



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 30 marca 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek
	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
Protokolant:		Bartosz Gluszek

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniach 17 listopada 2014 r. i 30 marca 2015 r., odwołania wniesionego przez Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Naczelnika (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 19 maja 2014 r., sygn. akt: RKO.5011.71.2013, którym uznano Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 5 ust. 1 pkt 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieustaleniu opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału w łącznej kwocie wysokości 30.672,61 zł w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzje zatwierdzające projekt podziału nieruchomościami stały się ostateczne, tj.:

1. Decyzja Nr 58/2008/WN z dnia 26 marca 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00229175/7, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna Nr 37/1 w obrębie 3-13-23, położonej w (...), stała się ostateczna w dniu 11 kwietnia 2008 r. a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 11 kwietnia 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej).

Decyzją Nr 231/2011 z dnia 1 lipca 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 6.819,00 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium

Sygn. akt BDF1/4900/78/79/14

Odwoławczego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2012 r., ponieważ decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej została wydana po upływie 3 lat od dnia kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna;

2. Decyzja Nr 73/2008/WN z dnia 5 maja 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00077110/3, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna Nr 33/1 w obrębie 3-13-30, położonej w (...), stała się ostateczna w dniu 20 maja 2008 r. a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 20 maja 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej).

Decyzją Nr 186/2011 z dnia 20 maja 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 18.051,01 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 21 lipca 2011 r., ponieważ decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej została wydana po upływie 3 lat od dnia kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna;

3. Decyzja Nr 92/2008/WN z dnia 3 czerwca 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00424563/1, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna Nr 7/1 w obrębie 3-14-12/ położonej w (...), stała się ostateczna w dniu 29 czerwca 2008 r. a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 29 czerwca 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej).

Decyzją Nr 198/2011 z dnia 6 czerwca 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 5.802,60 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2011 r., ponieważ w dacie rozpatrywania sprawy przez SKO upłynął trzyletni termin, od dnia kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna,

co stanowiło naruszenie art. 98 a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518).

Obwinionej wymierzono karę upomnienia oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł;

I. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) zwanej dalej ustawą:

1) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości,

2) uniewinnia Obwinioną (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy,

II. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożyła w dniu 17 lipca 2013 r. Prezydent m. st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz. W dniu 31 sierpnia 2013 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (dalej także: RKO) wszczęła postępowanie wyjaśniające. W dniu 21 października 2013 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wystąpiła z wnioskiem o ukaranie Pani (...), pełniącej funkcję Naczelnika (...). Wniesiono o wymierzenie kary upomnienia. W przedmiotowej sprawie rozprawa odbyła się w dniu 19 maja 2014 r.

W orzeczeniu z dnia 19 maja 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca uznała Panią (...) winną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nieustaleniu opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, w łącznej kwocie 30.672,61 zł, w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzje zatwierdzające projekt podziału nieruchomościami stały się ostateczne, tj:

a) decyzja nr 58/2008/WN z dnia 26 marca 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00229175/7, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 37/1 w obrębie 3-13-23, położonej w (...), stała się ostateczna w dniu 11 kwietnia 2008 r., a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 11 kwietnia 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej). Decyzją nr 231/2011 z dnia 1 lipca 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 6.819,00 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (dalej także: SKO) z dnia 18 stycznia 2012 r., ponieważ decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej została wydana po upływie 3 lat od dnia, kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna;

b) decyzja nr 73/2008/WN z dnia 5 maja 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00077110/3, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 33/1 w obrębie 3-13-30, położonej w (...), stała się ostateczna w dniu 20 maja 2008 r., a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 20 maja 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej). Decyzją nr 186/2011 z dnia 20 maja 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 18.051,01 zł, która to decyzja została

uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 21 lipca 2011 r., ponieważ decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej została wydana po upływie 3 lat od dnia, kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna;

c) decyzja nr 92/2008/WN z dnia 3 czerwca 2008 r. zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości uregulowanej w księdze wieczystej WA6M/00424563/1, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka ewidencyjna nr 7/1 w obrębie 3-14-12, położonej w (...), stała się ostateczna w dniu 29 czerwca 2008 r., a przedawnienie prawa ustalenia opłaty adiacenckiej nastąpiło w dniu 29 czerwca 2011 r. (licząc 3 lata od nadania mocy ostatecznej). Decyzją nr 198/2011 z dnia 6 czerwca 2011 r. określono opłatę adiacencką w wysokości 5.802,60 zł, która to decyzja została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2011 r., ponieważ w dacie rozpatrywania sprawy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze upłynął trzyletni termin, od dnia, kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

Stanowi to naruszenie art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. czyn z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwinionej wymierzono łączną karę upomnienia.

Pismem z dnia 23 czerwca 2014 r. Obwiniona złożyła odwołanie, w którym zaskarżyła orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 19 maja 2014 r. w całości na swoją korzyść. Orzeczeniu zarzuciła:

a) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez uznanie, że Obwiniona nie ustaliła opłaty adiacenckiej, podczas gdy z przepisów tych nie wynika obowiązek wydania decyzji ostatecznej lub prawomocnej, przez co RKO dokonała zawężającej wykładni pojęcia „nieustalenia należności”, do czego nie była umocowana;

b) naruszenie przepisów postępowania poprzez oddalenie wniosku o dopuszczenie dowodu z przesłuchania świadków (...) i (...), zgłoszonych przez Obwinioną w piśmie z dnia 13 września 2013 r. oraz przez obrońcę Obwinionej na rozprawie w dniu 19 maja 2014 r., na okoliczności wskazane w piśmie i na rozprawie, a dotyczące organizacji i porządku pracy w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach o ustalenie opłat adiacenckich, w sytuacji gdy nie było wydanych żadnych odgórnych instrukcji i wytycznych, co w tej sytuacji jest istotne dla ustalenia i przypisania winy Obwinionej;

c) błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przypisaniu winy Obwinionej, podczas gdy postępowania o ustalenie opłat adiacenckich prowadziła zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie normami prawnymi i akceptowanymi przez zwierzchnika służbowego praktykami przy dochowaniu należytej staranności, jak również w okolicznościach, w których nawet sądy administracyjne miały poważne trudności w jednoznacznej interpretacji normy prawnej i wykładni pojęcia „ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat”;

d) błędną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz niedopełnienie przez RKO obowiązku zbadania oraz wszechstronnego rozpoznania materiału dowodowego poprzez niedopuszczenie dowodu z zeznań świadków (...) i (...) oraz pominięcie, że bezpośrednio za prowadzenie spraw z zakresu ustalania opłat adiacenckich odpowiedzialny był (...), a bezpośredni nadzór nad prowadzonymi postępowaniami i pracownikami je prowadzącymi sprawowała (...).

W odwołaniu wniesiono o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie, a także o dopuszczenie dowodu z przesłuchania świadków. W uzasadnieniu odwołania wskazano, co następuje.

Zgodnie z przyjętymi zasadami, przepisy ustanawiające odpowiedzialność powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalne są interpretacje rozszerzające przesłanki

odpowiedzialności. Stwierdzenie przez RKO, że poprzez brak działania nie zostały ustalone opłaty adiacenckie nie znajduje uzasadnienia. Jak wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego:

- w sprawie dotyczącej decyzji podziałowej nr 58/2008/WN z dnia 26 marca 2008 r. zostały wydane trzykrotnie decyzje w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej: nr 139/2010 z dnia 10 czerwca 2010 r.; nr 342/2010 z dnia 25 października 2010 r.; nr 231/2011 z dnia 7 lipca 2011 r. W sprawie orzekł WSA wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2011 r. (I SA/Wa 2438/10);

- w sprawie dotyczącej decyzji podziałowej nr 73/2008/WN z dnia 25 maja 2008 r. zostały wydane trzykrotnie decyzje w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej: nr 169/2010 z dnia 23 lipca 2010 r.; nr 96/2011 z dnia 2 marca 2011 r.; nr 186/2011 z dnia 20 maja 2011 r.;

- w sprawie dotyczącej decyzji podziałowej nr 92/2008/WN z dnia 3 czerwca 2008 r. zostały wydane dwukrotnie decyzje w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej: nr 264/2010 z dnia 17 listopada 2010 r.; nr 198/2011 z dnia 6 czerwca 2011 r.

Powyższe wskazuje, że przy zachowaniu ogólnych zasad postępowania administracyjnego, okres ten pozwalał na kilkakrotne prowadzenie postępowań ustalających opłatę adiacencką. RKO nie zauważyła, że decyzje uchylone przez SKO były decyzjami ponownie (dwu lub trzykrotnie) wydanymi. Przeczy to ustaleniom, że postępowania wszczynane były w ostatniej chwili i nie mogły być powtórnie prowadzone z powodu upływu czasu. Kilkukrotne wydawanie decyzji i sprawne prowadzenie postępowań świadczy niewątpliwie o dochowaniu najwyższej staranności i nie może być uznane za przejaw braku działania w ustaleniu należności, zatem nie wyczerpuje znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

RKO przyjęła za oczywiste, że „ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat” tożsame było z koniecznością wydania w tym czasie decyzji ostatecznej lub prawomocnej. Podkreślono, iż zarówno na rozstrzygnięcia SKO oraz WSA Obwiniona nie mogła mieć wpływu. Ponadto o dochowaniu należytej staranności świadczy to, że żadna z decyzji ustalających opłaty nie została uchylona z powodu błędów formalnych, związanych z prowadzonymi postępowaniami, a powodami uchyleń decyzji była ocena opinii biegłych. Wobec dopuszczenia wielokrotnego wnoszenia odwołań do organów wyższego stopnia i składania skarg do sądów administracyjnych, nawet wszczęcie postępowania gdy tylko decyzja podziałowa stanie się ostateczna, nie daje gwarancji, że decyzja w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej stanie się ostateczna w terminie trzech lat. W takiej sytuacji, zdaniem strony odwołującej się, nie można zarzucać Jej winy oraz wykazywać nienależytej staranności. Przepisy prawa, jak również regulaminy działania Biura Gospodarki Nieruchomościami (...), nie określały terminów wszczynania postępowań w sprawach o ustalenie opłat adiacenckich. Wszczynanie postępowań uzależnione było od wcześniejszych czynności przygotowawczych, w szczególności związanych z wyłanianiem biegłych rzeczoznawców majątkowych w przetargu w trybie zamówień publicznych. Na prowadzenie tych postępowań Obwiniona nie miała wpływu.

Wszystkie informacje z zakresu postępowań zarówno podziałowych oraz adiacenckich były przekazywane systematycznie do Biura Gospodarki Nieruchomościami, które sprawowało nadzór nad Delegaturą, nie można w oderwaniu od struktury organizacyjnej (...) oraz Biura Gospodarki Nieruchomościami, w którego strukturach znajdowała się Delegatura rozpatrywać możliwości działania i podejmowania decyzji przez Naczelnika Delegatury, zarówno w aspekcie finansowania zadań, jak i możliwości kadrowych.

RKO oddalając wniosek o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków, w sytuacji gdy brak było w Biurze Gospodarki Nieruchomości jakichkolwiek wewnętrznych regulaminów dotyczących prowadzenia postępowań oraz, gdy osobą bezpośrednio odpowiedzialną za nadzorowanie tych postępowań była (...), nie dopełniła obowiązku zbadania i wszechstronnego

rozpoznania materiału dowodowego. Miało to istotny wpływ na ustalenie i przypisanie winy. Z przyjętego i zaakceptowanego przez te osoby, w tym określonego w zakresie obowiązków, ich podziału wynika, że co najmniej dwie osoby były odpowiedzialne za zadania związane z wydawaniem decyzji w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, tj. (...) (obwiniona) oraz (...). Na taki zakres obowiązków wskazuje również treść udzielonych upoważnień do wydawania decyzji. Zatem niezrozumiałe jest prowadzenie postępowania i ustalenie winy tylko w stosunku do Obwinionej, z pominięciem odpowiedzialności (...), która bezpośrednio nadzorowała prace związane z prowadzeniem postępowań w zakresie opłat adiacenckich oraz miała obowiązek realizacji zadań w ramach udzielonych upoważnień również w sprawach będących przedmiotem skarżonego orzeczenia.

Główna Komisja Orzekająca rozpatrując odwołanie Obwinionej, opierając się na zebranych materiale dowodowym oraz uwzględniając argumentację Obwinionej oraz jej obrońcy, dopuściła dowód z przesłuchania świadków: (...) oraz (...). Dowód przeprowadzony został celem oznaczenia zasad, trybu oraz zakresu prac komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzenie postępowań w zakresie wymiaru opłaty adiacenckiej.

Zgodnie z wyjaśnieniami świadka (...), zatrudnionej na stanowisku głównego specjalisty w Delegaturze Biura Gospodarki Nieruchomościami, w latach 2008-2009 ilość spraw dotyczących ustalania opłaty adiacenckiej realizowanych w ciągu roku wynosiła około 200 (dwustu). Świadek wyjaśniła również jak od strony organizacyjno-technicznej prowadzone były sprawy dotyczące wymiaru opłat adiacenckich. W szczególności konieczne było zawiadomienie o wszczęciu postępowania, wyznaczenie terminu oględzin nieruchomości przez rzeczoznawcę, wycena operatu, zawiadomienie o zgromadzonym materiale. Wskazane czynności wymagały 90 dni, a strona w tych postępowaniach nie jest zainteresowana szybkim wydaniem decyzji. Świadek wskazała również, iż rzeczoznawcy wybierani byli w trybie zamówień publicznych. Operaty sporządzane były według kolejności wpływu. Mimo tego, zgodnie z zeznaniami świadka, zdarzało się, iż już w połowie roku środki przeznaczone na opracowanie operatów wyczerpywały się, także ze względu na potrzebę opracowania operatów w związku z innymi zadaniami niż wymiar opłaty adiacenckiej. Świadek stwierdziła również, iż nie istniały wytyczne, regulamin regulujący sposób postępowania w sprawach o ustalenie opłaty adiacenckiej. Świadek wyjaśniła, iż zdarzało się, że w wyniku braku środków trzeba było wstrzymywać jakieś czynności związane z realizacją spraw. Na pytanie Obrońcy, czy Delegatura informowała przełożonych o ilości wydawanych decyzji. Świadek wyjaśniła, że naczelnik na bieżąco była informowana. Naczelnik aby usprawnić pracę zleciła innej osobie prowadzenie archiwum a świadek wzięła sprawy które prowadził Pan (...), żeby Pan (...) mógł skupić się na opłatach adiacenckich. Odnosząc się do przedmiotu stawianych Obwinionej zarzutów, Obrońca zapytał, czy te postępowania były wszczynane i prowadzone w sposób pozwalający zakończyć je w terminie. Świadek wyjaśniła, że tak, w dwóch sprawach było wydane kilkanaście decyzji. Klauzule ostateczności uzyskały wszystkie z wyjątkiem po jednej w każdym z tym przypadku. Strona działała przez pełnomocnika procesowego. Deweloperzy doprowadzali do tego, że sprawy się przedłużały. Dalej odpowiadając na pytania członka składu orzekającego, Świadek stwierdziła, iż uczestniczyła w postępowaniach związanych z ustaleniem opłaty adiacenckiej zarówno w sensie takim, że parafowała przygotowane projekty decyzji, jak również prowadząc je w sensie wydania ostatecznej decyzji. Świadek zeznała, iż ustalenia dotyczące trybu pracy Delegatury ustalała ustnie Obwiniona. Na pytanie, co się działo po wydaniu pierwszej decyzji podziałowej, zanim doszło do wszczęcia postępowania dotyczącego ustalenia opłaty adiacenckiej. Świadek wyjaśniła, że jeżeli akta sprawy były przekazane przez pracownika, który zajmuje się podziałami do pana (...) to sprawa czekała na swoją kolej, przy czym przekazanie akt nie było dokumentowane. Świadek wyjaśniła, iż to, że sprawy były załatwiane według kolejności wpływu, oznaczało to, że

były składane według dat wydania decyzji zatwierdzających podział. Członek składu orzekającego wskazał, że w sprawach które są przedmiotem sprawy interwały pomiędzy wydaniem decyzji podziałowej a wszczęciem postępowania w sprawie opłaty adiacenckiej wynoszą od 23 do 26 miesięcy. Na pytanie, czy coś się działo szczególnego, że te interwały tak wyglądały, Świadek wyjaśniła, że wynikało to z ilości spraw. Odnosząc się do pytań dotyczących organizacji pracy, Świadek zeznała co następuje. W roku 2010, kiedy orzeczenie NSA dokonało interpretacji trzyletniego terminu na ustalenie opłaty, organizacja pracy się nie zmieniła, albowiem nie było większych środków finansowych. Świadek wyjaśniła ponadto, że opłatę adiacencką od początku prowadził Pan (...) a podziały prowadziły dwie osoby. Świadek nie potrafiła określić, co było bardziej czasochłonne, czy interwał pomiędzy dwoma postępowaniami czy samo przeprowadzenie postępowania w sprawie opłaty. Na pytanie członka składu orzekającego dotyczące 3 przedmiotowych spraw, czy porównując je do innych spraw były one szczególne ze względu na skomplikowaną materię, Świadek wyjaśniła, że dokładnie tego już nie pamięta. Na pewno były to działki deweloperów i opłaty były dosyć wysokie. Uczestniczyli w tych sprawach adwokaci i radcy prawni. Odpowiadając na pytanie obrońcy, czy te sprawy biorąc pod uwagę ich losy po wydaniu pierwszej decyzji dotyczącej opłaty były jak wszystkie inne, czy te postępowania odwoławcze były dłuższe i bardziej skomplikowane, Świadek wyjaśniła, że były one dłuższe i bardziej skomplikowane. W jednym przypadku Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję, rzeczoznawca wykonał nową wycenę bardziej korzystną dla strony, a strona i tak się odwołała do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, i podejmowano wszelkie działania żeby przedłużyć to w czasie. Sprawy te były na pewno bardziej skomplikowane.

Kolejny świadek, (...) wyjaśnił, że dzielnica (...) jest specyficzną dzielnicą i jest dużo gruntów, które są dzielone. Jest dużo decyzji podziałowych. W poprzednich latach takich decyzji było po około 400 rocznie, przy czym nie wszystkie się kwalifikowały na opłaty adiacenckie. Zastosowano przy udziale naczelnik rozwiązanie polegające na wydawaniu decyzji ustalających opłatę adiacencką w odniesieniu do udziałów, później zaczęły tak robić również inne dzielnice. Wydawanych jest rocznie około 200 decyzji ustalających opłatę adiacencką i jest to dużo w porównaniu do innych dzielnic. Świadek wyjaśnił, iż wprowadzone przez Obwinioną rozwiązanie organizacyjne polegało na tym, aby skutecznie można było wyegzekwować opłatę adiacencką. Po ustaleniu tej opłaty dla całej nieruchomości, była ona rozdzielana stosownie do udziałów, co powodowało że pobieranie tych opłat było skuteczniejsze. Odnosząc się do liczby spraw realizowanych w latach, w których doszło do zarzucanych Obwinionej naruszeń, Świadek wyjaśnił, że ten okres był wzmożony jeśli chodzi o liczbę wydawanych decyzji. Ponadto wyjaśnił, że często czekano na rozstrzygnięcie przetargu na usługi rzeczoznawców majątkowych. Bardzo często wykorzystywano pulę pieniędzy i naczelnik starała się aby przesunąć środki z innych dzielnic. Odnosząc się do kwestii kolejności kierowania spraw podziałowych do rzeczoznawców, Świadek wyjaśnił, że zależało to od tego jak służyły te decyzje podziałowe i wtedy były zlecane wyceny. Świadek wyjaśnił, że w okresie 2008-2010 nie istniał regulamin, czy pisemne wytyczne, które by wskazywały w jaki sposób te sprawy prowadzić. Świadek potwierdził również, iż zdarzało się, że w ciągu roku wszystkie środki na rzeczoznawców były wcześniej wykorzystane. Ponadto Świadek wyjaśnił, że w roku 2011 był przypadek z rzeczoznawcami, gdy nie wywiązywali się należycie ze swoich obowiązków i zerwano z nimi umowę. Świadek wyjaśnił, że w okresie 2008-2011 sporządzane były statystyki służące regularnemu informowaniu wydział nadzoru i koordynacji biura gospodarki nieruchomościami o ilości wydanych decyzji w sprawie opłat. Świadek wyjaśnił, że w latach 2008 – 2011, w momencie przekazywania tych akt podziałowych tworzony był rejestr do wydawania decyzji w sprawie opłaty adiacenckiej. Świadek wyjaśnił, że mogło tak być, że wydanie decyzji adiacenckiej uległo przedawnieniu, w sensie jej ustalenia ostatecznego dlatego, że w tych

sprawach zabrakło środków na powołanie bez opóźnienia rzeczoznawców. Odnosząc się do kwestii związanych z tym, że w sprawach, które są przedmiotem rozpoznania, okres pomiędzy wydaniem decyzji podziałowej a wszczęciem postępowania dot. opłaty adiacenckiej wynosił od 23 do 26 miesięcy, Świadek wyjaśnił, że w tych przypadkach nadzwyczajnymi okolicznościami było spiętrzenie, duża ilość decyzji i brak środków.

Główna Komisja Orzekająca uzupełniając na wniosek strony skarżącej postępowanie dowodowe w drodze przesłuchania świadków, miała na względzie w pierwszej kolejności konieczność respektowania prawa do obrony, a w szczególności wynikającego z art. 74 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, prawa obwinionego do przedstawienia dowodów na swoją obronę. Niezależnie od powyższego, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym, na którym oparła swoje orzeczenia RKO, Główna Komisja Orzekająca doszła do przekonania, iż potrzeba uzupełnienia tego materiału dowodowego była niezbędna ze względu na potrzebę wszechstronnej oceny, czy zachodzą przesłanki wynikające z dyrektywy art. 19 ust. 2 zd. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Zdaniem GKO, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszeń dyscyplin finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niezależnie jednak od powyższego, obiektywnie określonego warunku pociągnięcia do odpowiedzialności, to jest spełnienia wszystkich przedmiotowych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, konieczna staje się ocena, czy doszło do nich w sposób zawiniony. W konsekwencji należy zbadać, czy Obwiniona mogła podjąć działania, które pozwoliłyby uniknąć zarzucanego jej naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W przedmiotowej sprawie Główna Komisja Orzekająca uważa, iż występuje sytuacja, w której rozważenia wymaga to, czy w sposób nie budzący wątpliwości (respektując zasadę *in dubio pro reo*) można Obwinionej wskazać, iż w nienależyty sposób wykonywała obowiązki, w szczególności wydawała decyzje ustalające wysokość opłat adiacenckich po upływie zbyt długiego czasu od wydania decyzji zatwierdzających podział nieruchomości. Główna Komisja Orzekająca uznała, iż kluczowe dla kwalifikacji działania Obwinionej jako zawinionego będzie ustalenie, czy i jakiego rodzaju były przyczyny występującego interwału między datami wydania decyzji: zatwierdzających podział nieruchomości oraz ustalającej wysokości należnej opłaty adiacenckiej. Główna Komisja Orzekająca stwierdza, iż zakres obowiązków Obwinionej nie obejmował wydania decyzji zatwierdzających podział nieruchomości, natomiast obowiązana była do wydania decyzji ustalających wysokość należnych opłat adiacenckich. W przedmiotowej sprawie, odstęp czasu między wskazanymi decyzjami wynosił *circa* dwa lata, co uwzględniając konieczność wydania ostatecznej decyzji w ciągu trzech lat, powodowało, iż rezerwa czasu dla wydania prawomocnej decyzji (zobowiązującej do uiszczenia opłaty), ograniczona była do jednego roku. Główna Komisja Orzekająca zauważa również, iż możliwości wydania decyzji o ustaleniu wysokości opłat adiacenckich uzależnione były bezwzględnie również od opracowania operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę. Zatem wyniki i organizacja pracy Obwinionej, były uzależnione od terminów kierowania spraw do rzeczoznawców celem opracowania operatu szacunkowego.

Z wyjaśnień Obwinionej oraz zeznań świadków wynika, iż w okresie, w którym doszło do zarzucanych Obwinionej naruszeń dyscypliny finansów publicznych, na zaistnienie tych naruszeń wpływ miały okoliczności niezależne od Obwinionej. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, istotne dla ustalenia braku winy są informacje dotyczące dużej liczby spraw

wymagających wydania decyzji ustalających opłatę adiacencką oraz ograniczone możliwości zlecenia rzeczoznawcom operatów szacunkowych. Liczba spraw do załatwienia pozostawała pochodną liczby wydawanych decyzji zatwierdzających podział nieruchomości, i jako taka nie zależała od działania Obwinionej. Ograniczona liczba możliwych do zlecenia operatów szacunkowych, uniemożliwiająca zmniejszenie liczby spraw pozostających do rozpatrzenia, również nie zależała od działania Obwinionej. Stąd zdaniem Głównej Komisji Orzekającej należy uznać, iż Obwinionej nie można przypisać winy.

Główna Komisja Orzekająca stwierdzając powyższe uwzględniła, iż Obwiniona w warunkach, w których wykonywała swoje obowiązki, nie dopuszczała się celowego opóźnienia kierowania spraw do rzeczoznawców, co więcej porządkując załatwiane sprawy według obiektywnego i uzasadnionego pragmatycznie kryterium terminu wydania decyzji o zatwierdzeniu podziału, nie mogła w tych okolicznościach przyspieszyć wydania decyzji ustalających wysokość opłaty adiacenckiej. Główna Komisja Orzekająca uznała, iż przyjęcie przez Obwinioną innego kryterium mogłoby stać się podstawą dla uznania, iż jej działania są nieracjonalne, co więcej przyspieszając wydanie niektórych decyzji w przypadku podziałów nieruchomości z terminami późniejszymi, narażałaby się na postawienie jej zarzutów, iż celowo ogranicza możliwość terminowego wydania decyzji ustalających opłaty adiacenckie w odniesieniu do podziałów nieruchomości z terminami wcześniejszymi. Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca jest przekonana, iż w okolicznościach sprawy, nie można Obwinionej wskazać takiego zachowania, które pozwoliłoby jej uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Tym samym, mając na uwadze dyrektywę art. 19 ust. 2 zd. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, orzeczono jak w sentencji.