

Gdy dyrektor dorabia na mieniu szkolnym

Budynki szkolne oraz wszelkie mienie, z którego korzysta placówka szkolna oczywiście mogą być wykorzystywane w celach zarobkowych. Jeśli nie stoi to w sprzeczności z edukacyjną misją szkoły, jest nawet godnym pochwałą przejawem zaradności. Co jednak, gdy dyrektor placówki ulegnie pokusie, by przy tej okazji nieco dorobić? W przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zazwyczaj sądy przyjmują jego odpowiedzialność jako funkcjonariusza publicznego, choć analiza przepisów nie prowadzi wprost do takiej konkluzji, a Sąd Najwyższy w tej sprawie jeszcze nie zajął stanowiska. Rozważany proceder niewątpliwie stanowi działanie charakteryzujące się wysokim stopniem społecznej szkodliwości, więc najlepiej jest podjąć niezbędne środki zaradcze.

Auto: Kenrad Figurski

W zaprezentowanym w niniejszym artykule orzecznictwie sądów niższych instancji tego typu działanie potraktowano w większości przypadków jako nadużycie władzy, przyjmując odpowiedzialność dyrektora szkoły publicznej na podstawie art. 231 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (DzU nr 88, poz. 553; dalej jako: k.k.). Jednak nadużycie władzy jest tzw. przestępstwem indywidualnym właściwym, co oznacza, że osoba, która nie jest funkcjonariuszem publicznym, nie może ponieść za nie odpowiedzialności. Dyrektor szkoły, który zazwyczaj jest też nauczycielem, korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, ale Sąd Najwyższy nie pozwala, by w takich przypadkach łączyć ową ochronę z odpowiedzialnością na gruncie prawa karnego (por. art. 63 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, DzU 2014 nr 191 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2004 r., sygn. akt IV KK 126/04, które zapadło w odniesieniu do sytuacji leśniczego Lasów Państwowych – por. art. 46 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach, DzU 2015, poz. 2100). Zakwalifikowanie dyrektora publicznej placówki szkolnej jako funkcjonariusza publicznego teoretycznie powinno być proste, gdyż w art.

115 § 13 k.k. w punktach od 1 do 9 wymienione zostały grupy osób, które należą do tej kategorii, przy czym wskazać należy, że wyliczenie to ma charakter wyczerpujący i zamknięty, a więc za funkcjonariusza publicznego nie może być uznana osoba, które nie została tam wymieniona lub nie spełnia kryteriów składających się na opis danej grupy funkcjonariuszy publicznych. Przy analizie treści tego przepisu dochodzimy jednak do innych wniosków. Rozpatrując omawiany stan faktyczny, należy w sposób szczegółowy rozważyć trzy możliwości.

W przypadku szkół, gdzie organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, konkluzję o tym, że dyrektor placówki jest funkcjonariuszem nasuwa prima facie art. 115 § 13 pkt 4) k.k., który tenże status przyznaje osobie będącej pracownikiem samorządu terytorialnego. Funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4) k.k. jest jednak tylko pracownik samorządu terytorialnego w ujęciu określonym w ustawie z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, o ile nie pełni wyłącznie funkcji usługowych (tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z 17 lutego 2010 roku, III KK 333/09). Zgod-

nie natomiast z treścią art. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. z 30 lipca 2014 r., DzU 2014, poz. 1202) jej przepisy mają zastosowanie do pracowników zatrudnionych w rozmaitych urzędach i jednostkach organizacyjnych różnych szczebli, lecz treść art. 3 wspomnianej ustawy wskazuje, że jej przepisów nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w tych jednostkach, których status prawny określają odrębne przepisy, a tak zazwyczaj jest w przypadku dyrektora szkoły (por. art. 36 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty; t.j. z 4 grudnia 2015 r., DzU 2015, poz. 2156). Z uwagi więc na fakt, że dyrektor szkoły zazwyczaj nie należy do kategorii pracowników samorządowych, trudno mówić o zastosowaniu art. 115 § 13 pkt 4) k.k. (por. wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 29 lipca 2014 r., wyrok Sądu Rejonowego w Środzie Wlkp. VII Zamiejskowego Wydziału Karnego z siedzibą we Wrześni z 22 stycznia 2014 r., VII K 322/13). Art. 115 § 13 punkt 4) k.k. przewiduje jednak również, że funkcjonariuszem publicznym jest „inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych”. Wskazać jednak należy, że w tym przypadku osoba taka jest funkcjonariuszem

publicznym tylko w takim zakresie (tak np. j. Majewski, Komentarz do art. 115 § 13 k.k. [w:] red. A. Zoll, Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–116 k.k., LEX). Dyrektorzy szkół mają jednak ograniczone kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych (np. w sprawach skreślenia ucznia z listy, por. art. 39 ustawy o systemie oświaty). W przedmiotowej kwestii zarzut stawiany dyrektorowi nie dotyczyłby tego zakresu i nie miałby żadnego związku z wydawaniem decyzji administracyjnych. Jakkolwiek Sąd Najwyższy w tej kwestii jeszcze nie zajął stanowiska, to jednak w doktrynie prawa oraz w orzecznictwie sądów niższych instancji można odnaleźć stwierdzenia, że dyrektor szkoły jest jednak funkcjonariuszem publicznym (nie tylko w zakresie, w jakim uprawniony jest do wydania decyzji administracyjnych – por. m.in. wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 18 września 2013 r., V Ka 886/13; wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z 23 stycznia 2015 r., IV Ka 670/14). Taki pogląd wyraził też A. Marek wskazując, że do funkcjonariuszy publicznych należą osoby zajmujące kierownicze stanowiska w innych niż administracja lub organ władzy instytucjach państwowych, np. publicznych szkołach różnych szczebli (por. A. Marek, Kodeks karny. Komentarz, wyd. V, LEX 2010). Kodeks karny za funkcjonariusza uznaje bowiem także osobę zajmującą kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej. W piśmiennictwie i orzecznictwie brak jest jednak jednolitego stanowiska co do zakresu znaczeniowego pojęcia „inna instytucja państwowa” i można wskazać różne kierunki jego interpretacji, lecz – jak podano się w literaturze – wąskie pole porozumienia co do jego desygnatów obejmuje szkoły publiczne (szerzej na ten temat por. A. Molińska, Kontrowersje wokół pojęcia funkcjonariusza publicznego w polskim prawie karnym, PiP 2010, nr 10, s. 73–85; zob. także: uchwała 7 Sędziów SN z 20 czerwca 2001 r., I KZP 5/01 oraz zreferowane tam pokrótce stanowisko Prokuratury Krajowej w odniesieniu do publicznych zakładów opieki zdrowotnej). Uznanie dyrektora szkoły za funkcjonariusza publicznego pociąga za sobą poważne konsekwencje praktyczne, ujawniają się one w szczególności na tle rozważanej tutaj sytuacji okradania budżetu jednostki prowadzącej.

Obowiązek rozliczenia się z powierzonego mienia

Obiekty szkolne mogą stanowić różnego rodzaju źródła zarobkowania. Obok typowego wynajmowania sal sportowych czy klasowych można wymienić np. rozmaite formy

prowadzenia sprzedaży artykułów żywnościowych (stołówka, sklepik szkolny). Szkoła niejednokrotnie otrzymuje również gratyfikację od firm, które organizują dla uczniów płatne pokazy filmowe, grupowe fotografie czy ubezpieczenia. Dyrektor szkoły zobligowany jest w takich sytuacjach do przekazania otrzymanych środków w całości do dyspozycji organu prowadzącego. Wynika to choćby z przepisów regulujących funkcjonowanie jednostek budżetowych, które stanowią obowiązkową formę prowadzenia szkół i placówek oświatowych (por. art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty). Zgodnie zaś z art. 11 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. z 21 czerwca 2013 r., DzU 2013, poz. 885) jednostki te pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio do-

ku, w jaki sposób je rozliczać, a także na jakie cele można je przeznaczać. Organ stanowiący nie ma tutaj jednak pełnej swobody, gdyż poprzez rachunek dochodów własnych nie mogą być finansowane inne zadania jednostki samorządu terytorialnego, np. z zakresu kultury fizycznej (por. uchwała Kolegium RIO w Warszawie nr 235/K/10 z 15 września 2010 r.). Nieprzekazywanie pobieranych środków może zatem stanowić czyn zabroniony, a przywłaszczenie jest już działaniem w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. W praktyce można też napotkać przypadki, kiedy to przywłaszczane były składki rodziców czy fundusze przeznaczone na wyżywienie dzieci z najuboższych rodzin. Nadto, jakkolwiek przypadki defraudacji dotyczą przede wszystkim środków pieniężnych, to oczywi-

Każdorazowe dysponowanie infrastrukturą szkolną w celach komercyjnych powinno odbywać się na podstawie pisemnej umowy. Ponadto w umowie tej winno znajdować się zastrzeżenie, że wszelkie płatności odbywają się przelewem.

chodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (budżetowanie brutto). W tym miejscu należy jeszcze zwrócić uwagę na wyjątek, który w tym zakresie przewiduje art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Stwarza on możliwość gromadzenia przez szkoły określonych w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego dochodów na wydzielonym rachunku. W doktrynie oraz orzecznictwie przeważa bowiem pogląd, że tworzenie wyodrębnionych rachunków dochodów dla jednostek budżetowych nie jest obowiązkowe (por. m.in. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 18 czerwca 2012 r., BDF1/4900/54/54/12/37, Lex oraz P. Smoleń, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Legalis). W takiej sytuacji to właśnie owa uchwała przesądza, jakie dochody mają być gromadzone na utworzonym rachun-

ście zdarzało się również oskarżenie skierowane w związku z zarzucanym przywłaszczeniem innych rzeczy ruchomych, np. mienia w postaci materiałów budowlanych wykorzystywanych przy remoncie szkoły czy instrumentu muzycznego (por. np. wyrok Sądu Okręgowego w Świdnicy z 4 stycznia 2013 r., IV Ka 909/12).

Ustawowe zagrożenie karą

Uznanie dyrektora szkoły publicznej za funkcjonariusza publicznego powoduje, że jego odpowiedzialność staje się o wiele surowsza. Mając bowiem do czynienia z działaniem umyślnym, czyn zabroniony kwalifikowany jest jako przestępstwo z art. 231 § 1–2 k.k., to jest nadużycia władzy oraz jednocześnie art. 284 § 2 k.k., to jest przywłaszczenia. Podstawowy typ przewidziany jest w art. 231 § 1 k.k., który stanowi, że funkcjonariusz pu-

bliczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli jednak sprawca dopuścił się tego czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, maksymalny wymiar kary pozbawienia wolności wynosi aż 10 lat. Przywłaszczenie zaś zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat, a zatem teoretycznie o połowę niższą. Przy przyjęciu odpowiedzialności karnej dyrektora jako funkcjonariusza publicznego, z uwagi na fakt, że omawiany proceder wyczerpuje w tym wypadku znamiona określone w dwóch przepisach ustawy karnej, wówczas sąd skazuje za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów, wymierzając jednak karę na podstawie przepisu przewidującego karę najsurowszą (por. art. 11 § 3 k.k.). Jeśli działanie dyrektora utrzymuje się zaś jako długotrwała praktyka, polegająca na popełnianiu przestępstw w krótkich odstępach czasu i z wykorzystaniem tej samej sposobności, to sąd orzeknie najprawdopodobniej jedną karę określoną w przepisie stanowiącym podstawę jej wymiaru dla każdego z tych przestępstw, ale do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę. W praktyce sprawca może „liczyć” na o wiele łagodniejszy wymiar kary, zależy on w znacznej mierze od wysokości udowodnionej szkody. Standardem jest również orzeczenie obowiązku jej naprawienia, choć nie zawsze łatwo jest ją ustalić, a w sytuacji wątpliwej sąd, zgodnie z zasadą *in dubio pro reo*, obniży jej wysokość na korzyść oskarżonego lub przyjmie jej brak (por. wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z 23 stycznia 2015 r., IV Ka 670/14).

Wina w nadzorze nad pracownikami

Jednak wykluczenie dyrektora z kategorii funkcjonariuszy publicznych ogranicza podstawę odpowiedzialności tylko do czynu przywłaszczenia, nadto eliminuje również możliwość postawienia mu zarzutu za działanie nieumyślne. Art. 231 § 3 k.k. przewiduje taką ewentualność, co częstokroć ma miejsce w przypadku zawinionego braku nadzoru nad pracownikami i wystąpienia istotnej szkody. Pojęcie „istotnej szkody” nie zostało zdefiniowane w ramach ustawy i dopiero Sąd Najwyższy w swej uchwale z 29 stycznia 2004 r. (I KZP 38/03) wyjaśnił m.in., że ocena istotności powinna być relatywizowana do sytuacji majątkowej pokrzywdzonego, ale też powinna obiektywnie wyrażać się orientacyjnie wartością znaczną określoną w art. 115 § 5 k.k. (tj. 200 000 zł). W praktyce odpowiedzialność dyrektora szkoły na podstawie art. 231

§ 3 k.k. mogłaby wchodzić w grę w przypadku defraudacji stosunkowo wartościowego mienia przez pracowników szkoły (por. sprawa pracownic oraz dyrektora szkoły w Starkówcu Piątkowskim: wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 29 lipca 2014 r., wyrok Sądu Rejonowego w Środzie Wlkp. VII Zamiejscowego Wydziału Karnego z siedzibą we Wrześni z 22 stycznia 2014 r., VII K 322/13 – w tej sprawie właśnie dyrektor szkoły nie został uznany za funkcjonariusza publicznego; wyrok Sądu Rejonowego w Środzie Wlkp. z 27 stycznia 2012 r., II K 725/11).

Środki zaradcze

Rozważany proceder niewątpliwie stanowi działanie charakteryzujące się wysokim stopniem społecznej szkodliwości. Warto więc przedsięwziąć takie środki ograniczające lub też wyeliminujące możliwość czerpania zysków kosztem budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Należać do nich może wprowadzenie zasady, że każdorazowe dysponowanie infrastrukturą szkolną w celach komercyjnych powinno odbywać się na podstawie pisemnej umowy. Nadto, w umowie tej winno znajdować się zastrzeżenie, iż wszelkie płatności odbywają się przelewem. Jak wiadomo, unikanie transferów gotówkowych pozwala w znacznej mierze ograniczyć nieuczciwe zachowania. Nadto warto również dopilnować, by prowadzony był rejestr zawieranych umów (oraz aneksów do umów) i oznaczać na podpisywanym egzemplarzu danej umowy – również tym, który otrzymuje druga strona – sygnaturę lub numer, pod którym kontrakt figuruje w rejestrze. Zasady te muszą być oczywiście znane nie tylko dyrektorowi placówki, lecz również innym pracownikom, którzy w jakikolwiek sposób gospodarują mieniem szkolnym – wszyscy winni potwierdzić zapoznanie się z danym regulaminem pisemnym oświadczeniem.

Jeśli zaś pojawiają się podejrzenia popełnienia przestępstwa, należy niezwłocznie przeprowadzić kontrolę oraz zwrócić się do kontrahentów placówki z prośbą o potwierdzenie faktu zapłaty oraz wysokości uiszczonych należności. Ponieważ procederowi okradania jednostki prowadzącej towarzyszy niejednokrotnie wywieranie nacisków na podległych pracowników w celu skłonienia ich do określonego działania (np. poświadczania nieprawdy), wysoce wskazane jest przeprowadzenie rozmów i spisanie protokołów kontroli z udziałem wszystkich osób posiadających jakikolwiek wiedzę (a przede wszystkim objętych podejrzeniem) jednego dnia, nie dając im możliwości konsultowania się ze sobą. Jeżeli zaś aria jednostki budżetowej

► Art. 231

§ 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
§ 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228.

► Art. 284

§ 1. Kto przywłaszcza sobie cudzą rzecz ruchomą lub prawo majątkowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2. Kto przywłaszcza sobie powierzoną mu rzecz ruchomą, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.
§ 3. W wypadku mniejszej wagi lub przywłaszczenia rzeczy znalezionej, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.
§ 4. Jeżeli przywłaszczenie nastąpiło na szkodę osoby najbliższej, ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego.

utworzono odrębny rachunek dochodów własnych, to zasadne może się okazać uchylenie stosownej uchwały i powrót do pełnej kontroli gromadzenia wpływów pieniężnych do szkoły.

Jeśli podejrzenie okaże się uzasadnione, konieczne jest powiadomienie prokuratora lub policji. Obowiązek denuncjacji wynika z treści art. 304 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (DzU nr 89, poz. 555) i dotyczy wszelkich instytucji państwowych i samorządowych, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Spoczywa on w szczególności na funkcjonariuszu publicznym (np. burmistrzu, wójcie), gdyż jego niedopełnienie może z kolei prowadzić do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 231 § 1 k.k. (por. wyrok Sądu Najwyższego z 12 lutego 2008 r., WA 1/08). ■