



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 28 listopada 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Ireneusz Piasecki (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Mikołajczyk
	<i>Członek GKO:</i>	Przemysław Szelerski
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 listopada 2013 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 19 kwietnia 2013 r., nr RKO-522/2/12, którym uznano Obwinionego (...), zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...), naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej ustawą, polegające na (cytat z sentencji orzeczenia) „niedokonaniu – wbrew unormowaniu art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – w dniu 11 czerwca 2011 r. zwrotu części dotacji celowej otrzymanej przez Gminę Miejską (...) w 2010 r. z budżetu państwa klasyfikowanej w dziale 854 Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdział 85415 Pomoc materialna dla uczniów, przeznaczony na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, w kwocie 480.8147,44 zł, w jakiej została ona uznana za pobraną w nadmiernej wysokości”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu, natomiast obciążyła kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

Główna Komisja Orzekająca na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych skierował do Komisji Orzekającej I instancji wnioski o uznanie Pana (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaniechaniu w dniu 27 lutego 2011 r., dokonania w terminie, tj. do 26 lutego 2011 r., zwrotu dotacji otrzymanej z budżetu państwa w należnej wysokości, tj. w części uznanej za pobraną w nadmiernej wysokości, co naruszyło art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu państwa pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2. Podstawą sformułowania wniosku o ukaranie było zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych skierowane przez Wojewodę (...). (k. 95-99).

Po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 4 czerwca i w dniu 7 września 2012 r. Regionalna Komisja Orzekająca (dalej; RKO) uznała Pana (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów i działając na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiła od wymierzenia

kary i na podstawie art. 167 ust. 1 obciążyła kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł, co stanowi 10% przeciętnego wynagrodzenia.

Dnia 30 października 2012 r., odwołanie od powyższego postanowienia wniósł Obwiniony zarzucając mu:

1. błędne ustalenie przez RKO upływu terminu zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości,
2. zaniechanie przeprowadzenia przez RKO postępowania dowodowego na okoliczność „dołożenia wymaganej staranności” w wykonaniu obowiązku zwrotu dotacji w terminie i niedopuszczenie dowodu w sprawie - pisma Obwinionego z 2 maja 2012 r. skierowanego do Przewodniczącego RKO.

Obwiniony wniósł przy tym o uniewinnienie, a w związku z tym obciążenie kosztami postępowania Skarbu Państwa lub też uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Główna Komisja Orzekająca (GKO) na rozprawie w dniu 17 stycznia 2013 roku uznała, iż istnieją podstawy do uwzględnienia części zarzutów podniesionych przez Obwinionego w odwołaniu złożonym od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji.

GKO stwierdziła i uznała za bezsporne, że 11 lutego 2011 r. Gmina Miasto (...) otrzymała wezwanie (...) Kuratora Oświaty datowane na 8 lutego 2011 r., o zwrot części dotacji w kwocie 480.147,44 zł. Uznała również, że termin do zwrotu dotacji należy liczyć począwszy od dnia wydania decyzji przez Wojewodę (...) Nr (...), w której Wojewoda określił kwotę zwrotu dotacji działając, jako organ administracyjny I instancji. Skoro decyzja ta datowana jest na dzień 26 maja 2011 r., to od tej daty należy naliczać bieg 15-dniowego terminu do zwrotu nadmiernie pobranej dotacji, który wobec powyższego określić należy na dzień 10 czerwca 2011 r. Pierwszym zatem dniem, w którym można Obwinionemu przypisać odpowiedzialność określoną w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest 11 czerwca 2011 r. Do 10 czerwca 2011 r., Obwiniony mógł bowiem jeszcze dokonać zwrotu nadmiernie pobranej dotacji, działając w ramach ustawowo określonego terminu do dokonania zwrotu kwoty nienależnie pobranej dotacji.

Odnosząc się do zarzutu przedstawionego w odwołaniu, że w myśl art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429), RKO powinna zastosować przy wydawaniu orzeczenia przepisy względniejsze dla

Obwinionego, czego, w ocenie Obwinionego, nie uczyniła. GKO stwierdziła, że RKO nie odniosła się do zapisów art. 19 ust. 2 ustawy, który to zapis został rozszerzony i zgodnie z którym, w obecnie obowiązującym brzmieniu, Obwinionego nie można pociągnąć do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sytuacji, gdy nie można przypisać mu winy w czasie popełnienia naruszenia, gdy czynu nie można było uniknąć, mimo dołożenia należytej staranności. GKO stwierdziła, że Komisja Orzekająca I instancji nie dokonała w uzasadnieniu orzeczenia oceny obowiązujących przepisów w tym zakresie. Zasadny wobec tego jest zarzut, że wydając orzeczenie, nie odniesiono się do okoliczności, czy Obwiniony postępował z zachowaniem należytej staranności.

W ocenie GKO, fakt, że Obwiniony korzystał z prawa do ochrony sądowej w celu zachowania dbałości o mienie Gminy Miasta (...), nie zwalniał Go z obowiązku dokonania zwrotu kwoty dotacji wynoszącej 480.147,44 zł, gdyby bowiem rozstrzygnięcie sądu było dla Miasta (...) korzystne, to odzyskałby sporną kwotę.

Reasumując, skoro zaskarżone orzeczenie - zarówno w zakresie przypisania Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a właściwie daty jego dokonania, jak i w zakresie uzasadnienia podjętego orzeczenia okazało się sprzeczne z prawem, GKO zdecydowała o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

Obrońca Obwinionego 16 kwietnia 2013 r. złożył do RKO, pisemne wyjaśnienia w sprawie, w treści których wniósł o uniewinnienie Obwinionego od zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i obciążenie kosztami postępowania Skarbu Państwa. (k. 275-276).

Na rozprawie 19 kwietnia 2013 r., nie stawił się prawidłowo zawiadomiony Obwiniony, stawił się natomiast Jego obrońca.

RKO wskazała, że, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych, odpowiada za całość gospodarki finansowej w jednostce, jako zespołu procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych i ich rozdysponowaniem w rozumieniu art. 3 wyżej powołanej ustawy. Obwiniony, sprawując w czasie popełnienia zarzucanego Mu czynu funkcję Prezydenta Miasta (...), znajduje się, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, w kręgu podmiotów podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zestawiając datę wejścia w życie (11 lutego 2012 r.) nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej jako „nowelizacja”) wprowadzonej ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240 poz. 1429), z datą popełnienia przez Obwinionego zarzucanego Mu czynu oraz mając na uwadze brzmienie art. 150 ust. 1 ustawy („Komisja orzekająca, której została przekazana sprawa do ponownego rozpoznania, orzeka w granicach, w jakich nastąpiło przekazanie.”), RKO w pierwszej kolejności rozważyła zastosowanie w sprawie przepisu art. 11 ust 2 ww. ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r., zgodnie z którym „postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzone jest według przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, chyba że przepisy dotychczasowe są korzystniejsze dla obwinionego.” Mając powyższe na względzie, RKO poddała analizie zwłaszcza treść art. 9 pkt 3 aktualnie obowiązującej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych („niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości”) z jego brzmieniem sprzed 11 lutego 2012 r. ("niedokonanie zwrotu dotacji w należnej wysokości lub nieterminowe dokonanie zwrotu tej dotacji"), jak również treść art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poszerzoną w porównaniu do stanu prawnego sprzed nowelizacji o zdanie drugie o treści „(...) 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.” Przeprowadzona przez RKO w omawianej kwestii analiza doprowadziła do uznania, iż w sprawie nie zachodzą okoliczności pozwalające uzasadnić, że przepisy ustawy w brzmieniu przed nowelizacją są względniejsze dla Obwinionego, co nakładałoby obowiązek rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Odnosząc się do meritum, RKO wskazała, iż, zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych - bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80 % kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Stosownie do art. 90 p ust. 1 ustawy o systemie oświaty, udzielanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zadaniem własnym gminy. Na realizację powyższego zadania gmina zgodnie z art. 90 r ust. 1

ww. ustawy otrzymuje dotację celową z budżetu państwa. W tym stanie rzeczy RKO uznała, że o ile ustawa o systemie oświaty jest niewątpliwie „ustawą odrębną” w rozumieniu art. 128 ust. 2 ustawy finansach publicznych, o tyle to przepisy tej pierwszej z wymienionych ustaw nie określają wysokości dofinansowania dotacji na zasiłki i stypendia uczniowskie w sposób inny niżby to wynikało z dyspozycji art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem RKO, art. 90 b ustawy o systemie oświaty, dotyczy jedynie źródeł finansowania pomocy materialnej dla uczniów, nie odnosząc się do kwestii wysokości dofinansowania. W ocenie RKO, wykładnia językowa art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest jednoznaczna i nie pozostawia żadnych wątpliwości, co do jego rozumienia. Omawiany przepis jasno określa górny limit procentowy dofinansowania kosztów realizacji zadań własnych bieżących i inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, na poziomie nie więcej niż 80% kosztów realizacji danego zadania, co wobec braku odniesienia się do przedmiotowej kwestii w ustawie o systemie oświaty powoduje, że zastosowanie, jako bezwzględnie obowiązująca ma zasada wyrażona w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zestawiając powyższe z ustalonym w sprawie stanem faktycznym, RKO uznała, że Gmina Miasta (...) uprawniona była do pobrania dotacji celowej w wysokości do 80% kosztów realizacji zadania, a w konsekwencji wobec sfinansowania zadania w 100%, ze środków budżetu państwa, do zwrotu dotacji w wysokości nadmiernie pobranej. Komisja podkreśliła przy tym, że, zgodnie z art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu państwa pobrane w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności. Mając na uwadze ustalony w sprawie stan faktyczny, jak również wskazania zawarte w rozstrzygnięciu GKO z dnia 17 stycznia 2013 r. odczytywane przez pryzmat art. 15 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja uznała - przychylając się przy tym do stanowiska zaprezentowanego w omawianej kwestii przez Obrońcę Obwinionego w treści jego pisemnych wyjaśnień z 15 kwietnia 2012 r. - że 15-sto dniowy termin do zwrotu dotacji winien być liczony od daty wydania decyzji Wojewody (...) z dnia 26 maja 2011 r. i upływał on w dniu 10 czerwca 2011 r.”.

RKO uznała przy tym, że w sprawie doszło do naruszenia przez Obwinionego w dniu 11 czerwca 2011 r. art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż począwszy od tej daty Obwiniony nie mógł już dokonać zwrotu nadmiernie pobranej dotacji w ustawowym terminu do dokonania zwrotu kwoty nienależnie pobranej.

W tym stanie rzeczy istotą sprawy, warunkującą pociągnięcie Obwinionego za przedmiotowe naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stało się rozstrzygnięcie, czy w zaistniałym w sprawie stanie faktycznym można Obwinionemu przypisać winę, w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zwłaszcza wobec zmiany treści art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dokonanej na mocy art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw. RKO musiała zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy Obwiniony miał w przedmiotowej sprawie możliwość innego zachowania się lub - innymi słowy - wskazać Obwinionemu, jak powinien postąpić, aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych, będzie uzasadniać przypisanie mu winy. (por. orzeczenie GKO z 30 września 2002 r., DF/GKO/Odw.-94/126-RN-29/2002). RKO uznała, że Obwiniony, znając treść decyzji Wojewody (...) z dnia 26 maja 2011 r. określającej kwotę części dotacji celowej podlegającej zwrotowi do budżetu państwa, mógł i powinien był wspomnianą część dotacji zwrócić, unikając tym samym pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO podkreśliła, że istota odpowiedzialności Obwinionego w omawianej sytuacji wynika z faktu, że mimo, iż miał On obowiązek i możliwość przewidywania sprzecznych z prawem skutków swego zaniechania, nie uczynił nic, aby owe sprzeczne z prawem skutki nie wystąpiły (por. orzeczenie GKO z dnia 13 maja 2004 r., DF/GKO/Odw.- 29/140/2004/450).

RKO nie zgodziła się tym samym, ze stanowiskiem zaprezentowanym w treści wyjaśnień Obrońcy z 15 kwietnia 2013 r., że samo złożenie w ustawowym terminie odwołania do decyzji Wojewody (...) i wyczerpanie drogi administracyjnej, należy uznać za okoliczność zwalniającą Obwinionego z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie RKO, niezasadne jest wiązanie kwestii zawinienia Obwinionego z kwestią wyczerpania przez Niego drogi administracyjnej, w zakresie decyzji nakładającej obowiązek zwrotu przedmiotowej części kwoty dotacji celowej. Zdaniem RKO, zakwestionowanie decyzji Wojewody (...) i wejście z nim w spór merytoryczny, co do zasadności wydanego przez niego aktu prawnego, w żadnym wypadku nie zwalniało Obwinionego z obowiązku zwrotu wspomnianej części kwoty dotacji. Zauważyć przy tym należy, że zwrócenie przez Obwinionego wspomnianej części dotacji, nawet w oparciu o nieprawomocną decyzję Wojewody (...), nie naraziłoby reprezentowanej

przez Niego Jednostki na żadne negatywne skutki, w tym skutki finansowe. Bowiem w dalszym ciągu mógł kwestionować merytoryczną zasadność przedmiotowej decyzji (co jak się później okazało uczynił) na drodze postępowania administracyjnego, a po jego zakończeniu, na drodze postępowania sądowo-administracyjnego i uzyskać korzystne dla siebie rozstrzygnięcie, dające uprawnienie do odzyskania spornej kwoty powiększonej o stosowne odsetki.

Mając powyższe na uwadze, RKO stwierdziła, że analizowane naruszenie dyscypliny finansów publicznych zaistniało w wyniku zawinionego działania Obwinionego. Jeżeli jako winę rozumie się zachowanie niezgodne z obowiązującą normą prawną w wypadku, gdy możliwość zgodnego z tą normą zachowania istniała, to w przedmiotowej sprawie Obwiniony miał możliwość dania posłuchu wspomnianej normie. W tym stanie rzeczy RKO przypisała Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 3 ustawy regulującej tę odpowiedzialność, polegające na niedokonaniu w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości, uznając, iż przy zachowaniu wymaganej od Niego w przedmiotowej sprawie staranności, mógł i powinien był uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Przypisując Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, RKO wzięła pod uwagę okoliczności towarzyszące popełnieniu przez Niego przypisanego Mu czynu. RKO wskazuje, iż postępowanie Obwinionego w przedmiotowej sprawie determinowało stanowisko zaprezentowane przez Ministra Edukacji Narodowej w piśmie z 23 lipca 2010 r., które w istocie mogło wywołać rozbieżności interpretacyjne w zakresie konieczności wniesienia przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, tzw. wkładu własnego w ramach dotacji na zasiłki i stypendia uczniowskie. O ile bowiem wspomniana okoliczność, w ocenie RKO, nie może prowadzić do zwolnienia Obwinionego z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o tyle winna ona mieć znaczenie przy podejmowaniu decyzji w zakresie wymierzenia Obwinionemu kary. W uzasadnieniu do orzeczenia RKO wskazuje również, że zwrot dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wraz z należnymi odsetkami nastąpił 30 sierpnia 2011 r., czyli już po wydaniu decyzji przez Ministra Finansów z 29 lipca 2011 r., a przed wniesieniem skargi do WSA. Zestawiając powyższe z ustaloną w ramach przedmiotowej sprawy datą czynu (11 czerwca 2011 r.). Komisja zgodziła się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez obrońcę Obwinionego w jego wyjaśnieniach z 15 kwietnia 2013 r., że inną wagę należy przyłożyć do oceny zwłoki Obwinionego w kwestii zwrotu przedmiotowej dotacji, która - mając na uwadze

odmienne od dotychczasowych ustalenia w zakresie czasu popełnienia przez Obwinionego przypisanego Mu naruszenia, w istocie wynosi obecnie dwa i pół miesiąca.

W związku z powyższym RKO uznała, iż czyn, którego dopuścił się Obwiniony nie spowodował uszczuplenia finansów publicznych, a wyłącznie zakłócił ich ład i to na krótki okres, co powoduje, że wymierzenie Obwinionemu choćby najniższej kary, tj. upomnienia, byłoby zbyt surowe, (tak też GKO w orzeczeniach z 10 maja 2004 r., sygn. DF/GKO/Odw.-53/74/RN-15/2003 oraz z 27 stycznia 2005 DF/GKO/Odw.- 95/129/2004/1 183). W efekcie powyższego RKO podjęła decyzję o odstąpieniu od wymierzenia Obwinionemu kary, uznając, iż takowe rozstrzygnięcie odzwierciedlać będzie skutki i stopień szkodliwości popełnionego przez Niego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz odpowiadać będzie stopniowi winy, która towarzyszyła Mu w czasie popełnienia przypisanego Mu czynu.

Rozważając decyzję o odstąpieniu od wymierzenia kary Obwinionemu, RKO w pierwszej kolejności zapoznała się z treścią informacji z Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Warszawie, co do dotychczasowej karalności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (karta nr 110).

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do którego koszty postępowania, które są zwracane na rzecz Skarbu Państwa, ponosi każdy, kto jest uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Skoro Pan (...) został uznany odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie wskazanym powyżej, także koszty postępowania określone ryczałtowo w wysokości 10 % przeciętnego wynagrodzenia należało orzec w niniejszej sprawie.

Odwołanie od powyższego orzeczenia w dniu 10 czerwca 2013 roku wniósł Obwiniony, zarzucając mu;

- naruszenie art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, iż czyn zarzucany Odwołującemu polegał na niezwróceniu kwoty nadmiernie pobranej dotacji w terminie wynikającym z w decyzji Wojewody (...) z dnia 25 maja 2011 r., która to decyzja nie funkcjonuje w obrocie prawnym na skutek wniesienia od niej odwołania, a więc oparcie orzeczenia na nieistniejącej decyzji administracyjnej,
- naruszenie przepisu 169 ust. 6 w związku z art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 130 kodeksu postępowania administracyjnego, poprzez

przyjęcie, iż termin do zwrotu dotacji wnosi 15 dni licząc od dnia wydania decyzji przez Wojewodę (...) z dnia 26 czerwca 2011 r., która to decyzja nigdy nie stała się ostateczna,

- naruszenie przepisu art. 19 ust. 2 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez błędne uznanie, iż złożenie przez Obwinionego odwołania od decyzji Wojewody (...) z 26 maja 2011 r., nie stanowi dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych,
- naruszenie art. 28 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez nie odniesienie się w żaden sposób do wniosku Odwołującego o uniewinnienie ze względu na znikomą szkodliwość dla finansów publicznych zarzucanego mu czynu.

Główna Komisja Orzekająca, po przeprowadzeniu rozprawy 28 listopada 2013 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (ZGRDFP) Roberta Wydry i obrońcy Obwinionego, nie uwzględniła odwołania Obwinionego i utrzymała w pełnym zakresie rozstrzygnięcie wydane przez RKO.

GKO w pełni podzieliła stanowisko przyjęte przed wydaniem rozstrzygnięcia przez RKO, że Gmina Miasta (...) uprawniona była do pobrania dotacji celowej w wysokości do 80% kosztów realizacji zadania, a w konsekwencji wobec sfinansowania zadania w 100%, ze środków budżetu państwa, do zwrotu dotacji w wysokości nadmiernie pobranej stanowiącej 20% zadania. Słusznie RKO wskazała, że, zgodnie z art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu państwa pobrane w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności.

Nie budzi też, w ocenie GKO, zastrzeżeń, że stosownie do uregulowań zawartych w art. 15 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, iż 15-sto dniowy termin do zwrotu dotacji winien być liczony od daty wydania decyzji Wojewody (...) z 26 maja 2011 r. i upływał on 10 czerwca 2011 r.

RKO uznała, przychylając się przy tym do stanowiska zaprezentowanego w omawianej kwestii przez obrońcę Obwinionego w treści jego pisemnych wyjaśnień z 15 kwietnia 2012 r., gdzie jednoznacznie wskazuje, że w jego ocenie 15-dniowy termin do zwrotu dotacji winien być liczony od daty wydania decyzji Wojewody (...). Stąd też

argumentacja Obwinionego przedstawiona w tym zakresie w odwołaniu od orzeczenia RKO, w ocenie GKO, nie zasługuje na uznanie za w pełni wiarygodną.

Nie można bowiem jednocześnie uznać, że właściwie ustalono termin do zwrotu części spornej dotacji i kwestionować zasadność dokonania tego zwrotu.

GKO w pełni podziela ustalenia dokonane w zakresie określenia terminu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego, znajdując również argumentację w tym względzie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 listopada 2005 r. sygn.. III SA/Wa 2008/05, „Art. 93 ust. 6 pkt 2 u.f.p. wskazuje, że odsetki od dotacji pobranych nienależnie nalicza się począwszy od dnia stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji. W sprawie zastosowanie mieć będzie pierwsza część zdania punktu 2, cytowanego wyżej przepisu odnosząca się do „stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia dotacji”. Istotne znaczenie dla właściwego określenia daty ma ustalenie pojęcia „stwierdzenie.”

„Uniwersalny słownik języka polskiego” pod. red. prof. Stanisława Dubisza, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, podaje, że słowo „stwierdzić” oznacza dowiedzenie się, przekonanie się o czymś, uznanie za pewne, prawdziwe. A zatem zapis w przepisie art. 93 ust. 6 pkt 2 u.f.p. „stwierdzenie nieprawidłowego naliczenia” należy łączyć tylko z taką czynnością, która jest stanowcza i nie pozostawia wątpliwości, co do jej merytorycznej zawartości.

W ocenie Sądu, użyte w art. 93 ust. 6 pkt 2 u.f.p. pojęcie „stwierdzenie” należy rozumieć jako rozstrzygnięcie zawarte w decyzji organu administracji I instancji. Z tą bowiem chwilą w sposób kategoriyczny następuje konkretyzacja nieprawidłowo naliczonej kwoty dotacji lub kwoty dotacji pobranej nienależnie. Protokół kontroli skarbowej, znany Stronie postępowania, może być uznany tylko za źródło wiedzy o zaistniałych nieprawidłowościach, nie jest jednak aktem władczym, z którym należy wiązać pojęcie „stwierdzenie”.

Odpowiednikiem przepisu, na którym oparł się sąd administracyjny wydając powyższe rozstrzygnięcie jest aktualnie art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych - obecnie obowiązującej.

Toteż słusznie RKO uznała, że do naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych doszło 11 czerwca 2011 r. Zgodnie z treścią art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, począwszy od tej daty Obwiniony nie mógł już dokonać zwrotu nadmiernie pobranej dotacji w nakreślonym ustawową terminie.

GKO podzieliła również pogląd RKO, że w omawianym stanie faktycznym Obwiniony miał w przedmiotowej sprawie możliwość innego zachowania, aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych, znając bowiem treść decyzji Wojewody (...) z dnia 26 maja 2011 r. określającej kwotę części dotacji celowej podlegającej zwrotowi do budżetu państwa, mógł i powinien był wspomnianą część dotacji zwrócić postępując zgodnie z regulacjami ustawowymi. Złożenie w ustawowym terminie odwołania do decyzji Wojewody (...) i wyczerpanie drogi administracyjnej, nie można uznać za okoliczność zwalniającą Obwinionego z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w oparciu art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż wyczerpanie przez Obwinionego drogi administracyjnej w zakresie decyzji nakładającej obowiązek zwrotu przedmiotowej części kwoty dotacji celowej nie stanowi o zwolnieniu Obwinionego z obowiązku zwrotu części kwoty dotacji. Ponadto zwrócenie przez Obwinionego wspomnianej części dotacji w nawet w oparciu o nieprawomocną decyzję Wojewody (...), nie naraziłoby reprezentowanej przez Niego Jednostki na żadne negatywne skutki, w tym skutki finansowe. Bowiem w dalszym ciągu Obwiniony mógł kwestionować merytoryczną zasadność przedmiotowej decyzji (co jak się później okazało uczynił) na drodze postępowania administracyjnego, a po jego zakończeniu, na drodze postępowania sądowno-administracyjnego i uzyskać korzystne dla siebie rozstrzygnięcie, dające uprawnienie do odzyskania spornej kwoty powiększonej o stosowne odsetki. Wina Obwinionego polega na niespełnieniu przez swe zachowanie dyspozycji obowiązujących norm prawnych w sytuacji, gdy miał możliwość pełnego zastosowania się do nich.

Zaznaczyć w tym momencie należy, że dotacja to szczególnie rodzaj wydatku i podlega szczególnym rygorom rozliczeń i zasadzie roczności budżetowej. Zasady rozliczenia i zwrotu dotacji szczegółowo unormowano w ustawie o finansach publicznych, a decyzja wydana przez Wojewodę (...) z 26 maja 2011 roku nie miała charakter jedynie deklaratoryjny nie zaś konstytutywny. Nie tworzyła nowego stanu prawnego i fakt dokonania zwrotu części dotacji i terminu jego dokonania wynikał bezpośrednio z uregulowań ustawowych.

Słusznie więc Komisja przypisała Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy regulującej tą odpowiedzialność, polegające na niedokonaniu w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości, uznając, że przy zachowaniu wymaganej od Niego w przedmiotowej sprawie staranności, mógł i powinien był uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia, przypisując Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, RKO wzięła pod uwagę okoliczności towarzyszące popełnieniu przez Obwinionego przypisanego Mu czynu tj.:

- stanowisko Ministra Edukacji Narodowej z 23 lipca 2010 r,
- fakt, że zwrot dotacji pobranej w nadmiernej wysokości wraz z należnymi odsetkami nastąpił 30 sierpnia 2011 r. czyli już po wydaniu decyzji przez Ministra Finansów z 29 lipca 2011 r., a przed wniesieniem skargi do WSA,
- stanowisko pełnomocnika Obwinionego z 15 kwietnia 2013 r., w zakresie oceny zwłoki Obwinionego w kwestii zwrotu przedmiotowej dotacji, która - mając na uwadze odmienne od dotychczasowych ustalenia w zakresie czasu popełnienia przez Obwinionego przypisanego Mu naruszenia, w istocie wynosi obecnie dwa i pół miesiąca.

RKO uznała, iż czyn, którego dopuścił się Obwiniony nie spowodował uszczuplenia finansów publicznych, a wyłącznie zakłócił ich ład i to na krótki okres, co powoduje, że wymierzenie Obwinionemu choćby najniższej kary, tj. upomnienia, byłoby zbyt surowe, (Orzeczenia GKO z 10 maja 2004 r., sygn. DF/GKO/Odw.-53/74/RN-15/2003 oraz z 27 stycznia 2005 DF/GKO/Odw.- 95/129/2004/1 183). RKO mając powyższe na uwadze podjęła decyzję o odstąpieniu od wymierzenia Obwinionemu kary, uznając, iż takowe rozstrzygnięcie odzwierciedlać będzie skutki i stopień szkodliwości popełnionego przez Niego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz odpowiadać będzie stopniowi winy, która towarzyszyła Mu w czasie popełnienia przypisanego czynu. W zakresie wymiaru kary RKO szczegółowo uzasadniła podjęte przez siebie rozstrzygnięcie a zawarty w odwołaniu Obwinionego wniosek o uniewinnienie w obliczu dokonanych ustaleń nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ nie można mówić o uniewinnieniu, gdy wina Obwinionego okazała się bezsporna a sam Obwiniony, wnioskując o uniewinnienie nie wskazuje na fakt, iż nie można mu przypisać winy a jedynie na fakt, że jego czyn miał niską, w ocenie Obwinionego, społeczną szkodliwość czynu.

W ocenie GKO, RKO dokonała szczegółowego uzasadnienia podstaw przypisania Obwinionemu winy jak również powodów odstąpienia od wymierzania kary, zaś stwierdzając, że czyn popełniony przez Obwinionego nie spowodował uszczerbku finansowanego a jedynie zakłócenie ładu finansów publicznych – wzięła pod uwagę tę okoliczność, jako jedną z przesłanek do zastosowania art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Innymi okolicznościami uwzględnionymi przy

odstąpieniu przez RKO od wymierzenia kary były okoliczności, jakie towarzyszyły popełnieniu przez Obwinionego czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. np. przytoczone powyżej pismo Ministra Edukacji Narodowej.

Mając powyższe na uwadze, GKO stwierdziła, że orzeczenie RKO zostało wydane po wnikliwej analizie stanu faktycznego i prawnego mającego zastosowanie w tej sprawie, dlatego też, działając w myśl art. 147 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.