



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Arkadiusz Babczuk
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Janusz Sarnowski
	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Paweł Biedka (<i>spr.</i>)
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry,**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2018 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę w imieniu Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt: RKO/7100/27/17, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie przypisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kierownika w (...) Domu Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi (...) - odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności

Sygn. akt BDF1.4800.82.2017

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dokonaniu w okresie od 31 marca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r., ze środków pochodzących z dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych gminie, wydatków na zakup gotowych posiłków w formie usługi gastronomicznej świadczonej przez firmę zewnętrzną, przeznaczonych dla uczestników skierowanych na pobyt dzienny o łącznej wartości 89.451,32 zł, co dotyczyło następujących wydatków dokonanych na podstawie faktur wystawionych przez PPHU (...)

numer faktury	wartość faktury (zł)	kwota wydatku (zł)	data wydatku (data czynu)	wysokość wydatku poniesionego z dotacji na zadanie zlecone (zł)
14/P2/01/2014	8138,88	800,00	31.01.2014.	7588,88
		7338,88	31.03.2014.	
61/P2/02/2014	8432,64	7407,64	28.04.2014.	7707,64
		1025,00	06.03.2014.	
115/P2/02/2014	8303,04	1230,00	11.04.2014.	7503,04
		7073,04	30.04.2014.	
164/P2/04/2014	6989,76	6989,76	20.05.2014.	6259,76
210/P2/05/2014	8164,80	8164,80	17.06.2014.	7414,80
261/P2/06/2014	7776,00	705,00	03.07.2014.	7071,00
		7026,00	16.07.2014.	
296/P2/07/2014	8942,40	555,00	06.08.2014.	8387,40
		8432,40	20.08.2014.	
316/P2/08/2014	7776,00	355,00	08.09.2014.	7421,00
		7421,00	16.09.2014.	
355/P2/09/2014	8579,52	750,00	30.09.2014.	7829,52
		7829,52	17.10.2014.	
404/P2/10/2014	9391,68	950,00	04.11.2014.	8441,68
		8441,68	18.11.2014.	
443/P2/11/2014	7499,52	7499,52	8.12.2014.	6614,52
487/P2/12/2014	8182,08	8182,08	29.12.2014.	7212,08
Suma	98176,32	98176,32		89451,32

czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) w związku z § 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238, poz. 1586 z późn. zm.)

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

orzeka

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 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.), 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

W dniu 28 marca 2017 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach - zwanej dalej RKO, wpłynął wniosek Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ukaranie (...), zatrudnionego w dniu popełnienia zarzucanych mu czynów na stanowisku Kierownika (...) Domu Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi (...) - zwanym dalej (...), karą upomnienia za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.), zwanej dalej uondfp.

W pierwszej kolejności RKO, realizując obowiązek wynikający z art. 24 ust. 1 uondfp, ustaliła, że dla potrzeb niniejszej sprawy nie ma zastosowania art. 11 uondfp, w brzmieniu obowiązującym w chwili popełnienia czynu lecz art. 11 ust. 1 uondfp w brzmieniu analogicznym do wcześniejszej treści art. 11 uondfp, a wobec faktu, że zmiana przepisu nie skutkuje powstaniem sytuacji prawnej Obwinionego, która byłaby dla niego względniejsza w przypadku stosowania ustawy dotychczasowej uznano, że właściwe jest stosowanie ustawy nowej, w brzmieniu określonym art. 11 ust. 1 uondfp.

RKO ustaliła, że (...), będąca jednostką budżetową gminy, realizowała zadanie polegające na zapewnieniu możliwości spożywania gorących posiłków osobom z zaburzeniami psychicznymi. Dostawę gotowych posiłków (catering) zapewniono poprzez zawarcie umowy w dniu 27 grudnia 2013 r. z (...). Za wykonanie przedmiotowej usługi wykonawca wystawił dwanaście miesięcznych faktur na łączną kwotę 98 176,32 zł – pierwsza z dnia 31 stycznia 2014 r., ostatnia z dnia 29 grudnia 2014 r. Należności regulowane były częściowo z dotacji

celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, a częściowo z dotacji z budżetu państwa na zadania własne gminy w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Stosownie do dalszych ustaleń, według RKO łączna kwota wydatków wyniosła 98 176,32 zł, z czego 89 451,32 zł pochodziło z dotacji na zadania zlecone.

Poczynione ustalenia faktyczne nie budziły wątpliwości, a ponadto nie były kwestionowane przez strony. Z uwagi na powyższe RKO zważyła, że zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), zwanej dalej ufp, jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Stosownie do § 15 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238, poz. 1586 z późn. zm.), zwanego dalej rozporządzeniem, środowiskowy dom samopomocy umożliwia uczestnikom skierowanym na pobyt dzienny spożywanie gorącego posiłku, przyznanego w ramach zadania własnego gminy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm.), zwanej dalej ups, lub w ramach treningu kulinarnego. W ocenie RKO zapewnienie gorącego posiłku – w ramach realizacji zadania zleconego – może być realizowane wyłącznie w drodze treningu kulinarnego, a wobec ustalonego stanu faktycznego działania Obwinionego wypełniają znamiona czynu określonego w art. 11 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków – w niniejszej sprawie Obwiniony miał dopuścić się naruszenia art. 44 ust. 2 ufp. Zdaniem RKO legalność poniesionych wydatków należy oceniać z uwzględnieniem § 15 rozporządzenia oraz źródła finansowania. Zważywszy, że wydatki na zapewnienie posiłków były finansowane z dotacji celowej na zadanie zlecone, to można było ich dokonać wyłącznie na zapewnienie posiłków w ramach treningu kulinarnego. Zdaniem RKO „trening” oznacza ćwiczenia wykonywane w celu uzyskania większej sprawności, natomiast wyraz „kulinarny” odnosi się do czynności związanych z przygotowaniem potraw. W konsekwencji nie można podzielić opinii Obwinionego, w myśl której trening kulinarny to wszelkiego rodzaju zadania umożliwiające spożywanie posiłków, w tym kształtowanie umiejętności posługiwania się sztucami, sposób przygotowania stołu, wydawanie posiłku i sprzątnięcie po jego ukończeniu.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO przywołała art. 53 ust. 1 ufp, zgodnie z którym kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp, stosownie do którego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Kierownikiem takiej jednostki w chwili popełnienia czynu był obwiniony (...), który podpisał umowę na usługę gastronomiczną i zatwierdzał dokonywanie wydatków na zakup gotowych posiłków.

W dalszej części uzasadnienia RKO zauważyła, że Obwiniony nie działał w zamiarze popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednak dopuścił się go wskutek niedołożenia należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Następnie RKO uwzględniła treść art. 36 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym, w przypadku zasługującym na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, odstąpić od wymierzenia kary. Zdaniem RKO, w świetle tego przepisu, należy wziąć pod uwagę:

- a) działanie w warunkach konieczności ujednoczenia zasad korzystania przez wszystkich beneficjentów z możliwości korzystania z posiłków,
- b) brak uszczerbku finansowego dla sektora finansów publicznych,
- c) dotychczasową niekaralność Obwinionego.

W konsekwencji RKO, orzeczeniem z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt: RKO/7100/27/17) uznała (...)winnym naruszenia art. 44 ust. 2 ufp, w zw. z § 15 rozporządzenia, poprzez dokonanie w okresie od 31 marca do 31 grudnia 2014 r. z *„środków pochodzących z dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych gminie, wydatków na zakup gotowych posiłków w formie usługi gastronomicznej świadczonej przez firmę zewnętrzną, przeznaczonych dla uczestników skierowanych na pobyt dzienny o łącznej wartości 89 451,32 zł”* i odstąpiła od wymierzenia kary.

Od powyższego orzeczenia odwołanie złożył Obwiniony wnosząc o jego uchylenie w całości i uniewinnienie. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie prawa materialnego tj.:

- 1) §15 rozporządzenia, poprzez przyjęcie, że trening kulinarny polega wyłącznie na przyrządzaniu potraw, podczas gdy pojęcie to ma znacznie szerszy zakres znaczeniowy i obejmuje również wypakowanie posiłków, przeniesienie ich do jadalni,

ułożenie zastawy, uporządkowanie miejsca spożywania posiłku i naukę posługiwania się sztućcami;

- 2) art. 11 ust. 1 uondfp, w związku z art. 44 ust. 2 ufp, poprzez jego zastosowanie w sytuacji, gdy dokonywanie wydatków ze środków pochodzących z dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych gminie odbywało się na podstawie § 15 rozporządzenia, tzn. w ramach treningu kulinarnego.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W niniejszej sprawie stan faktyczny nie jest sporny, a ustalenia poczynione przez RKO w toku wcześniejszego postępowania GKO uznaje za własne.

Pierwszym obowiązkiem GKO jest ustalenie, czy w sprawie znajduje zastosowanie art. 24 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. W niniejszej sprawie do naruszenia doszło wielokrotnie w okresie od 31 stycznia do 29 grudnia 2014 r. W czasie popełnienia czynu, stosownie do art. 11 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. W wyniku zmian dokonanych w roku 2017 dotychczasową treść przepisu oznaczono jako art. 11 ust. 1, przy czym jego brzmienie pozostało bez zmian. W tym stanie rzeczy podstawą orzekania przez GKO jest art. 11 ust. 1 uondfp, albowiem przepis obowiązujący w czasie popełnienia czynu nie jest względniejszy dla sprawcy.

Zgodnie z art. 44 ust. 2 ufp, jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W myśl § 15 rozporządzenia, środowiskowy dom samopomocy umożliwia uczestnikom skierowanym na pobyt dzienny spożywanie gorącego posiłku, w ramach zadania gminy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm.) lub w ramach treningu kulinarnego.

W niniejszej sprawie osią sporu jest sposób rozumienia pojęcia „trening kulinarny”, które wobec braku legalnej definicji wymaga dookreślenia w drodze wykładni językowej. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN trening jest ćwiczeniem wykonywanym w celu uzyskania większej sprawności w uprawianej dyscyplinie sportu lub ćwiczenie umiejętności innych niż sportowe. W stanie faktycznym sprawy – wobec braku elementu sportowego – zastosowanie znajdzie druga część przywołanej definicji, odnosząca się do ćwiczenia wszelkich umiejętności, a więc również kulinarnych. Z akt sprawy, a także z przywołanych przez Obwinionego argumentów, w tym również dowodów, nie można wnosić o mającym mieć miejsce jakimkolwiek ćwiczeniu umiejętności, np. kulinarnych. Stan faktyczny sprawy pozwala na stwierdzenie, że miało miejsce, co najwyżej umożliwienie spożywania gorącego posiłku, a to wypełnia jedynie hipotezę § 15 rozporządzenia w części pierwszej, która nie obejmuje stanu faktycznego określanego mianem treningu kulinarnego.

Użyty w przywołanym § 15 rozporządzenia przymiotnik „kulinarny” również wymaga wskazania definicji językowej, niezbędnej dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Słownik Języka Polskiego PWN podaje, że wyraz „kulinarny” oznacza działanie związane z przyrządzaniem i gotowaniem potraw. W świetle zebranego materiału dowodowego można wnioskować, że beneficjenci świadczeń nie wykonywali jakichkolwiek czynności polegających na przyrządzaniu lub gotowaniu potraw. Co więcej, materiał dowodowy pozwala stwierdzić, że ich aktywność ograniczała się do spożywania posiłków. Czynność ta mogła być realizowana jako zadanie własne gminy ale nie jako trening kulinarny, który jest finansowany z dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej.

Przedstawione wyżej okoliczności jednoznacznie wskazują, że tok rozumowania RKO był prawidłowy oraz na bezzasadność argumentacji odwołania.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. W świetle stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy doszło do takiego naruszenia albowiem środki z dotacji celowej, które miały być wykorzystane na potrzeby treningu kulinarnego zostały wydatkowane na inne cele – spożywanie gorącego posiłku, które powinno być realizowane w ramach zadania własnego gminy, o którym mowa w przywołanym wyżej art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ups.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 uondfp odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, a w konsekwencji winę można przypisać określonej osobie, gdy naruszenia można było uniknąć przy dołożeniu należytej staranności. Zgodnie z ugruntowanym poglądem orzecznictwa stwierdzenie, że w danej sytuacji sprawca nie dochował należytej staranności nie jest wystarczające, konieczne jest również wskazanie sposobu postępowania, które nie prowadziłyby do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Na gruncie niniejszej sprawy Obwiniony miał możliwość zapewnienia gorącego posiłku wykonując zadanie własne gminy, miał również taką możliwość realizując zadanie zleconego z zakresu administracji rządowej, przy wykorzystaniu dotacji celowej z budżetu państwa. W tym ostatnim przypadku zapewnienie posiłku mogło mieć miejsce wyłącznie w ramach treningu kulinarnego. Z zebranego materiału dowodowego nie wynika, że prowadzony był jakikolwiek trening kulinarny, co więcej, pozwala on stwierdzić, że w rzeczywistości doszło jedynie do zapewnienia gorącego posiłku.

Zaskarżonym orzeczeniem Obwiniony został uznany winnym popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a organ pierwszej instancji zastosował art. 36 uondfp i odstąpił o wymierzenia kary. Prawdopodobnie zastosowanie tego przepisu nie może podlegać ocenie GKO skutkującej ewentualną zmianą sentencji orzeczenia w kierunku wymierzenia kary z uwagi na fakt, że odwołanie wniósł wyłącznie Obwiniony, a nie rzecznik dyscypliny finansów publicznych. Wynika to z treści art. 146 ust. 1 zdanie pierwsze uondfp, zgodnie z którym Główna Komisja Orzekająca może ukarać obwinionego, gdy wniesiono odwołanie na jego niekorzyść, a to w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Mając na uwadze powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.