



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH O
NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 25 listopada 2019 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Bielecki (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Mikołajczyk
	<i>Członek GKO:</i>	Katarzyna Ronikier-Dolańska
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 listopada 2019 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję prowadzącej szkoły niepubliczne: Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych (...)i Policealną Szkołę Zawodową (...) w (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 3 czerwca 2019 r. sygn. akt DB-0965/22/19, którym Komisja Orzekająca uznała (...) winną popełnienia czynu z **art. 9 pkt 1** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.), polegającego na wykorzystaniu otrzymanej dotacji oświatowej niezgodnie z przeznaczeniem, tj. rozliczenie z dotacji wydatków niezwiązanych bezpośrednio z realizacją bieżących zadań szkół w zakresie edukacji w wysokości 8.017,00 zł. Kwestionowana wartość dokonanych wydatków odliczona z dotacji oświatowej przypadającej na Liceum Ogólnokształcące wynosi 2.384,21 zł, a na Policealną Szkołę Zawodową – 5.632,79 zł.

Lp.	Nr faktury	Data faktury	Kwota f-ry brutto	Kwota rozliczona z dotacji	Przedmiot zakupu/ usługi
-----	------------	--------------	----------------------	-------------------------------	--------------------------

Sygn. akt BDF1.4800.58.2019

LICEUM OGÓLNOKSZTAŁCĄCE DLA DOROSŁYCH(...)					
1.	3643/10/2016H	08.10.2016	3.616,67	1.085,00	Wynajem Sali konferencyjnej
2.	7/2016	31.07.2016	1.180,00	354,00	Lekcje języka angielskiego kurs wakacyjny w m-cu lipcu 2016 r.
3.	8/2016	31.08.2016	1.181,00	354,00	Lekcje języka angielskiego kurs wakacyjny w m-cu sierpniu 2016 r.
4.	FRS/806/2016	26.01.2016	387,45	116,24	Ogłoszenie w wyszukiwarce pkt.pl zgodnie z umową nr POZ3/1002435/4482183 z dnia 18.01.2016 r.
5.	190/MAG/2016	27.01.2016	137,00	41,10	Domalux, V33 środek do usuwania pow. z drewna, paca szlifierska, wałek welur, zestaw malarski
6.	2580/MAG/2016	23.04.2016	166,83	48,38	Wkręty, pręty, rękawice robocze
7.	3357/MAG/2016	18.05.2016	166,77	48,36	Nity, pręty, wiertła kobaltowe i do muru
8.	2492/MAG/2016	18.06.2016	176,30	51,13	Pilbet Akr. do bet. Szara, rozpuszczalnik, folia malarska
9.	6646/MAG/2016	15.09.2016	275,63	82,69	Narzędzia np. groty wkrętarki, świder do drewna, wkrętarka
10.	2016/04/016473/SP/2	1.04.2016	98,40	28,54	Monitorowanie sygnałów alarmowych w m-cu 3 2016; obiekt: (...)
11.	2016/05/012666/SP/2	2.05.2016	98,40	28,54	Monitorowanie sygnałów alarmowych w m-cu 4 2016; obiekt: (...)
12.	2016/06/018743/SP/2	1.06.2016	98,40	28,54	Monitorowanie sygnałów alarmowych w m-cu 5 2016; obiekt: (...)
13.	2016/07/015508/SP/2	1.07.2016	98,40	28,54	Monitorowanie sygnałów alarmowych w m-cu 6 2016; obiekt: (...)
14.	0644/F000551/2016	15.07.2016	88,49	25,66	Zakup kosmetyków
15.	0644/F000627/2016	11.08.2016	28,46	8,54	Zakup kosmetyków
16.	V6/30169/16	27.12.2016	219,79	54,95	Zakup donic, świec i kwiatów
Razem LO			8.017,99	2.384,21	
POLICEALNA SZKOŁA ZAWODOWA (...)					
1.	3643/10/2016H	08.10.2016	3.616,67	2.531,67	Wynajem Sali konferencyjnej
2.	7/2016	31.07.2016	1.180,00	826,00	Lekcje języka angielskiego kurs wakacyjny w m-cu lipcu 2016r.
3.	8/2016	31.08.2016	1.181,00	826,00	Lekcje języka angielskiego kurs wakacyjny w m-cu sierpniu 2016r.
4.	FRS/806/2016	26.01.2016	387,45	271,22	Ogłoszenie w wyszukiwarce pkt.pl zgodnie z umową nr POZ3/1002435/4482183 z dnia 18.01.2016r.
5.	190/MAG/2016	27.01.2016	137,00	95,90	Domalux, V33 środek do usuwania pow. z drewna, paca szlifierska, wałek welur, zestaw malarski
6.	2580/MAG/2016	23.04.2016	166,83	118,45	Wkręty, pręty, rękawice robocze
7.	3357/MAG/2016	18.05.2016	166,77	118,41	Nity, pręty, wiertła kobaltowe i do muru
8.	2492/MAG/2016	18.06.2016	176,30	125,17	Pilbet Akr. do bet. Szara, rozpuszczalnik, folia malarska
9.	6646/MAG/2016	15.09.2016	275,63	192,94	Narzędzia np. groty wkrętarki, świder do drewna, wkrętarka

Sygn. akt BDF1.4800.58.2019

10.	2016/04/016473/SP/2	1.04.2016	98,40	69,86	Monitorowanie sygnałów alarmowych w m-cu 3 2016; obiekt: (...)
11.	2016/05/012666/SP/2	2.05.2016	98,40	69,86	Monitorowanie sygnałów alarmowych w m-cu 4 2016; obiekt: (...)
12.	2016/06/018743/SP/2	1.06.2016	98,40	69,86	Monitorowanie sygnałów alarmowych w m-cu 5 2016; obiekt: (...)
13.	2016/07/015508/SP/2	1.07.2016	98,40	69,86	Monitorowanie sygnałów alarmowych w m-cu 6 2016; obiekt: (...)
14.	0644/F000551/2016	15.07.2016	88,49	62,83	Zakup kosmetyków
15.	0644/F000627/2016	11.08.2016	28,46	19,92	Zakup kosmetyków
16.	V6/30169/16	27.12.2016	219,79	164,84	Zakup donic, świec i kwiatów
Razem PSZ			8.017,99	5.632,79	

Otrzymana w 2016 r. przez p. (...) część kwoty dotacji w wysokości 8.017,00 zł (2.384,21 zł + 5.632,79 zł) wykorzystana została niezgodnie z przeznaczeniem, gdyż ze środków dotacji sfinansowano m.in.:

1. wydatki na wynajem sali konferencyjnej - nie potwierdzono faktycznego celu wynajmu,
2. lekcje języka angielskiego - kurs wakacyjny w miesiącu lipcu i sierpniu 2016 r.,
3. wydatki na ogłoszenia, reklamę i promocję szkoły,
4. wydatki na zakup towarów nie związanych bezpośrednio z prowadzeniem szkół - przeznaczonych na inną działalność gospodarczą (narzędzia budowlane),
5. wydatki za monitorowanie sygnałów alarmowych prywatnej posesji - obiekt: (...),
6. wydatki na osobiste potrzeby osoby prowadzącej szkołę.

Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.), a obecnie stanowi naruszenie art. 35 ustawy z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 327,81 zł.

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440) uchyla orzeczenie Komisji I instancji 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

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dale zwana także jako RKO) orzeczeniem z dnia 3 czerwca 2019 r. sygn. akt DB-0965/22/19 uznała (...) winną popełnienia czynu z **art. 9 pkt 1** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 14440.) dalej zwaną także uondfp, polegającego na wykorzystaniu otrzymanej dotacji oświatowej niezgodnie z przeznaczeniem, tj. rozliczenie z dotacji wydatków niezwiązanych bezpośrednio z realizacją bieżących zadań szkół w zakresie edukacji w wysokości 8.017,00 zł. Kwestionowana wartość dokonanych wydatków odliczona z dotacji oświatowej przypadającej na Liceum Ogólnokształcące wynosi 2.384,21 zł, a na Policealną Szkołę Zawodową – 5.632,79 zł.

Otrzymana w 2016 r. przez p. (...) część kwoty dotacji w wysokości 8.017,00 zł (2.384,21 zł + 5.632,79 zł) wykorzystana została niezgodnie z przeznaczeniem, gdyż ze środków dotacji sfinansowano m.in.:

1. wydatki na wynajem sali konferencyjnej - nie potwierdzono faktycznego celu wynajmu,
2. lekcje języka angielskiego - kurs wakacyjny w miesiącu lipcu i sierpniu 2016 r.,
3. wydatki na ogłoszenia, reklamę i promocję szkoły,
4. wydatki na zakup towarów nie związanych bezpośrednio z prowadzeniem szkół - przeznaczonych na inną działalność gospodarczą (narzędzia budowlane),
5. wydatki za monitorowanie sygnałów alarmowych prywatnej posesji - obiekt: (...),
6. wydatki na osobiste potrzeby osoby prowadzącej szkoły.

Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.), a obecnie stanowi naruszenie art. 35 ustawy z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 327,81 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO stwierdziła, co następuje :

Przede wszystkim RKO stwierdziła, że art. 9 pkt 1 uoondfp nie uległ zmianie. RKO dokonała również analizy przepisów o finansowaniu zadań oświatowych, w świetle art. 24 uoondfp. RKO stwierdziła, że istotna w przedmiotowej sprawie treść art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty uległa zmianie w związku z art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Pomimo jednak przedmiotowej zmiany przepisów RKO uznała, że przepisy normujące kwestie wydatkowania środków dotacji przez jednostki systemu oświaty w swojej treści nie uległy zmianie. Ponadto RKO zwróciła uwagę na przepis art. 126 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który definiuje instytucję prawną dotacji. Komisja wskazała także na treść uchwały Rady Miasta Poznań Nr XV/146/VII/2015 z dnia 14.07.2015 r. i Nr XXXIII/551/YII/2016 z dnia 12.07.2016 r. oraz Nr XXXIX/680/VII/2016 z dnia 13.12.2016 r., w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż ta jednostka samorządu terytorialnego, organ oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, gdzie zostały uchwalone zasady postępowania z dotacjami. Rozliczenia wydatków z dotacji sporządzane były na wzorach dokumentów stanowiących załącznik do uchwał.

W zaskarżonym orzeczeniu RKO stwierdza, że z przedstawionych dokumentów źródłowych będących podstawą rozliczenia wykorzystania dotacji wynika, że części wydatków nie można zakwalifikować jako wydatki na edukację, czy związanych z działalnością bieżącą szkół. RKO przy tym wskazała na 6 przypadków nieprawidłowego finansowania, czyli :

1. wydatki na wynajem sali konferencyjnej - nie potwierdzono faktycznego celu wynajmu,
2. lekcje języka angielskiego - kurs wakacyjny w miesiącu lipcu i sierpniu 2016 r.,
3. wydatki na ogłoszenia, reklamę i promocję szkoły,
4. wydatki na zakup towarów nie związanych bezpośrednio z prowadzeniem szkół - przeznaczonych na inną działalność gospodarczą (narzędzia budowlane),
5. wydatki za monitorowanie sygnałów alarmowych prywatnej posesji - obiekt: (...),
6. wydatki na osobiste potrzeby osoby prowadzącej szkoły.

Podnosząc powyższe RKO uznała, że wskazane wyżej wydatki nie mieszczą się w katalogu wydatków ustawowych, to jest, że środki dotacji w tej części nie zostały wydatkowane w celu realizacji zadań szkół w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, a więc niezgodnie z przeznaczeniem. RKO podniosła również, że dotacja jest szczególnym narzędziem realizowania zadań publicznych, jest również szczególnym rodzajem transferu środków na rzecz podmiotów trzecich. Natomiast wykorzystanie dotacji

niezgodnie z przeznaczeniem narusza jedną z podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki nie zaliczane do sektora finansów publicznych. Wydatkowanie przez Beneficjenta środków finansowych pochodzących z dotacji według swobodnego uznania, bez uwzględnienia norm prawnych określających procedury ich rozliczenia jest niedopuszczalne.

Regionalna Komisja Orzekająca przypisała Obwinionej winę za zarzucany czyn, gdyż z racji pełnionej funkcji powinna znać zasady obowiązujące przy wydatkowaniu dotacji pochodzącej z budżetu oraz konsekwencje ich naruszenia. W ocenie Komisji Obwiniona działała bez zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach i chociaż nie miała bezpośredniego zamiaru popełnienia zarzucanego czynu, to możliwość jego popełnienia mogła przewidzieć. Komisja uznała zatem, że wymierzenie kary upomnienia jest adekwatne do stopnia zawinienia i szkodliwości zarzucanego czynu, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest więcej niż znikomy, gdyż naruszone zostały podstawowe zasady wykorzystania otrzymanej dotacji oświatowej. Zastosowana kara jest najłagodniejsza w katalogu kar, a ponadto jak dotychczas Obwiniona nie była karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Od przedmiotowego orzeczenia Obwiniona działając przez obrońcę wniosła odwołanie z dnia 24.06.2019 r.

Przedmiotowemu orzeczeniu zarzucono:

- naruszenie art. 35 pkt 1 lit. b w zw. z art. 10 pkt 1 i ust 3 Prawa oświatowego, poprzez brak ich zastosowania,
- naruszenie art. 9 pkt 1 uoondfp w zw. z uchwałą Rady Miasta (...) z dnia 14 lipca 2015 r. Nr XV/146/VII/2015, poprzez nieprawidłowe ich zastosowanie polegające na uznaniu, iż dotacje zostawały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem na jakie zostały udzielone,

Obrońca wniosł o uchylenie orzeczenia RKO z dnia 3.06.2019 r. i umorzenie postępowania, ewentualnie uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że remonty są dopuszczalne z dotacji publicznych na podstawie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zgodnie z art. 35 pkt 1 lit. b w związku z art. 10 pkt 1 i ust. 3 Prawa oświatowego. Organ prowadzący szkołę lub placówkę

Sygn. akt BDF1.4800.58.2019

odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych. Ponadto Obwiniona rozliczyła poniesione wydatki zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Miasta (...) oraz załącznikami do uchwały.

Odnosnie do zarzutu odwołania, że dotację przeznaczono na wydatki na zakup towarów nie związanych bezpośrednio z prowadzeniem szkół – przeznaczonych na inną działalność gospodarczą, Obwiniona wyjaśnia, że prowadzi działalność gospodarczą z dziedziny budownictwa, jednakże z zakresu projektowania i nadzoru nad budową, a nie jak insynuuje organ I instancji z zakresu wykonawstwa i remontów. Świadczą o tym niskie kwoty wydatków w tym zakresie.

W zakresie zarzutu wykorzystania dotacji na wakacyjny kurs języka angielskiego, Obwiniona stwierdza, że została ona rozliczona zgodnie z treścią uchwały RM (...), a zwłaszcza zgodnie z treścią załączników.

W zakresie monitoringu sygnałów alarmowych prywatnej posesji, czyli obiekt (...), Obwiniona wskazuje, że była tam składowana, zabezpieczona i archiwizowana dokumentacja szkół, w trakcie prowadzenia ich przez (...).

Ponadto, nie jest prawdą, że Obwiniona kupowała z dotacji kosmetyki, ponieważ stosowne faktury dotyczyły zakupu środków higienicznych i środków czystości dla funkcjonowania szkoły (środki czystości, papier toaletowy).

Rozpatrując odwołanie Główna Komisja Orzekająca (dalej zwana także jako GKO) zważyła, co następuje.

Argumenty odwołania oraz stan faktyczny i prawny sprawy skłania GKO do uchylecia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania z następujących powodów.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że art. 9 pkt 1 uondfp nie uległ zmianie, bowiem w dacie popełnienia zarzucanych przez Zawiadamiającego czynów oraz w dacie orzekania posiada to samo brzmienie. W świetle art. 24 uondfp istotna w przedmiotowej sprawie treść art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty uległa zmianie w związku z art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Pomimo jednak przedmiotowej zmiany przepisów, stwierdzić należy, że

przepisy normujące kwestie wydatkowania środków dotacji przez jednostki systemu oświaty w swojej treści nie uległy zmianie i nie mają odmiennego wpływu na przedmiotowe rozstrzygnięcie.

W rozpoznawanej sprawie trzeba zwrócić uwagę na to, 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, iż 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 uondfp konieczne jest ustalenie i wskazanie, iż naruszono te przepisy prawa i umowy, które regulowały przeznaczenie środków.

GKO stwierdza w niniejszej sprawie, że organ orzekający w I instancji rozpatrzył przedmiotową sprawę mało wnikliwie i nie wyjaśnił okoliczności wątpliwych, a ponadto nie rozpatrzył ewentualnych okoliczności na korzyść Obwinionej, stąd też sprawa wymaga uzupełnienia w postępowaniu dowodowym i głębszego uzasadnienia w przyszłym rozstrzygnięciu. W sprawie występuje daleko posunięta lakoniczność uzasadnienia orzeczenia, uniemożliwiająca organowi odwoławczemu ustosunkowanie się do treści zawartego w orzeczeniu rozstrzygnięcia (podobne uwagi w zakresie przesłanek z art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp czyni L. Lipiec-Warzecha w *Komentarz do art. 147 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, SIP LEX 2012). Organ I instancji bowiem wymienił jedynie czyn Obwinionej zawarty w 6 powołanych wyżej punktach oraz stwierdził, że stanowi on naruszenie dyscypliny finansów publicznych, biorąc pod uwagę przepisy ustaw „oświatowych”. Organ nie uzasadnił dlaczego uważa, że doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego oraz na czym polega zawinienie w zachowaniu Obwinionej. W tym względzie nie przeprowadzono rzetelnego postępowania dowodowego. Dowodzenie swojej argumentacji powinno być dokonane w oparciu o popartą dowodami analizę zarzucanego czynu w odniesieniu do każdego kwestionowanego wydatku. Tego rodzaju analizy brak w zaskarżonym orzeczeniu.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.