

**UCHWAŁA NR LXXX/405/2023
RADY MIASTA GOLUBIA-DOBRZYŃIA**

z dnia 20 września 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działanie Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzyńia

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572) w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775, 803) w związku z §102 i 103 ust. 2 Statutu Miasta Golubia-Dobrzyńia z dnia 20 listopada 2018 r. (Dz.U. Woj. Kuj.-Pom. z 2018 r., poz. 6003 oraz z 2021 r. poz. 1032, 5366) uchwała się, co następuje:

§ 1. Uznaje się skargę Pana C.M. z dnia 5 czerwca 2023 r. na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Mariusz Piątkowskiego – Burmistrza Miasta Golubia-Dobrzyńia za bezzasadną zgodnie z opinią Komisji Skarg, Wniosków i Petycji stanowiącą załącznik 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

Opinia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji

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 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 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 zostałyby 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 związane 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 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*”.

Zgodnie z § 101 pkt 1 Statutu Miasta Golubia-Dobrzynia skarga została przekazana do Komisji Skarg Wniosków i Petycji celem podjęcia czynności niezbędnych do wyjaśnienia przytoczonych w niej okoliczności oraz wydania opinii.

Komisja Skarg Wniosków i Petycji Rady Miasta Golubia-Dobrzynia na posiedzeniu w dniu 03.07. 2023 r. oraz na posiedzeniu w dniu 31.08.2023 r. zapoznała się z treścią złożonej skargi i po wnikliwej analizie uznała skargę mieszkańca miasta na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta Golubia Dobrzynia Mariusza Piątkowskiego za bezzasadną.