

VIII Ogólnopolska Konferencja  
**Samorząd terytorialny w systemie odpowiedzialności  
za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.**

Kryteria dokonywania wydatków publicznych i skutki  
ich naruszenia.

Wrocław, 8 listopada 2021 r. - online



**Remigiusz Mazur**

*Wady postępowania prowadzonego przez organ  
wykonawczy JST jako przyczyny nieefektywnego  
dochodzenia zwrotu dotacji*

- 
- 
- **Dlaczego organ JST podejmuje czynności zmierzające do zweryfikowania prawidłowości wykorzystania środków pochodzących z dotacji przekazanej podmiotowi nienależącemu do sektora finansów publicznych?**



## art. 42 ust. 5 ufp, art. 254 pkt 1 ufp


- Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności **zmierzających do wykonania zobowiązania.**
- **Pobieranie i odprowadzanie dochodów** budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje **na zasadach** i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.



## art. 42 ust. 5 ufp, art. 254 pkt 1 ufp

➤ Prawidłowe wywiązywanie się z tego obowiązku wymaga w szczególności:

- 1) ciągłego **monitorowania** wywiązywania się przez zobowiązanych z obowiązku terminowego dokonywania pełnych wpłat na rzecz podmiotów sektora finansów publicznych;
- 2) niezwłocznego **podejmowania działań** zmierzających do wykonania zobowiązań w przypadku, gdy należne kwoty nie wpłynęły w terminie lub wpłynęły w zaniżonej wysokości.




## **art. 42 ust. 5 ufp, art. 254 pkt 1 ufp**

- W kontekście zasad postępowania administracyjnego, wskazane przepisy są regułami prawidłowego działania.
- Nakazują podejmowanie sformalizowanych czynności w toku postępowania administracyjnego.
- Ogólne nakazy z nich wynikające zostają skonkretyzowane w ramach sprawy administracyjnej.



## art. 7 kpa

- W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na **straży praworządności**, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do **załatwienia sprawy**, mając na względzie **interes społeczny i słuszny interes obywateli**.

- 
- Postępowanie w przedmiocie zwrotu dotacji organ prowadzi – używając pojęć zawartych w kpa – w interesie społecznym.
  - W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli.



## art. 7 kpa

- Wyrażona w art. 7 kpa zasada odnosi się również do stosowania norm prawa materialnego, to jest do całokształtu przepisów prawnych służących załatwieniu sprawy.
- Art. 7 kpa jest **wskazówką interpretacyjną prawa materialnego**, na co wskazuje zwrot zobowiązujący do "załatwienia sprawy" zgodnie z tą zasadą.





## art. 7 kpa

- ▶ Uwzględnienie **interesu strony** należy rozumieć w ten sposób, iż mając do wyboru możliwość **korzystniejszego** dla strony rozstrzygnięcia, niepozostającego, jednakże w kolizji z obowiązującym porządkiem prawnym, organ przyjmuje ten sposób orzekania. **Nie mieści się jednak w pojęciu interesu strony orzekanie w sposób sprzeczny z przepisami prawa.**



## art. 8 kpa

- Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób **budzący zaufanie** jego uczestników do władzy publicznej.
- 



## art. 8 kpa

- Organ prowadzący postępowanie administracyjne musi być przygotowany do **wyjaśnienia** stronie zagadnień właściwości miejscowej i rzeczowej organu, właściwości drogi postępowania administracyjnego oraz materialnych i formalnych podstaw prowadzenia postępowania administracyjnego.

# Zarzut niewłaściwej drogi

- Postępowanie w sprawie zwrotu dotacji prowadzone jest na podstawie wprost stosowanych przepisów **kpa**.
- Twierdzenie strony o **cywilistycznym charakterze** zaistniałego sporu o zwrot dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem i o kompetencji sądu powszechnego do rozstrzygania tej kwestii, jest twierdzeniem **nieuprawnionym**, nie mającym żadnego oparcia w przepisach regulujących postępowanie dotyczące zwrotu dotacji ze środków publicznych.




## Odpowiednio stosowany art. 70 op

- Zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.



## Odpowiednio stosowany art. 70 op

- Obowiązek zwrotu należy wiązać z dniem **otrzymania** tych środków przez beneficjenta.
- Bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się **niezależnie od wydania decyzji** w przedmiocie stwierdzenia obowiązku zwrotu dotacji i jedynie przed jego upływem możliwe jest jej skuteczne prawnie doręczenie beneficjentowi.



## art. 70 op

- Pięcioletni termin przedawnienia, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności, rozpoczyna swój bieg od dnia otrzymania tych środków przez beneficjenta.
- **Art. 15zrz ust. 1 pkt 3** ustawy covidowej zawiesił bieg terminów przedawnienia przewidzianych przepisami prawa podatkowego od 14 marca 2020 r. do 22 maja 2020 r. (70 dni).

## Uchybienie terminu



- Art. 15<sup>zzzzzn</sup>2 ustawy covidowej. 1. W przypadku stwierdzenia **uchybienia przez stronę** w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przewidzianych przepisami prawa administracyjnego **terminów**: (...) - organ administracji publicznej **zawiadamia stronę** o uchybieniu terminu. 2. W zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, organ administracji publicznej **wyznacza** stronie termin 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu.





## art. 81a § 1 kpa

- ▶ Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają **niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony.**
- ▶ Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 kpa).

- 
- 
- Oświadczenie strony jest środkiem dowodowym, który podlega ocenie przez organ administracji publicznej na zasadach i w trybie przewidzianych w kpa.
  - **Oświadczenia składane przez stronę w postępowaniu administracyjnym korzystają z domniemania prawdziwości**, jeżeli nie są oczywiście sprzeczne z innymi dowodami lub okolicznościami i faktami znanymi organowi administracyjnemu z urzędu.
  - Z drugiej zaś strony organ może poprzestać na odebraniu od strony oświadczenia, jeżeli to oświadczenie nie budzi w ocenie organu wątpliwości co do jego zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy.



## art. 81a § 1 kpa

- Brak jest przeciwdowodów do **wyjaśnień** beneficjenta.
- Pozostają **niedające się usunąć** wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony.
- Wątpliwości faktyczne rozstrzygnąć należy na korzyść strony tylko wtedy, gdy przez reguły oceny dowodów wskazane w art. 80-81 kpa **organ nie jest w stanie ustalić jednoznacznie stanu faktycznego.**

## Interes strony

- ▶ Przez rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony należy rozumieć wybór takiego sposobu oceny zebranego materiału dowodowego, w którym **prawa strony są najpełniej chronione**. Należy wybrać sposób oceny optymalny dla strony na tle innych sposobów oceny, które okazały się możliwe i równie prawdopodobne. Jeżeli więcej niż jeden sposób oceny materiału dowodowego można uznać za korzystny dla strony, organ winien uzyskać stanowisko strony co do wyboru najkorzystniejszej dla niej oceny.

## Ciężar dowodu

- **Organy są zobowiązane** do zebrania z urzędu wszystkich dowodów i wyjaśnienia okoliczności sprawy, jednakże obowiązek ten nie jest nieograniczony, co oznacza, iż **strona powinna z nimi współdziałać** w tym zakresie.
- **Strona jest obowiązana współdziałać** z organami w celu prawidłowego określenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia.
- W pewnych sytuacjach - gdy wykazanie określonych faktów leży w **interesie strony** - obowiązek współdziałania przekształca się w **ciężar udowodnienia** przez stronę korzystnych dla niej faktów.

## Termin naliczania odsetek, art. 252 ust. 6

- Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:
  - 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;
  - 2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

## Termin naliczania odsetek, art. 252 ust. 6 pkt 2

- Stwierdzenie okoliczności uzasadniających zwrot dotacji, nastąpiło dopiero w dniu doręczenia Spółce zaskarżonej decyzji, gdyż **w aktach sprawy brak jest dowodów wskazujących, iż strona była wcześniej poinformowana o konieczności zwrotu dotacji** pobranej w 2016 r. w nadmiernej wysokości.
- Odsetki nalicza się począwszy od dnia następującego **po upływie terminów zwrotu** w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.



## art. 252 ust. 6 ufp

- Obowiązek naliczenia odsetek i termin ich naliczania został w sposób jednoznaczny określony we wskazanym przepisie. Przepis wprost mówi o **technicznej czynności „naliczania” odsetek**. Brak jest zatem podstaw do stwierdzenia, iż kwestie te winny być objęte treścią władczego rozstrzygnięcia organu administracji.
- Naliczenie odsetek w rozstrzygnięciu decyzji byłoby pozbawione podstawy prawnej.






## art. 107 § 3 kpa

- ▶ **Uzasadnienie faktyczne decyzji** powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.




## art. 107 § 3 kpa

- Organ podjął **próbę przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego**, jednakże nie przyniosło ono oczekiwanych rezultatów, gdyż w dalszym ciągu **nie jest wiadome jakie dokładnie wydatki organ zakwestionował i dlaczego**.
- **Nie ma znaczenia** czy konkretny wydatek poniesiony przez przedszkole został sfinansowany przelewem z konta bankowego przedszkola czy też wpłatą gotówkową (poprzedzoną wypłatą z danego konta), a **istotne jest** czy faktycznie został poniesiony przez przedszkole.



## art. 105 § 1 kpa

- Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.
- 

## art. 105 § 1 kpa

- Brak jest podstawy prawnej prowadzenia przez organ wykonawczy JST **postępowania administracyjnego** w przedmiocie ustalenia albo określenia wysokości dotacji oświatowej, która **zostanie wypłacona na rzecz organu prowadzącego szkołę**. Brak jest także podstawy prawnej wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej merytorycznie o wysokości dotacji oświatowej przysługującej organowi prowadzącemu szkołę.

## art. 105 § 1 kpa

- Prowadzone postępowanie administracyjne obarczone jest cechą **bezprzedmiotowości**, gdyż nie istnieją przepisy, które pozwalałyby organowi JST prowadzić, przed wypłatą dotacji, postępowanie administracyjne dot. ustalenia albo określenia wysokości dotacji oświatowej należnej do wypłaty beneficjentowi.

## Osoba prawna bez organów

- Przez osobę upoważnioną do odbioru pism należy rozumieć nie tylko osobę, która ma specjalne **upoważnienie** pod tym względem, ale również każdą osobę, która ze względu na **funkcję** wykonywaną w organizacji adresata jest **regulaminowo** lub **zwyczajowo** uprawniona do odbioru pism.
- Jeśli osoba taka przebywa w miejscu siedziby spółki i **nie oświadczy doręczającemu, iż przyjmowanie przesyłek nie mieści się w zakresie jej obowiązków**, nie można twierdzić, że listonosz doręczył przesyłkę do rąk osoby nieuprawnionej.

## Osoba prawna bez organów

- Art. 34 § 1 kpa: organ administracji publicznej wystąpi do sądu z wnioskiem o wyznaczenie **przedstawiciela** dla osoby niezdolnej do czynności prawnych, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony.
- Art. 42 § 1 kc: jeżeli **osoba prawna** nie może być reprezentowana lub prowadzić swoich spraw ze względu na **brak organu** albo brak w składzie organu uprawnionego do jej reprezentowania, sąd ustanawia dla niej **kuratora**.



## Pełnomocnik korzystający z cudzego konta


- Pisma doręcza się stronie na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, zwanej dalej "bazą adresów elektronicznych", a w przypadku **pełnomocnika** - na adres do doręczeń elektronicznych **wskazany w podaniu.**
- Art. 39<sup>1</sup> pkt 1 kpa (od 5.10.2021 r.)



## Podmiot korzystający z cudzego konta

- Pisma doręcza się stronie lub innemu uczestnikowi postępowania na: adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, **za pomocą której wniesiono podanie**, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.
- Art. 39<sup>1</sup> pkt 2 kpa (od 5.10.2021 r.)

- 
- 
- Dostowna treść przepisów sugeruje, że – w niektórych przypadkach – dopuszczalne jest posługiwanie się nie swoim kontem w celu wysyłania i odbierania korespondencji pochodzącej od organu administracji publicznej.



## Art. 63 § 1 kpa

- Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, **podania** wniesione **na adres poczty elektronicznej** organu administracji publicznej pozostawia się **bez rozpoznania**.
- Nie podlegają uzupełnieniu braki podania wniesionego na adres email organu.

## Tytułem podsumowania

- Postępowanie w przedmiocie zwrotu dotacji prowadzimy w interesie społecznym ale z uwzględnieniem słusznego interesu obywatela.
- Postępowanie wyjaśniające jest etapem sprawy, w którym strona powinna zdecydowanie się uaktywnić, szczególnie dla wykazania odmiennych tez i twierdzeń, niż ustalenia dokonane przez organ, które nie przemawiają na korzyść podatnika.



Dziękuję za uwagę 😊