



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 23 maja 2019 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	<b>Wojciech Robaczyński (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Hanna Mazurkiewicz</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Janusz Sarnowski</b>
Protokolant:		<b>Bartosz Głuszko</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 maja 2019 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) –pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 3 grudnia 2018 r., sygn. akt: DB-0965/53/18, którym Komisja, uznała (...):

1. winnym popełnienia czynu z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458), polegającego na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, których dokonywano na podstawie niżej wymienionych umów i tak:
  - 1) umowa o dzieło Nr 2151.1.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (1). na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń adeptów orkiestry Dętej przy OSP w (...) oraz przeprowadzenie szkoleń członków Orkiestry Dętej,
  - 2) umowa o dzieło Nr 2151.2.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (2). na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na opracowanie utworów muzycznych do szkolenia adeptów orkiestry dętej przy OSP w (...) oraz opracowanie dziennika zajęć adeptów z odpowiednimi adnotacjami,
  - 3) umowa o dzieło Nr 2151.3.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (3) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń adeptów orkiestry Dętej przy OSP w (...) oraz przeprowadzenie szkoleń członków Orkiestry Dętej, a także przygotowanie i opracowanie utworów muzycznych wraz z oprawą muzyczną uroczystości,
  - 4) umowa o dzieło Nr 2151.4.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (4) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń adeptów orkiestry Dętej przy OSP w (...) oraz przeprowadzenie szkoleń członków Orkiestry Dętej,

- 5) umowa o dzieło Nr 2151.5.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panią (5) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń członków grupy tanecznej działającej przy Orkiestrze Dętej przy OSP oraz przygotowanie i opracowanie oprawy artystycznej występów grupy tanecznej podczas przemarszów i występów grupy oraz orkiestry dętej,
- 6) umowa o dzieło Nr 2151.6.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panią (6) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń członków grupy tanecznej działającej przy Orkiestrze Dętej przy OSP oraz przygotowanie i opracowanie oprawy artystycznej występów grupy tanecznej podczas przemarszów i występów grupy oraz orkiestry dętej,
- 7) umowa o dzieło Nr 2151.42A.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panią (6) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń członków grupy tanecznej działającej przy Orkiestrze Dętej przy OSP oraz przygotowanie i opracowanie oprawy artystycznej występów grupy tanecznej.

Wydatków na podstawie zawartych umów dokonano bezpośrednio z budżetu Gminy w dniach:

- 25.04.2016 r. w kwocie 12.900 zł
- 22.07.2016 r. w kwocie 12.525 zł
- 26.10.2016 r. w kwocie 12.525 zł
- 22.12.2016 r. w kwocie 12.525 zł

Ww. daty dokonania wydatków stanowią daty popełnienia czynów.

Powyższe działanie było sprzeczne z przepisami art. 221 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

Orkiestra dęta, na której szkolenie na podstawie umów o dzieło poniesiono wydatki bezpośrednio z budżetu, działa przy Ochotniczej Straży Pożarnej.

Podstawowe relacje między gminą i działającą na jej terenie Ochotniczą Strażą Pożarną kształtowane są przepisami art. 32 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 191, od dnia 10.04.2017 r. Dz. U. z 2017 r. poz. 736, od dnia 27.03.2018 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 620).

Na mocy tej ustawy Gmina ponosi koszty zapewnienia gotowości bojowej OSP. Każda lokalna jednostka OSP jest stowarzyszeniem, które może zajmować się również inną działalnością niż działaniami z zakresu ochrony pożarowej i przeciwdziałania zagrożeniom, np. z zakresu kultury poprzez prowadzenie orkiestry dętej.

Zgodnie z przepisami art. 221 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych gmina może zlecić swoje zadania celu publicznego na rzecz podmiotu spoza sektora finansów publicznych, niedziałającego w celu osiągnięcia zysku w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, udzielając na realizację zleconego zadania dotacji celowej z budżetu j.s.t. – na podstawie umowy o treści określonej przepisami art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

2. winnym popełnienia czynu z **art. 15 ust. 1** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458), polegającego na zaciągnięciu zobowiązania niezgodnie z przepisami dotyczącymi zaciągania zobowiązań. W dniu 29 października 2015 r. na mocy aktu notarialnego (Rep. Nr 4464/2015), Gmina (...) nabyła za kwotę brutto 3.200.000,00 zł nieruchomości położoną w (...), stanowiących w ewidencji gruntów działki nr 3078/1 obszaru 0,1955 ha i 3078/2 obszaru 1,3938 ha, objęte KW P01D/00039471. Kwota wynikająca z umowy sprzedaży – akt notarialny z dnia 29.10.2015 r. Rep. A Nr 4464/2015, była o 1.877.000,00 zł wyższa niż kwota określona w operacie szacunkowym

z dnia 31 lipca 2015 r. (1.323.000,00 zł).

Data popełnienia czynu: 29.10.2016 r.

Powyższe naruszało przepisy art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w związku z postanowieniami § 3 uchwały Rady Miejskiej Nr XII/175/2015 z dnia 25.06.2015 r.

3. winnym popełnienia czynu z **art. 18c ust. 1 pkt 12** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458), polegającego na nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych polegającym na dokonaniu, w zakresie gospodarki finansowej, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności. W przedmiotowej sprawie Sekretarz Gminy, któremu nie wydano w formie pisemnej upoważnienia do dokonywania wydatków, realizował wydatki z przekroczeniem wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2016 r. a mianowicie:

L.p.	Nr faktury lub dowodu księgowego	Plan w dacie dokonania wydatku	Wykonanie planu w dacie dokonania wydatku (przed zapłatą)	Data dokonania wydatku	Wielkość wydatku	Wykonanie planu po dokonaniu wydatku	Kwota przekroczenia planu (kol.7 minus kol.3)	Rozdział i paragraf
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2	Pismo OSP.3040.28.2016	6 391,00	4 816,23	26.09.2016	2 545,03	7 361,26	970,26	75412-3030
3	Pismo OKiS.4431.16.10.2016, OKiS.4431.15.9.2016, OKiS.4431.14.9.2016, OKiS.4431.17.14.2016	800 000,00	797 224,61	26.09.2016	79 381,15	876 605,76	76 605,76	80149-2540

Data popełnienia czynu: 26.09.2016 r.

Realizacja powyższych wydatków naruszyła zasady dokonywania wydatków określone w przepisach art. 44 ust. 1 pkt. 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt. 2 oraz art. 254 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.). W toku przeprowadzonych czynności sprawdzających ustalono, że Sekretarz Gminy nie posiadała skutecznego upoważnienia do wykonywania tej czynności, bowiem Obwiniony nie powierzył temu pracownikowi w formie pisemnej czynności, o których mowa w przepisach art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z czym, brak jest podstaw dochodzenia odpowiedzialności Sekretarza Gminy za czyn określony art. 11 ust. 1 uońdfp w związku z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 3 undfp.

Przyjęty w jednostce system kontroli zarządczej wymaga aby pracownicy posiadali precyzyjnie określone obowiązki lub zakres upoważnienia. W przedmiotowej sprawie Sekretarz Gminy, któremu nie wydano w formie pisemnej upoważnienia do dokonywania wydatków, realizowała wydatki z przekroczeniem wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2016 r.

Zgodne z przepisami art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i

efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 6 000,00 zł i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 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 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.) 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.**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

#### **UZASADNIENIE**

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt DB-0965/53/18

1. Uznała Obwinionego Pana (...) – pełniącego w czasie popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) – winnym popełnienia czynu z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1458), zwanej dalej „uondfp”, polegającego na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, których dokonywano na podstawie niżej wymienionych umów i tak:
  - 1) umowa o dzieło Nr 2151.1.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (1) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń adeptów orkiestry Dętej przy OSP w (...) oraz przeprowadzenie szkoleń członków Orkiestry Dętej,
  - 2) umowa o dzieło Nr 2151.2.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (2) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na opracowanie utworów muzycznych do szkolenia adeptów orkiestry dętej przy OSP w(...) oraz opracowanie dziennika zajęć adeptów z odpowiednimi adnotacjami,
  - 3) umowa o dzieło Nr 2151.3.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (3) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń adeptów orkiestry Dętej przy OSP w (...) oraz przeprowadzenie szkoleń członków Orkiestry Dętej, a także przygotowanie i opracowanie utworów muzycznych wraz z oprawą muzyczną uroczystości,
  - 4) umowa o dzieło Nr 2151.4.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (4) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń adeptów orkiestry Dętej przy OSP w (...) oraz przeprowadzenie szkoleń członków Orkiestry Dętej,
  - 5) umowa o dzieło Nr 2151.5.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panią (5) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń członków grupy tanecznej działającej przy Orkiestrze Dętej przy OSP oraz przygotowanie i opracowanie oprawy artystycznej występów grupy tanecznej podczas przemarszów i występów grupy oraz orkiestry dętej,
  - 6) umowa o dzieło Nr 2151.6.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panią (6) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń członków grupy tanecznej

działającej przy Orkiestrze Dętej przy OSP oraz przygotowanie i opracowanie oprawy artystycznej występów grupy tanecznej podczas przemarszów i występów grupy oraz orkiestry dętej,

- 7) umowa o dzieło Nr 2151.42A.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panią (6) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń członków grupy tanecznej działającej przy Orkiestrze Dętej przy OSP oraz przygotowanie i opracowanie oprawy artystycznej występów grupy tanecznej.

Wydatków na podstawie zawartych umów dokonano bezpośrednio z budżetu Gminy w dniach:

- 25.04.2016 r. w kwocie 12.900 zł
- 22.07.2016 r. w kwocie 12.525 zł
- 26.10.2016 r. w kwocie 12.525 zł
- 22.12.2016 r. w kwocie 12.525 zł

Ww. daty dokonania wydatków stanowią daty popełnienia czynów.

Powyższe działanie było sprzeczne z przepisami art. 221 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869), zwanej dalej „ufp”.

Orkiestra dęta, na której szkolenie na podstawie umów o dzieło poniesiono wydatki bezpośrednio z budżetu, działa przy Ochotniczej Straży Pożarnej. Podstawowe relacje między gminą i działającą na jej terenie Ochotniczą Strażą Pożarną kształtowane są przepisami art. 32 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 620 ze zm.), zwanej dalej „uopp”.

Na mocy tej ustawy Gmina ponosi koszty zapewnienia gotowości bojowej OSP. Każda lokalna jednostka OSP jest stowarzyszeniem, które może zajmować się również inną działalnością niż działaniami z zakresu ochrony pożarowej i przeciwdziałania zagrożeniom, np. z zakresu kultury poprzez prowadzenie orkiestry dętej.

Zgodnie z przepisami art. 221 ust. 1 i 2 ufp gmina może zlecić swoje zadania celu publicznego na rzecz podmiotu spoza sektora finansów publicznych, niedziałającego w celu osiągnięcia zysku w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, udzielając na realizację zleconego zadania dotacji celowej z budżetu j.s.t. – na podstawie umowy o treści określonej przepisami art. 221 ust. 3 ufp.

2. Uznała Obwinionego Pana (...) – pełniącego w czasie popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) – winnym popełnienia czynu z art. 15 ust. 1 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania niezgodnie z przepisami dotyczącymi zaciągania zobowiązań. W dniu 29 października 2015 r. na mocy aktu notarialnego (Rep. Nr 4464/2015), Gmina (...) nabyła za kwotę brutto 3.200.000,00 zł nieruchomości położoną w (...), stanowiących w ewidencji gruntów działki nr 3078/1 obszaru 0,1955 ha i 3078/2 obszaru 1,3938 ha, objęte KW P01D/00039471. Kwota wynikająca z umowy sprzedaży – akt notarialny z dnia 29.10.2015 r. Rep. A Nr 4464/2015, była o 1.877.000,00 zł wyższa niż kwota określona w operacie szacunkowym z dnia 31 lipca 2015 r. (1.323.000,00 zł).

Data popełnienia czynu: 29.10.2016 r.

Powyższe naruszało przepisy art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w związku z postanowieniami § 3 uchwały Rady Miejskiej Nr XII/175/2015 z dnia 25.06.2015 r.

3. Uznała Obwinionego Pana (...) – pełniącego w czasie popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) – winnym popełnienia czynu z art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp, polegającego na nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w

zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych polegającym na dokonaniu, w zakresie gospodarki finansowej, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności. W przedmiotowej sprawie Sekretarz Gminy, któremu nie wydano w formie pisemnej upoważnienia do dokonywania wydatków, realizował wydatki z przekroczeniem wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2016 r. (dane w tabeli zamieszczonej w pkt. 3 sentencji orzeczenia).

Data popełnienia czynu: 26.09.2016 r.

RKO stwierdziła, że realizacja powyższych wydatków naruszyła zasady dokonywania wydatków określone w przepisach art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ufp. W toku przeprowadzonych czynności sprawdzających ustalono, że Sekretarz Gminy nie posiadała skutecznego upoważnienia do wykonywania tej czynności, bowiem Obwiniony nie powierzył temu pracownikowi w formie pisemnej czynności, o których mowa w przepisach art. 53 ust. 2 ufp, w związku z czym brak jest podstaw dochodzenia odpowiedzialności Sekretarza Gminy za czyn określony art. 11 ust. 1 uondfp w związku z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp. Zdaniem Komisji I instancji, przyjęty w jednostce system kontroli zarządczej wymaga aby pracownicy posiadali precyzyjnie określone obowiązki lub zakres upoważnienia. W przedmiotowej sprawie Sekretarz Gminy, któremu nie wydano w formie pisemnej upoważnienia do dokonywania wydatków, realizowała wydatki z przekroczeniem wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2016 r.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 31 ust. 2 i art. 37 uondfp RKO wymierzyła karę pieniężną w wysokości 6.000 zł oraz na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 316,18 zł.

W toku dotychczasowego postępowania dokonano następujących ustaleń:

### **Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 uondfp.**

Kontrola wydatków bieżących wykazała, iż w 2016 r. zawarto umowy o dzieło na realizację następujących zadań związanych z Orkiestrą Dętą działającą przy OSP w (...):

- 1) umowa o dzieło Nr 2151.1.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (1) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń adeptów orkiestry Dętej przy OSP w (...) oraz przeprowadzenie szkoleń członków Orkiestry Dętej,
- 2) umowa o dzieło Nr 2151.2.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (2) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na opracowanie utworów muzycznych do szkolenia adeptów orkiestry dętej przy OSP w (...) oraz opracowanie dziennika zajęć adeptów z odpowiednimi adnotacjami,
- 3) umowa o dzieło Nr 2151.3.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (3) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń adeptów orkiestry Dętej przy OSP w (...) oraz przeprowadzenie szkoleń członków Orkiestry Dętej, a także przygotowanie i opracowanie utworów muzycznych wraz z oprawą muzyczną uroczystości,
- 4) umowa o dzieło Nr 2151.4.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panem (4) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń adeptów orkiestry Dętej przy OSP w (...) oraz przeprowadzenie szkoleń członków Orkiestry Dętej,
- 5) umowa o dzieło Nr 2151.5.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panią (5) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń członków grupy tanecznej działającej przy Orkiestrze Dętej przy OSP oraz przygotowanie i opracowanie oprawy artystycznej występów grupy tanecznej podczas przemarszów i występów grupy oraz orkiestry dętej,

6) umowa o dzieło Nr 2151.6.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panią (6) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń członków grupy tanecznej działającej przy Orkiestrze Dętej przy OSP oraz przygotowanie i opracowanie oprawy artystycznej występów grupy tanecznej podczas przemarszów i występów grupy oraz orkiestry dętej,

7) umowa o dzieło Nr 2151.42A.2016 r. z dnia 04.01.2016 r. zawarta z Panią (6) na okres od 04.01.2016 r. do 31.12.2016 r. na przeprowadzenie szkoleń członków grupy tanecznej działającej przy Orkiestrze Dętej przy OSP oraz przygotowanie i opracowanie oprawy artystycznej występów grupy tanecznej.

Wydatków na podstawie zawartych umów dokonano bezpośrednio z budżetu Gminy w następujących terminach: 25.04.2016 r. w kwocie 12.900 zł, 22.07.2016 r. w kwocie 12.525 zł, 26.10.2016 r. w kwocie 12.525 zł i 22.12.2016 r. w kwocie 12.525 zł.

Zdaniem Komisji I instancji, powyższe działanie było sprzeczne z przepisami art. 44 ust. 2 w związku z art. 221 ust. 1 i ust. 2 ufp.

RKO podkreśliła, że orkiestra dęta, na której szkolenie na podstawie umów o dzieło poniesiono wydatki bezpośrednio z budżetu, działa przy Ochotniczej Straży Pożarnej. Podstawowe relacje między gminą i działającą na jej terenie ochotniczą strażą pożarną kształtowane są przepisami art. 32 uopp. Na mocy tej ustawy Gmina ponosi koszty zapewnienia gotowości bojowej OSP, natomiast każda lokalna jednostka OSP jest stowarzyszeniem, które może zajmować się również inną działalnością niż działaniami z zakresu ochrony pożarowej i przeciwdziałania zagrożeniom np. z zakresu kultury poprzez prowadzenie orkiestry dętej. Zgodnie z art. 221 ust. 1 i 2 ufp gmina może zlecić swoje zadania celu publicznego na rzecz podmiotu spoza sektora finansów publicznych, niedziałającego w celu osiągnięcia zysku w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie udzielając na realizację zleconego zadania dotacji celowej z budżetu j.s.t. – na podstawie umowy o treści określonej przepisami art. 221 ust. 3 ufp. RKO zauważa, że stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506), zwanej dalej „usg”, do zadań własnych gminy należą sprawy ochrony przeciwpożarowej, jako zadania użyteczności publicznej gminy (art. 9 ust. 4 usg). Zasady i sposób wykonywania tych zadań przez gminę unormowane zostały w sposób szczegółowy w ustawie o ochronie przeciwpożarowej. Zgodnie z art. 29 pkt. 2 uopp, koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane są m.in. z budżetu jednostek samorządu terytorialnego, zaś zgodnie z art. 32 ust. 2 i 3 uopp na gminie ciąży obowiązek poniesienia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej (z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1 dotyczącego szkoleń członków OSP). Ponadto gmina ma obowiązek bezpłatnego umundurowania i ubezpieczenia jej członków oraz ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich. Art. 32 ust. 3b uopp jest podstawą dla jednostki samorządu terytorialnego do przekazywania ochotniczym strażom pożarnym środków pieniężnych w formie dotacji. Zdaniem RKO, udzielanie przez gminę dotacji z art. 32 ust. 3b uopp jest fakultatywne i stanowi alternatywną w stosunku do tzw. wydatków bezpośrednich budżetu formę wykonania przez gminę zadań własnych. Przepis ten w sposób bezpośredni (samodzielny) wyraża podstawę prawną do udzielania w nim przewidzianej dotacji dla OSP.

Według Komisji I instancji, Obwiniony mógł bezpośrednio z budżetu gminy finansować wyłącznie wydatki na wymienione w ustawie zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej, natomiast Gmina może sfinansować lub dofinansować działalność orkiestry dętej przy OSP w formie dotacji celowej udzielanej dla jednostki OSP na działalność kulturalną na podstawie art. 221 ufp. Każda jednostka OSP działa w formie stowarzyszenia, które może zajmować się również inną działalnością niż działaniami z zakresu ochrony pożarowej i przeciwdziałania zagrożeniom. Zadania OSP z zakresu kultury mogą być

realizowane poprzez orkiestrę dętą, ale wyłącznie w trybie określonym w przepisach ustawy o finansach publicznych. Zadania z zakresu kultury mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy, określonych w art. 7 ust. 1 usg, zaś z art. 221 ust. 1 i 2 ufp wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań oraz że zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem dotowanym. Zlecenie zadania dokonuje się w trybie przepisów art. 13-19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 688), zwanej dalej „udppw”. Wyboru projektu OSP w zakresie zadania kulturalnego wykonywanego przez orkiestrę dętą można dokonać bądź to w ramach konkursu ofert, bądź bez przeprowadzenia konkursu ofert na zasadach z art. 19a udppw.

Zdaniem RKO, poniesione w 2016 r. wydatki budżetu Gminy na funkcjonowanie orkiestry dętej nie dotyczą zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, określonych w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, dotyczą natomiast zadań gminy z zakresu zapewnienia mieszkańcom dostępu do kultury, co oznacza, że bezpośrednio dokonywanie z budżetu Gminy w 2016 r. wydatków budżetowych w łącznej kwocie 50.475 zł na działalność orkiestry dętej stanowi naruszenie przepisów art. 44 ust. 2 ufp, w związku z art. 254 pkt 4 ufp odniesieniu do organizacji pozarządowych - z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221 ufp. Zdaniem RKO, skoro z art. 44 ust. 2 ufp wynika, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, to oznacza to, iż wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ust. 1 uodnfp. Komisja I instancji stwierdziła, że umowy o dzieło na realizację zadań związanych z orkiestrą dętą działającą przy OSP w (...) zatwierdził Obwiniony.

## **2. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust.1 uodnfp.**

W toku postępowania ustalono, że dnia 25 czerwca 2015 r. Rada Miejska w (...) podjęła uchwałę Nr XII/175/2015 w sprawie nabycia na rzecz Gminy (...) prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w (...)w rejonie ul. (...) W uchwale tej postanowiono m.in., że przeznaczają się do nabycia na rzecz Gminy (...) prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w (...), stanowiących w ewidencji gruntów działki nr 3078/1 obszaru 0,1955 ha i 3078/2 obszaru 1,3938 ha objęte KW P01D/00039471 od (...), zaś należność z tytułu nabycia nieruchomości zostanie ustalona na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego zgodnie z przepisami art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.), zwanej dalej „ugn”.

RKO ustaliła, że w protokole z negocjacji z dnia 7 września 2015 r., między Gminą (...). a (...) ustalono cenę zakupu nieruchomości przez Gminę w wysokości 3.200.000 zł brutto tj. 201,35 zł/ m<sup>2</sup> brutto - znacząco wyższej niż określona przez rzeczoznawcę majątkowego, w sytuacji gdy podstawą negocjacji powinna być wartość nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego, gdyż taki wymóg wynikał z § 3 wymienionej uchwały Rady Miejskiej z dnia 25 czerwca 2015 r.



Dnia 29 października 2015 r., na podstawie aktu notarialnego (Rep. Nr 4464/2015), Gmina (...) nabyła prawo użytkowania wieczystego za kwotę brutto 3.200.000 zł, nieruchomość położoną w (...), stanowiącą w ewidencji gruntów działki nr 3078/1 obszaru 0,1955 ha i 3078/2 obszaru 1,3938 ha, objęte KW PO1D/00039471. Kwota wynikająca z umowy sprzedaży była o 1.877.000 zł wyższa niż kwota określona w operacie szacunkowym z dnia 31 lipca 2015 r.

Zatem - w ocenie RKO - ze środków publicznych nabyto prawo użytkowania wieczystego (a nie prawo własności) nieruchomości do roku 2089 za kwotę prawie dwukrotnie wyższą niż aktualna wycena nieruchomości nabywanych na własność z przeznaczeniem na cele komercyjne. RKO podkreśliła, że radni Rady Miejskiej w (...) podejmując uchwałę Nr XII/175/2015 z dnia 25.06.2015 r. nie znali wyceny z 31.07.2015 r. (1.627.290,00 zł brutto tj. 102,39 zł brutto/ m<sup>2</sup>) a tym bardziej ceny wynikającej z negocjacji – tj. kwoty 3.200.000 zł brutto (201,35zł/ m<sup>2</sup> brutto).

RKO stwierdziła, że jak wynika z treści aktu notarialnego, Gminę reprezentował zastępca Burmistrza, który występował jako pełnomocnik Obwinionego, działając na jego rzecz i w jego imieniu, stąd w zakresie podmiotowym odpowiedzialność za zaciągnięcie zobowiązania określonego aktem notarialnym ponosi Obwiniony. RKO stwierdziła także, że według art. 44 ust. 3 pkt. 1 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Zdaniem Komisji I instancji, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a) usg do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określenia zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad organ wykonawczy może dokonywać tych czynności tylko za zgodą rady gminy. Zarówno powołana podstawa prawna, jak też zakres regulacji zawarty w uchwale Rady Miejskiej wskazuje, iż akt ten podjęto dla określenia indywidualnych zasad odnoszących się do zasad nabycia na rzecz Gminy (...) prawa użytkowania wieczystego przedmiotowych nieruchomości. W uchwale tej Rada Miejska określiła także, że należność z tytułu nabycia nieruchomości zostanie ustalona na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego zgodnie z przepisami art. 67 ust. 1 ugn.

RKO zwraca uwagę, że zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pomocą organów stanowiących i organów wykonawczych. Organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy (art. 15 ust. 1 usg) zaś organem wykonawczym, wójt, burmistrz, prezydent (art. 30 ust. 1 usg). Rada gminy jako organ stanowiący wyposażona została w kompetencje uchwałodawcze i kontrolne (kreowanie norm wyznaczających przyszłe zachowanie i ich kontrola), natomiast wójt, burmistrz, prezydent jako organ wykonawczy gminy wykonuje zadania wynikające z treści uchwały rady gminy oraz tylko jemu przypisane ustawami prawa i obowiązki. Przypisane ustawowo danemu organowi gminy kompetencje nie mogą więc być wykonywane przez inny organ, czyli zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez wójta i odwrotnie chyba, że ustawa na to zezwala. RKO wskazuje, że art. 18 ust. 1 usg stanowi generalną klauzulę kompetencyjną, pozostawiając poza właściwością rady jedynie te sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustaw, należą do właściwości innego organu. Katalog wyłącznych uprawnień rady gminy określa art. 18 ust. 2 usg, wśród których znajduje się uprawnienie do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas dłuższy niż 3 lata lub na

czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (art.18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg). Z kolei art. 30 usg zobowiązuje wójta do wykonywania uchwał rady gminy oraz zadań gminy określonych przepisami prawa. W szczególności do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym.

Zdaniem RKO, porównanie powyższych przepisów wskazuje, że kompetencje wójta należy wiązać z bieżącym gospodarowaniem mieniem komunalnym pojmowanym we wskazany wyżej sposób, zaś kompetencje rady z ustaleniem zasad gospodarowania przekraczającego zakres zwykłego zarządu (nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania powyżej wskazanego okresu czasu).

Komisja I instancji stwierdziła, że nie uwzględniła wyjaśnień Obwinionego i jego obrońcy, bowiem na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami rada gminy uzyskała uprawnienia do dokonania określonych czynności prawnych z zakresu gospodarki nieruchomościami. Uprawnienia organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami nie naruszają uprawnień, jakie w tym zakresie przyznano organowi stanowiącemu gminy. Reprezentowanie gminy przez wójta w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz gospodarowanie przez niego gminnym zasobem nieruchomości musi uwzględniać kompetencje rady. Zdaniem RKO, w judykaturze wskazuje się, że uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) usg powinna przykładowo zawierać granice, w jakich muszą się zmieścić dokonywane przez wójta czynności, wymagania jakim ma odpowiadać obrót nieruchomościami gruntowymi, cele, jakie mają być osiągnięte przez czynności wójta, czy okoliczności, jakie należy uwzględnić podejmując decyzję w tych sprawach.

Według RKO, z przepisów art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt. 3 usg jednoznacznie wynika, iż gospodarowanie mieniem gminnym należy do kompetencji wójta. Art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a usg wprowadza ograniczenie polegające na konieczności uzyskania zgody rady gminy do dokonania czynności w sprawie majątkowej gminy, przekraczającej zakres zwykłego zarządu w przypadku, gdy nie zostały określone zasady gospodarowania mieniem gminy. Wobec tego w przypadku, kiedy brak jest uchwały rady gminy w sprawie zasad gospodarowania mieniem gminy organ ten jest uprawniony do wyrażenia zgody na zakup określonej nieruchomości. Uchwała Nr XII/175/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r. Rady Miejskiej w (...) w sprawie nabycia na rzecz Gminy (...) prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w (...) została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a) usg. Wykonanie uchwały Rada powierzyła Burmistrzowi Miasta (...). Zdaniem RKO, przedmiotową uchwałą Rada ustaliła sposób ustalenia wartości nieruchomości, nie zaś jej wartość, jak podnosi Obwiniony. Podstawą rokowań/negocjacji powinna być zatem wartość nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego. Taki wymóg wynikał z § 3 uchwały Rady Miejskiej w (...) Nr XII/175/2015 z dnia 25.06.2015 r. Rada postanowiła, że należność z tytułu nabycia nieruchomości zostanie ustalona na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego zgodnie z przepisami art. 67 ust. 1 ugn. Wprawdzie przepisy nie stawiają wprost takiego wymagania, to jednak ze względu na przepisy regulujące prowadzenie prawidłowej gospodarki finansami publicznymi zasadne jest nabycie nieruchomości przez gminę za cenę nie wyższą niż określona przez taki operat.

W ocenie RKO obwinionemu można przypisać winę za popełnienie powyższego czynu. Obwiniony, mimo że nie posiada wykształcenia prawniczego, powinien – z racji pełnionej funkcji kierownika jednostki sektora finansów publicznych - dobrze znać przepisy dotyczące finansów publicznych, w tym zasady zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Posiadanie opinii radcy prawnego nie wyłącza odpowiedzialności obwinionego, co potwierdza wyrok NSA z dnia 3 marca 2000 r., III SA 840/99, w którym wskazano, że „okoliczności korzystania z pomocy biura prawnego

opiniującego projekty umów, jak również komisji przetargowej, nie wyłącza tej odpowiedzialności”. W ocenie RKO odpowiedzialność podmiotową za zarzucony czyn ponosi Obwiniony, który – co oczywiste – mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych działając w przedmiotowej sprawie zgodnie z obowiązującymi przepisami i postanowieniami uchwały Rady Miejskiej. Zdaniem Komisji I instancji, obwiniony, gdyby w tym zakresie dołożył staranności wymaganej od niego jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, mógł uniknąć naruszenia art. 15 ust. 1 uoondfp, w związku z czym RKO uznała, iż obwinionemu można przypisać winę w czasie popełnienia czynu.

**Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18c ust. 1 pkt 12 uoondfp.**

Komisja I instancji stwierdza, że w świetle art. 18c ust. 1 pkt 12 uoondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na: dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej lub w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub przygotowaniu tego postępowania albo w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności. W doktrynie wskazuje się natomiast, że „obowiązki w zakresie kontroli zarządczej są niewykonywane lub nienależycie wykonywane, jeżeli kierownik jednostki nie zapewni - wbrew dyspozycji art. 69 ust. 1 pkt 3 u.f.p. - funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej” (L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Komentarz, wyd. II, LEX).

RKO zwraca uwagę, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie precyzują, jakiego rodzaju obowiązki w zakresie kontroli zarządczej spoczywają na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych. W doktrynie wskazuje się, że „próba logicznej wykładni przepisu art. 69 ust. 1 ufp prowadzi do wniosku, że kontrola zarządcza ma być wykonywana w sposób efektywny (skuteczny), przez co należy rozumieć efektywną (skuteczną) realizację celów, standardów i wytycznych tej kontroli” (Finanse publiczne. Komentarz praktyczny. Praca zbiorowa pod redakcją prof. dr. hab. Eugeniusza Ruśkowskiego i dr hab. M. Salachny. ODDK Gdańsk, 2013, str. 302).

Zdaniem RKO, w przedmiotowej sprawie wystąpiło naruszenie dyscypliny określone w art. 18c ust. 1 pkt 12 uoondfp, wyrażające się w nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych polegające na dokonaniu, w zakresie gospodarki finansowej, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności. W przedmiotowej sprawie Sekretarz Gminy, której nie wydano w formie pisemnej upoważnienia do dokonywania wydatków, realizowała wydatki z przekroczeniem wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2016 r. (dane zawarte w tabeli zamieszczonej w pkt. 3 sentencji orzeczenia).

Zdaniem RKO, realizacja powyższych wydatków naruszyła zasady dokonywania wydatków określone w art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ufp. W toku przeprowadzonych czynności sprawdzających ustalono, że Sekretarz Gminy nie posiadał skutecznego upoważnienia do wykonywania tej czynności, bowiem Obwiniony nie powierzył temu pracownikowi w formie pisemnej czynności, o których mowa w art. 53 ust. 2 ufp, w związku z czym brak jest podstaw dochodzenia odpowiedzialności Sekretarza Gminy za czyn określony art. 11 ust. 1 uoondfp w związku z art. 4 ust. 1 pkt 3 uoondfp.

Według RKO, przyjęty w jednostce system kontroli zarządczej wymaga aby pracownicy posiadali precyzyjnie określone obowiązki lub zakres upoważnienia. W przedmiotowej sprawie Sekretarz Gminy, któremu nie wydano w formie pisemnej upoważnienia do dokonywania wydatków, realizował wydatki z przekroczeniem wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2016 r. Zgodne z art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ufp, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika (art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp). RKO zauważa, że w piśmie z dnia 25 października 2018 r. Obwiniony potwierdził, że sekretarz gminy nie posiadała upoważnienia do dokonywania wydatków.

Komisja I instancji powołała się na art. 18c ust. 1 pkt 12 uoondfp, który znamiona deliktu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych reguluje w następujący sposób: „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na: dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej lub w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub przygotowaniu tego postępowania albo w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności”. Czynem kwalifikowanym jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze kontroli zarządczej jest natomiast niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, pod warunkiem, że miało to wpływ na powstanie jednego z enumeratywnie wyliczonych w art. 18c uchybień związanych z gospodarką finansową tej jednostki, wymaga to jednak ustalenia wszystkich indywidualnych okoliczności sprawy. Zdaniem RKO, efektem niewłaściwego wykonywania przez kierownika jednostki obowiązków w zakresie kontroli zarządczej musi być powstanie jednego z uchybień wyliczonych w art. 18c uoondfp. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a uchybienia dotyczą każdej sfery gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych. Jednocześnie RKO powołuje się na piśmiennictwo, zgodnie z którym „Jeśli kierownik jednostki dopuszcza, aby nieupoważnieni pracownicy podejmowali decyzje i składali podpisy pod dokumentami, to nie ulega wątpliwości, że nie sprawuje on należycie kontroli zarządczej” (T. Bolek, K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX).

W efekcie, zdaniem RKO, w obszarze kontroli zarządczej do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest łączne zaistnienie trzech przesłanek: kierownik jednostki nie wykonał lub nienależyte wykonał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej; doszło do jednego z uchybień w gospodarce finansowej jednostki, enumeratywnie wskazanych w art. 18c uoondfp; zaniedbanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (pkt 1) miało wpływ na powstanie tego uchybienia (pkt 2). W ocenie RKO, w rozpatrywanej sprawie spełnione zostały wszystkie z tych przesłanek, a mianowicie kierownik jednostki nie wykonał lub nienależyte wykonał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej, doszło do uchybień w gospodarce finansowej Gminy (...) wymienionych w art. 18 c ust. 1 pkt 12 uoondfp, a zaniedbanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (pkt 1) miało wpływ na powstanie tego uchybienia (pkt 2).

Komisja I instancji stwierdziła ponadto, że w rozpatrywanej sprawie dowody potwierdzają, iż Sekretarz Gminy, któremu nie wydano w formie pisemnej upoważnienia do

dokonywania wydatków, realizował wydatki z przekroczeniem wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2016 r. a realizacja wydatków zatwierdzonych przez tego pracownika spowodowała przekroczenia zatwierzonego planu finansowego Urzędu na 2016 rok. Faktów tych nie kwestionowano na etapie prowadzonego postępowania przed Zastępcą Rzecznika, jak i przed Regionalną Komisją Orzekającą. RKO powołuje się przy tym na orzecznictwo GKO, zgodnie z którym „przepis art. 18c ust. 1 pkt 12 uoandfp został wprowadzony po to, aby w sytuacji, gdy nie jest możliwe ukaranie bezpośredniego sprawcy naruszenia, możliwe było ukaranie kierownika jednostki za zaniedbania w zakresie kontroli zarządczej, które to zaniedbania mogły wpłynąć na możliwość popełnienia naruszenia przez bezpośredniego sprawcę. W zakresie naruszenia określonego w art. 18c ust. 1 pkt 12 istotne i konieczne jest stwierdzenie wystąpienia znamion przedmiotowych naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nie ma natomiast możliwości wydania orzeczenia o odpowiedzialności bezpośredniego sprawcy tego naruszenia, gdyż dopuszcza się go osoba »nieupoważniona do dokonania tej czynności«” (orzeczenie GKO z dnia 8 października 2015 r., BDF1.4800.72.2015). Z kolei w doktrynie wskazuje się, że „obowiązki w zakresie kontroli zarządczej są niewykonywane lub nienależycie wykonywane, jeżeli kierownik jednostki nie zapewni - wbrew dyspozycji art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp - funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej” (L. Lipiec-Warzecha, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX).

W ocenie Komisji I instancji, przedstawione we wniosku o ukaranie czyny spełniają zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe znamiona określonych powyżej naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Podmiotowy zakres odpowiedzialności za te naruszenia dyscypliny finansów publicznych Pana (...) wynika z faktu pełnienia przez niego funkcji Burmistrza Gminy (...). Z zasady ogólnej sformułowanej w art. 53 ust. 1 ufp, obowiązującej w czasie popełnienia czynów wynika, że za całość gospodarki finansowej, a zatem również za legalne wydatkowanie środków publicznych i zaciąganie zobowiązań, jest odpowiedzialny kierownik jednostki. Z art. 4 ust. 1 pkt 2 uoandfp wynika, że odpowiedzialności podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Powołując się na orzecznictwo GKO Komisja I instancji stwierdza, że z racji pełnionej funkcji oraz powierzonych obowiązków Obwiniony powinien znać zasady gospodarki finansowej oraz konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinien dokładnie przeanalizować sytuację i przepisy przed podjęciem decyzji, nie ograniczając się do dania wiary jednej opinii lub tej opinii, która zgodna była z jego oczekiwaniami, zaś na kierowniku jednostki lub osobie upoważnionej ciąży bowiem obowiązek zapewnienia w kierowanej przez siebie placówce takiej organizacji pracy, która pozwala na prawidłowe wykonywanie obowiązków jednostki.

Zdaniem RKO, Obwiniony nie dołożył należytej staranności wymaganej od kierownika jednostki sektora finansów publicznych, bowiem nie zapewnił właściwego funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. W ocenie RKO, w rozpatrywanej sprawie nie można twierdzić, że dołożono najwyższej staranności. Gdyby tak było Obwiniony wdrożyłby wszystkie procedury i osiągnąłby cele kontroli zarządczej. Powyższe uzasadnia, że Obwiniony (...) jest odpowiedzialny za czyn z art. 18c ust. 1 pkt 12 uoandfp, polegający na nienależycym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, które miało wpływ na dokonywanie wydatków, bowiem Sekretarz Gminy, którego nie upoważniono w formie pisemnej do dokonywania wydatków, realizował wydatki z przekroczeniem wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2016 r. Pełniąc funkcję z którą wiąże się odpowiedzialność Obwiniony winien znać regulacje prawne dotyczące poszczególnych obszarów działania jakiego się podejmuje. W tym znaczeniu dokonując czynów sprzecznych z regulacjami prawa co najmniej powinien się

liczyć, iż przyniosą one skutki w postaci naruszenia przepisów, a więc działał co najmniej z zamiarem ewentualnym.

Komisja I instancji powołuje się na orzecznictwo GKO, w świetle którego „dla przypisania komuś winy niezbędna jest obiektywna niewłaściwość, to znaczy bezprawność postępowania, polegająca na sprzeczności z ustawą” (orzeczenie GKO DF/GKO/Odw.-46/62/2002. LEX nr 196184). Powyższe wywody wskazują, iż obwiniony postąpił sprzecznie z przepisami art. 68 i art. 69 ust. 1 ufp, mimo iż miał obiektywnie możliwość postąpienia zgodnie z tymi przepisami, gdyby dołożył staranności wymaganej od niego jako osoby odpowiedzialnej za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

W świetle stanowiska RKO, Obwiniony miał możliwość zgodnego z prawem zachowania poprzez przestrzeganie zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o finansach publicznych. Okoliczności opisanych powyżej czynów pozwalają na przyjęcie, że Obwiniony pełniąc funkcję Burmistrza Gminy (...) nieprzerwanie od 2002 roku powinien znać podstawowe zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i ich przestrzegać. Obwiniony miał zatem obiektywnie możliwość uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez podjęcie działań zgodnych z prawem, tym samym dla Komisji I instancji nie ulega wątpliwości, że można mu przypisać winę.

Za popełnienie czynów stanowiących naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1, art.15 ust. 1 i art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp, Regionalna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 37 uondfp, wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 6.000 zł. Zdaniem RKO, mieści się ona w dolnym przedziale kwotowym możliwej do wymierzenia za naruszenie dyscypliny finansów publicznych kary pieniężnej w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia Obwinionego. RKO uznała, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych przypisanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest znaczny. Zdaniem Komisji I instancji, charakter naruszeń dyscypliny finansów publicznych, liczba nieprawidłowości, ich rozmiar oraz stopień szkodliwości dla finansów publicznych uzasadniają wymierzenie kary pieniężnej. Takie rozstrzygnięcie w zakresie kary jest adekwatne do stopnia szkodliwości czynów dla finansów publicznych. Zdaniem RKO, orzeczona kara pieniężna - uwzględniając wagę naruszonych obowiązków sposób i okoliczności naruszenia, a także skutki naruszenia - jest adekwatna do stwierdzonych naruszeń i winna spełnić wobec obwinionego cele prewencji indywidualnej.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp.

Odwołanie od powyższego orzeczenia RKO wniósł Obrońca Obwinionego, zaskarżając orzeczenie w całości i zarzucając:

1. naruszenie prawa materialnego, polegającego na:
  - a) naruszenie przepisu art. 15 ust. 1 uondfp poprzez przyjęcie, że zawarcie w dniu 29 października 2015 roku aktu notarialnego przez Gminę wyczerpuje znamiona deliktu w związku z naruszeniem przez obwinionego przepisu art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp oraz § 3 uchwały Rady Miejskiej w (...) z dnia 25 czerwca 2015 roku
  - b) naruszeniu art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp poprzez przyjęcie, iż czyn obwinionego polegający na braku pisemnego powierzenia obowiązków sekretarzowi w zakresie zatwierdzania wydatków gminy stanowi o naruszeniu art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp, gdy przywołany przepis ustawy o finansach publicznych nie przewiduje konieczności powierzenia obowiązków głównemu księgowemu w formie pisemnej, a zarazem dowód świadczący o udzieleniu takiego upoważnienia został oddalony, co uniemożliwia aby

- ww. przepis stanowił o podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej za niewykonanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej;
- c) naruszenie przepisu art. 11 ust. 1 uondfp poprzez jego zastosowanie w sytuacji błędnego zakwalifikowania wydatków przez Organ I instancji jako wydatków na rzecz stowarzyszenia OSP, i tym samym błędne zastosowanie art. 221 ust. 1 i 2 w zw. z art. 44 ust. 2 ufp w sytuacji, gdy wydatki mogły być ponoszone bezpośrednio z budżetu gminy jako wydatki na działania niefinansowe na rzecz organizacji pożytku publicznego co jest zgodne z zapisami przyjętego przez Radę Miejską w (...) programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, oraz z art. 5 ust. 1 oraz art. 5a ust. 1 udppw;
2. naruszenie przepisów postępowania, mających wpływ na treść wydanego orzeczenia, a polegające na:
- a) rażące naruszenie przepisów art. 72 uondfp poprzez naruszenie zasady instancyjności, w sytuacji gdy RKO przyjęła do rozpatrzenia wnioski o ukaranie gdy biegł termin do złożenia wyjaśnień w postępowaniu wyjaśniającym przed Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych co w konsekwencji naruszyło prawo do obrony obwinionego zagwarantowane w art. 74 ust. 1 uondfp,
    - b) rażące naruszeniu art. 80 ust. 1 uondfp, poprzez niewzięcie pod uwagę, ani nawet nie zbadanie, tych okoliczności sprawy, które mogły wpłynąć na korzyść obwinionego, w szczególności okoliczności z art. 23 uondfp oraz 28 uondfp;
    - c) rażącym naruszeniu art. 89 oraz art. 74 ust. 2 uondfp poprzez brak wszechstronnego i wyczerpującego zebrania materiału dowodowego w sprawie i ograniczenie się przez Organ orzekający do dowodów zebranych w toku postępowania wyjaśniającego, a w szczególności odrzucenie wniosków dowodowych mających istotne znaczenie w sprawie a w szczególności dopiero przesłuchanie ww. świadków oraz przeprowadzenie dowodów z dokumentów
      - mogłoby doprowadzić Organ orzekający do dokładnego określenia formy i zakresu umocowania sekretarza (...) w zakresie zatwierdzanych przez nią wydatków
      - ustalenia faktycznej wykładni uchwały Rady Miejskiej w (...), która stanowiła podstawę nabycia przedmiotowej nieruchomości;
    - d) rażące naruszenie przepisu art. 33 uondfp poprzez przekroczenie zakresu uznania przy wymierzaniu kary pieniężnej poprzez nie rozpatrzenie wszystkich okoliczności i przesłanek wymaganych od organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez przywołany przepis art. 33 uondfp.

Mając powyższe na uwadze, Obrońca wniósł, na podstawie art. 140a uondfp, o:

- 1) uchylenie skarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do rozpoznania Organowi I instancji celem prawidłowego przeprowadzenia postępowania dowodowego; ewentualnie o:
- 2) uniewinnienie obwinionego od stawianego mu zarzutu z 11 ust. 1, art. 15 ust. 1 oraz art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp.

Obrońca wskazał, że organ I instancji popełnił szereg błędów tak w treści skarżonego orzeczenia, jak i w samym postępowaniu poprzedzającym wydane orzeczenie.

Przede wszystkim, zdaniem Obrońcy, nie sposób uznać, że czyn z art. 15 ust. 1 uondfp może polegać na naruszeniu przepisów art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp oraz § 3 uchwały Rady Miejskiej nr XII/175/2015 z dnia 25 czerwca 2015 roku. Zgodnie z przytoczonym przepisem ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana

zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (podkreśl. Obrońcy).

W tym kontekście, zdaniem wnoszącego odwołanie, nie sposób uznać, że naruszenie przepisu art. 44 ust. 3 ufp, który definiuje zasady dokonywania wydatków, a nie zaciągania zobowiązań mógł stanowić podstawę odpowiedzialności z art. 15 ust. 1 uondfp. Nie może stanowić takiej podstawy również zapis uchwały Rady Miejskiej, która nie jest aktem prawa miejscowego - nie stanowi więc źródeł powszechnie obowiązującego prawa - a została podjęta w indywidualnej sprawie, tj. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości.

Ponadto, zdaniem Obrońcy, istotny w sprawie jest fakt, który był podnoszony przez Obwinionego, odmiennej interpretacji § 3 uchwały Rady Miejskiej w (...) nr XII/175/2015 z dnia 25 czerwca 2015 roku. Jak wskazywał Obwiniony, w jego ocenie zapis tego paragrafu nie jest jednoznaczny ze stwierdzeniem, że cena nabycia musi wynosić dokładnie tyle, ile wskaże rzeczoznawca majątkowy w operacie szacunkowym. W ocenie Obwinionego ostateczna decyzja co do wysokości ceny sprzedaży należy bowiem do podmiotu, który reprezentuje stronę umowy, którym w omawianym przypadku jest burmistrz, a nie rada miejska. W ocenie Obwinionego ustawodawca określił w art. 18 ust. 2 usg katalog spraw należących do wyłącznej kompetencji rady gminy. W katalogu tym przewidziane zostało wyłączne uprawnienie rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, zaś do czasu określenia tych zasad burmistrz może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a usg).

Zdaniem Obrońcy, uprawnienie rady jest więc takie, że wyraża ona zgodę, o ile nie określiła wcześniej w drodze aktu prawa miejscowego zasad. Sens więc § 3 może być tylko taki, że rada nałożyła obowiązek sporządzenia operatu szacunkowego, który może stanowić podstawę negocjacji, ale nie może stanowić ograniczenia w zakresie ceny nabycia. Kształtowanie ceny oraz innych warunków nabycia nieruchomości należy bowiem ostatecznie do stron umowy sprzedaży, które ustalają ją w drodze negocjacji, biorąc pod uwagę szereg okoliczności. Według Obrońcy, w tym kontekście wartość ustalona w operacie szacunkowym ma jedynie znaczenie pomocnicze, gdyż to właściciel decyduje ostatecznie o tym, czy chce sprzedać nieruchomość oraz za jaką cenę.

W związku z powyższym uznać należy, że rada gminy nie może w uchwale ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów cywilnoprawnych. Ustawa bowiem takich uprawnień radzie nie przyznaje. Obrońca następnie podkreśla, że rada dająca uprzednią zgodę burmistrzowi w postaci uchwały o nabyciu nieruchomości przeznaczyła stosowne środki na nabycie nieruchomości. Protokół uzgodnień finalizujący warunki transakcji został podpisany po podjęciu przez Radę Miejską uchwały nr XIV/179/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy (...) na rok 2015, w której Rada Miejska dokonała zwiększenia w rozdziale 70005 - gospodarka gruntami i nieruchomościami wydatków o kwotę 1.698.374 zł. Powyższe zwiększenie wydatków, jak wynika z treści uchwały, nastąpiło w związku z podjętą Uchwałą nr XII/175/2015 z dnia 25 czerwca 2015 w sprawie nabycia na rzecz Gminy (...) prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w (...), stanowiących w ewidencji gruntów działki nr 3078/1 obszaru 0,1955 ha i 3078/2 obszaru 1,3938 ha. Cena nabycia ustalona została na łącznie brutto 3.200.000 zł, z czego pierwsza rata ma zostać zapłacona w roku 2015 w kwocie brutto 1.698.374 zł; druga rata ma zostać zapłacona w roku



2016 w kwocie brutto 750.813 zł, zaś trzecia rata ma zostać zapłacona w roku 2017 w kwocie brutto 750.813 zł.

Obrońca stwierdza, że protokół w sprawie nabycia na rzecz gminy prawa użytkowania wieczystego nieruchomości został podpisany dopiero po przyznaniu i zaakceptowaniu przez radę wysokości ceny wskazanej przez sprzedającego i ratalnego sposobu rozliczenia transakcji. Ostateczna kwota do zapłaty ustalona w protokole kolejny raz została przedstawiona Radzie Miejskiej na posiedzeniu w dniu 28 października 2015 r., która w uchwale nr XVI/260/2015 z dnia 28 października 2015 r., zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy (...) na rok 2015, rada zaakceptowała ustalenia zawarte w protokole z dnia 7 września 2015 roku i dokonała zmiany wydatków w zadaniu pn.: Nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w (...), stanowiących w ewidencji gruntów działki nr 3078/1 obszaru 0,1955 ha i 3078/2 obszaru 1,3938 ha, objęte KWP01D/00039471/6 w roku 2015 o kwotę 205.691 złotych do kwoty 1.492.682,93 zł. W wyniku tego, cena nabycia zaakceptowana przez zbywającego wynosi łącznie brutto 3.200.000 zł z czego pierwsza rata ma zostać zapłacona w roku 2015 w kwocie brutto 1.492.682,93 zł; druga rata ma zostać zapłacona w roku 2016 w kwocie brutto 894.308,94 zł, zaś trzecia rata ma zostać zapłacona w roku 2017 w kwocie brutto 813.008,13 zł.

Obrońca stwierdza, że „uwarunkowania przedmiotowej uchwały stanowiły dopiero podstawę do podpisania aktu notarialnego i ostateczną finalizację transakcji, która odbyła się na każdym etapie za zgodą i wiedzą Rady Miejskiej w (...) co wyraźnie przedstawiają powołane wyżej dokumenty”.

W odwołaniu zwraca się następnie uwagę na okoliczności, które – zdaniem Obrońcy – miały znaczenie dla nabycia prawa użytkowania wieczystego, tj. to, że rozmowy w sprawie konieczności rozbudowy istniejącej infrastruktury sportowej stanowiącej własność gminy toczyły się od wielu lat „zarówno na poziomie klubów sportowych jak i organizacji pozarządowych czy też samych mieszkańców”, zaś „nabycie przedmiotowej nieruchomości wynikało z realizacji konkretnego zadania Gminy (...), w tej konkretnej lokalizacji gdyż teren ten został nabyty pod powiększenie powierzchni i rozbudowę istniejącej już infrastruktury sportowej co było i jest nadal sprawą oczywistą i nie budzącą jakichkolwiek wątpliwości”. Ponadto, zdaniem Obrońcy, ważna z ekonomicznego punktu widzenia była tocząca się równoległe sprawa sprzedaży terenu stanowiącego własność Gminy (...) położonego w sąsiedztwie istniejącego kompleksu sportowego, który ze względu na lokalizację i kształt nie pozwalał na włączenie go do koncepcji rozbudowy infrastruktury sportowej. W odwołaniu stwierdzono: „Na podstawie Uchwały Rady Miejskiej nr W70/2015 z dnia 26 lutego 2015 roku w sprawie sprzedaży w drodze przetargu ustnego nieograniczonego nieruchomości położonej w (...) stanowiącej w ewidencji gruntów działkę o nr geod. 2766 o powierzchni 1,0872 ha po przeprowadzeniu pełnej procedury wyłoniono nabywcę tego terenu i z sukcesem dokonano sprzedaży gruntu. Należy w tym miejscu podkreślić, że cena wywoławcza do przetargu przedmiotowej nieruchomości zgodnie z operatem szacunkowym wynosiła netto 4.685.000 zł czyli 430,92 zł/m<sup>2</sup>. W wyniku przeprowadzonego przetargu wyłoniono nabywcę i uzyskano ze sprzedaży kwotę netto 6.300.000 zł plus podatek vat 23% 1.449.000 zł tj. brutto 7.749.000 zł, co dało kwotę za m<sup>2</sup>: netto 579,47 zł; brutto 712,74 zł. Umowa notarialna została podpisana w dacie 20.10.2015 roku, czyli przed nabyciem terenu niezbędnego do rozbudowy infrastruktury sportowej, gdyż tu akt został podpisany w dacie 29.10.2015 roku. Powyższe wskazuje, że sprzedając ten teren osiągnęliśmy dochód w kwocie brutto 4.549.000 zł. W tym miejscu pragnę zaznaczyć, że sprzedaż tego terenu o dużo mniejszej powierzchni i zakup nieruchomości o większej powierzchni za znacznie niższą cenę w tym samym miejscu w centrum miasta pozwoliła wygenerować znaczne środki w budżecie gminy i stanowiła przemyślaną strategię z ekonomicznego punktu widzenia. Jednocześnie pragnę wskazać, że nieruchomość ta, w

bieżącym roku została zabudowana obiektem handlowo - usługowym i od roku 2019 przedmiotowa inwestycja będzie przynosiła dochód gminie - podatek od nieruchomości w wysokości rocznej około 81.861 zł, nie wspominając o wartości dodanej w postaci nowych miejsc pracy dla mieszkańców gminy.”

Zdaniem obrońcy obwinionego: „Organ I instancji mimo tak obszernych wyjaśnień w sprawie w ogóle nie pochylił się nad nimi, a przynajmniej nie ustosunkował się wszechstronnie w uzasadnieniu orzeczenia co może oznaczać, że nie rozpatrzył sprawy wszechstronnie. Organ I instancji nie pochylił się też nad zgodnością z prawem § 3 uchwały, a także nie zweryfikował wykładni tego przepisu. Obwiniony, po pierwsze wskazywał na inną interpretację zapisu uchwały Rady Miejskiej, po drugie wskazywał, że w przypadku przyjęcia interpretacji § 3 dokonanej przez Rzecznika Dyscypliny, rada przekroczyła uprawnienia, które ograniczają się jedynie do wyrażenia zgody.

Zdaniem obrońcy: „W tym zakresie Organ orzekający winien przeprowadzić szczegółowe postępowanie dowodowe. W tym celu koniecznym było przesłuchanie świadka zgłoszonego przez obrońcę obwinionego. Wniosek ten nie został jednak uwzględniony co w sposób istotny wypaczyło wynik postępowania przed Organem I instancji. Organ orzekający ograniczając się jedynie do przeprowadzenia dowodu z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania wyjaśniającego oraz z kontroli RIO naruszył zasadę wyrażoną w art. 89 u.n.d.f.p. Wyczerpujące zebranie materiału dowodowego nie może ograniczyć się do ujawnienia na rozprawie pisemnych wyjaśnień obwinionego. W sprawie koniecznym było przesłuchanie zawnioskowanych świadków oraz dowodów z dokumentów (protokołów sesji Rady Miejskiej w (...)) celem określenia dokładnego zakresu umocowania Burmistrza do nabycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Dopiero po tak przeprowadzonym postępowaniu dowodowym Organ miałby pogląd, czy odpowiedzialności dyscyplinarnej podlega obwiniony. Tym samym nie sposób nie odnieść wrażenia, że Organ I instancji z rażącym naruszeniem art. 80 ust. 1 u.n.d.f.p. nie wziął pod uwagę, ani nawet nie zbadał, tych okoliczności sprawy, które mogły wpłynąć na korzyść obwinionego.”

Obrońca odwołuje się w tym miejscu do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1161/09), w którym wskazano, że „uchwała rady gminy w sprawie wyrażenia zgody na zakup określonej nieruchomości winna ograniczać się jedynie do tego, czy rada wyraża zgodę na zakup oznaczonej nieruchomości. Uchwała taka powinna zawierać treści aprobowane, a nie imperatywne. Tym samym rada gminy nie jest uprawniona do określenia ceny nieruchomości, która ma stanowić przedmiot umowy cywilnoprawnej” (podkreśl. obrońcy).

W efekcie obrońca podnosi, że „w świetle ww. orzeczenia NSA nie ma więc podstaw do uznania, że zapisy uchwały sprzeczne z prawem, nawet jeżeli pozostaje ona w obrocie prawnym mogą stanowić podstawę do pociągnięcia obwinionego do odpowiedzialności. O ile działanie na podstawie uchwały sprzecznej z prawem stanowi okoliczność mogącą usprawiedliwić brak winy o tyle działanie zgodnie z prawem w ramach posiadanych kompetencji ale sprzecznie z zapisami uchwały sprzecznej z prawem nie może stać się podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej.”

Zdaniem obrońcy, „uznać należy, że podniesione okoliczności wykluczają odpowiedzialność obwinionego (...) za naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zasad zaciągania zobowiązań, a co najmniej uzasadniają uchylenie orzeczenia do ponownego rozpoznania”.

Następnie w odwołaniu odniesiono się do przypisanego naruszenia określonego w art. 18c ust. 1 pkt 12 uońd.f.p. Obrońca kwestionuje przyjęcie przez RKO stanowiska, że brak powierzenia sekretarzowi gminy obowiązków, zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ufp skutkuje odpowiedzialnością kierownika jednostki. Zdaniem obrońcy: „Przepisy nie wprowadzają

rygoru pisemnego powierzenia obowiązków przez kierownika jednostki finansów publicznych”. Jego zdaniem, „pisemne upoważnienie ma zatem jedynie walor dowodowy i nie przesądza o tym, że nie doszło do faktycznego powierzenia wykonywania obowiązków.”

Obrońca podnosi, że w powyższym zakresie: „Organ orzekający winien przeprowadzić szczegółowe postępowanie dowodowe celem określenia na jakiej podstawie sekretarz gminy dokonywała zatwierdzenia wydatków. W tym celu koniecznym było przesłuchanie świadka zgłoszonego przez pełnomocnika obwinionego. Wniosek ten nie został jednak uwzględniony co w sposób istotny wypaczyło wynik postępowania przed Organem I instancji. Tym czasem pełnomocnik posiada wiedzę od wnioskowanego świadka, że o ile w aktach osobowych nie ma stosownego upoważnienia to upoważnienie takie było mu udzielone. Kwestią do ustalenia w postępowaniu dowodowym pozostaje kwestia w jakiej nastąpiło to formie. W szczególności jak zostało upoważnienie potwierdzone.

Organ orzekający ograniczając się jedynie do przeprowadzenia dowodu z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania wyjaśniającego, naruszył zasadę wyrażoną w art. 89 u.n.d.f.p. Wyczerpujące zebranie materiału dowodowego nie może ograniczyć się do ujawnienia na rozprawie pisemnych wyjaśnień obwinionego. W sprawie koniecznym było przesłuchanie na rozprawie (...) celem określenia dokładnego zakresu umocowania ww. osoby przez obwinionego. Dopiero po tak przeprowadzonym postępowaniu dowodowym Organ miałby pogląd, czy odpowiedzialności dyscyplinarnej podlega obwiniony, czy też inna osoba.

Organ orzekający odstąpił jednak od prowadzenia postępowania dowodowego powielając ustalenia dokonane w przez rzecznika. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że Organ I instancji z rażącym naruszeniem art. 80 ust. 1 u.n.d.f.p. nie wziął pod uwagę, ani nawet nie zbadał, tych okoliczności sprawy, które mogły wpłynąć na korzyść obwinionego, w szczególności okoliczności z art. 23 u.n.d.f.p. oraz 28 u.n.d.f.p. Zaniechanie postępowania dowodowego w tym zakresie jest istotną wadą postępowania, która skutkuje niezasadnym skazaniem obwinionego za czyn z art. 18c ust. 1 pkt 12, którego de facto obwiniony nie popełnił.”

Zdaniem obrońcy: „Nie sposób również uznać za zasadne uznanie przez Organ I instancji winy obwinionego w popełnieniu deliktu z art. 11 ust. 1 u.n.d.f.p. Uznanie wydatków poniesionych przez Gminę na cele szkoleniowe dla orkiestry dętej prowadzonej przez OSP, bezpośrednio z budżetu gminy jako naruszające przepisy o dokonywaniu wydatków jest w ocenie obwinionego niedopuszczalne. (...) Wyraźnie bowiem należy wskazać, że Gmina (...) nie zawarła umów na szkolenia ze stowarzyszeniami działającymi na terenie gminy, a tym bardziej transfer środków na te szkolenia w wyniku realizacji poszczególnych umów nie został dokonany na rzecz stowarzyszenia OSP.

Zgodnie z art. 7 u.s.g do zadań samorządu gminnego należy kultura i edukacja jak i współpraca z organizacjami pozarządowymi. Przepis art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. wskazuje, że w sferze pożytku publicznego mieści się kultura i sztuka jak i edukacja. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.d.p.p.w. organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Przepis ust. 2 zawiera przykładowy katalog form współpracy wymieniając formy finansowe jak i pozafinansowe.”

Zdaniem zgłaszającego odwołanie, Rada Miejska w (...) przewidziała możliwość współpracy z organizacjami pozarządowymi w rocznym programie w formach finansowych, jak i niefinansowych. Podkreśla przy tym, że zatrudnienia instruktora na podstawie umowy zlecenia, czy zlecenia opracowania utworów do ćwiczeń lub opracowania dziennika zajęć, „(...) nie można traktować jako formy finansowej współpracy z OSP tak jako jednostki

straży pożarnej jak i organizacji pozarządowej realizującej inne cele jak pożarniczej Jak bowiem wynika z przedstawionego stanu faktycznego świadczenie na rzecz stowarzyszenia OSP polegało na nieodpłatnym udostępnieniu zasobów pozyskanych przez Gminę na potrzeby współpracy z organizacjami pozarządowymi w oparciu o obowiązujący wówczas program współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Zważywszy na powyższe również w tym zakresie Organ I instancji niesłusznie uznał obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.”

W końcowej części odwołania, Obrońca Obwinionego odnosi się do kwestii orzeczonej przez Komisję I instancji kary, powołując się na treść art. 33 uodfp i stwierdzając: „Skarżący niezależnie od wcześniej podniesionych okoliczności podnosi również przekroczenie granic uznania w zakresie wymierzonej kary. Jak wynika bowiem z uzasadnienia wymierzając karę pieniężną, organ rozważył jedynie stopień szkodliwości dla finansów publicznych oraz cele prewencyjne kary.(...) Co istotne, przekroczenie zakresu uznania określonego w art. 33 wynika z faktu, że organ orzekając karę nie wypowiedział się w ogóle w uzasadnieniu co do motywów i sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, jak również właściwości, warunków osobistych osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenia zawodowego, sposobu wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz zachowania po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Tymczasem w realiach niniejszej sprawy nawet gdyby uznać winę obwinionego, to okoliczności sprawy wskazują, że stopień zawinienia nie jest znaczny, albowiem ocena poszczególnych naruszeń wiąże się z różną interpretacją prawa i posiadanych przez obwinionego uprawnień. Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, szkoda dla finansów publicznych wbrew ustaleniom RKO nie jest znaczna, obwiniony cieszy się dobrą opinią, obowiązki służbowe i zawodowe wykonywał zawsze sumiennie. Co więcej w związku z wynikami kontroli RIO. pomimo różnic w wykładni prawa co do poszczególnych zarzutów podjął działania zmierzające do usunięcia podważanych przez RIO praktyk. Stąd należy przyjąć, że zastosowana kara jest zbyt surowa, a swoje cele - w przypadku winy obwinionego - spełnić może równie dobrze kara upomnienia.”

### **Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:**

Zaskarżone orzeczenie powinno zostać uchylone, zaś sprawa przekazana Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu do ponownego rozpoznania. Za takim rozstrzygnięciem przemawiają następujące argumenty:

#### W zakresie czynu określonego w art. 11 ust. 1 uodfp:

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że należy przychylić się do stanowiska wyrażonego na rozprawie przez zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, zgodnie z którym Komisja I instancji nie wyjaśniła w sposób wyczerpujący, jaki jest charakter relacji między Ochotniczą Strażą Pożarną w (...) a funkcjonującą tam orkiestra dętą. Zgodzić się należy z zastępcą Głównego Rzecznika, że w tym zakresie zarówno Rzecznik Dyscypliny I instancji, jak i RKO nie poczynili ustaleń w zakresie usytuowania

organizacyjnego orkiestry dętej w strukturach (lub poza strukturami) ochotniczej straży pożarnej. Zastępca Głównego Rzecznika podniósł, że zgodnie z wyciągiem z Krajowego Rejestru Sądowego w ramach Ochotniczej Straży Pożarnej w (...) nie jest przewidziana działalność w zakresie prowadzenia orkiestry dętej. Art. 221 ufp, który jest podany przez Komisję I instancji jako naruszony przepis prawa, wskazuje, że podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych mogą otrzymywać dotacje. W przedmiotowej sprawie stwierdzono fakt zawarcia umowy nie z ochotniczą strażą pożarną, lecz zawarcia kilku umów z osobami fizycznymi, które realizowały zadania zlecone przez burmistrza gminy. Trafnie Zastępca Głównego Rzecznika zauważył, że nie można w tym przypadku mówić o powiązaniu z przepisami ustawy o ochronie przeciwpożarowej dlatego, że świadczenia wynikające z zawartych umów nie były realizowane w celach związanych z ochroną przeciwpożarową. Art. 32 uopp przewiduje finansowanie zapewnienia gotowości bojowej, natomiast w tym przypadku – co wynika już z zawiadomienia – przedmiotowe wydatki realizowano z działu kultura. Były to wydatki realizowane bezpośrednio na rzecz osób fizycznych z budżetu gminy. Trzeba zatem zgodzić się ze stanowiskiem, że należałoby w pierwszej kolejności ustalić, jakie było prawne usytuowanie orkiestry dętej w ramach funkcjonowania struktur stowarzyszenia, którym jest ochotnicza straż pożarna. Wymaga to ustaleń, które powinny być dokonane przez Komisję I instancji. Wówczas dopiero będzie można określić, czy finansowanie wydatków, o których mowa, było dopuszczalne wyłącznie w formie dotacji.

Zdaniem GKO, przesądzenie o stwierdzeniu bezpośredniego finansowania ochotniczej straży pożarnej jest zatem na tym etapie rozpoznawania sprawy co najmniej przedwczesne. Należy podkreślić, że przedmiotowe umowy zostały zawarte z osobami fizycznymi realizującymi zadania powierzone bezpośrednio przez burmistrza. Zadania te nie dotyczyły ochrony przeciwpożarowej, dotyczyły natomiast działalności kulturalnej. Gdyby w toku postępowania ustalono, że wydatki, o których mowa, dotyczyły działalności ochotniczej straży pożarnej, a zatem gdyby ustalono, że dochodziło do bezpośredniego finansowania celów stowarzyszenia - co powinno następować w formie dotacji - wówczas niewątpliwie można by postawić tezę o naruszeniu przepisów ustawy o finansach publicznych, co z kolei otwierałoby pole do analizy stanu faktycznego pod kątem naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Tymczasem z wyciągu z KRS na tym etapie nie wynika, aby to konkretne stowarzyszenie (OSP w (...)) prowadziło działalność kulturalną. Konieczne jest zatem dokonanie ustaleń, jaki był charakter działalności wspomnianej orkiestry dętej, która – jak zauważył Zastępca Głównego Rzecznika - bierze udział w różnych uroczystościach organizowanych przez gminę. Innymi słowy, istota problemu sprowadza się do ustalenia, czy realizacja wspomnianych umów prowadziła do finansowania ochotniczej straży pożarnej bezpośrednio z budżetu gminy, czy też gmina w ten sposób realizowała inne zadania, tj. zadania w zakresie kultury.

Ustalenia powyższe powinny być uzupełnione przez RKO, ze względu na konieczność zapewnienia kontroli instancyjnej orzeczenia w tym zakresie. W związku z tym, sprawę należy przekazać do ponownego rozpoznania przez Komisję I instancji celem uzupełnienia ustaleń i dokonania na ich podstawie powtórnej analizy przez pryzmat wspomnianych wyżej przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ustawy o finansach publicznych i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie czynu określonego w art. 15 ust.1 uondfp:

Główna Komisja Orzekająca stoi na stanowisku, że Komisja I instancji nie uzasadniła w sposób przekonujący przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 uondfp. Z drugiej jednak strony, GKO za co najmniej przedwczesne uznaje stanowisko zajęte na rozprawie przez zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, zgodnie z którym w okolicznościach przedmiotowej sprawy nie można mówić o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Komisja I instancji, przypisując Obwinionemu odpowiedzialność za czyn polegający w istocie na nabyciu prawa użytkowania wieczystego za kwotę znacznie przekraczającą (ponad dwukrotnie) wartość nieruchomości określoną w operacie szacunkowym, nie odniosła się do szeroko komentowanej i analizowanej w literaturze, a także poruszanej w orzecznictwie kwestii „przełożenia” naruszenia zasad dokonywania wydatków wynikających z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp na naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na niezgodnym z prawem zaciągnięciu zobowiązania, skutkującym odpowiedzialnością za czyn określony w art. 15 ust. 1 uondfp. W szczególności RKO nie odniosła się w sposób wyczerpujący do kwestii relacji między zaciąganiem zobowiązań, a obowiązkiem dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W świetle dotychczasowego orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszenia zasad zaciągania zobowiązań oraz dokonywania wydatków odnoszone są do naruszania przepisów prawa regulujących zasady zaciągania zobowiązań (dokonywania wydatków). Kwestia zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków w sposób nieoszczędny lub nieefektywny w kontekście naruszenia dyscypliny finansów publicznych pojawia się niekiedy w sferze postulatycznej, w szczególności w zakresie wniosków *de lege ferenda*. W niniejszej sprawie RKO podjęła próbę powiązania naruszenia zasady wyrażonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp z odpowiedzialnością za czyn określony w art. 15 ust. 1 uondfp. Uzasadnienie w tym zakresie odwołuje się do uchwały rady gminy wyrażającej zgodę na dokonanie sprzedaży nieruchomości jako podstawy kreowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z wywodów zawartych w odwołaniu trafnie jednak wynika, że z uchwały tej wynika sama zgoda na nabycie nieruchomości, przy wskazaniu operatu szacunkowego jako podstawy do określenia wartości nabywanej nieruchomości (ściślej – prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości), nie wynika z niej natomiast, że organ wykonawczy gminy jest ściśle związany treścią operatu przy dokonywaniu prawnych czynności związanych z ustaleniem ceny nabycia z kontrahentem. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że aby można było prowadzić rozważania na temat odpowiedzialności w okolicznościach niniejszej sprawy, zachowanie Obwinionego powinna cechować bezprawność działania, rozumiana jako sprzeczność z przepisami rangi ustawowej. Z tego punktu widzenia nie jest wystarczające ewentualne ustalenie, że Obwiniony zaciągnął zobowiązanie w sposób sprzeczny z postanowieniami § 3 uchwały Rady Miejskiej w (...) Nr XII/175/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r.

Oczywiście, sytuacje, w których dochodzi do nabycia nieruchomości przez gminę za cenę odbiegającą w sposób znaczący od wartości wskazanej w operacie szacunkowym stwarza uzasadnione pytania o zasadność ekonomiczną i opłacalność takiej transakcji z punktu widzenia reguł gospodarności. Główna Komisja Orzekająca podziela przy tym pogląd wyrażony na rozprawie przez Zastępcę Głównego Rzecznika, że nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości za cenę znacząco przekraczającą wartość

nieruchomości określoną w operacie szacunkowym może być oceniane w odrębnym postępowaniu przez pryzmat przepisów o odpowiedzialności karnej. W odwołaniu wskazano argumentację uzasadniająca zasadność przedmiotowej transakcji. GKO nie może na tym etapie postępowania zweryfikować zasadności tej argumentacji. Niezależnie od ostatecznych rozstrzygnięć, które zapadną w toku postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kwestia ta powinna być zatem zbadana przez właściwe organy z punktu widzenia ewentualnych naruszeń zasad prawa karnego.

W efekcie, orzeczenie RKO w zakresie objętym pkt. 2 sentencji musiało być uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy należy szczegółowo rozważyć możliwość przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za czyn polegający na nabyciu w dniu 29 października 2015 r. prawa użytkowania wieczystego nieruchomości za cenę 3.200.000 zł brutto, tj. o 1.877.000 zł wyższą od określonej w operacie szacunkowym z dnia 31 lipca 2015 r. Należy przy tym odnieść się do problemu relacji między art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp a art. 15 ust. 1 uondfp w przytoczonym wyżej kontekście, tj. w kwestii zaciągania zobowiązań w sposób sprzeczny z zasadami wyrażonymi w powołanym przepisie ustawy o finansach publicznych. Wymaga to niewątpliwie odniesienia się do dotychczasowego stanowiska orzecznictwa i doktryny w kwestii możliwości zakwalifikowania czynności naruszających zasady oszczędności i efektywności jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dopiero po takim rozważeniu możliwe będzie ostateczne odniesienie się do kwestii, czy doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozpatrywanej sprawie. Przy dokonywaniu tej analizy należy również odnieść się do relacji między art. 15 uondfp a art. 11 uondfp i ustalić, do czego odnoszą się zasady wyrażone w art. 44 ufp ust. 3 pkt 1 ufp. Należy bowiem zauważyć, że w uzasadnieniu orzeczenia Komisji I instancji brak jest jasnego wskazania, w jaki sposób i na jakiej podstawie zasady dokonywania wydatków określone w art. 44 ust. 1 ufp odnoszą się do zaciągania zobowiązań. Należy tu bowiem dostrzec, że w niniejszej sprawie Obwinionemu została przez RKO przypisana odpowiedzialność za czyn określony w art. 15 ust. 1 uondfp (zaciągnięcie zobowiązania), nie zaś z art. 11 ust. 1 uondfp (dokonanie wydatku).

W zakresie czynu określonego w art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp:

Zdaniem GKO, rozstrzygnięcie zawarte w tym punkcie zaskarżonego orzeczenia Komisji I instancji jest co do zasady prawidłowe. Jako nietrafne uznać należy argumenty zawarte w złożonym odwołaniu, dotyczące zarzutu naruszenia art. 80 ust. 1 uondfp i tego, że organ orzekający „nie wziął pod uwagę, ani nawet nie zbadał, tych okoliczności sprawy, które mogły wpłynąć na korzyść obwinionego, w szczególności okoliczności z art. 23 u.n.d.f.p. oraz 28 u.n.d.f.p.”

Należy zgodzić się z poglądem, że powierzenie zadań pracownikowi w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych nie może być domniemane. Rację zatem przyznać należy RKO, gdy stwierdza ona, że „(...) przyjęty w jednostce system kontroli zarządczej wymaga aby pracownicy posiadali precyzyjnie określone obowiązki lub zakres upoważnienia”. Brak takiego określenia przemawia za istnieniem wadliwości w zapewnieniu kontroli zarządczej w sposób zgodny z przepisami prawa. Komisja I instancji w sposób prawidłowy przypisała odpowiedzialność Obwinionemu. Zdaniem GKO, nie doszło przy tym do naruszenia art. 23 oraz art. 28 uondfp. W szczególności nie jest jasne, jakie znaczenie dla

obrony Obwinionego ma powołanie się na art. 23 uondfp. Przepis ten dotyczy nieświadomości tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ust. 1) oraz nieodpowiedzialności osoby, która z powodu choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych nie mogła w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem (ust. 2). Na powyższe okoliczności nie powoływano się w toku dotychczasowego postępowania. Dodatkowo należy zauważyć okoliczność podniesioną przez Komisję I instancji, że w piśmie z dnia 25 października 2018 r. Obwiniony potwierdził, że sekretarz gminy nie posiadała upoważnienia do dokonywania wydatków.

GKO nie zgadza się ze stanowiskiem wyrażonym w odwołaniu, że Komisja I instancji nieprawidłowo ustaliła, iż nie doszło do prawidłowego powierzenia obowiązków. Z tego względu nie jest trafne kwestionowanie nieprzeprowadzenia w tym zakresie dowodu z przesłuchania świadka na okoliczność ustnego powierzenia określonych obowiązków. GKO uznaje za niebudzący wątpliwości pogląd prezentowany w literaturze, że powierzenie obowiązków powinno być dokonane w sposób wyraźny i potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki (zob. L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 53 ustawy o finansach publicznych, LEX). Należy przy tym uwzględnić fakt, że dokument taki pełni także funkcję legitymacyjną w tym sensie, że wskazuje innym podmiotom konkretną osobę do podejmowania określonych działań. Przyjęcie możliwości dokonywania upoważnienia w sposób ustny, bez istnienia pisemnego dokumentu, a następnie dowodzenie tego faktu na podstawie dowodu z zeznań świadka burzyłoby niewątpliwie pewność obrotu prawnego.

Należy jednak oczekiwać, że po ponownym rozpoznaniu sprawy Komisja I instancji w sposób bardziej szczegółowy uzasadni zarówno przypisanie winy Obwinionemu, jak i to, dlaczego w niniejszej sprawie nie można ocenić naruszenia jako charakteryzującego się znikomym stopniem szkodliwości dla finansów publicznych. Punktem wyjścia musi tu być niewątpliwie fakt, o którym mowa w uzasadnieniu orzeczenia, że sekretarz gminy, który nie został upoważniony w formie pisemnej do dokonywania wydatków, realizował te wydatki z przekroczeniem wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2016 r.

Niezależnie jednak od uznania orzeczenia w tej części za prawidłowe, GKO uchyliła zaskarżone orzeczenie w całości. Za koniecznością takiego rozstrzygnięcia przemawia fakt, że Komisja I instancji, zgodnie z art. 37 uondfp, wymierzyła Obwinionemu jedną karę za wszystkie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, za które przypisano mu odpowiedzialność, gdyż sprawa o te czyny jest objęta jednym postępowaniem. Jest to kara pieniężna, która usytuowana jest wysoko, gdy chodzi o stopień surowości kar orzekanych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W niniejszej sprawie w zakresie naruszeń objętym punktami 1 i 2 sentencji orzeczenia RKO, orzeczenie to zostało uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania. Jest oczywiste, że nie można ograniczać swobody Komisji I instancji w zakresie wymierzenia kary w ten sposób, iż Komisja ta nie mogłaby orzec łagodniejszej kary nawet w przypadku, gdyby w zakresie czynów objętych punktami 1 i 2 ostatecznie nie przypisała odpowiedzialności. Z drugiej jednak strony, uchylenie orzeczenia w zakresie kary dotyczyłoby kary za wszystkie czyny, za które przypisano odpowiedzialność. Gdyby zatem utrzymane zostało orzeczenie w zakresie punktu 3 sentencji, to mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której z jednej strony przypisano by odpowiedzialność Obwinionemu, a z drugiej – nie byłaby za to orzeczona żadna kara. Takie rozstrzygnięcie nie powinno funkcjonować w obrocie prawnym. Ponadto, należy też wziąć



pod uwagę, że ewentualne pozostawienie orzeczenia w zakresie kary – w odniesieniu do jednego z czynów – mogłoby skutkować finalnie poniesieniem przez Obwinionego podwójnych kosztów postępowania (raz w odniesieniu do kosztów związanych z punktem 3, drugi raz w odniesieniu do punktów 1 i 2, jeżeli po ponownym rozpoznaniu sprawy byłaby ponownie przypisana odpowiedzialność w zakresie czynów objętych tymi punktami).

Powyższe względy przemawiają zatem za uchyleniem orzeczenia RKO także w zakresie objętym punktem 3 zaskarżonego orzeczenia.

Rozpatrując sprawę ponownie, Komisja I instancji – w razie przypisania odpowiedzialności - na nowo rozpatrzy także kwestię orzeczonej kary, biorąc pod uwagę kryteria określone w art. 33 uondfp, w tym stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Należy przy tym przychylić się do stanowiska wyrażonego w odwołaniu, że w uzasadnieniu powinny być w szerszym zakresie zrealizowane wskazania zawarte w art. 33 ust. 2 uondfp, tj. względ na motyw i sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, jak również właściwości, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Uzasadnienie powinno w sposób szczegółowy wskazywać, jaki wpływ na wymierzoną karę te kwestie w rozpatrywanej sprawie. GKO nie zajmuje w tej chwili ostatecznego stanowiska w kwestii wysokości orzeczonej kary, gdyż decyzja w tym zakresie należy do Komisji I instancji, ponownie rozpoznającej sprawę. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy należy uzasadnić jej rodzaj i wymiar w kontekście zasad wynikających z przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 31-37 uondfp).

Powyższe okoliczności spowodowały konieczność uchylenia zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazania sprawy Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.