



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

Warszawa, dnia 30 marca 2017 r.

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

Przewodniczący: *Członek GKO:* *Klaudia Stelmaszczyk (spr.)*

Członkowie: *Członek GKO:* *Zdzisława Wasążnik*

Członek GKO: *Jacek Najfeld*

Protokolant: *Paweł Matusiak*

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 9 lutego i 30 marca 2017 r., odwołań złożonych przez Obrońców:

1. **A (...),**
2. **B (...),**

od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 18 października 2016 r. sygn. akt KO.0022-17-2-30/16, którym Komisja uznała:

1. **A** – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty Powiatu (...), odpowiedzialnego popełnienia zawinonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekazaniu w dniach: 4 i 27 lutego, 31 marca, 29 kwietnia, 29 maja, 30 czerwca, 31 lipca, 29 sierpnia, 30 września, 30 października, 28 listopada i 29 grudnia 2014 r. dotacji przedmiotowej Zakładowi Aktywności Zawodowej w (...), funkcjonującemu w formie samorządowego zakładu budżetowego, w łącznej kwocie 483.975 zł. (przeznaczonej na dopłaty do wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania w związku z nieustaleniem przez organ stanowiący powiatu stawek dotacji przedmiotowej, czym naruszono art. 219 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - zwanej dalej uondfp,
2. **B** – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w Starostwie Powiatowym (...), odpowiedzialnego popełnienia zawinonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 8 nieruchomości gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 56 hektarów 6 arów i 62 m² położonych w (...) za cenę brutto 3.483.353 zł., a następnie zawarcie w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej:
 - dzierżawy ww. nieruchomości na okres 120 miesięcy (10 lat) za kwartalny czynsz dzierżawny wynoszący 88.396,96 zł netto,
 - odkupienia ww. nieruchomości w terminie do dnia 16 grudnia 2024 r. za cenę netto 3.483.353 zł powiększonej o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów,

z przekroczeniem upoważnienia określonego w § 1 ust. 2 i § 2 pkt 1 uchwały Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 uondfp,

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu **A** karę upomnienia a **B** karę pieniężną w wysokości 1.408,00 zł. oraz obciążyła każdego z Obwinionych obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 291,71 zł,

orzeka

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt I, III, V orzeczenia,
2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp, uchyla orzeczenie pierwszej instancji w zakresie wskazanym w pkt II i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku.

Pouczenie:

W zakresie pkt 1 sentencji, orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. W tym zakresie 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.

W zakresie pkt 2 sentencji, od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

W dniu 18 października 2016 r. - po przeprowadzeniu rozprawy z wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanego dalej Zastępcą Rzecznika) z dnia 19 lipca 2016 r. - Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (zwaną dalej Komisją lub RKO) uznała:

I. **A** - Starostę Powiatu (...) za odpowiedzialnego popełnienia zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekazaniu w dniach: 4 lutego, 27 lutego, 31 marca, 29 kwietnia, 29 maja, 30 czerwca, 31 lipca, 29 sierpnia, 30 września, 30 października, 28 listopada i 29 grudnia 2014 r. dotacji przedmiotowej Zakładowi Aktywności Zawodowej w (...), funkcjonującemu w formie samorządowego zakładu budżetowego, w łącznej kwocie 483.975 zł (przeznaczonej na dopłaty do wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania w związku z nieustaleniem przez organ stanowiący powiatu stawek dotacji przedmiotowej, czym naruszono art. 219 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 uondfp.

II. **B** - Zastępcę Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w Starostwie Powiatowym (...) za odpowiedzialnego popełnienia zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 8 nieruchomości gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 56 hektarów 6 arów i 62

m² położonych w (...) za cenę brutto 3.483.353 zł, a następnie zawarcie w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej:

- dzierżawy ww. nieruchomości na okres 120 miesięcy (10 lat) za kwartalny czynsz dzierżawny wynoszący 88.396,96 zł netto,
- odkupienia ww. nieruchomości w terminie do dnia 16 grudnia 2024 r. za cenę netto 3.483.353 zł powiększoną o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów,

z przekroczeniem upoważnienia określonego w § 1 ust. 2 i § 2 pkt 1 uchwały Nr V/22/2015 Rady Powiatu (...) z dnia 29 stycznia 2015r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uondfp.

W związku z zarzucanymi czynami Komisja na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp wymierzyła **A** karę upomnienia, natomiast na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 uondfp **B** wymierzyła karę pieniężną w wysokości 1.408,00 zł.

Komisja Orzekająca w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz złożone wyjaśnienia ustaliła, iż :

Ad. I.

W roku 2014 z budżetu powiatu wydatkowano w formie dotacji przedmiotowych kwotę w wysokości 483.975 zł z przeznaczeniem dla Zakładu Aktywności Zawodowej w (...), funkcjonującego w formie samorządowego zakładu budżetowego.

W dniu 30 stycznia 2014 roku Rada Powiatu (...) podjęła uchwałę Nr (...) w sprawie uchwalenia budżetu powiatu (...) na 2014 rok. W § 6 uchwały określono, że „uchwała się dotację przedmiotową dla samorządowego zakładu budżetowego na 2014 r. w wysokości 483.975 zł. Zakres dotacji określa kalkulacja stanowiąca załącznik do planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego”. W załączniku pn. „Kalkulacja do ustalenia wielkości dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego (Zakładu Aktywności Zawodowej w (...)) na 2014 r.” wyszczególniono koszty według rodzajów dotyczące wynagrodzeń osób niepełnosprawnych i personelu zakładu + pochodne składniki oraz sposób wyliczenia wysokości dotacji przedmiotowej. W załączniku Nr 11 do ww. uchwały pn. „Plan przychodów i kosztów Zakładu Aktywności Zawodowej w (...) na rok 2014” w § 2650 - Dotacja przedmiotowa z budżetu dla samorządowego zakładu budżetowego zaplanowano kwotę dotacji w wysokości 483.975 zł.

Na podstawie postanowień ww. uchwały Rady Powiatu (...) w 2014 roku przekazano w 12 transzach Zakładowi Aktywności Zawodowej w (...) środki finansowe w formie dotacji przedmiotowej w łącznej wysokości 483.975 zł. Środki te zostały przekazane w następujących terminach i w następujących wysokościach: 4 lutego 2014 r. kwotę 40.331,25 zł, 27 lutego 2014 r. kwotę 37.229,00 zł, 31 marca 2014 r. kwotę 40.331,00 zł, 29 kwietnia 2014 r. kwotę 40.331,00 zł, 29 maja 2014 r. kwotę 43.433,75 zł, 30 czerwca 2014 r. kwotę 40.331,00 zł, 31 lipca 2014 r. kwotę 40.331,00 zł, 29 sierpnia 2014 r. kwotę 40.331,00 zł, 30 września 2014 r. kwotę 40.331,00 zł, 30 października 2014 r. kwotę 40.331,00 zł, 28 listopada 2014 r. kwotę 40.331,00 zł oraz 29 grudnia 2014 r. kwotę 40.333,00 zł. Wszystkie przelewy przekazywanych transz dotacji zatwierdzone zostały do wypłaty przez Starostę Powiatu (...) **A**(...). **A** (...) w piśmie z dnia 5 lipca 2016 r. wyjaśnił, że dotacja przedmiotowa dla Zakładu Aktywności Zawodowej przyznawana była na podstawie kalkulacji przedkładanej przez samorządowy zakład budżetowy do projektu budżetu powiatu i każdorazowo stanowiła załącznik do uchwały budżetowej. Obwiniony wskazał także na fakt, iż Rada Powiatu stała na stanowisku, że z uwagi na nietypowy charakter dopłat, szczegółowa kalkulacja dotacji dla Zakładu Aktywności zawodowej, stanowiąca załącznik do budżetu spełnia wymogi art. 219

ustawy o finansach publicznych.

Obrońca Obwinionego A (...), Pani C(...) podniosła w trakcie rozprawy, że Starosta przez cały rok w równych transzach przekazywał dotację zgodnie z obowiązującą w danym okresie uchwałą, określającą zasady przekazywania i tryb przekazywania, rozliczania dotacji przedmiotowych dla zakładów budżetowych. Uchwała budżetowa, zawierała kalkulację dotacji przedmiotowej, dokładnie wyliczoną dotację przedmiotową dla zakładu budżetowego, która stanowiła załącznik do uchwały budżetowej. Następnie Obrońca wyjaśniła, że Starosta wykonywał tylko dwie uchwały. To, że rada nie podjęła uchwały odnośnie stawek jednostkowych, to w jej ocenie Starosta winy za to nie ponosi.

Komisja uznała A (...) za odpowiedzialnego popełnienia zawinonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekazaniu w dniach: 4 i 27 lutego, 31 marca, 29 kwietnia, 29 maja, 30 czerwca, 31 lipca, 29 sierpnia, 30 września, 30 października, 28 listopada i 29 grudnia 2014 r. dotacji przedmiotowej Zakładowi Aktywności Zawodowej w łącznej kwocie 483.975 zł z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania w związku z nieustaleniem przez organ stanowiący powiatu stawek dotacji przedmiotowej, co naruszyło postanowienia art. 219 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych, to jest za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 8 pkt 1 uondfp.

Komisja wskazała, że zgodnie z przepisem art. 8 pkt 1 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji.

Stosownie do treści art. 219 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych. Ponadto z art. 219 ust. 4 ww. ustawy wynika, że stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W uzasadnieniu orzeczenia podniesiono, że aby można było zaplanować w budżecie jednostki samorządu terytorialnego określony wydatek w formie dotacji przedmiotowej, organ stanowiący musi podjąć, na podstawie art. 219 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, uchwałę w sprawie ustalenia stawki takiej dotacji. Taka jednostkowa stawka dotacji przedmiotowej winna być ustalona w odrębnej uchwale organu stanowiącego. Natomiast kwoty i zakres takiej dotacji są określone w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W rozpatrywanej sprawie Rada Powiatu (...) takiej uchwały wcześniej nie podjęła. Uchwała została podjęta (na skutek zaleceń pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku) dopiero uchwałą Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego - Zakładu Aktywności Zawodowej w (...) na 2016 r.

Przekazywanie w całym 2014 roku dotacji przedmiotowej Zakładowi Aktywności Zawodowej w (...) w łącznej kwocie 483.975 zł bez wcześniejszego ustalenia przez Radę Powiatu (...) stawki jednostkowej (będącej podstawą wyliczenia takiej dotacji) wypełniło znamiona czynu określonego w ww. przepisie art. 8 pkt 1 uondfp.

Odpowiedzialność za powyższy czyn ponosi Obwiniony A (...), jako osoba zatwierdzająca do wypłaty wszystkie transze przekazywanej w roku 2014 dotacji przedmiotowej dla Zakładu Aktywności Zawodowej w (...).

Komisja uznała, że kara upomnienia, jako najłagodniejsza z kar wymienionych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, będzie adekwatną do stopnia szkodliwości popełnionego przez niego czynu.

Pismem z dnia 9 grudnia 2016 r. odwołanie od orzeczenia RKO złożył Obrońca Obwinionego zarzucając orzeczeniu naruszenie:

- 1) przepisów art. 219 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przez ich błędną wykładnię i

niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że Obwiniony naruszył zasady i tryb udzielania dotacji przedmiotowej dla Zakładu Aktywności Zawodowej w (...),

- 2) art. 8 pkt 1 uodfp przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że działania Obwinionego wyczerpały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Obrońca wniósł o:

- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości w odniesieniu do Obwinionego i umorzenie postępowania albo
- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości w odniesieniu do Obwinionego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą.

Obrońca wskazał, iż Obwiniony podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w wyjaśnieniach z dnia 5 lipca 2016 r., iż dotacja przedmiotowa dla Zakładu Aktywności Zawodowej przyznawana była na podstawie kalkulacji przedkładanej przez samorządowy zakład budżetowy do projektu budżetu powiatu i każdorazowo stanowiła załącznik do uchwały budżetowej. Dotacja przedmiotowa stanowi dopłatę do wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń oraz świadczeń pracowniczych osób zatrudnionych w Zakładzie Aktywności Zawodowej. Rada Powiatu stała na stanowisku, że z uwagi na nietypowy charakter dopłat, szczegółowa kalkulacja dotacji przedmiotowej dla Zakładu Aktywności Zawodowej, stanowiąca załącznik do budżetu spełnia wymogi art. 219 ustawy o finansach publicznych. Stanowisko swoje Rada opierała na obowiązującym orzecznictwie w tym zakresie, które mówiło, że dotacje przedmiotowe są środkami przeznaczonymi na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. W przypadku dotacji do Zakładu Aktywności Zawodowej nie mamy do czynienia z tego rodzaju dopłatami. Przepisy nie zabraniają również ustalenia stawki dotacji przedmiotowych w samej uchwale budżetowej. Pozytywna opinia o budżecie Powiatu (...) na 2014 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku utwierdzała Radę Powiatu o prawidłowości postępowania w tym zakresie. Kwestie te zostały pominięte w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

Obrońca wskazał, że w zakresie przekazywania w okresie od 4 lutego 2014 r. do 29 grudnia 2014 r. dotacji przedmiotowej Zakładowi Aktywności Zawodowej w (...) to przekazywana była ona w oparciu o:

- kwotę dotacji dla Zakładu Aktywności Zawodowej uchwalonej w uchwale budżetowej,
- kalkulację wielkości dotacji przedmiotowej dla ww. zakładu, która to kalkulacja stanowiła załącznik do uchwały budżetowej,
- uchwałę Nr (...) Rady Powiatu (...) z 20 kwietnia 2000 roku w sprawie trybu udzielania, przekazywania oraz rozliczania dotacji przedmiotowych dla zakładów budżetowych.

Ad. II.

Komisja ustaliła, że w dniu 1 lutego 2007 r. Rada Powiatu (...) przyjęła uchwałę Nr (...) w sprawie zasad nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata. W powyższej uchwale, w rozdziale III - Zbywanie nieruchomości określono, iż sprzedaż lub oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Powiatu następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej według zasad określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz, że zbywanie nieruchomości stanowiących mienie Powiatu w formie: sprzedaży, oddanie w użytkowanie wieczyste, darowizny, zamiany, zrzeczenia się, wnoszenia jako wkładu niepieniężnego na pokrycie udziałów w kapitale zakładowym (akcyjnym) spółek, może

nastąpić na podstawie uchwały zarządu powiatu jeżeli zbycie nie koliduje z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W dniu 18 września 2014 r. Zarząd Powiatu (...) podjął uchwałę Nr (...) w sprawie zbycia nieruchomości. W ww. uchwale określono, że przeznaczona jest do sprzedaży w drodze przetargu ustnego nieograniczonego nieruchomość będąca własnością Powiatu (...) o łącznej powierzchni 56,0662 ha, (składającej się z 8 działek niezabudowanych), położonej w miejscowości (...) o wartości 3.448.863,00 zł.

W dniu 11 grudnia 2014 r. Zarząd Powiatu (...) podjął uchwałę Nr (...) w sprawie dzierżawy oraz nabycia nieruchomości. Na podstawie powyższej uchwały postanowiono wydzierżawić od nabywcy wyłonionego w przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż i dzierżawę nieruchomości, zorganizowanym na podstawie uchwały nr (...) Zarządu Powiatu (...) z dnia 18 września 2014 roku w sprawie zbycia nieruchomości, składającej się z 8 działek niezabudowanych, o łącznej powierzchni 56,0662 ha, położonej w miejscowości (...) na okres nie dłuższy niż 10 lat, a następnie nabyć ją w drodze umowy sprzedaży na rzecz Powiatu (...) na potrzeby związane z realizacją zadań własnych Powiatu.

W dniu 15 grudnia 2014 r. został przeprowadzony I-szy przetarg ustny nieograniczony na sprzedaż, dzierżawę i odkup nieruchomości gruntowej, położonej w (...) gmina (...), będącej własnością Powiatu (...). Z treści sporządzonego protokołu wynika, że cena wywoławcza wynosiła 3.448.863,00 zł, do przetargu przystąpił jeden podmiot firma (...), która zaoferowała postąpienie w wysokości 1% ceny wywoławczej, zaś ostateczna cena za którą zbyto nieruchomość wyniosła 3.483.353,00 zł netto.

W dniu 29 stycznia 2015 r. Rada Powiatu (...) przyjęła uchwałę Nr (...) w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej. W § 1 ww. uchwały określono, że przyjmuje się wieloletnią prognozę finansową na lata 2015 - 2029 (w załączniku Nr 1) oraz, że w załączniku Nr 2 przyjmuje się wykaz planowanych realizowanych przedsięwzięć. Wśród tych przedsięwzięć wymieniono następujące zadania (ujęte w wydatkach bieżących): Na spotkanie z pracą - Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, (...). Ponadto w treści § 2 pkt 1 ww. uchwały udzielono Zarządowi Powiatu upoważnienia do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w prognozie przedsięwzięć.

W dniu 29 grudnia 2014 r., w formie aktu notarialnego (Repertorium A nr (...)), zostało udzielone przez Starostę A i Wicestarostę, B - Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa Powiatowego w (...) pełnomocnictwo do zawierania w imieniu i na rzecz Powiatu (...) umów, między innymi, w sprawach: zbywania nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych, oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste i zawierania umów dzierżawy.

W dniu 5 lutego 2015 r., w formie aktu notarialnego (Repertorium A nr - 1505/15), została zawarta umowa sprzedaży przez Powiat (...) na rzecz firmy (...) za cenę brutto 3.483.353 zł nieruchomości położonej w (...) oznaczonej jako działki nr: 221/5, 202/1, 168/3, 206/1, 208, 246, 245/1 i 199/1 o łącznej powierzchni 56 ha, 6 arów i 62 m². Powyższą umowę w imieniu Powiatu (...) podpisał B, działający jako pełnomocnik w imieniu i na rzecz Zarządu Powiatu (...), stosownie do udzielonego mu pełnomocnictwa.

W dniu 5 lutego 2015 r., w formie aktu notarialnego (Repertorium A nr - 1518/15), została zawarta umowa dzierżawy nieruchomości będącej własnością Powiatu (...). Na mocy powyższej umowy postanowiono, m.in. że firma (...) oddaje Powiatowi do używania i pobierania pożytków nieruchomość położoną w (...) oznaczonej jako działki nr: 221/5, 202/1, 168/3, 206/1, 208, 246, 245/1 i 199/1 o łącznej powierzchni 56 ha, 6 arów i 62 m². Powiat zobowiązał się do uiszczania na rzecz (...) kwartalnie czynszu dzierżawnego w następujących wysokościach: od działki nr 168/3 w kwocie netto 23.724,83 zł, od działki nr 199/1 w kwocie netto 1.907,03 zł, od działki nr 202/1 w kwocie netto 2.196,86 zł, od działki

nr 206/1 w kwocie netto 10.922,01 zł, od działki nr 208 w kwocie netto 1.185,26 zł, od działki nr 221/5 w kwocie netto 18.876,90 zł, od działki nr 245/1 w kwocie netto 14.152,46 zł oraz od działki nr 246 w kwocie netto 15.431,61 zł. Powiat został zobowiązany do zapłaty kwartalnie czynszu dzierżawnego w łącznej wysokości 88.396,96 zł. Umowa dzierżawy została zawarta na okres do 120 miesięcy od daty zawarcia umowy. Umowę w imieniu Powiatu (...) podpisał B, działający jako pełnomocnik w imieniu i na rzecz Zarządu Powiatu (...) o, stosownie do udzielonego mu pełnomocnictwa.

B w pisemnych wyjaśnieniach z dnia 5 lipca 2016 r., wskazał, że podpisując w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowę w formie aktu notarialnego dotyczącą sprzedaży 8 nieruchomości o łącznej powierzchni 8 ha, 6 arów i 62 m² za cenę 3.483.352 zł oraz podpisując w tym samym dniu z firmą (...) umowę dzierżawy ww. nieruchomości oraz jej odkupienia w terminie do 16 grudnia 2024 r. za cenę 3.483.353 zł działał, m.in., na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, uchwały Rady Powiatu w sprawie zasad nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości i wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata oraz pełnomocnictwa do takiego działania udzielonego mu przez Zarząd Powiatu.

Obrońca Obwinionego B, Pan C wyjaśnił w trakcie rozprawy, że formalnie nie zgadza się z wnioskami sformułowanymi we wniosku o ukaranie, wniósł o ich oddalenie i uznanie Pana B za niewinnego. Odnosząc się natomiast do postawionego mu zarzutu i uzasadnienia wskazał, że w jego ocenie Zastępca Rzecznika posunął się zbyt daleko w swoich wnioskach zawartych we wniosku o ukaranie. Zarzut jest sformułowany w ten sposób, że naruszenie polega na zaciągnięciu zobowiązań poprzez zawarcie dwóch umów, a uzasadnione jest to w ten sposób, że winę za nieprawidłowości związane z zaciągnięciem tych zobowiązań przypisuje się B, który poprzez zawarcie ww. umów z firmą (...) zaciągnął w imieniu powiatu przedmiotowe zobowiązanie. W ocenie Obrońcy Obwinionego, Naczelnik działał jako pracownik wykonując polecenie. Nie on zaciągał to zobowiązanie w sensie materialnym natomiast on wykonywał tę czynność polegającą na podpisaniu aktu notarialnego. Obrońca Obwinionego stoi na stanowisku, że z punktu widzenia naczelnika czy zastępcy naczelnika wydziału gospodarki nieruchomościami istotne były te uchwały rady i zarządu, które dotyczyły gospodarki nieruchomościami, a nie uchwała dotycząca wieloletniej prognozy finansowej. Ponadto uważa, że Pan B nie może być obwiniany za nieprawidłowości związane z uchwałą dotyczącą wieloletniej prognozy finansowej.

Komisja uznała B - Zastępcę Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w Starostwie Powiatowym w (...) za odpowiedzialnego popełnienia zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 8 nieruchomości gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 56 hektarów 6 arów i 62 m² położonych w (...) za cenę brutto 3.483.353 zł, a następnie zawarcie w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej: dzierżawy ww. nieruchomości na okres 120 miesięcy (10 lat) za kwartalny czynsz dzierżawny wynoszący 88.396,96 zł netto oraz odkupienia ww. nieruchomości w terminie do dnia 16 grudnia 2024 r. za cenę netto 3.483.353 zł powiększonej o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów, z przekroczeniem upoważnienia określonego w § 1 ust. 2 i § 2 pkt 1 uchwały Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 29 stycznia 2015r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej w zw. art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uoondfp.

Stosownie do postanowień art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągnięcia zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

Zgodnie z treścią § 2 pkt 1 uchwały Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Zarząd Powiatu był upoważniony do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w prognozie przedsięwzięć. Komisja wskazała, że przyjęty w § 1 ust. 2 ww. uchwały wykaz przedsięwzięć nie zawierał przedsięwzięcia dotyczącego wydzierżawienia na okres 10 lat, a następnie odkupienia nieruchomości (składającej się z 8 działek położonej w (...), gminie (...), powiat (...)) o łącznej powierzchni 56 ha, 6 arów i 62 m². Z załącznika nr 1 do aktu notarialnego z dnia 5 lutego 2015 r. (Rep. A Nr (...)) pn. „Harmonogram płatności czynszu dzierżawnego” wynika, że wysokość kwartalnych płatności czynszu dzierżawnego, w okresie od 31 maja 2015 r. do 16 grudnia 2024 r., określono w kwocie netto 88.396,96 zł. Łącznie kwotę 10-letniej dzierżawy określono w wysokości 3.535.878,40 zł netto. Ponadto w tym samym akcie notarialnym Powiat (...) zobowiązał się do odkupienia ww. nieruchomości w terminie do dnia 16 grudnia 2024 roku za łączną cenę netto 3.483.353 zł, z czego: działkę nr 168/3 za cenę netto 934.896 zł, działkę nr 199/1 za cenę netto 75.148 zł, działkę nr 202/1 za cenę netto 86.569 zł, działkę nr 206/1 za cenę netto 430.391 zł, działkę nr 208 za cenę netto 46.706 zł, działkę nr 221/5 za cenę netto 743.859 zł, działkę nr 245/1 za cenę netto 557.689 zł oraz działkę nr 246 za cenę netto 608.095 zł. Powyższą umowę (w formie aktu notarialnego) w imieniu Powiatu (...) zawarł i podpisał B Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w Starostwie Powiatowym w (...).

W dniu zawarcia powyższej umowy dzierżawy i odkupu ww. nieruchomości, stanowiącej przedsięwzięcie w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu (...) na lata: 2015 - 2024 nie określono, zarówno wydatków bieżących na zapłatę czynszu dzierżawnego, jak i majątkowych na jej odkupienie.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że poprzez zawarcie w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) ww. umów dotyczących sprzedaży nieruchomości powiatowych, a następnie ich dzierżawy i odkupienia, nastąpiło przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań określonego w § 1 ust. 2 i § 2 pkt 1 uchwały Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej w związku z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z treścią § 2 pkt 1 ww. uchwały Zarząd Powiatu (...) był upoważniony do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w prognozie przedsięwzięć. Przyjęty § 1 ust. 2 ww. uchwały wykaz przedsięwzięć nie zawierał przedsięwzięcia dot. wydzierżawienia i odkupu przedmiotowych nieruchomości.

Stosownie do brzmienia art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

W dniu zawarcia umowy dzierżawy i odkupu ww. nieruchomości (stanowiącego przedsięwzięcie w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych) w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu (...) na lata 2015 - 2024 nie określono wydatków bieżących (na zapłatę czynszu dzierżawnego) i majątkowych (na odkup nieruchomości) wynikających z limitów wydatków na to przedsięwzięcie, czego wymagał art. 226 ust. 1 pkt 8 tej ustawy.

Powyższe działanie wypełnia, w ocenie Komisji, znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uoondfp. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Odpowiedzialność za powyższe naruszenie Komisja przypisała B, który poprzez podpisanie

przedmiotowej umowy w imieniu Powiatu (...), zaciągnął przedmiotowe zobowiązanie. Zachowanie Obwinionego należy uznać za zawinione, gdyż mógł on uniknąć popełnienia wskazanego naruszenia przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby upoważnionej do zaciągania zobowiązań. Jako długoletni pracownik jednostki samorządu terytorialnego winien był znać postanowienia ustawy o finansach publicznych (w rozpatrywanej sprawie dotyczących zapisów dotyczących wieloletniej prognozy finansowej).

Wymierzając Obwinionemu B karę pieniężną w wysokości 1.408,00 zł za popełnienie opisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca miała na względzie dyrektywy wymiaru kary określone w art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz treść art. 34a tej ustawy. Komisja Orzekająca uznała, że stopień winy B jest znaczny. Obwiniony jako osoba upoważniona w imieniu Powiatu do zaciągania zobowiązań, doświadczona w wykonywaniu swoich obowiązków służbowych, powinien znać i prawidłowo stosować reguły wynikające z przepisów prawa i zachować szczególną ostrożność przy wykonywaniu przypisanych mu zadań.

W ocenie Komisji Orzekającej również stopień szkodliwości czynu popełnionego przez B jest znaczny. Za powyższym wnioskiem przemawia wysoka kwota zaciągniętego zobowiązania.

Odwołanie od orzeczenia RKO wniósł obrońca Obwinionego B zarzucając orzeczeniu naruszenie:

- 1) przepisów art. 228 ustawy o finansach publicznych przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu Obwinionego za odpowiedzialnego popełnienia zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 8 nieruchomości gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 56 hektarów 6 arów i 62 m² położonych w (...) za cenę brutto 3.483.353 zł, a następnie zawarcie w dniu 5 lutego 2015r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej:
 1. dzierżawy ww. nieruchomości na okres 120 miesięcy (10 lat) za kwartalny czynsz dzierżawny wynoszący 88.396,96 zł netto,
 2. odkupienia ww. nieruchomości w terminie do dnia 16 grudnia 2024r. za cenę netto 3.483.353 zł powiększonej o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów, z przekroczeniem upoważnienia określonego w § 1 ust. 2 i § 2 pkt 1 uchwały Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej,
- 2) art. 15 ustawy przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W związku z tym wniósł o:

- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości w odniesieniu do Obwinionego i umorzenie postępowania albo
- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości w odniesieniu do Obwinionego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

Wskazał, że w powyższym zakresie Obwiniony podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w wyjaśnieniach z dnia 5 lipca 2016 r., iż Zarząd Powiatu (...) na podstawie art. 28 ust 1 i 2, art. 37 ust. 1, art. 38 ust. 1 i 2, art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518), Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. nr 207, poz. 2108, ze zm.) oraz Uchwały Rady Powiatu nr (...)

z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie zasad nabywania, obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata ogłosił przetarg na sprzedaż, dzierżawę i odkup nieruchomości gruntowej niezabudowanej będącej własnością Powiatu (...) (ogłoszenie o przetargu z dnia 10 października 2014 r.). Rozstrzygnięcie przetargu nastąpiło w dniu 15 grudnia 2014 r. podpisaniem protokołu. Obwiniony jest zatrudniony w Starostwie Powiatowym w (...) na umowę na stanowisku Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru. W zakresie jego obowiązków jest wykonywanie zadań z zakresu gospodarki nieruchomości. Do podpisania przez niego ww. umów z firmą (...) zobowiązał go Zarząd Powiatu na mocy pełnomocnictwa w formie aktu notarialnego (repetitorium numer (...)). Zapisy w umowie musiały być zgodne z podpisanym protokołem z przeprowadzonego przetargu. Obwiniony nie brał udziału w posiedzeniach Zarządu Powiatu (...) oraz w sesjach Rady Powiatu, w związku z czym nie były mu znane inne uchwały podejmowane przez Zarząd i Radę Powiatu. Zdaniem Obwinionego, działając na podstawie:

- ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- uchwały nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 1 lutego 2007 roku w sprawie
- zasad nabywania, zbywania, obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata,
- protokołu z przeprowadzonego przetargu na sprzedaż, dzierżawę i odkup nieruchomości gruntowej niezabudowanej będącej własnością Powiatu (...),
- pełnomocnictwa udzielonego przez Zarząd Powiatu (repetitorium 7890/2014 z 29 grudnia 2014 r.),

nie przekroczył on zakresu swojego upoważnienia przy podpisaniu w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 8 nieruchomości gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 56 hektarów 6 arów i 62 m² położonych w (...) za cenę 3.483.353 zł, a następnie podpisaniu w dniu 5 lutego 2015 r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej:

- dzierżawy ww. działek na okres 120 miesięcy (10 lat) za kwartalny czynsz dzierżawny wynoszący 88.393,96 zł netto,
- odkupienia ww. nieruchomości w terminie do 16 grudnia 2024 r. za cenę netto 3.483.353 zł (cena odkupu równa cenie sprzedaży).

Po przeprowadzeniu w dniu 9 i 30 marca 2017 r. rozprawy, przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz Obrońców Obwinionych, na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, GKO postanowiła:

- 1. utrzymać orzeczenie Komisji I instancji w mocy w zakresie dotyczącym Obwinionego A;**
- 2. uchylić orzeczenie Komisji I instancji w zakresie dotyczącym Obwinionego B.**

Stosownie do brzmienia art. 145 ust. 1 uondfp GKO rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą oraz dokumentów dołączonych do odwołania.

GKO, w pierwszej kolejności, dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia przypisanych Obwinionym czynów i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uondfp nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były dla sprawcy względniejsze. Do oceny popełnienia przedmiotowych czynów, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy ustaw obowiązujące w dacie zarzucanych czynów nie są względniejsze dla Obwinionego.

Ad. I

Rozpoznając sprawę w przedmiotowym zakresie GKO uznała, iż odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie uzasadnia wniosku Odwołującego o umorzenie postępowania, jak również przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez RKO.

Dokonana kontrola instancyjna potwierdziła zarówno kompletność zebranego w sprawie materiału dowodowego, zachowanie przez Komisję procedury respektującej w szczególności prawo Obwinionego i jego obrońcy do czynnego udziału w postępowaniu, oraz prawidłowość przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za popełniony czyn.

Główna Komisja Orzekająca przede wszystkim stwierdziła, iż Komisja I instancji rozstrzygając w przedmiotowej sprawie, przy zachowaniu obowiązującej organy prowadzące postępowanie zasady obiektywizmu, wnikliwie oceniła kompletny materiał dowodowy i uwzględniła wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy.

W odniesieniu do przedstawionych w odwołaniu wniosków GKO wskazuje, iż nie znajdują one podstaw prawnych. Główna Komisja Orzekająca podziela w tym zakresie stanowisko Komisji I instancji, odnoszące się zarówno do ustalonego stanu faktycznego, którego strona odwołująca nie kwestionuje, jak i przyjętych podstaw prawnych rozstrzygnięcia.

W odniesieniu do zarzutu związanego z popełnieniem przez Obwinionego czynu z art. 8 pkt 1 uodnfp, polegającego na przekazaniu dotacji przedmiotowej na rzecz samorządowego zakładu budżetowego, pomimo nieustalenia przez organ stanowiący stawek dotacji przedmiotowych, GKO wskazuje, iż działanie Obwinionego w 2014 r. bezsprzecznie naruszało art. 219 ustawy o finansach publicznych.

Zakres kompetencji jednostki samorządu terytorialnego w zakresie szczególnego rodzaju wydatku publicznego, jakim jest dotacja przedmiotowa wyznaczony jest normami ogólnymi z art. 126, art. 130 ust. 1 oraz art. 219 ustawy o finansach publicznych, odnoszącymi się do możliwości transferu środków publicznych w tej formie, zasad i trybu ich udzielania i przekazywania.

Zgodnie z art. 126 omawianej ustawy, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Szczególny charakter wydatku publicznego, dokonywanego w prawnej formie dotacji wymaga od dotującego bezwzględnego przestrzegania przepisów umożliwiających przekazanie beneficjentowi środków publicznych. Celem zmniejszenia ryzyka popełnienia, przez dysponujących środkami publicznymi, nieprawidłowości w tym obszarze wydatków publicznych, jak również podkreślenia wagi prawidłowego działania, ustawodawca spenalizował czyny związane z naruszeniem norm prawnofinansowych, związanych z dotowaniem podmiotów należących do sektora finansów publicznych, jak i nienależących do tego sektora, uznając iż zarówno realizacja zadań publicznych i przekazywane na ten cel środki publiczne wymagają należytego zabezpieczenia. Tym samym uznać należy, iż naruszenie norm związanych z wydatkowaniem środków publicznych w formie dotacji jest szkodliwe dla finansów publicznych skoro odpowiedzialność za nieprawidłowości w tym zakresie regulowana jest szczególnym rodzajem norm sankcjonujących (unormowanych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Stosownie do art. 219 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla samorządowych zakładów

budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych. Dotacjami przedmiotowymi są, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 130 ust. 1 wskazanej ustawy, dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych.

Jakkolwiek kwoty i zakres dotacji, określa uchwała budżetowa (art. 219 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), zakres kompetencji organu stanowiącego w przedmiocie stawek dotacji przedmiotowych dla samorządowych zakładów budżetowych określony jest dyspozycją art. 219 ust. 4 tej ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała w sprawie wysokości stawek dotacji przedmiotowych jest aktem odrębnym od uchwały budżetowej. We wskazanej odrębnej uchwale następuje określenie wyrobów lub usług oraz skalkulowanej w stosunku do nich stawki jednostkowej dopłaty. Jej podjęcie warunkuje określenie w uchwale budżetowej przez organ stanowiący zakresu i kwot tych dotacji. Zaakcentować przy tym należy, iż skoro ustawodawca w ustawie o finansach publicznych używa różnych zwrotów (sformułowań) na określenie obowiązków organu jednostki samorządu terytorialnego brak jest podstaw prawnych do ich wzajemnego utożsamiania. Tym samym ustalenie stawki dotacji przedmiotowej nie jest określeniem zakresu i kwot dotacji przedmiotowej w uchwale budżetowej.

Zebrany przez Komisję materiał dowodowy bezsprzecznie wskazuje, iż Obwiniony jako osoba zatwierdzająca do wypłaty wszystkie transze dotacji przedmiotowej dla Zakładu Aktywności Zawodowej w (...) jest odpowiedzialny za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 8 pkt 1 uodnfp. Przekazanie zatwierdzonych przez Obwinionego środków nie było możliwe z uwagi na brak prawidłowego ustalenia w uchwale budżetowej kwot i zakresu dotacji przekazywanych w 2014 r. Rada Powiatu (...) nie określiła bowiem zgodnie z art. 219 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stawek dotacji przedmiotowych. Brak jest przy tym podstaw do utożsamiania powoływanego przez Odwołującego Załącznika do uchwały budżetowej pn. Kalkulacja do ustalenia wielkości dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego (Zakładu Aktywności Zawodowej w (...)) na 2014 r. z wypełnieniem przez Radę Powiatu (...) dyspozycji normy określonej w art. 219 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Po pierwsze, jak podkreślono w paragrafie 6 części normatywnej ww. uchwały Rady Powiatu, kalkulacja określa zakres dotacji, a zatem jest wypełnieniem norm właściwych dla konstrukcji uchwały budżetowej (art. 219 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), po drugie żaden z elementów wyliczenia nie zawiera określenia wyrobu lub usługi będącej celem dopłat/dotowania, jak również jednostkowej stawki dotacji będącej przedmiotem dotowania.

Niezależnie od powyższego podkreślić należy wyłączną kompetencję organu wykonawczego w kwestii przygotowania projektów uchwał warunkujących właściwe prowadzenie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w tym dokonywanie z budżetu gminy wydatków (art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym). Zaplanowanie w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego kwot dotacji dla samorządowego zakładu budżetowego nie stanowi wyłącznego upoważnienia do dokonania wydatku na rzecz określonego beneficjenta. Niezbędne jest bowiem w tym przypadku zrealizowanie przez organ stanowiący ww. przepisów ustawy o finansach publicznych. Bezsprzecznie zatem dokonując wydatków w formie dotacji na rzecz samorządowego zakładu budżetowego Obwiniony, powinien był się upewnić, że dotychczasowe postępowanie w zakresie przekazywania dotacji przedmiotowych jest prawidłowe (zgromadzony materiał dowodowy wskazał na długotrwałe nieprawidłowości w tym zakresie) i spełnione są przesłanki pozytywne umożliwiające ich dokonanie. Niewątpliwie okoliczności związane z zarzucanym czynem bezsprzecznie wskazują, na winę Obwinionego w przekazywaniu jednostce organizacyjnej środków publicznych. Wskazać

również należy, że nieprawidłowości przy przekazywaniu samorządowemu zakładowi budżetowemu dotacji przedmiotowej w wysokości i okresie wskazanym w orzeczeniu Komisji nie pozwala przyjąć, iż stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Komisja przy wymiarze kary wzięła pod uwagę, wszelkie okoliczności związane z okolicznościami popełnienia przez Obwinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wymierzając wbrew wnioskowi Zastępcy Rzecznika nie karę nagany ale karę upomnienia, a zatem najłagodniejszą z katalogu kar wymienionych w ustawie. Wymierzenie takiej kary - uwzględniając długość okresu, w którym dochodziło do nieprawidłowości oraz nie małą wysokość środków przekazanych z naruszeniem przepisów – nie może zostać uznane za nadmierne surowe. Tym samym GKO potwierdza prawidłowość dokonanych w tym zakresie ustaleń.

Ad. II

W odniesieniu do zarzutów przypisanych przez Komisję Obwinionemu B GKO stwierdza, iż przeprowadzona w tym zakresie kontrola instancyjna, zainicjowana wskutek wniesienia przez Obróncę Obwinionego odwołania, uzasadnia konieczność uchylenia orzeczenia i instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Stosownie do art. 132 ust. 3 uondfp w przypadku przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeczenie powinno zawierać, oprócz elementów określonych w art. 132 ust. 2 pkt 1 uondfp, określenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisanego obwinionemu, wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, wskazaniem naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie. Prawidłowe określenie wskazanych wyżej elementów stanowi nie tylko o zachowaniu przez organy orzekające wyznaczonych przez ustawodawcę reguł warunkujących m.in. prawidłowe zebranie środków dowodowych, dokonanie właściwej subsumpcji ustalonego przez Komisję stanu faktycznego pod określone normy prawne ale też możliwość obrony Obwinionego w stosunku do precyzyjnie formułowanych zarzutów.

Podkreślić należy, że odpowiedzialność regulowana ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest odpowiedzialnością osobistą, wywołującą konsekwencje w sferze praw i obowiązków podmiotów wymienionych w art. 4 uondfp. Z tego też względu to na organach orzekających spoczywa szczególnie obowiązek badania prawidłowości formalnej zarzutów sytuowanych w składanym przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych wniosku o ukaranie, jak również ich ewentualna weryfikacja zmierzająca do wydania prawidłowego orzeczenia.

W przedmiotowej sprawie konstrukcja zarzutu formułowanego w stosunku do Obwinionego w rozstrzygnięciu orzeczenia uwzględnia, jak wskazała Komisja, naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

1. „polegającego na zaciągnięciu zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 5 lutego 2015r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 8 nieruchomości gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 56 hektarów 6 arów i 62 m² położonych (...) za cenę brutto 3.483.353 zł”;
2. „a następnie zawarcie w dniu 5 lutego 2015r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej:
 - dzierżawy w/w nieruchomości na okres 120 miesięcy (10 lat) za kwartalny czynsz dzierżawny wynoszący 88.396,96 zł netto,
 - odkupienia w/w nieruchomości w terminie do dnia 16 grudnia 2024r. za cenę netto 3.483.353,00 zł powiększonej o podatek VAT oraz za zwrotem poczynionych nakładów”.

W stosunku do ww. działań Obwinionego Komisja wskazała przekroczenie „upoważnienia określonego w § 1 ust. 2 i § 2 pkt 1 uchwały Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy”.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż w uzasadnieniu orzeczenia podniesiono, że „w dniu zawarcia powyższej umowy dzierżawy i odkupu w/w nieruchomości, stanowiącej przedsięwzięcie w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w Wieloletniej Prognozie Finansowej powiatu (...) na lata: 2015-2024 nie określono, zarówno wydatków bieżących na zapłatę czynszu dzierżawnego, jak i majątkowych na jej odkupienie”. Komisja przytoczyła przy tym przepis art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Z powyższego wynika, że zarzut naruszenia § 1 ust. 2 i § 2 pkt 1 uchwały Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych Komisja wiąże z działaniem Obwinionego związanym z zawarciem w dniu 5 lutego 2015 r. umowy dzierżawy i odkupu nieruchomości, które to działania nie mają umocowania w obowiązującej w dniu zawarcia przedmiotowej umowy uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej powiatu. Brak jest zatem powiązania, zarówno w rozstrzygnięciu, jak i w jego uzasadnieniu, działania Obwinionego polegającego na sprzedaży w dniu 5 lutego 2015 r. 8 nieruchomości gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 56 hektarów 6 arów i 62 m² położonych w (...) za cenę brutto 3.483.353 zł ze skutkiem w postaci naruszenia wskazanych wyżej przepisów. W sytuacji, w której Komisja wiąże popełnienie naruszenia, o którym mowa w art. 15 ustawy jedynie z działaniem związanym z zawarciem przez Obwinionego umowy dzierżawy i odkupu nieruchomości z uwagi na naruszenie wskazanych w rozstrzygnięciu przepisów, nie ma uzasadnienia do formułowania w rozstrzygnięciu naruszenia „polegającego na zaciągnięciu zobowiązań poprzez zawarcie w dniu 5 lutego 2015r. z firmą (...) umowy w formie aktu notarialnego dotyczącej sprzedaży 8 nieruchomości gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 56 hektarów 6 arów i 62 m² położonych w Sieroczinie za cenę brutto 3.483.353 zł”. Ponadto jak wynika z ww. Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz objaśnień do tego aktu w 2015 r. zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 6 146 087,00 zł.

Odnosząc się do znamion czynu określonego w art. 15 ustawy Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Wobec powyższego rozstrzygając kwestię odpowiedzialności Obwinionego należy rozważyć czy Obwiniony jest osobą, której można przypisać odpowiedzialność w związku z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, skoro upoważnienie do działania w zakresie przedsięwzięć określonych § 1 ust. 2 uchwały Nr (...) Rady Powiatu (...) z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej posiadał zgodnie z § 2 pkt 1 cyt. uchwały Zarząd Powiatu.

Tym samym w ponownym postępowaniu Komisja powinna rozstrzygnąć istotne kwestie dotyczące strony podmiotowej znamion zarzucanego czynu. Powyższe dotyczy przede wszystkim granic prawnych upoważnienia sytuowanego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, możliwości umocowania, na podstawie wskazanego upoważnienia, innych osób (por. art. 228 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 cyt. uchwały, zawierający upoważnienie Zarządu Powiatu do przekazania kierownikom jednostek organizacyjnych uprawnień do zaciągania zobowiązań, o których mowa w § 2 uchwały).

Istotne są także sformułowania pełnomocnictwa (udzielonego Obwinionemu B) i innych dokumentów, z których miało wynikać jego upoważnienie do działania w imieniu i na rzecz Zarządu Powiatu. Konieczne będzie także przeanalizowanie roli Zarządu Powiatu, w tym kwestii utożsamienia sfery upoważnienia z art. 228 ustawy o finansach publicznych w związku z § 1 ust. 2 i § 2 pkt 1 uchwały z udzielonym w dniu 29 grudnia 2014 r. przez Starostę Powiatu oraz Wicestarostę Powiatu (...) B - Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa Powiatowego w (...) z pełnomocnictwem do zawierania umów m.in. w sprawach zbywania nieruchomości zabudowanych, oddawanie gruntu w użytkowanie wieczyste i zawieranie umów dzierżawy.

Wobec powyższego konieczne stało się uchylene orzeczenia I instancji w zakresie przypisania odpowiedzialności Obwinionemu B, co jest jednoznaczne z podważeniem tego orzeczenia w zakresie wymierzonej kary i orzeczonych kosztów postępowania w odniesieniu do tego Obwinionego.

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