



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 15 lutego 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lutego 2016 r. odwołań od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 9 października 2015 r., sygn. akt: KO.0022-115-1-10/15, wniesionych przez Obrońcę w imieniu Obwinionych:

1. (X) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję wspólnika Przedsiębiorstwa (...), którym uznano Obwinionego (X) „za odpowiedzialnego popelnienia zawinonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na niedokonaniu w wymaganym terminie (tj. do dnia 29 grudnia 2014 r.)

zwrotu nienależnie pobranych w 2013 r. dopłat (dotacji) do biletów ulgowych z tytułu ulgi 78% w kwocie 108.108,78 zł, czego wymagał § 5 pkt 6 umowy Nr 44/UM/DIF/2013 z dnia 30 stycznia 2013 r. zawartej z Samorządem (...), co naruszyło art. 5a w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

2. (Y) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję wspólnika Przedsiębiorstwa (...), którym uznano Obwinionego (Y) „za odpowiedzialnego popełnienia zawinonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na niedokonaniu w wymaganym terminie (tj. do dnia 29 grudnia 2014 r.) zwrotu nienależnie pobranych w 2013 r. dopłat (dotacji) do biletów ulgowych z tytułu ulgi 78% w kwocie 108.108,78 zł, czego wymagał § 5 pkt 6 umowy Nr 44/UM/DIF/2013 z dnia 30 stycznia 2013 r. zawartej z Samorządem (...), co naruszyło art. 5a w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

oraz wymierzono każdemu z Obwinionych karę upomnienia i obciążono każdego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie 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 z dnia 9 października 2015 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku - zwanej dalej RKO, uznała (X) w chwili popełnienia czynu współnika Przedsiębiorstwa (...) oraz (Y) w chwili popełnienia czynu współnika jw. za odpowiedzialnych zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niedokonaniu w wymaganym terminie (to jest do dnia 29 grudnia 2014 r.) zwrotu nienależnie pobranych w 2013 r. dopłat (dotacji) do biletów ulgowych z tytułu ulgi 78% w kwocie 108.108,78 zł, czego wymagał §5 pkt 6 umowy nr 44/UM/DIF/2013 z dnia 30 stycznia 2013 r. zawartej z Samorządem (...), co naruszyło art. 5a w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. odpowiedzialnego 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.

Obydwu Obwinionym wymierzono po karze upomnienia oraz obciążono ich obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa po 291,71 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, iż mając na uwadze całokształt zebranego materiału dowodowego, zarówno (X), jak i (Y) nie dokonując w wymaganym terminie (tj. do dnia 29 stycznia 2014 r.) zwrotu pobranych w 2013 r. dopłat do biletów ulgowych z tytułu ulgi 78 % w kwocie 108.108,78 zł naruszyli art. 5a w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. W przypadku nabywania przez Gminę biletów miesięcznych dla dzieci w celu wykonania obowiązku określonego w art. 14 a ust. 3 oraz art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty uwzględnia się jedynie ulgi, o których mowa w art. 4 ust. 6 i art. 5 ust. 1 tej ustawy, a w tych przepisach nie wskazano 78 % ulgi dla dzieci niepełnosprawnych. Należy dodać, że obowiązek zwrotu nienależnie pobranych dopłat (dotacji) wynika wprost z przywołanego wyżej art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz § 5 pkt 6 umowy nr 44/UM/DIF/2013 z dnia 30 stycznia 2013 r. zawartej z Samorządem (...). Obowiązek zwrotu dotacji powstał w dniu 29 grudnia 2014 r., tj. w pierwszy dzień roboczy po upływie 15 dni od dnia stwierdzenia

nienależnego pobrania dopłat. W konsekwencji naruszenia wyżej przytoczonych przepisów doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazanego w art. 9 pkt 3 ustawy. Za odpowiedzialnych popełnienia powyższych naruszeń należy uznać (X) i (Y), jako współników Spółki jawnej, którzy zawarli z Samorządem (...) stosowną umowę. W ocenie Komisji Orzekającej I instancji obu Obwinionym można przypisać winę w chwili popełnienia naruszenia, a jako osoby dysponujące środkami publicznymi są Oni zobowiązani stosować zasady wynikające z ustawy o finansach publicznych. Wymierzając Obwinionym kary upomnienia RKO uwzględniła treść art. 33 ustawy.

Pismem z dnia 16 listopada 2015 r. od powyższego orzeczenia zostało wniesione odwołanie, którym zaskarżono całość orzeczenia, zarzucając mu:

- 1) błąd w ustaleniach faktycznych mający istotny wpływ na treść orzeczenia, polegający na bezpodstawnym przyjęciu, że rozpoczął swój bieg termin do zwrotu dotacji, podczas gdy w istocie stwierdzenia nienależnego pobrania dotacji nie miało miejsca, a tym samym bieg terminu do zwrotu dotacji się nie rozpoczął, które to naruszenie w konsekwencji doprowadziło do obrazy przepisów prawa materialnego, tj. art. 9 pkt 3 ustawy, poprzez jego błędne zastosowanie, gdyż znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych tamże stypizowane nie zostały spełnione,
- 2) błąd w ustaleniach faktycznych polegający na bezpodstawnym przyjęciu, że Obwinionym o naruszenie dyscypliny finansów publicznych można przypisać winę, podczas gdy zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie pozwala.

W oparciu o tak sformułowane w sprawie zarzuty, zgodnie z art. 138 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy, w związku z art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy wniesiono o:

- 1) uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, poprzez uniewinnienie Obwinionych (X) i (Y) od zarzucanego im naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- 2) obciążenie kosztami Skarbu Państwa.

Jednocześnie na podstawie art. 145 ust. 1 i 2 ustawy, wniesiono o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentu – decyzji Marszałka (...) z dnia 21 października 2015 r., znak: (...), na okoliczność daty stwierdzenia nienależnego pobrania dotacji.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, że ze stanowiskiem Komisji Orzekającej I instancji nie sposób się zgodzić. Zarzucone naruszenie nie wyczerpuje znamion naruszenia

dyscypliny finansów publicznych, w związku z czym, Obwinieni powinni zostać uniewinnieni. Art. 9 pkt 3 ustawy, należy odczytywać w powiązaniu z art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje, że dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2 tego ustępu. Protokół kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej nie może być w żadnym wypadku uznany za stwierdzenie okoliczności stanowiących podstawę do zwrotu dotacji, w szczególności, gdy Obwinieni zaprzeczają niezasadnemu pobraniu dopłat. W odwołaniu przywołano orzeczenia WSA, w których pojęcie stwierdzenie utożsamia się z wydaniem decyzji organu administracji I instancji. Z uwagi na to, że sankcjonowane, mocą art. 9 pkt 3 ustawy, jest niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości, w zawieszanej przed Komisją sprawie, wobec stwierdzenia, że termin do zwrotu dotacji nie rozpoczął nawet swojego biegu, nie może być mowy o wypełnieniu znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Przyjęcie, że stwierdzenie pobrania dotacji w nienależnej wysokości następuje w formie „Wyniku kontroli” jest rozumowaniem błędnym, bowiem Urząd Kontroli Skarbowej nie jest uprawniony do dokonywania wiążącej wykładni i oceny prawidłowości wykonania zobowiązań umownych, co starał się czynić. W braku precyzyjnego wskazania przez ustawodawcę – jakiego rodzaju stwierdzenie uzasadnia rozpoczęcie biegu terminu zwrotu dotacji, na gruncie postępowania karnego, którego przepisy odpowiednio stosują się w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niedopuszczalnym jest przyjęcie, że chodzi o jakiegokolwiek stwierdzenie. Bez stanowczego aktu obwiniony nie ma możliwości zweryfikować prawidłowości ustaleń organów, ani nawet ustalić prawidłowo kwoty dotacji. Dodatkowo, wskazać należy, że w dniu 29 października 2015 r. doręczono decyzję Marszałka (...) z dnia 21 października 2015 r. znak: (...), w której Marszałek (...) ustalił wysokość dotacji podlegającej zwrotowi i nakazał zwrot ustalonej kwoty w terminie 15 dni od daty otrzymania decyzji. Komisja Orzekająca I instancji błędnie przyjęła również, iż Obwinionym można przypisać winę w czasie popełnienia rzekomego naruszenia, bowiem dla przypisania winy kluczowa jest możliwość wskazania obwinionemu prawidłowego wzorca zachowania, a więc w udowodnionych okoliczności musi wynikać, iż w chwili popełnienia czynu istniała możliwość alternatywnego zachowania, które nie naruszałoby prawa i które nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Abstrahując od faktu, iż Komisja Orzekająca I instancji nie wskazała prawidłowego wzorca zachowania, w niniejszej sprawie nielogicznym byłoby wymaganie od Obwinionych dokonania zwrotu dotacji w braku skonkretyzowania i stanowczego aktu określającego wysokość dotacji podlegającej zwrotowi,

ze wskazaniem rachunku na jaki zwrot ma nastąpić, a przede wszystkim, wydanego przez kompetentny organ i podlegającego kontroli instancyjnej. Tym samym zachowaniu Obwinionych, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności, nie sposób przypisać przymiotu obiektywnej nieprawidłowości.

Z tych względów orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji jest nieprawidłowe i podlega uchyleniu, w związku z czym wniesiono jak w petitum.

Na dzień 15 lutego 2016 r. została wyznaczona przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych – zwaną dalej Główną Komisją Orzekającą, rozprawa, na którą nie stawili się Obwinieni, prawidłowo powiadomieni o terminie rozprawy, jak również nie stawił się obrońca (...), także prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Na rozprawę stawił się Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Robert Wydra (ZGRDFP). Główna Komisja Orzekająca po otwarciu postępowania dowodowego rozpoznała wniosek dowodowy strony obwinionej o dopuszczeniu, jako dowodu kopii decyzji Marszałka (...) z dnia 21 października 2015 r. znak: (...), w której Marszałek (...) ustalił wysokość dotacji podlegającej zwrotowi i nakazał zwrot ustalonej kwoty w terminie 15 dni od daty otrzymania decyzji, dopuszczając powyższy dokument, jako dowód w sprawie. W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego ZGRDFP wniósł o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w mocy.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie może się ostać. Orzeczenie powyższe zostało wydane przed uprawdopodobnionym przez stronę obwinioną wydaniem i doręczeniem decyzji Marszałka (...) z dnia 21 października 2015 r. znak: (...), w której Marszałek (...) ustalił wysokość dotacji podlegającej zwrotowi i nakazał zwrot ustalonej kwoty w terminie 15 dni od daty otrzymania tej decyzji. Dokument ten trafił do Głównej Komisji Orzekającej w postaci kopii nie potwierdzonej za zgodność z oryginałem, co podniósł ZGRDFP w trakcie postępowania dowodowego na rozprawie w II instancji, a zatem wymaga faktycznego potwierdzenia, czy powyższa decyzja w ogóle znajduje się w obrocie prawnym oraz, czy dotyczy ona badanej sprawy, jak również, czy ma charakter ostateczny. W razie jednak potwierdzenia, iż taka decyzja rzeczywiście została wydana i doręczona należy wskazać, iż kształtuje ona zindywidualizowany stosunek prawno-administracyjny pomiędzy

dysponentem środków (Marszałkiem (...)), a podmiotem zobowiązanym. Utrwalony jest w prawie finansowym i administracyjnym pogląd, iż taka decyzja nie jest zwykłym dokumentem urzędowym, ale wiąże organ od chwili jej doręczenia w taki sposób, że kształtuje stan prawny danej indywidualnej sprawy.

Z treści załączonej do odwołania kopii decyzji wynika, że wyznaczono stronie zobowiązanej termin 15 dni od dnia jej otrzymania do zwrotu środków, pod rygorem naliczania po upływie tego terminu odsetek w wysokości tak, jak od zaległości podatkowych. W niniejszej sprawie nie mogą zatem istnieć dwa różne terminy zwrotu należności. Uwzględniając zatem treść omawianej kopii decyzji termin zwrotu upływałby 15 dni od dnia jej doręczenia, a nie 29 grudnia 2014 r. Wynikałoby z tego, iż w tej indywidualnej sprawie pod pojęciem „stwierdza” należy jednak rozumieć wydanie i doręczenie decyzji administracyjnej, a nie doręczenie wyniku kontroli i protokołu kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej, a przynajmniej takie jest uprawdopodobnione stanowisko kluczowego w tej sprawie organu administracyjnego, czyli Marszałka (...), będącego w tym zakresie dysponentem środków.

Biorąc powyższe pod uwagę Komisja Orzekająca I instancji winna potwierdzić wydanie przedmiotowej decyzji Marszałka (...) z dnia 21 października 2015 r. znak: (...), w której Marszałek (...) ustalił wysokość dotacji podlegającej zwrotowi, wyjaśnić czy wskazana kwota dotacji podlegającej zwrotowi dotyczy badanej sprawy, jak również zbadać termin jej doręczenia dla ustalenia ewentualnego terminu zwrotu dotacji. Można również wyjaśnić kwestie, czy decyzja ta ma moc ostateczną, czyli czy sprawa ma już charakter zamknięty na etapie postępowania przed organami administracyjnymi, z tym że kwestia braku przymiotu ostateczności nie musi ograniczać możliwości rozstrzygnięcia sprawy. W razie potwierdzenia, iż powyższa decyzja jest w obrocie prawnym i reguluje kwestie zwrotu dotacji będących przedmiotem niniejszej sprawy, jak również potwierdzenia innego terminu zwrotu, koniecznym będzie uniewinnienie obydwu Obwinionych. W przypadku stwierdzenia natomiast, iż podmiot zobowiązany nie uregulował należności w nowym ewentualnie ustalonym terminie zwrotu, będzie istniała możliwość dochodzenia odpowiedzialności z zakresu dyscypliny finansów publicznych w innym, odrębnym postępowaniu, gdyż w tym wypadku pojawiłby się zupełnie nowy czyn wypełniający znamiona art. 9 pkt 3 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji