



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 24 września 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Bielecki (spr.)
Członkowie:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Mariusz Haładyj
	<i>Członek GKO:</i>	Katarzyna Ronikier-Dolańska
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Arkadiusza Babczuka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 24 września 2018 r., odwołań wniesionych przez Obrońcę Obwinionych:

- (1) (zam. (...)) – w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych pełniącego funkcję Wójta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. akt: RKO.WR.711.47.2017,
 - (2) (zam. (...)) - w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych pełniącego funkcję Wójta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. akt: RKO.WR.711.48.2017;
- Regionalna Komisja Orzekająca, orzeczeniem nr RKO.WR.711.47.2017 uznała (1) za winnego popełnienia czynów określonych w:
- art. 15 uondfp ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458), dalej uondfp polegającego na zaciągnięciu w dniu 28 maja 2014 r. zobowiązania poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymsko - Katolicką p.w. (...)w (...), w której Gmina zobowiązała się do zapłaty wynagrodzenia ryczałtowego w wysokości 60.000 zł brutto, za świadczenie określonych w umowie usług, które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych polegały one bowiem na

„umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Kościoła p.w. Św. Michała Archanioła w (...), Kościoła p.w. Nawiedzenia NMP w (...), Kościoła p.w. Św. Jadwigi (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków;

- art. 15 uondfp polegającego na zaciągnięciu w dniu 28 maja 2014 r. zobowiązania w wysokości 60.000 zł poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...) na okres pięciu lat, pomimo że ww. zadanie nie zostało ujęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy (...)jako przedsięwzięcie, tj. bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań wieloletnich, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 u.f.p.;

- art. 11 uondfp polegającego na dokonaniu w dniu 4 grudnia 2014 r. wydatku w wysokości 10.000 zł (faktura 18/2004), a w dniu 13 czerwca 2014 r. w wysokości 29.999,70 zł (faktura 10/2014), w oparciu o – dokumentujące wykonanie prac remontowych – faktury wystawione na Parafię Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), jako rozliczenia za świadczenie usług określonych w „umowie o współpracy w zakresie promocji” zawartej w dniu 28 maja 2014 r. pomiędzy Gminą (...)a Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), tj. usług które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych, polegały one bowiem na „umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Kościoła p.w. Św. Michała Archanioła w (...), Kościoła p.w. Nawiedzenia NMP w (...), Kościoła p.w. Św. Jadwigi w (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 44 ust. 2 u.f.p., art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków;

Regionalna Komisja Orzekająca, orzeczeniem nr RKO.WR.711.48.2017 uznała (2) za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

- art. 15 ust. 1 uondfp polegające na zaciągnięciu w dniu 20 marca 2015 r. zobowiązania poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Krzyża Świętego i Św. Jadwigi Śląskiej w (...)w której Gmina zobowiązała się do zapłaty wynagrodzenia ryczałtowego w wysokości 44.000 zł brutto, za świadczenie określonych w umowie usług, które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych polegały one bowiem na „umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Bazyliki Mniejszej w (...), Kościoła pw. Matki Boskiej (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty oraz doposażenie ww.

Kościółów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów i doposażenia ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- art. 15 ust. 1 uondfp, polegające na zaciągnięciu w dniu 20 marca 2015 r. zobowiązania w wysokości 44.000 zł (po aneksie z dnia 10 czerwca 2015 r. w wysokości 45.000 zł) poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Krzyża Świętego i Św. Jadwigi Śląskiej w (...)na okres pięciu lat, pomimo że ww. zadanie nie zostało ujęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy (...)jako przedsięwzięcie, tj. bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań wieloletnich, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311) – dalej u.f.p.;

- art. 11 ust. 1 uondfp, polegające na dokonaniu wydatku w dniu 15 kwietnia 2015 r.: w wysokości 1.260,32 zł (faktura 26097/8041/2015), w wysokości 444 zł (faktura 26098/8041/2015), w wysokości 939,11 zł (faktura 26523/8041/2015), w wysokości 164,70 zł (faktura 26525/8041/2015), w wysokości 10.578 (faktura 204/2015); w dniu 6 maja 2015 r. wydatku: w wysokości 98,82 zł (faktura 28290/8041/2015), w wysokości 247,77 zł (faktura 54729/8012/2015), w wysokości 2.285,36 zł (faktura 138/MAG/04/2015); w dniu 7 maja 2015 r. wydatku w wysokości 19.943,22 zł (faktura 11/2015); w dniu 7 lipca 2015 r. wydatku w wysokości 5.310,90 zł (rachunek 2/2015) w oparciu o – dokumentujące wykonanie prac remontowych oraz wykonanie doposażenia – faktury wystawione na Parafię Rzymskokatolicką p.w. Krzyża Świętego i Św. Jadwigi Śląskiej w (...), jako rozliczenia za świadczenie usług określonych w „umowie o współpracy w zakresie promocji” zawartej w dniu 20 maja 2015 r. pomiędzy Gminą (...)a Parafią Rzymskokatolicką p.w. Krzyża Świętego i Św. Jadwigi Śląskiej w (...), tj. usług które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych, polegały one bowiem na „umieszczeniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Bazyliki Mniejszej w (...), Kościoła pw. Matki Boskiej w (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty oraz doposażenie ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów i doposażenia ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- art. 15 ust. 1 uondfp, polegające na zaciągnięciu w dniu 29 maja 2015 r. zobowiązania poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), w której Gmina zobowiązała się do zapłaty wynagrodzenia ryczałtowego w wysokości 85.000 zł brutto, za świadczenie określonych w umowie usług, które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych polegały one bowiem na „umieszczeniu na wszelkich materiałach promocyjnych,

reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Św. Michała Archanioła w (...) oraz Kościoła filialnego p.w. Św. Jadwigi w (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- art. 15 ust. 1 uoondfp, polegające na zaciągnięciu w dniu 29 maja 2015 r. zobowiązania w wysokości 85.000 zł poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...) na okres pięciu lat, pomimo że ww. zadanie nie zostało ujęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy (...) jako przedsięwzięcie, tj. bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań wieloletnich, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 u.f.p.;

- art. 11 ust. 1 uoondfp, polegające na dokonaniu w dniu 14 sierpnia 2015 r. wydatku w wysokości 11.000 zł (faktura 13/2015), a w dniu 25 czerwca 2015 r. w wysokości 30.000 zł (faktura 11/2015,), w dniu 28 lipca 2015 r. w wysokości 30.000 zł (faktura 7/2015), w dniu 22 września 2015 r. w wysokości 10.000 zł (faktura 10/2015), w dniu 3 listopada 2015 r. w wysokości 4.000 zł (faktura nr 18/2015) w oparciu o – dokumentujące wykonanie prac remontowych – faktury wystawione na Parafię Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), jako rozliczenia za świadczenie usług określonych w „umowie o współpracy w zakresie promocji” zawartej w dniu 29 maja 2015 r. pomiędzy Gminą (...) a Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), tj. usług które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych, polegały one bowiem na „umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Kościoła p.w. Św. Michała Archanioła w (...), Kościoła p.w. Nawiedzenia NMP w (...), Kościoła p.w. Św. Jadwigi w (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), art. 7 ust. 1 pkt 18 i u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,

Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła każdemu z Obwinionych karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 316,18 zł.

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, 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

1. W zakresie czynów (1).

Orzeczeniem z dnia 14 grudnia 2017 r. nr RKO.WR.711.47.2017 Regionalna Komisja Orzekająca (zwana także: RKO) uznała (1) za winnego popełnienia czynów określonych w:

- art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458, z późn. zm.), dalej uondfp, polegającego na zaciągnięciu w dniu 28 maja 2014 r. zobowiązania poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymsko - Katolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), w której Gmina zobowiązała się do zapłaty wynagrodzenia ryczałtowego w wysokości 60.000 zł brutto, za świadczenie określonych w umowie usług, które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych polegały one bowiem na „umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Kościoła p.w. Św. Michała Archanioła w (...), Kościoła p.w. Nawiedzenia NMP w (...), Kościoła p.w. Św. Jadwigi w (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), zwanej także: u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187, z późn. zm.), zwanej także: uooz;
- art. 15 uondfp, polegającego na zaciągnięciu w dniu 28 maja 2014 r. zobowiązania w wysokości 60.000 zł poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...)

na okres pięciu lat, pomimo że ww. zadanie nie zostało ujęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy (...)jako przedsięwzięcie, tj. bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań wieloletnich, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej także: u.f.p.;

- art. 11 uodfp, polegającego na dokonaniu w dniu 4 grudnia 2014 r. wydatku w wysokości 10.000 zł (faktura 18/2004), a w dniu 13 czerwca 2014 r. w wysokości 29.999,70 zł (faktura 10/2014), w oparciu o – dokumentujące wykonanie prac remontowych – faktury wystawione na Parafię Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), jako rozliczenia za świadczenie usług określonych w „umowie o współpracy w zakresie promocji” zawartej w dniu 28 maja 2014 r. pomiędzy Gminą (...)a Parafię Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), tj. usług które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych, polegały one bowiem na „umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Kościoła p.w. Św. Michała Archanioła w (...), Kościoła p.w. Nawiedzenia NMP w (...), Kościoła p.w. Św. Jadwigi w (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 44 ust. 2 u.f.p., art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uodfp Komisja Orzekająca I Instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia, a na podstawie art. 167 ust. 1 uodfp obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 316,18 zł.

Regionalna Komisja Orzekająca w zaskarżonym orzeczeniu przytoczyła obowiązujące w sprawie przepisy, a więc art. 11 ust. 1 uodfp, zgodnie z którym, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących

dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Natomiast stosownie do art. 15 ust. 1 tejże samej ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Wskazane regulacje określają czyny, w związku z którymi zarzuty postawiono Obwinionemu, czyli zaciągnięcie zobowiązania oraz dokonanie wydatku bez podstawy prawnej, tj. niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, co w rozpoznawanej sprawie stanowi jednocześnie naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. RKO stwierdziła, że w przedmiotowej sprawie doszło do wypełnienia znamion czynów przywołanych wyżej przepisów. Komisja podniosła, że wydatków ze środków publicznych należy dokonywać w oparciu o konkretny tytuł prawny. Za taki nie można uznać umowy o współpracy w zakresie promocji zawartej pomiędzy Gminą i Parafią Rzymsko-Katolicką p.w. Św. Michała Archaniola w (...). Bowiem przedmiotem umowy nie było świadczenie usług promocyjnych na rzecz gminy, ale dofinansowanie remontu Kościoła w (...). Parafia mogła otrzymać fundusze od Gminy jedynie poprzez udzielenie dotacji na podstawie stosownej uchwały Rady Gminy. Oznacza to, że wydatku w tym zakresie dokonano bezpodstawnie, zaś działanie Obwinionego świadczy o obejściu prawa i naruszeniu art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 1 uońdftp. RKO oceniła, że celem umowy nie było świadczenie przez Parafię konkretnych usług promujących Gminę, lecz jedynie wskazanie i upublicznienie informacji o wspieraniu Parafii, jak również dofinansowanie Parafii. Ponadto takie działanie nie mieści się w rozumieniu pojęcia „promocja”. Zawarta umowa nie wskazuje na co konkretnie miałyby być przeznaczone środki z budżetu jednostki samorządu, na czym miałyby polegać promocja i jakie wymierne korzyści mogłaby przynieść Gminie.

Komisja Orzekająca I instancji wskazała, że zaciągnięcie zobowiązania i dokonanie wydatków środków publicznych może nastąpić wyłącznie na podstawie ważnego upoważnienia, natomiast sfinansowanie bezpośrednio z budżetu Gminy remontu kościołów naruszyło art. 44 ust. 2 u.f.p., gdyż zadanie to nie leży w sferze zadań publicznych realizowanych przez gminy. Jedyną dopuszczalną formą finansowania przez gminę takiego zadania jest udzielenie z budżetu gminy dotacji, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

RKO wskazała jednocześnie, że prawo do zaciągania zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy następuje w oparciu o upoważnienie zawarte w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej – załącznik o przedsięwzięciach – o czym stanowi art. 228 ust. 1 pkt 1 u.f.p. W związku z tym zaciągnięcie zobowiązania poprzez zawarcie umowy w dniu 28.05.2014 r. z okresem obowiązywania 5 lat oznacza, że Obwiniony przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań, ponieważ takiego zobowiązania nie zamieszczono w wieloletniej prognozie finansowej. W tym względzie RKO zwraca uwagę, że podstawą do takich działań nie była uchwała Rady Gminy (...)nr XXXII/186/2013, jako dotycząca wydatków niezbędnych dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z której wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Brak upoważnienie do wydatku narusza art. 11 ust. 1 i art. 15 ust. 1 uondfp.

RKO wskazała ponadto, że jako kierownik jednostki za zaistniałe naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność ponosi Obwiniony. Ponadto komisja uznała, że kara jest adekwatna do stopnia winy. Obwiniony mógł uniknąć naruszeń dyscypliny finansów publicznych powstrzymując się od zaciągania zobowiązań i dokonywania przedmiotowych wydatków w sposób sprzeczny z ustawą o finansach publicznych i ustawą o ochronie zabytków.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej I Instancji pismem z dnia 18 stycznia 2018 r. odwołał się Obrońca Obwinionego. Odwołując się od orzeczenia Komisji I Instancji, Obrońca zaskarżył orzeczenie I instancji w całości i zarzucił:

-naruszenie art. 11 uondfp w związku z art. 44 ust. 2 u.f.p, art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 uooz, poprzez błędne stwierdzenie, że wydatku z dnia 4.12.2014 r. w wysokości 10.000 zł (faktura 18/2014) oraz z dnia 13.06.2014 r. w wysokości 29.999,70 zł (faktura 10/2014) dokonano bez podstawy prawnej, podczas gdy podstawę taką stanowiły : uchwała Rady Gminy (...)nr XXXIV/203/2014 z dnia 27.03 2014 r. oraz uchwała Rady gminy (...)nr XXXII/186/2013 z dnia 30.12.2013 r.,

-naruszenie przepisu art. 15 uondfp w związku z art. 228 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 226 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 u.f.p. poprzez błędne stwierdzenie, iż zaciągnięcie dnia 28.05.2014 r. zobowiązania w wysokości 60.000 zł poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...)umowy o współpracy w zakresie promocji z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archaniola w (...) na okres pięciu lat nastąpiło bez upoważnienia, w sytuacji gdy upoważnienie do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania stanowiła uchwała Rady Gminy (...)nr

XXXII/186/2013 z dnia 30.12.2013 r. oraz uchwała Rady Gminy (...)Nr XXXIV/203/2014 z dnia 27.03.2014 r.,

-naruszenie art. 15 uondfp w związku z art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, poprzez błędne stwierdzenie, iż świadczone na podstawie umowy z dnia 28.05.2014 r. nie mają charakteru usług promocyjnych.

Na powyższej podstawie Obrońca wniósł o uchylenie orzeczenia w całości oraz zasądzenie na rzecz Obwinionego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

W uzasadnieniu odwołania Obrońca stwierdził, że uchwała Rady Gminy (...)z dnia 30.12.2013 r. zawiera w załączniku nr 2 zapis o wydatkach na promocję Gminy. Zatem ta uchwała upoważniła Wójta Gminy m.in. do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których płatności wykraczają poza rok budżetowy. Wskazana uchwała bezsprzecznie stanowi podstawę prawną (upoważnienie) do działań Gminy, zarówno w zakresie zawierania umów, których przedmiotem jest promocja, jak i wydatkowania związanych z tym środków. W wykonaniu tejże uchwały Gmina (...)zawarła w dniu 28.05.2014 r. z Parafią Rzymsko-Katolicką p.w. Św. Michała Archanioła umowę o współpracy w zakresie promocji Gminy (...). Na mocy tejże umowy na Parafii ciążyły konkretne, wymienione tam zobowiązania, które zostały w całości wykonane, wobec czego zrealizował się po stronie Gminy obowiązek zapłaty wierzytelności przysługującej Parafii wobec Gminy. Uchwałą Rady Gminy Nr (...)z dnia 27.03.2014 r. Rada Gminy dokonała przeniesienia 70.000 zł z dotacji celowych z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych na wydatki w rozdziale 75075 – promocja jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotowe środki były podstawą do zawarcia umowy o współpracy w zakresie promocji z dnia 28.05.2014 r. Ze względu na to, że wszystkie cele promocji określone w przedmiotowej umowie zostały zaplanowane uchwałą nr 203/2014 i zrealizowane w całości w 2014 r. za kwotę niższą niż przewidywała umowa o współpracy w zakresie promocji z dnia 28.05.2014 r. nie było potrzeby wprowadzenia tejże umowy do Wieloletniej Prognozy Finansowej. Fakt ten potwierdzony został aneksem nr 1 z dnia 2.10.2015 r., w którym zmniejszono kwotę umowy z 60.000 zł do kwoty 40.000 zł. Obrońca zauważa także, iż ponownego podkreślenia wymaga, że środki i metody promocji gminy nie są ustawowo uregulowane, co jednoznacznie wskazuje, że to gmina podejmuje samodzielnie decyzję jakimi środkami będzie dążyć do realizacji tych zadań, a w

szczegółności jakie narzędzia i metody w tym celu wykorzysta. Przy tym Obrońca podaje definicje pojęcia „promocja” i stwierdza, że pojęcie to nie jest jednolite i zamknięte. Twierdzi, że jedną z najważniejszych funkcji promocji jest funkcja informacyjna. Dostarcza bowiem informacji, które zmierzać mają do przełamania bariery nieznajomości danego regionu. Funkcja ta leży u podstaw komunikowania się z odbiorcami informacji. Natomiast jedną z podstawowych form promocji jest reklama – bezosobowa, płatna i adresowana do masowego odbiorcy. Taka forma reklamy legła u podstaw przedmiotowej umowy Gminy z Parafią i miała ona na celu dążenie do promocji Gminy (...). Ponadto zaznaczyć należy, że bez przeprowadzenia prac remontowych na terenie Parafii nie byłoby możliwe zrealizowanie tego typu promocji. Dlatego też tych dwóch aspektów nie można traktować rozdzielnie, ale należy przyjąć, że stanowią one jedno, kompleksowe działanie mające na celu promocje Gminy.

Obrońca podkreśla również, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z formą działań długoterminowych, a zatem nie można oczekiwać natychmiastowych efektów. Podnosi na koniec odwołania, że przedstawione argumenty wskazują w sposób jednoznaczny, iż Obwiniony dokonując wydatkowania środków działał w oparciu o podstawy prawne i tym samym wszelkie wydatki wskazane w orzeczeniu zostały dokonane zgodnie z prawem, zaś uchwały Rady Gminy stanowią akty prawa miejscowego, będące podstawą działania Obwinionego.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była rozważyć stan prawny, który przyjęty zostanie za podstawę wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia. Stosownie bowiem do art. 24 uondfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Przepis powyższy ma zastosowanie nie tylko do ustawy będącej podstawą wydawania orzeczenia przez organy orzekające (tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) ale również do wszystkich ustaw szczególnych, mających znaczenie dla rozpoznania postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W zakresie czynów przypisanych Obwinionemu nastąpiła zmiana art. 15 oraz art. 11 uondfp, zmienionych ustawą z dnia 7.04.2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia

wierzytelności (Dz. U. z 2017 r., poz. 933), który rozpoczął obowiązywanie z dniem 1.06.2017 r. Przedmiotowa ustawa dokonała uzupełnienia art. 11 i art. 15 uondfp poprzez dodanie ust. 2, dotychczasowa treść została unormowana w ust. 1, dodatkowo w art. 15 ust. 1 penalizacją objęto nieuprawnioną zmianę zobowiązań. Dokonana analiza zmian pozwala stwierdzić, że nie są one istotne dla niniejszej sprawy i tym samym nowe przepisy nie są mniej korzystne dla Obwinionego. Od czasu popełnienia naruszenia nie uległy zmianie przepisy prawa materialnego, których naruszenie zarzuca się Obwinionemu poza przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednak zmiana w tym zakresie także nie była istotna z punktu widzenia niniejszej sprawy. Mając na uwadze powyższe GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w czasie orzekania.

Stan faktyczny sprawy został stwierdzony i opisany przez Komisję Orzekającą I Instancji i nie budzi on wątpliwości. Kwestią sporną jest natomiast ocena prawna zaistniałego stanu faktycznego.. W tym miejscu trzeba wskazać na przepis art.11 ust. 1 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Natomiast stosownie do art. 15 ust. 1 tejże samej ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

W przedmiotowej sprawie istotne jest upoważnienie dla organu wykonawczego Gminy (...)do zaciągnięcia zobowiązania polegającego na zawarciu umowy o wykonywanie usług promocyjnych pomiędzy Gminą (...)a Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), na podstawie której Gmina zobowiązała się dokonywać odpłatności za świadczenie przez Parafie usług promocyjnych. Natomiast świadczenie tychże usług miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontu kościoła na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię. obrońca Obwinionego wskazuje, że podstawa taka jest uchwałą Rady Gminy (...)nr (...)z dnia 27.03.2014 r. oraz uchwałą Rady Gminy (...)z dnia 30.12.2013 r. Należy wskazać, że zgodnie a art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 uooz wprawdzie do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności spraw dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

oraz promocji gminy, jednakże w celu sfinansowania kosztów remontu kościoła Parafia może od gminy otrzymać jedynie środki na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków na podstawie dotacji, a decyzję o udzieleniu dotacji na wskazany cel podejmuje rada gminy w drodze uchwały w tym zakresie. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej zarówno uchwała Rady gminy z dnia 30.12.2013 r., jak i uchwała z dnia 27.03.2014 r. nie dawała Wójtowi Gminy (...) upoważnienia do zaciągnięcia wieloletniego zobowiązania o świadczenie usług promocyjnych z Parafią. Celem pierwszej było uchwalenie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2014-2027, w tym upoważnienie Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, czyli Gminy (...) (z akt sprawy wynika że usługi promocyjne nie były zawarte także w wykazie przedsięwzięć stanowiących złącznik do WPF). Faktem notoryjnym jest, że korzystanie z obcych usług promocyjnych za wynagrodzeniem, które w istocie jest rozliczane jako zapłata za dokonywanie remontu kościoła nie jest istotne z punktu widzenia zapewnienia ciągłości działania gminy (...). Druga z kolei uchwała odnosiła się do zmian w budżecie gminy na 2014 r. i nie stanowiła ona upoważnienia do zaciągania zobowiązań wieloletnich.

Wójt Gminy (...) zawarł z Parafią umowę o tzw. świadczenie usług promocyjnych z dnia 28.05.2014 r. Tym samym w następstwie zaciągnięcia zobowiązania (popętnienia naruszenia z art. art. 15 ust. 1 uoondfp) nastąpiło nieuprawnione dokonanie wydatków (popętnienie naruszenia określonego w art. 11 ust. 1 uoondfp).. Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 2 u.f.p., jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Warto w tym zakresie przywołać uchwałę KRIO z dnia 21.07.2010 r., sygn. akt 170/K/10, zgodnie z którą np. przekazywanie środków budżetowych przez gminę na konserwację rowów, które nie stanowią własności ani współwłasności gminy stanowi transfer środków gminnych poza sferę finansów publicznych bez odpowiedniej podstawy prawnej (OwSS 2010/4/114/114-116, SIP LEX, dostęp w dniu 27.09.2018 r.). Wobec tego jedyną dopuszczalną formą finansowania przez gminę zadania w zakresie remontu kościoła jest udzielenie z budżetu gminy dotacji, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W świetle prawidłowo ustalonego i dowiedzonego stanu faktycznego zarzuty odwołania nie zasługują na uwzględnienie. Także dokonana subsumpcja stanu faktycznego do

obowiązującego w sprawie stanu prawnego nie budzi wątpliwości. Trzeba stwierdzić, że Obwiniony w sposób zgodny z prawem został uznany winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych i poniósł z tego tytułu zasłużoną karę. Obwiniony nie miał prawa płacić ze środków gminy za remont kościoła. Niezasadnie uznał, że jest to forma promocji). Nie miał też uprawnień do zaciągania tego rodzaju zobowiązań (w tym w szczególności zobowiązań wieloletnich). Powinien zatem powstrzymać się od takich działań. Ewentualnie mógł rozważyć udzielenie dofinansowania w trybie udzielenia dotacji; po przeprowadzeniu odpowiednich procedur i ustaleniu, że zostały spełnione wszystkie przesłanki w tym zakresie. Jednak takich działań Obwiniony nie podjął.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej przy wymiarze kary RKO wzięła prawidłowo pod uwagę stopień zawinienia Obwinionego. Nie respektował on bowiem podstawowych i istotnych przepisów prawa w odniesieniu do zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków dotyczących niemałych kwot. Takie lekceważenie przepisów o finansach publicznych, wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych powinno skutkować niemniejszym niż zastosowany w niniejszej sprawie wymiarem kary. Natomiast odstąpienie od wymierzania kary jest szczególnym środkiem. Uprawnienie do złagodzenia kary leży po stronie komisji orzekającej, zaś obwiniony nie może wymagać od komisji jego zastosowania (orzeczenie GKO z dnia 11.07.2011 r., sygn. akt BDF1/4900/48/54/11/1615, LEX nr 895966).

Nie znajdując podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary GKO podkreśla, że w realiach niniejszej sprawy nie można tym bardziej doszukać się przesłanek uznania znikomej szkodliwości czynów dla finansów publicznych. Przemawia przeciwko temu waga naruszonych obowiązków (zostały naruszone podstawowe zasady gospodarowania środkami publicznymi, to znaczy zaciągnięto zobowiązania i dokonano wydatków bez właściwego upoważnienia w odniesieniu do niemałych kwot). Zastosowanie tego nadzwyczajnego środka nie spełniłoby ani funkcji prewencji szczególnej ani ogólnej, byłoby nadzwyczaj łagodne wobec stwierdzonych okoliczności działania niezgodnego z zasadami.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji orzeczenia.

2. W zakresie czynów (2).

Regionalna Komisja Orzekająca, orzeczeniem nr RKO.WR.711.48.2017 uznała (2) za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

Sygn. akt BDF1.4800.31.2018

- art. 15 ust. 1 uoondfp, polegającego na zaciągnięciu w dniu 20 marca 2015 r. zobowiązania poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Krzyża Świętego i Św. Jadwigi Śląskiej w (...), w której Gmina zobowiązała się do zapłaty wynagrodzenia ryczałtowego w wysokości 44.000 zł brutto, za świadczenie określonych w umowie usług, które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych polegały one bowiem na „umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Bazyliki Mniejszej w (...), Kościoła pw. Matki Boskiej w (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty oraz doposażenie ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów i doposażenia ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- art. 15 ust. 1 uoondfp, polegającego na zaciągnięciu w dniu 20 marca 2015 r. zobowiązania w wysokości 44.000 zł (po aneksie z dnia 10 czerwca 2015 r. w wysokości 45.000 zł) poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Krzyża Świętego i Św. Jadwigi Śląskiej w (...)na okres pięciu lat, pomimo że ww. zadanie nie zostało ujęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy (...)jako przedsięwzięcie, tj. bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań wieloletnich, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 u.f.p.;

- art. 11 ust. 1 uoondfp, polegającego na dokonaniu wydatku w dniu 15 kwietnia 2015 r.: w wysokości 1.260,32 zł (faktura 26097/8041/2015), w wysokości 444 zł (faktura 26098/8041/2015), w wysokości 939,11 zł (faktura 26523/8041/2015), w wysokości 164,70 zł (faktura 26525/8041/2015), w wysokości 10.578 (faktura 204/2015); w dniu 6 maja 2015 r. wydatku: w wysokości 98,82 zł (faktura 28290/8041/2015), w wysokości 247,77 zł (faktura 54729/8012/2015), w wysokości 2.285,36 zł (faktura 138/MAG/04/2015); w dniu 7 maja 2015 r. wydatku w wysokości 19.943,22 zł (faktura 11/2015); w dniu 7 lipca 2015 r. wydatku w wysokości 5.310,90 zł (rachunek 2/2015) w oparciu o – dokumentujące wykonanie prac remontowych oraz wykonanie doposażenia – faktury wystawione na Parafię Rzymskokatolicką p.w. Krzyża Świętego i Św. Jadwigi Śląskiej w (...), jako rozliczenia za świadczenie usług określonych w „umowie o współpracy w zakresie promocji” zawartej w dniu 20 maja 2015 r. pomiędzy Gminą (...)a Parafią Rzymskokatolicką p.w. Krzyża Świętego

i Św. Jadwigi Śląskiej w (...), tj. usług które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych, polegały one bowiem na „umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Bazyliki Mniejszej w (...), Kościoła pw. Matki Boskiej (...)w (...) ” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty oraz doposażenie ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów i doposażenia ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 44 ust. 2 u.f.p., art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- art. 15 ust. 1 uoondfp, polegającego na zaciągnięciu w dniu 29 maja 2015 r. zobowiązania poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...), w której Gmina zobowiązała się do zapłaty wynagrodzenia ryczałtowego w wysokości 85.000 zł brutto, za świadczenie określonych w umowie usług, które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych polegały one bowiem na „umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Św. Michała Archanioła w (...)h oraz Kościoła filialnego p.w. Św. Jadwigi w (...)h” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- art. 15 ust. 1 uoondfp, polegającego na zaciągnięciu w dniu 29 maja 2015 r. zobowiązania w wysokości 85.000 zł poprzez zawarcie w imieniu Gminy (...) „umowy o współpracy w zakresie promocji” z Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archanioła w (...) na okres pięciu lat, pomimo że ww. zadanie nie zostało ujęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy (...)jako przedsięwzięcie, tj. bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań wieloletnich, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 u.f.p.;

Sygn. akt BDF1.4800.31.2018

- art. 11 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu w dniu 14 sierpnia 2015 r. wydatku w wysokości 11.000 zł (faktura 13/2015), w dniu 25 czerwca 2015 r. w wysokości 30.000 zł (faktura 11/2015), w dniu 28 lipca 2015 r. w wysokości 30.000 zł (faktura 7/2015), w dniu 22 września 2015 r. w wysokości 10.000 zł (faktura 10/2015), w dniu 3 listopada 2015 r. w wysokości 4.000 zł (faktura nr 18/2015) w oparciu o – dokumentujące wykonanie prac remontowych – faktury wystawione na Parafię Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archaniola w (...), jako rozliczenia za świadczenie usług określonych w „umowie o współpracy w zakresie promocji” zawartej w dniu 29 maja 2015 r. pomiędzy Gminą (...)a Parafię Rzymskokatolicką p.w. Św. Michała Archaniola w (...), tj. usług które w istocie nie miały charakteru usług promocyjnych, polegały one bowiem na „umieszczaniu na wszelkich materiałach promocyjnych, reklamowych, folderach informacyjnych, planach i mapach, tablicach wolnostojących, wszelkich wydawnictwach związanych z historią Kościoła p.w. Św. Michała Archaniola w (...), Kościoła p.w. Nawiedzenia NMP w (...) Kościoła p.w. Św. Jadwigi w (...)” oraz na umieszczeniu w miejscu ogólnodostępnym tablic informacyjnych zawierających napis wskazujący, że remonty ww. Kościołów zostały zrealizowane przy wsparciu Gminy, za wynagrodzeniem, które miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontów ww. kościołów na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię, czym naruszono art. 44 ust. 2 u.f.p., art. 7 ust. 1 pkt 18 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia, a na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 316,18 zł.

RKO w zaskarżonym orzeczeniu przytoczyła obowiązujące w sprawie przepisy, a więc art. 11 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Natomiast stosownie do art. 15 ust. 1 tejże samej ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Wskazane

regulacje określają czyny, w związku z którymi zarzuty postawiono Obwinionemu, czyli zaciągnięcie zobowiązania oraz dokonanie wydatku bez podstawy prawnej, tj. niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, co w rozpoznawanej sprawie stanowi jednocześnie naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. RKO stwierdziła, że w przedmiotowej sprawie doszło do wypełnienia znamion czynów przywołanych wyżej przepisów. Komisja podniosła, że Obwiniony zawarł dwie umowy w ramach których Gmina zobowiązała się do zapłaty wynagrodzenia ryczałtowego za świadczenie usług. Zgodnie z treścią tychże umów kontrahenci zostali zobowiązani do upublicznienia informacji o tym, że działania inwestycyjne w zakresie remontów i doposażenia posiadanych przez nich obiektów zostały przeprowadzone z udziałem środków gminnych, natomiast wynagrodzeniem za usługę będzie pokrycie przez Gminę kosztów remontu oraz doposażenia. Usługa nie może być realizowana w ramach promocji. Podmiot, który otrzymał dofinansowanie lub wsparcie nie promuje Gminy, ale umieszcza informację o wsparciu, które otrzymał. Nie jest to zatem promocja Gminy, a wsparcie finansowe obiektów sakralnych w zakresie prac remontowych. Wprawdzie art. 7 ust. 1 pkt u.s.g. stanowi, że opieka nad zabytkami należy do zadań własnych gmin, ale zasady finansowania w tym zakresie określa art. 81 ust. 1 uoocz, z którego wynika, że powyższe powinno odbywać się w formie dotacji. Gmina nie mogła dostać dofinansowania kosztów remontu i doposażenia obiektów sakralnych w oparciu o środki zabezpieczone w ramach promocji. Ponadto wydatek pochodzący ze środków publicznych musi być dokonany w oparciu o określona procedurę i upoważnienie. Tego rodzaju zachowanie wypełnia znamiona czynu przewidzianego w art. 15 ust. 1 oraz art. 11 ust. 1 uondfp, za które to zachowanie odpowiada Obwiniony. W świetle wykazanych faktów oraz wagi dokonanego naruszenia Komisja I Instancji uznała, że kara upomnienia jest karą adekwatną do popełnionych przez Obwinionego czynów i przypisanej winy.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej I Instancji pismem z dnia 19 stycznia 2018 r. odwołał się Obrońca Obwinionego. Odwołując się od orzeczenia RKO, zaskarżył orzeczenie I instancji w całości i zarzucił :

-naruszenie art. 11 uondfp w związku z art. 44 ust. 2 u.f.p., art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 uoocz, poprzez błędne stwierdzenie, że wydatku z dnia 15.04.2015 r. w wysokości 1.260,32 zł (faktura 26097/8041/2015), w wysokości 444 zł (faktura

26098/8041/2015), w wysokości 939,11 zł (faktura 26523/8041/2015), w wysokości 164,70 zł (faktura 26525/8041/2015), w wysokości 10.578 (faktura 204/2015) oraz z dnia 06.05.2015 r. w wysokości 98,82 zł (faktura 28290/8041/2015), w wysokości 247,77 zł (faktura 54729/2015), w wysokości 2.285,36 zł (faktura 138/MAG/04/2015) oraz z dnia 7.05.2015 r. w wysokości 19.943,22 zł (faktura 11/2015) i z dnia 7.07.2015 r. w wysokości 5.310,90 zł (rachunek 2/2015), z dnia 14.08.2015 r. w wysokości 11.000 zł (faktura 13/2015), z dnia 25.06.2015 r. w wysokości 30.000 zł (faktura 11/2015), z dnia 28.07.2015 r. w wysokości 30,00 zł (faktura 7/2015), z dnia 22.09.2015 r. w wysokości 10.000 zł (faktura 10/2015) i z dnia 3.11.2015 r. w wysokości 4.000 zł (faktura 18/2015) dokonano bez podstawy prawnej, podczas gdy podstawę taką stanowiły : uchwała Rady Gminy (...)nr V/12/2014 z dnia 30.12.2014 r. oraz uchwała Rady gminy (...)nr V/13/2014 z dnia 30.12.2014 r.,

-naruszenie przepisu art. 15 uoondfp w związku z art. 228 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 226 ust. 3 pkt 5 i ust. 4 u.f.p. poprzez błędne stwierdzenie, iż zaciągnięcie dnia 20.03.2015 r. zobowiązania w wysokości 44.000 zł poprzez (po aneksie z dnia 10.06.2015 r. w wysokości 45.000 zł) zawarcie w imieniu Gminy (...)umowy o współpracy w zakresie promocji z Parafią (...)na okres pięciu lat oraz zaciągnięcie zobowiązania w wysokości 85.000 zł na podstawie umowy o współpracy w zakresie promocji z dnia 29.05.2015 r. nastąpiło bez upoważnienia, w sytuacji gdy upoważnienie do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania stanowiła uchwała Rady Gminy (...)z dnia 30.12.2014 r. oraz uchwała Rady gminy (...)nr V/13/2014 z dnia 30.12.2014 r.,

-naruszenie art. 15 uoondfp w związku z art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, poprzez błędne stwierdzenie, iż świadczone na podstawie umowy z dnia 20.03.2015 r. oraz z dnia 29.05.2015 r. nie mają charakteru usług promocyjnych.

Na powyższej podstawie obrońca wniósł o uchylenie orzeczenia w całości oraz zasądzenie na rzecz obwinionego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

W uzasadnieniu odwołania obrońca stwierdził, że uchwała Rady Gminy (...)z dnia 30.12.2014 r. nr V/12/2014 w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2015 rok zabezpieczono w planie wydatków kwotę 250.000 zł na dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych, a wydatki ujęto w rozdziale 75075, czyli w sprawie promocji jednostek samorządu terytorialnego. Zawarte później umowy zobowiązywały

Gminę do zapłaty wierzytelności. Zatem ta uchwała upoważniła Wójta Gminy m.in. do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których płatności wykraczają poza rok budżetowy. Wskazana uchwała bezsprzecznie stanowi podstawę prawną (upoważnienie) do działań Gminy, zarówno w zakresie zawierania umów, których przedmiotem jest promocja, jak i wydatkowania związanych z tym środków. Ze względu na to, że wszystkie cele promocji określone w przedmiotowej umowie zostały zaplanowane uchwałą nr V/12/2014 i zrealizowane w całości w 2015 r. nie było potrzeby wprowadzenia tejże umowy do Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata (...). obrońca zauważa także, iż ponownego podkreślenia wymaga, że środki i metody promocji gminy nie są ustawowo uregulowane, co jednoznacznie wskazuje, że to gmina podejmuje samodzielnie decyzję jakimi środkami będzie dążyć do realizacji tych zadań, a w szczególności jakie narzędzia i metody w tym celu wykorzysta. Przy tym obrońca podaje definicje pojęcia „promocja” i stwierdza, że pojęcie to nie jest jednolite i zamknięte. Twierdzi, że jedną z najważniejszych funkcji promocji jest funkcja informacyjna. Dostarcza bowiem informacji, które zmierzać mają do przełamania bariery nieznajomości danego regionu. Funkcja ta leży u podstaw komunikowania się z odbiorcami informacji. Natomiast jedną z podstawowych form promocji jest reklama – bezosobowa, płatna i adresowana do masowego odbiorcy. Taka forma reklamy legła u podstaw przedmiotowej umowy Gminy z Parafią i miała ona na celu dążenie do promocji Gminy (...). Ponadto zaznaczył, że bez przeprowadzenia prac remontowych na terenie Parafii nie byłoby możliwe zrealizowanie tego typu promocji. Dlatego też tych dwóch aspektów nie można traktować rozdzielnie, ale należy przyjąć, że stanowią one jedno, kompleksowe działanie mające na celu promocje Gminy.

Obrońca podkreśla również, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z formą działań długoterminowych, a zatem nie można oczekiwać natychmiastowych efektów. Podnosi na koniec odwołania, że przedstawione argumenty wskazują w sposób jednoznaczny, iż Obwiniony dokonując wydatkowania środków działał w oparciu o podstawy prawne i tym samym wszelkie wydatki wskazane w orzeczeniu zostały dokonane zgodnie z prawem, zaś uchwały Rady Gminy stanowią akty prawa miejscowego, będące podstawą działania Obwinionego.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była rozważyć stan prawny, który przyjęty zostanie za podstawę wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia. Stosownie bowiem do art. 24 uondfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawy. Przepis powyższy ma zastosowanie nie tylko do ustawy będącej podstawą wydawania orzeczenia przez organy orzekające (tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) ale również do wszystkich ustaw szczególnych, mających znaczenie dla rozpoznania postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W zakresie czynów przypisanych Obwinionemu nastąpiła zmiana art. 15 oraz art. 11 uondfp, zmienionych ustawą z dnia 7.04.2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarygodności, który rozpoczął obowiązywanie z dniem 1.06.2017 r. Zmieniony przepis art. 15 ust. 1 uondfp za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznaje zaciągnięcie lub zmianę zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągnięcia lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w czasie popełnienia czynu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągnięcia zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Przedmiotowa ustawa dokonała uzupełnienia art. 11 i art. 15 uondfp poprzez dodanie ust. 2, dotychczasowa treść została unormowana w ust. 1, dodatkowo w art. 15 ust. 1 penalizacją objęto nieuprawnioną zmianę zobowiązań. Dokonana analiza zmian pozwala stwierdzić, że nie są one istotne dla niniejszej sprawy i tym samym nie są mniej korzystne dla Obwinionego. Od czasu popełnienia naruszenia nie uległy zmianie przepisy prawa materialnego, których naruszenie zarzuca się Obwinionemu poza przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednak zmiana w ich zakresie także nie była istotna z punktu widzenia niniejszej sprawy. Mając na uwadze powyższe GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w czasie orzekania. Dokonane zmiany nie pogarszają sytuacji prawnej Obwinionego w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny ustalony w orzeczeniu RKO oraz utrwalony w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia, jak również będący przedmiotem analizy dokonanej przez Główną Komisję Orzekającą w przedmiotowym rozstrzygnięciu, w niniejszej sprawie trzeba zwrócić uwagę na następujące okoliczności faktyczne i prawne.

Stan faktyczny sprawy został stwierdzony i opisany przez RKO. W tym względzie pozostaje do zastosowania kwalifikacja prawna tak stwierdzonego stanu faktycznego w II Instancji. W tym miejscu trzeba wskazać na przepis art. 11 ust. 1 uoondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Natomiast stosownie do art. 15 ust. 1 tejże samej ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

W przedmiotowej sprawie istotne jest upoważnienie dla organu wykonawczego Gminy (...) do zaciągnięcia zobowiązania polegającego na zawarciu umowy o wykonywanie usług promocyjnych pomiędzy Gminą (...), a Parafiami, na podstawie której Gmina zobowiązała się dokonywać odpłatności za świadczenie przez Parafie usług promocyjnych. Natomiast świadczenie tychże usług miało zostać rozliczone przez pokrycie przez Gminę kosztów remontu kościoła na podstawie faktur przedkładanych przez Parafię. Obrońca Obwinionego wskazuje, że podstawą dokonania wydatku jest uchwała Rady Gminy (...) nr V/12/2014 z dnia 30.12.2014 r. Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 18 i 9 u.s.g. w związku z art. 81 ust. 1 uooz wprawdzie do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności spraw dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz promocji gminy, jednakże w celu sfinansowania kosztów remontu kościoła Parafia może od gminy otrzymać jedynie środki na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków na podstawie dotacji, a decyzję o udzieleniu dotacji na wskazany cel podejmuje rada gminy w drodze uchwały w tym zakresie. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej uchwała Rady Gminy z dnia 30.12.2014 r. w sprawie budżetu na 2015 r. nie dawała Wójtowi Gminy (...) upoważnienia do zaciągnięcia wieloletniego zobowiązania o świadczenie usług promocyjnych z Parafią. Nie można bowiem

powiedzieć, że korzystanie z obcych usług promocyjnych za wynagrodzeniem, które w istocie jest rozliczane jako zapłata za dokonywanie remontu kościoła jest istotne z punktu widzenia zapewnienia ciągłości działania. Brak realizacji obranego celu z całą pewnością nie zachwiałyby ciągłością pracy gminy (...).

Wójt Gminy (...)zawarł z Parafiami umowę o tzw. świadczenie usług promocyjnych z dnia 20.03.2015 i z dnia 29.05.2015 r. Tym samym w następstwie zaciągnięcia zobowiązania (popęlnienia naruszenia z art. 15 ust. 1 uoondfp nastąpiło nieuprawnione dokonanie wydatków (popęlnienie naruszenia określonego w art. 11 ust. 1 uoondfp). Zgodnie bowiem z art. 44 ust. 2 u.f.p., jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Warto w tym zakresie przywołać uchwałę KRIO z dnia 21.07.2010 r., sygn. akt 170/K/10, zgodnie z którą np. przekazywanie środków budżetowych przez gminę na konserwację rowów, które nie stanowią własności ani współwłasności gminy stanowi transfer środków gminnych poza sferę finansów publicznych bez odpowiedniej podstawy prawnej (OwSS 2010/4/114/114-116, SIP LEX, dostęp w dniu 27.09.2018 r.). Wobec tego jedyną dopuszczalną formą finansowania przez gminę zadania w zakresie remontu kościoła jest udzielenie z budżetu gminy dotacji, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W kontekście prawidłowo ustalonego i dowiedzionego stanu faktycznego zarzuty odwołania nie zasługują na uwzględnienie.

W świetle ustalonego stanu faktycznego i dokonanej subsumpcji stanu faktycznego do obowiązującego w sprawie stanu prawnego trzeba stwierdzić, że Obwiniony w sposób zgodny z prawem został uznany winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych i poniósł z tego tytułu zasłużoną karę. Obwiniony nie miał prawa płacić ze środków gminy za remont kościołów. Niezasadnie uznał, że jest to forma promocji). Nie miał też uprawnień do zaciągania tego rodzaju zobowiązań (w tym w szczególności zobowiązań wieloletnich). Powinien zatem powstrzymać się od takich działań. Ewentualnie mógł rozważyć udzielenie dofinansowania w trybie udzielenia dotacji; po przeprowadzeniu odpowiednich procedur i ustaleniu, że zostały spełnione wszystkie przesłanki w tym zakresie. Jednak takich działań Obwiniony nie podjął.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej przy wymiarze kary RKO wzięła prawidłowo pod uwagę stopień zawinienia Obwinionego. Nie respektował on bowiem podstawowych i istotnych przepisów prawa w odniesieniu do zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków dotyczących niemałych kwot. Takie lekceważenie przepisów o finansach

publicznych, wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych powinno skutkować niemniejszym niż zastosowany w niniejszej sprawie wymiarem kary. Natomiast odstąpienie od wymierzania kary jest szczególnym środkiem. Uprawnienie do złagodzenia kary leży po stronie komisji orzekającej, zaś obwiniony nie może wymagać od komisji jego zastosowania (orzeczenie GKO z dnia 11.07.2011 r., sygn. akt BDF1/4900/48/54/11/1615, LEX nr 895966).

Nie znajdując podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary GKO stoi na stanowisku, że w realiach niniejszej sprawy nie można tym bardziej doszukać się przesłanek uznania znikomej szkodliwości czynów dla finansów publicznych. Przemawia przeciwko temu waga naruszonych obowiązków (zostały naruszone podstawowe zasady gospodarowania środkami publicznymi, to znaczy zaciągnięto zobowiązania i dokonano wydatków bez właściwego upoważnienia w odniesieniu do niemałych kwot. Zastosowanie tego nadzwyczajnego środka nie spełniłoby ani funkcji prewencji szczególnej ani ogólnej, byłoby nadzwyczaj łagodne wobec stwierdzonych okoliczności działania niezgodnego z zasadami.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji orzeczenia.