



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 22 listopada 2018 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Krzysztof Fijołek
	<i>Członek GKO:</i>	Dariusz Chmielecki (spr.)
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 22 listopada 2018 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) (zam. ...) - pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 lipca 2018 r., sygn. akt: DB-0965/83-16/2-17, którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała (...)winnym popełnienia czynów, określonych w 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 z późn. zm.), zwanej uondfp polegających na:

- „nienależyтым wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, z naruszeniem art. 68 i art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017r., poz. 2077 ze zm.), co miało wpływ na dokonanie, w zakresie gospodarki

finansowej, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności, tj. przez II Zastępcę Burmistrza (...), który dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na ustaleniu należności w dniu 17 lutego 2015 r. od (...) Klubu Sportowego (...)w (...) z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, z naruszeniem art. 252 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017r. poz. 2077ze zm),

- nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, z naruszeniem art. 68 i art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017r., poz. 2077 ze zm.), co miało wpływ na dokonanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i przygotowaniu tego postępowania czynności naruszających dyscyplinę finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tych czynności, tj. przez II Zastępcę Burmistrza (...), który:

- 1) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „*Modernizacja budynku przedszkola przy (...)*” oraz „*Modernizacja budynku przedszkola na ulicy (...)*na potrzeby *żłobka*” w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000,00 euro, tj. 121.725,04 zł oraz 121.892,58 zł, sprzecznie z przepisami art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych; zamówień udzielono dniu 30.07.2015r.;
- 2) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „*Modernizacja Przedszkola w (...)*” i „*Modernizacja kuchni w Zespole Szkół w (...)*”, w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000 euro tj. 148.953,00 zł i 49.000,00 zł brutto, sprzecznie z przepisami art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych;
- 3) udzielił w dniu 8 i 16 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku, tj. zamówień na „*Modernizację Przedszkola w (...)*” i „*Modernizację kuchni w Zespole Szkół w (...)*” (dwie umowy z firmą (...) o łącznej wartości 197.953,00 zł, tj. 46.687,00 euro brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, z naruszeniem przepisów art. 44

ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 ustawy Prawo zamówień publicznych;

- 4) udzielił w dniu 30 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku, tj. zamówień na „Modernizację budynku przedszkola przy ulicy (...)” i „Modernizację budynku przedszkola na ulicy (...)” (dwie umowy z firmą (...), o łącznej wartości 298.000,00zł, tj. 70.534,21 euro brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 ustawy Prawo zamówień publicznych;

daty popełnienia czynów: 9.07.2015r., 17.07.2015r. oraz 31.07.2015r.”.

Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionemu karę nagany oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uoondfp, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, dalej zwana „Regionalną Komisją Orzekającą” lub „RKO”, działając na podstawie art. 135 oraz art. 152 uoondfp, orzeczeniem z dnia 23 lipca 2018 r. w sprawie o sygn. akt DB-0965/83-16/2-17, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lipca 2018 r. oraz w dniu 15 maja 2018 r., sprawy przekazanej jej do ponownego rozpoznania orzeczeniem Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt BDF1.4800.84.2017, przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, Pana (...), dalej zwanego „Rzecznikiem”, sprawy ze złożonych przez Rzecznika wniosków o ukaranie nr RD – 0960/65-86/2016 z dnia 29 listopada 2016 r. oraz wniosku o ukaranie nr RD – 0960/113/2016 z dnia 3 lutego 2017 r., uznała **Pana** (...) (zam. (...)), pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...) (dalej

zwanego także „Obwinionym”), winnym popełnienia czynów, określonych w art. 18c ust. 1 pkt 12 uoondfp polegających na:

1. „nienależytych wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, z naruszeniem art. 68 i art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), co miało wpływ na dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności, tj. przez II Zastępcę Burmistrza (...), który dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na ustaleniu należności w dniu 17 lutego 2015 r. od Klubu Sportowego (...) z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, z naruszeniem art. 252 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm),
2. nienależytych wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, z naruszeniem art. 68 i art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), co miało wpływ na dokonanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i przygotowaniu tego postępowania czynności naruszających dyscyplinę finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tych czynności, tj. przez II Zastępcę Burmistrza (...), który:
 - 1) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „*Modernizacja budynku przedszkola przy ulicy (...)*” oraz „*Modernizacja budynku przedszkola na ulicy (...) na potrzeby żłobka*” w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000,00 euro, tj. 121.725,04 zł oraz 121.892,58 zł, sprzecznie z przepisami art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych; zamówień udzielono dniu 30.07.2015 r.;
 - 2) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „*Modernizacja Przedszkola w (...)*” i „*Modernizacja kuchni w Zespole Szkół w (...)*”, w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000 euro tj. 148.953,00 zł i 49.000,00 zł brutto, sprzecznie z przepisami art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych;
 - 3) udzielił w dniu 8 i 16 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku, tj. zamówień na „*Modernizację Przedszkola w (...)*” i „*Modernizację kuchni w Zespole Szkół w (...)*” (dwie umowy z firmą (...) o łącznej wartości 197.953,00 zł, tj. 46.687,00 euro brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 ustawy Prawo zamówień publicznych;
 - 4) udzielił w dniu 30 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku, tj. zamówień na „*Modernizację budynku przedszkola przy ulicy (...)*” i „*Modernizację budynku przedszkola na ulicy (...)*” (dwie umowy z firmą (...), o łącznej wartości 298.000,00 zł, tj. 70.534,21 euro brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 4 ustawy z

Sygn. akt BDF1.4800.86.2018

dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 ustawy Prawo zamówień publicznych;

daty popełnienia czynów: 9.07.2015 r., 17.07.2015 r. oraz 31.07.2015 r.”.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 i art. 37 uondfp za popełnienie czynów przypisanych Obwinionemu w pkt 1 i pkt 2 sentencji orzeczenia dnia 23 lipca 2018 r. w sprawie o sygn. akt DB-0965/83-16/2-17 oraz w pkt 3 i pkt 4 sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt DB-0965/83-16/2-17, wymierzyła Obwinionemu karę nagany.

W pkt 4 sentencji orzeczenia z dnia 23 lipca 2018 r. w sprawie o sygn. akt DB-0965/83-16/2-17 RKO wskazała, że Obwiniony ponosi koszty postępowania w wysokości 316,18 zł orzeczone w pkt 6 sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt DB-0965/83-16/2-17.

RKO wyjaśniła w treści uzasadnienia orzeczenia z dnia 23 lipca 2018 r. w sprawie o sygn. akt DB-0965/83-16/2-17, że GKO orzeczeniem z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt BDF1.4800.84.2017 na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyliła orzeczenie RKO z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt DB-0965/83-16/2-17 w zaskarżonym przez Rzecznika zakresie, tj. w zakresie pkt 1, pkt 2 i pkt 5 sentencji zaskarżonego orzeczenia i w tym zakresie przekazała sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

W uzasadnieniu orzeczenia GKO stwierdziła, że „nie można zgodzić się ze stanowiskiem Komisji I instancji co do zachowania przez Obwinionego reguł kontroli zarządczej (w odniesieniu do pkt 1 i 2 sentencji orzeczenia) oraz z uzasadnieniem w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary za przypisane Obwinionemu przez RKO czyny (w odniesieniu do pkt 5 sentencji orzeczenia)”. RKO przytoczyła także inne, istotne dla ponownego rozpoznania sprawy przez RKO, fragmenty uzasadnienia orzeczenia GKO.

RKO wskazała także w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 lipca 2018 r. na treść przepisu art. 150 uondfp, zgodnie z którym „komisja orzekająca, której została przekazana sprawa do ponownego rozpoznania, orzeka w granicach, w jakich nastąpiło przekazanie”, a „wskazania Głównej Komisji Orzekającej co do dalszego postępowania są wiążące dla komisji orzekającej, której sprawę przekazano”.

W świetle powyższego RKO wyjaśniła, że nie rozpoznawała ponownie czynów zawartych w pkt 3 i pkt 4 sentencji orzeczenia RKO z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt DB-0965/83-16/2-17, tj. w zakresie naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp z art. 18 pkt 2 tej ustawy. RKO przypomniała, że w odniesieniu do tych czynów nie został wniesiony środek zaskarżenia i nie były one przedmiotem rozpoznania przez GKO. W konsekwencji RKO uznała, że czyny te zostały przypisane Obwinionemu orzeczeniem RKO z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt DB-0965/83-16/2-17.

Natomiast RKO uwzględniła ich popełnienie przy wymiarze kary Obwinionemu.

RKO poinformowała w uzasadnieniu orzeczenia, że po otrzymaniu w dniu 12 kwietnia 2018 r. orzeczenia z GKO Przewodnicząca Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w

Poznaniu skierowała sprawy do ponownego rozpoznania na rozprawie w dniu 15 maja 2018 r. oraz zawiadomiła strony o terminie i miejscu rozprawy.

Rozpoznanie przez RKO sprawy przekazanej do ponownego rozpoznania nastąpiło w dniu 15 maja 2018 r., a ponadto w dniu 23 lipca 2018 r.

W rozpoznaniu sprawy, jako oskarżyciel, uczestniczył Rzecznik, Obwiniony nie brał udziału w rozprawie, korzystał natomiast z pomocy obrońcy, radcy prawnego (...).

Obrońca Obwinionego nie kwestionował okoliczności dotyczących podejmowania czynności bez upoważnienia przez II Zastępcę Burmistrza Pana (...)w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wskazanych we wniosku o ukaranie oraz w sprawie dotyczącej ustalenia należności od Klubu Sportowego z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

Wywodził natomiast, że Obwiniony nie powinien ponosić odpowiedzialności za podejmowanie tych czynności, gdyż te okoliczności nie wyniknęły z błędów popełnionych w zakresie kontroli zarządczej. Twierdził, że w Urzędzie Miejskim w (...) istniał system kontroli zarządczej. Wskazał na następującą procedurę kontroli wydanych przez Burmistrza upoważnień: „w momencie, gdy Z-ca Burmistrza dostaje coś do podpisu, to jest osoba za to odpowiedzialna, która bada upoważnienie (posiada listę, rejestr upoważnień) i stwierdza, czy on może podpisać ten dokument. I to jest kontrola ad hoc i jest wykonywana na polecenie Burmistrza”. Wniósł o przesłuchanie świadków, którzy mieli potwierdzić, że w sprawach objętych wnioskiem taka kontrola miała miejsce.

Ponadto obrońca Obwinionego na rozprawie przedłożył Regulamin Kontroli Zarządczej Urzędu Miejskiego w (...) – Zarządzenie Nr (...) z dnia 11.05.2015 r. oraz Plan Kontroli na rok 2018.

RKO ponownie rozpoznając sprawę wystąpiła o dokumenty, które w latach 2014-2015 składały się na system kontroli zarządczej w jednostce, z uwzględnieniem w szczególności dokumentów ustalających procedury kontroli zarządczej, opisów tych stanowisk pracy (zakresy czynności), z których wynikają obowiązki z zakresu kontroli zarządczej, a także o uwierzytelnioną kserokopię upoważnienia udzielonego przez Burmistrza (...), na podstawie którego II Zastępca Burmistrza wydał decyzję nr 1/2015 z dnia 17 lutego 2015 roku w sprawie określenia należności z tytułu dotacji pobranej niezgodnie z umową, przypadającej do zwrotu do budżetu Gminy (...) oraz decyzję nr 2/2015 z dnia 7 kwietnia 2015 r. o rozłożeniu na raty zaległości z tytułu obowiązku zwrotu dotacji i umorzeniu odsetek za zwłokę.

Pismem z dnia 8 czerwca 2018 r. Burmistrz (...) – w załączeniu – przesłał:

1. „Wszystkie dokumenty, które w latach 2014-2015 składały się na kontrolę zarządczą w jednostce,
2. Uwierzytelnioną kopie upoważnień udzielonych przez Burmistrza (...) na podstawie którego II Zastępca Burmistrza wydał decyzję nr 1/2015 z dnia 17 lutego 2015 r. oraz decyzję nr (...) z dnia 7 kwietnia 2015 r.,
3. Uwierzytelnioną kopię kart stanowisk pracy wybranych pracowników”.

RKO w ramach postępowania dowodowego przeprowadziła dowód z wyjaśnień obrońcy Obwinionego i dokumentów przedłożonych przez niego na rozprawie oraz z dokumentów przedłożonych przez Burmistrza (...) pismem z dnia 8 czerwca 2018 r. Ponadto RKO przy ponownym rozpoznaniu sprawy uwzględniła wszystkie dowody zgromadzone przez RKO przed wydaniem orzeczenia z dnia 30 czerwca 2017 r., a także przeprowadziła dowód z

zeznań świadka Pani (...)na okoliczność dokonywania kontroli wydanych w Urzędzie Miejskim w (...) upoważnień w zakresie zgodności wykonywanych czynności z zakresem upoważnienia, w tym procedury wykonywania tej kontroli.

Z zeznań świadka Pani (...)wynika, że na początku 2014 r., wraz z rozpoczęciem kadencji, wydane zostały upoważnienia przez Burmistrza, w tym dla jego Zastępców. Kwestią wydanych przez Burmistrza upoważnień zajmował się Wydział Administracyjny. Pani (...), będąc zatrudnioną w tym Wydziale, zajmowała się tą kwestią do końca 2015 r. Świadek zeznała, że Wydział Administracji prowadził rejestr upoważnień wydanych przez Burmistrza (...) i każdy pracownik, który otrzymał takie upoważnienie mógł przyjść i sprawdzić zakres takiego upoważnienia. Zeznała też, że „nikt nie przychodzi i nie pyta się kto ma podpisać tą umowę. Ja też nie jestem w stanie powiedzieć każdemu, czy może podpisać tę umowę czy też nie. Rejestr jest do wglądu i każda osoba może to sprawdzić. Trudno jest żebym zajmując się swoją pracą, mówiła każdemu, jaki jest zakres upoważnień. Mogą sami sprawdzić czy są upoważnienia”.

Pani (...)zeznała także, że zdarzało się, że Burmistrz „dzwonił i pytał czy takie upoważnienie mamy”. Nie pamiętała, czy w sprawach objętych wnioskiem, Burmistrz dzwonił i pytał o upoważnienia.

Z zeznań ww. świadka wynika, że świadek ten, pracując w Wydziale Administracji w (...), zajmował się - w czasie zarzucanych czynów (będących przedmiotem ponownego rozpoznania) - sprawą rejestru upoważnień wydanych przez Burmistrza (...) (tj. do końca 2015 r.) . Następnie sprawą tą zajmowały się zatrudnione także w tym Wydziale Pani (...).W związku z powyższym RKO ostatecznie oddaliła wniosek obrońcy Obwinionego o przesłuchanie w charakterze świadka Pani (...), gdyż ich zeznania dotyczyłyby innego czasu, niż czas popełnienia zarzucanych czynów, a okoliczność dokonywania kontroli wydanych w UM w (...) upoważnień w zakresie zgodności wykonywanych czynności z zakresem upoważnienia w latach 2016-2017 nie ma znaczenia dla popełnienia czynów w 2015 r. (art. 89 ust. 3 pkt 1 uodnfp).

Na rozprawie Rzecznik podtrzymał wniosek o wymierzenie kary nagany, natomiast obrońca wniósł o uniewinnienie Obwinionego.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego, Regionalna Komisja Orzekająca dokonała, w zakresie objętym ponownym rozpoznaniem, następujących ustaleń faktycznych.

W odniesieniu do naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 18c ust. 1 pkt 12 uodnfp RKO ustaliła, że:

1. II Zastępca Burmistrza (...) popełnił czyn polegający na ustaleniu należności w dniu 17 lutego 2015 r. od Klubu Sportowego z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, co stanowiło naruszenie przepisów art. 252 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz wypełniało znamiona przedmiotowe naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 uodnfp;
2. II Zastępca Burmistrza:
 - a) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „Modernizacja budynku przedszkola przy ulicy (...)” oraz „Modernizacja budynku przedszkola na ulicy (...)na potrzeby żłobka” w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000,00 euro, tj. 121.725,04 zł oraz 121.892,58 zł, co było

sprzeczne z art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (zamówień udzielono w dniu 30 lipca 2015 r.);

- b) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „Modernizacja Przedszkola w (...)” i „Modernizacja kuchni w Zespole Szkół w (...)”, w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000 euro tj. 148.953,00 zł i 49.000,00 zł brutto, co było sprzeczne z przepisami art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych;
- c) udzielił w dniu 8 i 16 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku, tj. „Modernizacji Przedszkola w (...)” i „Modernizacji kuchni w Zespole Szkół w (...) (dwie umowy z firmą (...) o łącznej wartości 197.953,00 zł, tj. 46.687,00 euro brutto) bez stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych;
- d) udzielił w dniu 30 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku, tj. „Modernizacji budynku przedszkola przy ulicy (...)” i „Modernizacji budynku przedszkola na ulicy (...)”, (dwie umowy z firmą (...), o łącznej wartości 298.000,00zł, tj. 70.534,21 euro brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,

co wypełniało znamiona przedmiotowe naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp.

Regionalna Komisja Orzekająca podkreśliła, że okoliczności te nie były sporne, co przyznał obrońca Obwinionego i na co zwróciła uwagę GKO w orzeczeniu z dnia 19 marca 2018 r.

W zakresie opisanym w pkt 1 powyżej RKO stwierdziła, że ustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia nastąpiło decyzją nr 1/2015 „w sprawie określenia należności z tytułu dotacji pobranej niezgodnie z umową, przypadającej do zwrotu do budżetu Gminy (...)” wydaną w stosunku do Klubu Sportowego, o czym świadczy treść tej decyzji. Decyzję tę wydał w dniu 17 lutego 2015 r. Pan (...) – II Zastępca Burmistrza z powołaniem się na upoważnienie Burmistrza (wskazuje na to pieczęć i podpis na decyzji), którego nie posiadał. Według RKO nie można uznać, że upoważnieniem do wydania ww. decyzji było upoważnienie Nr (...) (nowa sygn.(...)) z dnia 3 grudnia 2014 wydane na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, czy też upoważnienie NR (...) z dnia 7 kwietnia 2015 r. wydane na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, (upoważnienia dołączone do pisma Burmistrza (...) z dnia 8 czerwca 2018 r.).

Pierwszego z wymienionych upoważnień RKO nie uwzględniła, gdyż to upoważnienie nie mogło stanowić upoważnienia do wydania decyzji. Jak wskazuje bowiem doktryna – „w art. 33 ust. 4 u.s.g. ustawodawca dopuścił możliwość dekoncentracji kompetencji wójta w zakresie prowadzenia spraw gminy na rzecz dwóch pracowników urzędu gminy: zastępcy wójta oraz sekretarza. Z uwagi na lakoniczne brzmienie powołanego przepisu stwierdzić należy, że przedmiotem przekazania zastępcy wójta bądź sekretarzowi mogą być wszystkie sprawy gminy, o ile należą one do właściwości wójta. Wyjątkiem od tej zasady jest możliwość przekazania uprawnienia do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu

administracji publicznej. Upoważnienie do wydawania decyzji ma bowiem inną podstawę prawną, którą stanowi przede wszystkim art. 39 ust. 2 u.s.g. Przepis ten stanowi zatem lex specialis wobec ogólnego unormowania zawartego w art. 33 ust. 4 u.s.g.” (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, wyd. II, komentarze LEX).

Drugie natomiast z upoważnień, mimo że jego podstawę stanowi przepis art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, również nie mogło – w ocenie RKO – stanowić upoważnienia dla wydania decyzji z dnia 17 lutego 2015 r., ponieważ wydane zostało po dacie wydania tej decyzji, tj. 7 kwietnia 2015 r. Upoważnienie to mogło, co najwyżej, zawierać umocowanie do wydania przez II Zastępcę Burmistrza decyzji 2/2015 z dnia 7 kwietnia 2015 r., lecz nie tą decyzją, lecz decyzją z dnia 17 lutego 2015 r. II Zastępca Burmistrza wypełnił przedmiotowe znamiona naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie opisanym w pkt 2 powyżej RKO przy ponownym rozpoznaniu sprawy ustaliła i oceniła, tak samo jak RKO uprzednio rozpoznająca sprawę, że z zebranych w sprawie dowodów, a w szczególności upoważnień udzielonych II Zastępcy Burmistrza (upoważnienia przekazane RKO przy piśmie z dnia 19.04.2017 r. nr(...)) wynika, że nie posiadał on upoważnienia do dokonywania czynności w zakresie zamówień publicznych udzielonego na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych do czynności opisanych w pkt 1-4 powyżej ani też upoważnienia wydanego na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – do wydawania decyzji związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej.

II Zastępca Burmistrza posiadał upoważnienie udzielone na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do „jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy, w zakresie zarządu mieniem w sprawach należących do kompetencji Wydziału Oświaty i Spraw Społecznych i Wydziału Administracji” – upoważnienie z dnia 3.12.2014 r. nr WiA 077.86.2014 (WA-KB 077.86.2014).

Natomiast I Zastępca Burmistrza posiadał upoważnienia udzielone do wykonywania wszystkich czynności w zakresie zamówień publicznych udzielanych przez gminę (...) (na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych), jak też do poszczególnych zamówień publicznych, co wynika z przesłanych RKO, przy przywołanym wyżej piśmie z 19.04.2017 r. upoważnień dla Zastępców Burmistrza gminy (...).

Ustalenia w tym zakresie potwierdzają, że II Zastępca Burmistrza podejmował bez upoważnienia czynności w zakresie zamówień publicznych objętych wnioskiem o ukaranie.

W konsekwencji, w ocenie RKO, osoba nieupoważniona – II Zastępca Burmistrza dopuścił się czynów wypełniających przedmiotowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp (nie ponosi jednak podmiotowej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), gdyż Obwiniony Pan (...) – Burmistrz (...), będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych, nienależycie wykonał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, co miało wpływ na niezgodne z prawem działania II Zastępcy Burmistrza.

Tym samym – zdaniem RKO - Obwiniony odpowiedzialny jest za wskazane w sentencji niniejszego orzeczenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp.

Dalej RKO przywołała orzeczenie GKO z dnia 8 października 2015 r. (BDF1.4800.72.2015), w uzasadnieniu którego GKO wskazała, że „przepis art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp 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”.

W świetle art. 18c ust. 1 pkt 12 „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”.

Regionalna Komisja Orzekająca podniosła ponadto, że 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 u.f.p. - funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej” (Lipiec-Warzecha Ludmiła, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. II, komentarze LEX).

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 u.f.p. 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).

W dalszej części uzasadnienia orzeczenia RKO wyjaśniła, że standardy i wytyczne kontroli zarządczej określone zostały w komunikacie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84). Standardy określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. Ich celem jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża i warunków, w których jednostka działa. Standardy te stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej. Zostały one przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena.

Po wnikliwej analizie realizacji przez Burmistrza (...) obowiązków w zakresie kontroli zarządczej RKO ustaliła i oceniła, że nie można stwierdzić, iż Burmistrz (...) nie wykonywał obowiązków w tym zakresie. Materiał dowodowy zebrany przez RKO wskazuje bowiem, że Burmistrz (...) realizował wytyczne powołanego komunikatu (między innymi) poprzez wprowadzenie zarządzeniem Nr (...) z dnia 11 maja 2012 r. Regulaminu kontroli zarządczej Urzędu Miejskiego w (...), określenie w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego w (...) misji oraz celów działania Urzędu, zakresu działania i zadań tegoż Urzędu, jego struktury

organizacyjnej i zasad funkcjonowania, zakresu zadań Burmistrza, Zastępców Burmistrza, sekretarza Gminy i skarbnika gminy, wydał upoważnienia określonym osobom delegując na nie swoje uprawnienia, ukształtował zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników w kartach stanowiska pracy, posiadał dokumentację systemu kontroli zarządczej, o czym w szczególności świadczą dokumenty nadesłane w piśmie z dnia 8 czerwca 2018 r.

Jednakże, w ocenie RKO, Obwiniony nienależycie wykonywał obowiązki w zakresie nadzoru nad wykonywaniem zadań przez swoich Zastępców. W stosunku do nich: określił zakres ich zadań, udzielił im upoważnień, ale nie kontrolował, w jaki sposób te zadania są przez nich wykonywane i czy czynności, które podejmują, są zgodne z zakresem udzielonych im upoważnień oraz z przepisami prawa. Ani dokumenty zebrane w sprawie, ani też zeznania świadka nie potwierdziły twierdzeń obrońcy Obwinionego o istnieniu procedury kontroli upoważnień wydanych przez Burmistrza dla swoich Zastępców przez tegoż Burmistrza w ogólności, a szczególności w sprawach ponownie rozpoznawanych. Burmistrz (...) nie wypracował bowiem skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, które pozwoliłyby mu na monitorowanie działań swoich Zastępców.

W tym kontekście Regionalna Komisja Orzekająca zwróciła uwagę na następujące stanowisko doktryny: „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 (nie zarządza jednostką tak jak powinien to czynić kierownik odpowiedzialny za całą jednostkę) - Bolek Tomasz, Borowska Katarzyna, Kościńska-Paszkowska Anna, Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, wyd. II, Komentarze Lex).

W ocenie RKO, Obwinionemu można przypisać winę za popełnienie przedmiotowych czynów. W świetle art. 19 ust. 2 uoondfp *„odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych”*.

Jak wynika z doktryny oraz orzecznictwa GKO *„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, w ocenie RKO, wskazują, iż Obwiniony postąpił sprzecznie z przepisami art. 68 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, 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.

Za popełnienie czynów stanowiących naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18c ust. 1 pkt 12 uoondfp (czyny przypisane w pkt 1 i pkt 2 sentencji niniejszego orzeczenia) oraz za popełnienie czynów opisanych w pkt 3 i pkt 4 sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2017 r. (sygn. akt DB-0965/83-16/2-17) RKO wymierzyła Obwinionemu karę nagany.

W zakresie wymiaru kary Regionalna Komisja Orzekająca przedstawiła następującą argumentację. Przepis art. 37 uoondfp nakazuje, aby sprawcy, który dopuścił się kilku czynów

stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a sprawa o te czyny objęta została jednym postępowaniem, wymierzyć jedną karę za wszystkie czyny.

RKO wymierzyła wnioskowaną przez oskarżyciela karę nagany (art. 34a powołanej ustawy), gdyż uznała, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych przypisanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest znaczny. Zdaniem RKO, orzeczona kara nagany - 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.

W związku z tym, iż GKO nie uchyliła pkt 6 sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2017 r. (sygn. akt DB-0965/83-16/2-17) RKO ponownie rozpoznając sprawę – w zakresie orzeczenia o kosztach - wskazała jedynie na obowiązek poniesienia przez Obwinionego kosztów postępowania uprzednio już orzeczonych. Na taki sposób rozstrzygnięcia o kosztach wskazuje również pismo Przewodniczącego GKO z dnia 15 maja 2018 r. (BDF1.4860.9.2018), z którego wynika (m.in.), że w sprawie, w której więcej (niż jeden) czynów zostało objętych jednym postępowaniem nie ma podstaw do orzeczenia o obciążeniu kosztami postępowania więcej niż jeden raz.

Obrońca Obwinionego, pismem z dnia 29 sierpnia 2018 r. (data wpływu do RKO 3 września 2018 r.), wniósł odwołanie na korzyść Obwinionego od orzeczenia RKO z dnia 23 lipca 2018 r., sygn. akt: DB-0965/83-16/2-17, zaskarżając powyższe orzeczenie RKO w całości.

Zaskarżonemu orzeczeniu RKO obrońca Obwinionego zarzucił:

1. naruszenie przepisu prawa materialnego tj. art. 18 c ust. 1 pkt 12 uondfp poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia przez Obwinionego powyższego przepisu w sposób opisany w pkt 1 orzeczenia, w sytuacji gdy Obwiniony podjął wszelkie działania mające na celu zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co zostało udowodnione podczas prowadzonego postępowania wyjaśniającego;
2. naruszenie przepisu prawa materialnego tj. art. 18 c ust. 1 pkt 12 uondfp poprzez jego niewłaściwego zastosowanie i uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia przez Obwinionego powyższego przepisu w sposób opisany w pkt 2 orzeczenia, w sytuacji gdy Obwiniony podjął wszelkie działania mające na celu zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co zostało udowodnione podczas prowadzonego postępowania wyjaśniającego.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 138 ust. 5 uondfp, obrońca Obwinionego wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonego orzeczenia RKO i uniewinnienie Obwinionego od popełnienia czynów określonych w pkt 1 i 2 zaskarżonego orzeczenia oraz odstąpienie od wymierzenia kary za czyny określone pkt 3 i pkt 4 sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2017 r. (sygn. akt DB-0965/83-16/2-17),

ewentualnie o:

2. uchylenie zaskarżonego orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania w odniesieniu do zarzutu naruszenia przez RKO art. 18 c ust. 1 pkt 12 uondfp w zakresie pkt 1 sentencji zaskarżonego orzeczenia RKO wskazano, że zgodnie z utartą linią orzeczniczą sprawowanie skutecznej adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej wiąże się z zapewnieniem odpowiedniej dokumentacji istniejącej w jednostce. Dysponowanie przez kierownika jednostki stosowną dokumentacją: procedury wewnętrzne, protokoły kontroli, rejestr ryzyk, oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, oczywiście aktualny statut, regulamin organizacyjny, powierzenia obowiązków, aktualne zakresy czynności, to nic innego jak zbiór wewnętrznych dokumentów, w oparciu o które kierownik jednostki może z łatwością wykazać, że nie tylko wywiązał się z obowiązku kontroli zarządczej, ale uczynił to w sposób należyty. W ocenie obrońcy Obwinionego bez wątpienia prowadzone postępowania dowodowe pozwoliło ustalić, iż Obwiniony wywiązał się z przedmiotowych obowiązków. Tym samym nie może być mowy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w przedmiotowym zakresie. Ponadto obrońca Obwinionego wskazał, że II Zastępca Burmistrza, dokonując czynności opisanych w pkt 1 zaskarżonego orzeczenia, posiadał upoważnienie udzielone na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy, w zakresie zarządu mieniem w sprawach należących do kompetencji Wydziału Oświaty i Spraw Społecznych i Wydziału Administracji" - upoważnienie z dnia 3.12.2014 r. nr (...). Argumentował, że działania polegające na ustaleniu należności w dniu 17 lutego 2015 r. od Klubu Sportowego (...)z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem mieściły się w zakresie przedmiotowym należącym do Wydziału Oświaty. Wobec powyższego Obwiniony dokonał w tym zakresie czynności związanych z zapewnieniem kontroli zarządczej. Mając powyższe na uwadze dokonanie w/w czynności przez II Zastępcę Burmistrza należy rozpatrywać w kontekście naruszenia przez niego przepisów dyscypliny pracy. Regionalna Komisja Orzekająca zarzuca Obwinionemu, że nienależycie wykonywał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad wykonywaniem zadań przez swoich zastępców. W ocenie obrońcy Obwinionego również przedmiotowy argument nie zasługuje na uwzględnienie. Dalej obrońca Obwinionego argumentował, że czysto hipotetycznie można założyć, że Burmistrz dokonałby kontroli upoważnień, a dzień później doszłoby do identycznego naruszenia jak dokonane przez II Zastępcę Burmistrza. Analizując twierdzenia zawarte w zaskarżonym orzeczeniu, stwierdzić należałoby, że również wtedy doszłoby do naruszenia przez kierownika jednostki przepisów dotyczących kontroli zarządczej. Takie rozumienie przedmiotowych przepisów jest nie do pogodzenia ze sprawnym funkcjonowaniem jednostki, jaką jest Gmina. Nawet gdyby uznać, że II Zastępca Burmistrza dokonywał czynności opisanych w pkt 1 zaskarżonego orzeczenia bez upoważnienia, to dokonanie powyższych czynności należałoby rozpatrywać w kontekście naruszenia przez II Zastępcę Burmistrza przepisów dyscypliny pracy, a nie w kontekście naruszenia przez Obwinionego przepisów związanych z kontrolą zarządczą. Na marginesie wskazać należy, iż w jednostce miała miejsce kontrola upoważnień, która była dokonywana ad hoc przez wskazanych pracowników. Przedmiotowa kontrola polegała na tym, że Burmistrz albo jego Zastępca przed podpisaniem umowy prosił określonego pracownika o sprawdzenie zakresu udzielonego mu upoważnienia i porównanie z umową, która została przedłożona mu do podpisania. Ponadto obrońca Obwinionego wskazał, że plan kontroli w jednostce na 2018 r. przewiduje kompleksową kontrolę upoważnień udzielonych Zastępcom Burmistrza.

W uzasadnieniu odwołania w odniesieniu do zarzutu naruszenia przez RKO art. 18 c ust. 1 pkt 12 uondfp w zakresie pkt 2 sentencji zaskarżonego orzeczenia RKO wskazano, że nie znajduje również uzasadnienia uznanie Obwinionego za winnego naruszenia art. 18 ust. 1 pkt c uondfp w zakresie określonym w pkt 2 zaskarżonego orzeczenia. Przede wszystkim nie sposób czynić w tym wypadku Obwinionemu zarzut, że nie udzielił stosowanego

upoważnienia do dokonania przedmiotowej czynności, ponieważ upoważnieniem do dokonania przedmiotowych czynności dysponował I Zastępca Burmistrza. W dniu 3 grudnia 2014 r. Obwiniony udzielił I Zastępcy Burmistrza upoważnienia (na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych) do wykonywania wszelkich czynności zamawiającego w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych Gminy (...). Upoważnienie – choć lakonicznie sformułowane - niewątpliwie obejmowało swym zakresem wykonywanie czynności o udzielenie zamówień publicznych objętych pkt. 2 orzeczenia. Biorąc powyższe pod uwagę, w połączeniu z zapewnieniem funkcjonowania w urzędzie pełnej dokumentacji mającej na celu zapewnienie skutecznej, adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej (o której mowa w pkt I niniejszego odwołania), stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia art. 18c ust. 1 pkt 12 uodnfp.

W uzasadnieniu odwołania w odniesieniu do kwestii zasadności odstąpienia od wymierzenia Obwinionemu kary wskazano, że mając na uwadze powyższe wywody nie jest zasadne wymierzenie Obwinionemu kary nagany. Wyżej wymienione argumenty przemawiają za uniewinnieniem Obwinionego od zarzutów popełnienia czynów określonych w pkt 1 i 2 zaskarżonego orzeczenia. Niewątpliwie Obwiniony zasługuje również na odstąpienie od wymierzenia kary za czyny określone pkt 3 i pkt 4 sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2017 r. (sygn. akt DB-0965/83-16/2-17).

W zakresie odstąpienia od wymierzenia kary w stosunku do przedmiotowych czynów za trafne należy, zdaniem obrońcy Obwinionego, uznać stwierdzenie, że krótki czas, jaki upłynął od wyboru na stanowisko Burmistrza uniemożliwił Obwinionemu prawidłowe wywiązanie się z przedmiotowych obowiązków, pomimo dołożenia należytej staranności. Tym samym, w ocenie obrońcy Obwinionego, zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające odstąpienie od wymierzenia kary. Powyższa okoliczność w pełni umożliwia skorzystanie z dobrodziejstwa, o którym mowa w treści art. 36 uodnfp.

Uwzględniając powyższe Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych ustaliła i zważyła, co następuje.

Po przeprowadzeniu w dniu 22 listopada 2018 r. rozprawy przy udziale obrońcy Obwinionego oraz Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, Pani (...), na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, postanowiła utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie RKO, dzieląc także stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który wniósł o oddalenie odwołania.

Stosownie do art. 145 ust. 1 uodnfp GKO rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą oraz dokumentów dołączonych do odwołania. W sytuacji wniesienia odwołania od orzeczenia wydanego w wyniku przekazania sprawy do ponownego rozpoznania kontrola instancyjna odnosi się również do zweryfikowania przez GKO spełnienia przez organ I instancji, wskazań Głównej Komisji Orzekającej co do dalszego postępowania. Stosownie bowiem do art. 150 ust. 2 uodnfp wskazania Głównej Komisji Orzekającej, co do dalszego postępowania, są wiążące dla komisji orzekającej, której sprawę przekazano.

GKO dokonując, w związku z wniesionym odwołaniem, kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia RKO, wydanego po przeprowadzeniu ponownego postępowania w związku z

uchyleniem orzeczenia RKO z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt DB-0965/83-16/2-17, nie stwierdziła okoliczności uzasadniających uchylenie rozstrzygnięcia Komisji I instancji.

W pierwszej kolejności GKO wskazuje, że rozstrzygnięcie RKO jest prawidłowe pod względem formalnym. Zawiera wszystkie elementy określone przepisami art. 135 ust. 2 i ust. 3 uoondfp.

Ponadto, weryfikacja zaskarżonego rozstrzygnięcia RKO doprowadziła GKO do wniosku, że Komisja prawidłowo ustaliła stan faktyczny w oparciu o zgromadzone dowody. Wskazać w tym miejscu należy, że okoliczności te nie były sporne, co przyznał obrońca Obwinionego i na co zwróciła uwagę GKO w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 19 marca 2018 r.

GKO dokonała własnej oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia przypisanego Obwinionemu czynu i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uoondfp nakazuje, by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny popełnienia przedmiotowych czynów, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając, że przepisy obowiązujące w dacie zarzucanego czynu nie są względniejsze dla Obwinionego (brzmienie mających zastosowanie w tej sprawie przepisów ustawy o finansach publicznych oraz uoondfp nie uległo zmianie).

Zgodnie z 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.

Czyn zabroniony opisany w art. 18c uoondfp może być popełniony poprzez:

- 1) zaniechanie wykonania czynności nakazanej prawem - niewykonanie obowiązków z zakresu kontroli zarządczej,
- 2) nieprawidłowe wykonanie czynności nakazanej prawem - nienależyte wykonanie obowiązków z zakresu kontroli zarządczej.

Dla wypełnienia znamion czynu zabronionego ważny jest związek między niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków z zakresu kontroli zarządczej a zaistnieniem określonych nieprawidłowości w działalności jednostki. Związek ten został określony przez ustawodawcę jako „wpływ”. Czyn karalny zostanie popełniony, jeśli niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki obowiązków z zakresu kontroli zarządczej będzie miało wpływ na powstanie nieprawidłowości wymienionych w art. 18c ust. 1 pkt 1-13 uoondfp.

Materialnoprawne podstawy odpowiedzialności za czyn z art. 18c uoondfp zawarte zostały w rozdziale 6 działu 1 ustawy o finansach publicznych, ponieważ w art. 2 uoondfp wskazano, że określenie „kontrola zarządcza” ma znaczenie nadane w ustawie o finansach publicznych. Nadto, ustawowe obowiązki wynikające z wykonywania kontroli zarządczej określone są również w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 69 i 70 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie 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 skutecznego zarządzania jednostką sektora finansów publicznych 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. Obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jako wiodący podmiot w strukturze decyzyjnej tej jednostki, pełni szczególną rolę w procesie przeprowadzania kontroli zarządczej w oparciu o wytyczne określone przepisami ustawy o finansach publicznych.

W doktrynie zwraca się uwagę na istnienie obowiązków kierownika jednostki sektora finansów publicznych, które powinny prowadzić do skutecznego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej kierowanej jednostki. Wśród nich wskazuje się m.in. na obowiązek dokonywania przeglądu i zmodyfikowania dotychczas istniejących w jednostce procedur, które tworzą mechanizmy kontroli finansowej w celu zapewnienia adekwatności, skuteczności i efektywności realizowanych zadań i celów, a nadto, ich zaktualizowania pod kątem zgodności z obowiązującym ustawodawstwem i praktyczną ich użytecznością. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych w ramach realizacji kontroli zarządczej powinien m.in. żądać od kierowników komórek organizacyjnych oraz głównego księgowego okresowych sprawozdań o przebiegu i wynikach funkcjonowania kontroli wewnętrznej, dokonywać analizy dokumentów (sprawozdań z wykonania budżetu, analiz finansowo-ekonomicznych itp.), określić zakres, zadania i uprawnienia swoich zastępców wraz z głównym księgowym w zakresie kontroli wewnętrznej i wykonywanie nadzoru nad nimi, czy też zarządzać okresowe przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej, okresowych ocen pracowniczych i podejmować stosowne działania na kierowane do niego rekomendacje audytu i wnioski kontroli, w celu usprawnienia systemu kontroli wewnętrznej (Wojciech Bożek, „Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 65 (2014)).

Na podstawie art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp odpowiedzialności nie będzie ponosiła osoba, która nieposiadając upoważnienia bezpośrednio wykonywała czynności naruszające dyscyplinę finansów publicznych, odpowiedzialność samodzielnie ponosił będzie kierownik jednostki, jeżeli zostanie udowodnione, że niedopełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej miało wpływ na niezgodne z prawem działania pracowników bez upoważnienia.

W analizowanej sprawie osoba nieupoważniona – II Zastępca Burmistrza (...) dopuścił się czynów wypełniających przedmiotowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp (nie ponosi jednak podmiotowej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), ponieważ Obwiniony, będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych, nienależycie wykonał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, co miało wpływ na niezgodne z prawem działania II Zastępcy Burmistrza. Tym samym Obwiniony odpowiedzialny jest za wskazane w pkt 1 i 2 sentencji zaskarżonego orzeczenia RKO naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp.

GKO uznaje, że RKO rozpatrując sprawę ponownie, w pełni zastosowała się do wytycznych GKO zawartych w uzasadnieniu orzeczenia GKO z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt BDF1.4800.84.2017, w szczególności dokonała wnikliwej analizy realizacji przez Obwinionego obowiązków w zakresie kontroli zarządczej we wszystkich aspektach stwierdzonych naruszeń prawa, nie ograniczając się jedynie do formalnego stwierdzenia, że zostały udzielone stosowne upoważnienia dla I i II Zastępcy Burmistrza. Analiza przeprowadzona przez RKO ma, w ocenie GKO, charakter wyczerpujący i kompleksowy. Dotyczy zarówno zagadnień związanych z zamówieniami publicznymi, jak i zagadnień związanych z ustaleniem należności od Klubu Sportowego z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

W toku postępowania przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia RKO w mocy. W ocenie Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych nie sposób kwestionować ustalonego przez RKO faktu braku upoważnienia dla II Zastępcy Burmistrza. Według ZGRDFP w jednostce istniały zasady udzielania upoważnień, ale jak słusznie podniosła Regionalna Komisja Orzekająca, brak było nadzoru, co do weryfikacji kontroli wykonania udzielonych upoważnień. ZGRDFP podkreślił, że nie była to jednostkowa sytuacja. Niniejsza sprawa obejmuje swoim zakresem kilka czynów, a więc były to pewne powtarzające się nieprawidłowości, co świadczy o tym, że brak było odpowiedniej reakcji i mogło dojść do tylu czynów na skutek braku w zakresie kontroli zarządczej.

Obrońca Obwinionego stwierdził, że w zakresie pkt 1 sentencji zaskarżonego orzeczenia RKO, Obwiniony podejmował wszelkie działania mające na celu zapewnienie adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej przez zapewnienie funkcjonowania wszelkiej, niezbędnej dokumentacji, o której mowa na str. 4 odwołania. Wskazał, że II Zastępca Burmistrza wykonując czynności dysponował upoważnieniem wydanym na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem w sprawach należących do kompetencji wydziału oświaty, spraw społecznych i wydziału administracji. Zauważył, że działania, które podjął II Zastępca Burmistrza, dotyczące rozliczenia dotacji mieściły się w zakresie przedmiotowym udzielonego upoważnienia, co potwierdza treść obowiązującego wówczas regulaminu organizacyjnego, w szczególności § 35, zgodnie z którym do zadań wydziału należała realizacja zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz kontrola wydatkowania środków publicznych. Zdaniem obrońcy Obwinionego, wydanie decyzji stanowi w tym przypadku oświadczenie woli złożone w imieniu gminy i dlatego upoważnienie obejmowało swym zakresem wykonanie czynności.

Obrońca Obwinionego argumentował, że nie można zarzucać Obwinionemu, że zostały naruszone w jakikolwiek sposób zasady kontroli zarządczej. Wskazał, że w Urzędzie Miasta (...) była wykonywana kontrola upoważnień, co potwierdziło przeprowadzone postępowanie dowodowe, przy czym ta kontrola nie była sformalizowana i polegała na tym, że I bądź II Zastępca Burmistrza prosił upoważnionego do tego pracownika, aby w przypadku gdy ma wydać jakąś decyzję lub podpisać umowę, zostało sprawdzone czy dysponuje upoważnieniem do tego.

W zakresie pkt 2 sentencji zaskarżonego orzeczenia RKO, obrońca Obwinionego przedstawił stanowisko, że II Zastępca Burmistrza dokonał tych czynności bez upoważnienia, jednak stosowne upoważnienie w tym zakresie zostało udzielone I Zastępcy Burmistrza. Dlatego w tym aspekcie nie można Obwinionemu stawiać zarzutu dotyczącego kontroli zarządczej.

Stanowisko obrońcy Obwinionego przedstawione na rozprawie przed GKO jest, co do istoty tożsame, ze stanowiskiem przedstawionym w uzasadnieniu odwołania. Odnosząc się do powyższej argumentacji obrońcy Obwinionego oraz argumentacji prezentowanej w uzasadnieniu odwołania Główna Komisja Orzekająca nie podziela tej argumentacji z następujących względów.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego pkt 1 sentencji zaskarżonego orzeczenia RKO, Główna Komisja Orzekająca, co do zasady, podziela pogląd obrońcy Obwinionego, że sprawowanie skutecznej adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej wiąże się m.in. z zapewnieniem odpowiedniej dokumentacji istniejącej w jednostce. GKO nie zgadza się jednak ze sformułowanym przez obrońcę Obwinionego wnioskiem, że prowadzenie dokumentacji kontroli zarządczej w jednostce jest wystarczające i rozstrzyga o tym, że Obwiniony nie dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w przepisie art. 18 c ust. 1 pkt 12 uoandfp.

Materiał dowodowy zebrany przez RKO wskazuje, że Burmistrz (...) realizował wytyczne komunikatu Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84). (między innymi) poprzez wprowadzenie zarządzeniem Nr 14/VI/2012.K z dnia 11 maja 2012 r. Regulaminu kontroli zarządczej Urzędu Miejskiego w (...), określenie w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miejskiego w (...) misji oraz celów działania Urzędu, zakresu działania i zadań tegoż Urzędu, jego struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania, zakresu zadań Burmistrza, Zastępców Burmistrza, sekretarza Gminy i skarbnika gminy, wydał upoważnienia określonym osobom delegując na nie swoje uprawnienia, ukształtował zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników w kartach stanowiska pracy, posiadał dokumentację systemu kontroli zarządczej, o czym w szczególności świadczą dokumenty nadesłane w piśmie z dnia 8 czerwca 2018 r.

W ocenie RKO, którą w pełni podziela skład orzekający GKO, naruszenie przez Obwinionego przepisu art. 18c ust. 1 pkt 12 uoandfp nastąpiło jednak przede wszystkim ze względu na braki w procedurach i niewystarczającą aktywność Obwinionego w zakresie skutecznego nadzoru nad wykonywaniem zadań przez Zastępców Burmistrza.

RKO wyraźnie akcentowała, że „Obwiniony nienależycie wykonywał obowiązki w zakresie nadzoru nad wykonywaniem zadań przez swoich Zastępców. W stosunku do nich: określił zakres ich zadań, udzielił im upoważnień, ale nie kontrolował, w jaki sposób te zadania są przez nich wykonywane i czy czynności, które podejmują, są zgodne z zakresem udzielonych im upoważnień oraz z przepisami prawa. Ani dokumenty zebrane w sprawie, ani też zeznania świadka nie potwierdziły twierdzeń obrońcy Obwinionego o istnieniu procedury kontroli upoważnień wydanych przez Burmistrza dla swoich Zastępców przez tegoż Burmistrza w ogólności, a szczególności w sprawach ponownie rozpoznawanych. Burmistrz (...) nie wypracował bowiem skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, które pozwoliłyby mu na monitorowanie działań swoich Zastępców”.

Także w ocenie GKO, brak jest przekonujących dowodów, że w jednostce miała miejsce efektywna kontrola udzielonych przez Obwinionego upoważnień. Obrońca Obwinionego podnosi w odwołaniu, że w jednostce miała miejsce kontrola upoważnień ad hoc, która polegała na tym, że Burmistrz albo jego Zastępca przed podpisaniem umowy prosił określonego pracownika o sprawdzenie zakresu udzielonego mu upoważnienia i porównanie z umową, która została przedłożona mu do podpisania. To twierdzenie stoi m.in. w sprzeczności z zeznaniami świadka Pani (...). Świadek zeznała, że Wydział Administracji prowadził rejestr upoważnień wydanych przez Burmistrza (...) i każdy pracownik, który

otrzymał takie upoważnienie mógł przyjść i sprawdzić zakres takiego upoważnienia. Zeznała też, że „nikt nie przychodzi i nie pyta się kto ma podpisać tą umowę. Ja też nie jestem w stanie powiedzieć każdemu, czy może podpisać tę umowę czy też nie. (...)”.

Ponadto nawet jeśli incydentalna kontrola udzielonych upoważnień (co do ich istnienia lub zakresu) niekiedy się zdarzała, trudno uznać to za efektywny mechanizm kontroli zarządczej, w szczególności wobec ustalonych przez RKO czynności podejmowanych bez upoważnienia przez II Zastępcę Burmistrza. Odwołać się w tym miejscu należy do fragmentu uzasadnienia orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt BDF1.4800.84.2017, dotyczącego tej sprawy, który wyjaśnia istotę efektywnej kontroli zarządczej w aspekcie udzielanych przez kierownika jednostki upoważnień:

„(...) Nie ulega wątpliwości, że nie są należycie wypełnione obowiązki w zakresie kontroli zarządczej, jeśli czynności ograniczają się do udzielenia upoważnienia. Kontrola zarządcza zakłada bowiem także co najmniej monitorowanie sposobu wykonywania tych upoważnień. Właściwie realizowana kontrola zarządcza zapobiega powstaniu sytuacji, w których dochodzi do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Warto zwrócić tu uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r. (sygn. akt WSA/Wa 216/12), w świetle którego: „Kierownik jednostki nie wyzbywa się odpowiedzialności w zakresie kontroli zarządczej przez upoważnienie pracowników tej jednostki do czynności w zakresie kontroli zarządczej. Kierownik jednostki, nawet gdy skutecznie przekazuje określone uprawnienia i obowiązki swoim pracownikom to nie wyzbywa się odpowiedzialności za brak kontroli zarządczej. Przeciwna teza byłaby sprzeczna z obowiązującymi przepisami i prowadziłaby do wniosku, że kierownik jednostki może tak ukształtować regulaminy i upoważnienia w jednostce, że za nic nie będzie ponosił odpowiedzialności”. (...)”.

Obrońca Obwinionego podniósł we wniesionym odwołaniu, że II Zastępca Burmistrza, dokonując czynności opisanych w pkt 1 zaskarżonego orzeczenia RKO, posiadał upoważnienie udzielone na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy, w zakresie zarządu mieniem w sprawach należących do kompetencji Wydziału Oświaty i Spraw Społecznych i Wydziału Administracji" - upoważnienie z dnia 3.12.2014 r. nr(...). a działania polegające na ustaleniu należności w dniu 17 lutego 2015 r. od Klubu Sportowego (...)z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem mieściły się w zakresie przedmiotowym należącym do Wydziału Oświaty.

Argument dotyczący upoważnienia z dnia 3.12.2014 r. nr (...) GKO uznaje za całkowicie chybiony, ponieważ art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (stanowiący podstawę prawną analizowanego upoważnienia) dotyczy zasad reprezentacji gminy jako osoby prawnej prawa cywilnego. Gmina jest osobą prawną i jako taka działa za pośrednictwem swych organów w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie (art. 38 k.c.). Organem właściwym do gospodarowania mieniem komunalnym jest wójt (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). W myśl art. 46 ustawy o samorządzie gminnym oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu tym mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Należy podkreślić, że zasady te mają zastosowanie tylko do oświadczeń woli w sprawach związanych z zarządem mieniem gminy, a więc tylko do cywilnoprawnej sfery działalności gminy jako osoby prawnej. Nie odnoszą się natomiast

do oświadczeń woli w sprawach publicznych i w sferze prawa administracyjnego. (patrz Joanna Jagoda, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Lex).

Nadto RKO wyjaśniła szczegółowo w treści uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia, że upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych ma inną podstawę prawną, którą stanowi przede wszystkim art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. RKO odniosła się do treści upoważnienia NR (...)z dnia 7 kwietnia 2015 r. wydanego na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ale RKO uznała, że mimo, że jego podstawę stanowi przepis art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, również nie mogło stanowić upoważnienia dla wydania decyzji z dnia 17 lutego 2015 r., ponieważ wydane zostało po dacie wydania tej decyzji, tj. 7 kwietnia 2015 r.

Obrońca Obwinionego argumentował także w odwołaniu, że nawet gdyby uznać, że II Zastępca Burmistrza dokonywał bez upoważnienia czynności opisanych w pkt 1 zaskarżonego orzeczenia RKO, to dokonanie powyższych czynności należałoby rozpatrywać w kontekście naruszenia przez II Zastępcę Burmistrza przepisów dyscypliny pracy, a nie w kontekście naruszenia przez Obwinionego przepisów związanych z kontrolą zarządczą.

Główna Komisja Orzekająca nie rozstrzyga kwestii naruszenia przez II Zastępcę Burmistrza przepisów w zakresie dyscypliny pracy, ewentualna aktywność w tym zakresie należy do Obwinionego jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego pkt 2 sentencji zaskarżonego orzeczenia RKO, Główna Komisja Orzekająca nie podziela argumentacji przedstawianej przez obrońcę Obwinionego. W jego ocenie, nie znajduje również uzasadnienia uznanie Obwinionego za winnego naruszenia art. 18 ust. 1 pkt c uo ndfp w zakresie określonym w pkt 2 zaskarżonego orzeczenia. Według obrońcy Obwinionego, nie sposób czynić w tym wypadku Obwinionemu zarzut, że nie udzielił stosowanego upoważnienia do dokonania przedmiotowej czynności, ponieważ upoważnieniem do dokonania przedmiotowych czynności dysponował I Zastępca Burmistrza. W dniu 3 grudnia 2014 r. Obwiniony udzielił I Zastępcy Burmistrza upoważnienia (na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy Pzp) do wykonywania wszelkich czynności zamawiającego w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych Gminy (...). Upoważnienie – choć lakonicznie sformułowane - niewątpliwie obejmowało swym zakresem wykonywanie czynności o udzielenie zamówień publicznych objętych pkt. 2 orzeczenia.

W ocenie składu orzekającego GKO, rozpoznającego sprawę ten aspekt sprawy był już uprzednio szczegółowo wyjaśniony w uzasadnieniu orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt BDF1.4800.84.2017, dotyczącego tej sprawy. GKO podkreślało w sposób niebudzący wątpliwości, że *„(...) obowiązki w zakresie kontroli zarządczej nie ograniczają się do udzielenia upoważnień, czyli do swoistego rozdzielenia zadań między pracowników. Kontrola zarządcza jest procesem towarzyszącym wszystkim aspektom funkcjonowania jednostki. Nie wystarczy zatem określenie podziału zadań, kierownik jednostki powinien także kontrolować, w jaki sposób zadania te są przez poszczególnych pracowników wykonywane. Oczywiście, w przypadku jednostek o skomplikowanej strukturze wewnętrznej i liczących wielu pracowników kierownik jednostki nie może w sposób bardzo szczegółowy kontrolować realizacji zadań przez wszystkich pracowników, oczekiwanie takie nie byłoby realne. Jednak w okolicznościach rozpoznawanej sprawy można było oczekiwać, że Obwiniony - jako kierownik jednostki - będzie sprawował nadzór i kontrolę co najmniej nad pracownikami i bezpośrednio sobie podległymi, w tym przypadki chodzi przecież o czynności dokonywane przez jego zastępcę. (...)”*.

Jak już uprzednio stwierdziła w tej sprawie GKO, gdyby Obwiniony właściwie zorganizował system kontroli zarządczej w kierowanej przez siebie jednostce, to zapobiegłby w ten sposób powtarzającym się naruszeniom dyscypliny finansów publicznych, związanych z kilkakrotnym, a nie jednorazowym udzieleniem zamówienia publicznego z jawnym lekceważeniem obowiązku stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych. GKO podkreślała także, że w przedmiotowej sprawie chodzi o czynności realizowane przez zastępcę kierownika jednostki, ale także i fakt, że II Zastępca Burmistrza udzielił zamówień publicznych znacznej wartości, naruszając przy tym podstawowe zasady rządzące zamówieniami publicznymi.

W ocenie GKO, RKO również prawidłowo, na podstawie zgromadzonych materiałów dowodowych, przeanalizowała winę Obwinionego w zakresie wypełnienia przez Obwinionego jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych. W ocenie RKO, którą podziela w pełni Główna Komisja Orzekająca, Obwinionemu można przypisać winę za popełnienie przedmiotowych czynów. Obwiniony nie wykonał wszystkich obowiązków wynikających z przepisów art. 68 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, mimo, że 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.

Obrońca Obwinionego wywodził w uzasadnieniu odwołania w odniesieniu do kwestii zasadności odstąpienia od wymierzenia Obwinionemu kary, że przedstawione w odwołaniu argumenty przemawiają za uniewinnieniem Obwinionego od zarzutów popełnienia czynów określonych w pkt 1 i 2 zaskarżonego orzeczenia, a Obwiniony zasługuje również na odstąpienie od wymierzenia kary za czyny określone pkt 3 i pkt 4 sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2017 r. (sygn. akt DB-0965/83-16/2-17). Po raz kolejny podniesiony został argument, że krótki czas, jaki upłynął od wyboru na stanowisko Burmistrza uniemożliwił Obwinionemu prawidłowe wywiązanie się z przedmiotowych obowiązków, pomimo dołożenia należytej staranności. Tym samym, w ocenie obrońcy Obwinionego, zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające odstąpienie od wymierzenia kary tj. skorzystanie z dobrodziejstwa, o którym mowa w treści art. 36 uoondfp.

Główna Komisja Orzekająca stoi na stanowisku, że przedstawione w odwołaniu argumenty nie przemawiają za uniewinnieniem Obwinionego od zarzutów popełnienia czynów określonych w pkt 1 i 2 zaskarżonego orzeczenia RKO. Co do argumentu, że krótki czas, jaki upłynął od wyboru na stanowisko Burmistrza uniemożliwił Obwinionemu prawidłowe wywiązanie się z przedmiotowych obowiązków jest to argument także nietrafny i pozostaje bez znaczenia dla oceny zachowania Obwinionego. Obwiniony pełnił uprzednio funkcję Burmistrza przez dwie kadencje nieprzerwanie w latach 2002-2011, a zatem należy uznać, że posiadał gruntowną wiedzę oraz wieloletnie doświadczenie w zakresie prawidłowego i zgodnego z przepisami prowadzenia gospodarki finansowej. Ponadto GKO zauważa, że Obwiniony podjął wykonywanie obowiązków burmistrza od dnia 1 grudnia 2014 r. Czyn określony w pkt 1 zaskarżonego orzeczenia RKO został popełniony w dniu 17 lutego 2015 r., a czyny określone w pkt 2 zaskarżonego orzeczenia RKO zostały popełnione w lipcu 2015 r. Okres od podjęcia przez Obwinionego wykonywania obowiązków burmistrza do popełnienia ww. czynów nie jest zatem tak krótki, jak twierdzi obrońca Obwinionego.

Jak już podkreślała GKO w orzeczeniu z dnia 19 marca 2018 r., sygn. akt BDF1.4800.84.2017 w przedmiotowej sprawie nie wystąpiły przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary. Brzmienie art. 36 ust. 1 uondfp wskazuje, że instytucja odstąpienia od wymierzenia kary pomyślana jest przez ustawodawcę jako wyjątkowa, możliwa do zastosowania w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zgodnie z tym przepisem, w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. W realiach niniejszej sprawy mając na uwadze poczynione ustalenia co do okoliczności i ilość popełnionych czynów oraz ich konsekwencje nie było podstawy do zastosowania tego nadzwyczajnego środka.

Wobec przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za popełnienie czynów stanowiących naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp (czyny przypisane w pkt 1 i pkt 2 sentencji zaskarżonego orzeczenia RKO) oraz za popełnienie czynów opisanych w pkt 3 i pkt 4 sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2017 r. (sygn. akt DB-0965/83-16/2-17) RKO w pełni zasadnie wymierzyła Obwinionemu karę nagany.

Trafnie podkreśla RKO, że przepis art. 37 uondfp nakazuje, aby sprawcy, który dopuścił się kilku czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a sprawa o te czyny objęta została jednym postępowaniem, wymierzyć jedną karę za wszystkie czyny.

RKO wymierzając wnioskowaną przez oskarżyciela karę nagany (art. 34a powołanej ustawy), uznała, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych przypisanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest znaczny. Główna Komisja Orzekająca podziela stanowisko prezentowane przez RKO, że orzeczona kara nagany - 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, jak i ogólnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.