



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 8 lipca 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Tomasz Słaboszowski</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Władysław Budzeń (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Teresa Warszawska</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 lipca 2013 r. odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...) - w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych będącego właścicielem Liceum Ogólnokształcącego w (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt:DB-0965/109/12, którym Komisja Orzekająca uniewinniła Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wydatkowaniu przez Liceum Ogólnokształcące w (...) otrzymanej w 2010 r. i w 2011 r. z budżetu Miasta (...) dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację:

- na dzień 12.01.2011 r. w kwocie 353.705,46 zł,

- oraz na dzień 10.01.2012 r. w kwocie 326.469,02,

gdyż wynagrodzenie organu prowadzącego szkołę - jako podmiotu prawa handlowego (spółka komandytowa), nie jest bezpośrednio związane z realizacją zadań szkoły, na które dotacja została udzielona.

Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarbu Państwa.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w dniu 19.10.2012 r. skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej zwanej RKO) wnioski o uznanie Pana (...), będącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych właścicielem Liceum Ogólnokształcącego w (...), za odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwanej ustawą) – za naruszenie art. 9 pkt. 1 ustawy poprzez wydatkowanie przez Liceum ogólnokształcące w (...) otrzymanej w latach 2010 i 2011 dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotacje na dzień 12.01.2011 r. w kwocie 353.705,46 oraz na dzień 10.01.2012 w kwocie 326.469, 02, gdyż wynagrodzenie organu prowadzącego szkołę, jako podmiotu prawa handlowego (spółka komandytowa), nie jest bezpośrednio związane z realizacją zadań szkoły, na które dotacja została udzielona. Stanowi to naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art.80 ust.3b i ust. 4 ustawy z dnia 1 września 1991 r. o systemie oświaty. Rzecznik wniósł o ukaranie Obwinionego karą upomnienia.

RKO na rozprawach w dniach 14.01.2013 r. i 28.02.2013 r. przy udziale stron na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust.1 pkt.1 ustawy uniewinniła Pana (...) od zarzutu popełnienia czynu z art. 9 pkt 1 ustawy polegającego na wydatkowaniu przez Liceum Ogólnokształcące w (...) otrzymanej, w latach 2010 i 2011 z budżetu Miasta (...), dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotacje na dzień 12.01.2011 r. w kwocie 353.705,46 zł oraz na dzień 10.01.2012 w kwocie 326.469,02 zł, gdyż wynagrodzenie organu prowadzącego szkołę – jako podmiotu prawa handlowego (spółka komandytowa) nie jest bezpośrednio związane z realizacją zadań szkoły, na które została udzielona. W związku z powyższym na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy orzeczono, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

W uzasadnieniu RKO stwierdziła, że Obwiniony w wyjaśnieniach złożonych w czasie rozprawy podał, że „ani złotówka z dotacji nie została przeznaczona na wynagrodzenie organu prowadzącego mimo, że w rozliczeniu wydatków szkoły za dany rok zostało to przedstawione przez obwinionego”. Kwoty 353.835,46 zł za 2010 rok oraz 326.469,09 zł za 2011 rok stanowią ekwiwalent za udostępnienie lokalu na prowadzenie szkoły, który jest własnością spółki. Jednocześnie Obwiniony wniósł o zaliczenie ekwiwalentu za udostępnianie lokalu na prowadzenie szkoły do rozliczenia dotacji.

RKO biorąc pod uwagę przedstawione wyjaśnienia, uznała, że ww. kwoty były wydatkami za udostępnienie lokalu i tym samym zarzut przeznaczenia środków na amortyzację nie jest zasadny. Wydatek na udostępnienie lokalu mieści się w kategorii wydatków bieżących i jest wydatkiem koniecznym i mieści się w kategorii dotacji podmiotowej na finansowania działalności bieżącej.

W ocenie RKO, Obwiniony nie popełnił więc zarzucanego czynu.

Od orzeczenia RKO odwołał się na niekorzyść Obwinionego w dniu 4.04.2013 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

W odwołaniu Rzecznik zarzucił obrazę przepisów art. 9 pkt. 1 art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt. 1 ustawy poprzez błędną wykładnię i wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

W uzasadnieniu Rzecznik stwierdził, że Przedsiębiorstwo Handlowe (...) prowadzi działalność w zakresie wyrobów cukierniczych i jest odrębnym podmiotem w stosunku do (...). Przedsiębiorstwo handlowe nie świadczyło żadnych usług na rzecz (...), a jak stwierdził Obwiniony na rozprawie, przelane kwoty służyły wybudowaniu mieszkań wspólnot. Rzecznik nie zgodził się z orzeczeniem i z uzasadnieniem RKO.

Rzecznik podtrzymał uzasadnienie zawarte we wniosku o ukaranie.

Ponadto Rzecznik stwierdził, że w oparciu o uwarunkowania ustawowe oraz wyrok NSA z 24.03.2008 r. (sygn.akt.II GSK284/08) brak jest podstaw prawnych do finansowania z dotacji: wynagrodzenia komplementariusza i komandytariuszy, kosztów amortyzacji, rekompensaty za udostępnianie lokalu. Tym samym, zdaniem Rzecznika, beneficjent dotacji nie wydatkował części otrzymanych dotacji w 2010 r. 326.469, 02 zł i w 2011 353.,705,46 zł na realizację zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w tym profilaktyki społecznej i tym samym doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 1 ustawy.

Główna Komisja Orzekająca (dalej zwana GKO) na rozprawie w dniu 8 lipca 2013 r. dokonała analizy zebranego materiału dowodowego, orzeczenia RKO i wniesionego przez Rzecznika odwołania.

Na rozprawie GKO włączyła do materiału dowodowego sprawy pismo Prezydenta Miasta (...) z dnia 13.05.2013 r. (WO.4431.215.2013) skierowane do Pana (...) dotyczącego zwrotu w terminie 14 dni części dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem wraz z odsetkami przekazanej w latach 2010 i 2011 w ogólnej kwocie 679.757,48 zł (z tego za 2010 r. - 353.288,46 zł i za 2011 r. - 326.469, 02 zł). W odniesieniu do kwoty za 2010 r. (ww. kwota jest mniejsza o 417 zł, które zostały zwrócone).

Ponadto do materiału dowodowego włączono także odpowiedź (...) Pana z dnia 30.05.2013 r. stwierdzającą niezasadność otrzymanego wezwania do zapłaty, wraz z załącznikami (będącymi już w materiale dowodowym).

GKO stwierdziła, że zgromadzony materiał dowodowy (po uzupełnieniu), jako jeden z czynników warunkujących możliwość rozstrzygnięcia sprawy i wydania orzeczenia, nie jest wystarczający. Szczególnie włączone do akt sprawy pismo Prezydenta Miasta (...) stwierdzające wykorzystanie części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz domagające się zwrotu części dotacji jest nową okolicznością, która wymaga dalszego zbadania, co do uzasadnienia i skuteczności roszczeń podnoszonych przez Miasto (...). W piśmie tym zleciodawca stwierdza jednoznacznie, że część dotacji przydzielonych w latach 2010 i 2011 w łącznej kwocie 697.757,48 zł została wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem i powinna być zwrócona w trybie określonym w art. 252 ust.1 pkt.1 oraz ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

GKO dokonując analizy orzeczenia i uzasadnienia RKO, stwierdziła, że orzeczenie o uniewinnieniu Obwinionego jest przedwczesne, głównie z uwagi na to, że zgromadzony

materiał dowodowy nie pozwala na podjęcie niewątpliwego rozstrzygnięcia, co do niewinności Obwinionego.

Ze sporządzonego w dniu 12.01.2011 r. rozliczenia z dotacji za 2010 r. wynika, że poniesione wydatki wynosiły 469.835 zł, z tego w części B, wiersz V „Wydatki dotyczące wynajmu pomieszczeń za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze” to kwota 600 zł. W rozliczeniu z dnia 10.01.2012 r. za 2011 r. kwoty te wynosiły odpowiednio 426.205 zł i 0.

W dokonanej w dniu 8.05.2012 r. korekcie rozliczenia dotacji za 2010 r. kwota wydatków ogółem wynosi 1.160.701,38 zł, a wydatki w wierszu V „Wydatki dotyczące wynajmu pomieszczeń za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze + amortyzacja” wynoszą 337.760 tys. zł.

W korekcie rozliczenia dotacji za 2011 r. z dnia 8.05.2012 r. wydatki ogółem to kwota 1.089.835,38 zł, a wydatki w wierszu V „Wydatki dotyczące wynajmu pomieszczeń za zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze + amortyzacja” wynoszą 337.160 tys. zł.

Z dokonanej analizy porównawczej złożonych rozliczeń i korekt do tych rozliczeń wynika, że w rozliczeniu za 2010 r. w wierszu V kwota wynosząca 337.760,30 zł, stanowi wynajem pomieszczeń 600 zł i amortyzacja 337.160,38 zł. W korekcie za 2011 r. amortyzacja wynosi 337.160,38 zł.

W przedstawionych na rozprawie w dniu 14 stycznia 2013 r. wyjaśnieniach Obwiniony stwierdził „Ani złotówka nie była wypłacona jako wynagrodzenie dla organu prowadzącego, wszystkie te pieniądze, to jest ekwiwalent za udostępnienie lokalu. W myśl art.80 ustawy o systemie oświaty wszystkie szkoły publiczne, a ta szkoła jest szkołą publiczną, wszystkie szkoły nie wymienione w art. 79 prowadzą gospodarkę finansową według zasad określonych przez organ lub podmiot prowadzący szkołę, zatem to organ klasyfikuje koszty”. RKO między innymi na tej podstawie orzekła o uniewinnieniu, na podstawie art.78 ust.3 w związku z art.78 ust.1.pkt.1 ustawy.

GKO stwierdziła również, że kwota w rozliczeniach kwot 679.757,48 zł wykorzystana w latach 2010 i 2011 – według stanowiska Prezydenta Miasta (...) niezgodnie z przeznaczeniem - określana była w rozliczeniach i wyjaśnieniach Obwinionego - jako wynagrodzenie organu prowadzącego, amortyzacja oraz ekwiwalentem za udostępnianie lokalu. W odniesieniu do dwóch pierwszych pojęć GKO stwierdziła brak podstaw do pokrywania tych kategorii wydatków z dotacji i tym samym ujmowania ich w rozliczeniach. Takie stanowisko reprezentuje również RKO.

GKO uznała też, że nie ma podstaw formalnych i prawnych, aby potraktować amortyzację jako ekwiwalent za udostępnianie lokalu chyba, że sam Obwiniony błędnie określa mianem amortyzacji właśnie sam koszt udostępnienia lokalu. Ponadto trudno uznać przekazywane co miesiąc przez (...) przelewy środków do (...) - za ekwiwalenty za udostępnianie lokali, z powodu dużej rozpiętości kwot sięgających od 2.500 do 82.000 zł. Nie ma bowiem, podstawy określającej wysokość kwoty przelewanych środków, ani podstawy i tytułu dokonania takich przelewów, z uwagi na to, że właścicielem pomieszczeń szkoły jest (...), a nie Spółka (...), chyba że sam Obwiniony wykaże takie powiązanie jako specyficzny sposób rozliczenia tej konkretnej dotacji.

GKO podziela stanowisko RKO odnoszące się do stwierdzenia, że „podstawą dokonania wydatku są dokumenty finansowe (rachunki, faktury), na których powinna być zamieszczona adnotacja o wysokości kwoty. Negatywnie odniesiono się natomiast do wyjaśnień Obwinionego, iż zamieszczanie na przelewach do (...) adnotacji iż dotyczą rozliczania dotacji jest wystarczające do stwierdzenia o podstawie i zasadności ich kwalifikacji jako ekwiwalentu za udostępnianie lokali.

W odniesieniu do orzeczenia i uzasadnienia RKO, GKO nie kwestionuje celowości i zasadności finansowania z dotacji wydatków związanych z wynajmem (utrzymaniem) pomieszczeń Szkoły. Przyjęcie jednak przez RKO wyłącznie ustnego wyjaśnienia Obwinionego do

protokołu, iż wydatki te są ekwiwalentem za udostępnianie lokali, wobec uprzednich ich kwalifikacji opartych o dokumenty wskazuje, iż nie są to okoliczności uzasadniające zastosowanie na tym etapie art.78 ust. 1 pkt.1 ustawy, a zatem uniewinnienie jest zdaniem GKO przedwczesne. Wymaga ono dalszego wyjaśnienia sprawy, tym bardziej, że tezy Obwinionego nie znajdują potwierdzenia właśnie w dokumentacji sprawy.

GKO nie podziela również stwierdzenia Obwinionego co do możliwości samodzielnego klasyfikowania kosztów przez organ prowadzący szkołę - w ramach określonej przez ten organ gospodarki finansowej – w odniesieniu do wydatków realizowanych ze środków dotacji. Zakres wydatków finansowanych z dotacji określa art. 80 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a ponoszone koszty (wydatki) powinny mieć podstawę prawną i muszą być odpowiednio udokumentowane dowodami księgowymi.

Dowody księgowe są podstawą ewidencji kosztów (wydatków), w oparciu o którą sporządza się i przekazuje rozliczenia wykorzystania otrzymanej dotacji.

GKO podzieliła tym samym przedstawiony przez Rzecznika w odwołaniu wnioski o uchylenie orzeczenia RKO i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Podzieliła również stanowisko, zgodnie z którym wynagrodzenia komplementariusza i komandytariuszy oraz amortyzacja nie powinny być uwzględniane i tym samym finansowane z otrzymanej dotacji. Natomiast GKO uważa, iż z dotacji powinny być finansowane i uwzględniane w rozliczeniu koszty (wydatki) ponoszone na wynajem i utrzymanie lokali (pomieszczeń) Szkoły, w których odbywają się zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, będące własnością organu prowadzącego, lub podmiotu wynajmującego pomieszczenia. Jednakże rozwiązanie takie powinno mieć odpowiednią podstawę prawną, kalkulację kosztów oraz potwierdzenie w dokumentach.

GKO zwraca uwagę na stosowany tryb rozliczania dotacji. Zgodnie z § 6 ust.4 Uchwały Rady Miasta (...) Nr 574 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, dotowany zobowiązany jest do składania do dnia 20 stycznia roku następnego rocznego rozliczenia dotacji za rok ubiegły. Obwiniony złożył takie rozliczenia za rok 2010 w dniu 12.01.2011 oraz za rok 2011 w dniu 10.01.2012 r. W rozliczeniu za 2010 r. Obwiniony wykazał, iż kwota otrzymanej dotacji wynosiła 823.541 zł, a wykorzystana 823.541 zł, pomimo określenia wydatków ogółem na poziomie 469.835,54 zł. Natomiast w sprawozdaniu za 2011 r. wykazał, że otrzymana dotacja to kwota 752.675 zł, dotacja wykorzystana 752.675 zł, a poniesione wydatki to kwota 426.205,98 zł. Zarówno z jednego i drugiego rozliczenia wynikały różnice pomiędzy wielkością otrzymanych i wykorzystanych dotacji (takie same sumy), a poniesionymi wydatkami. Za 2010 r. różnica wynosi 353.705,46 zł i za 2011 r. 326.649,02 zł. Z braku odpowiednich działań ze strony Prezydenta Miasta (...), udzielającego dotacje, należy wnioskować, że przesyłane rozliczenia nie były w dostatecznym stopniu analizowane i weryfikowane, a to wynika z postanowień § 6 ust. 5 i 6 ww. uchwały.

Wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem części dotacji za 2010 i 2011 r. zostało ujawnione podczas kontroli doraźnej inspektora wydziału kontroli Urzędu Miejskiego w (...) przeprowadzonej w dniach 3.04 – 27.04.2012 r.

GKO uważa taki stan rzeczy za nieprawidłowy, pozostający w sprzeczności zarówno z art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jak i § 6 ust.5 i 6 uchwały Rady Miasta (...) nr 574.

Niezależnie od powyższego GKO stwierdziła, że (z uwagi na Pismo Prezydenta Miasta (...) z dnia 13.05.2013 r. wzywającego Liceum Ogólnokształcące w (...) do zwrotu części dotacji za lata 2010 i 2011 wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w ogólnej kwocie 679.757, 48 zł), pierwszeństwo w zakresie uznania lub nie uznania za wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem ww. kwoty dotacji pozostaje w zakresie zlecniodawcy (organu, lub podmiotu przyznającego dotację), a powstałe ewentualnie rozbieżności w tym zakresie podnoszone przez beneficjenta

środków powinny być rozstrzygane na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach.

Tym samym należy uznać, że GKO - podobnie jak i RKO - są właściwe do dokonania oceny oraz wydania orzeczenia, co do zgodności z przeznaczeniem wydatkowania części dotacji w przypadku wyjaśnienia niewątpliwego całego stanu faktycznego, na co mają wpływ także aktualne działania przedstawicieli Miasta (...).

Ponadto GKO zwraca uwagę na postanowienia art.1 pkt.17 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2013 r. poz.827) oraz na uzasadnienie do tej ustawy. W ustawie tej w art.1 pkt.17 lit. c znowelizowany został – z terminem wejścia w życie 1.09.2013 r. – art. 80 ust. 3d. Treść nowelizacji powinna być brana pod uwagę w ponownym rozstrzygnięciu tej sprawy w trybie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.