

Post-print of: Sekuła A., Fandrejewski R.: Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych. *FINANSE KOMUNALNE*, 10 (2016). pp.64-71.

**Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski,**

**Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

Opublikowano: FK 2016/10/64-71

**Autorzy:**

Sekuła Alicja

Fandrejewski Roman

**Rodzaj:**

artykuł

Przedmiotem rozważań zawartych w niniejszym artykule są dotacje celowe. Przedstawiono zasady oraz tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych z punktu widzenia przestrzegania dyscypliny finansów publicznych. Adekwatnie do przyjętego celu scharakteryzowano dotacje wraz z opisem najczęściej spotykanych sposobów klasyfikacji, podkreślając przy tym ich szczególne własności, zarówno jako wydatku, jak i w odniesieniu do trybu i zasad udzielania i przekazywania. W dalszej części omówiono zakres podmiotowej i przedmiotowej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, szczegółowo odnosząc się do przypadku dotacji. Praktyczny wymiar scharakteryzowanych rozwiązań ustawowych przedstawia ostatnia część artykułu zawierająca przykłady naruszeń dyscypliny finansów publicznych, jakie w ostatnich latach wystąpiły w związku z dotacjami na terenie województwa pomorskiego.

Polski podsektor samorządowy realizuje współcześnie blisko 60% wydatków podsektora rządowego. Udział ten obrazuje zakres decentralizacji zadań publicznych. Liczba i różnorodność tych zadań wpływają na konieczność wykonania niektórych z nich przez podmioty inne niż samorządowe jednostki budżetowe, w tym także nienależące do sektora finansów publicznych.

## **1. Wstęp**

Wybór podmiotu realizującego zadanie oznacza także wybór sposobu jego finansowania. Jedną z możliwości są dotacje stanowiące przedmiot rozważań niniejszego artykułu. Ustawa o finansach publicznych określa podstawowe zasady i tryb przekazywania, wykorzystania oraz rozliczania dotacji pochodzących z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Nieprzestrzeganie ich powoduje określone konsekwencje. Dlatego celem niniejszego artykułu jest przedstawienie norm i zasad, jakie w ustawie o naruszeniu dyscypliny finansów

publicznych przewidziano w zakresie dotacji udzielanych przez samorządowe jednostki. Oprócz rozważań natury teoretycznej w artykule przedstawiono przykłady naruszeń dyscypliny finansów publicznych, które miały miejsce w województwie pomorskim.

## 2. Pojęcie, rodzaje dotacji

Jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako JST) finansują zadania służące wspólnocie lokalnej poprzez instrumenty określone w przepisach ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>. Jednym z tych instrumentów jest dotacja, czyli szczególnego rodzaju rozporządzenie środkami publicznymi przez jednostkę sektora finansów publicznych. To specjalny rodzaj wydatku, który – oprócz budżetów JST – może być udzielony także z budżetu państwa<sup>2</sup> oraz państwowych funduszy celowych. Niezależnie od podmiotu udzielającego, zawsze podlega wyjątkowemu rygorowi prawnemu i ściśle określonym zasadom rozliczania. To środki na realizację konkretnego zadania, których wysokość ustala donator<sup>3</sup>.

Genezę dotacji udzielanych z budżetów JST na zadania realizowane przez podmioty niepubliczne należy wiązać z unijną zasadą subsydiarności<sup>4</sup>, która znalazła odzwierciedlenie w polskim prawodawstwie 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. Zawarto w niej również definicję dotacji, zgodnie z którą jest to szczególne świadczenie ze środków publicznych na rzecz podmiotu dotowanego przeznaczane na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych<sup>5</sup>. Innymi słowy są to transfery finansowe na rzecz beneficjentów realizujących dzięki nim działalność uznaną za istotną dla osiągnięcia celów donatora, podlegające szczególnemu reżimowi prawnemu i zasadom rozliczania. Wspomniana definicja jest wspólna dla dotacji przekazywanych z budżetu państwa oraz z budżetów JST. Ujmując najważniejsze cechy tych ostatnich, należy stwierdzić, że to świadczenie pieniężne, które<sup>6</sup>:

- jest ujęte w budżecie jednostki samorządowej,
- podlega szczególnym zasadom rozliczania,
- przeznaczone jest na sfinansowanie lub dofinansowanie realizacji określonych w ustawach lub umowach międzynarodowych zadań publicznych.

Dotacje przekazywane z budżetu JST ze względu na przyjęte kryterium można różnorodnie klasyfikować. Ustawowo rozróżnia się ich trzy rodzaje: dotacje podmiotowe, przedmiotowe i celowe<sup>7</sup>.

Dotacje podmiotowe to wydatki na dofinansowanie bieżącej działalności podmiotów, np. samorządowych instytucji kultury, niepublicznych placówek oświatowych czy publicznych placówek oświatowych prowadzonych przez osobę fizyczną<sup>8</sup>. Od kolejnej grupy – dotacji przedmiotowych – odróżnia je konieczność kalkulowania tych ostatnich według stawek jednostkowych. Ich przykładem są dotacje otrzymywane przez zakłady budżetowe, choć udzielane mogą być też innym podmiotom. Dofinansowane przez ten rodzaj dotacji są najczęściej usługi z zakresu komunikacji miejskiej, administrowania zasobem mieszkaniowym, zaopatrzenia w wodę czy zbiorowego odprowadzania ścieków. Łączna kwota dotacji dla zakładów budżetowych jest iloczynem liczby usług lub liczby wyrobów



objętych dotowaniem w danym roku i stawki dopłaty do przyjętej jednostki miary wyrobu lub świadczonej usługi<sup>9</sup>. Ostatni rodzaj, dotacje celowe, mogą być udzielane jako pomoc finansowa innym JST albo podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, które nie działają dla osiągnięcia zysku – z przeznaczeniem na sfinansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych przekazanych danemu podmiotowi albo przejętych przez ten podmiot.

Stosowany jest również inny sposób klasyfikacji dotacji udzielanych z budżetów samorządowych – ze względu na cel działalności. Cele te normuje nie tylko ustawa o finansach publicznych, ale także np. prawo ochrony środowiska<sup>10</sup>, ustawa o działalności leczniczej<sup>11</sup>, ustawa o pomocy społecznej<sup>12</sup> czy ustawa o sporcie<sup>13</sup>. Stanowią je dotacje przekazywane np. na:

- dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji zakładu budżetowego,
- sfinansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji służących ochronie środowiska,
- sfinansowanie bądź dofinansowanie zadań w zakresie zapobiegania chorobom, urazom czy promocji zdrowia,
- dofinansowanie realizacji zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej,
- pomoc społeczną, rozwój sportu.

Przekazanie środków na każdy z wymienionych celów wymaga określonego postępowania związanego z udzieleniem, przekazaniem i rozliczeniem środków dotacyjnych, opisanego poniżej.

### **3. Postępowanie w przypadku udzielania i przekazywania dotacji**

Mnogość zadań realizowanych przez JST przekłada się na dużą liczbę dotacji przez nie udzielanych. Mimo istnienia różnych rodzajów dotacji służących osiągnięciu innych celów publicznych, pewne zagadnienia ich dotyczące pozostają niezmiennie. Przede wszystkim dokonanie wydatku ze środków publicznych w formie dotacji zawsze wymaga istnienia podstawy prawnej. W przepisach muszą być określone zasady i tryb udzielania i przekazania dotacji. W jednoznaczny sposób należy wskazać fakt, że dany wydatek jest dotacją, jaki jest jej rodzaj, kto jest donatorem, a kto beneficjentem, jak ustalono kwotę pomocy, w jakiej wysokości, do kiedy można nią dysponować oraz obowiązki beneficjenta i donatora związane z udzieleniem, przekazaniem i rozliczeniem dotacji. W przypadku dotacji celowej, będącej głównym przedmiotem rozważań, umowa o udzielenie dotacji celowej powinna zawierać<sup>14</sup>:

- szczegółowy opis zadania, w tym cel przyznania,
- termin jego wykonania,
- wysokość dotacji,
- termin wykorzystania środków (nie później niż do końca roku),



- termin i sposób rozliczenia dotacji,
- termin zwrotu niewykorzystanej dotacji (nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania).

Wymienione czynności, czyli udzielenie i przekazanie, nie są tożsame. Na pierwszą z nich składa się postępowanie, w wyniku którego dojdzie do ustalenia podmiotu, celu i wysokości dotacji. Musi być ono zgodne z zasadami udzielania dotacji, przez których pojęcie rozumie się normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać, oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona. Z kolei tryb udzielania dotacji to określony porządek załatwiania spraw, obejmujący wymogi formalne konieczne do spełnienia przez ubiegającego się o dotację czy też sposób przekazania stosownych środków<sup>15</sup>. Sama czynność przekazania dotacji oznacza faktyczne wydatkowanie środków na rzecz beneficjenta ustalonego w wyniku procedury udzielenia dotacji<sup>16</sup>. Innymi słowy, udzielenie dotacji jest pierwszym etapem, w którym ustala się głównie kwotę i beneficjenta. Poprzedza kolejny etap – przekazania, polegający na rozdysponowaniu środków na rzecz podmiotów ustalonych we wcześniejszej procedurze<sup>17</sup>.

#### **4. Odpowiedzialność za naruszenie przepisów dotacyjnych**

Gromadzenie i dysponowanie środkami publicznymi przez jednostki sektora finansów publicznych poddane są szczególnej dyscyplinie, koniecznej ze względu na szczególny, publiczny charakter zasobów pieniężnych. Wśród czynników determinujących potrzebę odrębnego reżimu tego typu odpowiedzialności wymieniane są przesłanki natury ekonomicznej, prawnej i socjologicznej. Funkcjonowanie jednostek sektora finansów publicznych nie jest nastawione na osiągnięcie zysku, nie ma charakteru komercyjnego, nie podlegają one bowiem regułom obowiązującym na wolnym rynku. Uzasadnia to konieczność wprowadzenia specyficznych gwarancji respektowania reguł celowości, efektywności i oszczędności gospodarowania środkami publicznymi. Gwarancje te ujęto w formie przepisów całościowo regulujących przedmiotową materię<sup>18</sup>. Problematykę dyscypliny finansów publicznych, w tym przedmiotowy i podmiotowy zakres naruszeń, reguluje obowiązująca od 2005 r. ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>19</sup>. Określa między innymi kwestie zasad i zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rodzaje stosowanych kar i zasady ich wymierzania, a także organy właściwe do prowadzenia postępowania w takich sprawach. Innymi słowy, jej celem jest całościowe uregulowanie przedmiotowej i podmiotowej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i zasad wymiaru kary, uwzględniających przede wszystkim skutki dokonanych naruszeń oraz okoliczności, w jakich do nich doszło.

Dyscyplina finansów publicznych, mimo że stanowi trzon unormowań ustawy, nie została w niej wprost zdefiniowana. Najczęściej określa się ją, wychodząc z definicji „dyscypliny”, która oznacza nakaz podporządkowania się określonym regułom postępowania oraz przestrzegania norm wyznaczających te zasady przez określone podmioty bądź też wymóg przestrzegania wyznaczonych reguł w związku z dysponowaniem daną kategorią środków finansowych<sup>20</sup>. Mając powyższe na względzie, dyscyplina finansów publicznych charakteryzowana jest jako przestrzeganie prawnie wyznaczonych reguł ustalania, poboru i



egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowanie nimi w jednostkach sektora finansów publicznych, a także poza nimi przez podmioty korzystające z tych środków<sup>21</sup>. To jeden z instrumentów warunkujących prawidłową gospodarkę finansami publicznymi. Tworzy określony, pożądany stan, którego zapewnienie wiąże się z przestrzeganiem norm prawnych. Ich naruszenie skutkuje pociągnięciem winnego nieprawidłowości do odpowiedzialności. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powstaje na skutek działania niezgodnego z przepisami regulującymi gospodarkę mieniem i środkami publicznymi bądź zaniechania, które jest szkodliwe dla ładu finansów publicznych<sup>22</sup>. Publiczny charakter tych środków decyduje o konieczności istnienia określonego systemu kontroli i nadzoru nad ich wykorzystaniem przez instytucje publiczne. Postępowanie zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki finansowej tworzy pożądany stan, nazywany gospodarką finansów publicznych<sup>23</sup>.

Finanse publiczne w rozumieniu powyższej definicji dotyczą procesów gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych w związku z wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań publicznych<sup>24</sup>. Współcześnie finanse publiczne jako obszar działalności państwa opisują i analizują zjawiska i procesy związane z gospodarowaniem pieniężnymi środkami publicznymi, przyczynami tworzenia funduszy publicznych oraz ich skutkami o charakterze ekonomicznym, społecznym i politycznym. Dotyczą szeroko rozumianego finansowania zadań publicznych jednostek sektora finansów publicznych adekwatnie do obowiązujących uregulowań prawnych<sup>25</sup>. Na tle tej definicji można określić główny cel istnienia i stosowania ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, jakim jest zapewnienie przestrzegania przez osoby gospodarujące środkami publicznymi reguł obowiązujących w zakresie procesów składających się na finanse publiczne. Procesy te zawarte są w ustawie o finansach publicznych, zgodnie z którą w odniesieniu do samorządu terytorialnego obejmują m.in.:

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- wydatkowanie środków publicznych,
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne i zarządzanie nimi,
- zarządzanie długiem publicznym.

Procesom tym odpowiada zakres przedmiotowy odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przedstawiający czyny zabronione zgodnie z regulacjami określonymi w art. 5–18c u.o.n.d.f.p. Oprócz niego w art. 4 i 4a u.o.n.d.f.p. znajdują się uregulowania dotyczące odpowiedzialności podmiotowej. Ponoś ją osoba fizyczna, przy czym nie jest ona odnoszona do każdego pracownika, lecz jedynie do osób wskazanych w ustawie<sup>26</sup>. Dotyczy osób działających w imieniu podmiotów przyznających, przekazujących lub rozliczających dotacje i również jej beneficjentów. Dla ponoszenia odpowiedzialności prawnej z tytułu wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub uchybienia obowiązkom w zakresie jej rozliczania lub zwrotu bez znaczenia jest, czy beneficjent jest jednostką sektora finansów publicznych, czy spoza niego. Przyczyną, dla jakiej odpowiedzialność obejmuje obie strony stosunku dotacyjnego, tzn. donatora i beneficjenta, jest fakt, że dobrem prawnie chronionym jest prawidłowość gospodarowania środkami

przeznaczonymi oraz pochodzącymi z dotacji. Grupę pierwszą tworzą działający w imieniu jednostki przyznającej lub udzielającej dotacji, tzn. kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, osoby, które w tych jednostkach odpowiadają za wykonanie budżetu, i inni upoważnieni pracownicy zajmujący się środkami publicznymi oraz członkowie zarządu. Druga grupa obejmuje osoby wykonujące czynności związane z wykorzystaniem lub dysponowaniem tymi środkami w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne. Spośród przedmiotowego zakresu odpowiedzialności z punktu widzenia celu niniejszego artykułu istotne są rozwiązania znajdujące się w art. 8 i 9 u.o.n.d.f.p. Odpowiedzialność donatora z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych obejmuje nieprawidłowe zrealizowanie lub brak realizacji obowiązków związanych z przekazaniem lub udzieleniem dotacji bądź z kontrolą następczą jej wykorzystania. Naruszeniem dyscypliny po stronie dotującego jest:

- przekazanie, udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazania bądź udzielenia,
- niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji,
- nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.

Powyższe naruszenia są szkodliwe, gdyż ograniczają reguły przejrzystości i konkurencyjności przy pozyskiwaniu środków publicznych na realizację zadań publicznych, ograniczają kontrolę beneficjentów oraz możliwość ich rzetelnego i skutecznego rozliczania z wykonanych zadań finansowanych dotacjami <sup>27</sup>.

Praktyka pokazuje, że najczęstsze uchybienia związane z przekazaniem, udzieleniem dotacji oraz nieterminowym zatwierdzeniem ich rozliczenia są następujące <sup>28</sup>:

- powierzenie zadania publicznego w ramach umowy o dotację wykonawcy, który nie został wybrany w otwartym konkursie ofert, oraz podpisanie umowy dotacji;
- udzielenie dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych pomimo niespełnienia wymogów określonych przez zleceńodawcę w ogłoszeniach konkursów;
- przyznanie dotacji, mimo stwierdzonych na etapie przeprowadzania konkursu ofert braków formalnych;
- przekazanie dotacji nieuwzględnionych w planie finansowym lub bez podstawy prawnej;
- przyznanie dotacji z naruszeniem zasad dotyczących zakresu zadań nią finansowanych i czasu na ich wykonanie;
- przekazanie dotacji na podstawie umowy bez opublikowania ogłoszenia o konkursie ofert na realizację zadań;
- przekazanie środków na realizację zadania przed podpisaniem umowy dotacji;

- dokonanie nierzetelnej kontroli sprawozdania;
- przyjęcie rozliczenia dotacji bez żądania przedkładania dokumentów potwierdzających faktycznie poniesione wydatki;
- brak reakcji w przypadku niezłożenia lub nieterminowego złożenia sprawozdania z wykorzystania dotacji;
- akceptowanie wadliwych sprawozdań z wykorzystania dotacji.

Przepisy omawianej ustawy wiążą odpowiedzialność nie tylko z nieprawidłowościami przy udzielaniu, ale także wykorzystaniu dotacji. O ile art. 8 u.o.n.d.f.p. sankcjonuje nieprawidłowości po stronie dotującego, o tyle art. 9 u.o.n.d.f.p. dotyczy uchybień po stronie beneficjenta. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest więc wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotacji, nierozliczenie jej w terminie oraz niezwrócenie dotacji w terminie w należnej wysokości. Beneficjent musi we właściwym czasie dostarczyć dokumenty potwierdzające wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem, a dotujący musi dokonać jej rozliczenia. Ponadto zobligowany jest przekazać z powrotem niewykorzystane środki donatorowi, który w przypadku niedokonania takiej czynności określa wysokość brakującej kwoty i termin, od którego naliczane będą odsetki.

Podsumowując, odpowiedzialność za przekazywanie, rozliczanie czy dokonywanie zwrotu dotacji nie dotyczy wyłącznie uszczuplenia środków publicznych. Związana jest także z naruszeniem procedur, które tworzą ład finansów publicznych.

### **5. Odpowiedzialność związana z uchybieniem przepisu art. 8 u.o.n.d.f.p. – studium przypadku**

Jak już wcześniej wspomniano, adresatami normy zawartej w art. 8 u.o.n.d.f.p. są podmioty, które udzielają dotacji. Co do zasady, to na nich przede wszystkim spoczywa obowiązek stosowania odpowiednich przepisów prawa. Nie w każdym przypadku to się jednak udaje. Przykładem może być sprawa zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu w 2013 r. klubowi sportowemu dotacji celowej w wysokości ponad 55.000 zł na realizację zadania: „Rewitalizacja podworskiego parku w miejscowości (...)” z pominięciem przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>29</sup>, tj. z naruszeniem trybu udzielania dotacji. Podpisanie umowy i zlecenie zadania publicznego nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem otwartego konkursu ofert, do którego obligowały gminę przepisy przywołanej ustawy. Do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło przez naruszenie trybu udzielania dotacji celowej na realizację zadania publicznego, gdyż zaniechano przeprowadzenia otwartego konkursu ofert.

Zaniechanie spowodowane było przekonaniem wójta, że postępuje zgodnie z prawem, gdyż był przeświadczony, iż uchwała rady gminy dotycząca „Wieloletniego programu współpracy Gminy (...) z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2012–2016” jest zgodna z obowiązującymi przepisami, w tym z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.



Przekonanie było podyktowane tym, że projekt uchwały został sprawdzony pod względem formalnoprawnym przez radcę prawnego urzędu, który nie wniósł zastrzeżeń do jej treści. Zaakceptował również fragment, w którym znalazł się zapis o możliwości udzielania dotacji bez stosowania otwartego konkursu ofert. Ponieważ uchwała dopuszczała zastosowanie takiego trybu przy udzielaniu dotacji na realizację zadania publicznego, obwiniony był przekonany, że działa prawidłowo.

Powyższego naruszenia można było uniknąć. Należało przed udzieleniem dotacji przeanalizować przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz dokonać stosownych zmian we wspomnianej uchwale rady gminy tak, by jej zapisy były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Odpowiedzialnym za naruszenie był udzielający przedmiotowej dotacji celowej bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert. Osobą tą był wójt gminy, który podpisał umowę przyznającą dotację klubowi, dlatego też Komisja Orzekająca winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie przypisała właśnie jemu. Nie dołożył należytej staranności wymaganej od osób odpowiedzialnych za wykonanie określonego obowiązku, gdyż udzielił dotacji celowej z naruszeniem trybu jej udzielenia<sup>30</sup>.

Innym przykładem naruszenia określonego w art. 8 pkt 1 u.o.n.d.f.p. jest udzielenie dotacji celowej Gminnemu Klubowi Sportowemu na realizację zadania „Sportowa rywalizacja” z naruszeniem zasad udzielania dotacji przez nieodrżucenie z przyczyn formalnych złożonej przez klub oferty na realizację zadań własnych gminy, która została podpisana jedynie przez prezesa klubu, natomiast statut klubu do jego reprezentacji wymagał współdziałania dwóch upoważnionych członków zarządu. Statut klubu stanowił, że „do ważności oświadczeń woli w zakresie praw, podejmowania zobowiązań majątkowych oraz udzielania pełnomocnictw wymagane są podpisy co najmniej dwóch upoważnionych członków Zarządu, w tym Prezesa lub Sekretarza”. Mimo tego, z klubem podpisano w 2013 r. umowę, mocą której przekazano na realizację zadania „Sportowa rywalizacja” kwotę 70.000 zł<sup>31</sup>.

## **6. Odpowiedzialność związana z uchybieniem przepisu art. 9 u.o.n.d.f.p. – studium przypadku**

Adresatami kolejnej normy – zawartej w art. 9 u.o.n.d.f.p. – są osoby gospodarujące środkami podmiotu otrzymującego dotację. Jednym z czynów powodujących odpowiedzialność jest niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należytym wysokości; stanowi on naruszenie art. 9 pkt 3 u.o.n.d.f.p. Przykładem jest popełnienie zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na niedokonaniu w wymaganym terminie zwrotu nienależnie pobranych w 2013 r. dopłat (dotacji) do biletów ulgowych z tytułu ulgi 78% w kwocie blisko 110.000 zł, czego wymagał jeden z punktów zawartej przez spółkę jawną umowy z samorządem województwa na rok 2013. Naruszyło to wiele przepisów, w tym ustawę o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego<sup>32</sup> oraz ustawę o finansach publicznych. Umowa określała zasady refundacji z budżetu państwa strat ponoszonych przez przewoźnika w związku ze stosowaniem w regularnych krajowych przewozach autobusowych ulg, które przysługują osobom uprawnionym na mocy stosownych ustaw. Kwotę dopłat stanowiła różnica między wartością sprzedaży biletów obliczoną według cen nieuwzględniających ustawowych ulg a





wartością sprzedaży tych biletów w cenach uwzględniających ulgi. W celu naliczenia kwoty dopłaty za miesiąc kalendarzowy i przekazania jej na rachunek bankowy przewoźnika spółka miała obowiązek przedkładania województwu zestawienia należnych dopłat do biletów ulgowych. Dopłaty pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości miały podlegać niezwłocznemu zwrotowi do budżetu województwa wraz z odsetkami.

W opisaney sprawie przewoźnikowi nie przysługiwało uprawnienie do otrzymania dopłat w przypadku nabycia przez gminy biletów miesięcznych z ulgą 78% dla dzieci niepełnosprawnych, które to spółka otrzymała w łącznej kwocie blisko 110.000 zł. Dopłaty te (dotacje) – jako pobrane nienależnie – powinny zostać niezwłocznie zwrócone do budżetu województwa wraz z odsetkami w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tego rodzaju okoliczności. Brak zwrotu doprowadził do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Za odpowiedzialnych popełnienia powyższych naruszeń uznano wspólników spółki jawnej, którzy zawarli z województwem umowę<sup>33</sup>.

## 7. Zakończenie

Prawidłowy przebieg operacji finansów publicznych to wypadkowa odpowiednich struktur, procedur i zasobów służących racjonalizacji procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. System zarządzania finansami publicznymi, stanowiący pochodną warunków ustrojowych państwa, powinien uwzględniać odpowiedzialność za podjęcie czynności bądź ich zaniechanie w sferze gospodarowania środkami publicznymi. Prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi zależne jest od przestrzegania zasad dotyczących dyscypliny finansów publicznych, które warunkują prawidłową, racjonalną gospodarkę środkami publicznymi. Za niedochowanie dyscypliny w zakresie wydatkowania środków publicznych uznano między innymi naruszenia zawarte w art. 8 i 9 u.o.n.d.f.p., w tym przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania, lub udzielania dotacji, a także niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości, których przykłady przytoczono w niniejszym artykule. Dowodzą one, że zagadnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie przekazania lub udzielenia dotacji pozostaje aktualne, stanowiąc pole do dyskusji nad przyczynami występowania tego negatywnego dla finansów publicznych zjawiska. Istniejący system odpowiedzialności w zakresie finansów publicznych powinien oddziaływać także prewencyjnie i edukacyjnie w obszarze kształtowania pożądanych zachowań osób odpowiedzialnych za gospodarowanie środkami publicznymi. W zamierzeniu autorów niniejszy artykuł miał stać się przyczynkiem do propagowania działań zmierzających w tym kierunku.

<sup>1</sup>Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) – dalej jako u.f.p.

<sup>2</sup>A. Sekuła, *System of specific grants for local government units in Poland*, w: M. Buček (red.), R. Capello (red.), O. Hudec (red.), P. Nijkamp (red.), *3rd Central European Conference in Regional Science*, Technical University of Košice, Košice 2009, s. 756–757.

<sup>3</sup>T. Bojkowski (red.), J. Przybylska (red.), *Dyscyplina finansów publicznych: zasady odpowiedzialności, problemy orzecznicze i aspekty praktyczne*, Warszawa 2012, s. 103.

<sup>4</sup>A. Faludi, *Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the 'Territorialism' Underlying*, „Regional Studies” 2013/47, no. 9, s. 1594–1606; M. Bartl, *The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit*, „European Law Journal” 2015/21, no. 1, s. 23–43.

<sup>5</sup>Przepis art. 126 u.f.p.

<sup>6</sup>A. Walasik, A. Babczuk, A. Talik, *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>7</sup>Przepisy art. 218–221 u.f.p.

<sup>8</sup>M. Korolewska, *Dotacje na zadania bieżące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2014/9, s. 7.

<sup>9</sup>R. Fandrejewski, *Wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację – jednostkę samorządu terytorialnego*, „Financial Law Review” (w druku).

<sup>10</sup>Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672).

<sup>11</sup>Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 618 ze zm.).

<sup>12</sup>Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.).

<sup>13</sup>Ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 176).

<sup>14</sup>K. Borowska, A. Kościńska-Paszowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2012, s. 67.

<sup>15</sup>A. Dziedzic, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 8 ustawy*, „Finanse Publiczne” 2012/7, s. 20–21.

<sup>16</sup>Orzeczenie z 24.05.2010 r. Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (BDF1/4900/25/30–31/RN-14–15/10/637).

<sup>17</sup>W. Bożek, E. Kowalewska, P. Mańczyk, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie przekazania lub udzielenia dotacji w związku z niedochowaniem zasad lub trybu ich przekazywania, względnie udzielania*, w: A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 171.

<sup>18</sup>A. Alińska (red.), B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, Warszawa 2011, s. 126.

<sup>19</sup>Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168) – dalej jako u.o.n.d.f.p.

<sup>20</sup>T. Bojkowski (red.), J. Przybylska (red.), *Dyscyplina finansów publicznych...*, s. 26.

<sup>21</sup>I. Motowilczuk, *Dyscyplina finansów publicznych po zmianach*, Warszawa 2012, s. 7.

<sup>22</sup>B. Ciupek, T. Famulska, A. Walasik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 56.

<sup>23</sup>W. Bożek, E. Kowalewska, P. Mańczyk, *Naruszenie dyscypliny finansów...*, s. 166.

<sup>24</sup>C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 18.

<sup>25</sup>T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Warszawa 2010, s. 13.

<sup>26</sup>M. Bielikow-Kucharska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych*, Warszawa 2016, s. 99.

<sup>27</sup>P. Ciszewski, W. Lachiewicz, B. Jakacka, L. Lipiec-Warzecha, A. Pawlikowska, *Dotacje oświatowe*, Warszawa 2015, s. 304.

<sup>28</sup>L. Warzecha-Lipiec, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2012, s. 115–116; W. Bożek, E. Kowalewska, P. Mańczyk, *Naruszenie dyscypliny finansów...*, s. 179.

<sup>29</sup>Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239 ze zm.) – art. 11 ust. 2.

<sup>30</sup>Orzeczenie z 8.12.2015 r. Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (KO.0022–2-1–60/15).

<sup>31</sup>Orzeczenie z 6.10.2015 r. Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (KO.0022–132–1-31/15).

<sup>32</sup>Ustawa z 20.06.1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1138 ze zm.).

<sup>33</sup>Orzeczenie z 9.10.2015 r. Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (KO.0022–115–1-10/15).