



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 listopada 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Iwona Bendorf-Bundorf
	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 listopada 2013 r. odwołania **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z dnia 9 kwietnia 2013 r., nr KDF-53/9/2013, którym uniewinniono Obwinionego (...), zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu (...), od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2010 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), polegającego na tym, że w okresie od 8 lutego do 31 grudnia 2010 r. ze środków pochodzących z dotacji udzielonej z Urzędu Miasta (...) wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem kwotę 278 928,57 zł.

W czasie kontroli nie przedstawiono żadnych dokumentów potwierdzających zawarcie jakiegokolwiek stosunku prawnego dot. świadczenia usług edukacyjnych bezpośrednio przez nauczycieli na rzecz szkół prowadzonych przez (...).

Przedmiotem umowy zawartej przez (...) reprezentowaną przez (...) – Prezesa Zarządu z (...) reprezentowaną przez (...) – Prezesa Zarządu było świadczenie usług w zakresie rozliczania dotacji budżetowych otrzymywanych na prowadzenie szkół. Usługi takie nie mają nic wspólnego z realizacją zadań szkół w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Zadania tego typu mają charakter wyłącznie organizacyjno-finansowy. Ponadto należy zauważyć, iż organ prowadzący szkoły (...) posiadał w kontrolowanym okresie własne służby finansowe (własny dział księgowości), dodatkowo miał również zawartą umowę z Biurem rachunkowym Pani (...) oraz z firmą (...).

Wynagrodzenia pracowników administracji (wraz z pochodnymi) jak wynika z dostarczonych kontrolującym dokumentów są wynagrodzeniami pracowników (...) (organu prowadzącego). Wynagrodzenia te nie mają związku z realizacją zadań szkół prowadzonych w (...) w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.

Przedmiotem umowy zawartej przez (...) reprezentowaną przez (...) – Prezesa Zarządu z (...) ” spółka partnerska było opracowanie rozwiązań ewidencyjnych oraz wzorów dla potrzeb rozliczania dotacji. Usługi takie nie mają nic wspólnego z realizacją zadań szkół w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Zadania tego typu mają charakter wyłącznie organizacyjno-finansowy. Ponadto należy zauważyć, iż organ prowadzący szkoły (...) posiadał w kontrolowanym okresie własne służby finansowe (własny dział księgowości), dodatkowo miał również zawartą umowę z Biurem rachunkowym Pani (...) z (...) oraz z firmą (...).

Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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 przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożył 10 stycznia 2013 r. Prezydent Miasta (...). Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach 8 lutego 2013 r. wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Pana (...) pełniącego funkcję - Prezesa Zarządu (...), określonego w art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą. Wnioskiem o ukaranie z 7 marca 2013 r. Rzecznik wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

W przedmiotowej sprawie odbyły się rozprawy w dniach: 4 kwietnia i 9 kwietnia 2013 r. W orzeczeniu z 9 kwietnia 2013 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach, uniewinniła Pana (...) na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy w zakresie czynu określonego w art. 9 pkt 1 ustawy, polegającego na wydatkowaniu w okresie od 8 lutego do 31 grudnia 2010 r., dotacji pochodzącej z Urzędu Miasta (...) na łączną kwotę 278.928,57 zł, na którą składało się w sumie 851 płatności dokonanych przez dziesięć placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której prezesem zarządu był Obwiniony.

W uzasadnieniu Komisja Orzekająca I instancji uznała, że przeznaczenie dotacji określone jest w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Ustawodawca w art. 90 ust. 3d wskazanej ustawy określił, iż dotacje są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystywane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły. Ustawa o systemie oświaty nie definiuje określenia „wydatki bieżące”, którym się posługuje, zakres tego pojęcia zawarty jest w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885). Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, dotacje przyznawane na podstawie art. 90 ust. 2a, 2b i 3 ustawy o systemie oświaty mają charakter dotacji podmiotowych. Obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego jest udzielenie dotacji publicznym i niepublicznym szkołom na każdego ucznia. Kluczowym zagadnieniem jest podanie faktycznej liczby uczniów w terminach określonych przez organ stanowiący w uchwale określającej tryb

udzielania i rozliczania dotacji. Dalej w uzasadnieniu wskazano, iż ustawa o systemie oświaty nie zawiera żadnego przepisu przewidującego, że dotacja jest dotacją celową. Dotacje te są dotacjami podmiotowymi w rozumieniu art. 131 i art. 218 ustawy o finansach publicznych. Ustawa o systemie oświaty nie przewiduje możliwości rozliczania dotacji i kontroli ich rozliczania w szerszym zakresie niż liczba uczniów i wskazuje na fakt legitymowania się prawem do prowadzenia szkoły. Komisja Orzekająca I instancji podkreśliła w uzasadnieniu, że jedyną dopuszczalną formą kontroli dotacji dla szkoły może być rozliczenie faktycznej liczby uczniów, na które przyznawane są dotacje. Ustawa o systemie oświaty nie daje podstaw prawnych do nałożenia na szkołę obowiązku przeznaczenia środków pochodzących z dotacji na określone cele i ogranicza możliwość wydatkowania tych środków do działalności bieżącej szkoły.

Do orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji zdanie odrębne złożył członek składu orzekającego Pan (...). W zdaniu odrębnym wskazano co następuje.

W art. 90 ustawy o systemie oświaty dodano ust. 3e, który stanowi, iż organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek. Zatem Miasto (...) miało nie tylko prawo, ale również obowiązek skontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych na funkcjonowanie szkół prowadzonych przez spółkę (...), której prezesem jest Obwiniony. Składający zdanie odrębne podzielił również pogląd zaprezentowany w zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, że większość wskazanych w zawiadomieniu wydatków wykracza poza zakres wyznaczony przez art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, gdyż nie wiąże się z dofinansowaniem realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenie, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Zdaniem zgłaszającego zdanie odrębne, jedynie wydatki dokumentowane fakturami wystawianymi przez Obwinionego prowadzącego działalność gospodarczą na Spółkę, której Obwiniony jest Prezesem, a dotyczące usług edukacyjnych można – nawet przy uwzględnieniu wątpliwości zaprezentowanych w zawiadomieniu – traktować, jako wydatki mieszczące się w dyspozycjach przepisów ustawy o systemie oświaty.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych 13 maja 2013 r. złożył odwołanie od orzeczenia na niekorzyść Obwinionego, którym wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił obrazę art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy, jak również obrazę

prawa materialnego mającą istotny wpływ na wynik sprawy, polegającą na niewłaściwej wykładni przepisu art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

W uzasadnieniu wskazał, co następuje.

Komisja Orzekająca I instancji błędnie przyjęła wykładnię przepisu art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty uznając, że ustawodawca nie wskazuje definicji „wydatków bieżących” i ogólnie przedstawiła ich wykładnię definiowaną przez ustawę o finansach publicznych. W żaden sposób nie odniosła się do zarzutu wskazanego przez zawiadamiającego i następnie we wniosku o ukaranie; a jedynie podała, że dotacja w kwestii rozliczenia i kontroli może odbyć się jedynie pod względem faktycznej liczby uczniów, na które przyznawana są dotacje. Nadto wskazała, że ustawa o systemie oświaty nie daje podstaw prawnych do nałożenia na szkołę obowiązku przeznaczenia środków pochodzących z dotacji na cele i ogranicza możliwości wydatkowania tych środków do działalności bieżącej szkoły. Zdaniem Rzecznika z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić, gdyż z analizy art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, wprowadzone zostało pojęcie wydatków bieżących, zezwalające na przeznaczenie dotacji wyłącznie, na pokrycie tych wydatków. Dalej Rzecznik podniósł w uzasadnieniu odwołania, iż należy bezsprzecznie zgodzić się z poglądem zaprezentowanym w zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, iż wskazane w zawiadomieniu wydatki wykraczają poza zakres wyznaczony w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, gdyż w żaden sposób nie wiążą się z dofinansowaniem realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.

W piśmie z 21 maja 2013 r. obrońca Obwinionego, wniósł o utrzymanie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w mocy oraz odniósł się do wniesionego przez Rzecznika odwołania od tego orzeczenia.

W zakresie podniesionych przez Rzecznika zarzutów wskazał, co następuje.

Wykładnia art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty dokonana przez Regionalną Komisję Orzekającą nie ma wpływu na wynik sprawy i przypisanie odpowiedzialności z art. 9 pkt 1 ustawy. Dla przypisania odpowiedzialności konieczne jest łączne spełnienie znamion tego przepisu, tj. wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz określenie tego przeznaczenia przez udzielającego dotację. W przedmiotowej sprawie przez wzgląd, iż donator, czyli Miasto (...) nie określa przeznaczenia dotacji, gdyż jej przeznaczenie, jako dotacji podmiotowej określone jest w ustawie, to logicznym jest, że nie są spełnione

przesłanki z art. 9 pkt 1 ustawy. Donator jest właściwy do określenia przeznaczenia dotacji tylko w przypadku dotacji celowej, wskazując rodzaj wydatku i cel, jaki beneficjent winien osiągnąć. Tym samym wykładnia dokonana przez Komisję Orzekającą I instancji, dotycząca zakresu kontroli nie ma wpływu na przypisanie odpowiedzialności. Ponadto Obrońca wskazał, że skoro przepis art. 9 pkt 1 ustawy przewiduje sankcję, zatem jako przepis represyjny nie powinien być interpretowany inaczej niż jego treść literalna. W piśmie wskazano dodatkowo, iż odnosząc się do wydatków kwestionowanych należy wskazać, że są one związane z ogólną organizacją i funkcjonowaniem szkół (...) i proporcjonalna część tych kosztów winna podlegać rozliczeniu z dotacji, jako wydatek bieżący. Szkoła nie posiada odrębnej osobowości prawnej, a w obrocie prawnym działa za pośrednictwem osoby prowadzącej, która ma obowiązek zapewnić obsługę administracyjną, finansową oraz organizacyjną. W zakres tej obsługi wchodzi także pomoc prawna. Takimi kosztami wspólnymi są także koszty obsługi kadrowej, księgowej, administracyjnej, finansowej.

Główna Komisja Orzekająca odnosząc się do zastrzeżeń, wskazanych przez stronę skarżącą rozważyła, co następuje.

Obwinionemu zarzucono naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego znamiona określone zostały w art. 9 pkt 1 ustawy. Kierując się dyspozycją art. 19 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą odpowiedzialności ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w dacie jego popełnienia. Główna Komisja Orzekająca, podjęła się w pierwszej kolejności ustalenia relacji między działaniami zarzucanymi Obwinionemu oraz znamionami naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 9 pkt 1 ustawy.

W przedmiotowej sprawie Obwinionemu zarzucono wydatkowanie środków pochodzących z dotacji udzielonej z Urzędu Miasta (...) niezgodnie z przeznaczeniem. Należy w tym miejscu wskazać, iż zgodnie z art. 9 pkt 1 ustawy, czynem stanowiącym podstawę pociągnięcia do odpowiedzialności jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację. W konsekwencji należy zauważyć, że zakres odpowiedzialności nie obejmuje wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, jeżeli nie zostało ono określone przez udzielającego dotację. W związku z tym, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej dla wypełnienia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 1 ustawy, może dojść wówczas, gdy środki

pochodzące z dotacji wydatkowane zostały niezgodnie z przeznaczeniem oraz wyłącznie wtedy, gdy zakres, przeznaczenie tych środków pozostaje konsekwencją decyzji podmiotu udzielającego dotację. Kontynuując, należy w pierwszej kolejności zidentyfikować podmiot udzielający dotacji, a następnie ustalić, czy w zakresie swobody jego działania pozostaje określenie przeznaczenia środków przekazywanych w formie dotacji.

Mając na uwadze powyższe wskazania, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż podmiotem udzielającym dotacji jest zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest zarząd jednostki samorządu terytorialnego. W art. 90 ust. 1 oraz 2 ustawy o systemie oświaty wskazano, że niepubliczne placówki oświatowe otrzymują dotację odpowiednio z budżetu gminy oraz z budżetu powiatu. Ustawa o systemie oświaty określiła źródło finansowania dotacji; natomiast zgodnie z art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd. W przedmiotowej sprawie, dotacje ujęte zostały w budżecie miasta na prawach powiatu (...), zatem udzielającym dotacji jest miasto na prawach powiatu (...), którego budżet wykonywany jest przez Prezydenta Miasta (...). W przedmiocie dotacji przysługujących szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, podmiotem udzielającym tych dotacji jest odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego. W kontekście podmiotowego upoważnienia do dysponowania środkami w przedmiotowym zakresie należy również wskazać przepis art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) zgodnie, z którym o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej, w tym jej częścią oświatową, decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Podmiotem udzielającym dotacji określonych w art. 90 ustawy o systemie oświaty jest jednostka samorządu terytorialnego, przy czym o przeznaczeniu środków decyduje organ stanowiący tej jednostki przyjmując uchwałę budżetową, natomiast wykonuje wydatki z tym związane organ wykonawczy tej jednostki.

W kontekście znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 9 pkt 1 ustawy należy ustalić, czy organy jednostki samorządu terytorialnego mogą określić przeznaczenie środków przekazywanych niepublicznym placówkom oświatowym. W odniesieniu do udzielenia dotacji, zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala w tym zakresie wyłącznie tryb udzielenia. Ustawa nie przewiduje możliwości określenia przez organ jednostki samorządu

terytorialnego przeznaczenia udzielanej dotacji, które określone zostało wprost w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Wskazany przepis nie zawiera żadnego upoważnienia dla organów jednostki samorządu terytorialnego do wpływania na kierunki wydatkowania tych środków, czy proporcje realizacji poszczególnych rodzajów wydatków. Główna Komisja Orzekająca uznała więc, iż w przedmiotowej sprawie podmiotem udzielającym dotacji bez wątpliwości jest jednostka samorządu terytorialnego, jednakże żaden z organów jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do określenia przeznaczenia środków przekazywanych w formie dotacji na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty. Uwzględniając powyższe Główna Komisja Orzekająca ustaliła, iż w przedmiotowej sprawie należy uznać, że wydatkowanie środków z dotacji, nawet w przypadku uznania, że było ono niezgodne z przeznaczeniem, nie może być podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ze względu na to, iż dochodzenie takiej odpowiedzialności może mieć miejsce wyłącznie w przypadkach, kiedy o przeznaczeniu środków może decydować podmiot jej udzielający. W związku z powyższym Główna Komisja Orzekająca nie podjęła się oceny tego, czy w przypadku wymienionych we wniosku o ukaranie płatności doszło do wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w ustawie o systemie oświaty.

Mając powyższe na uwadze Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.