



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 24 października 2016 r.

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

**Przewodniczący:**     *Członek GKO:*                                     *Tomasz Ślaboszowski*

**Członkowie:**         *Członek GKO:*                                     *Artur Walasik*

*Członek GKO:*                                     *Marek Głuch (spr.)*

Protokolant:   *Paweł Matusiak*

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 24 października 2016 r., w sprawie odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny na niekorzyść:

1. (...) – zam. (...)

2. (...) – zam. (...),

od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 22 lutego 2016 r. sygn. akt: ZDB-4100-26/2015, którym Komisja uniewinniła:

1. Panią (...) – pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Stowarzyszenia (...),

2. Pana (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wiceprezesa Stowarzyszenia (...),

## **Sygn. akt BDF1.4800.22.2016**

od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na wydatkowaniu w 2012 r. oraz 2013 r. otrzymanych z budżetu Gminy (...) przez Stowarzyszenie (...) jako podmiot prowadzący niepubliczne przedszkole, środków publicznych w formie dotacji z tytułu finansowania jednostki (...), niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającą dotację, tj. na finansowanie wydatków w przedmiocie świadczenia usług księgowych polegających na prowadzeniu ksiąg rachunkowych Stowarzyszenia (...), zgodnie z poniższym zestawieniem:

- 28 września 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-155 na kwotę 889,29 zł,
- 31 października 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-170 na kwotę 913,89 zł,
- 30 listopada 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-209 na kwotę 8 8 3,14 zł,
- 31 grudnia 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-260 na kwotę 615,00 zł,
- 31 grudnia 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-261 na kwotę 883,14 zł,
- 31 stycznia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-18 na kwotę 1.122,99 zł,
- 28 stycznia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-33 na kwotę 975,39 zł,
- 29 marca 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-52 na kwotę 926,19 zł,
- 30 kwietnia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-69 na kwotę 1.184,49 zł,
- 31 maja 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-90 na kwotę 1.286,58 zł,
- 28 czerwca 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-108 na kwotę 1.378,83 zł,
- 31 lipca 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-120 na kwotę 1.249,68 zł,
- 30 sierpnia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-128 na kwotę 1.023,36 zł,
- 28 września 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-150 na kwotę 1.329,63 zł

co jest niezgodne z art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w zw. z § 4 uchwały nr (...) Rady Miejskiej (...)z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Opolskiego (...)).

Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

**Główna Komisja Orzekająca**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.**

**Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

**Uzasadnienie**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu orzeczeniem z dnia 22 lutego 2016 r. uniewinniła Panią (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Stowarzyszenia (...) oraz Pana (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wiceprezesa - członka Zarządu oraz Dyrektora Przedszkola (...), obwinionych o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynów, które wyczerpują dyspozycję art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zw. dalej ustawą), polegających na wydatkowaniu w 2012 roku oraz 2013 roku otrzymanych z budżetu Gminy (...) przez Stowarzyszenie (...) jako podmiot prowadzący niepubliczne przedszkole, środków publicznych w formie dotacji z tytułu finansowania jednostki Przedszkole w (...), niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, tj. na finansowanie wydatków w przedmiocie świadczenia usług księgowych polegających na prowadzeniu ksiąg rachunkowych Stowarzyszenia (...), zgodnie z poniższym zestawieniem:

- 28 września 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-155 na kwotę 889,29 zł,
- 31 października 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-170 na kwotę 913,89 zł,
- 30 listopada 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-209 na kwotę 883,14 zł,
- 31 grudnia 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-260 na kwotę 615,00 zł,
- 31 grudnia 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-261 na kwotę 883,14 zł,
- 31 stycznia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-18 na kwotę 1.122,99 zł,
- 28 stycznia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-33 na kwotę 975,39 zł,

## Sygn. akt BDF1.4800.22.2016

- 29 marca 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-52 na kwotę 926,19 zł,
  - 30 kwietnia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-69 na kwotę 1.184,49 zł,
  - 31 maja 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-90 na kwotę 1.286,58 zł,
  - 28 czerwca 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-108 na kwotę 1.378,83 zł,
  - 31 lipca 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-120 na kwotę 1.249,68 zł,
  - 30 sierpnia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-128 na kwotę 1.023,36 zł,
  - 28 września 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-150 na kwotę 1.329,63 zł
- co jest niezgodne z art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w zw. z § 4 uchwały (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (Dz. Urz. (...)).

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan faktyczny.

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli (...) przeprowadziła w okresie od 1 do 31 października 2013 r. w Przedszkolu (...) kontrolę finansowania przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywania przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w latach 2011-2013. Przedszkole (...) prowadzone jest przez Stowarzyszenie (...). Stowarzyszenie (...) podpisało umowę (...) na prowadzenie ksiąg rachunkowych z Biurem Rachunkowym (...) w dniu 4 września 2008 r. (k. 24-21). Przedszkole w (...) otrzymywało z gminy (...) dotacje, w latach objętych kontrolą, na zadania określone w art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Prowadzenie Przedszkola (...) nie stanowiło jedynej działalności Stowarzyszenia. Statut Stowarzyszenia (...), w Rozdziale II Cele i sposoby działania, określa odpowiednio jako cele główne (§ 9) wspieranie działań mających na celu dbanie o tożsamość oraz dobry wizerunek Wsi (...) pielęgnowanie lokalnych tradycji i obyczajów oraz wspieranie wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju społecznego, oświatowego, kulturowego i zagospodarowanie wsi (...). Powołane cele działania zgodnie z § 10 Statutu Stowarzyszenie zobowiązało się realizować poprzez:

- 1) propagowanie i wspieranie lokalnych tradycji, upowszechnianie historii (...),
- 2) propagowanie i ochrona walorów przyrodniczych (...),
- 3) prowadzenie zajęć, szkoleń, imprez, wycieczek, kursów edukacyjnych, sportowych, turystycznych, rehabilitacyjnych i kulturalnych oraz innych działań,

## Sygn. akt BDF1.4800.22.2016

- 4) prowadzenie przedszkola,
- 5) działalność na rzecz upowszechniania turystyki, sportu, rekreacji oraz aktywnego wypoczynku,
- 6) promocję zdrowia i zdrowego stylu życia,
- 7) organizowanie opieki nad osobami starszymi, chorymi, niepełnosprawnymi i samotnymi.
- 8) podejmowanie w ramach obowiązujących przepisów innych przedsięwzięć związanych z realizacją celów Stowarzyszenia (k. 142-138).

Stowarzyszenie za prowadzenie w całości swojej obsługi księgowej przez Biuro Rachunkowe (...), rozliczało otrzymaną od Gminy (...)dotację na zadania wynikające z art. 90 ust 3d ustawy o systemie oświaty stosownie do poniższego zestawienia:

- 28 września 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-155 na kwotę 889,29 zł,
- 31 października 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-170 na kwotę 913,89 zł,
- 30 listopada 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-209 na kwotę 883,14 zł,
- 31 grudnia 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-260 na kwotę 615,00 zł,
- 31 grudnia 2012 r. - dowód księgowy nr RKK-261 na kwotę 883,14 zł,
- 31 stycznia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-18 na kwotę 1.122,99 zł,
- 28 stycznia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-33 na kwotę 975,39 zł,
- 29 marca 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-52 na kwotę 926,19 zł,
- 30 kwietnia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-69 na kwotę 1.184,49 zł,
- 31 maja 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-90 na kwotę 1.286,58 zł,
- 28 czerwca 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-108 na kwotę 1.378,83 zł,
- 31 lipca 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-120 na kwotę 1.249,68 zł,
- 30 sierpnia 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-128 na kwotę 1.023,36 zł,
- 28 września 2013 r. - dowód księgowy nr RKK-150 na kwotę 1.329,63 zł.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu w wystąpieniu pokontrolnym sygn. LOP-4101-12-04/2013 P/13/142 uznała za nieprawidłowe finansowanie ze środków otrzymanej dotacji usług księgowych świadczonych na rzecz Stowarzyszenia w łącznej kwocie 33.193,62 zł i nakazała rozliczenie z Gminą (...) części otrzymanej w latach 2011-2013 dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

Do wystąpienia pokontrolnego Pan (...) Dyrektor Przedszkola (...) zgłosił pisemne zastrzeżenia podnosząc, że działalność Stowarzyszenia wyczerpuje w zasadzie działalność przedszkola, dlatego wydatki bieżące związane z prawidłowym rozliczeniem i księgowaniem

## Sygn. akt BDF1.4800.22.2016

dotacji - usługi rachunkowe - miały służyć celom określonym w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty (k. 133-132). Podkreślił, że Stowarzyszenie działa od 2007 r. i w jego ramach prowadzi ww. Przedszkole (...) (placówka niepubliczna działająca od 2008 r.). Wydatkowanie środków z otrzymanych tytułem dotacji w latach 2011- 2013 kontrolowane było przez komórki organizacyjne Gminy (...) i nie zostały postawione zarzuty nieprawidłowego ich wykorzystania.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą sygn. KPK/KPO-415-007/2014 z dnia 11 lutego 2014 roku oddalił zastrzeżenia. Podniósł, że „Prowadzenie obsługi księgowej Stowarzyszenia realizowano na podstawie umowy o świadczenie usług księgowych na rzecz tego Stowarzyszenia. W ramach tych usług księgowane były wszystkie dochody i wydatki Stowarzyszenia, w tym także niezwiązane z prowadzeniem Przedszkola. Oprócz prowadzenia Przedszkola, Stowarzyszenie realizuje także inne cele statutowe, w tym m.in. wspieranie: działań mających na celu dbanie o tożsamość oraz dobry wizerunek wsi (...), pielęgnowanie lokalnych tradycji i obyczajów, wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju społecznego, oświatowego, kulturowego i zagospodarowania (...). Cele te Stowarzyszenie realizuje m.in. poprzez prowadzenie zajęć, szkoleń, imprez, wycieczek, kursów edukacyjnych, sportowych, turystycznych rehabilitacyjnych, kulturalnych i innych oraz prowadzenie działalności na rzecz upowszechniania turystyki, sportu, rekreacji, aktywnego wypoczynku, promocji zdrowia zdrowego stylu życia, organizacji opieki nad osobami starszymi, chorymi, niepełnosprawnymi i samotnymi (§ 9 i 10 statutu Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Wsi (...) - tekst statutu dostępny na stronie (...). Na realizację statutowych zadań, poza prowadzeniem Przedszkola, Stowarzyszenie otrzymało m.in.: w 2011 r. - kwotę 12.767,14 zł tytułem dotacji celowych, w tym 6 000 zł na działalność kulturalną; w 2012 r. - kwotę 9 916 zł dotacji, w tym 6 000 zł na realizację zadania publicznego; w 2013 r. - kwotę 17.820 zł, w tym: 5 820 zł dotacji z budżetu Powiatu (...), na realizację umowy, 6 000 zł dotacji celowej z budżetu Gminy (...) na realizację zadania publicznego i 6 000 zł darowizny Cementowni (...) na realizację projektu: (...) (akta kontroli str. 246-250). Należy zatem uznać, że organ prowadzący Przedszkole, tj. Stowarzyszenie prowadzi także inną działalność, niż prowadzenie Przedszkola oraz otrzymuje, wykorzystuje i rozlicza także środki pochodzące z innych źródeł, niż dotacja na Przedszkole z budżetu Gminy Gogolin, (k. 78-74).”

W dniu 23 czerwca 2014 r. działając z upoważnienia Burmistrza Gogolina zastępca Burmistrza wszczął z urzędu postępowanie w sprawie określenia wysokości zwrotu dotacji za okres 2011-2013 wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem przez Stowarzyszenia na

## Sygn. akt BDF1.4800.22.2016

(...). Stowarzyszenie pismem z dnia 4 sierpnia 2014 r., skierowanym do Burmistrza Miasta (...) zwróciło się z prośbą o „proporcjonalne rozdział/przeliczenie wysokości proponowanego zwrotu. Zaznaczamy, że główną działalnością Stowarzyszenia, a tym samym obsługi księgowej jest prowadzenie przedszkola tak potrzebnego dla mieszkańców naszej gminy. Pozostała działalność, stanowiąca niewielki procent, to rozliczenia kilku ofert na rzecz wsi. Stanowi to około 20 faktur w ciągu roku. Koszty księgowe ponoszone przez Stowarzyszenie na działalność poza przedszkolną zostały ustalone i potwierdzone umową z biurem rachunkowym i stanowią 20 zł netto miesięcznie.”

Zarząd Stowarzyszenia w dniu 11 sierpnia 2014 r., wg. przygotowanego przez Biuro Rachunkowe obsługujące Stowarzyszenie zestawienia, przedstawił dokumenty zaksięgowane w rejestrach księgowych za lata 2011-2013, które nie dotyczyły Przedszkola (...) (k. 120-118).

Burmistrz (...) wydał w dniu 29 sierpnia 2014 r. decyzję sygn. (...), w przedmiocie nakazania zwrotu dotacji w kwocie - 33.285,62 zł wraz z naliczaniem odsetek jak dla zaległości podatkowych (k.128-123).

Od powołanej decyzji zostało wniesione odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu (k. 145-143). Samorządowe Kolegium Odwoławcze, wydało decyzję z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. SKO.I/40/2701/2014/ro, w której postanowiło uchylić zaskarżoną decyzję Burmistrza w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Organ odwoławczy przeprowadził m.in. analizę regulacji art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Podstawa uchylenia powołanej decyzji Burmistrza (...) z dnia 29 sierpnia 2014 r. ma wyłącznie charakter formalno-prawny i odnosi się do naruszenia przez organ I instancji wymogów art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego" (k. 150-148).

Ponownie rozpatrując sprawę Burmistrz (...) w decyzji z dnia 9 kwietnia 2015 r. sygn. (...) ustalił przypadającą do zwrotu do budżetu Gminy (...) przez Stowarzyszenie (...) kwotę dotacji w wysokości 1.512,48 zł, która jak wynika z uzasadnienia decyzji organu I instancji stanowi proporcjonalny podział wartości dotacji w odniesieniu do kalendarium lat 2011 (549,21 zł), 2012 (386,97 zł), 2013 (576,31 zł) ustalony zgodnie z stanowiskiem beneficjenta dotacji, które miało znajdować uzasadnienie w fakturach korygujących wystawionych przez Biuro Rachunkowe (...) nr 01/03/2015, 02/03/2015, 03/03/2015 sporządzonych na podstawie zestawień sprzedaży za lata 2011, 2012, 2013. Burmistrz (...) uznał, że pozostała część dotacji została wykorzystana przez Stowarzyszenia zgodnie z przeznaczeniem.

## Sygn. akt BDF1.4800.22.2016

Stowarzyszenie dokonało zwrotu przedmiotowej dotacji w dniu 23.04.2015 r. w kwocie 1.512,48 zł wraz z odsetkami w kwocie 544,86 zł (11.08.2015 r.).

Regionalna Komisja Orzekająca wskazała, że stosownie do art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty m.in. niepubliczne przedszkola otrzymują dotacje z budżetu gminy. Zgodnie z art. 90 ust. 3d wymienionej ustawy, dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, 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:

a) 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,

b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7

- 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, obejmujących:

a) książki i inne zbiory biblioteczne,

b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,

c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,

d) meble,

e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania.

Na mocy art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty, organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:



## Sygn. akt BDF1.4800.22.2016

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- la) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
- 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;
- 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalne jest finansowanie ze środków pochodzących z dotacji kosztów związanych z obsługą finansowo-księgową przedszkola (art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. b w związku z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty), brak jest natomiast podstaw do finansowania z dotacji na cele oświatowe obsługi finansowo księgowej pozostałej działalności statutowej stowarzyszenia. Ponieważ na wystawianych przez Biuro fakturach brak jest rozgraniczenia kosztów ponoszonych w związku z prowadzeniem rachunkowości przedszkola od pozostałych kosztów, Komisja uznała, iż należy ustalić, jaki udział spośród wszystkich dokumentów przetwarzanych (księgowanych) przez Biuro mają dokumenty niezwiązane z prowadzeniem przedszkola i uznać, że odpowiadający tej części udział w fakturze został rozliczony bezpodstawnie z dotacji (k. 120-118). Tę samą metodę przyjął Burmistrz (...) prawomocnie rozstrzygając sprawę zwrotu dotacji decyzją z dnia 9 kwietnia 2015 r. (...).

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że kwoty dotacji przypisane Stowarzyszeniu do zwrotu (2012 r.- 386,97 zł, 2013 r. - 576,31 zł) wg. decyzji Burmistrza (...) z dnia 9 kwietnia 2015 r. są w pełni uzasadnione, gdyż wydatki w części przeznaczonej na obsługę księgową prowadzonego Przedszkola (...) mieszczą się w katalogu wydatków bieżących podlegających rozliczeniu w oparciu o otrzymaną datację wynikającą z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Doszło więc do wydatkowania w latach 2012-2013 otrzymanej przez Przedszkole (...) dotacji na podstawie art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 386,97 zł w (2012 r.) oraz 576,31 zł (2013 r.).

RKO zwróciła również uwagę na stanowisko Głównej Komisji Orzekającej wyartykułowane w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 3 lipca 2008 r., nr DF/GKO/4900/37/35/08/1581, że „nie każdą rozbieżność pomiędzy umową a jej wykonaniem można traktować, jako wydatkowanie środków niezgodnie z przeznaczeniem. W tym kontekście konieczne jest przypomnienie zasady, iż ze względu na fakt, że przepisy regulujące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają charakter przepisów penalizujących określone zachowania, przeto muszą być interpretowane w sposób ścisły, zaś wszelkiego rodzaju interpretacje rozszerzające są niedopuszczalne. Z tego względu dla przypisania odpowiedzialności na podstawie art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest ustalenie i wskazanie, iż naruszono te przepisy umowy, które regulowały przeznaczenie środków”.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że, choć do przedmiotowego naruszenia doszło, to wykazane działanie Obwinionych nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych z uwagi na art. 26 ustawy o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania - łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Kwotą minimalną w rozumieniu ust. 1 jest kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 592, 908 i 1456), zwanego dalej "przeciętnym wynagrodzeniem" wynoszącym 2. 917,14 zł.

Biorąc pod uwagę fakt, iż wydatkowane środki publiczne w formie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyniosły w 2012 r. 386,97 zł a w 2013 r. 576,31 zł, wykazane działania nie stanowią, zgodnie z art. 26 cyt. ustawy naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dalszą konsekwencją powyższych ustaleń jest uniewinnienie Pani (...) i Pana (...) od przedmiotowego zarzutu na podstawie art. 78 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odwołanie złożył Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, który wniósł o uchylene orzeczenia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję

Orzekającą z powodu naruszenia art. 78 ust 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 3 oraz art. 45 ust. 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez bezpodstawne przyjęcie wskutek błędnej oceny ustalonego stanu, iż na podstawie materiału dowodowego ujawnionego w trakcie przeprowadzonego postępowania brak jest podstaw do dokonania subsumpcji ustalonego stanu pod dyspozycję art. 9 pkt 1 ustawy.

W ocenie Rzecznika, przyjęcie jako podstawy rozliczenia ex post dokonania wydatków faktur korygujących, w świetle jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych przedmiotu powoływanej na wstępie umowy z 4 września 2008 r. o prowadzenie księgi rachunkowej 17/2008 nie znajduje prawnych podstaw, co, jego zdaniem, oznacza, że zakres naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w treści dyspozycji art. 9 pkt 1 ustawy identyfikować należy z wydatkowaniem w 2012 oraz 2013 roku otrzymanych z budżetu Gminy (...) przez Stowarzyszenie (...) zgodnie z zestawieniem wydatków przedstawionym we wniosku o ukaranie oraz przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli w uchwale sygn. KPK/KPO-415-007/2014 z dnia 11 lutego 2014 roku. Rzecznik wskazał, że stosownie do brzmienia art. 45 ust. 2 ustawy członkowie komisji orzekających orzekają w granicach określonych ustawą oraz na mocy przekonania opartego na ocenie dowodów, rozstrzygają samodzielnie nasuwające się zagadnienia prawne i nie są związani rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu, zatem w rozpatrywanym stanie bezkrytyczne i dokonane, w oderwaniu od całokształtu zebranego materiału dowodowego, przyjęcie jako podstawy orzekania decyzji Burmistrza (...) w dniu 9 kwietnia 2015 r. decyzji sygn. (...) w sprawie zwrotu dotacji narusza dyspozycję art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nakazującą organowi prowadzącemu postępowanie realizację obowiązku wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, rozpoznając sprawę, zważyła, co następuje.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu jest prawidłowe i jako takie należało je utrzymać w mocy. RKO oparła się na możliwym do zgromadzenia, wiarygodnym materiale dowodowym i wyciągnęła właściwe wnioski. GKO nie podziela tym samym zarzutów Rzecznika naruszenia art. 45 ust. 2 ustawy. W szczególności, uznanie za prawidłowe ustaleń Burmistrza (...), dotyczących wysokości wydatków, które nie dotyczyły

obsługi finansowej Przedszkola (...), jest prawnie dopuszczalne i nie oznacza, że RKO nie dokonała własnej oceny materiału dowodowego lub, że nie zgromadziła materiału dowodowego pozwalającego na wydanie orzeczenia. Metoda polegająca na ustaleniu udziału – proporcji dokumentów księgowych związanych i niezwiązanych z działalnością Przedszkola (...) wydaje się natomiast jedyną możliwą do zastosowania w niniejszej sprawie. Z pewnością nie jest dopuszczalne, jak podnosi Rzecznik, aby stwierdzić, że wobec braku możliwości wskazania ww. proporcji, całość wydatków ponoszonych na obsługę finansowo-księgową to wydatki poniesione niezgodnie z przeznaczeniem. Zdaniem GKO za prawidłowością oceny materiału dowodowego przez RKO przemawia w szczególności fakt, że prowadzenie Przedszkola (...) było podstawową częścią działalności Stowarzyszenia (...), a zestawienie zaakceptowane przez Burmistrza (...) bazowało na fakturach korygujących, których autentyczności i wiarygodności nikt nie podważył. Podstaw do takiego podważenia nie widzi także GKO.

Należy podkreślić, że Rzecznik w odwołaniu nie wskazał, jak należałoby uzupełnić materiał dowodowy, ani jaką inną metodę obliczenia wydatków dokonanych niezgodnie z przeznaczeniem powinny przyjąć komisje orzekające. Zdaniem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, wyrażonym na rozprawie przed GKO, dowodem w sprawie może być e-faktura, ale innych dowodów nie ma. Nie wskazał także, jak inaczej powinno zostać ocenione zestawienie zaakceptowane przez Burmistrza (...), ani dlaczego Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych nie wniósł o uzupełnienie materiału dowodowego.

Biorąc pod uwagę powyższe, prawidłowe jest ustalenie RKO, że wydatki dokonane niezgodnie z przeznaczeniem nie przekroczyły kwoty, o której mowa w art. 26 ustawy. Oznacza to, że oboje Obwinionych należało uniewinnić od zarzucanych czynów, dlatego GKO orzekła, jak w sentencji. GKO zwraca jednak uwagę, że RKO powinna przytoczyć jako podstawę wydania orzeczenia przepisy, na podstawie których uniewinniła Obwinionych, tj. art. 26 i 78 ust. 3 ustawy, przede wszystkim w samym orzeczeniu, a nie wyłącznie w uzasadnieniu orzeczenia. GKO uznała jednak, że nie jest to wada dyskwalifikująca to orzeczenie i nie powoduje konieczności przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.