

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, dnia 14 października 2013 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Tomasz Słaboszowski
Członkowie:	Członek GKO:	Władysław Budzeń (spr.)
	Członek GKO:	Teresa Warszawska
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 14 października 2013 r., odwołania Obwinionego od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 19 marca 2013 r. sygn. akt: RIO.XII.53-02/2013, którym uznano Obwinionego (X), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr 2, winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na tym, że:

- 1) w dniu 13 lipca 2011 r., dokonując zakupów na kwotę 7.710 zł w spółce z o.o. „V”, przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań Szkoły Podstawowej Nr 2 w granicach określonych w planie finansowym wydzielonego rachunku dochodów o kwotę 7.073 zł ponad kwotę 2.750 zł określoną w planie finansowym wydzielonego rachunku dochodów w dziale 801 - Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 - Szkoły podstawowe - § 4240 - Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek, z naruszeniem art. 46 ust. 1 oraz art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zwanej dalej ustawą o finansach publicznych, popełniając czyn z art. 15 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,
- 2) w dniu 21 lipca 2011 r. o kwotę 5.338 zł przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym wydzielonego rachunku dochodów w kwocie 2.750 zł w dziale 801, rozdziale 80101, § 4240 z tytułu zapłaty dla spółki z o.o. „V” za zakup tablicy interaktywnej i projektora multimedialnego, w dniu 31 sierpnia 2011 r. o kwotę 2.409 zł przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym wydzielonego rachunku dochodów w

kwocie 10.250 zł w dziale 801, rozdziale 80101, § 4240 z tytułu zapłaty dla spółki z o.o. „V” za zakup notebooka z naruszeniem art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, popełniając czyny z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionemu kary i obciążono kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł,

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości;**
- 2. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy umarza postępowanie w sprawie;**
- 3. 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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej (zwana dalej RKO), orzeczeniem z dnia 19 marca 2013 r., uznała Pana (X), Dyrektora Szkoły Podstawowej NR 2, winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na tym, że:

- 1) w dniu 13 lipca 2011 r., dokonując zakupów na kwotę 7.710 zł w spółce z o.o. „V”, przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań Szkoły Podstawowej Nr 2 w granicach określonych w planie finansowym wydzielonego rachunku dochodów o kwotę 7.073 zł ponad kwotę 2.750 zł określoną w planie finansowym wydzielonego rachunku dochodów w dziale 801 - Oświata i wychowanie, rozdziale 80101 - Szkoły podstawowe - § 4240 - Zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek, z naruszeniem art. 46 ust. 1 oraz art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zwanej dalej ustawą o finansach publicznych, popełniając czyn z art. 15 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,

- 2) w dniu 21 lipca 2011 r. o kwotę 5.338 zł przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym wydzielonego rachunku dochodów w kwocie 2.750 zł w dziale 801, rozdziale 80101, § 4240 z tytułu zapłaty dla spółki z o.o. „V” za zakup tablicy interaktywnej i projektora multimedialnego, - w dniu 31 sierpnia 2011 r. o kwotę 2.409 zł przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym wydzielonego rachunku dochodów w kwocie 10.250 zł w dziale 801, rozdziale 80101, § 4240 z tytułu zapłaty dla spółki z o.o. „V” za zakup notebooka z naruszeniem art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
- tj. naruszeń określonych w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO, na podstawie art. 36 ustawy, odstąpiła od wymierzenia kary. Jednocześnie, na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy, RKO obciążyła Pana (X) kosztami postępowania w kwocie 291,71 zł.

RKO ustaliła, że Obwiniony w dniu 13.07. 2011 r. podpisał fakturę FA/128/2011 z dnia 13 lipca 2011 r. na łączną kwotę 7.710 zł, na zakup tablicy interaktywnej oraz projektora multimedialnego z wydzielonego rachunku dochodów, z działu 801, rozdziału 80101, § 4240. Plan wydatków w tym paragrafie klasyfikacji na dzień 13.07 2011 r. wynosił 2.750 zł. Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że po dodaniu zaciągniętych wcześniej zobowiązań, łączna ich wartość wynosi 9.823 zł, co oznacza przekroczenie kwoty planu o 7.073 zł. Zapłata za ww. fakturę została dokonana 21.07 2011 r.

Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że po dodaniu wcześniej dokonanych wydatków łączna ich kwota to 8.080 zł i tym samym przekroczenie planu wydatków wynosi 5.388 zł. Pismem z 18 lipca 2011 r. Obwiniony wystąpił do Burmistrza o dokonanie zmian w planie wydzielonego rachunku dochodów i 24.08 2011 r. Skarbnik powiadomił Dyrektora Szkoły, że Uchwałą Nr XII/71/2011 Rady Miejskiej z dnia 23.08.2011 r. dokonano zmian w planie wydatków rachunku dochodów i § 4240 zwiększony został do kwoty 10.250 zł.

W dniu 31.08.2011 r. dokonano wydatku z tego rachunku w kwocie 2.450 zł, za zakupiony notebook Toshiba, dział 801, rozdział 80101, § 4240. Plan wydatków na tym paragrafie na

dzień 31.08. wynosił 10.250 zł. Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że po dodaniu tego wydatku do wcześniej zrealizowanych łączna kwota wydatków, to 12.659 zł, co oznacza przekroczenie planu w § 4240 o 2.409 zł. RKO uznała, iż pomimo zatwierdzenia faktury przez Wicedyrektora Szkoły, ze złożonych przez Obwinionego wyjaśnień wynika, że to on podjął decyzję o dokonaniu wydatku i tym samym ponosi za to odpowiedzialność.

RKO, zgodnie z wymogiem art. 24 ustawy, zastosowała przepisy w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania, gdyż przepisy obowiązujące w dacie popełnienia zarzucanych Obwinionemu czynów nie były dla niego względniejsze.

RKO stwierdziła, że zebrany materiał dowodowy wskazuje, iż popełniono zarzucane czyny. Art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, iż za całość gospodarki finansowej odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych, a art. 44 tej ustawy określa ogólne zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych. Ponadto art. 254 ww. ustawy określa wprost katalog zasad obowiązujących w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ust. 3 tego artykułu stanowi, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Obwiniony w przedmiotowej sprawie sam decydował o dokonaniu wypłaty. Stosownie do art. 19 ust. 1 i 3 ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów, lub osoba, która wydała polecenie wykonania takiego czynu np. poleciła zaciągnąć zobowiązanie lub dokonać wydatku.

Zgodnie z art. 46 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach ubiegłych. Wymóg ten został powtórzony w art. 261 tej ustawy, który kierownikowi jednostki

samorządowej zezwala - w celu realizacji zadań - zaciągać zobowiązania pieniężne tylko do wysokości kwot wydatków określonych w planie finansowym jednostki.

Obwiniony - na rozprawie - złożył wyjaśnienia oraz wnioskował o umorzenie sprawy lub uniewinnienie. RKO nie uwzględniła tych wniosków i uznała go winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 i 15 ustawy. Jednocześnie RKO, na podstawie art. 33 i 36 ustawy, odstąpiła od wymierzenia kary.

Uzasadnieniem było niespowodowanie strat w finansach publicznych oraz okoliczność, że szybka realizacja zamówienia na tablicę interaktywną pozwoliła zaoszczędzić 2.000 zł. Na korzyść Obwinionego RKO uwzględniła, iż działał dla dobra szkoły; jako nauczyciel w lipcu i sierpniu przebywał na urlopie, co istotnie utrudniało wykorzystanie środków oraz dotychczasową dobrą opinię i niekaralność.

Obwiniony w dniu 29.04.13 r. odwołał się od orzeczenia RKO. W odwołaniu zarzucił RKO naruszenie art. 28 i art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy i wniósł o umorzenie postępowania lub o uniewinnienie.

W uzasadnieniu do odwołania Obwiniony uznał, iż z zebranego materiału, postępowania wyjaśniającego oraz rozprawy przed RKO wynika brak szkodliwości czynów dla finansów publicznych. Komisja potraktowała środki zgromadzone na rachunku dochodów tak samo jak na rachunku podstawowym. Przypisane rachunkowi dochodów paragrafy służyły jedynie do celów analitycznych i nie odpowiadały tytułom określonym w uchwale LXXII/320/10 Rady Gminy dotyczącym utworzenia wydzielonych rachunków dochodów. Ponadto funkcjonował jeden rachunek bankowy dla wydzielonego rachunku dochodów. RKO nie wzięła pod uwagę, że na koncie znajdowały się fundusze na pokrycie wydatków z darowizny, przez co placówka nie miała długu. Szkoła ulegała z dniem 1.09.2011 r. przekształceniu i niewydatkowane środki wpłynęłyby na rachunek Urzędu Miasta, co byłoby niezgodne z wolą darczyńcy.

Obwiniony stwierdził, iż nie ma zastosowania w sprawie art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gdyż dotyczy on rachunku podstawowego. W zakresie dyspozycji z rachunku dochodów Obwiniony miał poważne utrudnienia, gdyż w okresie od 28.06. do 23.08. 2011 r. nie odbywały się sesje Rady Miejskiej. Podczas sesji 28.06. Rada Miejska nie określiła terminu następnego posiedzenia, a z dyskusji wynikało, że następne posiedzenie odbędzie się na

początku września. RKO nie wzięła również pod uwagę, że Burmistrz nie wydał zarządzenia w sprawie zmiany o zwiększeniu dochodów i wydatków rachunku dochodów, pomimo złożenia pisma w tej sprawie.

Obwiniony nie podzielił również twierdzenia RKO, iż „znał obowiązujące przepisy, które nie mogły budzić wątpliwości interpretacyjnych”. Interpretacja tych przepisów jest domeną specjalistów z zakresu prawa, czy finansów. Obwiniony nie uważa się za specjalistę żadnej z tych dziedzin. Istotą ustawy o finansach publicznych jest między innymi przeciwdziałanie zadłużaniu się jednostek sektora finansów publicznych, a w powyższej sprawie nie miało to miejsca.

Biorąc pod uwagę brak szkodliwości dla finansów publicznych, działanie dla dobra szkoły, nienaganną opinię przełożonego oraz utrudnienia we właściwym zarządzaniu środkami finansowymi, Obwiniony wniósł jak na wstępie.

Główna Komisja Orzekająca, na rozprawie w dniu 14 października 2013 r. dokonała analizy zebranego materiału dowodowego, orzeczenia Komisji I instancji oraz wniesionego przez Obwinionego odwołania i stwierdziła, iż zgromadzony materiał dowodowy jest wystarczający do rozpatrzenia tego odwołania.

GKO podzieliła, co do zasady stanowisko, RKO o naruszeniu przez Obwinionego dyspozycji art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i tym samym popełnienia czynu określonego w art. 11 ustawy. Jednocześnie GKO zastrzega, że w odniesieniu do wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty zasadne jest stosowanie głównie postanowień art. 223 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, które uzależniają wielkość dokonywanych wydatków od wysokości kwot zgromadzonych dochodów. Podkreślenia wymaga jednak, że wydatki z takiego rachunku mogą być dokonywane tylko w ramach kwot określonych w planie finansowym (art. 223 ust. 3 in fine ustawy o finansach publicznych). J. Marczevska wskazuje, że zasada wyrażona w art. 223 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stanowi o dwóch różnych ograniczeniach – braku prawnych możliwości do dokonywania wydatków w przypadku: 1) niezaplanowania ich w planie finansowym lub zaplanowania w kwocie niższej, 2) wydatkowania środków, pomimo faktycznego braku środków na wydzielonym rachunku (Finanse publiczne Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach

publicznych i aktów wykonawczych, red. Wojciech Lachiewicz, C.H.Beck, 2010 – fragmenty pozycji dostępne w programie Legalis, zob. odnośnik „księgozbiór [1]” do art. 223 ustawy o finansach publicznych). W ocenie GKO, nie ma podstaw, aby uznać, że, co do zasady, dopuszczalne jest dokonywanie wydatków z wydzielonego rachunku przed dokonaniem odpowiednich zmian w planie finansowym.

GKO, w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, ustaliła, że na wydzielony rachunek dochodów Szkoły Podstawowej Nr 2 wpłynęły od darczyńców: w dniu 15.07 2011 r. - kwota 7.500 zł, a w dniu 30.08. 2011 r. - kwota 2.400 zł. Darowizny te - zgodnie z intencjami darczyńców - przeznaczone były na zakup pomocy naukowych dla uczniów. Obwiniony w dniu 21.07.2011 r. zatwierdził zapłatę 7.710 zł z wydzielonego rachunku dochodów za tablicę interaktywną i projektor multimedialny, a w dniu 31.08.2011 r. dokonał zapłaty za Notebook Toshiba na kwotę 2.450 zł.

Oznacza to, że przed dniami dokonania zapłat za dostarczone uprzednio pomoce naukowe, na wydzielony rachunek dochodów, wpłynęły kwoty darowizn i tym samym należy uznać, iż częściowo spełnione zostały wymogi określone w art. 223 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Wydatki te nie zostały jednak ujęte w planie finansowym. Tym samym nie zostały zastosowane postanowienia art. 254 pkt. 3 ww. ustawy, z uwagi na to, że przed dokonaniem wydatków nie zostały dokonane stosowne przeniesienia.

Natomiast w odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia przez Obwinionego postanowień art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych i tym samym popełnienia czynu, o którym mowa w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – GKO podzieliła z zastrzeżeniami stanowisko RKO.

GKO, dokonując analizy postanowień ww. artykułów stwierdza, iż uzasadnione jest odniesienie się przez RKO do art. 261 ustawy o finansach publicznych, pomimo iż regulacja ta odnosi się do planu finansowego jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże w odniesieniu do wydzielonego rachunku dochodów, o którym mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych, postanowienia powołanego przepisu nie zawierają w tym zakresie odrębnych uregulowań, jak w przypadkach dokonywania wydatków. W ocenie GKO nie ma jednak wątpliwości, że w aktualnym stanie prawnym, postanowienia art. 261 ustawy o finansach publicznych mają zastosowanie również w stosunku do zaciągania zobowiązań w

odniesieniu do wydzielonego rachunku dochodów, o którym stanowi art. 223 ustawy o finansach publicznych. Tym samym zaciągnięcie przez Obwinionego zobowiązania w dniu 13.07.2011 r. na kwotę 7.710 zł spowodowało, po uwzględnieniu wcześniej zaciągniętych zobowiązań, przekroczenie planu wydatków w dziale 801, rozdziale 80101, § 4240 o kwotę 7.073 zł.

GKO uznała natomiast, że okoliczności popełnienia zarzucanych czynów, przemawiające na korzyść Obwinionego (w części uwzględnione przez RKO przy odstąpieniu od wymierzenia kary), są na tyle istotne, iż powinny spowodować umorzenie postępowania, z uwagi na znikomą szkodliwość tych czynów dla finansów publicznych.

W ocenie GKO, nie ma wątpliwości, że nie doszło do uszczuplenia środków publicznych. Obwiniony działał w okolicznościach utrudniających prawidłowe zarządzanie środkami finansowymi szkoły; z uwagi na okres wakacyjny utrudnione było dokonanie zmian planu finansowego. Podkreślenia wymaga przy tym, że niezaciągnięcie przez Obwinionego zobowiązań oraz niedokonanie wydatków wiązałoby się (w świetle przekształcenia Szkoły z dniem 1 września 2011 r. i związanym z tym obowiązkiem przekazania środków na rachunek Urzędu Miasta) z niewypełnieniem woli darczyńców. W takim wypadku nie można byłoby wykluczyć podjęcia przez darczyńców próby odzyskania podarowanych środków ze względu na bezpodstawne wzbogacenie (porównaj uwagę nr 7 do art. 893 Kodeksu cywilnego zawartą w: Kodeks cywilny. Komentarz, red. prof. dr hab. Edward Gniewek, prof. dr hab. Piotr Machnikowski, C.H.Beck 2013, Wydanie 5 - komentarz udostępniony w programie Legalis).

Za zasadne GKO uznała zatem zastosowanie postanowień art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z uwagi na wystąpienie okoliczności, o której mowa w art. 28 tej ustawy. Obwiniony, naruszając obowiązujące przepisy, starał się działać dla dobra szkoły. Waga naruszonych obowiązków – w świetle przytoczonych argumentów – nie była znacząca. Natomiast skutki naruszenia nie wiązały się z uszczerbkiem dla finansów publicznych a wydatki zostały dokonane ze środków, które uprzednio wpłynęły na ten rachunek i zostały dokonane zgodnie z przeznaczeniem określonym przez darczyńców.

Wobec powyższego, GKO orzekła, jak w sentencji.