



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

Warszawa, dnia 19 marca 2018 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	<b>Wojciech Robaczyński (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Emil Kawa</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Arkadiusz Babczuk</b>
<b>Protokolant:</b>		<b>Dorota Machnicka</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 19 marca 2018 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Pana (...) (zam. ...)-pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2017 r. sygn. akt: DB-0965/83-16/2-17, w zakresie w którym Regionalna Komisja Orzekająca:

- 1) uniewinniła Pana (...) od popełnienia czynu z art. 18c ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.), zwanej uondfp, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora

finansów publicznych, które miało wpływ na dokonanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i przygotowaniu tego postępowania czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 2 oraz art. 17 ust. 1b pkt 1, przez osobę nieupoważnioną do czynności związanych z udzieleniem zamówień publicznych; w przedmiotowej sprawie Z-ca Burmistrza:

- a) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „Modernizacja budynku przedszkola przy ulicy (...)” oraz „Modernizacja budynku przedszkola na ulicy (...)na potrzeby żłobka” w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000,00 euro, tj. 121.725,04 zł oraz 121.892,58 zł. Powyższe działanie było sprzeczne z przepisami art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29.01.2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015r. poz. 2164 ze zm.). Zamówień udzielono dniu 30.07.2015r.;
- b) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „Modernizacja Przedszkola w (...)” i „Modernizacja kuchni w Zespole Szkół w (...)”, w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000 euro tj. 148.953,00 zł i 49.000,00 zł brutto. Powyższe działanie było sprzeczne z przepisami art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29.01.2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015r. poz. 2164 ze zm.);
- c) udzielił w dniu 8 i 16 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku (dwie umowy z firmą (...) o łącznej wartości 197.953,00 zł, tj. 46.687,00 euro brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013r. poz. 885 ze zm.) w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 ustawy Pzp. Dotyczy: „Modernizacji Przedszkola w (...)” i „Modernizacji kuchni w Zespole Szkół w (...)”;
- d) udzielił w dniu 30 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku (dwie umowy z firmą (...), o łącznej wartości 298.000,00zł, tj. 70.534,21 euro brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 ustawy Pzp. Dotyczy: „Modernizacji budynku przedszkola przy ulicy (...)” i „Modernizacji budynku przedszkola na ulicy (...)”;

w toku przeprowadzonych czynności sprawdzających ustalono, że Z-ca Burmistrza nie posiadał skutecznego upoważnienia do wykonywania czynności w zakresie udzielania zamówień publicznych jak również, kierownik zamawiającego nie powierzył temu pracownikowi czynności zastrzeżonych dla niego, w oparciu o przepisy art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, w związku z czym brak jest podstaw dochodzenia odpowiedzialności Z-cy Burmistrza w związku z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 3 uoandfp; system kontroli zarządczej wymaga między innymi aby pracownicy posiadali precyzyjnie określone obowiązki lub zakres upoważnienia; w przedmiotowej sprawie brak powierzenia Z-cy Burmistrza obowiązków, o których mowa w przepisach art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych skutkuje odpowiedzialnością kierownika jednostki w związku z przepisami art. 18 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; zgodne z przepisami art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności podejmowanych czynności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi a obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27.08.2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013r. poz. 885 ze zm.). Jako daty popełnienia czynów należy przyjąć: 9.07.2015r., 17.07.2015r. oraz 31.07.2015r.,

- 2) uniewinniła **Pana** (...)od popełnienia czynu, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, mające wpływ na dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności; w wyniku kontroli ustalono, że II Zastępca Burmistrza (...) dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na ustaleniu należności w dniu 17 lutego 2015 r. od (...) Klubu Sportowego (...)z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, co stanowiło naruszenie przepisów art. 252 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016r., poz. 1870). W toku przeprowadzonych postępowania wyjaśniającego ustalono, że II Z-ca Burmistrza nie posiadał skutecznego upoważnienia kierownika jednostki – wydanego w oparciu o przepisy art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – do wydawania decyzji związanych z

prowadzeniem gospodarki finansowej w związku z czym, brak jest podstaw dochodzenia odpowiedzialności II Z-cy Burmistrza w związku z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp;

zgodnie z przepisami art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy a celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi a obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

3) odstąpiła od wymierzenia kary (...)w zakresie:

- a) uznania Obwinionego winnym popełnienia czynu z art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp, polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności jednostki samorządu terytorialnego z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste za 2012 rok w łącznej kwocie 8.798,35 zł, przedawnione z dniem 31.03.2015 r.; poszczególne kwoty przedstawia poniższe zestawienie:

L.p.	Nazwisko i imię lub nazwa dłużnika	termin płatności	Zaległość na 31.12.2014
1	(...)	2012.03.31	284.44
2	(...)	2012.03.31	272.14
3	(...)	2012.03.31	17.00
4	(...)	2012.03.31	236.26
5	(...)	2012.03.31	6 561.00
6	(...)	2012.03.31	454.71
7	(...)	2012.03.31	454.18
8	(...)	2012.03.31	10.42
9	(...)	2012.03.31	183.99
10	(...)	2012.03.31	132.82
11	(...)	2012.03.31	180.40
12	(...)	2012.03.31	10.99
	razem		8 798,35

powyższe stanowiło o naruszeniu przepisów art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016r., poz. 1870);

- b) uznania Obwinionego winnym popełnienia czynu z art. 18 pkt 2 uondfp, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania danych niezgodnych z danymi wynikającymi

z ewidencji księgowej, czym naruszono § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Powyższe stwierdzono w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S Urzędu Miejskiego w (...)z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31.12.2014 r., sporządzonego w dniu 30 stycznia 2015 r. wykazano zobowiązania z tytułu dostaw i usług niezgodnie z ewidencją księgową, tj. zobowiązania wynikające z konta 201 i sklasyfikowane w rozdziale 70005 § 4300 w kwocie 14.528,50 zł i w rozdziale 70005 § 4400 w kwocie 6.624,75 zł, w sprawozdaniu wykazano w rozdziale 70005 w § 4300 w łącznej kwocie 21.153,25 zł;

Regionalna Komisja Orzekająca, w związku z przypisaniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 3 i art. 18 pkt 2 uondfp, obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł;

**orzeka:**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyla orzeczenie w zaskarżonym zakresie, tj. w zakresie pkt 1., pkt. 2 i pkt. 5 sentencji zaskarżonego orzeczenia i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu .**

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**UZASADNIENIE**

Orzeczeniem z dnia 30 czerwca 2017 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, zwana dalej „Komisją I instancji” lub „RKO”:

1. uniewinniła Pana (...)– pełniącego w czasie zarzuconego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...) – od popełnienia czynu, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora

finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, które miało wpływ na dokonanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i przygotowaniu tego postępowania czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (obecnie: Dz. U. z 2017 r., poz. 1311 ze zm.), zwanej dalej „uondfp”, oraz art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp, przez osobę nieupoważnioną do czynności związanych z udzielaniem zamówień publicznych, tj. przez zastępcę Burmistrza, który:

- a) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „Modernizacja budynku przedszkola przy ulicy(...)” oraz „Modernizacja budynku przedszkola na ulicy (...)na potrzeby żłobka” w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000,00 euro, tj. 121.725,04 zł oraz 121.892,58 zł, co było sprzeczne z art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. - Prawo zamówień publicznych (obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), zwanej dalej „Pzp” (zamówień udzielono dniu 30 lipca 2015r.);
- b) ustalił wartość dwóch robót budowlanych pn. „Modernizacja Przedszkola w (...)” i „Modernizacja kuchni w Zespole Szkół w (...)”, w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000 euro tj. 148.953,00 zł i 49.000,00 zł brutto, co było sprzeczne z art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Pzp;
- c) udzielił w dniu 8 i 16 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku, tj. „Modernizacji Przedszkola w (...)” i „Modernizacji kuchni w Zespole Szkół w (...)” (dwie umowy z firmą (...) o łącznej wartości 197.953,00 zł, tj. 46.687,00 euro brutto) bez stosowania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), zwanej dalej „ufp”, w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 Pzp.;
- d) udzielił w dniu 30 lipca 2015 roku dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku, tj. „Modernizacji budynku przedszkola przy ulicy (...)” i „Modernizacji budynku przedszkola na ulicy (...)”. (dwie umowy z firmą (...), o łącznej wartości 298.000,00zł, tj. 70.534,21 euro brutto) bez

stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 4 ufp w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 Pzp

(Jako daty popełnienia czynów Komisja I instancji przyjęła: 9 lipca 2015r., 17 lipca 2015r. oraz 31 lipca 2015r.),

tj. od popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp.

2. uniewinniła Pana (...) od popełnienia czynu, polegającego na niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, mające wpływ na dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności, tj. przez zastępcę Burmistrza (...), który dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na ustaleniu należności w dniu 17 lutego 2015 r. od (...) Klubu Sportowego z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, co stanowiło naruszenie art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp,

tj. od popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp.

3. Uznała Pana (...) winnym popełnienia czynu, polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności jednostki samorządu terytorialnego z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste za 2012 rok w łącznej kwocie 8.798,35 zł, przedawnionych z dniem 31 marca 2015 r., według zestawienia zawartego w sentencji orzeczenia, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ufp;

tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp.

4. Uznała Pana (...) winnym popełnienia czynu, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S Urzędu Miejskiego w (...) z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2014 r., sporządzonego w dniu 30 stycznia 2015 r. wykazano zobowiązania z tytułu dostaw i usług niezgodnie z ewidencją księgową, tj. zobowiązania wynikające z konta

201 i sklasyfikowane w rozdziale 70005 § 4300 w kwocie 14.528,50 zł i w rozdziale 70005 § 4400 w kwocie 6.624,75 zł, w sprawozdaniu wykazano w rozdziale 70005 w § 4300 w łącznej kwocie 21.153,25 zł, czym naruszono § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm. – obow. do 13 stycznia 2018 r.),

tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 uoondfp.

Za przypisane Obwinionemu czyny RKO, na podstawie art. 36 uoondfp, odstąpiła od wymierzenia kary oraz na podstawie art. 167 ust. 1 uoondfp obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 316,18 zł.

**W zakresie czynu z art. 18c ust. 1 pkt 12 uoondfp**, zdaniem RKO w rozpatrywanej sprawie zebrane w sprawie dowody potwierdzają, iż II Zastępca Burmistrza (...)dokonał czynności naruszających dyscyplinę finansów publicznych poprzez ustalenie wartości dwóch robót budowlanych pn. „Modernizacja budynku przedszkola przy ulicy (...)” oraz „Modernizacja budynku przedszkola na ulicy (...)na potrzeby żłobka” w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000,00 euro, tj. 121.725,04 zł oraz 121.892,58 zł oraz poprzez ustalenie wartości dwóch robót budowlanych pn. „Modernizacja Przedszkola w (...)” i „Modernizacja kuchni w Zespole Szkół w (...)”, w takiej wysokości, że wartość szacunkową każdego zadania określono poniżej wartości 30.000 euro tj. 148.953,00 zł i 49.000,00 zł brutto. Naruszył przez to art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Pzp. Ponadto, II Zastępca Burmistrza udzielił w dniach 8 i 16 lipca 2015 r. firmie (...) dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku o łącznej wartości 197.953,00 zł, tj. 46.687,00 euro brutto oraz w dniu 30 lipca 2015 r. firmie (...)dwóch zamówień na roboty budowlane realizowane w jednym budynku o łącznej wartości 298.000,00zł, tj. 70.534,21 euro brutto, , bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, naruszając w tych przypadkach art. 44 ust. 4 ufp w związku z art. 4 pkt 8 i art. 10 Pzp. Ustalił także w dniu 17 lutego 2015 r. należności od (...) Klubu Sportowego (...)z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, co stanowiło naruszenie art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp.



Komisja I instancji stwierdziła, że z upoważnień udzielonych II Zastępcy Burmistrza wynika, iż nie posiadał on upoważnienia do dokonywania czynności w zakresie zamówień publicznych udzielonego na podstawie art. 18 ust. 2 Pzp, ani też upoważnienia wydanego na podstawie art. 53 ust. 2 ufp do wydawania decyzji związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej. II Zastępca Burmistrza posiadał natomiast upoważnienie z dnia 3 grudnia 2014 r., udzielone na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do „jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy, w zakresie zarządu mieniem w sprawach należących do kompetencji Wydziału Oświaty i Spraw Społecznych i Wydziału Administracji”. Zdaniem RKO, II Zastępca Burmistrza podejmował czynności wyżej opisane bez wymaganych przepisami prawa upoważnień, które winny być udzielone przez burmistrza (...).

Natomiast I Zastępca Burmistrza posiadał upoważnienia udzielone do wykonywania wszystkich czynności w zakresie zamówień publicznych udzielanych przez gminę (...) (na podstawie art. 18 ust. 2 Pzp), jak też do poszczególnych zamówień publicznych.

RKO podkreśla, że przepisy prawa nie precyzują, jakiego rodzaju obowiązki w zakresie kontroli zarządczej spoczywają na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych. W świetle ufp należy przyjąć, że do niewykonania lub nienależytego wykonania tych obowiązków dochodzi wówczas, gdy kierownik jednostki nie zapewni funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Dla powstania odpowiedzialności, efektem niewłaściwego wykonywania przez kierownika jednostki obowiązków w zakresie kontroli zarządczej musi być powstanie jednego z uchybień wyliczonych w art. 18c uondfp. Zgodnie z art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej lub w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub przygotowaniu tego postępowania albo w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności. Zdaniem RKO, ze względu na represyjny charakter przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy wykładni przepisów normujących, znamiona poszczególnych deliktów kwalifikowanych jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, konieczne jest stosowanie wykładni językowej, bez

możliwości wykorzystywania dyrektyw interpretacyjnych celowościowych i rozszerzających. W każdym przypadku konieczne jest ustalenie, czy określone działanie lub zaniechanie dysponenta środków publicznych wypełnia wszystkie warunki konieczne do uznania danego zaniechania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W obszarze kontroli zarządczej do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest łączne zaistnienie trzech przesłanek: 1) kierownik jednostki nie wykonał lub nienależycie wykonał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej; 2) doszło do jednego z uchybień w gospodarce finansowej jednostki, wymienionych w art. 18c pkt 1–13 uondfp.; 3) zaniechanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej miało wpływ na powstanie tego uchybienia.

Zdaniem Komisji I instancji, skoro Obwiniony podjął wykonywanie obowiązków burmistrza (...) od dnia 1 grudnia 2014 r., to w rozpatrywanej ma to istotne znaczenie dla oceny jego działań w zakresie kontroli zarządczej.

RKO podkreśla, że jednym z elementów kontroli zarządczej jest poprawne, zindywidualizowane i precyzyjne określenie obowiązków pracowniczych, a w szczególności upoważnień do działania w imieniu jednostki sektora finansów publicznych. W ocenie RKO Obwiniony ten segment kontroli zarządczej wypełnił właściwie. Obwiniony w trzecim dniu pełnienia obowiązków burmistrza udzielił imiennych, jednoznacznych upoważnień do działania w swoim imieniu swoim zastępcom. W tym przypadku nie można przyjąć, że upoważnienia udzielone zostały wadliwie, nieskutecznie bądź nieprecyzyjnie.

Jednak II Zastępca Burmistrza, posiadając jedynie upoważnienie z 3 grudnia 2014 r. podjął w dniu 17 lutego 2015 r., jak i w lipcu 2015 r. czynności do których nie posiadał żadnego upoważnienia. Tymi działaniami, niezależnie od ich negatywnej oceny na gruncie przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszył, w ocenie RKO, przede wszystkim dyscyplinę pracy, która podlega ocenie w oparciu o ustawę o pracownikach samorządowych i kodeks pracy.

W ocenie RKO, w rozpatrywanej sprawie doszło zatem do uchybień w gospodarce finansowej gminy (...) wymienionych w art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp. Natomiast RKO nie znalazła podstaw do uznania, iż Obwiniony w tym konkretnym przypadku nie wykonał lub nienależycie wykonał obowiązki w zakresie kontroli zarządczej, bowiem udzielił on precyzyjnych, indywidualnych upoważnień swoim zastępcom w trzecim dniu od objęcia funkcji burmistrza. Nie wystąpiło zatem zaniechanie przez Obwinionego obowiązków w zakresie kontroli zarządczej mające wpływ na powstanie uchybienia w gospodarce

finansowej jednostki, lecz nastąpiła niesubordynacja pracownicza pracownika jednostki, tj. II Zastępcy Burmistrza, który bez upoważnienia podjął czynności w imieniu gminy.

RKO rozważyła również to, jakie w tym rozpatrywanym przypadku czynności w ramach kontroli zarządczej mógłby jeszcze podjąć Obwiniony, aby zapobiec tym nieuprawnionym (bez umocowania) czynnościom swojego zastępcy i doszła do wniosku, że nie można wskazać jakimi środkami można by taki cel osiągnąć.

Zdaniem Komisji I instancji, została naruszona przez II Zastępcę Burmistrza zasada, że w sektorze finansów publicznych każdy pracownik działa w ramach przypisanych obowiązków i posiadanych upoważnień. W ocenie RKO żaden element kontroli zarządczej takiej sytuacji, uprzedzająco, nie zapobiegnie.

Komisja I instancji stwierdziła ponadto, że wina stanowi podmiotową (subiektywną) podstawę odpowiedzialności i zachodzi wówczas, gdy sprawcy naruszenia postawić można zarzut popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej. W świetle orzecznictwa, dla przypisania komuś winy niezbędna jest obiektywna niewłaściwość, to znaczy bezprawność postępowania, polegająca na sprzeczności z ustawą. Zatem niedanie przez Obwinionego posłuchu normie prawnej mimo, iż Obwiniony miał obiektywnie możliwość postąpienia zgodnie z tą normą stanowi przesłankę przypisania winy za zarzucane czyny. W rozpatrywanym przypadku, mając na uwadze opisane wyżej okoliczności sprawy, nie można – zdaniem RKO - przypisać Obwinionemu winy, a w konsekwencji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie deliktu z art. 18c ust. 1 pkt 12 uoondfp.

**W zakresie czynu z art. 5 ust. 1 pkt 3 uoondfp**, zdaniem RKO zebrany w sprawie materiał dowodowy potwierdza, że w dniu 31 marca 2015 r. przedawniły się należności gminy (...) z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste za 2012 rok w łącznej kwocie 8.788,35 złotych. Jak wynika z wyjaśnień Obwinionego większość tych zaległości została wyegzekwowana, tak że faktycznie przedawniła się kwota 1.985,51 złotych. Dopuszczenie do przedawnienia się wymienionych należności gminy naruszyło art. 42 ust. 5 i art. 254 ust. 1 ufp oraz art. 23 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.) i wypełniło przez to znamiona czynu z art. 5 ust. 1 pkt 3 uoondfp. Zdaniem RKO, okoliczności przedawnienia nie stanowią w tym przesłanki wyłączenia odpowiedzialności Obwinionego w tym zakresie.

Wina zachodzi wówczas, gdy sprawcy naruszenia postawić można zarzut popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej. W tym aspekcie, zdaniem Komisji I instancji, wina obwinionego nie budzi wątpliwości, a tym samym jego odpowiedzialność za naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 3 uodfp.

W rozpatrywanym przypadku RKO uznała jednak, że zachodzą przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary, gdyż Obwiniony rozpoczął funkcjonowanie jako Burmistrz (...) od dnia 1 grudnia 2014 roku. Wspomniane opłaty za użytkowanie wieczyste dotyczyły roku 2012, czyli okresu w którym Obwiniony nie pełnił jeszcze swojej funkcji, a ich przedawnienie nastąpiło z dniem 31 marca 2015 r., tj. 4 miesiące po objęciu funkcji. Zdaniem RKO, Obwiniony mimo dołożenia staranności nie byłby w stanie samodzielnie ujawnić tych zaległości i podjąć działań, które zapobiegą ich powstaniu. Ponadto, kwota zaległości nie była znacząca (8798,35 zł) i w znacznej części została wyegzekwowana.

Te przesłanki w ocenie RKO pozwalają na odstąpienie od wymierzenia kary.

**W zakresie czynu z art. 18 pkt 2 uodfp**, RKO stwierdza, że w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S Urzędu Miejskiego w (...) z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2014 r., wykazano zobowiązania z tytułu dostaw i usług niezgodnie z ewidencją księgową, tj. zobowiązania wynikające z konta 201 i sklasyfikowane w rozdziale 70005 § 4300, w kwocie 14.528,50 zł i w rozdziale 70005 § 4400 w kwocie 6.624,75 zł, - w sprawozdaniu wykazano w rozdziale 70005 w § 4300 w łącznej kwocie 21.153,25 zł. Stanowiło to naruszenie § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119 ze zm.). Według Obwinionego, przyczyną wykazania w sprawozdaniu Rb-28S danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej było dokonanie przeksięgowania w dniu 27 lutego 2015 r. pod datą 30 grudnia 2014 r. błędnie zaksięgowanego zobowiązania za 2014 r. na kwotę 6.624,75 z paragrafu 4300 na paragraf 4400, zaś „w natłoku zadań związanych z czynnościami związanymi z zamykaniem ksiąg nie sporządzono korekty ww. sprawozdania”. Po wykryciu tego błędu skorygowano sprawozdanie Rb28S jednostkowe i zbiorcze wykazując poprawnie zobowiązania.

RKO podzieliła stanowisko Rzecznika, że podpisanie sprawozdania przez Zastępcę Burmistrza nie wyłącza odpowiedzialności Obwinionego za ten czyn, co potwierdza wyrok

WSA z dnia 26 kwietnia 2010 r. (V SA/Wa 103/10). Zdaniem Komisji I instancji, mimo braku podpisu Obwinionego na sprawozdaniu, ponosi on odpowiedzialność za wykazanie w sprawozdaniu Rb-28S danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co wypełnia znamiona czynu z art. 18 pkt 2 uondfp.

Jednak w rozpatrywanym przypadku RKO uznała, iż zachodzą przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary, gdyż Obwiniony objął funkcję Burmistrza (...) od dnia 1 grudnia 2014 r. Wadliwe sprawozdanie zostało sporządzone 30 stycznia 2015 r., a zatem 2 miesiące po objęciu przez burmistrza funkcji. Zdaniem RKO Obwiniony nie był w stanie w pełni zorientować się i kontrolować wszystkich aspektów działalności Urzędu, w tym sfery sprawozdawczości budżetowej. Było to działanie w szczególnych warunkach wynikających z krótkiego okresu sprawowania mandatu burmistrza. W ocenie RKO te okoliczności dają podstawę do odstąpienia od wymierzenia kary.

O kosztach postępowania Komisja I instancji orzekła zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp.

Od powyższego orzeczenia RKO, pismem z dnia 31 lipca 2017 r., Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, zwany dalej „Zastępcą Rzecznika”, złożył odwołanie na niekorzyść Obwinionego. Zaskarżonemu orzeczeniu Zastępca Rzecznika zarzucił obrazę przepisów prawa poprzez ich niewłaściwą interpretację i wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia i wymierzenie Obwinionemu wnioskowanej kary nagany, bądź o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy RKO do ponownego rozpoznania.

W odniesieniu do poszczególnych punktów orzeczenia Zastępca Rzecznika wskazał kolejno, co następuje:

**Do pkt 1 i 2 orzeczenia:** Zawarta w uzasadnieniu orzeczenia o uniewinnieniu argumentacja jest w ocenie Zastępcy Rzecznika całkowicie chybiona oraz niweczy w zupełności intencję ustawodawcy przy wprowadzeniu art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp. Uzasadnieniem dla rozszerzenia zakresu odpowiedzialności kierownika jednostki za czynności osób nieupoważnionych do ich dokonania było zdyscyplinowanie kierowników do dopełniania obowiązków w zakresie ustanawiania procedur, które umożliwiają ustalenie zakresu obowiązków pracowników jednostek sektora finansów publicznych i ich upoważnienia do dokonywania czynności. Stanowiło również próbę usunięcia istniejącej luki prawnej, polegającej na niemożności przypisania nikomu odpowiedzialności, pomimo ewidentnego naruszenia dyscypliny finansowej. W szczególności nie było możliwe przypisywanie

odpowiedzialności kierownikowi jednostki, jako odpowiedzialnemu za całość gospodarki finansowej, bowiem to nie kierownik był bezpośrednim sprawcą czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.

Zdaniem Zastępcy Rzecznika, argument, że „Obwiniony podjął wykonywanie obowiązków burmistrza (...) od dnia 1 grudnia 2014 roku (...) co ma istotne znaczenie dla oceny działań w zakresie kontroli zarządczej podejmowanych przez obwinionego” jest bez znaczenia dla oceny zachowania Obwinionego. Obwiniony pełnił bowiem funkcję Burmistrza (...) przez dwie kadencje nieprzerwanie w latach 2002-2011, a zatem należy uznać, że posiadał gruntowną wiedzę oraz wieloletnie doświadczenie w zakresie prawidłowego i zgodnego z przepisami prowadzenia gospodarki finansowej.

Z kolei ocena RKO, że „W tym przypadku nie można przyjąć, że upoważnienia udzielone zostały wadliwie, nieskutecznie bądź nieprecyzyjnie.” nie znajduje potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym, bowiem nie ulega wątpliwości, że treść upoważnienia z 3 grudnia 2014 r. została określona w sposób bardzo wadliwy poprzez swoją ogólnikowość i nieprecyzyjność. Zdaniem Zastępcy Rzecznika, pracownik (II Z-ca Burmistrza), który dopuścił się bezpośrednio zarzucanego czynu nie posiadał skutecznego powierzenia obowiązków w zakresie i ten fakt stanowi bezpośrednią przesłankę dochodzenia odpowiedzialności Obwinionego za naruszenie dyscypliny określone przepisami art. 18c pkt 12 uondfp. Standardy systemu kontroli zarządczej wymagają, aby pracownicy posiadali precyzyjnie określone obowiązki lub zakres upoważnienia. Brak powierzenia obowiązków, o których mowa w przepisach art. 18 ust. 2 Pzp i art. 53 ust. 2 ufp skutkuje odpowiedzialnością kierownika jednostki w związku z przepisami art. 18 ust. 1 Pzp i art. 53 ust. 1 ufp.

Według Zastępcy Rzecznika, jeżeli na skutek niewłaściwego wypełniania przez kierownika obowiązków w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej dojdzie do naruszenia dyscypliny finansowej przede wszystkim przez pracownika, któremu nie powierzono określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej lub związanych z udzielaniem zamówień odpowiedzialność, ponosić będzie kierownik jednostki zgodnie z art. 18c uondfp.

W ocenie Zastępcy Rzecznika, Obwiniony udzielając upoważnienia II Zastępcy w sposób ogólnikowy i nieprecyzyjny był zobowiązany na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp do monitorowania, względnie do okresowego kontrolowania, czy upoważnienie to daje uzasadnioną pewność co do zgodności podejmowanych przez upoważnionego działań

z obowiązującymi przepisami prawa, co jest jednym z nadrzędnych celów kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ust. 2 pkt 1 ufp. Zgodnie z art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ufp, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika (art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp). Artykuł 18c ust. 1 pkt 12 uondfp uzależnia odpowiedzialność kierownika jednostki od dokonania określonej czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę do niej nieupoważnioną. Osobą nieupoważnioną do dokonania określonej czynności jest przede wszystkim pracownik jednostki, niemający powierzonych obowiązków, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie decyzje o udzieleniu zamówień publicznych oraz w sprawie zwrotu części dotacji, zawierająca wyliczenie należnych odsetek opisanych w niniejszym wniosku dokonała - z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa - osoba nieposiadająca skutecznego upoważnienia do prowadzenia tych czynności.

**Do pkt 5 orzeczenia:** Odnosząc się do kwestii odstąpienia od wymierzenia kary za czyny wymienione w pkt 2 sentencji odwołania, Zastępca Rzecznika podkreśla, że RKO uznała popełnienie tych czynów przez Obwinionego za udowodnione. Mimo to Komisja uznała, że zachodzą przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary. Zastępca Rzecznika uważa, że odstąpienie od wymierzenia kary należy traktować jako nadzwyczajne złagodzenie kary, która to instytucja winna spełniać przesłanki określone przepisami art. 36 uondfp. W przedmiotowej sprawie nie zachodziły przesłanki do odstąpienia o wymierzenia kary, gdyż nie wystąpiły okoliczności o których mowa w art. 36 ust. 2 pkt 1-3 uondfp. Okoliczności te zostały wskazane w formie katalogu otwartego, co jednak nie oznacza całkowicie swobodnego uznania jakichkolwiek okoliczności. Ponadto fakt, że Obwiniony pełnił funkcję Burmistrza dopiero odpowiednio przez 2 i 4 miesiące w dacie popełnienia czynów jest bez znaczenia, gdyż pełnił już wcześniej funkcję Burmistrza (...) przez dwie kadencje nieprzerwanie w latach 2002–2011. W ocenie Zastępcy Rzecznika, brak było podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary w sytuacji gdy działania i zaniechania Obwinionego stanowiły o rażącym naruszeniu przepisów prawa. Obwiniony ubiegając się

dobrowolnie o wybór do pełnienia funkcji Burmistrza winien zdawać sobie sprawę o czekającej go odpowiedzialności związanej z tą funkcją. Jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych powinien znać przepisy prawa niezależnie od wykształcenia jakim się legitymuje, powinna go cechować wysoka świadomość prawna oraz znajomość przepisów prawa na poziomie wyższym niż podstawowy a przy realizacji zadań powinien kierować się obowiązującymi przepisami, zwłaszcza w sytuacji pełnienia już funkcji Burmistrza (...) w latach poprzednich. Zastępca Rzecznika dodaje, że zgodnie z art. 36 ust. 3 pkt 2 uoandfp odstąpienia od wymierzenia kary nie stosuje się w przypadku gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest rażący, zaś w przedmiotowej sprawie obwiniony nie realizował obowiązków wynikających z art. 69 ust 1 pkt 3 ufp, co doprowadziło do naruszenia przez pracownika nieupoważnionego przepisów art. 44 ust. 4 i art. 252 ust. 6 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, oraz naruszył art. 42 ust. 5 ufp i § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Przepisy te są, zdaniem Zastępcy Rzecznika, jednymi z fundamentów systemu prawnego, na podstawie których jednostki sektora finansów publicznych prowadzą gospodarkę finansową oraz organizują system kontroli zarządczej. Przez to naruszenie przez obwinionego tych zasad należy uznać z wyjątkowo szkodliwe za systemu i ładu finansów publicznych i tym samym ma ono charakter rażącego naruszenia prawa. Zdaniem Zastępcy Rzecznika, że delikty finansowe, godzące w dobra chronione przez prawo i naruszające zasadnicze reguły gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi, prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz sporządzania sprawozdawczości, należy obwarować surowymi sankcjami. Na podmiotach gromadzących i wydatkujących środki publiczne spoczywa bowiem szczególna odpowiedzialność za prawidłowość procesów finansowych oraz ich dokumentowanie. Zastępca Rzecznika stwierdza na koniec, że nie ulega wątpliwości, iż RKO przy ocenie czynów popełnionych przez Obwinionego i wydawaniu orzeczenia, w jednym przypadku dokonała błędnej oceny stanu prawnego a w pozostałych nie uwzględniła nakazu ustawodawcy określonego przepisami art. 36 ust. 3 pkt 2 uoandfp.

Mając na uwadze powyższe, Zastępca Rzecznika wniósł, jak w sentencji odwołania.

**Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, zwana dalej „Główną Komisją Orzekającą” lub „GKO”, zważyła, co następuje:**



odwołanie wniesione przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych jest zasadne, co skutkuje uchyleniem zaskarżonego orzeczenia w zaskarżonym zakresie, tj. w zakresie pkt. 1, pkt. 2 i pkt. 5 sentencji zaskarżonego orzeczenia i przekazaniem sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania przez RKO.

Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że nie można zgodzić się ze stanowiskiem Komisji I instancji co do zachowania przez Obwinionego reguł kontroli zarządczej (w odniesieniu do pkt 1 i 2 sentencji orzeczenia) oraz z uzasadnieniem w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary za przypisane Obwinionemu przez RKO czyny (w odniesieniu do pkt 5 sentencji orzeczenia).

Celem ustawodawcy wprowadzającemu reguły dotyczące kontroli zarządczej jest zapewnienie w jednostkach sektora finansów publicznych adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Wynika to wprost z art. 69 ust. 1 pkt 3 ufp, zgodnie z którym do obowiązków kierownika jednostki należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

W powyższym kontekście nie można przyjąć, aby warunki prawidłowej kontroli zarządczej zostały spełnione wyłącznie przez sam fakt udzielenia stosownych upoważnień pracownikom jednostki. Dotyczy to zarówno zamówień publicznych, jak i gospodarki finansowej. Nietrafnie Komisja I instancji ograniczyła się do rozważań dotyczących udzielenia upoważnień i ich treści. Należy bowiem podkreślić, że obowiązki w zakresie kontroli zarządczej nie ograniczają się do udzielenia upoważnień, czyli do swoistego rozdzielania zadań między pracowników. Kontrola zarządcza jest procesem towarzyszącym wszystkim aspektom funkcjonowania jednostki. Nie wystarczy zatem określenie podziału zadań, kierownik jednostki powinien także kontrolować, w jaki sposób zadania te są przez poszczególnych pracowników wykonywane. Oczywiście, w przypadku jednostek o skomplikowanej strukturze wewnętrznej i liczących wielu pracowników kierownik jednostki nie może w sposób bardzo szczegółowy kontrolować realizacji zadań przez wszystkich pracowników, oczekiwanie takie nie byłoby realne. Jednak w okolicznościach rozpoznawanej sprawy można było oczekiwać, że Obwiniony – jako kierownik jednostki – będzie sprawował nadzór i kontrolę co najmniej nad pracownikami i bezpośrednio sobie podległymi, w tym przypadku chodzi przecież o czynności dokonywane przez jego zastępcę. Nie ulega wątpliwości, że nie są należycie wypełnione obowiązki w zakresie kontroli

zarządczej, jeśli czynności ograniczają się do udzielenia upoważnienia. Kontrola zarządcza zakłada bowiem także co najmniej monitorowanie sposobu wykonywania tych upoważnień. Właściwie realizowana kontrola zarządcza zapobiega powstaniu sytuacji, w których dochodzi do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Warto zwrócić tu uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r. (sygn. akt VSA/Wa 216/12), w świetle którego: „Kierownik jednostki nie wyzbywa się odpowiedzialności w zakresie kontroli zarządczej przez upoważnienie pracowników tej jednostki do czynności w zakresie kontroli zarządczej. Kierownik jednostki, nawet gdy skutecznie przekazuje określone uprawnienia i obowiązki swoim pracownikom to nie wyzbywa się odpowiedzialności za brak kontroli zarządczej. Przeciwna teza byłaby sprzeczna z obowiązującymi przepisami i prowadziła do wniosku, że kierownik jednostki może tak ukształtować regulaminy i upoważnienia w jednostce, że za nic nie będzie ponosił odpowiedzialności”. Odnosząc się do uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia stwierdzić trzeba, że gdyby Obwiniony właściwie zorganizował system kontroli zarządczej w kierowanej przez siebie jednostce, to zapobiegłby w ten sposób powtarzającym się naruszeniom dyscypliny finansów publicznych, związanych z kilkakrotnym, a nie jednorazowym udzieleniem zamówienia publicznego z jawnym lekceważeniem obowiązku stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Należy przy tym podkreślić nie tylko to, że w przedmiotowej sprawie chodzi o czynności realizowane przez zastępcę kierownika jednostki, ale także i fakt, że udzielił on zamówień publicznych znacznej wartości, naruszając przy tym podstawowe zasady rządzące zamówieniami publicznymi. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jedną z podstawowych zasad zamówień publicznych jest zakaz dzielenia zamówień na części w celu uniknięcia procedur przewidzianych w ustawie – prawo zamówień publicznych. Najpoważniejszym bowiem naruszeniem ustawy – Prawo zamówień publicznych jest udzielenie zamówienia w ogóle bez zastosowania tej ustawy. Do takich przypadków doszło zaś na tle przedmiotowej sprawy. O ile zatem zasadne mogłoby być powołanie się na okoliczność, że burmistrz nie ma możliwości bezpośredniego kontrolowania każdego pracownika, o tyle nie można tego powiedzieć w odniesieniu do realizacji obowiązków przez jego zastępców i to w odniesieniu do zamówień publicznych na poważne kwoty. Na tym właśnie polega kontrola zarządcza. Nie chodzi bowiem o samo rozdzielenie zadań – co oczywiście jest kwestią istotną, ale nie wystarczającą do uznania, że obowiązki w zakresie tej kontroli zostały zrealizowane należycie. Chodzi przede wszystkim o to, by sprawdzać, w jaki w sposób obowiązki te są

realizowane. Z tego punktu widzenia zgodzić się należy ze stanowiskiem Zastępcy Rzecznika zawartym w uzasadnieniu odwołania, że Obwiniony był zobowiązany „(...) do monitorowania, względnie do okresowego kontrolowania czy upoważnienie to daje uzasadnioną pewność co do zgodności podejmowanych przez upoważnionego działań z obowiązującymi przepisami prawa, co jest jednym z nadrzędnych celów kontroli zarządczej, określonych w art. 68 ust. 2 pkt 1 ufp”. GKO zwraca też uwagę, że cecha adekwatności kontroli zarządczej oznacza konieczność takiego jej zaprojektowania, że „istnieje racjonalne zapewnienie, iż cele kontroli zarządczej zostaną osiągnięte nie tylko skutecznie, ale także efektywnie” (L. Opióła, T. Skica: Komentarz do art. 69 ustawy o finansach publicznych [w:] Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pod red. W. Misiąga, Warszawa 2017, s. 313).

Z powyższych względów sprawą drugorzędną – w odniesieniu do rozpatrywanej sprawy – staje się spór o to, czy upoważnienia udzielone zastępcom burmistrza zostały sformułowane w sposób bardziej, czy mniej precyzyjny. Pytanie o stopień precyzji upoważnień staje się zaś bezprzedmiotowe przy stwierdzeniu, że w sytuacji, z którą mamy do czynienia w niniejszej sprawie, tzn. że udzielając zamówień publicznych II Zastępca Burmistrza działał w ogóle bez upoważnienia.

Komisja I instancji ograniczyła się jednak do wskazania prawidłowości upoważnień, określając je jako jasne i precyzyjne, co z kolei kwestionuje Zastępca Rzecznika. Z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że Komisja I instancji nie zbadała w ogóle kwestii możliwości – w konkretnych przypadkach – przeciwdziałania negatywnym skutkom nieprawidłowych zachowań II Zastępcy Burmistrza przez samego Burmistrza. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, nie można tej kwestii przesądzić na tym etapie postępowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że są to zasadnicze zagadnienia z punktu widzenia odpowiedzialności Obwinionego na podstawie art. 18c ust. 1 pkt 12 uondfp.

Rozpatrując sprawę ponownie, Komisja I instancji powinna dokonać wnikliwej analizy realizacji przez Obwinionego obowiązków zakresie kontroli zarządczej we wszystkich aspektach stwierdzonych naruszeń prawa, nie ograniczając się przy tym do formalnego stwierdzenia, że zostały udzielone stosowne upoważnienia. Dotyczy to zarówno zagadnień związanych z zamówieniami publicznymi (pkt 1 sentencji zaskarżonego orzeczenia), jak i zagadnień związanych z ustaleniem należności od (...) Klubu Sportowego (...) z tytułu odsetek od dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości niższej niż

wynikająca z prawidłowego obliczenia (pkt 2 sentencji orzeczenia). Także i bowiem w odniesieniu do kwestii ustalenia należności sprawdzić należy, czy kierownik jednostki zapewnił możliwość skutecznej weryfikacji ustalanych kwot należności.

Należy przy tym podkreślić, że okoliczności przedmiotowe w sprawach objętych zarówno punktem 1, jak i 2 sentencji zaskarżonego orzeczenia nie są kwestionowane. W konsekwencji Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że uniewinnienie Obwinionego od zarzucanych mu czynów opisanych w punktach 1 i 2 sentencji zaskarżonego orzeczenia jest co najmniej przedwczesne, dokonane bez odpowiedniej analizy całości obowiązków Obwinionego w zakresie zapewnienia skutecznej, adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanej przez niego jednostce.

Na marginesie rozpatrywanej sprawy należy także zauważyć, że w świetle uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia nie było potrzebne rozważenie kwestii winy Obwinionego. Znacząca część uzasadnienia poświęcona jest bowiem analizie zachowania Obwinionego jako Burmistrza (...) i w podsumowaniu tych rozważań Komisja I instancji stwierdziła, że zachował się on zgodnie z prawem, tj. należycie wypełnił obowiązki w zakresie kontroli zarządczej. Tymczasem, w końcowej części uzasadnienia - w odniesieniu do punktów dotyczących uniewinnienia - mowa jest o tym, że Obwinionemu nie można w konkretnych okolicznościach postawić zarzutu zawinionego zachowania, z powołaniem się na bezprawność jako warunek przypisania zawinionego zachowania. O ile jednak Komisja I instancji stwierdziła, że zachowanie Obwinionego było zgodne z prawem, tj. nie było bezprawne, to dalsze rozważania w kwestii winy stały się w ten sposób bezprzedmiotowe. Ocena zachowania jako zawinionego lub niezawinionego może być dokonana tylko wówczas, gdy zachowanie to uznane zostanie za bezprawne, tj. naruszające obowiązujące obwinionego zakazy lub nakazy. W związku z powyższym, nie można – z jednej strony – ocenić zachowania jako zgodnego z prawem, a następnie uzasadnić – nawet choćby tylko pomocniczo – niemożności postawienia obwinionemu zarzutu winy.

Co do zarzutu niezasadnego odstąpienia od wymierzenia kary Obwinionemu, Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że orzeczenie w tym zakresie nie może pozostać w obiegu prawnym. GKO nie uważa przy tym, jak Zastępca Rzecznika w niniejszej sprawie, że „delikty finansowe, godzące w dobra chronione przez prawo i naruszające zasadnicze reguły gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi, prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz sporządzania sprawozdawczości, należy obwarować

surowymi sankcjami (podkreśl. – GKO)”. Nie chodzi bowiem przecież o surowość jako wartość orzekania „samą w sobie”, lecz o to, aby orzeczona kara była adekwatna do stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych oraz stopnia zawinienia sprawcy naruszenia. Zgodzić się jednak należy z Zastępcą Rzecznika, że w przedmiotowej sprawie przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary nie wystąpiły, a w każdym razie nie zostały przekonująco wykazane w uzasadnieniu orzeczenia Komisji I instancji. Brzmienie art. 36 ust. 1 uondfp wskazuje, że instytucja odstąpienia od wymierzenia kary pomyślana jest przez ustawodawcę jako wyjątkowa, możliwa do zastosowania w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zgodnie z tym przepisem, w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Redakcja przepisu wskazuje, że mamy tu do czynienia z rozwiązaniem wyjątkowym, o czym świadczy sformułowanie „w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie”.

GKO nie stoi przy tym na stanowisku, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z określonym w art. 36 ust. 3 pkt 2 uondfp zakazem odstąpienia od wymierzenia kary w sytuacji, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest rażący. Okoliczności sprawy wskazują, że trudno byłoby wykazać, że stopień ten jest w tym przypadku rażący. Nie ulega jednak wątpliwości, że jest znacznie wyższy niż znikomy, można określić go jako znaczny. W tej sytuacji nie można przyjąć, aby zaistniała podstawa do odstąpienia od wymierzenia kary, tym bardziej, że ani rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny, ani właściwości i warunki osobiste sprawcy nie wskazują, aby należało zastosować wobec niego ten wyjątkowy środek, o którym mowa w art. 36 ust. 1 uondfp. W szczególności nie przemawia za tym fakt, że do zarzuconych mu naruszeń doszło po upływie stosunkowo niedługiego czasu od objęcia stanowiska (2 i 4 miesiące). Trudno odmówić racji Zastępcy Rzecznika, że nie powinien skutecznie na ten fakt powoływać się w tym przypadku Obwiniony, będący wcześniej przez kilka lat burmistrzem miasta. Okoliczność, że do naruszenia dochodzi po kilku miesiącach od objęcia funkcji nie jest przypadkiem szczególnym, do którego miałby mieć zastosowanie art. 36 ust. 1 uondfp. Podkreślić przy tym należy, że Komisja I instancji uznała winę Obwinionego w tym zakresie za wykazaną.

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