



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 13 maja 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 maja 2013 r. odwołania Obwinionego (...) zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych w (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 5 listopada 2012 r., sygn. akt: DFP-RKO-540-1711/12, w zakresie w którym uznano Obwinionego (...) winnym 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 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na przeznaczaniu dochodów uzyskiwanych przez kierowaną przez Niego jednostkę budżetową z najmu pomieszczeń szkolnych i dzierżawy placu szkolnego, na wydatki ponoszone w tej jednostce w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2011 r. (na kwotę 30 338,07 zł), czym naruszył art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła orzeczenie w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...).

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 5 listopada 2012 r. Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (RKO) – Pan (...), pełniący funkcję Dyrektora Zespołu Szkół Zawodowych w (...), zwanej dalej „ZSZ”, został uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2005. Nr 14, poz. 114, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającego na przeznaczaniu dochodów uzyskiwanych przez kierowaną przez niego jednostkę budżetową z najmu pomieszczeń szkolnych i dzierżawy placu szkolnego, na wydatki ponoszone w tej jednostce, w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2011 r. (na kwotę 30.338,07 zł), czym naruszył art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.), zwanej dalej „ufp”.

Za czyn ten wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

Tym samym orzeczeniem, od zarzutu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych o znamionach określonych w art. 7 ustawy, polegającego na przeznaczaniu dochodów uzyskiwanych przez ZSZ z najmu pomieszczeń szkolnych i dzierżawy placu szkolnego, na wydatki ponoszone w tej jednostce w okresie od 1 września do 31 grudnia 2011 r. (na kwotę 18.717,49 zł) uniewinniony został Pan (X), który przyjął obowiązki Dyrektora ZSZ od Pana (...) i pełnił je w tym okresie. Podstawą uniewinnienia w tym przypadku był art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy, a RKO uzasadniła to tym, że w zarzucanym Obwinionemu czynie cyt. „(...) nie wystąpiły wszystkie przesłanki z przewidzianych ustawowo znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. brak winy”. Orzeczenie w stosunku do Pana (X) uprawomocniło się z dniem 27 grudnia 2012 r.

RKO, na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, ustaliła następujący stan faktyczny. Dochody uzyskiwane przez ZSZ z wynajmu pomieszczeń szkolnych i dzierżawy placu szkolnego gromadzone były na wydzielonym rachunku bankowym jednostki, o którym mowa w art. 223 ufp. Gromadzenie na wyodrębnionym rachunku dochodów z ww. tytułów, które były pobierane na podstawie umów, zawartych na 3 lata lub na czas nieoznaczony, pozostawało w sprzeczności z postanowieniami § 1 ust. 1 uchwały Nr XXXIV/301/10 Rady Powiatu (...) z dnia 15 października 2010 r. w sprawie określenia dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku przez powiatowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie

oświaty. Z uchwały tej jednoznacznie wynika, że na wydzielonym rachunku bankowym mogą być gromadzone wyłącznie opłaty za jednorazowy wynajem pomieszczeń szkolnych. Środki uzyskiwane z najmu i dzierżawy ewidencjonowano na koncie 132 „rachunki samorządowych jednostek budżetowych” wg podziałek klasyfikacji budżetowej w § 0750 „Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych”. Uzyskane dochody i dokonane wydatki wykazano w sprawozdaniu Rb-34S z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ufp. Środki z wynajmu pomieszczeń szkolnych i dzierżawy placu szkolnego powinny być odprowadzone na rachunek budżetu Powiatu (...), a nie wykorzystane na wydatki ZSZ.

Zdaniem RKO, fakty te bezspornie świadczą, że w ZSZ doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wina Obwinionego (...) wynika z faktu pełnienia przez niego funkcji kierownika powiatowej jednostki budżetowej i ponoszenia odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej, stosownie do art. 53 ust. 1 ufp. Sporządził on plan finansowy rachunku, o którym mowa w art. 223 ufp, na 2011 r. W planie tym zaplanowano dochody, które nie powinny trafić na ów wyodrębniony rachunek w celu dokonania zaplanowanych wydatków. Działanie Obwinionego było zawinione, gdyż jako kierownik powiatowej jednostki budżetowej miał obowiązek stosowania Uchwały Nr XXXIV/301/10 Rady Powiatu (...) z dnia 15 października 2010 r., zarówno na etapie planowania dochodów i wydatków, jak i na etapie ich wykonywania, czego jednak nie czynił. Naruszył tym samym zasadę wynikającą z art. 11 ust. 1 w zw. z art. 223 ust. 2 i 3 ufp, nakazującą odprowadzenie na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego tych dochodów, których źródła nie zostały z tego rachunku wyłączone na podstawie stosownej uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (powiatu).

Za popełniony czyn RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia, choć nie uzasadniła motywów, jakimi kierowała się w tym przedmiocie. Nie badała również kwestii ewentualnej znikomej szkodliwości dla finansów publicznych czynu przypisanego Obwinionemu.

W skierowanym do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO) odwołaniu, w dniu 20 grudnia 2012 r., Pan (...) wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania oraz obciążenie Skarbu Państwa kosztami postępowania. Jako podstawę prawną odwołania wskazał art. 127 § 1 Kpa – art. 129 Kpa a umorzenia art. 138 § 1 pkt 2 Kpa. Orzeczeniu RKO zarzucił nierówne traktowanie dwóch sprawców podobnych czynów, tj. jego i Pana (X).

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony podnosi, że zarówno on, jak i Pan (X), złożyli Zastępcy Rzecznika wyjaśnienia dotyczące okoliczności popełnienia takich samych czynów. Wyjaśnienia w swojej treści są podobne i zbieżne, a jednak to on został ukarany, a jego następca uniewinniony. Wskazał, że Pan (X) podniósł fakt braku świadomości w zakresie działań niezgodnych z postanowieniami uchwały Rady Powiatu poprzez realizację wydatków z dochodów zgromadzonych na wydzielonym rachunku, do których prowadzenia nie upoważnił go organ stanowiący (cyt. „nie zwróciłem uwagi na słowo jednorazowy”). Podobnie też wyjaśniał on wskazując (cyt. z pismnego wyjaśnienia): „umknęła mi uchwała Rady Powiatu określająca zasady gospodarowania środkami finansowymi gromadzonymi na wydzielonym rachunku”. Obwiniony doszukuje się powodów takiego rozstrzygnięcia RKO w wyrażonej przez Zastępcę Rzecznika nieprawdziwej opinii o tym, jakoby próbował on przerzucić odpowiedzialność za ten stan rzeczy na główną księgową jednostki, w sytuacji kiedy przedstawiał on jedynie argumenty na własne, nieświadome i nieumyślne działanie.

Uzasadniając uniewinnienie Pana (X), RKO wskazała że nie miał on przesłanek ku temu, aby przypuszczać, że jego zachowania mogą naruszać obowiązujące regulacje. Wobec zastanego stanu rzeczy, tj. zarachowywania przez ZSZ wpływów z najmu pomieszczeń szkolnych i dzierżawy placu szkolnego na wydzielony rachunek i dokonywania z nich wydatków w oparciu o obowiązujący plan finansowy oraz braku reakcji na ten nieprawidłowy stan, zarówno głównej księgowej jednostki, jak też organów powiatu (...) - zdaniem RKO - Pan (X) miał pełne podstawy uważać, że działał zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Tym samym, RKO nie dopatrzyła się zawinienia z jego strony. W odniesieniu zaś do Obwinionego, przy tych samych argumentach, RKO uznała odwrotnie, że nie miał on podstaw uważać, że działał zgodnie z obowiązującymi regulacjami.

Do odwołania Obwiniony załączył szereg dokumentów, które jednakże już znajdują się w zgromadzonym przez RKO materiale dowodowym.

Odwołanie Pana (...) zostało rozpatrzone przez GKO bez udziału Obwinionego (prawidłowo zawiadomionego) na rozprawie w dniu 13 maja 2013 r. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

Biorąc pod uwagę zgromadzony materiał dowodowy, GKO uznała, że odwołanie na uwzględnienie nie zasługuje, jednakże nie może się ostać w obrocie prawnym orzeczenie RKO z dnia 5 listopada 2012 r. w zakresie dotyczącym Obwinionego.

W szczególności GKO zważyła, co następuje.

Uwzględniając dyspozycję art. 24 ust. 1 ustawy, GKO przyjęła do stosowania w niniejszej sprawie stan prawny obowiązujący w dacie orzekania przed Komisją, gdyż przepisy, zarówno naruszonego prawa materialnego, jak i naruszone przepisy ustawy nie zmieniły się w okresie od popełnienia czynów (2011 r.) do orzekania. Także inne przepisy ustawy (np. w zakresie kar) obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie są, w ocenie GKO, względniejsze dla sprawcy.

GKO, podobnie jak RKO, uznaje za bezsporny fakt bezprawnego przeznaczenia w 2011 r. uzyskiwanych przez ZSZ dochodów z najmu pomieszczeń szkolnych i dzierżawy placu szkolnego na wydatki ponoszone w tej jednostce. Narusza to przepisy art. 11 ust. 1 ufp oraz prawa miejscowego - § 1 ust. 1 uchwały Nr XXXIV/301/10 Rady Powiatu (...) z dnia 15 października 2010 r. w sprawie określenia dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku przez powiatowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Powyższe działanie stanowi także naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 7 ustawy. Znamiona czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w tym przepisie będzie wypełniać każda decyzja podjęta przez kierownika jednostki budżetowej lub osobę, której kierownik prawidłowo powierzył obowiązki w tym zakresie o przeznaczaniu uzyskiwanych dochodów na jakikolwiek cel, zamiast odprowadzenie tych środków na rachunek budżetu (państwa lub jednostki samorządu terytorialnego). Karalność jednakże nie zależy bezpośrednio od faktycznego wydatkowania środków; bezprawne jest już samo ich przeznaczenie, czyli podjęcie decyzji tj. oświadczenie woli decydenta (Por. Ludmiła Lipiec – Warzecha Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wydanie II). Materiał dowodowy nie wskazuje dokumentu - stosownej decyzji, co jest istotne dla przypisania odpowiedzialności konkretnej osobie, która taką decyzję podjęła. Wprawdzie w uzasadnieniu orzeczenia RKO powołuje się na plan finansowy, który niewątpliwie mógłby

potwierdzać fakt podjęcia decyzji przez konkretną osobę oraz datę tego zdarzenia, to jednak planu takiego nie zawiera zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, co stoi w kolizji ze sformułowaną w art. 89 ust. 1 ustawy zasadą zobowiązującą organ prowadzący postępowanie do wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Nie jest wystarczające oparcie odpowiedzialności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyłącznie na protokole z kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych przekazanym Rzecznikowi przez zawiadamiającego Prezesa RIO. Załączone do protokołu dokumenty (m. in. kserokopia sprawozdania Rb-34S, kserokopia ewidencji analitycznej wydatków do § 0750 w rozdziale 80130) nie dają odpowiedzi na pytanie kto faktycznie i kiedy podjął decyzję o nieprawidłowym przeznaczeniu uzyskiwanych dochodów na wydatki. GKO nie mogła naprawić tego uchybienia, gdyż zgodnie z art. 145 ust. 1 ustawy, rozpoznaje sprawę będącą przedmiotem odwołania wyłącznie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez RKO oraz dokumentów dołączonych do odwołania. Odwołujący nie przedstawił żadnych nowych dokumentów. Stąd też RKO, ponownie rozpoznając sprawę powinna w pierwszej kolejności doprowadzić do uzupełnienia materiału dowodowego w tym zakresie i na jego podstawie przypisać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konkretnej osobie.

Orzeczenie przypisujące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do normy wynikającej z art. 135 ust. 3 ustawy, powinno m. in. wskazać precyzyjnie czas popełnienia naruszenia. Nie może on być, zdaniem GKO, określony, jak uczyniła to RKO, w przedziale czasowym (cyt. z sentencji orzeczenia: „(...) w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2011 r. (...).”. Określenie czasu naruszenia dyscypliny finansów publicznych ma znaczenie przede wszystkim dla ustalenia, czy określone działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to znaczy czy było zachowaniem zabronionym przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Wywiedziona z normy wyrażonej w art. 19 ust. 1 ustawy zasada *lex retro non agit* nie dopuszcza bowiem ponoszenia odpowiedzialności za czyn, który nie został stypizowany jako zabronione działanie lub zaniechanie przez akt prawny rangi ustawowej. Precyzyjne określenie czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych ma istotne znaczenie również w kontekście ewentualnego przedawnienia karalności czynu. W rozpatrywanej sprawie czas naruszenia dyscypliny finansów publicznych wiąże się niewątpliwie z datą podjęcia decyzji (jednej, lub wielu) o przeznaczeniu uzyskiwanych dochodów na finansowanie wewnętrznych celów i zadań jednostki budżetowej (co wiąże się z ponoszeniem wydatków), o której wspomniano wyżej. Uchybienia powyższego nie może usunąć GKO, gdyż - jak wykazano wyżej - nie dysponuje materiałem dowodowym, który określa datę (lub daty) podjęcia decyzji o przeznaczeniu uzyskiwanych dochodów na wydatki ponoszone w ZSZ. Stąd też konieczność uzupełnienia tego materiału przez RKO w ramach ponownego rozpoznania sprawy przekazanej przez GKO.

RKO nie uzasadniła przesłanek, jakimi kierowała się przy wymierzeniu Obwinionemu kary, co narusza normę art. 137 ust. 1 pkt 4 ustawy. Nie zważyła okoliczności, warunków osobistych, motywów działania, które podnosił Obwiniony w swoich wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania. RKO, rozpatrując ponownie sprawę, winna naprawić to uchybienie.

Ponadto, RKO nie odniosła się w ogóle do zarzucanego Obwinionemu czynu z punktu widzenia jego szkodliwości dla finansów publicznych. W swoich wyjaśnieniach Obwiniony wskazywał na brak szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy, RKO powinna to uzupełnić .

Odnosząc się bezpośrednio do odwołania, GKO zauważa na wstępie, że Obwiniony w sposób nieprawidłowy, jako podstawę odwołania, wskazuje przepisy Kpa. Tę podstawę należy wywodzić bezpośrednio z przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. To uchybienie jednakże nie stanowiło przeszkody w rozpoznaniu odwołania przez GKO.

Odwołanie w głównej mierze odnosi się do nierównej, zdaniem Obwinionego, oceny, jakiej dokonała RKO, rozpatrując odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jego oraz jego następcy na stanowisku Dyrektora ZSZ, który został uniewinniony, choć popełnił – jak twierdzi Obwiniony - takie same czyny i złożył podobne wyjaśnienia. GKO nie może tu zająć stanowiska, gdyż zarzut dotyczy orzeczenia, które w stosunku do Pana (X) się uprawomocniło. GKO jedynie pragnie podkreślić, że w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje zasada podmiotowości, czyli uwzględniania wszystkich okoliczności naruszenia, oceny motywów działania konkretnego sprawcy czynu, co może prowadzić do innych rozstrzygnięć w zakresie odpowiedzialności poszczególnych osób, nawet popełniających podobne czyny.

Ponadto, zdaniem GKO, trudno zgodzić się z twierdzeniem Obwinionego, że na rozstrzygnięcie RKO w jego sprawie miało wpływ stanowisko Zastępcy Rzecznika, w którym wskazywał on na naganne przerzucanie przez Obwinionego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na Główną Księgową. RKO w uzasadnieniu swojego orzeczenia do tej kwestii się w ogóle nie odniosła, a więc nie wzięła tego pod uwagę rozstrzygając w zakresie odpowiedzialności i kary Obwinionego.

RKO, ponownie rozpoznając sprawę, winna odnieść się do wskazanych wyżej wytycznych GKO i ponownie całościowo rozważyć odpowiedzialność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła jak w sentencji