

Financial Law Review

No. 2 (2)/2016
quarterly

UNIVERSITY OF GDAŃSK • FACULTY OF LAW AND ADMINISTRATION
<http://www.degruyter.com/view/j/flr>

WYDATKOWANIE DOTACJI NIEZGODNIE Z PRZEZNACZENIEM OKREŚLONYM PRZEZ UDZIELAJĄCEGO DOTACJĘ – JEDNOSTKĘ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

*Roman Fandrejewski**

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia złożonego problemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób reprezentujących jednostki spoza sektora finansów publicznych, otrzymujących dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Czynem rodzącym odpowiedzialność jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem określonym przez przyznającego dotację. O problemie odpowiedzialności beneficjentów dotacji świadczy różnorodność orzeczeń komisji orze-

* Członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, e-mail: fandrejewskiroman@wp.pl

kających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także orzeczeń sądów administracyjnych. Opracowanie zawiera też wskazanie kierunku niezbędnych zmian istniejących rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Słowa kluczowe:

sektor finansów publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego, dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Disbursement of grants contrary to their purpose defined by the entity awarding the grants – a local government unit (Abstract)

The purpose of this publication is to present the complexity of the problem with responsibility for violation of public finance discipline by persons, who represent entities outside of the public finance sector and receive subsidies from the local government units budget. The cause of this responsibility is disbursement of the grants contrary to their purpose. A variety of adjudication committee judgments in cases of the breach of public finance discipline and the administrative courts decisions show the problem of responsibility of the beneficiaries of grants. The study provides a direction of necessary changes to the existing legal solutions in this area.

Keywords:

public finance sector, public finance discipline, local government units budget, subsidies

Wprowadzenie

Ustawa o finansach publicznych¹ reguluje zasady gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki zaliczone do sektora finansów publicznych oraz podmioty, które korzystają z tych środków, realizując zadania publiczne². Wska-

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), dalej u.f.p.

² Art. 43 u.f.p.

zuje zasady prawidłowego, celowego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³ określa katalog czynów, które stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych i zasady ponoszenia odpowiedzialności za nieprzestrzeganie tej dyscypliny. W katalogu naruszeń w art. 9 pkt 1 ustawy znajduje się między innymi wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

Pojęcie dotacji

Jednostki samorządu terytorialnego finansują zadania służące wspólnocie lokalnej poprzez instrumenty określone w przepisach ustawy o finansach publicznych. Jednym z tych instrumentów jest dotacja, czyli szczególnego rodzaju rozporządzenie środkami publicznymi przez jednostkę samorządu terytorialnego. Genezę dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) na zadania realizowane przez podmioty niepubliczne należy wiązać z unijną zasadą subsydiarności⁴, która znalazła odzwierciedlenie w art. 43 u.f.p., stanowiącym, iż prawo do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Dotacja jest pojęciem wywodzącym się z łaciny średniowiecznej, w której pojęciem *dotatio* określano „wyposażenie” kogoś w dobra materialne. Według

³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 168), dalej u.o.d.f.p.

⁴ Zasada subsydiarności – jest to zasada występująca w prawie wspólnotowym Unii Europejskiej, która mówi, że:

- poszczególne organy administracji wspólnotowej są zobowiązane współpracować w celu osiągnięcia danych celów,
- kompetencje instytucji wspólnotowych są wykonywane przez możliwie najniższy w hierarchii organ administracji, ale odpowiedni do wykonywania danej kompetencji i podejmowania określonych działań,
- wspólnota podejmuje działania niepodlegające wyłącznej kompetencji wspólnoty, tylko wtedy, gdy nie istnieje możliwość osiągnięcia danych celów w wystarczającym stopniu na szczeblu państw członkowskich, a okoliczności, cele, skutki i skala tych przedsięwzięć wskazują, że zostaną one lepiej zrealizowane przez wspólnotę niż przez każde z państw członkowskich z osobna (np. ochrona środowiska).

słownika języka polskiego⁵ dotacja to bezzwrotna pomoc finansowa udzielana jakiejś instytucji, organizacji, rządziej osobie, w celu wsparcia jej działalności.

Ustawową definicję dotacji zawiera art. 126 u.f.p. Zgodnie z nim dotacjami są środki m.in. z budżetów jednostek samorządu terytorialnego mające następujące cechy:

- 1) podlegają szczególnym zasadom rozliczania, które w odniesieniu do dotacji z budżetu j.s.t. reguluje m.in. art. 251–253 u.f.p., a także stosowne uchwały organów stanowiących j.s.t. (np. uchwała w sprawie trybu udzielania dotacji szkołom i przedszkolom niepublicznym, uchwała w sprawie zasad przyznawania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach, uchwała w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji dla organizacji pozarządowych na zadania inne niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) oraz same umowy dotacyjne zawierane przez j.s.t. przy udzielaniu dotacji celowych;
- 2) są udzielane na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;
- 3) są przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Rodzaje dotacji

Zgodnie z art. 218–221 u.f.p. dotacje przekazywane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na dotacje podmiotowe, dotacje przedmiotowe i dotacje celowe.

Przez dotacje podmiotowe zgodnie z art. 218 u.f.p. rozumie się wydatki na dofinansowanie bieżącej działalności podmiotów, o ile tak stanowią odrębne ustawy.

Dotacje przedmiotowe zgodnie z art. 219 u.f.p. stanowią wydatki budżetu j.s.t. przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Cechą odróżniającą dotacje przedmiotowe od podmiotowych jest przede wszystkim konieczność ich kalkulowania według stawek jednostkowych. W świetle art. 15 ustawy o finansach publicznych dotacje takie mogą otrzymywać zakłady budżetowe. Dofinansowane przez ten rodzaj

⁵ *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, Warszawa 2007.

dotacji są najczęściej usługi świadczone w zakresie komunikacji miejskiej, administrowania zasobem mieszkaniowym, zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzania ścieków itp. Łączna kwota dotacji przedmiotowej dla zakładów budżetowych powinna być iloczynem liczby usług lub liczby wyrobów objętych dotowaniem, świadczonych przez zakład budżetowy w danym roku, i stawki dopłaty do przyjętej jednostki miary wyrobu lub świadczonej usługi.

Dotacje celowe w świetle art. 220 ust. 1 u.f.p. to wydatki budżetowe j.s.t. stanowiące pomoc finansową dla innych j.s.t. Dotacje celowe z art. 221 ust. 1 u.f.p. mogą być udzielane przez j.s.t. dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, z przeznaczeniem na sfinansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych związanych z działalnością danej j.s.t. Ten rodzaj dotacji służy sfinansowaniu w całości lub dofinansowaniu realizacji zadania publicznego, przekazanego podmiotowi dotowanemu albo przyjętego przez ten podmiot.

Ze względu na cel działalności w obecnie obowiązujących przepisach występuje obszerny katalog podmiotów, które mogą otrzymywać dotacje celowe. Mogą to być między innymi dotacje na:

- 1) dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji zakładu budżetowego (art. 15 ust. 3 pkt 3 u.f.p.); dofinansowanie zadań bieżących finansowanych z udziałem środków pochodzących ze środków UE oraz niepodlegających zwrotowi pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, której beneficjentem jest zakład budżetowy (art. 15 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych);
- 2) sfinansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska lub gospodarce wodnej – art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.);
- 3) sfinansowanie bądź dofinansowanie prac konserwatorskich lub remontu zabytków wpisanych do rejestru na rzecz właściciela lub posiadacza takiego zabytku – art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.);
- 4) sfinansowanie bądź dofinansowanie zadań w zakresie zapobiegania chorobom, urazom, promocji zdrowia czy też remontów i inwestycji realizowanych przez podmioty wykonujące działalność leczniczą – art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.);

- 5) dofinansowanie realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej – art. 32 ust. 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 191 z późn. zm.);
- 6) pomoc społeczną – art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.);
- 7) rozwój sportu – art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 176 z późn. zm.);
- 8) działalność publicznych uczelni wyższych – art. 94 ust. 6 w zw. z art. 98 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.);
- 9) pokrywanie części kosztów działalności bieżącej i inwestycyjnej funkcjonowania Policji – art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.);
- 10) działania wykonywane przez jednostki działające na podstawie przepisów art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 239 z późn. zm.).

Postępowanie w przypadku zlecenia zadań i udzielania dotacji

Zlecenie zadania i udzielenie dotacji może nastąpić w dwóch trybach:

1. Jeżeli będą to zadania wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, to zlecenie zadania i udzielenie dotacji celowej następuje według zasad i trybu przewidzianych w tej ustawie. W art. 12–15 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ustawodawca uregulował zasady ubiegania się o udzielenie dotacji i tryb postępowania. Zasady zawierania umów o powierzenie zadania publicznego przewidziane zostały w art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zaś tryb kontroli i zasady sporządzania sprawozdań zawarto w art. 17–18 ww. ustawy.

2. Jeśli zadanie nie mieści się w zakresie przedmiotowym ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, to zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie odrębnej umowy, którą zawiera j.s.t. z podmiotem dotowanym (art. 221 ust. 2 u.f.p. w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁶, art. 6 ust. 1

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446).

ustawy o samorządzie powiatowym⁷, art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa⁸). Dotacja jest wówczas udzielana na podstawie umowy, której treść musi spełniać wszystkie wymogi wymienione w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, powinna zatem określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym celu, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania,
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności,
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego,
- 4) tryb kontroli wykonywanego zadania,
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji.

Ważne jest precyzyjne określenie celu, na jaki dotacja ma być wykorzystana. Zbyt ogólne ustalenia w tym zakresie uniemożliwią ustalenie rodzaju dotacji oraz prawidłową kontrolę jej wykorzystania.

Tryb ubiegania się o taką dotację, jej rozliczenia oraz tryb kontroli wykorzystania muszą być określone w uchwale podjętej przez organ stanowiący. Uchwała taka powinna przede wszystkim ustalać rodzaje zadań, które mogą zostać zlecone, tryb postępowania, jaki powinien być stosowany przez organy j.s.t. wobec potencjalnych beneficjentów ubiegających się o przyznanie dotacji, zasady przyznawania i rozliczania dotacji oraz sposób kontroli wykonanego zadania. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. jako akt prawa miejscowego musi być podjęta z uwzględnieniem jawności postępowania w zakresie udzielenia dotacji i jej rozliczenia (art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Oznacza to, że powinna być ogłoszona na zasadach i w trybie przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁹. Ponadto sposób postępowania przy jej podejmowaniu musi wypełniać dyspozycję art. 34 u.f.p.

W przypadku niewykorzystania części lub całości dotacji, wykorzystania części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, a także w razie dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podmiot dotowany jest zobowiązany, zgodnie

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.)

z art. 251 u.f.p., do zwrotu dotacji. W myśl postanowień art. 251 u.f.p. dotacje udzielone z budżetu j.s.t. w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego będą podlegały zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do 31 stycznia następnego roku. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji będzie krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji będzie podlegała zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Od kwot dotacji zwróconych po terminie naliczane będą odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminu zwrotu.

Dotacje udzielone z budżetu j.s.t. zgodnie z art. 252 u.f.p. wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrane nienależnie czy też w nadmiernej wysokości będą natomiast podlegały zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w art. 252 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji będzie jednak krótszy niż rok budżetowy, zwrot będzie musiał być dokonany w terminie 15 dni po upływie terminu przewidzianego dla wykorzystania dotacji. W takiej sytuacji odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu JST naliczane będą począwszy od dnia przekazania z budżetu j.s.t. dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, lub następującego po upływie terminów zwrotu w przypadku dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Odpowiedzialność związana z uchybieniem przepisów dotyczących dotacji

Przy udzielaniu dotacji z budżetu j.s.t. należy także zwrócić uwagę na postanowienia ustawy o odpowiedzialności za naruszanie dyscypliny finansów publicznych. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych leżącym po stronie udzielającego dotacji, czyli w zależności od rodzaju dotacji – organu stanowiącego lub wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego – jest¹⁰:

- 1) przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji,
- 2) niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji,
- 3) nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.

¹⁰ Art. 8 u.o.d.f.p.

Beneficjent dotacji narusza dyscyplinę finansów publicznych w przypadku¹¹:

- 1) wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację,
- 2) nierozliczenia w terminie otrzymanej dotacji;
- 3) niedokonania w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

Konsekwencją naruszania dyscypliny finansów publicznych może być¹²:

- 1) upomnienie,
- 2) nagana,
- 3) kara pieniężna,
- 4) zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczy również osób niezwiązanych z samorządem, o czym często beneficjenci dotacji dowiadują się niestety dopiero z korespondencji kierowanej przez rzeczownika dyscypliny finansów publicznych.

Odpowiedzialność związana z uchybieniem przepisu art. 9 pkt 1

Adresatami normy zawartej w art. 9 pkt 1 u.o.d.f.p. są osoby gospodarujące środkami podmiotu otrzymującego dotację. Czynem rodzącym odpowiedzialność jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem, które zostało określone przez przyznającego dotację. W odniesieniu do dotacji udzielonych z budżetu j.s.t. art. 251 u.f.p. stanowi, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Istotne z punktu widzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 9 pkt 1 u.o.d.f.p., jest także orzecznictwo sądów administracyjnych. Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 20 stycznia 2009 r., I SA/Łd 425/08, Lex nr 504654. WSA w Łodzi wskazał w nim, że podmiot, któremu przyznano dotację, powinien powiązać poniesione wydatki nie tylko z ogólnym celem przedsięwzięcia, ale precyzyjnie z celami wskazanymi w umowie lub załącznikach do

¹¹ Art. 9 u.o.d.f.p.

¹² Art. 31 ust. 1 u.o.d.f.p.

umowy. Powiązanie to w żadnym przypadku nie może być dowolne. Z kolei z wyroku NSA z dnia 10 lutego 2009 r., II GSK 777/08, Lex nr 522379, wynika, że podmiot udzielający dotacji powinien precyzyjnie określić sposób jej wykorzystania. Oceniając prawidłowość wykorzystania dotacji, dotujący powinien brać pod uwagę, czy czynności podjęte w wyznaczonym przez beneficjenta terminie zmierzały do osiągnięcia praktycznego celu zgodnego z przeznaczeniem. Orzecznictwo sądów wskazuje pośrednio na istotną rolę podmiotu udzielającego dotacji. Bez wątplenia powinien on precyzyjnie i szczegółowo określić, jakie wydatki mogą być poniesione ze środków dotacji.

Nie bez znaczenia są także orzeczenia regionalnych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W orzeczeniu RKO z dnia 19 września 2014 r., KO.0022-28-4-26/14, komisja uznała, że w sprawie nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 1 u.o.d.f.p. Stosownie do treści art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty (w aktualnym brzmieniu) dotacje otrzymane z budżetu miasta są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:

- 1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;
- 2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

Dotacje przyznawane w trybie ustawy o systemie oświaty mają charakter podmiotowy, jednakże przeznaczenie ich na dofinansowanie konkretnych zadań szkoły (kształcenie, wychowanie i opieka, w tym profilaktyka społeczna) nadaje im cechy dotacji celowych. Oznacza to, że z dotacji finansowane mogą być jedynie ww. zadania, tj. kształcenie, wychowanie i opieka, realizowane wobec uczniów przez konkretną szkołę. Jednocześnie z brzmienia art. 5 ust. 7 pkt 3 cyt. ustawy wynika, że w zakresie zadań obciążających organ założycielski i nienależących do zadań

realizowanych przez szkołę mieszczą się zadania obejmujące zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły.

Ustawodawca, nowelizując przepis art. 90 ust. 3d cyt. ustawy, uszczegółowił zadania, na które można dotacje wydatkować. Zmiana ta obowiązuje od dnia 1 stycznia 2014 r. Możliwość pokrycia z dotacji wynagrodzenia osoby fizycznej prowadzącej szkołę występuje, jeżeli ta osoba pełni równocześnie funkcję dyrektora szkoły. Wskazana osoba fizyczna nie była organem prowadzącym szkołę.

W ocenie Komisji część dotacji otrzymanych przez ww. szkoły w łącznej wysokości (...) zł została wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem, z naruszeniem przywołanego przepisu ustawy o systemie oświaty oraz art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Natomiast Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 7 listopada 2013 r. (BDF1/4900/52/57/RN-16/13/RWPD-52525), odnosząc się do zastrzeżeń wskazanych przez stronę skarżącą, rozważyła, co następuje.

„Obwinionemu zarzucono naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego znamiona określone zostały w art. 9 pkt 1 ustawy. Kierując się dyspozycją art. 19 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą odpowiedzialność ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w dacie jego popełnienia, Główna Komisja Orzekająca podjęła się w pierwszej kolejności ustalenia relacji między działaniami zarzucanymi Obwinionemu oraz znamionami naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 9 pkt 1 ustawy.

W przedmiotowej sprawie Obwinionemu zarzucono wydatkowanie środków pochodzących z dotacji udzielonej z Urzędu Miasta (...) niezgodnie z przeznaczeniem. Należy w tym miejscu wskazać, iż zgodnie z art. 9 pkt 1 ustawy czynem stanowiącym podstawę pociągnięcia do odpowiedzialności jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację. W konsekwencji należy zauważyć, że zakres odpowiedzialności nie obejmuje wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, jeżeli nie zostało ono określone przez udzielającego dotację. W związku z tym zdaniem Głównej Komisji Orzekającej dla wypełnienia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicz-

nych określonego w art. 9 pkt 1 ustawy może dojść wówczas, gdy środki pochodzące z dotacji wydatkowane zostały niezgodnie z przeznaczeniem oraz wyłączenie wtedy, gdy zakres, przeznaczenie tych środków pozostaje konsekwencją decyzji podmiotu udzielającego dotację. Kontynuując, należy w pierwszej kolejności zidentyfikować podmiot udzielający dotacji, a następnie ustalić, czy w zakresie swobody jego działania pozostaje określenie przeznaczenia środków przekazywanych w formie dotacji.

Mając na uwadze powyższe wskazania, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż podmiotem udzielającym dotacji, zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest zarząd jednostki samorządu terytorialnego. W art. 90 ust. 1 oraz 2 ustawy o systemie oświaty wskazano, że niepubliczne placówki oświatowe otrzymują dotację odpowiednio z budżetu gminy oraz z budżetu powiatu. Ustawa o systemie oświaty określiła źródło finansowania dotacji; natomiast zgodnie z art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd. W przedmiotowej sprawie dotacje ujęte zostały w budżecie miasta na prawach powiatu (...), zatem udzielającym dotacji jest miasto na prawach powiatu (...), którego budżet wykonywany jest przez Prezydenta Miasta (...). W przedmiocie dotacji przysługujących szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, podmiotem udzielającym tych dotacji jest odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego. W kontekście podmiotowego upoważnienia do dysponowania środkami w przedmiotowym zakresie należy również wskazać przepis art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³, zgodnie z którym o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej, w tym jej częścią oświatową, decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Podmiotem udzielającym dotacji określonych w art. 90 ustawy o systemie oświaty jest jednostka samorządu terytorialnego, przy czym o przeznaczeniu środków decyduje organ stanowiący tej jednostki, przyjmując uchwałę budżetową, natomiast wykonuje wydatki z tym związane organ wykonawczy tej jednostki.

W kontekście znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 9 pkt 1 ustawy należy ustalić, czy organy jednostki samorządu terytorialnego mogą określić przeznaczenie środków przekazywanych niepublicznym placówkom oświatowym. W odniesieniu do udzielenia dotacji, zgodnie z art. 90

¹³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198).

ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala w tym zakresie wyłącznie tryb udzielenia. Ustawa nie przewiduje możliwości określenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego przeznaczenia udzielanej dotacji, które określone zostało wprost w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Wskazany przepis nie zawiera żadnego upoważnienia dla organów jednostki samorządu terytorialnego do wpływania na kierunki wydatkowania tych środków czy proporcje realizacji poszczególnych rodzajów wydatków. Główna Komisja Orzekająca uznała więc, iż w przedmiotowej sprawie podmiotem udzielającym dotacji bez wątpliwości jest jednostka samorządu terytorialnego, jednakże żaden z organów jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do określenia przeznaczenia środków przekazywanych w formie dotacji na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty. Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca ustaliła, iż w przedmiotowej sprawie należy uznać, że wydatkowanie środków z dotacji, nawet w przypadku uznania, że było ono niezgodne z przeznaczeniem, nie może być podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ze względu na to, iż dochodzenie takiej odpowiedzialności może mieć miejsce wyłącznie w przypadkach, kiedy o przeznaczeniu środków może decydować podmiot jej udzielający. W związku z powyższym Główna Komisja Orzekająca nie podjęła się oceny tego, czy w przypadku wymienionych we wniosku o ukaranie płatności doszło do wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w ustawie o systemie oświaty”.

Podsumowanie

Dyscyplina finansów publicznych to obowiązek przestrzegania zasad finansów publicznych w trakcie gospodarowania mieniem i środkami publicznymi. Zasady te są zawarte przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych oraz innych przepisach regulujących gospodarowanie środkami publicznymi. Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ład prawny systemu finansów publicznych, a wybrane jego naruszenia zostały przez ustawodawcę uznane za szkodliwe dla finansów publicznych, między innymi jest to wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

Czy powyższy przepis niezgodnego z prawem wydatkowania dotacji dotyczy wszystkich rodzajów dotacji? W literaturze i orzecznictwie zarysował się pogład,

że zarzut z art. 9 pkt 1 można postawić tylko w sytuacji, gdy o przeznaczeniu dotacji decyduje organ udzielający dotację¹⁴. Taka interpretacja została zresztą potwierdzona w cytowanym wyżej orzecznictwie organów powołanych do dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wynika z nich, że nie każde naruszenie przepisów prawa finansowego skutkuje odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zapis ustawowy art. 9 pkt 1 w prezentowanym brzmieniu obowiązuje od 1 lipca 2005 r. i nie został objęty nowelizacją przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która weszła w życie w czerwcu 2011 r.

Wobec powyższego zdaniem autora zapis art. 9 pkt 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wymaga niezbędnej zmiany w taki sposób, aby każdy przypadek wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, jakiego może dopuścić się beneficjent dotacji, był nim objęty i dotyczył wszystkich rodzajów dotacji.

Literatura

- Borowska K., Kościńska-Paszkowska A., Bolek T., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Jeżowski A., *Finansowanie publiczne oświaty niepublicznej*, Warszawa 2014.
- Lachiewicz W., *Odpowiedzialność za związane z dotacjami oświatowymi naruszenie dyscypliny finansów publicznych – problemy praktyki orzeczniczej* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, Talik A., Robaczyński W., Babczuk A. (red.), Warszawa 2015.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Sawicka K., *Akty prawa miejscowego w sprawie dotacji udzielanych z budżetu jednostkom samorządu terytorialnego jako przedmiot nadzoru regionalnych izb obrachunkowych* [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, Krawczyk R.P., Stec M. (red.), Warszawa 2013.

¹⁴ W. Lachiewicz, *Odpowiedzialność za związane z dotacjami oświatowymi naruszenie dyscypliny finansów publicznych – problemy praktyki orzeczniczej* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, A. Talik, W. Robaczyński, A. Babczuk (red.), Warszawa, s. 75.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 168).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 618 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 176 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 191 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 157).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie
(tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 239 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego
(Dz. U. z 2016 r. poz. 198).

Wykaz skrótów:

u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

u.o.d.f.p. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny
finansów publicznych