kwocie 16.157,78 zł na wydatki poniesione przez zawarciem umowy (choć prawdopodobnie Obwiniony wiedział o tym już wcześniej, na co wskazuje treść złożonych przez Obwinionego wyjaśnień). Obwiniony skierował do Klubu pisemne wezwanie określające kwotę dotacji podlegającą zwrotowi wraz z odsetkami oraz termin jej zwrotu – dopiero w dniu 28 maja 2014 r. Jako dzień popełnienia przypisanego Obwinionemu czynu RKO przyjęła dzień 5 lipca 2013 r., czyli pierwszy dzień roboczy po otrzymaniu informacji od inspektora Regionalnej Izby Obrachunkowej.

RKO wskazała, że zgodnie z § 3 ust. 6 i 7 przedmiotowej umowy, od złożenia sprawozdania częściowego uzależnione było przekazanie kolejnej transzy dotacji. Gmina powinna więc uzależniać przekazywania kolejnych transz dotacji od prawidłowego wydatkowania dotacji i złożenia wykazujących to sprawozdań. Tymczasem sprawozdania złożone w dniu 16 marca 2012 r. oraz w dniu 26 kwietnia 2012 r. wykazywały wydatkowanie części kwot dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Żadne ze sprawozdań częściowych nie zostało zatwierdzone przez Obwinionego, choć w ocenie RKO dokonywanie kontroli (na podstawie złożonych sprawozdań) prawidłowości wydatkowania środków dotacji było obowiązkiem Obwinionego. Tym samym RKO uznała kolejne przekazane transze dotacji jako przekazane z naruszeniem zasad udzielania dotacji, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uzasadniając wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia, Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że wzięła pod uwagę okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czyli to, że Obwiniony starał się jak najlepiej zrealizować zadanie dotyczące rozwoju sportu w Gminie. Obwiniony był przekonany, że skoro wydatki mieściły się w zakresie złożonej oferty i przeznaczono je na organizację obozu sportowego, to wydatkowane środki można potraktować, jako przewidziane do wykonania w zawartej umowie. Poza tym wszystkie środki, które zostały przekazane Miejskiemu Klubowi Sportowemu, były zgodne z celem i zadaniem, które zostały wytyczone do realizacji. RKO uwzględniła również to, że do naruszenia doszło po raz pierwszy, że obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także pozytywną opinię wystawioną przez Przewodniczącego Rady Miejskiej o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych przez Obwinionego.

Odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej złożył w imieniu Obwinionego jego Obrońca. W odwołaniu zaskarżono orzeczenie RKO w całości oraz wniesiono o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. W odwołaniu postawiono zarzut naruszenia art. 16 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie poprzez błędna jego interpretację i w konsekwencji nieuzasadnione przyjęcie, że dotacja udzielona Miejskiemu Klubowi Sportowemu podlegała zwrotowi jako nienależnie wykorzystana.

W uzasadnieniu odwołania podkreślono, że otrzymaną dotację wykonawca zadania publicznego powinien wykorzystać zgodnie z celem, na jaki ją uzyskał oraz na warunkach określonych umową. Od momentu zawarcia umowy wydatki ponoszone przez beneficjenta, „jeśli służą wykonaniu zleconego zadania i mieszczą się w specyfikacji z dołączonego do umowy kosztorysu są zaliczalne (kwalifikowalne) do wykorzystania dotacji, nawet gdyby beneficjent nie dysponował jeszcze środkami z dotacji”. Dołączony do umowy harmonogram nie określa terminów zakupów, ani terminów płatności, ale stanowi terminarz realizacji działań merytorycznych służących wykonaniu zleconego zadania. Przy faktycznym braku środków z dotacji, a „w warunkach zawartej umowy”, beneficjent może ponosić wydatki na jej wykonanie, którymi następnie rozlicza wykorzystanie dotacji. W odwołaniu wskazano, że „w doktrynie przyjmuje się”, że dotację otrzymaną w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie można wyjątkowo rozliczyć fakturą wystawioną przed dniem zawarcia umowy o dotację, o ile spełnione są łącznie trzy warunki:

- wynikająca z faktury „zakupiona usługa lub zakupione dobro” zostanie spożytkowane na wykonanie zleconego zadania,
- „zakupione dobro lub usługa” mieści się w specyfikacji dołączonego do umowy kosztorysu,
- faktura zostanie zapłacona dopiero po zawarciu umowy o dotację, czyli „po nabyciu prawa do otrzymania dotacji na zleczone zadanie publiczne”.

W rozpatrywanej sprawie dotację celową rozliczono zapłatą za faktury wystawione przed zawarciem umowy na usługę hotelową, ale „zapłacone już w warunkach obowiązywania umowy”. W odwołaniu wskazano na faktury, które stanowiły zaliczkę dla zadania, a całkowita płatność za usługę miała miejsce po zawarciu umowy. Jak stwierdzono w odwołaniu, „faktury zaliczkowej nie można (...) utożsamiać z poniesieniem kosztu”. W zakresie wydatków na płace trenerów odwołujący się wskazuje, że wypłata wynagrodzenia nastąpiła w dniu 16 marca 2012 r., co było zgodne z aneksami do umów z trenerami,

z których to aneksów wynikało, że wypłata wynagrodzenia za miesiąc styczeń i luty 2012 r. nastąpi po 15 marca 2012 r. Wydatki ponoszone przez beneficjenta służyły wykonaniu zleconego zadania i „mieściły się w specyfikacji z dołączonego do umowy kosztorysu zatem kwalifikowały się do wykorzystania dotacji”. Otrzymałą dotację wykonawca wykorzystał zgodnie z celem, na jaki ją uzyskał i na warunkach określonych umową. Tym samym należy, w ocenie składającego odwołanie, uznać, że Obwiniony nie miał obowiązku ustalac i dochodzić zwrotu środków na wynagrodzenia trenerów i na opłacenie faktur zaliczkowych.

Główna Komisja Orzekająca rozpoznała odwołanie na rozprawie w dniu 20 października 2016 r. W toku rozprawy Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych uznała argumenty podniesione w odwołaniu za niezasadne i wniosła o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia. Główna Komisja Orzekająca wykonując dyspozycję art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przyjęła jako podstawę orzekania stan prawny obowiązujący w dacie orzekania, ze względu na to, że mające zastosowanie w sprawie przepisy, które uległy zmianie od daty popełnienia czynów, nie były dla Obwinionego względniejsze w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynów.

Główna Komisja Orzekająca działając z urzędu uznała za uzasadnione uchylenie orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w zakresie, w jakim przypisano Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że Obwiniony przekazywał dotację udzieloną przez Gminę Miejskiemu Klubowi Sportowemu umową z dnia 13 lutego 2012 r. nr 3/2012 o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą – Rozwój sportu w Gminie w terminach i kwotach wskazanych w pkt III sentencji orzeczenia RKO z naruszeniem zasady przekazywania dotacji – w i tym zakresie uniewinniła Obwinionego, zgodnie z art. 78 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca zwróciła uwagę na fakt, że zgodnie z treścią § 3 ust. 6 i 7 przedmiotowej umowy, warunkiem przekazania kolejnych transz dotacji było złożenie właściwego sprawozdania częściowego. Sprawozdania te – co ustaliła RKO – zostały przez dotowany podmiot złożone. Wbrew twierdzeniom RKO (str. 31 orzeczenia RKO) z umownego (zrealizowanego) obowiązku składania sprawozdań częściowych nie sposób wywieść niewyrażonego w umowie obowiązku zatwierdzania przez Obwinionego tych sprawozdań. GKO dostrzega oczywiście funkcję, jaką dla podmiotu udzielającego dotacji powinno spełniać pozyskiwanie sprawozdań cząstkowych od podmiotu

dotowanego – w ramach kontroli prawidłowości wykorzystania środków dotacji. Brak należytego wykorzystania wynikających z tych sprawozdań informacji skutkuje zresztą dla Obwinionego przypisaniem mu odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazane w pkt I i II orzeczenia RKO. W rozpatrywanej sprawie nie miało jednak miejsca formalne uzależnienie przekazywania kolejnych transz dotacji od „zatwierdzenia” sprawozdań cząstkowych przez Obwinionego. Jedynym umownym warunkiem przekazania kolejnej transzy było złożenie sprawozdania cząstkowego, a w toku prowadzonego postępowania nie sformułowano zarzutu naruszenia tego warunku. W tym stanie rzeczy Gmina miała więc nie tylko prawo, ale była zobowiązana do przekazywania kolejnych transz dotacji podmiotowi, który dopełnił ciężących na nim zobowiązań, od których spełnienia przekazywanie środków było uzależnione. Na marginesie należy także zauważyć, że w wadliwy sposób w orzeczeniu RKO (w ramach omawianego czynu) wskazano jako naruszone przepisy prawa: art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 250 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 17 jest przepisem upoważniającym organ zlecający realizację zadania publicznego do kontroli i oceny realizacji zadania oraz określającym zakres tej kontroli i oceny. Z istoty przepisu upoważniającego, posługującego się sformułowaniem „organ (...) może dokonywać kontroli (...)”, że nie można go wskazywać jako naruszonego, zarzucając rzekome zaniechanie obowiązku kontroli. Przepisy art. 250 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych określają wymagania co do treści umowy, której obowiązek zawarcia przewidziany jest w dyspozycji art. 250. Oczywiście pomiędzy przepisami określającymi wymagania co do treści umowy a zarzutem zaniechania kontroli realizacji zadania wynikającego z takiej umowy, nie ma takiego związku, który upoważniałby do wskazania tych przepisów jako naruszonych przy stawianiu zarzutu niedokonania kontroli. Główna Komisja Orzekająca podkreśla, że niedopuszczalne jest w każdej procedurze przypisywania odpowiedzialności formułowanie zarzutu naruszenia, przez osobę poddaną takiej odpowiedzialności, przepisów, wobec braku należytego wskazania tychże naruszanych przepisów.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła natomiast zarzutów podniesionych w odwołaniu i tym samym uznała orzeczenie RKO – w pozostałej części – za prawidłowe. Kluczowa dla tezy odwołania kwestia sprowadzała się do oceny dopuszczalności przeznaczenia przez dotowany podmiotów części środków dotacji na pokrycie kosztów poniesionych przed datą udzielenia dotacji. Rozpatrując odwołanie, GKO ustaliła, że zawarta pomiędzy stronami umowa w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych przesądziła,

że środki z dotacji mogą być przeznaczone wyłącznie na sfinansowanie zadań zrealizowanych poczynszy od dnia zawarcia umowy. Kluczowe znaczenie mają postanowienia:

- § 1 ust. 1 oraz § 2 ust. 3 umowy wskazujące na zobowiązanie zleceniobiorcy wykonania zadania publicznego na warunkach określonych w umowie
- § 2 ust. 1 umowy określający termin realizacji zadania publicznego objętego umową na okres od dnia podpisania umowy.

Określenie terminu realizacji zadania stanowi jeden z umownie określonych przez strony warunków realizacji zadania. Wszelkie działania, które miały miejsce przed dniem podpisania umowy (przed dniem 13 lutego 2012 r.), nie mogą być wobec takiego brzmienia postanowień umowy traktowane jako mieszczące się w zakresie przedmiotowym umowy. W ocenie GKO, formy i terminy rozliczeń pomiędzy podmiotem dotowanym a osobami trzecimi mają w tym przypadku wtórne znaczenie. Kluczowe były ustalenie, kiedy doszło do realizacji finansowanych z dotacji działań. Ustalenia faktyczne poczynione przez RKO, wskazujące na realizację konkretnych działań przed podpisaniem umowy, nie zostały podważone. Z powyższego względu GKO uznała orzeczenie RKO w pkt I i II za zasługujące na utrzymanie w mocy. Podnieść także należy, że Główna Komisja Orzekająca za nietrafiony uznała sformułowany w odwołaniu zarzut naruszenia art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie poprzez błędną jego interpretację – nie tylko ze względu na niewskazanie, o który z licznych przepisów ujętych w ramach art. 16 tej ustawy chodzi odwołującemu, ale przede wszystkim na brak jakiegokolwiek wywodu odwołującego potwierdzającego postawiony zarzut, tym bardziej wobec sytuacji, w której orzeczenie RKO w ogóle do art. 16 przywołanej ustawy się nie odnosi.

W zakresie wymierzonej Obwinionemu kary upomnienia, GKO zauważa, że pomimo uniewinnienia w zakresie jednego z czynów uznaje wymiar kary za uzasadniony. GKO wskazuje, że wymierzona kara jest najniższą z katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dodatkowo w okolicznościach niniejszej sprawy nie ma podstaw do odstąpienia od jej wymierzenia, w szczególności przypisane czyny naruszają podstawową zasadę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, którą jest obowiązek ustalenia oraz dochodzenia należności przypadającym takim jednostkom. Odstąpieniu od wymierzenia kary sprzeciwia się także długi czas zaniechań oraz niemała kwota nieustalonych i niedochodzonych należności.