



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 marca 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Przemysław Szelerski</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Marek Muszyński</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (spr.)</i>
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 marca 2013 r. odwołań wniesionych przez Obwinionych:

I (1), zam. (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt:RIO-KO-31/2012, którym uznano Obwinionego (1) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w kwocie 452 404,62 zł udzielonej w 2010 r. Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w (...), która została w części wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, w części pobrana w nadmiernej wysokości, czym naruszono art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.); Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł;

II (2), zam. (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt:RIO-KO-32/2012, którym uznano Obwinionego (2) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

1) art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wydatkowaniu dotacji w 2010 r. udzielonej Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w (...) w łącznej kwocie 226 201,32 zł niezgodnie z przeznaczeniem, przeznaczanej na dofinansowanie:

- wynajmu Hali Milenium – w kwocie 32 897,05 zł,
- biletów wstępu na lodowisko – w kwocie 60 897,05 zł,
- biletów wstępu na basen – w kwocie 133 022,01 zł,

co było niezgodne z uchwałą Nr XL/544/09 Rady Miasta (...) z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy (...) na 2010 r. oraz uchwałą Nr XLVIII/362/10 Rady Miasta (...) w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...), czym naruszono art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.);

2) art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niedokonaniu zwrotu dotacji udzielonej w 2010 r. w kwocie 452 404,62 zł udzielonej w 2010 r. Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w (...), jako dotacji w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, w części pobranej w nadmiernej wysokości czym naruszono art. 252 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm);

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.;

I.

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168) zwanej dalej ustawą

1) uchyla zaskarżone orzeczenie o sygn. akt: RIO-KO-31/2012 w całości,

2) uniewinnia Obwinionego (1) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 3 ustawy,

2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, koszty postępowania dotyczące (1) ponosi Skarb Państwa.

II.

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy:**
 - 1) uchyla zaskarżone orzeczenie o sygn. akt: RIO-KO-32/2012 w całości,**
 - 2) uniewinnia Obwinionego (2) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 1 i art. 9 pkt 3 ustawy,**
- 2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, koszty postępowania dotyczące (2) ponosi Skarb Państwa.**

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

Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (dalej zwana RKO), po przeprowadzeniu w dniu 20 września 2012 r. dwóch odrębnych rozpraw w sprawie osób obwinionych o naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane ze sposobem wykorzystania dotacji przedmiotowych z budżetu Miasta (...) przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (MOSiR) w (...), wydała dwa orzeczenia, na podstawie których:

1. Pana (1), Prezydenta Miasta (...), uznano winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168) - zwanej dalej ustawą, polegającego na nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu (w wysokości 452.404,62 zł), która to kwota dotacji została przez MOSiR w części wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, a w części pobrana w nadmiernej wysokości, czym naruszono art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

2. Pana (2), dyrektora MOSiR, uznano winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 1 ustawy, które polegało na wydatkowaniu udzielonej Ośrodkowi w 2010 r. dotacji w łącznej kwocie 226.201,32 zł niezgodnie z przeznaczeniem, czym naruszono art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 9 pkt 3 ustawy, które polegało na niedokonaniu zwrotu dotacji w kwocie 452.404,62 zł, jako dotacji w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, w części pobranej w nadmiernej wysokości, czym naruszono art. 252 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Obu Obwinionym wymierzono kary upomnienia. Obwinieni nie byli uprzednio karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniach orzeczeń przedstawiono następujący stan faktyczny:

1. uchwałą Nr XL/544/09 Rady Miasta (...) z dnia 29 grudnia 2009r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miasto (...) na 2010 rok ustalono dotacje przedmiotowe z budżetu dla zakładu budżetowego - Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) w kwocie 2.258.787 zł, z przeznaczeniem na dopłaty do określonych w uchwale 6 rodzajów działalności, tj. do: wynajmu hali Milenium, wynajmu hali przy ul. (...), wynajmu torów łuczniczych, biletów na lodowisko, biletów na basen oraz wynajmu strzelnicy sportowej; w uchwale wskazano planowane kwoty dotacji oraz stawki jednostkowe przyjęte do kalkulacji tych kwot,

2. uchwałą Nr XLVIII/634/10 Rady Miasta (...) z dnia 20 lipca 2010r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) ustalono dodatkowo dotacje do utrzymania 3 ogólnodostępnych obiektów sportowych, tj. boiska Orlik przy ul. (...), zespołu boisk przy ul. (...) oraz boisk wielofunkcyjnych przy ul. (...), określając stawki i planowane kwoty dotacji,

3. - łączny plan dotacji przedmiotowych dla MOSiR na 2010r. wyniósł 2.510.252 zł,

4. zarządzeniem Nr 70/10 Prezydenta Miasta (...) z dnia 28 maja 2010r. w sprawie wykonania budżetu Gminy Miasto (...) w części dotyczącej przekazywania dotacji celowych i przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) i sposobu ich rozliczania ustalone zostały zasady przekazywania i rozliczania dotacji dla MOSiR, przewidujące, że „MOSiR przedstawi faktycznie poniesione koszty realizacji zadań”, a „rozliczenie dotyczyć będzie sumy kwot wszystkich dotacji przedmiotowych brutto”,

5. w sporządzonym przez MOSiR rozliczeniu dotacji za 2010r. przyjęto inne stawki, niż określone w ww. uchwałach Rady Miasta (...): w zakresie objętym uchwałą Nr XL/544/09 z dnia 29 grudnia 2009r. w 3 przypadkach do rozliczenia przyjęto stawki wyższe, a w 3 niższe od ustalonych przez Radę Miasta, natomiast w zakresie objętym uchwałą Nr XLVIII/634/10 z dnia 20 lipca 2010r. we wszystkich 3 przypadkach do rozliczenia przyjęto stawki niższe od ustalonych przez Radę Miasta,

6. w wyniku rozliczenia dotacji wg faktycznie poniesionych kosztów wystąpiła nadpłata dotacji w kwocie 435.832,64 zł (która podlegałaby zwrotowi do budżetu) oraz niedopłata na kwotę 226.201,34 zł (o którą należałoby zwiększyć dotację),

7. MOSiR dokonał zwrotu do budżetu dotacji w wysokości różnicy między kwotami nadpłaty i niedopłaty dotacji, wynikającej z ww. rozliczenia, wynoszącej 209.629,33 zł.

8. RKO przytoczyła w uzasadnieniach wyjaśnienia Obwinionych, składane w toku postępowania przed organami I instancji.

Pan (1) wyjaśniał, że, w jego przekonaniu, udzielanie i przekazywanie dotacji na rzecz zakładu budżetowego nie naruszało zasad ustalonych w uchwałach Rady Miasta (...). W uchwałach tych dotacje przedmiotowe dla MOSiR ustalone zostały w kwocie łącznej 2.510.254 zł i w takiej kwocie zostały przekazane. W Urzędzie Miasta stosowano rozliczenia dotacji saldem, w oparciu o rzeczywiste koszty. Obwiniony próbował doprecyzować w zarządzeniu Nr 70/10 zasady rozliczania dotacji przez MOSiR w sposób mający na celu rzeczywiste porównanie kalkulacji i wykonania oraz najbardziej racjonalne wykorzystanie środków publicznych. MOSiR dokonał rozliczenia zgodnie z § 4 ust. 3 zarządzenia, tj. rozliczył się z budżetem saldem z poszczególnych działalności, na podstawie ich rzeczywistych kosztów. Kontrolujący przyjęli zupełnie inną interpretację sposobu rozliczania dotacji, zgodnie z którą MOSiR zobowiązany był do zwrotu dotacji w kwocie w 661.031,95 zł (nie licząc odsetek), co - zamiast zamierzonego dofinansowania deficytowej działalności - skutkowałoby uzyskaniem ujemnego wyniku finansowego i w konsekwencji mogłoby spowodować likwidację zakładu budżetowego.

Dodatkowo Obwiniony wskazał, iż stosowany w Urzędzie Miasta sposób rozliczania dotacji przedmiotowej z zakładem budżetowym nie spowodował uszczerbku finansowego w budżecie gminy.

Pan (2) wyjaśniał, że przy rozliczaniu dotacji kierował się zasadami określonymi w § 4 ust. 3 zarządzenia Nr 70/10 Prezydenta Miasta (...) i dokonał rozliczenia dotacji saldem z poszczególnych działalności na podstawie rzeczywiście ponoszonych kosztów, które zostały szczegółowo rozliczone w sprawozdaniach finansowych przedkładanych Prezydentowi Miasta. Obwiniony zauważył, że zarówno w ustawie o finansach publicznych, jak i w przepisach wykonawczych, nie sprecyzowano zasad rozliczania dotacji przedmiotowych, wskazał także na potencjalne konsekwencje przyjęcia stanowiska kontrolujących (likwidacja zakładu).

RKO nie uwzględniła wyjaśnień Obwinionych i uznała – podobnie jak Zastępca Rzecznika Dyscypliny – że przyjęcie stawek dotacji innych niż ustalone przez Radę Miasta było niezgodne z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz z zarządzeniem Nr 70/10 Prezydenta Miasta (...) z dnia 28 maja 2010 r.

We wszystkich 6 przypadkach, w których stawki dotacji przyjęte w rozliczeniu MOSiR były niższe, niż określone przez Radę Miasta, uznano, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości, a w 3 przypadkach, w których stawki te były wyższe - że dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem.

Uzasadniając swoje stanowisko RKO wskazywała, że przy określeniu wysokości dotacji przedmiotowej konieczne jest ustalenie podstawy naliczenia dotacji, czyli określenie przedmiotu dotowania za pomocą jednostek miary oraz stawki przypadającej na jednostkę miary, przytaczała także przepisy dotyczące ustalania stawek jednostkowych dotacji przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustalania szczegółowości rozliczenia wykorzystania dotacji przedmiotowych przez zarząd j.s.t. oraz obowiązków kierownika zakładu budżetowego w zakresie przekazania zarządowi j.s.t. rozliczenia dotacji w szczególności określonej przez ten zarząd. RKO powoływała się również na art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

W uzasadnieniach obu orzeczeń RKO stwierdziła, iż zarzucone Obwinionym czyny zostały przez nich popełnione, naruszenie dyscypliny finansów publicznych miało miejsce i było skutkiem niezachowania przez Obwinionych ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia mogli i powinni byli przewidzieć.

Zaskarżając ww. orzeczenia pełnomocnik Obwinionych wnioskuje o łączne rozpoznanie spraw, ponieważ są ze sobą ściśle powiązane, a rozstrzygnięcie dotyczące jednej sprawy wpływa na rozstrzygnięcie drugiej, oraz wniosł o uchylenie orzeczeń i uniewinnienie Obwinionych, ewentualnie o uchylenie orzeczeń w części dotyczącej wymierzenia kar i odstąpienie od ich wymierzenia.

Zarzuty zawarte w odwołaniach dotyczyły głównie następujących okoliczności:

1. naruszenia art. 89 ust. 1 ustawy, tj. nierozpatrzenia w sposób wszechstronny materiału dowodowego w stopniu mogącym mieć decydujący wpływ na ocenę, czy zarzucane Obwinionym czyny stanowią naruszenie przepisów wskazanych jako podstawę ukarania, a jeżeli tak - czy występują w sprawie przesłanki wyłączające ukaranie,

2. błędów w ustaleniach faktycznych, tj. nierozważenia przez RKO kwestii rozbieżności interpretacyjnych, dotyczących zarządzenia Nr 70/10 Prezydenta Miasta (...) w związku z posiadaniem przez pana (1) upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków

budżetowych majątkowych oraz uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej objętych dotacją dla MOSiR,

3. naruszenia przepisów art. 76 ust. 3 i art. 28 ust. 1 ustawy poprzez ich niezastosowanie mimo ujawnionych w toku postępowania wątpliwości co do świadomości lub możliwości przewidywania popełnienia zarzucanych czynów związanych z różnicami interpretacyjnymi, dotyczącymi sposobu rozliczenia dotacji,

4. braku wskazania w uzasadnieniu podstaw ukarania stosownie do wymogów art. 24 ust. 1 ustawy,

5. błędnego uznania, że Prezydent Miasta nie ustalił kwoty dotacji do zwrotu przez MOSiR, podczas gdy sprawozdanie z wykorzystania dotacji zostało przedstawione, przyjęte przez Prezydenta Miasta, a następnie przez organ stanowiący gminy (skoro uchwałą Rady Miasta skwitowano wykonanie budżetu, to nie można zarzucać, że Obwiniony nie dochował należytej staranności czy też mógł przewidzieć, iż kwota dotacji została nieprawidłowo rozliczona),

6. braku wskazania przyczyn nieuwzględnienia zarzutów Obwinionych w sprawie rozumienia obowiązku rozliczenia dotacji jako kwoty łącznej, skoro RKO zarzuciła Obwinionym naruszenie obowiązku rozliczenia tej kwoty rozłącznie, jako odrębnych dotacji, a jednocześnie posługuje się pojęciem łącznym jednej dotacji w jednej kwocie (liczba pojedyncza słowa dotacja i kwota 2.510.254 zł),

7. nierozważenia, mimo niezakwestionowania przez RKO braku uszczerbku w finansach publicznych, dlaczego Obwinieni zostali jednak ukarani w warunkach wcześniejszego nie karania, uznanej niewielkiej szkodliwości czynu oraz istniejących wątpliwości co do rozumienia sposobu rozliczenia dotacji opisanego w zarządzeniu Nr 70/10.

Powyższe zarzuty zostały szczegółowo omówione w uzasadnieniach odwołań.

Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej (dalej zwanej GKO), zarządzeniem z dnia 18 lutego 2013 r., nakazał łączne rozpoznanie obu spraw, jako pozostających ze sobą w ścisłym związku.

Rozpoznając sprawę, GKO w pierwszej kolejności – zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy – rozważyła kwestię ewentualnej względności dla Obwinionych przepisów obowiązujących w czasie popełnienia zarzucanych im czynów (czego nie uczyniła RKO, powołując się w uzasadnieniach orzeczeń zarówno na przepisy obowiązujące w czasie popełnienia czynów, jak i w czasie orzekania). GKO stwierdziła, że żaden z przepisów obowiązujących w czasie popełnienia czynów nie jest względniejszy dla Obwinionych.

Przepisy prawa materialnego, tj. ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. oraz z dnia 27 sierpnia 2009 r., a także przepisy wykonawcze (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych) zawierają w sprawach będących przedmiotem oceny postępowania Obwinionych identyczne regulacje.

Przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dotyczące tego postępowania, nie uległy zmianie (art. 8 pkt 3 i art. 9 pkt 1 ustawy) bądź nie zmieniły się zasadnicze znamiona naruszenia wpływające na możliwość przypisania odpowiedzialności (art. 9 pkt 3 ustawy).

W tej sytuacji należało przy orzekaniu stosować ustawę nową.

GKO stwierdziła następnie, że poza sporem jest stan faktyczny w zakresie rozliczenia dotacji przedmiotowych udzielonych Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w (...) z budżetu Miasta (...). Żadna ze stron nie kwestionuje faktu, iż dotacje zostały rozliczone wg innych stawek, niż ustalone przez organ stanowiący gminy, nie ma też rozbieżności w

sprawie kwot dotacji udzielonej, wydatkowanej na poszczególne cele oraz zwróconej do budżetu (niewielkie różnice w podawanych kwotach nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy).

Ocena stanu prawnego przez RKO i GKO jest natomiast całkowicie inna.

RKO, zdaniem GKO, w ogóle nie dokonała własnej oceny w tym zakresie. Przyjęła bezkrytycznie wnioski i argumentację zastępcy Rzecznika Dyscypliny oraz przedstawiła je jako własne, powielając błędy merytoryczne i formalne wniosków o ukaranie (występujące w dokumentach te same „literówki” świadczą wprost o skopiowaniu wniosków).

W ocenie GKO, podstawowym błędem organów prowadzących postępowanie w I instancji było przyjęcie założenia, że w Urzędzie Miasta (...) nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Skoncentrowano się zatem na poszukiwaniu takiego kryterium zakwalifikowania dotacji rozliczonych wg stawek innych niż określone przez Radę Miasta, które odpowiadałoby definicjom zawartym jednocześnie w przepisach o finansach publicznych oraz w przepisach o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (podczas gdy należało rozpatrywać tę sytuację w kategoriach nadpłaty lub niedopłaty dotacji do poszczególnych rodzajów działalności).

Z analizy tych przepisów wynika, co następuje.

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotacje, w tym przedmiotowe, są przedmiotem poniższych regulacji:

- a) art. 15 ust. 3 pkt 1 (odpowiednio art. 24 ust. 4 ustawy z 2005 r.) stanowi, że samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe,
- b) art. 219 ust. 1, 3 i 4 (odpowiednio art. 174 ust. 1, 3 i 4 ustawy z 2005 r.) doprecyzowuje, że dotacje przedmiotowe są kalkulowane według stawek jednostkowych, ustalanych przez organ stanowiący j.s.t., a kwoty i zakres dotacji określa uchwała budżetowa,
- c) art. 252 ust. 1 i 3 (odpowiednio art. 145 ust. 1 i 2 w zw. z art. 190 ustawy z 2005 r.) nakazuje zwrot do budżetu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych w nadmiernej wysokości, z tym że pojęcie dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem nie jest zdefiniowane w żadnej z ww. ustaw, natomiast dotacje pobrane w nadmiernej wysokości definiuje się m.in. jako otrzymane w wysokości wyższej niż niezbędna na dofinansowanie dotowanego zadania.

W ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czyny stanowiące naruszenie dyscypliny, związane z dotacjami (dotyczące wszystkich rodzajów dotacji), określone są w art. 8 i art. 9, przy czym w art. 9 pkt 1 doprecyzowano, że chodzi o dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem „określonym przez udzielającego dotację”.

Jedynie przepisy prawa materialnego, które regulują kwestię sposobu rozliczenia dotacji przedmiotowej udzielonej samorządowemu zakładowi budżetowemu, zawarte są w § 45 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (poprzednio: w § 52 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną).

Przepisy te stanowią, że kierownik zakładu przekazuje zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, rozliczenie wykorzystania dotacji (m.in. przedmiotowych) w szczególności określonej przez ten zarząd oraz że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości, wydaje decyzję o zwrocie dotacji wraz z odsetkami w wysokości i terminie określonych w ustawie

o finansach publicznych (tj. w art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. oraz w art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.).

Tak więc żaden z obowiązujących przepisów nie przesądza o obowiązku rozliczenia dotacji przedmiotowej przez samorządowy zakład budżetowy według stawek jednostkowych ustalonych przez organ stanowiący gminy (przewiduje się tylko określenie przez zarząd j.s.t. stopnia szczegółowości rozliczenia, co w rozpatrywanej sprawie zostało zrealizowane w drodze zarządzenia Nr 70/10 Prezydenta Miasta (...)).

GKO, nie kwestionując zasadności odnoszenia się do ustalonych przez właściwy organ jednostkowych stawek dotacji przedmiotowych, stwierdziła jednak, że – wobec braku przepisów nakazujących rozliczenie dotacji przez samorządowy zakład budżetowy wg stawek jednostkowych ustalonych przez organ stanowiący gminy – nie było w rozpatrywanej sytuacji podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania w trybie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zarówno przepisy dotyczące wniosku o ukaranie (art. 110 ust. 1 pkt 4 ustawy), jak i zawartości orzeczenia (art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy) wymagają wskazania naruszonego przepisu prawa. Przepisy wskazane w sentencjach zaskarżonych orzeczeń, podobnie jak we wnioskach o ukaranie, nie spełniają tego warunku. Regulują one głównie zasady, tryb i terminy zwrotu dotacji podlegających zwrotowi z tytułów określonych w tych przepisach.

Należy przy tym zauważyć, że naruszone, zdaniem RKO, przepisy prawa materialnego zostały przywołane nieprawidłowo.

Panu (1) przypisano naruszenie „art. 252” ustawy o finansach publicznych, który zawiera 6 ustępów, z czego ust. 2, 4 i 6 w ogóle nie dotyczą rozpatrywanych zarzutów, ust. 3 zawiera definicję, a ust. 5 doprecyzowanie, jaka część dotacji podlega zwrotowi.

Panu (2) przypisano naruszenie „art. 251” ustawy o finansach publicznych, który zawiera 5 ustępów, z czego ust. 1 zawiera normę ogólną dotyczącą zwrotu niewykorzystanej części dotacji, ust. 2, 3 i 5 nie dotyczą rozpatrywanych zarzutów, a ust. 4 określa, jak następuje wykorzystanie dotacji. Ponadto przypisano mu naruszenie art. 252 ust. 1 i 5 ww. ustawy (uwaga do ust. 5 jak wyżej).

W przypadku obu Obwinionych jedynie art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ma bezpośredni związek z rozpatrywanymi zarzutami, dotyczy bowiem obowiązku zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych w nadmiernej wysokości. W ocenie GKO, nie ma on jednak zastosowania w rozpatrywanej sprawie. Nie było żadnych racjonalnych podstaw, by dotacje rozliczone wg faktycznych kosztów dotowanej działalności uznać za dotacje pobrane w nadmiernej wysokości (zwłaszcza w sytuacji, gdy zwrócono do budżetu większe kwoty dotacji, ponieważ faktyczne koszty były niższe), lub za dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (w sytuacji, gdy dotacje wydatkowano dokładnie na te cele, które zostały wskazane przez organ udzielający dotacji).

W przedstawionym wyżej stanie prawnym należało uznać, że rozliczenie dotacji przez MOSiR nie naruszało dyscypliny finansów publicznych, a zarzuty wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobrania dotacji w nadmiernej wysokości były bezpodstawne.

W przypadku pana (2) nie można mówić o zachowaniu niezgodnym z prawem w sytuacji, gdy zastosował się do regulacji wynikających z zarządzenia Nr 70/10 Prezydenta Miasta (...) z dnia 28 maja 2010 r. (o uniewinnienie Obwinionego wnioskował również Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych).

Jakkolwiek umocowanie do wydania ww. zarządzenia Prezydenta Miasta (...) budzi poważne wątpliwości, to jego wydanie nie powinno wpływać na ocenę naruszenia przez pana (1) dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 3 ustawy. Dotacja zwrócona została w wysokości wyższej, niż wynikałoby to z obliczeń dokonanych na podstawie uchwał Rady Miasta (...), nie wystąpiła zatem przesłanka do domagania się zwrotu dotacji.

Sygn. akt BDF1/4900/121/122/12/3380
BDF1/4900/122/123/12/3380

Ponadto zarzut postawiony panu (1) dotyczył dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranej w nadmiernej wysokości, co – jak wykazano powyżej – nie miało miejsca. Należy też odnotować, że pan (1), zatwierdzając rozliczenie, na podstawie którego MOSiR dokonał zwrotu dotacji, de facto ustalił kwotę dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.

W rozpatrywanej sprawie jest oczywiste, że stawki dotacji zostały ustalone w oderwaniu od rzeczywistych warunków prowadzenia dotowanych rodzajów działalności, tj. ich kosztów i przychodów, i powinny być zostać skorygowane (urealnione), nie należało to jednak do obowiązków żadnego z Obwinionych, lecz do kompetencji Rady Miasta.

Z tych względów GKO orzekła, jak w sentencji.

GKO zauważyła ponadto, że w sentencjach i uzasadnieniach zaskarżonych orzeczeń – oprócz błędów wskazanych powyżej – popełniono m.in. następujące uchybienia:

- a) stwierdzono nieumyślność działania Obwinionych, tj. oceniono ich działanie wg kryterium nieistniejącego w aktualnym stanie prawnym,
- b) nie rozważono kwestii winy Obwinionych oraz nie wskazano, jak powinni postąpić, by uniknąć naruszenia (wskazano to tylko w przypadku dyrektora MOSiR, lecz błędnie, gdyż to nie do jego kompetencji należało ewentualne wystąpienie z projektem uchwały Rady Miasta w sprawie zmiany stawek dotacji),
- c) nie ustosunkowano się do wyjaśnień i argumentacji Obwinionych,
- d) nie sprecyzowano kwot dotacji, jakie wg RKO zostały pobrane niezgodnie z przeznaczeniem i w nadmiernej wysokości, posługując się określeniem „w części”, stosowanym we wnioskach o ukaranie.

GKO uznała, że należy wskazać również na nietrafność zarzutów Skarżącego, dotyczących kwestii, które nie miały żadnego znaczenia w sprawie, tj. posiadania przez pana (1) upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków budżetowych oraz uprawnień do ustalania wysokości cen i opłat za korzystanie z obiektów użyteczności publicznej objętych dotacją dla MOSiR, łącznego bądź rozłącznego traktowania kwot dotacji oraz braku wcześniejszych zastrzeżeń właściwych organów do wykonania budżetu miasta. Okoliczności te, jako niemające wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, zostały pominięte przez GKO.