



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 18 czerwca 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Alfred Beszterda
Członkowie:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak <i>spr.</i>
	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 czerwca 2012 r. odwołania Obwinionej od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z 2 marca 2012 r., sygn. akt: RKO/7101/97/11, którym uznano Obwinioną, pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących, winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej także ustawą, poprzez przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę z tytułu wpłat rodziców za posiłki wydawane w stołówce szkolnej na wydatki ponoszone w tej jednostce, czym naruszyła art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionej kary i obciążono kosztami postępowania,

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 7 i art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i umarza postępowanie w sprawie;**
- 2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.**

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 27 kwietnia 2011 r. Prezydent Miasta zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej (zwanego dalej Rzecznikiem), że w toku kontroli przeprowadzonej w Zespole Szkół Ogólnokształcących ujawniono okoliczności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w dniu 29 listopada 2011 r., Rzecznik skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej (zwanej dalej RKO), wniosek o ukaranie. Rzecznik wniósł o uznanie Obwinionej za winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w styczniu 2010 r., naruszając art. 20 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, przeznaczono dochody uzyskiwane przez jednostkę z tytułu wpłat rodziców za posiłki wydawane w stołówce szkolnej na wydatki ponoszone w tej jednostce, tj. o czyn określony w art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą). Rzecznik wniósł o wymierzenie Obwinionej kary upomnienia.

Po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 2 marca 2012 r., RKO uznała Obwinioną winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 7 ustawy, poprzez przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę z tytułu wpłat rodziców za posiłki wydawane w stołówce szkolnej na wydatki ponoszone w tej jednostce, czym naruszyła art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Jednocześnie RKO odstąpiła od wymierzenia kary i obciążyła Obwinioną kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł na rzecz Skarbu Państwa.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego, RKO ustaliła, że finansowanie żywienia w Zespole Szkół Ogólnokształcących odbywało się bezpośrednio z planu finansowego tej jednostki. Za żywienie odpłatność ponosili m.in. rodzice wpłacając gotówkę do kasy. Wpłaty powyższe winny być odprowadzone na rachunek budżetu miasta, za pośrednictwem konta Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych. Wpłaty rodziców dokonane w okresie 1-2 stycznia 2010 r. (zgodnie z zapisem księgi kasowej Zespołu Szkół Ogólnokształcących) wynosiły

łącznie 6.243,17 zł. Pierwsze odprowadzenie gotówki na rachunek Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych (ZOJO) nastąpiło dopiero w dniu 11 stycznia 2010 r. W tym dniu w księdze kasowej odnotowano też pobranie w ZOJO zaliczki w kwocie 2000 zł. W międzyczasie, tj. w dniach 4-9 stycznia 2010 r., z pobranych dochodów (wpłat za obiady) dokonano wydatków na artykuły żywnościowe w łącznej kwocie 5.025,35 zł.

RKO nie podzieliła poglądu Pełnomocnik Obwinionej (wyrażonego w pisemnych wyjaśnieniach z dnia 29 września 2011 r.), iż w sprawie nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, bowiem dochody z usług za żywienie w przedszkolach i stołówkach szkolnych stanowiły wpływ własny, w rozumieniu art. 7 ustawy w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2011 r.

Zdaniem RKO, poglądu tego nie można podzielić, gdyż wyłączenie penalizacji czynu z art. 7 ustawy dotyczyło wyłącznie dochodów własnych oraz dochodów gromadzonych na rachunku funduszu motywacyjnego uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce. Utworzenie rachunku dochodów własnych wymagało m.in. decyzji kierownika jednostki budżetowej. W Zespole Szkół Ogólnokształcących rachunku dochodów własnych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. nie utworzono.

RKO stwierdziła również, że dokonanie w dniach 4-9 stycznia 2010 r. wydatków na artykuły żywnościowe naruszyło postanowienia art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że cały dochód zgromadzony przez jednostkę winien być odprowadzony na rachunek budżetu gminy a środki na wydatki powinny pochodzić w całości z budżetu gminy, natomiast Obwiniona dokonała wydatków na środki żywnościowe bezpośrednio z dochodów zgromadzonych z tytułu opłat za żywienie. Tym samym wyczerpane zostały znamiona czynu określonego w art. 7 ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce.

RKO wskazała, że zasada określona w art. 11 ustawy o finansach publicznych jest jedną z podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi, wobec czego nie przychyliła się do wniosku o uniewinnienie złożonego na rozprawie przez Obwinioną i jej pełnomocnika. Jednocześnie RKO odstąpiła od wymierzenia kary biorąc pod uwagę całokształt okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. szczególne warunki – początek roku budżetowego, brak zapasów środków żywnościowych w magazynie, wyróżnianie się Obwinionej wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych i podjęcie działań zmierzających do niepopelniania czynu w przyszłości.

W dniu 6 kwietnia 2012 r. Pełnomocnik Obwinionej wniosła do Głównej Komisji Orzekającej (zwanej dalej GKO) odwołanie od orzeczenia RKO z dnia 2 marca 2012 r. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła:

- naruszenie art. 26 ustawy w jego pierwotnym brzmieniu związku z art. 24 ustawy, przez jego niezastosowanie,
- naruszenie art. 28 ustawy przez uznanie Obwinionej odpowiedzialną za naruszenie art. 7 ustawy, podczas gdy stopień szkodliwości przypisanego czynu dla finansów publicznych jest znikomy,
- naruszenie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy przez zaniechanie uniewinnienia Obwinionej pomimo zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 26 ustawy,

- naruszenie art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy przez zaniechanie umorzenia postępowania, mimo iż zaistniały okoliczności, o których mowa w art. 28 ustawy.

Z uwagi na wskazane zarzuty Pełnomocnik wniosła o uchylenie orzeczenia RKO z dnia 2 marca 2012 r. i uniewinnienie Obwinionej, względnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania w sprawie.

W uzasadnieniu odwołania Pełnomocnik Obwinionej podniosła, że pierwotne brzmienie art. 26 ustawy (przed nowelizacją ustawy z 19 sierpnia 2011r.) wyłączało z zakresu naruszeń dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie, o którym mowa w art. 7, 11, 12, 15 i w art. 16 ust. 2 ustawy, skutkujące przekroczeniem uprawnień do wydatkowania środków publicznych, do zaciągania zobowiązań albo niewykonywaniem zobowiązań w kwocie nieprzekraczającej w roku budżetowym łącznie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. W rozpatrywanej sprawie nie wystąpiło uszczuplenie środków publicznych, ani przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, nie doszło również do przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz nie doszło do niewykonania zobowiązań, jak również do zapłaty odsetek.

Pełnomocnik podniósł, że obecne brzmienie przepisu art. 26 ustawy jest niekorzystne dla Obwinionej, bowiem abstrahuje od skutku a odnosi się do działania lub zaniechania, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości kwoty minimalnej. W świetle powyższych okoliczności oraz wobec braku negatywnego skutku przeznaczenia dochodów uzyskanych przez jednostkę na wydatki ponoszone w tej jednostce, w wysokości kwoty przekraczającej kwotę przeciętnego wynagrodzenia, o której mowa w art. 26 ustawy w jego pierwotnym brzmieniu, czyn Obwinionej nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Z ostrożności procesowej, Pełnomocnik Obwinionej wskazała, że stołówka szkolna Zespołu Szkół Ogólnokształcących pod koniec 2009 r. i na początku 2010 r. żywiła ok. 200 dzieci, w tym 72 dzieci z rodzin patologicznych oraz rodzin o niskich dochodach, które były dofinansowane ze środków Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz przez Parafię Rzymsko-Katolicką. Nierzadko jedynym posiłkiem dla tych dzieci był obiad w szkolnej stołówce, dlatego funkcjonowanie stołówki i wydawanie gorących posiłków w okresie po przerwie świątecznej, kiedy dzieci często tego posiłku nie miały, było szczególnie istotne.

Wobec konieczności opróżnienia magazynu oraz rozliczenia środków finansowych na koniec 2009 r. stołówka szkolna nie dysponowała ani produktami żywnościowymi ani środkami finansowymi na zakup produktów. Intendent złożył w dniu 4 stycznia 2010 r., czyli w pierwszym dniu roboczym 2010 r., wniosek o zaliczkę, jednakże z uwagi na trwającą tydzień procedurę otrzymania zaliczki, mógł liczyć na zaliczkę dopiero 11 stycznia 2010 r. To oznaczało, że dzieci, a w szczególności dzieci z rodzin o niskich dochodach i rodzin patologicznych przez tydzień, zimą, pozbawione byłyby ciepłego posiłku w szkole. Chcąc zapewnić żywienie dzieciom w pierwszym tygodniu stycznia Zespół Szkół skorzystał z pieniędzy uzyskanych z wpłat za obiady. Jednakże, co wymaga szczególnego podkreślenia, kwota pobranych wpłat została w całości przekazana na konto Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych. Zaliczka pobrana przez intendenta w dniu 11 stycznia 2010 r. wynosiła 2000 zł. Limit zaliczki, ustalony przez ZOJO, wystarczał na tygodniowe wydatki na wyżywienie jednakże nie w pierwszym tygodniu stycznia, kiedy należało zakupić wszystkie produkty. Przeznaczenie na zakup artykułów żywnościowych środków pieniężnych wpłaconych przez rodziców miało na względzie uchronienie dzieci przed skutkami braku posiłków. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez wykorzystanie tych środków nie przyniosło żadnego negatywnego skutku dla finansów publicznych.

Znikoma szkodliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest ujemną przesłanką, której zaistnienie skutkuje zakazem wszczęcia albo nakazem umorzenia postępowania już wszczętego (art. 78 ustawy). Pomimo nakazu umorzenia postępowania, wynikającego z art. 78 ust. 1 ustawy, wobec zaistnienia wskazanych w tym przepisie przesłanek, nie umorzono postępowania, czym naruszono ww. przepis. W konkluzji Pełnomocnik wniosła o uchylenie orzeczenia RKO i o uniewinnienie Obwinionej, bądź o uchylenie orzeczenia i umorzenie postępowania.

Rozpatrując odwołanie, GKO zważyła, co następuje.

GKO postanowiła, zgodnie z dyspozycją art. 24 ustawy, stosować przepisy ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. Komisja nie podzieliła tezy wyrażonej w odwołaniu, że przepis art. 26 ustawy, w brzmieniu pierwotnym (przed nowelizacją) jest dla Obwinionej bardziej korzystny, a w szczególności, że przepis ten wyłączał odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów określone m.in. w art. 7 ustawy, jeżeli nie nastąpiło uszczuplenie środków publicznych, ani przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań w kwocie nieprzekraczającej w roku budżetowym łącznie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. Przeciwnie - w pierwotnym brzmieniu przepis art. 26 ustawy wyłączał odpowiedzialność w zakresie tylko niektórych naruszeń dyscypliny finansów publicznych, mających wymiar finansowy, z pominięciem innych tego rodzaju naruszeń. Z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 19 sierpnia 2011 r. wyłączenie odpowiedzialności ma miejsce w odniesieniu do wszystkich naruszeń dyscypliny określonych w art. 5-16 ustawy w oparciu o kryterium minimalnego znaczenia dla finansów publicznych (tzw. kwota bagatelna), za którą to kwotę ustawodawca przyjął wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. Przepis w brzmieniu przed nowelizacją nie jest dla sprawcy względniejszy.

Nie znajduje także uzasadnienia wywodzony w odwołaniu pogląd, że czyn Obwinionej nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Dokonanie w dniach 4-9 stycznia 2010 r. wydatków na artykuły żywnościowe z wpłat dokonanych przez rodziców, naruszyło postanowienia art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostkami budżetowymi są jednostki sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Włączenie dochodów i wydatków jednostki budżetowej do budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego pociąga za sobą określone konsekwencje dla tych jednostek. Wszystkie dochody są dochodami budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, natomiast wszystkie wydatki – wydatkami tych budżetów. W efekcie wielkość wydatków jednostki nie jest zależna od wielkości osiągniętych dochodów. Dochody uzyskane przez jednostkę budżetową muszą zostać odprowadzone na rachunek budżetu i nie mogą być bezpośrednio wykorzystane na pokrycie wydatków własnych jednostki. Na sfinansowanie wydatków jednostka budżetowa otrzymuje środki finansowe z budżetu państwa lub z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nie może budzić wątpliwości, że przekazanie jednostce środków finansowych powinno nastąpić w czasie i wysokości zapewniającej właściwą realizację zadań jednostki.

Powinnością Obwinionej, ale i powinnością Miasta było takie zorganizowanie przekazania Zespołowi Szkół Ogólnokształcących środków finansowych na wyżywienie uczniów, by już w pierwszym dniu nauki w roku 2010 zapewnić uczniom wyżywienie. Z ujawnionych w toku rozprawy materiałów oraz wyjaśnień Obrońcy jednoznacznie wynika, że środki pochodzące z dokonanych w dniach 1 i 2 stycznia 2010 roku wpłat rodziców na wyżywienie uczniów

zostały w dniach 4-9 stycznia wykorzystane na zakup artykułów żywnościowych w łącznej kwocie 5.025,35 zł. W Zespole Szkół Ogólnokształcących nie utworzono rachunku dochodów własnych w rozumieniu ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, natomiast wyłączenie penalizacji czynu z art. 7 ustawy dotyczyło wyłącznie dochodów własnych oraz dochodów gromadzonych na rachunku funduszu motywacyjnego uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce. Stosownie do art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych utworzone przez jednostki budżetowe wydzielone rachunki dochodów własnych mogły funkcjonować zgodnie z dotychczasowymi przepisami, z jednoczesnym regulowaniem zobowiązań i ściąganiem należności, do dnia 31 grudnia 2010 r.

W świetle powyższego, GKO nie podziela zawartej w odwołaniu tezy, że w sprawie nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Oceniając natomiast stopień szkodliwości analizowanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, GKO stwierdziła, że w materiałach sprawy nie znajduje jakichkolwiek przesłanek poddających w wątpliwość wyjaśnienia Obwinionej. Zapewnienie dzieciom wyżywienia, za które rodzice uczniów wnieśli do kasy szkoły należne opłaty było oczywistym obowiązkiem szkoły. Na początku 2010 r. szkoła nie posiadała środków budżetowych, nie posiadała też środków żywnościowych w magazynie. Działania Obwinionej polegające na przejściowym wykorzystaniu na zakup artykułów żywnościowych środków wpłaconych przez rodziców na wyżywienie uczniów w pełni realizowało cel, dla którego rodzice dokonali wpłat.

Z materiałów sprawy wynika wreszcie, że pobrane wpłaty rodziców uczniów zostały w całości przekazane na konto Zespołu Obsługi Jednostek Oświatowych.

GKO nie znajduje w tej sytuacji w działaniach Obwinionej realnej szkody dla finansów publicznych. Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. W tym stanie rzeczy, zgodnie z nakazem art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy należało umorzyć postępowanie.

GKO miała także na uwadze odrębne potraktowanie przez ustawodawcę (w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) samorządowych jednostek budżetowych działających na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych. Przepis art. 223 ustawy o finansach publicznych stanowi wyjątek od regulacji art. 11 tej ustawy i zezwala na utworzenie w jednostkach oświatowych instytucji wydzielonego rachunku dochodów pochodzących w szczególności ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej oraz odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie lub użytkowaniu tej jednostki. Jednostki mogą gromadzić na wyodrębnionym rachunku środki, które nie podlegają odprowadzeniu do budżetu i mogą być wykorzystane na własne cele. Wskazany w art. 223 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych katalog źródeł środków gromadzonych na wyodrębnionym rachunku nie jest zamknięty (ustawodawca posługuje się zwrotem „w szczególności”). Szczegółowy, zamknięty katalog źródeł środków, które mogą być gromadzone na takich rachunkach oraz przeznaczenie dochodów powinna określić uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 223 ustawy o finansach publicznych nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku utworzenia w oświatowych jednostkach budżetowych wydzielonych rachunków dochodów własnych – stanowi jednak prawną podstawę dla ewentualnego utworzenia takiego rachunku. Wydaje się, że ta szczególna regulacja wskazuje, iż ustawodawca dostrzegał specyficzne warunki działania jednostek oświatowych.

Sygn. akt BDF1/4900/54/54/12/1437

Mając powyższe na uwadze, GKO postanowiła umorzyć postępowanie w tej sprawie.