

ORZECZENIE

GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 8 lutego 2021 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Sławomir Franek (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Leszek Paweł Biedka
	Członek GKO:	Janusz Sarnowski
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Arkadiusza Babczuka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 lutego 2021 r. odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionej (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 28 października 2019 r., sygn. akt: NDB-50/Ł/22/2019, którym uniewinniono Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) – od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu określonego w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niedokonaniu w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości, poprzez niedokonanie zwrotu do budżetu państwa części dotacji celowej wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości 104.059,55 zł w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem art. 169 ust. 1 pkt 1 oraz ust.4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017r., poz.2077 ze zm.). Przedmiotowa dotacja została udzielona Miastu (...) w 2016 roku na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami: ustawą Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawą o ewidencji ludności, ustawą o dowodach osobistych oraz ustawą o zmianie imienia i nazwiska. Rzecznik Dyscypliny przyjął, że

stwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (tj. wykorzystania części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem) nastąpiło w dacie doręczenia decyzji Wojewody (...) z dnia 28 czerwca 2017 r. sygn. SO-II.3146.38.2017 (tj. w dniu 28 czerwca 2017 r.). Przedmiotowa decyzja określała kwotę przypadającą do zwrotu do budżetu państwa jako część dotacji celowej udzielonej Miastu (...) w 2016 roku, przeznaczonej na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom - dział 750, rozdział 75011, § 2010, w zakresie zadań zleconych ustawami: ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawą z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawą z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych oraz ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska, wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości 104.059,55 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Według art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem - podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Termin 15 dni upłynął w dniu 13 lipca 2017 r., a zatem za datę czynu - zgodnie z domniemaniem wynikającym z art. 21 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - uznać należy dzień 14 lipca 2017 r.

oraz orzeczono, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa,

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 2019 r. poz. 1440, z późn. zm.) 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 (...).

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 28 października 2019 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (dalej RKO lub Komisja) uniewinniła Panią (...) - Prezydenta Miasta (...), od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu określonego w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej uondfp), polegającego na niedokonaniu w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości, poprzez niedokonanie zwrotu do budżetu państwa części dotacji celowej wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości 104.059,55 zł w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem art. 169 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej uofp). Przedmiotowa dotacja została udzielona Miastu (...) w 2016 roku na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami: ustawą Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawą o ewidencji ludności, ustawą o dowodach osobistych oraz ustawą o zmianie imienia i nazwiska. Orzeczenie to było wynikiem wniosku o ukaranie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 10 maja 2019 r., w którym Rzecznik przyjął, że stwierdzenie okoliczności, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (tj. wykorzystania części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem) nastąpiło w dacie doręczenia decyzji Wojewody (...) z dnia 28 czerwca 2017 r. sygn. SO-II.3146.38.2017 (tj. w dniu 28 czerwca 2017 r.), a zatem za datę czynu - zgodnie z treścią art. 21 uondfp - Rzecznik uznał dzień 14 lipca 2017 r.

W trakcie postępowania ustalono, co następuje: Wojewoda (...), działając zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. a uondfp, jako dysponent części 85/10 województwo (...) w dziale 750, rozdział 75011, § 2010 przekazał Miastu (...) w 2015 roku kwotę w wysokości 7.290.271,78 zł na zadania zlecone z zakresu spraw obywatelskich wynikające z ustawy prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności, ustawy o dowodach osobistych oraz ustawy o zmianie imienia i nazwiska, w tym 50.031,20 zł stanowiącą dopłatę za rok 2015 (na rok 2016 kwota 7.240.240,58 zł). Zdaniem Wojewody (...) podział środków na realizację tych zadań dokonany został w oparciu o ujednolicony dla całego kraju sposób kalkulacji, tj. w sposób parametryczny, o czym Miasto (...) było informowane licznymi pismami od dnia 28 października 2014 r. do 21 czerwca 2016 r. Przyznający dotacje uznał, w oparciu o

comiesięczne sprawozdania przesyłane przez Miasto (...) za okres od stycznia do grudnia 2016 r., że Miasto wykonało jedynie przedmiotowe zadania o wartości 7.136.115,53 zł (tj. w styczniu o wartości 534.713,23 zł, w lutym o wartości 575.377,89 zł, w marcu o wartości 627.276,47 zł, w kwietniu o wartości 621.320,79 zł, w maju o wartości 580.491,11 zł, w czerwcu o wartości 646.612,20 zł, w lipcu o wartości 548.591,94 zł, w sierpniu o wartości 597.959,28 zł, we wrześniu o wartości 615.741,28 zł, w październiku o wartości 649.132,57 zł, w listopadzie o wartości 606.624,74 zł i w grudniu o wartości 532.274,03 zł). Pismem z dnia 16 stycznia 2017 r. (znak: SO- II.3146.2.2017) działająca z upoważnienia Wojewody (...) Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców uznała, że Miasto (...) z przyznanej dotacji nie wykorzystało 104.125,05 zł i wezwała do zwrotu tej kwoty na konto (...) Urzędu Wojewódzkiego. W odpowiedzi na to pismo Skarbnik Miasta (...) w dniu 31 stycznia 2017 r. pismem znak: DFP-Bd- 1.3032.6.9 2017 poinformował, że zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S za grudzień 2016 r. dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem w łącznej kwocie 7.240.175,08 zł, a kwota różnicy w wysokości 65,50 zł została zwrócona w dniu 25 stycznia 2017 r. i znajdzie to odzwierciedlenie w sprawozdaniu Rb-50 za IV kwartał 2016 roku. Pismem z dnia 6 lutego 2017 r. znak: SO-II. 3146.2.2017 Wojewoda (...) ponownie wezwał do zwrotu kwoty 104.125,05 zł uzasadniając wyliczenie tej kwoty.

W dniu 9 lutego 2017 r. zostało złożone do (...) Urzędu Wojewódzkiego przez Miasto (...) sprawozdanie Rb-50 za IV kwartał 2016 r. podpisane przez Skarbnika Miasta - (...), zaś z upoważnienia kierownika jednostki przez (...) - Pierwszego Wiceprezydenta Miasta (...). W piśmie z dnia 23 lutego 2017 r. znak: DFP-Bd-I.3032.6.9.2017 skierowanym do (...) Urzędu Wojewódzkiego Skarbnik Miasta, powołując się na złożone sprawozdanie Rb-50, stwierdził, że nie widzi podstaw do żądania zwrotu 104.125,05 zł jako dotacji niewykorzystanej. Wojewoda (...) w kolejnych pismach z dnia 13 marca 2017 r., 11 kwietnia 2017 r., 29 maja 2017 r. wzywał do zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji, zaś Miasto (...) w pismach: z dnia 29 marca 2017 r. (podpisanym przez Skarbnika Miasta), z 25 kwietnia 2017 r. (podpisanym przez Prezydenta Miasta (...)), uzasadniało dlaczego nie widzi podstaw do zwrotu dotacji.

W dniu 28 czerwca 2017 r. Wojewoda (...) wydał decyzję nr SO-II.3145.38.2017, w której określił kwotę przypadającej do zwrotu do budżetu państwa dotacji celowej udzielonej Miastu (...) w 2016 r. na 104.059,55 zł wraz z odsetkami od dnia 2 grudnia 2016 r. Od tej decyzji Miasto (...) złożyło odwołanie do Ministra Rozwoju i Finansów i decyzją z dnia 3

listopada 2017 r. utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję. Skarga złożona przez Miasto (...) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrokiem z dnia 7 czerwca 2018 r. (sygn. akt: V SA/Wa 27/18) została oddalona, zaś skarga kasacyjna od tego wyroku zostało oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2019 r. (sygn. akt: I GSK 3087/18).

W trakcie postępowania prowadzonego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych świadek (...) - Dyrektor Wydziału Prawnego Urzędu Miasta (...), w zeznaniu z dnia 29 kwietnia 2019 r. oświadczył, że decyzja w zakresie zwrotu dotacji Pierwszego Zastępcy Prezydenta Miasta (...), Skarbnika Miasta (...) była zgodna z rekomendacją zawartą w opinii prawnej. Przesłuchiwany przez Rzecznika w charakterze świadka Skarbnik Miasta (...) oświadczył, że pisma kierowane do Wojewody (...) w 2017 r. dotyczące zwrotu części dotacji były konsekwencją przekazywanych przez dysponenta środków dokumentów źródłowych, ujętych w ewidencji księgowej, potwierdzonych sprawozdaniami Rb-50 i Rb-28S (sprawozdania podpisał Pan Wiceprezydent (...) oraz Skarbnik Miasta), zgodnie z którymi środki dotacji zostały wydatkowane na zadania zlecone zgodnie z przeznaczeniem, za wyjątkiem kwoty 65,50 zł, która została zwrócona w terminie. Powoływał się również na konsultacje prawne w sprawie dostatecznych podstaw prawnych do zwrotu środków, oraz na argumenty wynikające z dokumentów Najwyższej Izby Kontroli nr KBF.430.002.2017.

Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych wyjaśnienie złożyła również obwiniona Pani (...) - Prezydent Miasta (...) - pismo z dnia 17 kwietnia 2019 r. znak: DFP-Bd- 1.3032.6.9.2017. Podkreśliła w nim, m.in., że pismami z dnia 31 stycznia 2017 r. oraz z dnia 23 lutego 2017 r. Urząd Wojewódzki był informowany o prawidłowym wykorzystaniu środków z dotacji. Środki zostały prawidłowo wykorzystane oraz rozliczone przez jednostki, co miało odzwierciedlenie w sprawozdaniach Rb-28S za grudzień 2016 r. oraz w sprawozdaniu Rb-50 za IV kwartał 2016 r. Podniosła również, że sposób naliczania i rozliczania przedmiotowych dotacji był kwestionowany przez samorządy terytorialne oraz Najwyższą Izbę Kontroli. Wezwanie do zwrotu środków dotacji uznano za bezzasadne, dlatego że kwota wydatkowanych środków przez Miasto na realizację zleconych zadań przewyższała kwotę 104.059,55 zł, a Miasto nie otrzymało wystarczających środków na realizację wszystkich wydatków ponoszonych na realizację zadań. Jednocześnie wskazała, że niedokonanie zwrotu środków wynikających z rozliczenia dotacji celowej przekazanej przez Wojewodę (...) nastąpiło wskutek czynności

dokonanych na rzecz Miasta (...) w wyniku decyzji podjętych, w ramach posiadanych upoważnień, przez pracowników urzędu Pana (...) - Pierwszego Wiceprezydenta Miasta (...) i Pana (...) - Skarbnika Miasta. Sprawozdanie Rb-50 za IV kwartał 2016 r. podpisane zostało w dniu 9 lutego 2017 r. przez (...) upoważnionego do działania w oparciu o art. 53 ust. 2 uofp.

W trakcie rozprawy Pełnomocnik Obwinionej złożyła odpowiedź na wniosek o ukaranie, w którym podniosła, m.in., że niewłaściwie ustalono sprawcę zarzucanego czynu, gdyż sprawozdanie Rb-50 stanowiło wyraz podjęcia decyzji o odmowie zwrotu pobranej dotacji w nadmiernej wysokości, a sprawozdanie podpisał Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta (...), działający na podstawie udzielonego mu upoważnienia, oraz Skarbnik Miasta. Argumentami na brak odpowiedzialności Obwinionej, wynikającymi z Odpowiedzi na wniosek o ukaranie, jest również brak winy po stronie Obwinionej, gdyż upoważniając swojego Pierwszego Zastępcę do podejmowania decyzji w przedmiocie ewentualnego zwrotu dotacji, nie miała ona świadomości o decyzjach w przedmiocie wysokości zwrotu albo jego zaniechania. Nieświadomość bezprawności zachowania, spowodowana niejasną lub błędną redakcją przepisu dotyczącego udzielania i rozliczania dotacji uniemożliwiająca jego zrozumienie i stosowanie, zdaniem Pełnomocnika, również odnosi skutek w postaci braku odpowiedzialności Obwinionej.

Jako dowód w sprawie złożone zostało upoważnienie z dnia 22 grudnia 2015 r. dla Pana (...) Pierwszego Wiceprezydenta Miasta (...) do podpisywania - w imieniu Prezydenta Miasta (...) - sprawozdań sporządzanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (...) - miasto na prawach powiatu na podstawie rozporządzeń Ministra Finansów.

Zeznający w charakterze świadka na rozprawie w dniu 28 października 2019 r. (...) potwierdził, że jego podpis widnieje na rozliczeniu dotacji udzielonej Miastu (...) w 2016 r. na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom. Rozliczenie dotacji było kwestią sporną, dlatego posiłkowano się opinią mec. (...). Rozliczenie dotacji dokonywane jest poprzez sprawozdania, które są weryfikowane i podpisywane w wersji papierowej i elektronicznej. Świadek zeznał, że podpisując sprawozdania podejmował decyzje w oparciu o upoważnienie z 22 grudnia 2015 r., gdyż jego funkcja i zakres zadań nie uległy zmianie pomimo wyborów samorządowych. Do akt sprawy zostało dołączone pismo (...) Urzędu Wojewódzkiego z dnia 5 września 2019 r. skierowane do

Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, z którego wynika, że Miasto (...) dokonało w dniach 29 sierpnia 2019 r. i 2 września 2019 r. na rachunek bieżący dochodów dysponenta części 85/10 - województwo (...)e zwrotu środków w kwocie 104.059,55 zł z należnymi odsetkami.

Rozpatrując ustalony powyżej stan faktyczny, Komisja stwierdziła, że poza oceną Komisji pozostaje kwestia prawidłowości wyliczenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi i samego obowiązku zwrotu. W tym zakresie Komisja Orzekająca związana jest prawomocnym rozstrzygnięciem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę na decyzję Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 listopada 2017 r.

Zdaniem RKO zebrany w sprawie materiał dowodowy wskazuje, że niedokonanie zwrotu dotacji (faktyczna odmowa jej zwrotu) było wynikiem złożenia rozliczenia dotacji, czyli sprawozdania Rb-50. Jeżeli w roku wykorzystania dotacji (2015) Miasto (...) mogło mieć przekonanie, że wykorzystuje dotacje prawidłowo, to już 15 stycznia 2017 r. na skutek pisma znak: SO-II.3146.2.2017, działającej z upoważnienia Wojewody (...), Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców dowiedziało się, że kwota 104.125,05 zł dotacji była przyznana w nadmiernej wysokości i podlega zwrotowi w ciągu 15 dni. Biorąc pod uwagę treść art. 169 uofp należy wnioskować, że zwrot dotacji powinien nastąpić samoistnie (bez wezwania organu) z inicjatywy podmiotu zobowiązanego do jej zwrotu. Jeżeli dotowany organ ma przekonanie o prawidłowym zakresie wykorzystania dotacji (co ma miejsce w niniejszej sprawie) to za „stwierdzenie okoliczności” od którego liczymy termin zwrotu należy uznać przekazanie informacji o konieczności zwrotu dotacji w każdej postaci prawnie dopuszczalnej (w tej sprawie w formie pisma z 16 stycznia 2017 r.). Skoro zgodnie z przepisem ustawy termin do zwrotu dotacji mijał 21 stycznia 2017 r., to złożenie 9 lutego 2017 r. sprawozdania Rb-50 stanowiącego faktyczne rozliczenie dotacji jest także odmową jej zwrotu. Sprawozdanie Rb-50 zostało podpisane przez (...) - Pierwszego Wiceprezydenta Miasta (...) oraz (...) - Skarbnika Miasta (...). Pan (...) zeznając w charakterze świadka potwierdził podpisanie sprawozdania Rb-50 z powołaniem się na upoważnienie udzielone przez Prezydenta Miasta w dniu 22 grudnia 2015 r.

Wobec powyższego RKO uznała, że Obwiniona nie jest sprawcą zarzucanego czynu i oparciu o art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniła Obwinioną.

Od tego orzeczenia odwołanie złożył Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w (...). W odwołaniu zarzucił orzeczeniu RKO błędy w interpretacji zebranego materiału dowodowego i wybiórcze uwzględnianie dowodów, w tym nieprawidłowe przyjęcie, że stwierdzenie wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem nastąpiło w piśmie z dnia 16 stycznia 2017 roku SO-II.3146.2.2017 w sprawie zwrotu niewykorzystanej dotacji, a rozliczenie dotacji nastąpiło poprzez złożenie sprawozdania budżetowego Rb-50. Zdaniem Rzecznika Komisja niewłaściwie uznała, że stwierdzenie wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem - w przypadku kwestionowania przez beneficjenta dotacji kwoty zwrotu może nastąpić w każdej postaci prawnie dopuszczalnej. Rzecznik podkreślił, że RKO nie uzasadniła, dlaczego pismo z dnia 16 stycznia 2017 roku uznała za stwierdzenie okoliczności wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, skoro beneficjent dotacji kwestionował zasadność zwrotu dotacji, gdyż wspomniane pismo z dnia 16 stycznia 2017 roku zapoczątkowało wymianę korespondencji w tej sprawie. Rzecznik podkreślił, że w przedmiotowej sytuacji zasadne byłoby zastosowanie art. 67 uofp, zgodnie z którym to przepisem ustawodawca nakazuje do spraw nieuregulowanych w ustawie o finansach publicznych a dotyczących niepodatkowych należności budżetowych (w tym dotacji podlegających zwrotowi) stosować Kodeks postępowania administracyjnego oraz - odpowiednio - przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Dział III Ordynacji podatkowej nosi tytuł „Zobowiązania podatkowe”. Powyższe oznacza, że ustawodawca nakazuje traktować kwotę dotacji do zwrotu -z zastrzeżeniem, iż należy to czynić odpowiednio - tak jakby to było zobowiązanie podatkowe. Analiza działu III Ordynacji podatkowej nie daje żadnych podstaw do konkluzji, że zobowiązanie podatkowe, w sytuacji gdy podatnik kwestionuje jego wysokość, może zostać określone w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji przez organ podatkowy. Oznacza to, zdaniem Rzecznika, w sytuacji gdy podatnik kwestionuje wysokość zobowiązania, że nie może zostać ono określone w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji przez organ podatkowy. Tak więc, dopóki podatnikowi nie zostanie doręczona decyzja określająca wysokość zobowiązania w

prawidłowej wysokości, dopóty nie można przyjąć, że wobec tego podatnika ktokolwiek stwierdził zaległość podatkową. Wynika z powyższego, że kwota dotacji podlegająca zwrotowi może być określona w piśmie innym niż decyzja tylko wówczas gdy takie rozwiązanie znajduje podstawę prawną w uofp (orzeczenie GKO z dnia 12 stycznia 2017 roku sygn. akt BDF1.4800.94.2016).

Ponadto Rzecznik w odwołaniu podniósł, że rozliczenie dotacji nastąpiło w oparciu o składane przez Miasto (...) comiesięczne informacje o wykonanych zadaniach, które były spójne z przekazanymi wytycznymi Wojewody (zawartymi w piśmie z dnia 14 stycznia 2016 roku - SO-III.3146.90.2015). Na podstawie tych informacji ustalono **dotację należną, zgodnie z liczbą zdarzeń faktycznie zrealizowanych.**

Rzecznik wskazał przy tym, że sprawozdania Rb-50 - uznane przez RKO za rozliczenie dotacji i jednocześnie odmowę jej zwrotu - ma inny charakter i służy (m.in.) do wykazania wydatków wykonanych z otrzymanych dotacji. Jego zdaniem pogląd, że złożenie w dniu 9 lutego 2017 roku sprawozdania Rb-50 stanowiło również oświadczenie woli jednostki w sprawie odmowy zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem jest nieuprawniony w świetle celów sprawozdawczości budżetowej, służącej bieżącej kontroli gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych oraz zachowaniu przejrzystości finansów publicznych.

Odnosząc się do kwestii osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podkreślił, że z materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że decyzję dotyczącą niedokonania zwrotu do budżetu kwoty dotacji celowej wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem podjęła Pani (...) (...) - Prezydent Miasta, co zostało wyartykułowane w piśmie z dnia 26 kwietnia 2017 roku. Prezydent Miasta, znając wielokrotnie przekazywane przez Wojewodę (...) zasady wykorzystania dotacji na zadania zlecone, przy dołożeniu wymaganej staranności mogła prawidłowo ocenić istnienie obowiązku zwrotu dotacji do budżetu państwa. Postanowiła jednak o odmowie zwrotu, która to decyzja została negatywnie zweryfikowana przez sąd administracyjny.

Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik wniósł o uchylenie przedmiotowego orzeczenia w całości i o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Komisji I instancji.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej GKO), rozpoznając odwołanie wniesione przez Rzecznika na niekorzyść Obwinionej, uznała konieczność uchylecia orzeczenia Komisji I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

GKO w pierwszej kolejności dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanego czynu i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uondfp nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny czynu będącego przedmiotem niniejszego postępowania, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy obowiązujące w dacie popełnienia zarzucanego czynu nie są względniejsze dla Obwinionej.

Z analizy treści uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia RKO wynika, zdaniem GKO, że brakuje w nim kompleksowej oceny materiału dowodowego wskazującej w sposób niebudzący wątpliwości, jak poszczególne dowody zostały ocenione i dlaczego formułując swoje orzeczenie, RKO oparła się na jednych dowodach, odrzucając inne. GKO podkreśla, że uzasadnienie powinno wskazywać logiczny tok myślenia, który doprowadził komisję pierwszej instancji do wydania takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. Pozwala to „ustalić jaki był tok rozumowania komisji orzekającej i co doprowadziło ją do takich, a nie innych wniosków, których istotę oddaje sentencja orzeczenia” (por. orzeczenie GKO z 27 czerwca 2016 r., BDF1.4800.20.2016). Niedostateczne uzasadnienie orzeczenia wzbudza wątpliwości, czy RKO rozważyła wszystkie okoliczności sprawy, które mogły mieć wpływ na podjęte rozstrzygnięcie.

GKO dostrzega w uzasadnieniu orzeczenia RKO brak dostatecznego rozważenia problemów prawnych podniesionych w odwołaniu, odnoszących się zwłaszcza do kwestii określenia daty popełnienia naruszenia zarzucanego Obwinionej. Wobec tego, RKO powinna jeszcze raz przeprowadzić rozumowanie, jakie argumenty przemawiają za przyjęciem tego, a nie innego, czasu popełnienia naruszenia. Właściwe określenie czasu przypisywanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych ma w realiach przedmiotowej sprawy podstawowe znaczenie z punktu widzenia przypisania odpowiedzialności.

Skoro z treści art. 169 ust. 1 uofp wynika, że wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem dotacje udzielone z budżetu państwa podlegają zwrotowi w ciągu 15 dni od dnia

stwierdzenia okoliczności wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, RKO powinna w oparciu o zebrany materiał dowodowy jeszcze raz ustalić, kiedy stwierdzenie tych okoliczności nastąpiło.

GKO nie podziela stanowiska Komisji I instancji, że stwierdzenie tych okoliczności miało miejsce w piśmie z dnia 16 stycznia 2017 r. Świadczą o tym dwa argumenty. Po pierwsze, z treści tego pisma nie można wprost wnioskować, że podstawą zwrotu tych środków jest wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (jest jedynie mowa o części niewykorzystanej dotacji). Po drugie, w piśmie tym stwierdzono, co najwyżej, sam fakt niewykorzystania środków finansowych w wysokości 104.125,05 zł, natomiast brak w nim stwierdzenia okoliczności tego faktu. Należy bowiem zauważyć, że słowo „okoliczność” rozumieć należy jako „to, co towarzyszy jakiemuś zdarzeniu lub procesowi” (Wielki słownik języka polskiego, https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=41944), a więc nie może być utożsamiane wyłącznie ze stwierdzeniem samego faktu niewykorzystania środków finansowych. Tak więc, zdaniem GKO, Komisja I instancji błędnie uznała, że pismo z 16 stycznia 2017 r, w którym stwierdzono fakt (i to budzący wątpliwości dotowanego, co do jego rzeczywistego zaistnienia) niewykorzystania środków można utożsamiać ze stwierdzeniem okoliczności, o których mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1 uofp.

GKO stoi na stanowisku, że określając moment stwierdzenia okoliczności wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, Komisja I instancji powinna przeprowadzić rozumowanie, którego tok zaprezentowano szczegółowo w orzeczeniu GKO z 12 stycznia 2017 r. (BDF1.4800.94.2016). Udzielając odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób i w jakiej formie – w świetle uofp – następuje stwierdzenie okoliczności wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem RKO musi mieć na uwadze zasadę praworządności, zgodnie z którą organy administracyjne mogą czynić tylko to, na co zezwala im przepis prawa (stosownie do art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa). Przeprowadzając rozumowanie wskazane w orzeczeniu GKO z 12 stycznia 2017 r. Komisja I instancji powinna jednocześnie skonfrontować je z treścią uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 15 listopada 2008 r. (III SA/WA2008/05), w którym na podstawie „Uniwersalnego słownika języka polskiego” pod. red. prof. Stanisława Dubisza, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, zauważono, że słowo „stwierdzić” oznacza dowiedzenie się, przekonanie się o czymś, uznanie za pewne, prawdziwe. Stąd też pojęcie

„stwierdzenie” utożsamiane jest z rozstrzygnięciem zawartym w decyzji organu administracji I instancji (por. L. Lipiec-Warzecha, *Dyscyplina finansów publicznych w pytaniach i odpowiedziach*, CH Beck, Warszawa 2016, s. 48-49), o czym świadczy także pogląd, że do czasu wydania prawomocnej i wykonalnej decyzji, nie ma podstaw do uznania, że istniał obowiązek zwrotu dotacji i ustalenia terminu, w jakim zwrot ten powinien nastąpić (por. orzeczenie GKO z 23 kwietnia 2015 r., BDF1/4900/116/123/14).

Dokonując kontroli instancyjnej orzeczenia Komisji I instancji, GKO nie uznaje ponadto argumentów RKO wskazujących, że niedokonanie zwrotu dotacji (faktyczna odmowa jej zwrotu) było wynikiem złożenia rozliczenia dotacji, czyli sprawozdania Rb-50. GKO podziela przy tym twierdzenia Rzecznika, że sprawozdanie Rb-50 - uznane przez RKO za rozliczenie dotacji i jednocześnie odmowę jej zwrotu - ma inny charakter i służy przede wszystkim do wykazania wydatków wykonanych z otrzymanych dotacji. Zdaniem GKO na podstawie tego sprawozdania, wbrew twierdzeniom Obrońcy Obwinionej, nie można stwierdzić o sposobie wydatkowania dotacji (zwłaszcza z punktu widzenia wydatkowania jej zgodnie z przeznaczeniem), gdyż zawiera ono jedynie dane o kwotach wydatków wykonanych w ramach poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej w stosunku do wielkości planowanych. Trudno w takiej sytuacji uznać, że przez złożenie tego sprawozdania materializuje się czynność rozliczenia dotacji.

GKO zwraca przy tym uwagę, że z faktu, że sprawozdanie RB-50 zostało podpisane przez (...) - Pierwszego Wiceprezydenta Miasta (...), nie można wywodzić, że zostało ono skutecznie sporządzone. Zgodnie z przedłożonym upoważnieniem z 22 grudnia 2015 r. Prezydent Miasta (...) upoważniła (...) do podpisywania – w imieniu Prezydenta Miasta (...) – sprawozdań, w tym sprawozdań budżetowych. W wyrokach z 26 kwietnia 2010 r. (V SA/Wa 103/10) oraz z dnia 30 maja 2011 r. (V/SA/Wa 310/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że pojęcie „sprawozdania budżetowego” jest odrębnym pojęciem prawnym, niemieszczącym się w ramach „gospodarki finansowej”. Oznacza to, że przekazanie przez kierownika jednostki w zakresie gospodarki finansowej, dokonywane na podstawie art. 53 ust. 2 uofp nie obejmuje zadań w obszarze sprawozdawczości budżetowej. W takiej sytuacji trudno uznać za właściwe stanowisko Komisji I instancji, że podpis (...) świadczy o złożeniu przez Niego sprawozdania budżetowego. Sprawozdane budżetowe powstaje bowiem w momencie złożenia na nim podpisu kierownika jednostki,

niezależnie od tego, kto technicznie sporządził oraz kto – poza kierownikiem jednostki – jeszcze je podpisał (orzeczenie GKO z 15 listopada 2010 r. – BDF1/4900/10/11-12/RN-6-7/10/145). W takiej sytuacji do momentu podpisania przez kierownika jednostki (do czego w świetle zebranego materiału dowodowego nie doszło) wypełniony formularz stanowi jedynie projekt sprawozdania (L. Lipiec-Warzecha, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 271)

Dodatkowo Komisja I instancji powinna przeprowadzić rozumowanie, czy z treści upoważnienia z 22 grudnia 2015 r. rzeczywiście można wywieść (i na jakiej podstawie), że obejmuje ono swoim zakresem czynności polegające na dysponowaniu środkami Miasta w zakresie ewentualnego zwrotu (odmowy zwrotu) środków z dotacji, w sytuacji ich wydatkowania niezgodnie z przeznaczeniem.

Dopiero przeprowadzenie wskazanych rozważań pozwoli rozstrzygnąć o podmiotowej odpowiedzialności Obwinionej.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.