



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 28 lutego 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Paweł Kryczko (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	<i>Marcin Krzywoszyński</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Barbara Potocka</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 lutego 2013 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 7 września 2012 r., sygn. akt:DB-0965/33/12, którym uznano Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu w dniu 30.06.2011 r. (po uprzednim zawarciu porozumienia z tego samego dnia – akt notarialny Repertorium A:3244/2011) zobowiązania na kwotę 10.852.217,43 zł w drodze umowy sprzedaży nieruchomości: akt notarialny Repertorium A: 3247/2011 z przekroczeniem na kwotę 3.862.294,62 zł zakresu upoważnienia zawartego zarówno w uchwale budżetowej (...), jak i planie finansowym Urzędu Miasta (...) w związku z uchwałą Nr VI/41/VI2011 Rady Miasta (...) z dnia 27.01.2011 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (...) na lata 2011-2031, tj. z naruszeniem art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art.78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości,**
- 2) uniewinnia Obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy,**

2. 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

Rozpatrując sprawę GKO ustaliła co następuje.

Wnioskiem o ukaranie z dnia 14 marca 2012 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy przy RKO przy RIO w Poznaniu wniosła o uznanie Pana (...) za odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114, ze zm.) (zwanej dalej ustawą) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy, w ten sposób, że przekroczył zakres posiadanych upoważnień do samodzielnego zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, na łączną kwotę 3.862.294,62 zł poprzez podpisanie w dniu 30 czerwca 2011 roku umów kupna nieruchomości na rzecz Miasta (...) za umówioną cenę sprzedaży 10.852.217,43 zł z VAT, płatną w ratach: 5.000.000 zł do dnia 05.07.2011r., 3.197.235,37 zł do dnia 31.03.2012r. W odniesieniu do kwoty 2.654.982,06 zł strony dokonały wzajemnego potrącenia wierzytelności (na zasadzie kompensaty).

Rzecznik wskazała, że na dzień zawierania aktów notarialnych, w budżecie Miasta (...) w dz. 700 „Gospodarka mieszkaniowa” rozdz. 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” plan wydatków wynosił 15.227.200 zł, wykonanie wydatków wynosiło 6.021.630,27 zł, a zobowiązania - 13.067.864,35 zł.

Oskarżyciel podniosła także, że na dzień zawierania aktów notarialnych, zadanie związane z wykupem nieruchomości nie było objęte wykazem przedsięwzięć stanowiącym załącznik do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (...) na lata 2011-2013.

Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych. Rzecznik wniosła o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik przedstawiła dotychczasowy przebieg postępowania. W tym zakresie istotne jest, iż zawiadomienie o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył Prezes RIO w (...) pismem z dnia 20 grudnia 2011 r. Po zapoznaniu się z tym zawiadomieniem Rzecznik skierowała w dniu 3 stycznia 2012 r. do Prezydenta Miasta wezwanie do złożenia wyjaśnień i przekazania dokumentów. W złożonych wyjaśnieniach z 20 stycznia 2012 r. Pan (...) podkreślił, że kwestionowane wydatki były zgodne z Wieloletnim Planem Finansowym. Ponadto Prezydent Miasta (...) wyjaśnił, dlaczego uważa, że dokonane wydatki były podjęte w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego, w rozumieniu art. 27 ustawy. Po przeanalizowaniu nadesłanych wyjaśnień i dokumentów Rzecznik postanowieniem z dnia 14 lutego 2012 r. wszczęła postępowanie wyjaśniające, którym objęła Pana (...) – który podpisał umowy, na podstawie których Miasto (...) zaciągnęło wyżej

wymienione zobowiązania. Pan (...) w złożonych, w piśmie z dnia 5 marca 2012 r., wyjaśnieniach przedstawił skomplikowany stan prawny nabytych przez Miasto nieruchomości. Podkreślił, że jego działania były usprawiedliwione okolicznościami określonymi zarówno w art. 27 jak i art. 28 ustawy. Zaznaczył również, że z interpretacji służb finansowych UM (...) wynikało, że dokonany zakup mieścił się w Wieloletnim Planie Finansowym. Ponadto podkreślił, że podpisując akt notarialny działał na podstawie udzielonego mu przez Prezydenta pełnomocnictwa a także zarządzenia Prezydenta Miasta (...) z 7 czerwca 2011 r. Dla ważności podpisanej przez niego umowy istotne było też oświadczenie Skarbnika Miasta (...), iż środki pieniężne na nabycie nieruchomości zostały zabezpieczone.

Analizując zgromadzone w sprawie materiały Rzecznik uznała, że brzmienie art. 15 ustawy w dniu popełnienia zarzucanego czynu jak i w dniu orzekania jest podobne. Zmiana treści tego przepisu od dnia 11 lutego 2012 r. miała charakter doprecyzowujący.

Po przeprowadzonej analizie przepisów Rzecznik uznała, że podstawą (upoważnieniem) do zaciągnięcia zobowiązania wykraczającego poza rok budżetowy 2011 stanowiłaby w 2011r. uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w przypadku wykazania w wykazie przedsięwzięć zadania związanego z wykupem nieruchomości oraz określenie dla tego zadania limitu zobowiązań i limitów wydatków co najmniej w 2011r i w 2012 r.

W przedmiotowej sprawie, na dzień zawierania aktów notarialnych (po zmianach dokonanych w budżecie Miasta dnia 21 kwietnia 2011 r.), w budżecie Miasta (...) w dz. 700 „Gospodarka mieszkaniowa” rozdz. 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” plan wydatków wynosił 15.227.200 zł. Natomiast wykonanie wydatków w rozdz. 70005 § 6060 wynosiło 6.021.630,27 zł, a zobowiązania – 13.067.864,35 zł co znajduje potwierdzenie w sporządzonych przez Miasto (...) sprawozdaniach Rb-28S.

Rzecznik wskazała, że dopiero w uchwale z dnia 20 września 2011 r. w sprawie zmiany WPF Miasta (...) na lata 2011-2031, w zał. Nr 4 „wykaz przedsięwzięć wieloletnich”, w pkt 2, w części pod nazwą „Gospodarka przestrzenna oraz gospodarowanie nieruchomościami” wykazano pięć zadań. Między innymi dodano zadanie pod nazwą „Wykupy nieruchomości w tym skutki uchwalonych mpzp” w celu pozyskiwania nieruchomości pod realizację celów publicznych, z okresem realizacji 2010-2015, o łącznych nakładach 63.200.000 zł i limitach wydatków w poszczególnych latach: 15.200.000 zł w 2011r. oraz po 12.000.000 zł w dalszych latach. Mając na uwadze powyższe Rzecznik podkreśliła, że na dzień 30 czerwca 2011 r., WPF, ani inny akt nie dawał uprawnień do zaciągnięcia zobowiązania (związanego z wykupem nieruchomości) wykraczającego poza rok budżetowy 2011.

Rzecznik nie podzieliła opinii, iż w niniejszej sprawie może mieć zastosowanie art. 27 ustawy, gdyż stan prawny nieruchomości był znany Miastu już wcześniej i nie może być uznany za sprawę nagłą.

W konkluzji Rzecznik uznała, że Obwiniony dopuścił się naruszenia w sposób nieumyślny, niezachowując ostrożności wymaganej w danych okolicznościach.

Po przeprowadzeniu rozpraw w dniach 7 maja 2012 r., 25 czerwca 2012 r., 7 września 2012 r. RKO przy RIO w (...) wydała orzeczenie, którym uznała Obwinionego winnym zarzucanego mu czynu i wymierzyła mu karę upomnienia oraz obciążyła kosztami postępowania.

W trakcie postępowania przed Komisją ustanowiony w sprawie obrońca Obwinionego złożył pismo, w którym podniósł, że przez upoważnienie, o którym mowa w art. 15 należy rozumieć upoważnienie zgodnie z przepisami prawa finansowego, a nie prawa cywilnego, gdyż inne znaczenie ma upoważnienie do składania oświadczeń woli w imieniu jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu prawa cywilnego i upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu prawa finansowego. Wskazywał, że w pierwszym przypadku chodzi o reprezentację

(pełnomocnictwo), a w drugim zaś o upoważnienie do dysponowania środkami finansowymi jednostki. Podał, że stosowne oświadczenie w imieniu Miasta (...) o woli wykupu przedmiotowej nieruchomości Obwiniony złożył przed notariuszem na podstawie umocowania udzielonego mu przez Prezydenta Miasta (...), wyrażonego w formie aktu notarialnego, a także na podstawie stosownego zarządzenia Prezydenta Miasta (...) z dnia 07.06.2011r. nr 344/2011/P, a dla skuteczności czynności prawnej Skarbnik Miasta (...) 13.06.2011r., działając w trybie art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, złożył stosowne oświadczenie, iż środki pieniężne zostały w budżecie miasta zabezpieczone. Obrońca obwinionego wnosił o uniewinnienie Obwinionego.

RKO przy RIO w Poznaniu za bezsporne uznała, że po zawarciu – w imieniu Miasta (...) – przez Obwinionego umowy nabycia nieruchomości planowana w uchwale budżetowej Miasta (...), jak i planie finansowym Urzędu Miasta (...) kwota 15.227.200 zł została przekroczona o kwotę 3.862.294,62 zł (wydatki wykonane 6.021.630,27 zł plus zobowiązania 13.067 864,35 zł równa się 19.089.494,62 minus planowana kwota 15.227.200 zł daje kwotę 3.862.294,62 zł).

RKO uznała także, że obowiązujący w dniu popełnienia naruszenia stan prawny nie był względniejszy dla sprawcy i dlatego Komisja zastosowała przepisy obowiązujące w dniu orzekania.

Odnosząc się do podmiotowych aspektów odpowiedzialności Obwinionego RKO stwierdziła, że z karty stanowiska pracy Obwinionego Pana (...) przyjętej przez niego w dniu 07.05.2009 r. wynika przy tym, że do Obwinionego należało zapewnienie wykonania uchwał Rady Miasta (...), zarządzeń i poleceń Prezydenta Miasta (...) oraz nadzorującego prace wydziału Zastępcy Prezydenta Miasta (...).

W świetle powyższego RKO uznała, iż wobec wydania zarządzenia Nr 344/2011/P i powierzenia jego wykonania Dyrektorowi Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta (...) i realizacji tego zarządzenia zgodnie z zakresem czynności/obowiązków, określonym w karcie stanowiska pracy oraz udzielonym pełnomocnictwem z dnia 07.01.2011 r., Obwiniony (...), ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ustawy, stosownie do art. 4 ust. 3 pkt 1 tej ustawy (zarówno przed, jak i po zmianie ustawy) oraz art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W ocenie RKO odpowiedzialności tej nie wyłącza udzielenie kontrasygnaty przez Skarbnika Miasta (...). W rozpoznawanej sprawie Obwiniony, uczestniczył przez cały, ponad roczny czas w przygotowaniach do zawarcia umowy, uczestniczył w różnych czynnościach przygotowawczych oraz ostatecznie w podpisaniu umowy. W ocenie RKO w okolicznościach tych powinien być także być zorientowany w kwestiach finansowych i wysokości środków zabezpieczonych na ten cel. Powinien wnikliwie przeanalizować postanowienia uchwały budżetowej, planu finansowego i uchwały w sprawie WPF, skonsultować się ze skarbnikiem co do środków już rozdysponowanych w ramach działu 700 rozdz. 70005 § 6060, przeanalizować regulacje prawne w tym zakresie, a w razie wątpliwości co do nich zapewnić sobie pomoc prawną. Tymczasem Obwiniony – wywodzi RKO - uznając, iż nie jest dyrektorem finansowym nie podjął żadnych czynności w tym zakresie i bazował tylko na oświadczeniu skarbnika. Na podstawie całokształtu orzecznictwa GKO można uznać, iż co do zasady, kontrasygnata skarbnika nie zwalnia Obwinionego z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wymierzając Obwinionemu karę upomnienia RKO nie uwzględniła twierdzeń Obwinionego o znikomej szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych. W ocenie RKO nie pozwalała na to waga naruszonych obowiązków, tj. naruszenie podstawowych zasad gospodarki finansowej oraz wysokość zobowiązania zaciągniętego z przekroczeniem upoważnienia -

kwota 10.852.217,43 zł (przekroczenie 3.862.294,62 zł). RKO nie znalazła także podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary.

Pismem z dnia 22 października 2012 r. powyższe orzeczenie w całości zaskarżył Obwiniony. Orzeczeniu zarzucił:

a) naruszenie art. 19 ust. 1 ustawy, poprzez uznanie, że Obwiniony wypełnił swoim zachowaniem znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 240, poz. 1429) mimo, że zebrany w sprawie materiał dowodowy, zasada swobodnej oceny dowodów, zasady logicznego rozumowania oraz wykładni prawa wskazują, że zachowanie Obwinionego nie wypełnia dyspozycji art. 15 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2011 r. Nr 240, poz. 1429).

b) naruszenie art. 23 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy poprzez przyjęcie, że Obwiniony jest winien popełnienia zarzucanego mu czynu mimo, że z materiału dowodowego ujawnionego podczas rozprawy, w szczególności dokumentu zawierającego kontrasygnatę Skarbnika Miasta (...) wynika, że Obwiniony nie jest winny zarzucanemu mu czynu i działał w usprawiedliwionej nieświadomości bezprawności;

c) naruszenie art. 27 ustawy poprzez uznanie, iż działanie Obwinionego było związane z zaistnieniem zdarzenia losowego mimo, że całość materiału dowodowego ujawnionego podczas rozprawy, w szczególności wysoki stopień prawdopodobieństwa poniesienia przez Gminę Miasto (...) znaczących kosztów finansowych, nie adekwatnych do stopnia rzekomego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego, daje podstawę do stwierdzenia, że działanie Obwinionego objęte było stanem wyższej konieczności.

Obwiniony wniósł o uniewinnienie.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że zdaniem Obwinionego stan faktyczny ustalony przez organ I instancji jest prawidłowy. Jednak podczas postępowania przed organem I instancji i następnie w uzasadnieniu orzeczenia doszło, zdaniem Obwinionego, do naruszenia przepisów dotyczących zarówno sfery prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Mianowicie, ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i niektórych innych ustaw nadano nowe brzmienie artykułowi 15 ustawy: „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych”. Natomiast w chwili popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu treść przedmiotowego przepisu brzmiała: „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych”. Biorąc pod uwagę, że istnieje wyłącznie możliwość ponoszenia odpowiedzialności za czyn określony przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia, zaś opis strony przedmiotowej tego czynu został zmodyfikowany, to należy - zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy - umorzyć postępowanie. Nie ulega wątpliwości, że zmiana treści art. 15 jest znacząca. Wprowadzono inne znamiona czynu zabronionego, co w konsekwencji spowodowało depenalizację zachowania się Obwinionego. Przede wszystkim doszło do wskazania podstawy odpowiedzialności poprzez zastosowanie innych znamion, tj. ustawodawca wprowadził odpowiedzialność za bezprawne zachowanie wbrew ustawie budżetowej, uchwale budżetowej lub planowi finansowemu. Natomiast poprzednio czyn ten penalizował zachowanie polegające na zachowaniu wbrew posiadanemu upoważnieniu lub bez tego upoważnienia. Zatem, w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, uprawnienia do

dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań wynikały również z pełnomocnictw udzielonych na podstawie kodeksu cywilnego (orzeczenie GKO z dnia 6 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-12/14/2002, niepubl.), Obecnie obowiązujący przepis posiada alternatywę rozłączną, która powoduje, że istnieje możliwość postawienia zarzutu Obwinionemu tylko w zakresie działania poza umocowaniami wynikającymi z posiadanych pełnomocnictw. Zebrany w sprawie materiał dowodowy wskazuje, że Obwiniony zrealizował swoje czynności działając w granicach posiadanego pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta (...). Nie działał zatem w ramach uchwały budżetowej, czy planu finansowego. Tym samym niejasna jest argumentacja organu I instancji mająca wykazać, iż Obwiniony skoro, miał odpowiednie zapisy w karcie stanowiska pracy, działał w oparciu o Regulamin Urzędu Miasta (...) a także pełnomocnictwa udzielonego w formie notarialnej, to jest winien popełnienia zarzucanego mu czynu. Taki wywód jest bezpodstawny. Obwiniony nie działał w oparciu o obowiązujące regulaminy, karty stanowiska pracy lecz wyłącznie na podstawie pełnomocnictwa udzielonego na podstawie kodeksu cywilnego. Dlatego też, nie sposób przyjąć, iż Obwiniony swoim zachowaniem wypełnił dyspozycję art. 15 ustawy. W uzasadnieniu odwołania podkreślono, iż zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym Prezydent Miasta (...) jest właściwy do składania oświadczeń woli w imieniu Gminy Miasta (...). Organ ten może także umocować inne osoby do realizacji jego uprawnień. Działanie takie opiera się na przepisach kodeksu cywilnego i jest prawnie dopuszczalne. Potwierdził to np. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia z dnia 3 października 2003 r. (III CZP 63/03, OSNC 2004, nr 12, poz. 188). Odwołujący wskazał, iż karta stanowiska pracy nie daje umocowania do działania w jakiegokolwiek sferze „na zewnątrz” w sprawach majątkowych, gdyż wymagane jest odpowiednie upoważnienie i jest to powszechna praktyka. Co więcej wynika to wprost z przepisów ustaw, a nie karty stanowiska pracy. Idąc dalej, Obwiniony działając w celu realizacji zarządzenia Prezydenta Miasta (...) i w granicach umocowania wynikającego z udzielonego pełnomocnictwa, zwrócił się do Skarbnika Miasta (...) o potwierdzenie, czy są zabezpieczone środki finansowe w budżecie na przedmiotowy cel. Uzyskana kontrasygnata Skarbnika, zdaniem organu I instancji nie zwalnia Obwinionego od odpowiedzialności. Co więcej, wg organu I instancji to Obwiniony winien samodzielnie podjąć wszelkie działania zmierzające do ustalenia czy faktycznie w budżecie czy planie finansowym znajdują się odpowiednie środki finansowe., Zdaniem Odwołującego Obwiniony zachował należyłą staranność zwracając się do Skarbnika Miasta (...). Odmienne stanowisko organu I instancji stoi w sprzeczności z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Przepis ten dotyczy zasad reprezentacji gminy jako osoby prawnej prawa cywilnego. Gmina jest osobą prawną i jako taka działa za pośrednictwem swych organów w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie (art. 38 kodeksu cywilnego). Organem właściwym do gospodarowania mieniem komunalnym jest wójt (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). W myśl art. 46 oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu tym mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Prócz tego przepis ten wymaga, aby oświadczenie woli dotyczyło „zarządu mieniem”. Należy przyjąć, że w kontekście omawianego przepisu przez pojęcie zarządu mieniem należy rozumieć tylko takie działania, które mają za przedmiot nawiązanie, zmianę lub zniesienie prawa własności lub innego prawa majątkowego oraz dotyczą składania oświadczeń woli w imieniu gminy „na zewnątrz”, w formie cywilnoprawnej. Chodzi przy tym wyłącznie o takie czynności w ramach zarządu mieniem, które wymagają wyrażenia woli na zewnątrz, a nie o wszystkie czynności zewnętrzne, które mają aspekt majątkowy (wyrok SN z dnia 11 października 2001 r., II CKN 327/99, LEX nr 52727). Bezsporne jest, że kontrasygnata stanowi potwierdzenie (gwarancję), że gmina dysponuje środkami finansowymi potrzebnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania.

Oznacza także akceptację skarbnika (głównego księgowego budżetu), co do legalności dokonywanych czynności. Dlatego też, argumentacja organu I instancji odnosząca się do kwestii odmiennego stanu faktycznego w przytoczonym przez Obwinionego orzeczeniu GKO nie jest merytorycznym odniesieniem się do tezy tegoż orzeczenia. Poza tym, organ I instancji całkowicie pominął charakter kontrasygnaty i jej rolę w zarządzaniu mieniem komunalnym. Bezsprzecznie organ I instancji winien umotywić w szerszym zakresie kwestię kontrasygnaty i to w kontekście działania przez Obwinionego, w ramach wyłącznie pełnomocnictwa. Dlatego też zasadne jest postawienie tezy o działaniu w usprawiedliwionej nieświadomości. Bezwzględne egzekwowanie zasady, że nieznanostwo norm prawnofinansowych regulujących zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych szkodzi i prowadzioby do obcej współczesnemu prawu penalnemu, opartemu na zasadzie winy, zasady obiektywizacji odpowiedzialności. Dlatego też bład, co do oceny prawnej czynu, nie będy stanowił naruszenia dyscypliny finansowej, pod warunkiem, że nieświadostwo bezprawności określonego działania lub zaniechania była usprawiedliwiona. O tym, czy w danej sprawie nieświadostwo bezprawności była usprawiedliwiona, decydują konkretne okoliczności towarzyszące danemu czynowi. Nie można z góry zakładać, że osoba odpowiedzialna za dysponowanie środkami publicznymi, naruszając prawo, którego nie zna, czyni to umyślnie. Nie można stwierdzić, że godziła się na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skoro była przekonana, że jej czyn takiego naruszenia nie stanowi. W przedmiotowej sprawie okoliczności towarzyszące zawarciu umowy przez Obwinionego posiadającego kontrasygnatę Skarbnika właśnie ukierunkowują na taki kontratyp. Świadostwo bezprawności stanowi natomiast jeden z istotnych warunków zarzucalności zamiaru, od której zależy możliwość przypisania winy na gruncie art. 19 ustawy. Dokonywana ocena nie może jednak ograniczać się do „wiedzy powszechnej”, lecz musi się opierać na zindywidualizowanej ocenie, czy konkretny sprawca, w konkretnych okolicznościach, mógł sobie uświadomić bezprawność przedsięwziętego czynu. Organ I instancji nie podzielił argumentacji Obwinionego, ale jednocześnie ograniczył się w swoim uzasadnieniu do zdawkowych wyjaśnień. Zdaniem Obwinionego organ I instancji nie dokonał analizy całego materiału dowodowego co zaś doprowadziło do błędnej subsumpcji. Istotne jest także, że organ I instancji praktycznie całkowicie pominął kwestię związaną z oceną, czy doszło do wystąpienia zdarzenia losowego. Obwiniony w swoich wyjaśnieniach wskazywał na wysokie zagrożenie poniesienia znaczących kosztów, nieadekwatnych do tych, które wydatkowano. Ten kontratyp bardzo zbliżony jest to stanu wyższej konieczności funkcjonującego w kodeksie karnym. Różnice między tymi obiema instytucjami są dość znaczne, lecz nie ulega wątpliwości, że oba odnoszą się do dysproporcji dóbr (chronionego i poświęconego). Art. 27 ust. 1 ustawy odnosi się do niebezpieczeństwa, wysokiego stopnia prawdopodobieństwa zaistnienia zdarzenia wywołującego większą szkodę niż te, które zostały spożytkowane na jego zapobieżenie lub umniejszenie. Powszechnie przyjęte jest, że niebezpieczeństwo bezpośrednie zachodzi wówczas, gdy istnieje wysoki stopień prawdopodobieństwa naruszenia lub unicestwienia dobra, przy czym zwłoka w podjęciu decyzji o jego ratowaniu może jedynie powiększać zakres niebezpieczeństwa albo prowadzić do natychmiastowego powstania szkody. Nie ulega wątpliwości, że działanie ogólnie Miasta (...) było ukierunkowane na minimalizację szkód jakie mogłaby ponieść gmina, gdyby do zawarcia przedmiotowej umowy nie doszło. Należy podkreślić, iż ustawowe sformułowanie „zdarzenie wywołane przez czynniki zewnętrzne, którego nie można było przewidzieć z pewnością” zbliża definicję zdarzenia losowego z art. 27 ust. 2 ustawy do wypracowanego w doktrynie cywilistycznej i w orzecnictwie Sądu Najwyższego pojęcia siły wyższej (vis maior). Siła wyższa jest rozumiana jako zdarzenie zewnętrzne, niemożliwe do przewidzenia (tj. zdarzenie nieoczekiwane, nadzwyczajne, o nikłym stopniu prawdopodobieństwa pojawienia się w określonej sytuacji), o niemożliwych do przewidzenia następstwach. Organ

I instancji nie uwzględnił zatem wszystkich okoliczności towarzyszących popełnieniu zarzucanego Obwinionemu czynu. Prócz tego, nie odniósł się w żadnej mierze do stopnia niebezpieczeństwa zrealizowania przez Uniwersytet Przyrodniczy w (...) swoich praw jako właściciela. Organ I instancji nie wziął w ogóle pod uwagę zagrożenia finansowego, i to powstałego w wyniku działań niezależnych od Obwinionego czy ogólnie - Gminy Miasta (...). Wszystkie wyżej przytoczone argumenty wskazują wyraźnie, że Obwiniony swoim zachowaniem nie wypełnił dyspozycji normy art. 15 ustawy, a nawet jeśli uznać że do tego doszło z całą pewnością nie uwzględniono całego szeregu okoliczności towarzyszących. Organ I instancji nie odniósł się do kwestii kontratyapu opisanego w art. 27 ust. 1 ustawy, jak również kontrasygnaty Skarbnika. Zdawkowość i lakoniczność argumentów organu I instancji w tym zakresie, zdaniem Obwinionego, nie daje podstaw do uznania wydanego orzeczenia za prawidłowe.

Rozpatrując sprawę GKO zważyła, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie wszystkie poglądy zawarte odwołaniu GKO podziela.

Punktem wyjścia do zgodnego z prawem rozpoznania każdej sprawy dotyczącej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ustalenie, czy Obwiniony został objęty zakresem podmiotowym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonym w art. 4 ustawy. Art. 4 pkt 3 ustawy, w dacie popełnienia naruszenia, miał brzmienie: „Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają pracownicy jednostek sektora finansów, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych”. Wykładni tego przepisu należy dokonać z uwzględnieniem nowelizacji ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r., która obowiązywała w dacie orzekania przez Komisję I instancji. Nowelizacja ta rozszerza podstawę prawną ponoszenia odpowiedzialności, dopuszczając powierzenie obowiązków nie tylko w drodze określonej czynności (powierzenia), ale także odrębną ustawą. Mając na uwadze powyższe, w pierwszej kolejności należy wykazać, że Obwinionemu powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej na podstawie aktu powierzenia. Powierzenie to ma swoje umocowanie w szczególności w art. 53 ust.2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki. Powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej ma więc na celu uświadomienie pracownikowi, że za ewentualne nieprawidłowości w zakresie mu powierzonym, będzie on ponosił odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tak jakby był kierownikiem tej jednostki. Kierownik bowiem jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki (art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej wymaga spełnienia szeregu warunków, z których do istotniejszych należą:

- 1) powierzone obowiązki muszą mieścić się w pojęciu „gospodarka finansowa”,
- 2) powierzone obowiązki muszą być wyraźnie określone,
- 3) powierzenia obowiązków może dokonać wyłącznie kierownik,
- 4) obowiązki muszą zostać powierzone w dokumencie o określonej formie, tj. w odrębnym imiennym upoważnieniu lub w regulaminie organizacyjnym jednostki.

RKO nie zbadała wnikliwie, czy wymienione wyżej warunki zostały spełnione i czy – w konsekwencji – Obwiniony może w ogóle ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja I instancji przytacza w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia fragmenty Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta (...), co

sugeruje, że RKO uznała, że to właśnie regulaminem zostały przypisane Obwinionemu obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Jednakże żaden z przytoczonych fragmentów regulaminu nie wskazuje, że Obwinionemu – jako Zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami UM (...) – przypisano obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Przytoczone sformułowania z Regulaminu, a mianowicie:

- wydziałami kierują dyrektorzy, co czynią przy pomocy swoich zastępców,
- pracownicy Urzędu dokonują czynności w imieniu Miasta (...) na mocy pełnomocnictw udzielonych przez Prezydenta,
- do wydawania dyspozycji uruchomienia środków budżetowych na realizację zadań powierzonych wydziałom na zasadach określonych przez Radę i prezydenta upoważnieni są dyrektorzy oraz osoby przez nich upoważnione,

nie przypisują Zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami UM (...) obowiązków z zakresu gospodarki finansowej. Jak można domniemywać była tego świadoma także Komisja I instancji, skoro – poza Regulaminem – wskazała na kartę stanowiska pracy, z której wynika, iż do osób piastujących to stanowisko należało zapewnienie wykonania uchwał rady Miasta (...), zarządzeń i poleceń Prezydenta Miasta (...) oraz nadzorującego prace wydziału Zastępcy Prezydenta Miasta (...). Jak stwierdza następnie Komisja I instancji „wobec wydania zarządzenia Nr 344/2011/P i powierzenia jego wykonania Dyrektorowi Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta (...) i realizacji tego zarządzenia zgodnie z zakresem czynności/obowiązków określonym w karcie stanowiska pracy oraz udzielonym pełnomocnictwem (...) obwiniony (...) ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...) stosownie do art. 4 ust. 3 pkt 1 tej ustawy (zarówno przed, jak i po zmianie ustawy) oraz art. 53 ust.2 ustawy (...) o finansach publicznych”.

Powyższe ustalenie RKO jest w świetle poczynionych rozważań w oczywisty sposób wadliwe, gdyż należało stwierdzić, że żaden z wyżej wymienionych warunków skutecznego powierzenia Obwinionemu obowiązków w zakresie gospodarki finansowej nie został spełniony. Wymienione zarządzenie Prezydenta Miasta (...) Nr 344/2011P z dnia 7 czerwca 2011 r. zostało wydane w sprawie nabycia nieruchomości zabudowanych położonych przy ul.(...). Nie stanowi ono powierzenia obowiązków w zakresie gospodarki finansowej. Zarządzenie to określa cenę nabycia nieruchomości oraz sposób jej uiszczenia, precyzyjnie wskazując wysokość oraz termin płatności poszczególnych rat. W tej sytuacji nie ma żadnej wątpliwości, że powierzenie wykonania tego zarządzenia, w tym podpisania w imieniu Miasta (...) stosownego aktu notarialnego, komukolwiek z pracowników Urzędu nie będzie oznaczało powierzenia temu pracownikowi obowiązków w zakresie gospodarki finansowej. Pracownik wykonujący to zarządzenie nie decyduje ani o przedmiocie zakupu, ani o cenie, ani o terminie zapłaty, ani o wysokości zaciągniętego zobowiązania. Powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej oznacza upoważnienie do jej prowadzenia. W realiach niniejszej sprawy Obwiniony nie decydował o żadnym z finansowych elementów umowy zakupu nieruchomości, a tym samym nie sposób przyjąć, że to on wykonywał w niniejszej sprawie czynności w zakresie gospodarki finansowej Miasta (...).

RKO zauważa, że do obowiązków Obwinionego należało – zgodnie z kartą stanowiska pracy – wykonywanie uchwał rady Miasta (...), zarządzeń i poleceń Prezydenta Miasta (...). Ta prawdziwa teza nie oznacza jednak, że w ten sposób powierzono pracownikowi obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Gdyby tak było to w istocie każdy pracownik UM (...) miałby powierzone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej gdyż ciążyłby na nim obowiązek wykonywania uchwał Rady Miasta (...), zarządzeń i poleceń Prezydenta, także tych które wywołują skutki finansowe. Taka wykładnia pojęcia „powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej” byłaby w oczywisty sposób wadliwa.

RKO za istotne dla uznania Obwinionego za osobę objętą zakresem podmiotowym uznała też fakt, że Obwiniony działał w niniejszej sprawie na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu w formie aktu notarialnego. Należy jednak uznać, że skoro Prezydent Miasta (...) udzielił pełnomocnictwa do zawarcia określonej umowy, to tym samym uznał, że jej zawarcie należy do jego kompetencji. Bez względu na to kto – jako pełnomocnik – zawarł daną umowę to uczynił to w imieniu i na rzecz Prezydenta Miasta (...).

Przeprowadzona analiza stanu faktycznego i prawnego nie postawia żadnej wątpliwości, że Obwiniony nie jest objęty zakresem podmiotowym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 4 pkt 3 ustawy. Tym samym należało Obwinionego uniewinnić od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych bez konieczności rozpatrywania przedmiotowych znamion zarzuczonego i przypisanego mu czynu. GKO pragnie – w tym zakresie – jedynie podkreślić, że nie podziela też zawartych w odwołaniu odnoszących się do takich kwestii jak zakres art. 15 przed i po nowelizacji, rozumienie terminu „upoważnienie” zawartego w art. 15 ustawy, rozumienie pojęcia „zdarzenia losowego”.

GKO uważa za konieczne podkreślenie, iż niezrozumiała jest – wynikająca z akt sprawy – obawa przedstawienia zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych za czyn opisany w zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny Prezydentowi Miasta (...). Zawiadamiający nie wskazuje, kto jego zdaniem popełnił opisane naruszenie (Przewodniczący RIO w Poznaniu – autor tego zawiadomienia - wskazuje jedynie kto podpisał umowę w imieniu Miasta(...)). Następnie Rzecznik występuje prawidłowo do Prezydenta Miasta o złożenie wyjaśnień aby następnie sformułować wniosek o ukaranie wobec innej – niż Prezydent Miasta – osoby. Z kolei Komisja I instancji próbuje dość lakonicznie uzasadnić podmiotową odpowiedzialność Obwinionego podczas gdy nie powinno budzić wątpliwości wskazanych organów, iż zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych w realiach niniejszej sprawy należy postawić Prezydentowi Miasta (...).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.