

**UCHWAŁA NR LXXX/404/2023  
RADY MIASTA GOLUBIA-DOBRZYŃIA**

z dnia 20 września 2023 r.

**w sprawie przekazania informacji do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych**

Na podstawie Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, 572) oraz art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z póź. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuję się informację do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, właściwego w sprawach rozpatrywanych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, w sprawie Zarządzenia Nr 27/AT/2023 o przekazaniu informacji o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wydanego w dniu 26 czerwca 2023 r., w brzmieniu określonym załącznikiem do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Golubia-Dobrzyńia.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta  
Golubia-Dobrzyńia

**mgr Łukasz Pietrzak**

Załącznik do uchwały Nr LXXX/404/2023

Rady Miasta Golubia-Dobrzynia

z dnia 20 września 2023 r.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy pismem z dnia 26.06.2023 r. poinformował Radę Miasta Golubia-Dobrzynia o wydaniu *Zarządzenia Nr 27/AT/2023 o przekazaniu informacji o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.*

Na podstawie art. 95 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych rzecznik dyscypliny wskazał, że organ sprawujący nadzór nad jednostką, który otrzymał przedmiotową informację zobowiązany jest przekazać rzecznikowi dyscypliny w terminie 90 dni od dnia jej otrzymania, informację o podjętych w tej sprawie działaniach a następnie informować go o dalszych czynnościach w sprawie i ich wynikach.

Rzecznik dyscypliny poprosił o udzielnie informacji poprzez::

- 1) przedstawienie udokumentowanych na piśmie wyjaśnień na temat zastosowanej w latach 2016-2017 oraz w latach 2018-2022 metody i procedury wyłonienia podmiotu do świadczenia usługi sprzątnia miasta i utrzymania zieleni w mieście Golub-Dobrzyń we wskazanych informacji skarżącego wraz z uzasadnieniem trafności celowości dokonanego wyboru świadczenia tej usługi, w tych latach.

Udzielając odpowiedzi na powyższe wskazuje się, że gmina przy wykonywaniu swoich zadań ma możliwość korzystania z różnych instrumentów prawnych, przewidzianych przez prawo publiczne i prywatne. Co do zasady, prawo przyznaje gminie swobodę decydowania o sposobie i formie wykonywania zadań własnych. Gminy wykonują zadania własne w oparciu o zasady wynikające z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Mając na uwadze powyższe akty, gmina może wykonywać swoje zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) lub za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Co istotne, realizacja zadań gminy poprzez własny wydział lub jednostkę organizacyjną nie stanowi w świetle przepisów Prawa zamówień publicznych, udzielenia zamówienia publicznego a tym samym nie można mówić o naruszeniu zasady konkurencyjności. Tylko na marginesie zauważyć należy, że zgodnie z orzecznictwem nawet utworzenie spółki prawa handlowego (np. spółki z o.o.) i wyposażenie jej w określony majątek samorządu w celu wykonywania przez spółkę zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi, w świetle przepisów Prawa zamówień publicznych, udzielenia zamówienia publicznego. Ustawa nie ma zatem zastosowania do takiego sposobu wykonywania zadań własnych gminy.

Tym samym wybór sposobu i formy wykonywania zadań własnych należy do danej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęty model realizacji zadań gminy (poprzez utworzenie do tego celu wydziału) jest nie tylko zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, ale i powszechnie przyjęty w innych samorządach, nawet sąsiednich.

**Z uwagi na fakt, iż usługi sprzątnia miasta i utrzymania zieleni realizowane są samodzielnie przez Gminę Miasto Golub-Dobrzyn za pomocą wyodrębnianego wydziału Urzędu Miasta nie dokonano we wskazanych przez skarżącego okresie procedury wyłonienia podmiotu do świadczenia usług sprzątnia miasta i utrzymania zieleni w mieście Golub-Dobrzyń.**

przedłożenie kompletnej dokumentacji z przeprowadzonego postępowania o udzielnie zamówienia publicznego na świadczenie przedmiotowej usługi sprzątnia miasta i utrzymania zieleni,

- 2) wskazaniem zastosowanego trybu udzielenia zamówienia publicznego, zakończonego zawarciem umowy na świadczenie przedmiotowej usługi. W przypadku podjęcia innych niekonkurencyjnych działań, w wyniku których dokonano zlecenia tej usługi rzecznik dyscypliny poprosił o złożenie stosownych dokumentów na tą okoliczność i złożenia pisemnych wyjaśnień.

Udzielając odpowiedzi na powyższe wskazuje się, że gmina przy wykonywaniu swoich zadań ma możliwość korzystania z różnych instrumentów prawnych, przewidzianych przez prawo publiczne i prywatne. Co do

zasady, prawo przyznaje gminie swobodę decydowania o sposobie i formie wykonywania zadań własnych. Gminy wykonują zadania własne w oparciu o zasady wynikające z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Mając na uwadze powyższe akty, gmina może wykonywać swoje zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) lub za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Co istotne, realizacja zadań gminy poprzez własny wydział lub jednostkę organizacyjną nie stanowi w świetle przepisów Prawa zamówień publicznych, udzielenia zamówienia publicznego a tym samym nie można mówić o naruszeniu zasady konkurencyjności. Tylko na marginesie zauważyć należy, że zgodnie z orzecznictwem nawet utworzenie spółki prawa handlowego (np. spółki z o.o.) i wyposażenie jej w określony majątek samorządu w celu wykonywania przez spółkę zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi, w świetle przepisów Prawa zamówień publicznych, udzielenia zamówienia publicznego. Ustawa nie ma zatem zastosowania do takiego sposobu wykonywania zadań własnych gminy.

Tym samym wybór sposobu i formy wykonywania zadań własnych należy do danej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęty model realizacji zadań gminy (poprzez utworzenie do tego celu wydziału) jest nie tylko zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, ale i powszechnie przyjęty w innych samorządach, nawet sąsiednich.

**Z uwagi na fakt, iż usługi sprzątnięcia miasta i utrzymania zieleni realizowane są samodzielnie przez Gminę Miasto Golub-Dobrzyń za pomocą wyodrębnianego wydziału Urzędu Miasta nie przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego we wskazanym przez wnioskodawcę okresie na świadczenie przedmiotowej usługi sprzątnięcia miasta i utrzymania zieleni.**

Ponadto zauważyć należy, że regionalna izba obrachunkowa kontroluje gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych izba sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonuje kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Tym samym wydatki ponoszone przez Gminę Miasto Golub-Dobrzyń podlegają corocznej kontroli dokonywanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, również te, które ponoszone są przez Urząd Miasta Golubia-Dobrzynia i wydziały w nim funkcjonujące.

W ramach corocznej kontroli sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Golubia-Dobrzynia za lata 2016-2017, a także kolejne lata, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy nie stwierdziła jakichkolwiek naruszeń dyscypliny finansów publicznych w zakresie wydatków ponoszonych w związku z funkcjonowaniem Wydziału Utrzymania Dróg i Czystości, a także utworzonego w jego miejsce Wydziału Gospodarczego. Co więcej, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy dokonała kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta Gminy Golub-Dobrzyń w 2017 roku oraz 2021 roku. Podkreślić należy, że te obligatoryjne kontrole, które dokonywane są co najmniej raz na cztery lata, miały na celu przeprowadzanie, w sposób pełny i kompletny, badania prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez organy Gminy Miasta Golub-Dobrzyń. Kontrole przeprowadzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy zarówno w 2017 roku, jak i w 2021 roku nie wykazały nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków finansowych na funkcjonowanie wskazanych wydziałów – Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy nie dostrzegła również nieprawidłowości czy też naruszeń dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie.

3) przedłożenie także kserokopii prowadzonych i rozstrzygniętych postępowań karnych będących przedmiotem informacji o rzekomym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzynia (postępowanie II K 83/18 wskazane w piśmie i inne jeżeli takowe istnieją).

**Nie prowadzone są postępowania karne, których przedmiotem byłoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzynia. We wskazanym postępowaniu Sąd wydał wyrok orzekając Skarżącego winnym popełnienia czynu z art. 212 § 1 kk, który to wyrok został poddany do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie jego odpisu na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Golubia-Dobrzynia.**

Dodatkowo Rada Miasta wskazuje, że w dniu 6 czerwca 2023 r. wpłynęła do Biura Rady Miasta Golubia-Dobrzynia „Skarga na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Mariusza Piątkowskiego – Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzynia” złożona przez mieszkańca miasta. Treść złożonej skargi była tożsama z treścią skargi skarżącego złożonej do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.

Skarga ta była przedmiotem dyskusji na posiedzeniach Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Golubia-Dobrzynia. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Golubia-Dobrzynia po wnikliwej analizie jak również biorąc pod rozwagę w/w aspekty, wydała opinię, iż skarga mieszkańca miasta na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Golubia Dobrzynia Mariusza Piątkowskiego jest bezzasadna.

W wydanej opinii Komisja Skarg, Wniosków i Petycji wskazała, że ustawodawca w przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie przewidział jednakże ani środka prawnego w postaci skargi osoby fizycznej do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego a tym samym trybu rozpatrzenia wszelkich informacji od osób trzecich skierowanych bezpośrednio do jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Jednakże rozpatrzenie takiej skargi możliwe jest w oparciu o art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Komisja wskazała, że prawidłowy sposób postępowania podmiotu, do którego informację skieruje rzecznik, sprowadza się więc do ustalenia przez ten organ stanu faktycznego i poddanie go ocenie w kontekście norm prawnych, w tym regulacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, celem stwierdzenia zasadności złożenia zawiadomienia. Organy do, których informacje skieruje rzecznik dyscypliny badają stan faktyczny sprawy i albo przesyłają do rzecznika informację o podjętych w sprawie działaniach, czynnościach ich wynikach albo składają zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Tym samym z treści art. 93 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika obowiązek zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez ściśle określone organy.

Komisja uznała, że fakt iż pismo o tożsamej treści skierowane zostało do Regionalnej Izby Obrachunkowej nie wyklucza rozpatrzenia pisma przez radę miasta jako skargi na działania burmistrza w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie gminnym przy uwzględnieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących skarg w tym sposobu i terminu załatwienia skargi oraz zawiadomienia o załatwieniu skargi.

Komisja Skarg Wniosków i Petycji wskazała, że zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przedawnienie karalności naruszenia dyscypliny finansów publicznych wynosi trzy lata od czasu jego popełnienia. Kwestię ustalenia czasu popełnienia naruszenia rozstrzyga natomiast art. 21 wskazanej ustawy, zgodnie z którym naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany. Dla naruszeń dyscypliny finansowej polegającej na działaniu - początkiem biegu terminu przedawnienia jest dzień, w którym doszło do karalnego działania, natomiast dla naruszeń dyscypliny finansów publicznych popełnionych z zaniechania- termin przedawnienia karalności jest liczony od dnia następnego po ostatnim dniu, w którym należało dokonać zaniechanego działania.

Istota instytucji przedawnienia, uregulowanej w art. 38 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polega na ustawowej rezygnacji z karnania lub wykonania kary w związku z upływem znacznego czasu. Ustawodawca wprowadził instytucję, przedawnienia m.in. z uwagi na fakt, iż upływem czasu coraz trudniejsze staje się zrealizowanie zasady prawdy, czyli ustalenia wszystkich okoliczności faktycznych naruszenia dyscypliny, pojawiają się przeszkody w dotarciu do źródeł i środków dowodowych, np. w wyniku zniszczenia lub zagubienia dokumentacji albo zacierania się zdarzenia w pamięci ewentualnych świadków. W konsekwencji zwiększa się ryzyko błędu w przypisaniu odpowiedzialności.

Trzyletni termin przedawnienia karalności jest okresem wyznaczonym zawiadamiającemu do ujawnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych i sformułowania zawiadomienia, a rzecznikowi dyscypliny- do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. Po upływie tego terminu sprawca naruszenia nie może być ukarany za popełniony czyn. Przedawnienie stanowi ujemną przesłankę dochodzenia odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jest ona uwzględniona z urzędu, w każdej fazie postępowania, przez organy właściwe w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W aspekcie materialnoprawnym przedawnienie uchyla karalność, dochodzi do zaniechania karalności. Skutkiem procesowym przedawnienia jest zakaz wszczynania postępowania i nakaz umorzenia postępowania wszczętego, co wynika z art. 78 ust.1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stwierdzenie przedawnienia oznacza brak możliwości wszczęcia postępowania lub umorzenia wszczętego postępowania bez względu na jego etap (postępowanie przed rzecznikiem, przed komisją orzekającą, przed GKO). Jeśli rzecznik otrzyma zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych,

które się przedawniło lub jeżeli przedawnienie nastąpi w czasie wykonywania czynności sprawdzających powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia wyjaśniającego.

Komisja Skarg Wniosków i Petycji wskazała, że w skardze złożonej przez mieszkańca mowa o działaniach, które miały miejsce w latach 2017-2018. W chwili obecnej, biorąc pod uwagę okres przedawnienia określony w art. 38 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeśli nawet doszło do popełnienia czynu naruszenia dyscypliny finansów przez Burmistrza w latach 2017-2018, to karalność tych czynów uległa przedawnieniu z mocy prawa.

Ponadto Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Golubia-Dobrzynia po wnikliwej analizie, jak również biorąc pod rozwagę pozostałe aspekty, wydała opinię iż skarga mieszkańca miasta na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Golubia Dobrzynia jest bezzasadna.

**Na Wspólnym Posiedzeniu Komisji Stałych Rady Miasta Golubia-Dobrzynia w dniu 12 września 2023 r. radni Rady Miasta Golubia-Dobrzynia uznali, że nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych a tym samym brak jest podstaw do złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z przyczyn wskazanych w opinii wydanej przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji z dnia 12.09.2023 r. Tym samym załącza się do niniejszej uchwały Opinię wydaną przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji z dnia 12.09.2023 r.**

Załączniki:

Nr 1 – Opinia wydana przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji z dnia 12.09.2023 r.

Załącznik Nr 1 do uchwały Nr LXXX/404/2023  
Rady Miasta Golubia-Dobrzynia  
z dnia 20 września 2023 r.

W dniu 5 czerwca 2023 roku do Rady Miasta Golubia-Dobrzynia wpłynęła skarga złożona przez mieszkańca Golubia-Dobrzynia zatytułowana: „Skarga na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Mariusza Piątkowskiego – Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzynia”.

Na posiedzeniu w dniu 31 sierpnia 2023 r. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji działając na podstawie Statutu Miasta Golubia-Dobrzynia, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zapoznała się z treścią skargi.

W piśmie tym mieszkaniec przedstawił szereg twierdzeń, które jego zdaniem świadczą o naruszeniu przez Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzynia Mariusza Piątkowskiego dyscypliny finansów publicznych. Mieszkaniec zarzucił, że utworzenie Wydziału Utrzymania Dróg i Czystości zamiast przeprowadzenia przetargu i dokonanie wyboru zewnętrznego podmiotu na oczyszczanie miasta stanowi nieprawidłowe wydatkowanie środków publicznych na sprzątanie i utrzymanie zieleni w Golubiu-Dobrzyniu – w tym zakresie mieszkaniec zarzucił naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Pismo zostało złożone do Rady Miasta Golubia-Dobrzynia, przy czym wynika z niego, że pismo tożsamej treści zostało złożone również do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.

Z uwagi na okoliczność, iż w piśmie przedłożonym Radzie Miasta podnoszone są zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych w pierwszej kolejności należałoby ustalić, czy ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przewiduje środek prawny o nazwie „Skarga na naruszenie dyscypliny finansów publicznych” skierowany do rady miasta przez osobę fizyczną, a także tryb rozpatrzenia takiego środka prawnego.

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Ustawodawca przyjął model, zgodnie z którym rzecznik nie działa z urzędu, a jedynie „na wniosek”, tj. po otrzymaniu zawiadomienia o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Model ten zakłada, że zawiadomienie musi spełniać wymogi formalne określone w art. 91 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz musi zostać skierowane do rzecznika przez jeden z podmiotów uprawnionych i enumerowanych wymienionych w art. 93 ust. 1 ustawy (określającym zamknięty katalog ”zawiadamiających”, tj.:

- 1) kierownik jednostki sektora finansów publicznych,
- 2) kierownik podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne,
- 3) organ sprawujący nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych
- 4) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego
- 5) 4a) komisja stała organu stanowiącego samorządu terytorialnego
- 6) organ kontroli lub kierownik jednostki prowadzącej kontrolę jednostki sektora finansów publicznych.
- 7) dysponent przekazujący środki publiczne jednostce sektora finansów publicznych lub podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych,
- 8) organ założycielski jednostki sektora finansów publicznych.

Powyższe podmioty są uprawnione tym samym do skierowania oficjalnego zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o zaistniałym naruszeniu. Oznacza to, że warunkiem zainicjowania przez oskarżyciela czynności zmierzających do wyegzekwowania odpowiedzialności jest otrzymanie przez niego

zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, pochodzącego od ustawowego wskazanego podmiotu i zawierającego określoną minimalną treść zawiadomienia.

Wszelkie inne podmioty nie są uprawnione do złożenia zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych a kierowane przez inne podmioty jakiegokolwiek zawiadomienia, pisma skargi itp., traktowane są jako informacje o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

Jeżeli do rzecznika wpłynie pismo o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, ale od podmiotu niewymienionego w art. 93 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rzecznik jest obowiązany traktować ten dokument jako informację o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, do której ma zastosowanie art. 95 ustawy. Informację taką rzecznik przekazuje kierownikowi jednostki, której ona dotyczy, oraz organowi sprawującemu nadzór nad tą jednostką. Informacja musi dotyczyć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ocena jej treści na etapie złożenia jest utrudniona, ale wystarczające jest uprawdopodobnienie możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, aby nadać bieg postępowaniu.

Podmioty, które otrzymały informację od rzecznika są obowiązane przekazać rzecznikowi dyscypliny, w wyznaczonym przez niego terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące i nie krótszym niż miesiąc, informację o podjętych w tej sprawie działaniach, a następnie informować go o dalszych czynnościach w sprawie i ich wynikach. Obowiązek ten wygasa, gdy złożą zawiadomienie o naruszeniu. Prawidłowy sposób postępowania podmiotu, do którego informację skieruje rzecznik, sprowadza się więc do ustalenia przez ten organ faktycznego i poddanie go ocenie w kontekście norm prawnych, w tym regulacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, celem stwierdzenia zasadności złożenia zawiadomienia. Organy do, których informacje skieruje rzecznik dyscypliny dysponują niezbędnymi środkami, aby stwierdzić, czy występują przesłanki złożenia zawiadomienia. Mają dostęp do dowodów, który wynika z faktu ich posiadania przez jednostkę, której informacja dotyczy, oraz uprawnień organu nadzoru. Tym samym organy te badają stan faktyczny sprawy i albo przesyłają do rzecznika informację o podjętych w sprawie działaniach, czynnościach i ich wynikach albo składają zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Powyższe wywody dotyczą sytuacji, gdy informacja wpływa do rzecznika dyscypliny finansów publicznych a następnie jest przekazywana przez rzecznika dyscypliny do danych organów. Ustawodawca w ustawie nie wskazał natomiast na tryb rozpatrzenia pisma, które skierowane zostały do rady miasta a zawierałoby informacje o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, byłoby oznaczone jako „skarga na naruszenie dyscypliny finansów publicznych” co ma miejsce w analizowanym stanie faktycznym.

Niemniej jednak z treści art. 93 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika obowiązek zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez ściśle określone organy. Zawiadomienie należy złożyć „niezwłocznie”. Jak wynika z ustawy, m.in. organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego lub komisje stałe organu stanowiącego (a nie poszczególni radni, grupa radnych czy przewodniczący rady) są uprawnieni do złożenia zawiadomienia w sytuacji ujawnienia okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Złożenie zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych powinno być poprzedzone podjęciem stosownej uchwały. Jeśli uchwała zawiera treść zawiadomienia, osoba przekazująca (realizująca) ją jest związanej zakresem uchwały. Przewodniczący rady jednostki samorządu terytorialnego lub komisji stałej rady jednostki samorządu terytorialnego działa jedynie w zakresie wykonania uchwały.

Ustawodawca w przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie przewidział jednakże ani środka prawnego w postaci skargi osoby fizycznej do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego a tym samym trybu rozpatrzenia wszelkich informacji od osób trzecich skierowanych bezpośrednio do jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Jednakże rozpatrzenie takiej skargi możliwe jest w oparciu o art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Wobec powyższego mając na uwadze, że z oznaczenia pisma złożonego przez mieszkańca miasta jak i z jego treści wynika, że stanowi ono skargę na działania burmistrza (w niniejszej sprawie w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych) a ponadto skierowane zostało do organu, który uprawniony jest do rozpatrywania skarg na działania burmistrza tj. do rady miasta zasadne jest rozpatrzenie pisma jako skargi na działanie burmistrza. Zgodnie z art. 18b ustawy o samorządzie gminnym rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym

celu powołuje się komisje skarg, wniosków i petycji. Fakt, że pismo o tożsamej treści skierowane zostało do Regionalnej Izby Obrachunkowej nie wyklucza rozpatrzenia pisma przez radę miasta jako skargi na działania burmistrza w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie gminnym przy uwzględnieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących skarg w tym sposobu i terminu załatwienia skargi oraz zawiadomienia o załatwieniu skargi.

Rada Miasta Golubia-Dobrzynia rozpatrując niniejszą skargę ustala czy przedstawione informacje stanowią ujawnienie okoliczności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych a w konsekwencji, czy zaistniał obowiązek złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 93 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Mając na uwadze, że przedmiotem skargi jest zarzut ewentualnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez burmistrza miasta, rozpatrując skargę należy zweryfikować podnoszone w niej twierdzenia w tym zakresie. Rada Miasta jest podmiotem uprawnionym do ewentualnego złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji wskazuje, że zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przedawnienie karalności naruszenia dyscypliny finansów publicznych wynosi trzy lata od czasu jego popełnienia. Kwestię ustalenia czasu popełnienia naruszenia rozstrzyga natomiast art. 21 wskazanej ustawy, zgodnie z którym naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany. Dla naruszeń dyscypliny finansowej polegającej na działaniu - początkiem biegu terminu przedawnienia jest dzień, w którym doszło do karalnego działania, natomiast dla naruszeń dyscypliny finansów publicznych popełnionych z zaniechania- termin przedawnienia karalności jest liczony od dnia następnego po ostatnim dniu, w którym należało dokonać zaniechanego działania.

Istota instytucji przedawnienia, uregulowanej w art. 38 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polega na ustawowej rezygnacji z karności lub wykonania kary w związku z upływem znacznego czasu. Ustawodawca wprowadził instytucję, przedawnienia m.in. z uwagi na fakt, iż upływem czasu coraz trudniejsze staje się zrealizowanie zasady prawdy, czyli ustalenia wszystkich okoliczności faktycznych naruszenia dyscypliny, pojawiają się przeszkody w dotarciu do źródeł i środków dowodowych, np. w wyniku zniszczenia lub zagubienia dokumentacji albo zacierania się zdarzenia w pamięci ewentualnych świadków. W konsekwencji zwiększa się ryzyko błędów w przypisaniu odpowiedzialności.

Trzyletni termin przedawnienia karalności jest okresem wyznaczonym zawiadamiającemu do ujawnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych i sformułowania zawiadomienia, a rzecznikowi dyscypliny- do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. Po upływie tego terminu sprawca naruszenia nie może być ukarany za popełniony czyn. Przedawnienie stanowi ujemną przesłankę dochodzenia odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jest ona uwzględniona z urzędu, w każdej fazie postępowania, przez organy właściwe w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W aspekcie materialnoprawnym przedawnienie uchyla karalność, dochodzi do zaniechania karalności. Skutkiem procesowym przedawnienia jest zakaz wszczynania postępowania i nakaz umorzenia postępowania wszczętego, co wynika z art. 78 ust.1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stwierdzenie przedawnienia oznacza brak możliwości wszczęcia postępowania lub umorzenia wszczętego postępowania bez względu na jego etap (postępowanie przed rzecznikiem, przed komisją orzekającą, przed GKO). Jeśli rzecznik otrzyma zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które się przedawniło lub jeżeli przedawnienie nastąpi w czasie wykonywania czynności sprawdzających powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia wyjaśniającego.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że w skardze złożonej przez mieszkańca mowa o działaniach, które miały miejsce w latach 2017-2018. W chwili obecnej, biorąc pod uwagę okres przedawnienia określony w art. 38 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeśli nawet doszło do popełnienia czynu naruszenia dyscypliny finansów przez Burmistrza w latach 2017-2018, to karalność tych czynów uległa przedawnieniu z mocy prawa.

Ponadto zauważyć należy, że regionalna izba obrachunkowa kontroluje gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych izba sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonuje kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Tym samym wydatki ponoszone przez Gminę Miasto Golub-Dobrzyń podlegają corocznej kontroli dokonywanej przez Regionalną



Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, również te, które ponoszone są przez Urząd Miasta Golubia-Dobrzynia i wydziały w nim funkcjonujące.

W ramach corocznej kontroli sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Golubia-Dobrzynia za lata 2016-2017, a także kolejne lata, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy nie stwierdziła jakichkolwiek naruszeń dyscypliny finansów publicznych w zakresie wydatków ponoszonych w związku z funkcjonowaniem Wydziału Utrzymania Dróg i Czystości, a także utworzonego w jego miejsce Wydziału Gospodarczego. Co więcej, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy dokonała kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta Gminy Golub-Dobrzyń w 2017 roku oraz 2021 roku. Podkreślić należy, że te obligatoryjne kontrole, które dokonywane są co najmniej raz na cztery lata, miały na celu przeprowadzanie, w sposób pełny i kompletny, badania prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez organy Gminy Miasta Golub-Dobrzyń. Kontrole przeprowadzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy zarówno w 2017 roku, jak i w 2021 roku nie wykazały nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków finansowych na funkcjonowanie wskazanych wydziałów – Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy nie dostrzegła również nieprawidłowości czy też naruszeń dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie.

Ponadto gmina przy wykonywaniu swoich zadań ma możliwość korzystania z różnych instrumentów prawnych, przewidzianych przez prawo publiczne i prywatne. Co do zasady, prawo przyznaje gminie swobodę decydowania o sposobie i formie wykonywania zadań własnych. Gminy wykonują zadania własne w oparciu o zasady wynikające z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Mając na uwadze powyższe akty, gmina może wykonywać swoje zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) lub za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Co istotne, realizacja zadań gminy poprzez własny wydział lub jednostkę organizacyjną nie stanowi w świetle przepisów Prawa zamówień publicznych, udzielenia zamówienia publicznego a tym samym nie można mówić o naruszeniu zasady konkurencyjności. Tylko na marginesie zauważyć należy, że zgodnie z orzecznictwem nawet utworzenie spółki prawa handlowego (np. spółki z o.o.) i wyposażenie jej w określony majątek samorządu w celu wykonywania przez spółkę zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi, w świetle przepisów Prawa zamówień publicznych, udzielenia zamówienia publicznego. Ustawa nie ma zatem zastosowania do takiego sposobu wykonywania zadań własnych gminy.

Tym samym wybór sposobu i formy wykonywania zadań własnych należy do danej jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęty model realizacji zadań gminy (poprzez utworzenie do tego celu wydziału) jest nie tylko zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, ale i powszechnie przyjęty w innych samorządach, nawet sąsiednich.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Golubia-Dobrzynia po wnikliwej analizie jak również biorąc pod uwagę w/w aspekty, uważa iż skarga mieszkańca miasta na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Golubia Dobrzynia Mariusza Piątkowskiego jest bezzasadna.

O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

Przewodnicząca Komisji Skarg Wniosków i Petycji

Anna Paprocka

## UZASADNIENIE

W dniu 28 czerwca 2023 r. do urzędu Miasta Golubia-Dobrzynia wpłynęło i zostało przekazane Przewodniczącemu Rady Miasta Golubia-Dobrzynia pismo Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Bydgoszczy, który działając na podstawie 95 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazał zawiadomienie Rzecznika Dyscyplinarnego o naruszeniu ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z treścią art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych organ sprawujący nadzór nad jednostką, który otrzymał informację, o której mowa w ust. 1 w/w artykułu jest obowiązany, obok kierownika tej jednostki, przekazać rzecznikowi dyscypliny, w wyznaczonym przez niego terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące i nie krótszym niż miesiąc, informację o podjętych w tej sprawie działaniach, a następnie informować go o dalszych czynnościach w sprawie i ich wynikach.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wyznaczył termin nie dłuższy niż 90 dni od dnia otrzymania zawiadomienia do złożenia informacji w przedmiotowej sprawie, a udzielenie informacji przez Radę Miasta stanowi obowiązek wynikający z w/w przepisu.

Wobec powyższego podjęcie niniejszej uchwały jest uzasadnione i konieczne