



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 21 marca 2019 r.

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

|                        |                                   |                                    |
|------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| <b>Przewodniczący:</b> | <i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i> | <b>Wojciech Robaczyński</b>        |
| <b>Członkowie:</b>     | <i>Członek GKO:</i>               | <b>Klaudia Stelmaszczyk (spr.)</b> |
|                        | <i>Członek GKO:</i>               | <b>Katarzyna Ronikier-Dolańska</b> |
| Protokolant:           |                                   | <b>Anna Jedlińska</b>              |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 marca 2019 r. odwołania wniesionego przez obrońcę w imieniu Obwinionego (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt: BDF3.4801.25.2018, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kanclerza w Wyższej Szkole (...) - odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w:

1. „art. 9 pkt 3 uondfp oraz art. 168 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) w związku z Decyzją Nr 5-PM/2017 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 14 czerwca 2017 r.,

## **Sygn. akt BDF1.4800.3.2019**

2. art. 9 pkt 2 uodfp oraz art. 35 ust. 2a ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, z późn. zm.) w związku z art. 66 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i w związku z § 12 ust. 2 i 4 Statutu Wyższej Szkoły (...)z 1 lutego 2016 r.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało dokonane w następujących okolicznościach.

Pan (...) działając jako osoba wykonująca w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania środki publiczne, naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że:

1. zaniechał dokonania w terminie do 31 stycznia 2017 r. zwrotu na rzecz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego środków dotacji na pomoc materialną dla studentów i doktorantów przekazanych Wyższej Szkole (...) w latach 2015 i 2016 w wysokości 242.100 zł. Czyn ten został popełniony 1 lutego 2017 r.
2. zaniechał rozliczenia środków dotacji przyznanej Wyższej Szkole (...) przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów, poprzez nieprzedstawienie sprawozdania z wykorzystania w 2016 r. zgromadzonych w funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów środków pochodzących z dotacji na pomoc materialną dla studentów i doktorantów w terminie do 30 marca 2017 r. Czyn został popełniony w dniu 31 marca 2017 r.”

oraz wymierzono Obwinionemu karę nagany i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

### **orzeka**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych.**

### **Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

### **Uzasadnienie**

## Sygn. akt BDF1.4800.3.2019

Wnioskiem z dnia 18 lipca 2018 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, właściwy w sprawach Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, wniósł o uznanie Pana (...) (z treści odwołania wniesionego do GKO wynika, że Obwiniony obecnie nazywa się (...) i to nowe nazwisko będzie powoływane w dalszej części uzasadnienia GKO), pełniącego w czasie zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kanclerza Wyższej Szkoły (...), za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 9 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.; dalej: uondfp.), polegającego na nierozliczeniu w terminie otrzymanej dotacji oraz niedokonaniu w terminie zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Postępowanie rzecznika zainicjowane zostało zawiadomieniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, sygn. akt DBF.WPM.6300.68.2017.AŚL.1 z dnia 17 sierpnia 2017 r. o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Wyższej Szkole (...) (dalej również: WS (...)).

Orzeczeniem z dnia 25 września 2018 r. sygn. akt: BDF3.4801.25.2018 Międzyresortowa Komisja Orzekająca przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych (dalej również: MKO lub Komisja) uznała Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kanclerza WS (...) - odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w:

1. „art. 9 pkt 3 uondfp oraz art. 168 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) w związku z Decyzją Nr 5-PM/2017 Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 14 czerwca 2017 r.,
2. art. 9 pkt 2 uondfp oraz art. 35 ust. 2a ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, z późn. zm.) w związku z art. 66 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i w związku z § 12 ust. 2 i 4 Statutu Wyższej Szkoły (...) z 1 lutego 2016 r.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało dokonane w następujących okolicznościach.

Pan (...) działając jako osoba wykonująca w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania środki publiczne, naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że:

1. zaniechał dokonania w terminie do 31 stycznia 2017 r. zwrotu na rzecz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego środków dotacji na pomoc materialną dla studentów

i doktorantów przekazanych Wyższej Szkole (...) w latach 2015 i 2016 w wysokości 242.100 zł. Czyn ten został popełniony 1 lutego 2017 r.

2. zaniechał rozliczenia środków dotacji przyznanej Wyższej Szkole (...) przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów, poprzez nieprzedstawienie sprawozdania z wykorzystania w 2016 r. zgromadzonych w funduszu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów środków pochodzących z dotacji na pomoc materialną dla studentów i doktorantów w terminie do 30 marca 2017 r. Czyn został popełniony w dniu 31 marca 2017 r.”

Obwinionemu wymierzono karę nagany i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

Z przedstawionego w uzasadnieniu rozstrzygnięcia stanu faktycznego wynika, że w styczniu 2017 roku Obwiniony pełniący funkcję Kanclerza WS (...) poinformował Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej MNiSW) o procesie wygaszania działalności placówki oraz o braku zajęć dydaktycznych. W wyniku powyższego MNiSW zwróciło się do Uczelni z prośbą o dostarczenie informacji na temat wykorzystania dotacji na pomoc materialną dla studentów i doktorantów oraz dokonanie zwrotu do budżetu ewentualnej nierozdysponowanej kwoty dotacji. Wobec braku odpowiedzi ze strony Uczelni, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w dniu 27 kwietnia 2017 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie określenia niewykorzystanej przez Uczelnię kwoty dotacji według stanu w dniu 31 grudnia 2016 r. Postępowanie zostało zakończone decyzją Nr 5-PM/2017 z 14 czerwca 2017 r., w której ustalono kwotę niewykorzystanych przez Uczelnię środków dotacji podmiotowych w wysokości 242.100 zł przekazanych w 2015 i 2016 r. na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów, podlegającą zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami określonymi jak dla zaległości podatkowych, naliczonymi począwszy od dnia 1 lutego 2017 r. do dnia zapłaty włącznie.

Wskazano, że Uczelnia nie dokonała zwrotu kwoty dotacji podmiotowych w wysokości 242.100 zł, jak również nie dopełniła obowiązku złożenia za rok 2016 informacji na temat wykorzystania dotacji na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów i doktorantów, o której mowa w art. 94 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

W ocenie Komisji, z zebranego w sprawie materiału dowodowego bezspornie wynikało, że WS (...) otrzymywała na podstawie art. 94 ust. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym dotacje podmiotowe na zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów oraz dla doktorantów. Na podstawie przeprowadzonego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa

Wyższego postępowania administracyjnego ustalono, iż Uczelnia nie wykorzystwała przekazanej w roku 2015 dotacji podmiotowej w wys. 14.100,00 zł, a w roku 2016 nie wykorzystwała środków dotacji podmiotowej w wys. 228.000,00 zł. Konsekwencją powyższego było wydanie przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego decyzji, w której kwotę 242.100,00 zł wskazano jako kwotę niewykorzystanych przez Uczelnię dotacji podmiotowych, podlegających zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami określonymi jak dla zaległości podatkowych, naliczonymi począwszy od dnia 1 lutego 2017 r. do dnia zapłaty włącznie.

Komisja w orzeczeniu wskazała, że zgodnie z art. 35 ust. 2a ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym rektor uczelni niepublicznej przedstawia ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego sprawozdanie z wykorzystania środków przyznaných na podstawie art. 94 ust. 4 i 4a oraz 94 b ustawy. Termin rozliczenia się z otrzymanych w roku 2016 środków dotacji podmiotowej został wskazany w piśmie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 16 marca 2017 r., tj. sprawozdanie należało złożyć do dnia 30 marca 2017 r. Wskazane sprawozdanie z wykorzystania środków budżetowych nie zostało przez Uczelnię złożone.

Komisja wskazała, iż stosownie do art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.; dalej ufp) dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego lub w terminie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 181 ust. 3 ufp podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia określonego w tych przepisach, z zastrzeżeniem art. 151 ust. 2 pkt 6 ufp oraz terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 i 4a ufp. Podniosła, iż w konsekwencji działania Obwinionego stanowiły czyn, o którym mowa w art. 9 pkt 2 uodnfp związany z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych poprzez nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji. Natomiast zgodnie z pkt 3 ww. przepisu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należącej wysokości. W ocenie Komisji niedokonanie przez Obwinionego rozliczenia otrzymanej w 2016 r. dotacji podmiotowej w terminie wynikającym z pisma MNiSW z dnia 16 marca 2017 r., jak i niedokonanie zwrotu w terminie niewykorzystanych w roku 2015 i 2016 części dotacji podmiotowych stanowi naruszenie ww. przepisów. Komisja przywołując art. 126 ufp wskazała, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. A zatem z woli ustawodawcy przyznawanie, wykorzystywanie i rozliczanie dotacji podlega szczególnemu reżimowi prawnemu, gdyż dotowanie oznacza postawienie środków

publicznych do dyspozycji konkretnych podmiotów, w tym także spoza sektora finansów publicznych. Konsekwencją powyższego są ściśle określone warunki wykorzystywania środków dotacji, określone zarówno w ustawie o finansach publicznych, odrębnych ustawach i aktach wykonawczych do nich precyzujących zasady udzielania dotacji. Na beneficjentach z tytułu dotacji ciąży obowiązek działania z niezbędną starannością w procesie realizacji celu finansowanego z dotacji tj. wykorzystanie jej zgodnie z przeznaczeniem, terminowe rozliczenie, a także terminowy zwrot do budżetu państwa dotacji jej części niewykorzystanej. Analizując podmiotowy charakter naruszenia Komisja uznała, że Obwiniony jest odpowiedzialny na zasadzie art. 4 ust. 1 pkt 4 uondfp za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z uwagi na fakt pełnienia funkcji Kanclerza Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Łodzi. Zgodnie z art. 66 ust. 6 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym statut uczelni niepublicznej może przekazać kompetencje polegające na podejmowaniu decyzji dotyczących mienia i gospodarki uczelni oraz sprawowaniu nadzoru nad administracją i gospodarką uczelni do właściwości innego organu. Zgodnie z ust. 7 art. 60 przedmiotowej ustawy statut uczelni niepublicznej może przewidywać istnienie innego, oprócz rektora, organu jednoosobowego. Komisja analizując materiał dowodowy wskazała, że Obwiniony na mocy §12 ust. 2 Statutu Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Łodzi, kierował uczelnią w zakresie jej organizacji, finansów oraz gospodarki i zgodnie z ust. 4 tego paragrafu reprezentował Uczelnię. Ponadto, stosownie do § 12 ust. 3 Statutu do kompetencji kanclerza należały wszystkie sprawy niezastrzeżone dla innych organów uczelni, a w szczególności podejmowanie decyzji dotyczących mienia, finansów i gospodarki uczelni oraz sprawowanie nadzoru nad administracją i gospodarką uczelni.

W ocenie Komisji Obwiniony jako osoba, która otrzymała do wykorzystania środki publiczne – był odpowiedzialny za ich prawidłowe wykorzystanie i rozliczenie, w szczególności złożenie odpowiedniego sprawozdania w obowiązującym terminie oraz dokonanie zwrotu niewykorzystanych części dotacji. Analizując aspekt winy Obwinionego w kontekście art. 19 ust. 2 uondfp, Komisja wskazała, że Obwiniony miał możliwość alternatywnego zachowania, które nie naruszałoby norm prawnych. Obwiniony jako Kanclerz Uczelni, z racji pełnionej funkcji był zobowiązany do prawidłowego prowadzenia jej spraw finansowych i do należytej staranności w działaniu. Komisja uznała, iż analiza wskazanego powyżej stanu faktycznego dowiodła popełnienie zarzucanych czynów wobec Obwinionego i potwierdziła spełnienie zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nie budzi również wątpliwości zasadność przypisania winy w odniesieniu do zarzucanych naruszeń. W ocenie Komisji nie zachodzą przesłanki do odstąpienia od

wymierzenia kary, o których mowa w art. 36 uodnfp, gdyż nie dokonano zwrotu niewykorzystanych środków dotacji podmiotowych, a więc nastąpiło uszczuplenie środków publicznych w znacznej wysokości. Komisja wymierzyła karę nagany jako najbardziej adekwatną do stopnia zawinienia oraz najlepiej spełniającą funkcję dyscyplinującą i odstrasżającą od popełnienia podobnych czynów w przyszłości. Zauważyła, iż Obwiniony nie dokonał zwrotu środków publicznych w łącznej kwocie 242.100,00 zł, a więc stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny. Komisja obciążyła Obwinionego obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 316,18 zł (słownie: trzysta szesnaście złotych i osiemnaście groszy).

Pismem z dnia 31 grudnia 2018 r. obrońca Obwinionego złożył odwołanie od orzeczenia Komisji doręczonego, wg obrońcy prawidłowo po raz pierwszy w dniu 17 grudnia 2018 r. wskazując jednocześnie, że wobec braku prawidłowego doręczenia ww. orzeczenia przed dniem 17 grudnia 2018 r., orzeczenie nie mogło zostać uznane za prawomocne. Tym samym stwierdzenie jego prawomocności z dniem 21 listopada 2018 r. jest z mocy prawa nieważne. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono naruszenie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, „w szczególności:

1. art. 19 ust. 1 i 2 w/w ustawy - poprzez ich błędne zastosowanie i uznanie (...) za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, podczas gdy obwinionemu nie sposób przypisać winy w czasie popełnienia naruszenia,
2. art. 28 ust. 1 ww. ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny (...) „Nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.”, poprzez jego niezastosowanie:

Zważywszy na fakt, iż wszelkie środki z dotacji zostały wypłacone studentom uczelni i nie istniał obowiązek ich zwrotu właściwemu Ministrowi, to samo zaniechanie złożenia sprawozdania za 2016 rok, należy pochylić jako czyn o znikomej szkodliwości dla finansów publicznych, a tym samym postępowanie nie powinno być wszczynane, zaś wszczęte podlega umorzeniu.

3. Art. 74 ust 1, 2, 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny (...) poprzez ich niezastosowanie i pozbawienie obwinionego możliwości obrony w toku postępowania, zapoznania się z zarzutami, przedstawienia dowodów na swoją obronę, ustanowienia obrońcy oraz udziału w rozprawie;
4. Art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny (...) poprzez jego wadliwe zastosowanie i prowadzenie postępowania, podczas gdy zarzucanego czynu nie popełniono, tym samym postępowanie należało umorzyć.

5. Art. 80 ww. ustawy wobec jego niezastosowanie i zaniechanie skierowania do obwinionego jakichkolwiek pouczeń w zakresie jego praw i możliwości obrony;
6. Art. 89 ust. 1 w/w ustawy poprzez brak zgromadzenia i wszechstronnego rozpoznania materiału dowodowego, w tym brak sprawdzenia dokumentacji księgowej i rozliczeniowej uczelni, zaniechanie przesłuchania i uzyskania informacji z osobowych źródeł dowodowych, w tym zeznań rektora Pana (...), obwinionego oraz studentów i pracowników uczelni rozeznanych co do faktu dokonania wypłaty stypendiów,
7. Art 98 w/w ustawy poprzez brak prawidłowo wydanego i doręzonego obwinionemu postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego;
8. Art. 121 w/w ustawy poprzez brak zawiadomienia obwinionego o terminie i miejscu rozprawy, a tym bardziej niezachowanie zakreślonego przepisami terminu zawiadomienia, na tydzień przed rozprawą i brak stosownych pouczeń,
9. Art. 135 ust. 2 pkt 8 w/w ustawy poprzez niezachowanie wymogu zawarcia w uzasadnieniu orzeczenia pouczenia o terminie i trybie zaskarżenia orzeczenia.”.

W związku z podniesionymi zarzutami, obrońca wniósł o uwzględnienie odwołania i - na mocy art. 147 ust. 2a ww. ustawy - uchylenie orzeczenia w całości i umorzenie postępowania wobec stwierdzenia, że czynu nie popełniono, ewentualnie na mocy ust. 3 uchylenie orzeczenia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą. W uzasadnieniu obrońca wskazał, że pismo Przewodniczącego Międzyresortowej Komisji Orzekającej z dnia 5 grudnia 2018 r. zaadresowano do Rektora Wyższej Szkoły (...), podczas gdy uczelnia od początku 2016 r. nie posiada rektora. Tym samym dokonane w dniu 17 grudnia 2018 r. zawiadomienie o wydanym orzeczeniu również jest dotknięte wadą. Niemniej jednak jest to pierwsze doręczenie pisma w sprawie prowadzonego postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jakie doręczono na adres uczelni i jakie dotarło do wiadomości władz uczelni - obecnie w osobie likwidatora (...). Wyjaśniono, że Wyższa Szkoła (...) (numer wpisu w rejestrze uczelni niepublicznych 267) została postawiona z dniem 25 października 2018 r. w stan likwidacji. Z treści zaskarżonego orzeczenia z dnia 25 września 2018 r. wynika, iż korespondencja w sprawie była dotychczas kierowana do Obwinionego na adres (...). Obrońca wskazał, że (...) pod tym adresem nie zamieszkuje i nie przebywa od 2016 roku. Obwiniony od 2016 roku



nieprzerwalnie zamieszkuje pod adresem - (...). Jest to nieruchomość, w której mieści się wiele podmiotów i instytucji, w tym siedziba Wyższej Szkoły (...) w likwidacji, ale także znajdują się lokale mieszkalne, w tym mieszkanie zajmowane przez Obwinionego. Tym samym nigdy nie doszło do prawidłowego doręczenia korespondencji w sprawie dla Obwinionego, zarówno jakichkolwiek zawiadomień, wezwań, jak również orzeczenia. Pan (...) nie wiedział o toczącym się postępowaniu, był tym samym pozbawiony możliwości wzięcia w nim czynnego udziału i obrony swoich praw. Stosując odpowiednio przepisy KPA uznać należy, że nawet jeśli decyzja została sporządzona zgodnie z wymaganiami przewidzianymi przez przepisy prawne, ale wystąpiły błędy formalne w doręczeniu korespondencji, sprawa nie zostanie uznana za załatwioną. Decyzja taka nie wywiera skutków prawnych. Ani organ ani strona postępowania nie są nią związane. Jak wskazano w odwołaniu orzeczenie zostało dostarczone obwinionemu po raz pierwszy w dniu 17 grudnia 2018r., tym samym dopiero od tego dnia rozpoczął się bieg terminu 14 dni do wniesienia odwołania od ww. orzeczenia. Wniesione odwołanie podlega przyjęciu do rozpoznania jako wniesione w terminie. Stwierdzone w dniu 5 grudnia 2018 r., uprawomocnienie orzeczenia z dniem 21 listopada 2018 r. należy uznać za nieważne z mocy prawa. W związku z faktem, iż wcześniej Obwiniony nie został poinformowany prawidłowo o toczącym się postępowaniu, to całe postępowanie było dotknięte istotną wadą proceduralną. Obwinionemu nie zostało nigdy prawidłowo dręczone zawiadomienie o wszczęciu postępowania, ani też zawiadomienie o rozprawie, Obwiniony nie miał więc możliwości ustanowienia obrońcy, złożenia żadnych wniosków dowodowych, ani też podjęcia jakiegokolwiek formy obrony swoich praw i wyjaśnienia zaistniałej wątpliwości w zakresie naruszenia dyscypliny, finansów publicznych, tym samym doszło do naruszenia art. 74 ust. 1, 2, 3 uodfp, poprzez ich niezastosowanie i pozbawienie Obwinionego możliwości obrony w toku postępowania, zapoznania się z zarzutami, przedstawienia dowodów na swoją obronę, ustanowienia obrońcy oraz udziału w rozprawie.

W odniesieniu do zarzutów materialnych wskazano, że (...) w latach 2015, 2016 i 2017 pełnił funkcję Kanclerza WS (...), zaś jako podmiot do tego powołany kwestie związane z rozliczeniami dotacji wobec Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, sprawami księgowymi, rozliczeniowymi i wypłatami stypendiów dla studentów, dokonywaniem transakcji z rachunku bankowego uczelni itp. zajmował się rektor w.w uczelni - Pan (...), oraz podlegli mu pracownicy uczelni. Pan (...) pełnił funkcję rektora do września 2016 r., kiedy to złożył rezygnację ze stanowiska i zaniechał wykonywania dalszych obowiązków. Pan (...)

przestał pojawiać się w siedzibie uczelni, kontakt z nim stał się utrudniony. Pan (...) , nie przekazał Kanclerzowi, ani też żadnej innej osobie w uczelni jakiegokolwiek dokumentacji rozliczeniowej i płaconej. Od pracowników uczelni Pan (...) dowiedział się jednak, że wszelkie dotacje na pomoc materialną dla studentów i doktorantów przekazane uczelni w latach 2015 i 2016 w wysokości 242.100 zł zostały następnie przekazane studentom. W uczelni nie pozostały żadne środki pieniężne pochodzące z dotacji, które nie byłyby rozliczone i wypłacone studentom zgodnie z ich przeznaczeniem. Według stanu wiedzy Obwinionego, z chwilą odejścia z uczelni rektora - Pana (...), brak było w kasie uczelni jakichkolwiek środków pieniężnych, które podlegałyby rozliczeniu. Obwiniony pozostaje więc w przekonaniu, że nie ma jakichkolwiek kwot za lata 2015 i 2016, które podlegałyby zwrotowi do Ministerstwa. Obrońca w związku z przedstawionymi zarzutami i wyjaśnieniami podniósł, że Obwinionemu nie można zarzucić winy w popełnieniu zarzucanych czynów ponieważ osobą odpowiedzialną za ewentualne naruszenia mógł być jedynie rektor uczelni, który w połowie 2016 porzucił swoje obowiązki, zaniechał jakichkolwiek rozliczeń z władzami uczelni i organami administracji, jak również nie przekazał jakiegokolwiek dokumentacji za 2015 i 2016 rok, w oparciu o którą Kanclerz miałby wykonać i złożyć stosowne sprawozdania. Ponadto Kanclerz pozostawał w przekonaniu, iż wszelkie środki pochodzące z dotacji zostały należycie rozdysponowane i nie ma jakiegokolwiek obowiązku ich zwracania.

W odniesieniu natomiast do drugiego z postawionych zarzutów, w zakresie rozliczenia środków dotacji, poprzez nieprzedstawienia sprawozdania z wykorzystania środków w 2016 r. Obrońca wskazał, niezależnie od powyżej przedstawionych argumentów, że zgodnie z art. 28 ust. 1. ustawy z dnia 17 grudnia 2004 t. o odpowiedzialności za naruszenie (...) „Nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.”

Zważywszy na fakt, iż wszelkie środki z dotacji zostały wypłacone studentom uczelni i nie istniał obowiązek ich zwrotu Ministrowi, to samo zaniechanie złożenia sprawozdania za 2016 rok, należy pożytywać jako czyn o znikomej szkodliwości dla finansów publicznych, a tym samym postępowanie nie powinno być wszczynane, zaś wszczęte podlega umorzeniu.

W uzupełnieniu odwołania - przy piśmie z dnia 7 lutego 2019 r. - Obrońca Obwinionego przedstawił materiał dowodowy związany z historią wypłat z rachunku bankowego WS (...), prowadzonego przez (...) za okres od 2014 r. do sierpnia 2016 r. na okoliczność dokonania wypłaty dla studentów dotacji pochodzących z Ministerstwa i stwierdzenia, iż wszelkie środki zostały wypłacone. Wniesiono o uwzględnienie odwołania w całości i na mocy art. 147 ust. 2

uondfp - uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i umorzenie postępowania wobec stwierdzenia, że czynu nie popełniono.

**Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO) , rozpoznając sprawę, stwierdziła, co następuje.**

W odniesieniu do zarzutów przypisanych przez Komisję Obwinionemu (...) GKO stwierdza, że przeprowadzona w tym zakresie kontrola instancyjna, zainicjowana wskutek wniesienia przez Obrońcę Obwinionego odwołania, uzasadnia konieczność uchylenia orzeczenia I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, iż dotychczasowe postępowanie, zakończone skarżonym orzeczeniem dotknięte jest wadą formalną związaną z brakiem uczestnictwa Obwinionego i jego Obrońcy w tym postępowaniu. Główna Komisja Orzekająca uznaje w tym zakresie argumenty Obrońcy Obwinionego w przedmiocie braku udziału Obwinionego w prowadzonym przed organem I instancji postępowaniem. Stosownie do art. 72 ust. 2 uondfp postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscypliny, postępowanie przed komisją orzekającą oraz postępowanie odwoławcze przed Główną Komisją Orzekającą jako organem II instancji. Obwiniony ma prawo uczestniczyć czynnie w postępowaniu na każdym jego etapie w szczególności poprzez ustanowienie Obrońcy. Możliwość uczestnictwa warunkowana jest jednak prawidłowym zawiadomieniem Obwinionego o wszczętym postępowaniu. Być może każdorazowy zwrot kierowanej do Obwinionego korespondencji i konieczność w związku z tym przyjęcie domniemań związanych z doręczeniem zastępczym zgodnie z art. 186 uondfp powinien uzasadnić przeprowadzenie przez organ orzekający postępowania zmierzającego do ustalenia przyczyn braku odbioru przesyłki przez Obwinionego poprzez ewentualne ustosunkowanie się do prawidłowości adresu Obwinionego u pracodawcy a zatem w Wyższej Szkole (...). Bezspornie bowiem, zdaniem GKO warunkiem zastosowania tego przepisu jest, aby adresat rzeczywiście mieszkał pod wskazanym adresem, a jedynie nie jest możliwe doręczenie mu pisma w sposób przewidziany w art. 180 ust. 1 lub art. 184 uondfp. Jak wskazano w postanowieniu Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 22 marca 1995 r. sygn. akt II CRN 4/95 doręczenie zastępcze jest skuteczne, gdy miejsce zamieszkania adresata nie budzi wątpliwości (Legalis nr 29193). W odniesieniu do powyższego GKO stwierdza, iż przesłanka braku wątpliwości co do adresu kierowanej do określonej osoby korespondencji powinna mieć charakter obiektywny a nie subiektywny

wynikający z dotychczasowego, prowadzonego w tym zakresie postępowania przez organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Co więcej dotychczasowe postępowanie powinno wzbudzić wątpliwości w tym zakresie. Postępowanie Komisji dotyczyło czynów związanych z udzieleniem dotacji z budżetu państwa podmiotowi spoza sektora finansów publicznych. Akta sprawy uzasadniały przypuszczenie, że w związku z brakiem prowadzenia w WS (...) działalności do której Uczelnia została powołana mogły zaistnieć zmiany organizacyjne, zwolnienia, zmiany adresów (w tym do korespondencji) osób związanych z Uczelnią. Organ II instancji zwraca uwagę, iż stosownie do art. 181 ust. 2 uoondfp, w razie niemożności doręczenia pisma w mieszkaniu adresata, o którym mowa w art. 181 ust. 1, ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przewiduje szczególny tryb doręczenia polegający na tym, że pismo doręcza się w każdym miejscu, gdzie adresata się zastanie.

Stąd wystąpienie Obrońcy z zarzutem związanym z nieprawidłowym kierowaniem przesyłek do Obwinionego uzasadnia przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z uwagi na prawo Obwinionego do obrony swych praw na każdym etapie postępowania poprzez uczestnictwo w postępowaniu.

Brak uczestnictwa Obwinionego w postępowaniu spowodował, iż dopiero na etapie postępowania przez organem odwoławczym uruchomione zostało postępowanie dowodowe. Wniesione środki dowodowe, w szczególności związane z twierdzeniami Obwinionego o wypłacie dotacji otrzymanej przez Uczelnię zgodnie z jej przeznaczeniem a zatem na wypłaty środków dla studentów powinny zostać przeanalizowane przez organ I instancji, jak również w razie konieczności uzasadniać przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego w tym zakresie. Jak wynika bowiem z decyzji MNiSW (nr 5-PM/2017 z dnia 14 czerwca 2017 r.) dotacja podmiotowa przekazana WS (...) dotyczyła realizowanych przez Uczelnię zadań z zakresu pomocy materialnej dla studentów i doktorantów w latach 2015 i 2016 r. Przedstawiony przez Obrońcę dowód w postaci „historii wypłat z rachunku bankowego WS (...) prowadzonego przez (...). za okres od 2014 r. do sierpnia 2016 r.” zawiera niejednokrotnie potwierdzenie operacji wypłaty łącznej kwoty środków obejmujących nie tylko stypendium socjalne, ale i stypendium rektora (zob. np. operacje z dnia 28-04-2016). W tym zakresie koniecznym jest przeprowadzenie postępowania ustalającego wypłaty kwot pochodzących z dotacji, o której mowa w decyzji MNiSW.

Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego, w przypadku potwierdzenia okoliczności związanej z niewykorzystaniem środków z dotacji podmiotowej, jak również właściwe określenie osób które powinny złożyć sprawozdanie z rozliczenia dotacji, wiązać powinno się w

konsekwencji z ustaleniem właściwej osoby odpowiedzialnej za przedmiotowe naruszenie. Nie przesądzając zatem odpowiedzialności Obwinionego w tym zakresie zwrócić należy uwagę w szczególności na brzmienie art. 24 uodnfp dla właściwego przyjęcia podstaw orzekania przez organy orzekające. Przepis z jednej strony ustanawia zasadę orzekania na podstawie przepisów obowiązujących w dniu podejmowania przez Komisję rozstrzygnięcia, z drugiej strony pełni rolę gwarancyjną z punktu widzenia obwinionego, z uwagi na prawny obowiązek Komisji rozstrzygnięcia poprzez pryzmat „względności przepisów”. Względność przepisów rozpatrywana jest przy tym jedynie w odniesieniu do pozycji prawnej obwinionego w danym momencie czasowym.

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

Ustawowy nakaz stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy należy realizować w odniesieniu do konkretnego sprawcy i naruszenia, bowiem może się zdarzyć, że nowa ustawa, abstrakcyjnie łagodniejsza, może być w sytuacji konkretnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych surowsza dla sprawcy tego naruszenia. Określenie która z ustaw, tzn. nowa czy obowiązująca w czasie popełnienia naruszenia, jest dla sprawcy względniejsza, zostało pozostawione ocenie komisji orzekającej, która w każdej sprawie jest zobowiązana bezwzględnie rozważyć, czy wobec obwinionego korzystniejsze będzie stosowanie starych

czy nowych przepisów. Odzwierciedlenie tych rozważań powinno mieć miejsce w uzasadnieniu orzeczenia, z uwagi m.in. na przysługujące Obwinionemu prawa do wniesienia odwołania, jak również ewentualną kontrolę instancyjną orzeczenia (orzeczenie GKO z dnia 4 października 2010 r., BDF1/4900/66/73/10/1785, LEX nr 793181).

W odniesieniu do przedmiotowej sprawy kwestia właściwego rozważenia art. 24 uondfp ma szczególnie istotne znaczenie z uwagi na zmianę przepisów odnoszących się do funkcjonowania uczelni wyższych. Od dnia 1 października 2018 r. (na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. poz. 1669, zob. art. 169 pkt 3 ustawy) obowiązuje ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1668 z późn. zm.). Znaczenie będzie miał również funkcjonujący w okresie działania WS (...) obecnie w likwidacji Statut Uczelni. Określenie obowiązków poszczególnych osób działających w imieniu WS (...) jak również posiadających szczególne upoważnienia na mocy zarówno przepisów ustawowych, regulacji wewnętrznych czy też stosownych upoważnień powinno podlegać dogłębnej weryfikacji w odniesieniu do zarzutów związanych z czynami określonymi w art. 9 ust. 2 i 3 uondfp.

Ponadto Główna Komisja Orzekająca wskazuje, iż nie wszystkie zarzuty podniesione przez Obrońcę są uzasadnione. Powyższe należy odnieść do zarzutu skonkretyzowanego w pkt 9 petitum odwołania a zatem odnoszącego się do naruszenia art. 135 ust. 2 pkt 8 uondfp w związku z brakiem, wg Obrońcy, zawarcia w uzasadnieniu orzeczenia pouczenia o terminie i trybie zaskarżenia orzeczenia. Podkreślić należy, iż przepis art. 135 ust. 2 pkt 8 uondfp odnosi się do elementów obligatoryjnych orzeczenia a nie uzasadnienia, którego zakres normatywny wynika z art. 137 uondfp. Komisja pierwszej instancji realizując obowiązek ustawowy takie pouczenie zawarła na stronie 3 orzeczenia w części związanej z pouczeniem.