



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 16 grudnia 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Marcin Krzywoszyński (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Marek Muszyński</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Kaczorkiewicz</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 16 grudnia 2013 r., odwołania Obwinionej (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Niepublicznego Przedszkola (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt: KO.0022-10-2-8/13, którym uznano Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niedokonaniu w 2011 r. w wymaganym terminie zwrotu części dotacji podmiotowej otrzymanej w 2010 r. od Gminy (...) na dofinansowanie realizacji zadań placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w łącznej kwocie 57.980,68 zł, otrzymanej od Gminy (...) na prowadzenie w 2010r. Niepublicznego Przedszkola (...) w związku z tym, że:

- 57.319,68 zł zostało wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (odpis amortyzacyjny- 57.310,68zł plus prowizja- 9zł),
 - 661 zł zostało wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (na zakup kołpaków, dywaników i nawigacji do samochodu),
- co naruszyło art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Obwinionej (...) wymierzono karę upomnienia oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71zł;

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla orzeczenie Komisji I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (dalej zwanej RKO) z dnia 10 maja 2013 r. Pani (...) – Dyrektor Niepublicznego Przedszkola (...)” w (...) uznana została za odpowiedzialną popełnienia zawinonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na niedokonaniu w 2011 r. w wymaganym terminie zwrotu części dotacji podmiotowej otrzymanej w 2010 r. od Gminy (...) na dofinansowanie realizacji zadań placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w łącznej kwocie 57.980,68 zł, otrzymanej od Gminy (...) na prowadzenie w 2010 r. Niepublicznego Przedszkola (...)” w (...) w związku z tym, że:

- 57.319, 68 zł zostało wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (odpis amortyzacyjny – 57.310,68 zł + prowizja – 9 zł),
- 661 zł zostało wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (na zakup kołpaków, dywaników i nawigacji do samochodu),

co naruszyło art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwanej ustawą).

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy, RKO wymierzyła Obwinionej karę upomnienia i na podstawie art. 167 ust. ustawy zobowiązała do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kwoty 291,71 zł. tytułem kosztów postępowania.

Sprawa została wszczęta przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na podstawie zawiadomienia Burmistrza Miasta (...) z dnia 24 października 2012 r. Rzecznik po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w dniu 12 marca 2013 r., skierował do RKO wnioski o ukaranie (...) karą nagany. Rzecznik zarzucił Obwinionej popełnienie czynu, który w części został opisany w sposób odmienny niż to ostatecznie przypisała RKO. Rzecznik, mianowicie, zarzucił Obwinionej niedokonanie w 2011 r. w wymaganym terminie zwrotu części dotacji podmiotowej otrzymanej w 2010 r. od Gminy miejskiej (...) na dofinansowanie realizacji zadań placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w łącznej kwocie 57.980,68 zł, otrzymanej od gminy miejskiej (...) na prowadzenie w 2010 r. Niepublicznego Przedszkola (...) w związku z tym, że:

- 57.319, 68 zł zostało niewykorzystane (odpis amortyzacyjny),

- 661 zł zostało wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (na zakup kołpaków, dywaników i nawigacji do samochodu),

co naruszyło art. 251 ust. 1 i art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 3 ustawy.

W uzasadnieniu orzeczenia, RKO przedstawiła stan faktyczny, z którego wynika, że w 2010 r. Miasto (...) przekazało Niepublicznemu Przedszkolu (...) dotację podmiotową w wysokości 624.808 zł na realizację zadań określonych w art. 80 ust. 3 d i art. 90 ust. 2 d ustawy o systemie oświaty, tj. na dofinansowanie realizacji zadań placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Według sporządzonego przez Dyrektora Przedszkola Panią (...) rozliczenia wynika, że dotacja została wydatkowana w całości, z przeznaczeniem na: wynagrodzenia pracowników – 176.342,72 zł, pochodne wynagrodzeń – 27.915,83 zł, wydatki eksploatacyjne – 26.861,42 zł, zakup wyposażenia, książek i pomocy dydaktycznych – 28.213,11 zł, remonty – 149.915,31 zł, pozostałe wydatki – 215.559,61 zł. Przeprowadzona przez pracowników Urzędu Miasta (...) kontrola wykorzystania i rozliczenia otrzymanej dotacji (protokół kontroli z dnia 14 marca 2011 r., podpisany przez kierownika kontrolowanej jednostki w dniu 15 marca 2011 r.) wykazała, że część dotacji wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem, a dotyczyło to, poza innymi tytułami, także: zakupu kołpaków, dywaników i nawigacji do samochodu – łącznie na kwotę 661 zł oraz prowizji bankowych - w kwocie 9 zł. Ponadto stwierdzono, że wykazane w kwocie 77.430,56 zł wydatki na remonty nie mają pokrycia w fakturach, bądź w rachunkach, a jedynie zostały rozliczone dowodami wewnętrznymi. Kontrola nie wskazywała, że w rozliczeniu otrzymanej dotacji sporządzonym przez Dyrektora Przedszkola ujęta była kwota odpisów amortyzacyjnych. W dniu 31 marca 2011 r. Burmistrz Miasta (...) skierował do Obwinionej wystąpienie pokontrolne, w którym zalecił zwrot zakwestionowanych kwot. Obwiniona zwrotu dokonała w dniu 20 kwietnia 2011 r. na kwotę 77.430,56 zł, która dotyczyła – jak wskazuje w uzasadnieniu RKO - między innymi dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 57.310,68 zł (odpisy amortyzacyjne) oraz obejmującej: prowizje bankowe – 9 zł, zakup kołpaków samochodowych – 71 zł, zakup nawigacji samochodowej – 530 zł, zakup dywaników do samochodu- 60 zł.

W sprawie nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji przez Niepubliczne Przedszkole (...) w 2010 r. wydawane były decyzje administracyjne Burmistrza Miasta (...), od których Obwiniona składała odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w (...). Ostatecznie Kolegium w dniu 28 czerwca 2012 r. orzekło o zwrocie dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (dotyczy akcesoriów samochodowych na kwotę 661 zł) oraz zwrocie dotacji niewykorzystanej (dotyczy odpisów amortyzacyjnych w kwocie 57.310,68 zł i prowizji bankowej – w kwocie 9 zł). Ta ostateczna decyzja podjęta w postępowaniu administracyjnym stanowiła podstawę złożenia przez Burmistrza Miasta (...) zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych i dalej – na jego podstawie - postępowania Rzecznika Dyscypliny.

W złożonym w dniu 7 maja 2013 r. pisemnym wyjaśnieniu dla RKO, Obwiniona podniosła, że niedotrzymanie terminu zwrotu części zakwestionowanej dotacji wynikało z przedłużającego się postępowania administracyjnego, a nie z jej zamiaru zatrzymania dotacji. Nie miała, jak twierdzi, świadomości, że wydatki związane z odpisem amortyzacyjnym na budynek przedszkola nie mogą być pokryte z otrzymanej dotacji. Nie zdawała sobie sprawy z wadliwości tego rozwiązania, pozostając utwierdzona w błędzie przez urzędników organów administracji. W odniesieniu do wykorzystania części dotacji na zakup akcesoriów samochodowych, Obwiniona wskazywała, że kwota ta nie przekraczała kwoty minimalnej, o której mowa w art. 26 ustawy, a także że naruszenie to nie było karygodne, a stopień szkodliwości jego dla finansów publicznych był znikomy (art. 28 ust. 1 ustawy).

W ocenie RKO, wykorzystanie dotacji na powyższe cele nie mieści się w katalogu zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej wychowanków, o których mowa w art. 90 ust. 3 d ustawy z 7 września 1991 r. systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, z późn. zm). W związku z powyższym, oraz treścią art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Przedszkole zobowiązane było do zwrotu wskazanej wyżej kwoty, w terminie 15 dni od dnia stwierdzenia ww. nieprawidłowości (podpisanie protokołu kontroli), a więc do 30 marca 2011 r. Tymczasem, jak wykazało postępowanie, co wskazuje RKO - zwrot dotacji nastąpił dopiero w dniu 20 kwietnia 2011 r. Biorąc powyższe pod uwagę, RKO uznała, że (...) zaniechaniem swym wyczerpała znamiona czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 3 ustawy.

Analizując kwestię winy Obwinionej, RKO miała na uwadze, że osoba prowadząca działalność gospodarczą korzystająca ze środków publicznych winna znać zasady gospodarowania tymi środkami. Jeśli sama tej wiedzy nie posiada powinna korzystać z pomocy osób mających wiedzę w tym przedmiocie. RKO uznała, że Obwiniona dopuściła się popełnienia przypisanego jej czynu w sposób zawiniony. Mogłaby uniknąć jego popełnienia, gdyby z większą starannością analizowała wydatki finansowane ze środków publicznych i w razie wątpliwości co do ich legalności zwracała się o ich wyjaśnienie do podmiotu udzielającego dotacji.

Rozważając kwestię kary za przypisane (...) naruszenie dyscypliny finansów publicznych, RKO wzięła pod uwagę stopień jej winy, jak również stopień szkodliwości dla finansów publicznych przypisanego jej naruszenia dyscypliny finansów publicznych, uznając że nie jest on znaczny. Miała także na względzie fakt, że wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem część dotacji została zwrócona. RKO uwzględniła także dotychczasową niekaralność Obwinionej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Okoliczności te przesądziły o wymierzeniu (...) kary upomnienia, najłagodniejszej w katalogu kar przewidzianych w ustawie.

W złożonym w dniu 1 lipca 2013 r. odwołaniu do Głównej Komisji Orzekającej (dalej zwanej GKO) Pani (...) zaskarżyła w całości orzeczenie RKO, zarzucając mu naruszenie:

- art. 76 ust. 3 ustawy, poprzez rozstrzygnięcie wątpliwości w zakresie winy na niekorzyść Obwinionej, poprzez uznanie, że przypisany czyn miał charakter zawiniony,
- art. 19 ust. 2, zdanie drugie, w związku z art. 24 ust. 1 ustawy, poprzez jego niezastosowanie pomimo, iż w przedmiotowej sprawie nie było wystarczających podstaw do przypisania Obwinionej winy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, Obwiniona wniosła o:

- uchylenie orzeczenia w całości i orzeczenie co do istoty poprzez uniewinnienie Obwinionej lub
- uchylenie orzeczenia w całości i orzeczenie co do istoty poprzez zastosowanie odstąpienia od wymierzenia kary w oparciu o przepis art. 36 ust. 1 ustawy, z uwagi na podjęcie szeregu starań o usunięcie szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przyszłości, zarówno własnych jak i organu administracji, względnie
- uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez komisję orzekającą.

W uzasadnieniu Obwiniona wskazała, że w pierwszej kolejności orzeczeniu należy zarzucić brak udowodnienia winy i pomimo istnienia wątpliwości w tym zakresie, rozstrzygnięcie ich na jej niekorzyść, naruszając tym samym normę art. 76 ust. 3 ustawy. Jej zdaniem, RKO w orzeczeniu apriorycznie uznała, że Obwiniona nie zna zasad gospodarowania środkami i nie korzystała z pomocy innych podmiotów, a jednocześnie powinna korzystać z usług osób posiadających wiedzę w tym zakresie oraz zwracać się do podmiotu udzielającego dotacje. Zdaniem odwołującej się, ustalenia te są zupełnie dowolne, albowiem brak jest dowodów

świadczących o niewystępowaniu przez nią o wyjaśnienia do podmiotu udzielającego dotacje niezależnie od faktu, iż w toku postępowania wskazywała, że organ udzielający dotację sam nie posiadał wiedzy w tym zakresie, zaś okoliczność nieprawidłowości rozliczenia odpisów amortyzacyjnych pojawiła się dopiero na etapie drugiej decyzji administracyjnej organu, wydanej blisko rok po upływie terminu na dokonanie zwrotu dotacji. W tych okolicznościach, tego rodzaju wątpliwości RKO, winny być rozstrzygnięte na korzyść Obwinionej, stosownie do treści art. 76 ust. 3 ustawy. Tymczasem RKO, wbrew temu, przypisała winę Obwinionej wyłącznie na podstawie własnych przypuszczeń, wskazując, iż mogła uniknąć popełnienia tego czynu, w przypadku zwracania się o takowe wyjaśnienia, co pozostaje w sprzeczności ze stanem faktycznym, jak i dowodem ujawnionym w czasie rozprawy.

W zakresie odpisów amortyzacyjnych, ujawnienie naruszenia w toku postępowania administracyjnego dopiero w 2012 r. sprawiło, że jako Obwiniona nie miała jednak na tym etapie możliwości zachowania się zgodnego z prawem, ponieważ czyn został już popełniony rok wcześniej na skutek braku zwrotu dotacji w terminie ustawowym. W ślad za orzecznictwem GKO, Obwiniona podkreśliła, że nie można przypisać winy, jeżeli pomimo dołożenia staranności obwiniony nie ma możliwości legalnego zachowania się, mimo obiektywnego stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego. Nieświadomość możliwości popełnienia czynu zabronionego usprawiedliwiona była dodatkowo wprowadzeniem Obwinionej w błąd przez organ administracji co do praw i obowiązków wynikających z otrzymywaniem dotacji. O ile była ona świadoma obowiązku rozliczenia się z dotacji i terminu tego rozliczenia, który to obowiązek wykonała, jednak, jak się później okazało, nie było to rozliczenie w pełnym zakresie, co formalnie naruszyło przepis ustawy.

Niezależnie od powyższego, zdaniem Obwinionej, zaskarżone orzeczenie nie zawiera prawidłowego przypisania winy, w tym wskazania przepisów prawnych, na podstawie których ono nastąpiło, w tym formy przypisanej winy, co utrudnia Obwinionej merytoryczne ustosunkowanie się do treści orzeczenia. Skoro wina jest warunkiem ponoszenia odpowiedzialności, to orzeczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych musi również zawierać przypisanie winy, przy czym za niewystarczające należy uznać ograniczenie się do powtórzenia w uzasadnieniu orzeczenia definicji ustawowych winy. W chwili popełnienia czynu obowiązywał art. 22 ust. 1 ustawy przewidujący odpowiedzialność za umyślne i nieumyślne naruszenie przepisów ustawy. Począwszy od nowelizacji ustawy od 11 lutego 2012 r. w tym również w dniu orzekania przepis ten został już uchylony przy jednoczesnej modyfikacji art. 19 ust. 2 ustawy poprzez dodanie przepisu, w myśl którego, nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Z kolei art. 24 ustawy nakazuje stosować w czasie orzekania ustawę względniejszą dla sprawcy. Tymczasem, zdaniem Obwinionej, w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia kwestia przypisania winy ograniczyła się wyłącznie do stwierdzenia, iż Obwiniona dopuściła się przypisanego jej czynu w sposób zawiniony, przy pominięciu zarówno podstawy prawnej jak i formy przypisanej winy.

Rozprawa przed GKO, z udziałem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, odbyła się w dniu 16 grudnia 2013 r. Obwiniona, prawidłowo zawiadomiona, na rozprawę nie stawiła się, dlatego GKO, stosownie do art. 121 ust. 3 ustawy, postanowiła przeprowadzić rozprawę bez jej udziału i orzeczenie wydać zaocznie. Zastępca Głównego Rzecznika wniosła o nieuwzględnienie odwołania i utrzymanie orzeczenia RKO w mocy.

GKO, biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i przeprowadzone we własnym zakresie analizy, uznała że niezbędne jest uchylenie orzeczenia RKO w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania RKO, głównie ze względu na uchybienia w

procedurze postępowania przed RKO, błędy w sentencji orzeczenia oraz istotne braki jego uzasadnienia.

W szczególności GKO zważyła, co następuje.

Zdaniem składu orzekającego GKO, przypisując Obwinionej czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, RKO dokonała jego opisu i kwalifikacji naruszonego przepisu prawa częściowo odmiennie niż to zarzucał Rzecznik Dyscypliny we wniosku o ukaranie, nie zachowując reguł postępowania określonych w art. 131 ustawy, a tym samym naruszając te reguły. Jak już wyżej zaznaczono, Rzecznik we wniosku o ukaranie wskazywał, że kwota 57.319,68 zł (odpis amortyzacyjny) została niewykorzystana w 2010 r., i brak jej zwrotu w terminie naruszał art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2019 r. o finansach publicznych. RKO natomiast uznała, że kwota 57.319,68 zł (odpis amortyzacyjny -57.310,68 zł plus prowizja – 9 zł) została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem i brak jej zwrotu w terminie naruszał art. 252 ust. 1 tej ustawy. Podkreślić należy, że przepisy te odmiennie definiują termin zwrotu dotacji, a mianowicie w przypadku dotacji niewykorzystanej, jej zwrot powinien być dokonany w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego, natomiast w przypadku dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem jej zwrot powinien być dokonany w terminie 15 dni od stwierdzenia tej okoliczności. Ma to istotne znaczenie dla prawidłowego wskazania czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do zarzucanych czynów. RKO, jak to podkreśla się w doktrynie (por. Tomasz Robaczyński, Piotr Gryśka Dyscyplina finansów publicznych Komentarz, C.H.Beck. Warszawa 2006 r.), nie jest związana ani zaprezentowanym we wniosku o ukaranie opisem czynu, ani też propozycją kwalifikacji prawnej. Komisja nie może jednak wyjść poza podmiotowy (tj. co do osoby wskazanej we wniosku) i przedmiotowy (określenie zarzucanego zachowania) zakres zarzutu. Komisja nie jest również związana wskazaniem oskarżyciela co do naruszonego przez obwinionego przepisu prawa. Skład orzekający może dokonać zmiany kwalifikacji prawnej, jednakże pod warunkiem, że przewodniczący składu poinformuje o tym obecne na rozprawie strony (art. 131 ust. 1 ustawy). W tym przypadku, na wniosek obwinionego lub jego obrońcy, komisja orzekająca odracza rozprawę na czas oznaczony (art.131 ust. 2 ustawy). W przypadku nieobecności obwinionego lub jego obrońcy na rozprawie (a taka okoliczność miała miejsce w niniejszej sprawie), komisja orzekająca powinna odroczyć rozprawę na czas oznaczony i przekazać informację o zamiarze zmiany kwalifikacji prawnej obwinionemu i jego obrońcy (art. 131 ust. 3 ustawy). Nie informując uczestniczącego w rozprawie Rzecznika Dyscypliny o zamiarze zmiany kwalifikacji naruszonego przepisu prawa i nie odraczając rozprawy w celu przekazania tej informacji Obwinionej, (brak jednoznacznego wskazania tego faktu w protokóle z rozprawy), RKO naruszyła uprawnienia stron, a zwłaszcza prawo Obwinionej do obrony, o którym mowa w art. 74 ustawy. Ten istotny błąd w postępowaniu powinien być naprawiony przez RKO przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Jeżeli RKO podtrzyma swoje stanowisko odnośnie do przyjętej kwalifikacji prawnej powinna w uzasadnieniu je uzasadnić, tym bardziej, że na rozprawie przed RKO Rzecznik Dyscypliny wyraźnie wskazywał, że w niniejszej sprawie w odniesieniu do amortyzacji nie mamy do czynienia z wydatkiem, a jedynie przesunięciem księgowym, a tym samym nie doszło do wykorzystania (wydatkowania) dotacji. Według niego stanowisko takie zostało również zaprezentowane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a następnie przez WSA, który rozpatrywał skargę Obwinionej na decyzję Kolegium (Protokół z rozprawy z dnia 10 maja 2013 r.).

Zdaniem składu orzekającego GKO, sentencja orzeczenia RKO nie zawiera jednoznacznego wskazania czasu popełnienia zarzucanego i przypisanego Obwinionej naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co stoi w sprzeczności z wymaganiami wynikającymi z art. 135 ust. 2 pkt 5 i ust 3 pkt 1 ustawy. Określenie czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie może być dorozumiane przez zastosowanie zwrotu „w 2011 r. w

wymaganym terminie”, jak to zapisano w sentencji orzeczenia w niniejszej sprawie. Musi być ono precyzyjne, ze wskazaniem dnia, o czym jasno stanowi art. 21 ustawy, który między innymi wskazuje, że za czas w którym sprawca zaniechał działania (w niniejszej sprawie mamy do czynienia z tym przypadkiem), uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić. Nie wystarczające jest zamieszczenie informacji o czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w uzasadnieniu orzeczenia, jak to uczyniła RKO, gdyż wyżej cytowany przepis art. 135 ustawy wyraźnie wskazuje na konieczność zamieszczenia tej informacji w orzeczeniu (sentencji orzeczenia). Określenie precyzyjnego czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest istotne z punktu widzenia oceny biegu terminów przedawnienia oraz wyboru ustawy na podstawie art. 24 ustawy. Uchybienia dotyczące określenia w orzeczeniu czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych powinny być usunięte przez RKO przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Sentencja orzeczenia ani też jego uzasadnienie nie dają odpowiedzi na pytanie, według jakiego stanu prawnego RKO orzekała, czy według stanu w czasie orzekania przed RKO, czy też, co jest możliwe, według stanu w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy, 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. Przez ustawę względniejszą należy rozumieć stan prawny, który – oceniany jako całość w danym momencie – przewiduje dla sprawcy najbardziej łagodne konsekwencje w związku z naruszeniem danej normy (por. Tomasz Robaczyński, Piotr Gryśka jw.). Przy ponownym rozpoznaniu sprawy, RKO takiej analizy powinna dokonać i odpowiednio skorygować sentencję orzeczenia. Dodatkowo w uzasadnieniu powinna przedstawić racje, jakimi się kierowała przy wyborze stanu prawnego stanowiącego podstawę orzekania.

Wątpliwości składu orzekającego GKO budzą ustalenia RKO odnośnie do stanu faktycznego. W swoim uzasadnieniu RKO stwierdziła, że w dniu 20 kwietnia 2011 r. Obwiniona dokonała zwrotu dotacji obejmującej między innymi kwoty: 57.310,68 zł (odpisy amortyzacyjne), 9 zł (prowizje bankowe) i 661 zł (zakup akcesoriów samochodowych). Tymczasem postanowienie o zwrocie dotacji niewykorzystanej do końca roku budżetowego i kalendarzowego 2010 w kwocie 57.319,68 zł (9,00 zł + 57.310,68 zł) oraz zwrocie dotacji jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w 2010 r. w kwocie 661,00 zł (71,00 zł + 530,00 zł + 60,00 zł) zostało wydane na mocy decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku dopiero w dniu 28 czerwca 2012 r., a więc ponad rok od dokonania rzekomej wpłaty. Skoro więc orzeczono zwrot tej części dotacji dopiero w dniu 28 czerwca 2012 r., to niewątpliwie nie dokonano fizycznego jej zwrotu przed tą datą. Zresztą w zgromadzonym materiale dowodowym nie ma dowodów na dokonanie tych wpłat. Wprawdzie zarzut stawiany Obwinionej dotyczy niedokonania zwrotu dotacji w wymaganym terminie, to jednak nie jest bez znaczenia choćby dla wymiaru kary, czy zwrot ten został dokonany kilkanaście dni po terminie, kilka miesięcy po terminie, czy rok lub więcej po terminie. RKO przy ponownym rozpatrzeniu sprawy powinna ustalić faktyczny stan w tym zakresie, i poprzeć go, w miarę potrzeby, uzupełnionym materiałem dowodowym.

W uzasadnieniu orzeczenia, RKO w żaden sposób nie odniosła się do wyjaśnień Obwinionej z dnia 7 maja 2013 r. złożonych na piśmie przed rozprawą, w związku z jej nieobecnością na rozprawie. Skład orzekający GKO uważa, że gdyby do tych wyjaśnień się odniesiono, to być może nie byłoby powodów do składania odwołania. Zgodnie z art. 137 ust. 1 ustawy, uzasadnienie powinno zawierać wskazanie faktów, które skład orzekający uznał za udowodnione lub nieudowodnione, na jakich w tym względzie oparł się dowodach, oraz wyjaśnienie dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych, o ile takie były przedstawiane. RKO

jeżeli uznała, że wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie powinna to uzasadnić, opierając się na zgromadzonym materiale dowodowym lub zarządzając, jeśli to konieczne - jego uzupełnienie. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy RKO powinna odnieść się do wyjaśnień Obwinionej. Dodatkowo powinna odnieść się także do zarzutów, jakie zostały podniesione przez Obwinioną w odwołaniu od orzeczenia RKO z dnia 10 maja 2013 r., do których skład orzekający GKO się bezpośrednio nie odnosił ze względu na liczne uchybienia w postępowaniu przed RKO, które powinny być usunięte w pierwszej kolejności.

W uzasadnieniu orzeczenia, RKO w sposób uproszczony odniosła się do kwestii odpowiedzialności podmiotowej, w tym winy Obwinionej, co zresztą zostało podniesione przez Obwinioną w jej wyjaśnieniach w postępowaniu przed RKO, oraz w złożonym odwołaniu. Przede wszystkim RKO powinna wskazać podstawę odpowiedzialności podmiotowej (art. 19 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy), jak również wykazać na czym polegała wina Obwinionej i w jaki sposób mogła uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 19 ust. 2 ustawy). RKO w swoim uzasadnieniu stwierdziła, że Obwiniona, chcąc uniknąć popełnienia zarzucanego jej czynu winna, w razie wątpliwości, zwracać się o ich wyjaśnienie do podmiotu udzielającego dotacji, gdy tymczasem Obwiniona twierdzi w odwołaniu, że została wprowadzona w błąd przez ten podmiot co do praw i obowiązków wynikających z otrzymywaniem dotacji. Należy wyjaśnić, czy w istocie do wprowadzenia w błąd doszło, a jeśli tak, to czy można je zakwalifikować jako skutkujące uznaniem, że Obwiniona działała w usprawiedliwionej nieświadomości. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy RKO powinna jeszcze raz przeanalizować podniesione powyżej kwestie odpowiedzialności podmiotowej i winy.

Skład orzekający GKO podkreśla, że tylko takie uzasadnienie, które wskazuje faktyczne i prawne aspekty sprawy i przedstawia logiczny proces, który doprowadził do określonej oceny umożliwia zbadanie prawidłowości rozumowania komisji I instancji. Lakoniczność uzasadnienia orzeczenia RKO, błędy w ustaleniach stanu faktycznego, brak odniesienia się do składanych wyjaśnień Obwinionej w toku postępowania, niewyjaśnione rozbieżności w zakresie czynu zarzucanego Obwinionej we wniosku o ukaranie a czynem przypisanym orzeczeniem RKO, niewystarczające wyjaśnienie kwestii odpowiedzialności podmiotowej i winy - nie pozwala na merytoryczną ocenę uzasadnienia i odniesienie się do wniesionego do GKO odwołania Obwinionej. GKO wielokrotnie wskazywała, że niedostateczne uzasadnienie jest istotną wadą orzeczenia. Koncepcja postępowania odwoławczego przyjęta w ustawie zakłada, że istotą odwołania nie jest żądanie ponownego rozpatrzenia sprawy lecz ocena prawidłowości zaskarżonego rozstrzygnięcia. Rolą GKO jest przede wszystkim kontrola orzeczenia.

GKO, uchylając zaskarżone orzeczenie w całości i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania RKO, oczekuje wnikliwej oceny materiału dowodowego i pełnego, logicznego uzasadnienia podjętego orzeczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.