



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:

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

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 marca 2019 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 26 października 2018 r., sygn. akt: DFP-RKO-540-10/63/16, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2013 r. poz. 168), polegającego na udzieleniu dotacji należnej niepublicznym przedszkolu, szkole podstawowej i gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest Fundacja „(...)” w (...) z naruszeniem zasad udzielania dotacji, tj. w wysokości niższej niż wynikająca z

Sygn. akt BDF1.4800.13.2019

obowiązujących w czasie popełnienia czynu art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty oraz z naruszeniem przepisów uchwał Rady Miasta (...):

- Nr XXVIII/168/05 z dnia 29 listopada 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu dla szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej na terenie Miasta (...)y Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 3153),
- Nr III/16/06 z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu przedszkolom niepublicznym na terenie Miasta (...) (Dz. Urz. Woj. Podl. z dnia 2007 r. poz. 61),
- Nr XI/42/15 z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Miasta (...) oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 2387); weszła w życie z dniem 28.07.2015 r., z zastrzeżeniem § 2 ust. 2 i ust. 5, które weszły w życie z dniem 1 września 2015 r.,
- dla Szkoły Podstawowej (...) o 117 921,79 zł – za okres I-2015 r. – termin popełnienia naruszenia: 29. 01. 2015 r., 25.02.2015 r., 27.03.2015 r., 29. 04. 2015 r., 26.05.2015 r., 24.06.2015 r., 28.07.2016 r., 28.08.2017 r., 24.09.2017 r., 28.10.2015 r. i 26.11.2015 r.
- dla Gimnazjum (...) o 9 761,84 zł – za okres I-XI 2015 r. – termin popełnienia naruszenia: 29. 01. 2015 r., 25.02.2015 r. 27.03.2015 r., 29. 04. 2015 r., 26.05.2015 r., 24.06.2015 r., 28.07.2016 r., 28.08.2017 r., 24.09.2017 r., 28.10.2015 r. i 26.11.2015 r.
- dla Przedszkola (...) o 107 964,70 zł – za okres I-X 2015 r. – termin popełnienia naruszenia: 29. 01. 2015 r., 25.02.2015 r., 27.03.2015 r., 29. 04. 2015 r., 26.05.2015 r., 24.06.2015 r., 28.07.2016 r., 28.08.2017 r., 24.09.2017 r., 28.10.2015 r.

Wynikiem czego w 2015 r. łączna dotacja dla ww. niepublicznych jednostek oświatowych została zaniżona o 235.648, 33 zł;

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.), 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

Orzeczeniem z dnia 26 października 2018 r. (sygn. akt DFP-RKO-540-10/63/16) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku, zwana dalej „RKO” lub „Komisją I instancji”:

1. Uznała Obwinionego - (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.), zwanej dalej „uondfp”, polegającego na udzieleniu dotacji należnej niepublicznym przedszkolu, szkole podstawowej i gimnazjum, dla których organem prowadzącym jest Fundacja "(...)" w (...) z naruszeniem zasad udzielania dotacji tj. w wysokości niższej niż wynikająca z obowiązujących w czasie popełnienia czynu art. 90 ust. 2a i 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2018 r., poz. 1457 ze zm.), zwana dalej „uso”, oraz z naruszeniem przepisów uchwał Rady Miasta (...):

- Nr XXVIII/168/05 z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu dla szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej na terenie Miasta (...) (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 3153),

- Nr III/16/06 z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu przedszkolom niepublicznym na terenie Miasta (...) (Dz. Urz. Woj. Podl. z dnia 2007 r. poz. 61),

- Nr XI/42/15 z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Miasta (...) oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (Dz.Urz. Woj. Podl. poz. 2387); weszła w życie z dniem 28.07.2015 r., z zastrzeżeniem § 2 ust. 2 i ust. 5, które weszły w życie z dniem 1 września 2015 r.,

- dla Szkoły Podstawowej (...) o 117 921,79 zł - za okres I-XI 2015 r. – termin popełnienia naruszenia: 29. 01. 2015 r., 25.02.2015 r. 27.03.2015 r., 29. 04. 2015 r., 26.05.2015 r., 24.06.2015 r., 28.07.2016 r., 28.08.2017 r., 24.09.2017 r., 28.10.2015 r. i 26.11.2015 r.

Sygn. akt BDF1.4800.13.2019

- dla Gimnazjum (...) o 9 761,84 zł - za okres I-XI 2015 r. – termin popełnienia naruszenia: 29. 01. 2015 r., 25.02.2015 r. 27.03.2015 r., 29. 04. 2015 r., 26.05.2015 r., 24.06.2015 r., 28.07.2016 r., 28.08.2017 r., 24.09.2017 r., 28.10.2015 r. i 26.11.2015 r.

- dla Przedszkola (...) o 107 964,70 zł - za okres I-X 2015 r. – termin popełnienia naruszenia: 29. 01. 2015 r., 25.02.2015 r. 27.03.2015 r., 29. 04. 2015 r., 26.05.2015 r., 24.06.2015 r., 28.07.2016 r., 28.08.2017 r., 24.09.2017 r., 28.10.2015 r.

Wynikiem czego w 2015 r. łączna dotacja dla ww. niepublicznych jednostek oświatowych została zaniżona o 235.648, 33 zł.

Komisja I instancji na podstawie art. 36 ust. 1 uoondfp odstąpiła od wymierzenia kary obwinionemu, obciążając go na podstawie art. 167 ust. 1 uoondfp kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

W toku postępowania Komisja I instancji ustaliła, że Obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych w dacie popełnienia zarzucanego czynu, tj. Burmistrz Miasta (...), na zasadach określonych art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), zwanej dalej „ufp”, oraz na mocy art. 60 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017, poz. 1875, ze zm.), zwanej dalej „usg”, odpowiada za całość gospodarki finansowej w kierowanej jednostce. Zgodnie zatem z art. 4 ust. 1 pkt 2 uoondfp ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w znaczeniu podmiotowym.

W okresie objętym wnioskiem o ukaranie na terenie miasta (...) funkcjonowały placówki niepubliczne prowadzone przez Fundację (...) „(...)” w (...), zwaną dalej „Fundacją”, dla których na 2015 rok zaplanowano dotacje w następujących kwotach:

- Szkoła Podstawowa (...), zwana dalej „Szkołą Podstawową” – 650.000,00 zł,

- Gimnazjum (...), zwane dalej „Gimnazjum” – 330.000,00 zł,

- Przedszkole (...), zwane dalej „Przedszkolem” – 70.484,00 zł,

zgodnie z uchwałą Nr (...) Rady Miasta (...) z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta (...) na rok 2015 (Dz.Urz. Woj. Podl. z 2015 r. poz. 190 ze zm.).

W toku postępowania ustalono, że wnioski o udzielenie dotacji oraz miesięczne rozliczenia dotacji przedkładane przez Fundację. Dekretowane były w 2015 roku przez Obwinionego. Do 10 grudnia 2015 r. nie było wyznaczonego pracownika odpowiedzialnego za ustalanie (naliczanie) i rozliczanie dotacji dla tych placówek. Na podstawie zaplanowanych w budżecie kwot pracownik Urzędu Miejskiego dokonywał dla szkół i przedszkola miesięcznych przelewów w wysokości 1/12 części ustalonej w uchwale budżetowej. Dopiero w dniu 10

Sygn. akt BDF1.4800.13.2019

grudnia 2015 r. ustalanie oraz rozliczanie dotacji zostało ujęte w zakresie obowiązków inspektora - (...).

Ustalone w budżecie Miasta (...) kwoty dotacji zostały przekazane na rzecz beneficjentów w pełnej wysokości ustalonej w budżecie, w miesięcznych, równych ratach. Dokumenty decydujące o transferze środków pieniężnych na rachunki bankowe poszczególnych odbiorców dotacji podpisywał Obwiniony.

Według ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku, zwaną dalej „RIO”, należne kwoty dotacji w 2015 roku powinny wynosić:

- dla Szkoły Podstawowej - 713 755,79 zł (za okres I-XI 2015 r.),
- dla Gimnazjum - 312 261,84 zł (za okres I-XI 2015 r.),
- dla Przedszkola - 166 702,70 zł (za okres I-X 2015 r.),

natomiast kwoty dotacji ustalone w budżecie Miasta (...) na 2015 rok zostały zaniżone:

- na rzecz Szkoły Podstawowej - o 117.921,79 zł (za okres I-XI 2015 r.),
- na rzecz Gimnazjum - o 9.761,84 zł (za okres I-XI 2015 r.),
- na rzecz Przedszkola - o 107.964,70 zł (za okres I-X 2015 r.).

Biorąc pod uwagę różnicę pomiędzy ustaloną przez RIO należną i wypłaconą niepublicznym jednostkom oświatowym w (...) kwotą dotacji w 2015 roku, miesięczna (1/12) część dotacji:

- dla Szkoły Podstawowej w okresie I-XI 2015 r. została ustalona i wypłacona w kwocie o 10.720,16 zł niższej od należnej,
- dla Gimnazjum w okresie I-XI 2015 r. została ustalona i wypłacona w kwocie o 887,44 zł niższej od należnej,
- dla Przedszkola w okresie I-X 2015 r. została ustalona i wypłacona w kwocie o 10.796,47 zł niższej od należnej.

Wynikiem powyższego w 2015 r. za wymienione okresy łączna dotacja dla ww. niepublicznych jednostek oświatowych została zaniżona o 235.648,33 zł.

Niezależnie od ustaleń kontroli RIO, Obwiniony zlecił firmie (...), zwanej dalej „(...)”, przeprowadzenie audytu w celu ustalenia dotacji za lata 2006-2015 należnych niepublicznym przedszkolu, szkole podstawowej i gimnazjum. Zgodnie ze sporządzonym przez tę Spółkę „Raportem z ustalenia prawidłowych kwot należnych dotacji dla szkół niepublicznych prowadzonych przez Fundację (...) na terenie miasta (...) w latach 2006-2015”, dotacje ustalone w budżecie Miasta (...) na 2015 rok zostały zaniżone:

- na rzecz Szkoły Podstawowej - o 129.640,99 zł, tj. 10.803,41 zł miesięcznie,
- na rzecz Gimnazjum - o 15.540,07 zł, tj. 1.295,00 zł miesięcznie,
- na rzecz Przedszkola - o 131.096,94 zł, tj. 10.924,74 zł miesięcznie.

Komisja I instancji ustaliła, że wyliczenia wysokości dotacji dokonane przez RIO zostały przeprowadzone z uwzględnieniem zasad określonych w art. 90 ust. 2a i 2b uso. Ponadto ustaliła, że brak jest skonkretyzowanej dokumentacji dotyczącej ustalenia dotacji w celu ujęcia jej w budżecie, z której wynikałoby, jakie kwoty przyjęto jako należne, zgodnie z zasadą, że dotacje przysługują na każdego ucznia szkoły lub przedszkola w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju placówki oświatowej w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. We wnioskach oraz rozliczeniach dotacji złożonych przez Fundację nie było informacji o uczniach niepełnosprawnych. Komisja przyjęła zatem, że do przedszkola nie uczęszczały dzieci niepełnosprawne. Komisja ustaliła, że dla Szkoły Podstawowej i Gimnazjum obliczeń dokonano w oparciu o metryczki subwencji oświatowej otrzymywanej przez Miasto (...) wraz z wykazem dotowanych szkół i placówek. Dla Przedszkola obliczeń dokonano na podstawie wydatków ponoszonych na utrzymanie Przedszkola (...) (jedynego przedszkola prowadzonego przez Miasto (...)). Do obliczeń przyjęto wydatki bieżące pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu Miasta, wykazane w sprawozdaniach jednostkowych. Zdaniem RKO, między wyliczeniami RIO a dokonanymi przez (...) występują tylko niewielkie rozbieżności:

- dotacja należna Szkole Podstawowej za 11 m-cy 2015 r. - różnica 915,11 zł,
- dotacja należna Gimnazjum za 11 m-cy 2015 r. - różnica 4.483,26 zł,
- dotacja należna Przedszkolu za 10 m-cy 2015 roku - różnica 1.281, 41 zł.

Według Komisji I instancji Obwiniony nie kwestionował wyliczeń RIO, co więcej, stwierdził na sesji Rady Miasta (...) w dniu 18 grudnia 2015 r. że są one zbieżne z wyliczeniami pracownika, któremu 10 grudnia 2015 r. powierzono ustalanie i przekazywanie dotacji oświatowych dla placówek niepublicznych. W związku z tym RKO przyjęła obliczenia co do wysokości nieprawidłowo ustalonej dotacji dokonane przez RIO, jako organu powołanego do kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, za podstawę swoich ustaleń faktycznych. Komisja zazaczyła przy tym, że ustalenia kontroli RIO są korzystniejsze dla Obwinionego (ustalono mniejsze kwoty niedopłat dotacji).

Według RKO, w toku postępowania Obwiniony stwierdził, iż informacje o zastrzeżeniach dotyczących finansowania szkół niepublicznych były dostępne na stronach internetowych organów centralnych i poruszane w rozmowach z przedstawicielami wspólnoty

(...), informacje takie posiadał również jako radny poprzednich kadencji. W jego przekonaniu popełnił błąd zakładając, że zastrzeżenia w tym zakresie „powinny spotkać się z reakcją urzędów różnych szczebli”. Ponadto Obwiniony poinformował, że podjął decyzję o wpisaniu jednemu z pracowników w zakres czynności obowiązków ustalania i rozliczania dotacji. Obwiniony stwierdził także, iż nie miał żadnych wiadomości w kwestii nieprawidłowego planowania dotacji do listopada roku 2015, tj. do kontroli RIO. Był zapewniany przez Skarbnika, że wysokość dotacji ustalano prawidłowo. Natomiast, gdy się dowiedział o nieprawidłowościach, wniósł projekty zmian budżetu Miasta (...).

Komisja I instancji ustaliła, że Obwiniony dwukrotnie występował z projektami uchwał w sprawie zmian w budżecie Miasta (...) na 2015 rok, obejmującymi swoim zakresem m. in. zmiany w planie wydatków na dotacje podmiotowe dla niepublicznych jednostek systemu oświaty. Według projektów uchwał planowane wydatki na ten cel po zmianach miały wynieść: dla Szkoły Podstawowej -714.000,00 zł, dla Przedszkola -166.703,00 zł, zaś dla Gimnazjum nie zaplanowano zmiany. Jednak Rada Miasta (...) na sesjach 18 i 30 grudnia 2015 r. odmówiła podjęcia uchwał.

Komisja I instancji stwierdziła, że mając na uwadze ustalony stan faktyczny, należy stwierdzić w kontekście art. 24 uondfp, że zmiana prawa dotyczącego zarzucanego czynu obejmowała przepisy prawa materialnego w zakresie znamion przedmiotowych czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja dokonała analizy przepisów prawa materialnego (ustaw i aktów prawa miejscowego) regulujących zasady i tryb ustalania i przekazywania dotacji oświatowych obowiązujących w czasie objętym wnioskiem o ukaranie oraz w czasie orzekania i uznała, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia zarzucanego czynu są względniejsze dla Obwinionego, gdyż w ocenie Komisji przepisy obowiązujące w 2015 r. były znacznie mniej wymagające w stosowaniu, nie wymagały podejmowania czynności, których wymagają przepisy obecnie obowiązujące (jak np. konieczność weryfikacji, czy dotowane przedszkole spełnia warunki określone w art. 17 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, od czego zależy wysokość udzielanej dotacji). Także formularze wniosków o udzielenie dotacji mające zastosowanie w czasie orzekania są bardziej szczegółowe i zobowiązują do podania informacji, których formularze z 2015 r. nie wymagały. Biorąc to pod uwagę, RKO doszła do przekonania, że porównując wzorce prawidłowego postępowania należy uznać, iż działanie podmiotu prawidłowo realizującego obowiązki w 2015 r., nie zostałoby za takie uznane według stanu prawnego obowiązującego w czasie orzekania. Na tej podstawie RKO przyjęła, że stan prawny

obowiązujący w dacie popełnienia zarzucanego czynu należy uznać za względniejszy dla Obwinionego i ten stan prawny przyjęto za podstawę orzeczenia.

Komisja I instancji uznała, że obwiniony popełnił zarzucany mu czyn określony w art. 8 ust. 1 uoondfp, polegający na udzieleniu dotacji należnej niepublicznym placówkom oświatowym, dla których organem prowadzącym jest Fundacja, z naruszeniem zasad udzielania dotacji, tj. w wysokości niższej niż wynikająca z obowiązujących w czasie popełnienia czynu art. 90 ust. 2a i 2b uso oraz z naruszeniem przepisów uchwał Rady Miasta (...) wskazanych w sentencji orzeczenia, w wysokościach określonych w sentencji, w wyniku czego w 2015 r. łączna dotacja dla wymienionych niepublicznych jednostek oświatowych została zaniżona o 235.648, 33 zł.

Komisja I instancji stwierdziła, że nieprawidłowe działanie obwinionego polegało na udzielaniu placówkom oświatowym dotacji z naruszeniem zasad ich udzielania, natomiast samo przekazywanie nieprawidłowo ustalonej dotacji odbywało się w sposób prawidłowy. Komisja zwróciła uwagę, że ogólna kwota dotacji należna w danym roku budżetowym placówce oświatowej powinna być ustalona w budżecie gminy zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 2a i 2b uso, jednak wysokość części dotacji wypłacanych w cyklach miesięcznych podlegała bieżącej weryfikacji, stosownie do norm określonych w aktach prawa miejscowego, i była uzależniona od aktualnej liczby uczniów w placówce oświatowej, co wpływało bezpośrednio na wysokość należnej dotacji rocznej. Zatem w każdym miesiącu podmiot dotujący w oparciu o dane przekazane przez placówkę ustalał na podstawie aktualnych danych kwotę części miesięcznej dotacji rocznej, i tak ustalona kwota była przekazywana podmiotowi prowadzącemu placówkę. W związku z tym, zdaniem RKO, udzielanie dotyczyło zarówno należnej dotacji rocznej, jak i należnych części miesięcznych dotacji rocznej.

W ocenie Komisji I instancji Obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych nie dołożył należytej staranności, wymaganej na zajmowanym stanowisku. Komisja nie podzieliła stanowiska Obwinionego, że ujęcie nieprawidłowych planowanych kwot dotacji w uchwale budżetowej, której projekt był opracowany przez poprzedniego burmistrza uwalnia od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Faktem jest, iż dla niepublicznych przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum w budżetach Miasta (...) na 2015 rok zaplanowano nieprawidłowe kwoty dotacji - uchwałą Nr (...) Rady Miasta (...) z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta (...) na rok 2015, na podstawie projektu budżetu przygotowanego przez poprzedniego burmistrza. W ocenie Komisji okoliczność powyższa nie zwalnia jednak Obwinionego

od odpowiedzialności. Obwiniony nie podjął bowiem w okresie objętym wnioskiem o ukaranie działań, zmierzających do prawidłowego ustalenia dotacji. Jako Burmistrz przez okres roku tolerował stan, w którym dotacje były ustalone nieprawidłowo i tak przekazywane placówkom oświatowym, i nie podjął skutecznej próby weryfikacji ustalonych kwot w okresie objętym wnioskiem o ukaranie. RKO dodała ponadto, że Obwiniony miał podstawy, aby zwrócić szczególną uwagę na prawidłowość ustalenia dotacji, gdyż sam przyznał, iż problem zaniżania dotacji był wielokrotnie poruszany w trakcie kontaktów roboczych przedstawicieli MSWiA, MEN, MSZ, Wojewody Podlaskiego, władz samorządowych oraz mniejszości (...). Również sam Obwiniony jako radny wielokrotnie spotykał się z informacjami o zastrzeżeniach organu prowadzącego placówki niepubliczne w stosunku do Burmistrza Miasta (...) co do zaniżania przez Miasto (...) dotacji należnej niepublicznym szkołom i przedszkolu.

Zdaniem Komisji I instancji, właściwe zachowanie Obwinionego w niniejszej sprawie powinno zatem polegać na dokonaniu weryfikacji, w jaki sposób wyliczane są kwoty dotacji dla poszczególnych jednostek oświatowych, czy są przekazywane w odpowiedniej wysokości, tym bardziej, że - jak podkreślił w wyjaśnieniach sam Obwiniony - złożył mandat radnego w związku z nieprawidłowościami. W ocenie Komisji nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia Obwinionego, iż o nieprawidłowościach w zakresie ustalania dotacji dowiedział się dopiero w listopadzie 2015 roku, a bez przeprowadzenia analizy struktury organizacyjnej Urzędu nie mógł on powziąć wiedzy o jej zaniżaniu przez Miasto (...). Zdaniem RKO Obwiniony niewątpliwie wiedział o zastrzeżeniach co do prawidłowości ustalania i przyznawania dotacji placówkom prowadzonym przez (...), a mimo to nie zweryfikował tych zastrzeżeń, czy to poprzez polecenie weryfikacji pracownikom komórki finansów Urzędu Miasta, czy poprzez zlecenie audytu zewnętrznego, co miało miejsce dopiero w 2016 r. Ponadto RKO zauważyła, że dopiero w dniu 10 grudnia 2015 r., a więc niespełna na 5 dni przed upływem terminu wypłaty ostatniej części dotacji za 2015 rok, obowiązki związane z ustalaniem i przekazywaniem dotacji oświatowych zostały wpisane w zakres czynności konkretnego pracownika Urzędu Miasta. W ocenie Komisji I instancji, powierzenie tych obowiązków wyznaczonemu pracownikowi nie wymagało, wbrew twierdzeniom Obwinionego, ani przeprowadzenia czasochłonnego przeglądu struktury organizacyjnej, ani reorganizacji Urzędu, ani też kosztownego audytu. Zdaniem Komisji I instancji, w razie wątpliwości i zastrzeżeń co do sytuacji w dotowanych placówkach, Obwiniony mógł zlecić przeprowadzenie tam kontroli, stosownie do art. 90 ust 3e i 3f uso. Ponadto, tego typu kontrole przewidywały obowiązujące w 2015 roku wszystkie uchwały

Rady Miasta (...) regulujące tryb udzielania i rozliczania dotacji, podjęte na podstawie art. 90 ust. 4 uso.

W konsekwencji RKO stwierdziła, że Obwiniony do grudnia 2015 r. nie podjął żadnych działań realnie zmierzających do weryfikacji ustalania i przyznawania dotacji oświatowych i wprowadzenia stosownych zmian w budżecie Miasta (...), zaś z wnioskami o zmiany w budżecie wystąpił dopiero w grudniu 2015 r., tj. po kontroli kompleksowej RIO w jednostce za rok 2014. Gdyby natomiast Obwiniony odpowiednio wcześniej wyznaczył pracownika zajmującego się obliczaniem dotacji, ewentualnie w razie potrzeby zlecił przeprowadzenie kontroli w dotowanych placówkach, albo audytu zewnętrznego w zakresie prawidłowości wypłacania dotacji oświatowych, a następnie na podstawie wyników tych działań skierował projekt zmian w budżecie Miasta (...) na 2015 rok, można byłoby uznać, iż dołożył należytej wymaganej staranności na pełnionym stanowisku.

W ocenie Komisji, faktem jest, że Obwiniony kierował wystąpienia o interwencję do szeregu organów administracji państwowej m.in. Wojewody Podlaskiego, RIO, MSWiA, MEN, MSZ (...), jednak wystąpienia te nie mogły odnieść skutku w postaci prawidłowego udzielenia dotacji. Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami, jedynym podmiotem uprawnionym i zarazem zobowiązanym do udzielenia dotacji jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego. Obwiniony, jako burmistrz zdawał sobie sprawę, że organy, do których się zwracał, nie mają kompetencji do zastępowania organów jednostki samorządu terytorialnego w realizacji przypisanych im ustawowo zadań. Stąd, w ocenie RKO, aktywność Obwinionego związana z informowaniem organów administracji publicznej o nieprawidłowościach w udzielaniu dotacji nie zwalnia go od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosząc się do kwestii kary i jej wymiaru Komisja I instancji uznała natomiast, iż całokształt okoliczności faktycznych sprawy daje podstawę do uznania, że zachodzi przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie, uzasadniający odstąpienie od wymierzenia kary. Odnosząc się do sposobu, okoliczności i skutków popełnienia przez Obwinionego czynu z art. 8 pkt 1 uondfp, RKO uznała, że można Obwinionemu przypisać najłżejszy stopień winy. Komisja wzięła też pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego. Oceniając stopień szkodliwości przypisanego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 28 ust. 1a uondfp, uwzględniono wagę naruszonych przez Obwinionego obowiązków, sposób i okoliczności zaistnienia ich naruszenia, a także ich skutki dla ładu finansów publicznych. Komisja I instancji uwzględniła także fakt, że to nie Obwiniony przygotował budżet na rok 2015, lecz jego poprzednik.

Wzięła pod uwagę okoliczność, że Gmina (...) w okresie objętym naruszeniem za przyczyną niezależną od działania Obwinionego borykała się z poważnymi trudnościami finansowymi i realizowała program naprawczy. RKO zwróciła także uwagę na zachowanie Obwinionego po wystąpieniu naruszenia, które zmierzało do zniwelowania negatywnych skutków nieprawidłowego udzielania dotacji oświatowej placówkom prowadzonym przez (...), w tym także ugodę zawartą pomiędzy Fundacją a Miastem (...). W ugodzie ustalono, że dług Miasta (...) z tytułu dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych wobec Fundacji na dzień 28 marca 2017 r. za lata 2006-2015 wynosi 2.220.521,74 zł, przy czym strony ustaliły terminy płatności w ratach, zaś postanowienia tej ugody są realizowane.

W tej sytuacji RKO uznała odstąpienie od wymierzenia kary za adekwatne do wagi popełnionego przez ukaranego czynu i stopnia winy Obwinionego, a samo uznanie winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ocenie RKO w sposób wystarczający spełni cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, jak również spełni funkcję zapobiegawczą i dyscyplinującą, którą ma osiągnąć w stosunku do Obwinionego. O kosztach postępowania orzeczono natomiast w myśl art. 167 ust. 1 uondfp.

Od powyższego orzeczenia odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej, wniósł Obwiniony pismem z dnia 10 grudnia 2018 r.. W treści odwołania Obwiniony stwierdził jedynie, że wnosi odwołanie od orzeczenia z dnia 26 października 2018 r. i wskazał reprezentującą go kancelarię adwokacką. Obwiniony i jego obrońca nie byli obecni na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą, prawidłowo powiadomieni o miejscu oraz terminie rozprawy.

Główna Komisja Orzekająca, zwana dalej „GKO”, zważyła, co następuje.

Odwołanie nie jest zasadne, w związku z czym orzeczenie Komisji I instancji powinno być utrzymane w mocy i pozostać w obrocie prawnym. Należy przy tym zaznaczyć, że ponieważ Obwiniony w złożonym odwołaniu nie odniósł się w jakikolwiek sposób do skarżonego orzeczenia Komisji I instancji, GKO rozpatrzyła te okoliczności, które jest zobowiązana wziąć pod uwagę z urzędu, w szczególności w kontekście wniesienia odwołania na korzyść obwinionego od orzeczenia, które było już ponownym orzeczeniem w sprawie, po wcześniejszym uchyleniu orzeczenia RKO i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

W pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że ustalony stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości i nie był kwestionowany przez strony postępowania. Nie ulega wątpliwości,

Sygn. akt BDF1.4800.13.2019

że dotacje dla placówek oświatowych prowadzonych przez Fundację zostały zaniżone. Różnice między kwotami należnymi a wyliczonymi i w efekcie faktycznie wypłaconymi zostały prawidłowo ustalone na podstawie protokołu kontroli RIO. W tym zakresie Komisja I instancji wykonała wskazania zawarte we wcześniejszych orzeczeniach GKO w tej sprawie, tj. w orzeczeniach z dnia 24 lipca 2017 r. (sygn. akt BDF1.4800.25.2017) oraz z dnia 24 maja 2018 r. (sygn. akt BDF1.4800.28.2018), uzasadniając to, z jakich względów jako podstawę ustaleń faktycznych przyjęła dane wynikające z kontroli RIO.

Prawidłowe są także rozważania Komisji I instancji dotyczącego tego, że za względniejszy dla Obwinionego uznać należy stan prawny obowiązujący w dacie popełnienia zarzuczanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych. W tym zakresie, w ocenie GKO, Komisja I instancji prawidłowo zrealizowała wskazania zawarte w powołanych wyżej orzeczeniach GKO z dnia 24 lipca 2017 r. i 24 maja 2018 r. Obecnie należy argumentację zawartą uzasadnieniu orzeczenia Komisji I instancji zaaprobować.

Jako prawidłowe GKO uznaje także rozstrzygnięcie w przedmiocie winy. W odniesieniu do tej kwestii także należy uznać za zrealizowane wskazania zawarte w orzeczeniach GKO z dnia 24 lipca 2017 r. i 24 maja 2018 r. W świetle dokonanych ustaleń nie budzi wątpliwości wina Obwinionego w przedmiotowym zakresie. Dysponował on wszelkimi przesłankami, by sądzić, że dotacje nie są prawidłowo udzielane. Wiedzą tą dysponował już we wcześniejszym okresie – jeszcze jako radny gminy - co bez wątpliwości zostało ustalone w toku postępowania. Dla sprawdzenia tych informacji Obwiniony – będąc już burmistrzem - mógł zainicjować działania kontrolne w takim momencie, aby możliwe było skorygowanie należnych kwot wypłat dotacji we właściwym czasie. Ustalone w sprawie okoliczności wskazują, że prawidłowa jest ocena Komisji I instancji co do możliwości podjęcia przez Obwinionego działań, które świadczyłyby o zachowaniu przez niego należytej staranności. Jako zasadne należy bowiem przyjąć stanowisko RKO, że Obwiniony do grudnia 2015 r. nie podjął właściwych działań w kierunku weryfikacji ustalania i przyznawania dotacji oświatowych i wprowadzenia stosownych zmian w budżecie gminy, a wystąpił o to dopiero w grudniu 2015 r. Było to już w czasie po przeprowadzeniu kontroli kompleksowej RIO za rok 2014. Trafnie także Komisja I instancji zwróciła uwagę, że gdyby Obwiniony odpowiednio wcześniej wyznaczył pracownika zajmującego się obliczaniem dotacji oraz zlecił przeprowadzenie kontroli w dotowanych placówkach albo audytu zewnętrznego w zakresie prawidłowości wypłacania dotacji oświatowych, można byłoby uznać, iż dołożył należytej wymaganej staranności na pełnionym stanowisku.

Sygn. akt BDF1.4800.13.2019

Odnosząc się do dokonanej przez Komisję I instancji ocenę stopnia szkodliwości popełnionego naruszenia dla finansów publicznych uznać należy, że zasadne jest niezastosowanie w tym przypadku art. 28 ust. 1 uondfp. Okoliczności sprawy, w tym fakt powtarzających się naruszeń w zakresie nieprawidłowo udzielanych dotacji dla trzech podmiotów, przemawiają przeciwko uznaniu, że stopień szkodliwości naruszeń dla finansów publicznych był znikomy. GKO stwierdza przy tym, że nie ma także prawnych możliwości do wzruszenia orzeczenia Komisji I instancji w zakresie odstąpienia od wymierzenia Obwinionemu kary. Należy zauważyć, że RKO wybrało przewidzianą w ustawie możliwość najkorzystniejszą dla obwinionego, któremu przypisuje się odpowiedzialność. W uzasadnieniu orzeczenia Komisja I instancji wskazała, czym kierowała się podejmując rozstrzygnięcie co do odstąpienia od wymierzenia kary. Ponieważ odwołanie od orzeczenia RKO zostało wniesione wyłącznie przez Obwinionego, a zatem na jego korzyść, GKO – biorąc pod uwagę art. 146 ust. 1 zd. 1 uondfp – nie podejmuje rozważań na temat zasadności zastosowania w tym konkretnym przypadku dobrodziejstwa art. 36 ust. 1 uondfp. Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.