

Białystok, 27 marca 2008 r.

Sygn. DFP-RKO-530-2/10/08

Stwierdzam prawomocność

orzeczenia z dniem 5 maja 2008 r.

Orzeczenie

Regionalnej Komisji Orzekającej

w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku

Z-ca PRZEWODNICZĄCEGO
Regionalnej Komisji Orzekającej

Ewa Czołpińska

Na podstawie art. 36 ust.1, art. 51, oraz art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114)

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku w składzie:

Przewodniczący: - Ewa Czołpińska
Członkowie: - Urszula Dunaj
- Helena Pogorzelska
Protokolant: - Joanna Urbańska

po rozpatrzeniu w dniu 27 marca 2008 r. r., przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Barbary Sieńczyło, sprawy:

Eugeniusza Berezowca (zam. 17-100 Bielsk Podlaski, ul. Kościuszki 24 m.6), w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych pełniącego funkcję Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski, obwinionego o:

naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na udzieleniu w 2006 roku z budżetu miasta dotacji celowej w wysokości 75.000,- zł z przeznaczeniem na prace konserwatorsko-restauratorskie przy zabytku - cerkwi p.w. NNMP w Bielsku Podlaskim z naruszeniem trybu jej udzielania, co czyniło jednocześnie wbrew art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) - odpowiedzialnego na zasadach określonych art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 44 pkt 1 ustawy z 30.06.2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8.03.1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

Za zgodność
z oryginałem

SPECIALISTA

Joanna Urbańska

Po zapoznaniu się z wnioskiem o ukaranie złożonym przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, dokumentacją zgromadzoną w aktach sprawy, ustnymi wyjaśnieniami obwinionego i jego pełnomocnika

orzeka:

1. Uznać obwinionego Eugeniusza Berezowca odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.z 2005 r, Nr 14, poz.114 ze zm.), polegające na udzieleniu w 2006 roku z budżetu miasta dotacji celowej w wysokości 75.000,- zł z przeznaczeniem na prace konserwatorsko-restauratorskie przy zabytku - cerkwi p.w. NNMP w Białym Podlaskim z naruszeniem trybu jej udzielania, co czyniło jednocześnie wbrew art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) i przy zastosowaniu, na podstawie art.36 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.z 2005 r, Nr 14, poz.114 ze zm.), nadzwyczajnego złagodzenia kary - odstąpić od wymierzenia kary.
2. Obciążyć obwinionego kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 227,54 zł.

POUCZENIE

Na niniejsze orzeczenie, w terminie 14 dni od daty jego otrzymania, stronom przysługuje prawo wniesienia odwołania, za pośrednictwem tutejszej Komisji, do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

Członkowie Składu Orzekającego:

/-/

/-/



Przewodniczący Składu

/-/

**Za zgodność
z oryginałem**

SPECJALISTA

Joanna Urbańska

Uzasadnienie

Na podstawie wniosku o ukaranie Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn: DFP-Rz-520-88/7/07), Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku zarządzeniem dnia 20. 02. 2008 r. (Sygn. akt: DFP-KO-530-2/3/08) zarządził doręczenie odpisu wniosku o ukaranie obwinionemu Eugeniuszowi Berezowcowi i skierował sprawę do rozpoznania na rozprawie.

We wniosku o ukaranie zarzucono obwinionemu nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez udzielenie w 2006 roku z budżetu miasta dotacji celowej w wysokości 75.000,- zł z przeznaczeniem na prace konserwatorsko-restauratorskie przy zabytku - cerkwi p.w. NNMP w Bielsku Podlaskim z naruszeniem trybu jej udzielania, co czyniło jednocześnie wbrew art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

Z uzasadnienia wniosku wynika, że zawiadomieniem z dnia 16.11.2007r. nr RIO.1.0760-9/07 Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Białymstoku poinformował rzecznika dyscypliny o stwierdzeniu w trakcie przeprowadzonej kontroli gospodarki finansowej w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski nieprawidłowości, która polegała na udzieleniu w 2006 roku z budżetu miasta dotacji celowej w wysokości 75.000,- zł z przeznaczeniem na prace konserwatorsko-restauratorskie przy zabytku -cerkwi p.w. NNMP w Bielsku Podlaskim z naruszeniem trybu jej udzielania.

W trakcie kontroli zbadano prawidłowość zastosowania trybów udzielania dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych innym niż wynikające z przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.). Jak ustalono w 2006 roku udzielona została z budżetu miasta Bielsk Podlaski dotacja w wysokości 75.000,- zł z przeznaczeniem na prace konserwatorsko-restauratorskie przy zabytku - cerkwi p.w. NNMP w Bielsku Podlaskim, wpisanej do rejestru zabytków pod nr 245. Beneficjentem dotacji była Parafia Prawosławna p.w. NNMP w Bielsku Podlaskim. Dofinansowania w powyższej formie udzielił Burmistrz Miasta pan Eugeniusz Berezowiec zawiązując w dniu 3 kwietnia 2006 r. umowę z p.o. proboszcza Parafii. Postanowienia umowy podjęto opierając się na Uchwale Rady Miasta Nr LI/264/06 z dnia 28 lutego 2006 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie Miasta Bielsk Podlaski na 2006 rok.

Ustalenia kontroli potwierdziły stan faktyczny, iż w omawianym przypadku zaistniała inicjatywa ze strony pana Eugeniusza Berezowca, lecz dotyczyła ona jedynie zmian w budżecie na

**Za zgodność
z oryginałem**

SPECJALISTA

Joanna Urbańska

2006 rok uwzględniających kwotę zaplanowanego dofinansowania prac renowacyjno-konserwatorskich zabytkowego obiektu sakralnego. Uchwałą Nr LI/264/06 Rady Miasta z dnia 28.02.2006r. dokonano stosownych zmian, na mocy których zaplanowano wydatki w dziale 921, rozdziale 92120, par. 6230.

Doszło do uchybienia trybu udzielenia dotacji. W tym konkretnym przypadku niezachowanie trybu skutkowało z kolei wyeliminowaniem ustalenia zasad w samej uchwale organu stanowiącego.

W dniu 26 kwietnia 2007 r. została podjęta przez Radę Miasta Bielsk Podlaski Uchwała Nr IX/34/07. Potwierdza to w swoich wyjaśnieniach obwiniony pan Eugeniusz Berezowiec. Podkreślić należy, że uchwała ta mimo, iż odnosi się do udzielania dotacji w zakresie podnoszonym we wniosku, to do omawianej w nim sprawy zastosowania mieć nie może, gdyż podjęto ją po zakończeniu realizacji opisywanego zadania, po wykorzystaniu dotacji oraz po jej rozliczeniu. Podjęcie uchwały nie działa zatem na korzyść już zaistniałego naruszenia art. 8 pkt 1 ustaw o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W swoich wyjaśnieniach złożonych rzecznikowi pan Eugeniusz Berezowiec podkreślił, iż podejmując zakwestionowane czynności działał w przekonaniu, że wskazana wcześniej uchwała Nr LI/264/06 z dnia 28.02.2006 r., stanowi podstawę do zawarcia umowy z beneficjentem i w konsekwencji podstawę do udzielenia rzeczowej dotacji.

Ponadto obwiniony dodał, iż dopiero na skutek wszczęcia postępowania wyjaśniającego powziął wiedzę na ten temat, że zastosowany tryb nie jest wystarczającym do udzielenia dotacji.

Na posiedzeniu w dniu 27 marca 2008 r.. Komisja ustaliła, co następuje:

Na rozprawę stawiał się osobiście obwiniony Pan Eugeniusz Berezowiec wraz z pełnomocnikiem Panem Bogdanem Niewińskim. Wyjaśnienia złożone przez obwinionego i jego pełnomocnika w całej rozciągłości potwierdziły opisany we wniosku o ukaranie stan faktyczny.

Ponadto obwiniony wyjaśnił, iż w 2005 roku udzielono dotacji kościołowi katolickiemu i prawosławnemu. Kościół katolicki rozliczył tę dotację, a kościół prawosławny, w związku z zastrzeżeniami konserwatora zabytków, zwrócił. W 2006 roku na sesji, po ostrej dyskusji dotyczącej przyznawania dotacji, udzielono dotację kościołowi prawosławnemu w wysokości 75.000 zł. Obwiniony podkreślił, że Miasto Bielsk Podlaski jest bardzo trudnym miastem pod względem wyznaniowym. Odnośnie braku uchwały Rady Miejskiej w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji Eugeniusz Berezowiec wyjaśnił, iż nie było takiej uchwały w dniu przyznawania dotacji, ale sprawa była rozpatrywana. Wpłynęło pismo z kościoła, na co są potrzebne pieniądze, nie dyskutowano na ten temat tylko przydzielono dotację. Dodał, że były przeprowadzane kontrole w tym zakresie i nikt nie wnosił zastrzeżeń.

Za zgodność
z oryginałem

SPECJALISTA

Joanna Urbańska

Pełnomocnik obwinionego stwierdził, iż brak jest podstaw do przyjęcia przez burmistrza odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na udzieleniu dotacji z naruszeniem trybu jej udzielania. Jego zdaniem, zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych, podstawą udzielenia dotacji z budżetu jest umowa i taka umowa została zawarta, natomiast wątpliwości budzi podstawa formalna udzielenia takiej dotacji. Zdaniem Pełnomocnika można przyjąć dwie takie podstawy. Pierwsza to art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zgodnie z którym można przekazać dotację na wniosek. Drugą podstawą jest art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Oba tryby różnią się od siebie. Jeżeli przyjmiemy się za podstawę art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to należy zwrócić uwagę na to, że przepis ten jest bardzo ogólnikowy. Stanowi on, że decyzję o udzieleniu dotacji ma podjąć organ stanowiący oraz określić warunki, tryb i zasady. Przepis nie precyzuje jakie warunki powinny być określone, nie wskazuje również czy ma to nastąpić w uchwale zmieniającej budżet czy też w oddzielnej uchwale. W uchwale z 2006 roku, zdaniem obwinionego i jego pełnomocnika, zostały spełnione te warunki, gdyż w części opisowej uchwały jest zapis „ustala się dotację celową w kwocie 75.000 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie prac renowacyjno-konserwatorskich w najstarszej cerkwi w kwocie...” Zgodnie z tym zapisem warunki określone art. 81 zostały spełnione. Ustalono jaką kwotę, na co i komu. Ponadto pełnomocnik dodał, że jeżeli przepis nie określa minimalnych zasad jakie powinny być zdefiniowane w uchwale, trudno zarzucić, że Rada Miejska nie zawarła tych zasad w uchwale. W dalszej kolejności Burmistrz zawarł umowę o dotację z beneficjentem, w której zawiera szczegółowe warunki, które są standardowe. Innych warunków ustalić nie może, gdyż sposób rozliczenia dotacji jest utrwalony i jest stosowany wobec wszystkich beneficjentów. Uchwała Rady Miejskiej w tym zakresie powtarzałaby pewnie zapisy przepisów szczególnych. Przedmiotowa dotacja została przekazana, wykorzystana i rozliczona zgodnie z umową. Końcowo pełnomocnik zauważył, że decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje organ stanowiący a nie Burmistrz. Burmistrz tylko przygotowuje wniosek, a Rada określa zasady.

Komisja po zapoznaniu się z zebraniem materiałem dowodowym oraz wnikliwej analizie wyjaśnień obwinionego i jego pełnomocnika, zważyła co następuje:

Ustawa o finansach publicznych w art. 176 ust. 2 określa, iż samorząd chcąc udzielić dotacji z budżetu jednostce spoza sektora finansów publicznych na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki samorządu, ma obowiązek postępować wedle przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zgodnie z punktem 13 art. 4 ust. 1 wspomnianej ustawy zadaniem publicznym jest właśnie ochrona dóbr kultury i tradycji, a jego realizacja mieści się w katalogu zadań własnych gminy, co wymieniono w art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z 8.03.1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Za zgodność
z oryginałem

SPECJALISTA

Joanna Urbańska

Zasadą jest, iż wspieranie oraz powierzanie zadań publicznych, o których mowa w katalogu art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie następuje na drodze otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia zadania, co stanowi art. 11 ust. 2 tej ustawy. W omawianym przypadku odmienny tryb powierzenia wykonania zadania publicznego określa art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Stanowi on, iż dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Taki dokładniej jest tryb właściwy udzieleniu dotacji, o której mowa we wniosku. Zaś inicjatorem podjęcia uchwały jest burmistrz, jako osoba, na którą ustawa o samorządzie gminnym nakłada obowiązek przygotowania projektu uchwały, o czym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 1.

W świetle przywołanych przepisów Komisja, nie podzieliła poglądu pełnomocnika i obwinionego, którzy przyjęli, że dokonanie odpowiednich zmian w budżecie i odpowiednie ich uzasadnienie – stanowiło określenie zasad udzielania dotacji. Zdaniem Składu Orzekającego, określenie przez organ stanowiący zasad udzielania dotacji, polega na ustanowieniu ogólnych norm skierowanych do wszystkich podmiotów zainteresowanych uzyskaniem dotacji, a nie jak twierdzi pełnomocnik wskazanie „kwoty na co i komu”. Zatem, w świetle obowiązujących przepisów samodekonanie przeniesień w budżecie i zaplanowanie udzielenia dotacji, zdaniem Komisji, nie stanowi samoistnej podstawy do jej udzielenia. Takie stanowisko wyraziła również GKO w orzeczeniu wydanym w dniu 16.01.2003 r. (DF/GKO/Odw.-121/157/2002), gdzie stwierdza, że „brak ustalonych przez Radę Powiatu zasad udzielania dotacji wykluczał możliwość jej udzielenia. Zaplanowanie jej w budżecie nie legalizuje decyzji Zarządu.” Takie orzeczenie mimo upływu czasu nadal jest aktualne, bowiem przepisy dotyczące określania zasad udzielania dotacji podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych nie uległy zmianie (poprzednio art.118 w zw. z art.7, ustawy o finansach publicznych a obecnie art.176 w zw. z art.131 ustawy o finansach publicznych). Reasumując, potwierdzony stan faktyczny oraz zebrany materiał dowodowy jednoznacznie wskazują, że Rada Miejska w Bielsku Podlaskim, przed udzieleniem rozpatrywanej w sprawie dotacji, nie ustaliła zasad udzielania dotacji w oparciu o art.81 ustawy o ochronie zabytków – uczyniła to dopiero w dniu 26 kwietnia 2007 r. Burmistrz nie wystąpił z wnioskiem o ustalenie takich zasad (art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym) i udzielił dotacji z naruszeniem przewidzianego trybu, bowiem należy wskazać, iż sam tryb udzielenia dotacji określają wyraźnie przytoczone przepisy i to właśnie niedostosowanie się do ich procedury skutkowało naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, natomiast już jako skutek należy poczytać brak ustalenia przez upoważniony organ zasad w kwestii udzielenia dotacji. Ponadto Skład Orzekający, odnosząc się do argumentów przytoczonych przez pełnomocnika, zwrócił uwagę, że o ile art.12 ustawy o dła-

Za zgodność
z oryginałem

SPECIALISTA

Joanna Urbańska

halności pożytku publicznego i o wolontariacie zezwala na udzielenie dotacji na wniosek podmiotu zainteresowanego, to i tak w ust. 2 pkt 2 przepis ten nakazuje stosowanie art.11 ust.2 ustawy. Jest to dodatkowy argument przemawiający za tym, że w tym konkretnym przypadku należało zastosować art. 81 ustawy o ochronie zabytków.

Skład Orzekający, związany wnioskiem o ukaranie, nie rozpatrywał dalszego trybu udzielania dotacji, na który powoływał się pełnomocnik i obwiniony, tzn. udzielania dotacji w oparciu o podpisaną umowę i prawidłowe jej rozliczenie – nie stanowiło to przedmiotu zarzutów skierowanych w stosunku do Obwinionego. Natomiast stanowi okoliczność mającą wpływ na wymiar kary.

Wobec przytoczonych argumentów Skład Orzekający uznał, iż w wyniku braku staranności w wykonywaniu ciężących na osobie burmistrza miasta obowiązków polegających na dostosowaniu podejmowanych działań do obowiązujących przepisów prawnych Pan Eugeniusz Berezowiec nieumyślnie popełnił zarzucany mu czyn. Taki brak staranności w działaniach Obwinionego był wynikiem błędnego przekonania o spełnieniu wszystkich wymogów przewidzianych przepisami, będących podstawą do udzielenia dotacji oraz błędnej interpretacji przepisów ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie. Obwiniony nie miał świadomości, że narusza przepisy i nie działał ani w zamiarze bezpośrednim ani ewentualnym. Jednak, zgodnie z art. 23 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nieświadomość tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie wyłącza odpowiedzialności, chyba że nieświadomość była usprawiedliwiona. Nie może być usprawiedliwieniem brak znajomości przepisów dotyczących zasad gospodarowania środkami publicznymi. Taki pogląd został ugruntowany w orzecznictwie GKO, i tak GKO stwierdza, że "kierownik jednostki, z racji pełnionej funkcji, powinien znać zasady wydatkowania środków publicznych i konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinien dokładnie przeanalizować przepisy przed podjęciem decyzji, nie ograniczając się do dania wiary jednej opinii lub tej opinii, która była zgodna z jego oczekiwaniami" (orzeczenie GKO z dnia 26 lipca 2004 r., DF/GKO/Odw.-32/43-45/RN-10-12/2004/521, niepublikowane).

Biorąc pod uwagę nieumyślność działania Pana Eugeniusza Berezowca, dotychczasową jego niekaralność oraz fakt, że dotacja została przekazana w oparciu o umowę i rozliczona w zgodzie z przyjętymi zasadami, a zatem doszło do formalnych uchybień w zakresie zasad i trybu udzielania dotacji, nie nastąpił uszczerbek w finansach publicznych, a co za tym idzie szkodliwość czynu była niewielka – Skład Orzekający stosując art.36 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych postanowił o odstąpieniu od ukarania.

Przewodniczący Składu

La. zgłoszeń
z oryginałami

SPECJALISTA

Urbańska