

Sygn. akt RKO.6111.16.2021

PRZEWODNICZĄCY
Regionalnej Komisji Orzekającej

Ireneusz Kołakowski

ORZECZENIE

Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie

Warszawa, dnia 9 lipca 2021 r.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w Składzie Orzekającym:

Przewodnicząca – Ewa Wielgórska
Członkowie – Elżbieta Dorota Głazewska
– Kamil Krauschar
Protokolant – Alicja Olszewska

przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pani Agaty Pączkowskiej,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 lipca 2021 r., zarzutu zawartego we wniosku o ukaranie z dnia 31 maja 2021 r. (sygn. wniosku DF-RI.6101.5.2021) złożonym przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Panią Agatę Pączkowską, w sprawie przeciwko:

Pani Teresie Kaczorowskiej – zam. ul. Powstańców Warszawskich 5, 06-400 Ciechanów, będącej w czasie popełnienia czynu Dyrektorem Powiatowego Centrum Kultury im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie, obwinionej o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289) polegające na ustaleniu w umowie dzierżawy z dnia 27 grudnia 2018 r. (dot. części pomieszczeń w budynku Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie przy ul. Strażackiej 5 w Ciechanowie, których właścicielem jest Powiat Ciechanowski) należności jednostki sektora finansów publicznych w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia określonych Uchwałą Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 119/2011 z dnia 24 października 2011 r. w sprawie zasad oddawania w najem lub dzierżawę na okres do trzech lat nieruchomości stanowiących własność Powiatu Ciechanowskiego, tj. bez uwzględnienia kosztów utrzymania dzierżawionej nieruchomości.
Kwota należności ustalona w umowie do pobrania w roku 2019 r. stanowi 9.082,32 zł (czynsz).

Za zgodność z oryginałem STARSZY SPECJALISTA

Czasem popełnienia czynu jest 27 grudnia 2018 r., tj. dzień podpisania w/w umowy.

Czyn ten narusza art. 42 ust. 5, art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 t.j.) w zw. z § 2 ust. 2 Uchwały Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 119/2011 z dnia 24 października 2011 r. w sprawie zasad oddawania w najem lub dzierżawę na okres do trzech lat nieruchomości stanowiących własność Powiatu Ciechanowskiego.

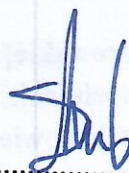
Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy, na podstawie art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51, art. 135 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

o r z e k a

- 1/ Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnia **Panią Teresę Kaczorowską** – pełniącą funkcję Dyrektora Powiatowego Centrum Kultury im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie od czynu objętego wnioskiem o ukaranie.
- 2/ Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

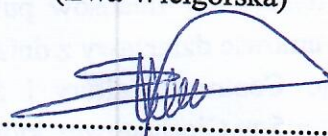
Stosownie do art. 137 ust. 5 i art. 138 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od niniejszego orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.

Przewodnicząca Składu Orzekającego:

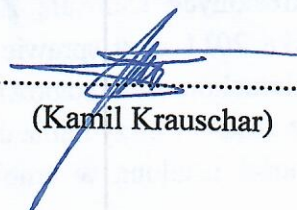


(Ewa Wielgórska)

Członkowie Składu Orzekającego:



(Elżbieta Dorota Głazewska)



(Kamil Krauschar)

Uzasadnienie

Komisja Orzekająca rozpatrując sprawę, ustaliła:

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Powiatowym Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie zostało ujawnione w przez Starostę Powiatu Ciechanowskiego.

W dniu 31 maja 2020 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosła do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie wniosek o ukaranie Pani Teresy Kaczorowskiej – Dyrektora Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie w zakresie objętym tym wnioskiem (k. 1-7 akt sprawy).

W toku prowadzonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych postępowania wyjaśniającego Obwiniona złożyła wyjaśnienia w sprawie w dniu 24 marca 2021 r. (k. 60-61 akt sprawy) wskazując m.in. cyt.: „Działając w imieniu własnym, w związku z wszczęciem wobec mnie Postanowieniem z dnia 2 marca 2021 roku postępowania wyjaśniającego w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w dniu 27 grudnia 2018 roku w rozumieniu art. 5 ust 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na ustaleniu w umowie dzierżawy z dnia 27 grudnia 2018 r. w części pomieszczeń budynku Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej (PCKiSZ) w Ciechanowie przy ul. Strażackiej 5, których właścicielem jest Powiat Ciechanowski, należności jednostki sektora finansów publicznych w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia określonych uchwałą Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 119/2011 z dnia 24 października 2011 roku w sprawie zasad oddawania w najem lub dzierżawę na okres do trzech lat nieruchomości stanowiących własność Powiatu Ciechanowskiego, tj. bez uwzględnienia kosztów utrzymania dzierżawionej nieruchomości, wyjaśniam, co następuje:

1. W kwocie czynszu z tytułu dzierżawy części pomieszczenia w budynku stanowiącym siedzibę Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. M. Konopnickiej w Ciechanowie, były skalkulowane ryczałtowo koszty eksploatacji wydzierżawionej części pomieszczenia. Umowa dotyczyła wynajmu w PCKiSZ części Kawiarni Artystycznej, tj. baru z zapleczem. Dzierżawca Adam Pankowski, który prowadził ten bar, jednocześnie współorganizował z PCKiSZ w Kawiarni Artystycznej różne imprezy, wernisaże, koncerty, itp., co było bardzo korzystne dla PCKiSZ.
2. Obecnie nie pamiętam czy Uchwała Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 119/2011 z dnia 24 października 2011 roku w sprawie zasad oddawania w najem lub dzierżawę na okres do trzech lat nieruchomości stanowiących własność Powiatu Ciechanowskiego, została przekazana przez Starostę Ciechanowskiego do PCKiSZ w Ciechanowie. Zastrzegam jednak, że minęło 10 lat i mogę tego nie pamiętać. Najistotniejsze znaczenie w tej sprawie ma jednak fakt, że uchwała Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 119/2011 z dnia 24 października 2011 roku została podjęta bez podstawy prawnej, ponieważ:

Za zgodność z oryginałem STARSZY SPECJALISTA

- powołany w podstawie prawnej art. 25 ust 2 dotyczy gminnego zasobu nieruchomości, a nie powiatowego i precyzuje, że gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej",

- z kolei art. 23 ust 1 pkt 5 dotyczy zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i stanowi, że „Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60 oraz art. 60a, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności: wykonują czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą windykację tych należności",

- art. 32 ust 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym będący również podstawą wydania uchwały, stanowi, że do zadań Zarządu powiatu należy „gospodarowanie mieniem". W pojęciu „gospodarowanie mieniem" nie mieści się kompetencja do ustalania zasad wydzierżawiania i wynajmowania mienia. Jednocześnie, stosownie do art. 12 pkt 8 lit 1 tejże ustawy, do wyłącznej kompetencji rady powiatu należy ustanawianie „zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony". Takie sformułowanie tych dwu przepisów nie zostawia pola do innej interpretacji niż gramatyczna - zasady ma prawo ustanawiać tylko i wyłącznie rada powiatu i tylko i wyłącznie w przypadkach, gdy okres zawartej umowy przekracza 3 lata albo umowa jest na czas nieoznaczony. Wszelkie regulacje wydawane przez Zarząd Powiatu dotyczące okresów poniżej 3 lat są tylko bieżącym zarządzaniem mieniem i nie mają charakteru zasad (por. Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 2 marca 2009 r. BDF1/4900/114/103/08/1558, publ. LEX nr 515047).

3. Stosownie do art. 26 ust 1 ustawy o samorządzie powiatowym, Zarząd jest organem wykonawczym pozbawionym uprawnień prawotwórczych. Jakiegokolwiek regulacje wydawane przez Zarząd Powiatu nie mają charakteru przepisów prawa. Wprost taka teza została zawarta m.in. w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Go 108/08, gdzie czytamy: „ustawa o samorządzie powiatowym powierza zarządowi powiatu gospodarowanie mieniem powiatu". Oznacza to, że zarząd powiatu nie ma uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego, a jest jedynie organem wykonawczym. Tak więc nie ma uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego które regulowałyby prawa i obowiązki szerszej rzeszy obywateli". Zarząd powiatu ma obowiązek wykonywania czynności mieszczących się w ramach pojęcia gospodarowania mieniem, a nie stanowienia reguł gospodarowania tym mieniem. Pojęcie to można utożsamić z administrowaniem mieniem.

Uchwała Zarządu Powiatu Ciechanowskiego, notabene podjęta w ogóle bez podstawy prawnej, nie jest prawem miejscowym i nie może być zaliczona do aktów prawa materialnego. Nadto nie ustanawia, gdyż organ ją podejmujący nie miał takiego prawa, żadnych zasad gospodarowania mieniem, co powoduje, że nawet gdyby Starosta Ciechanowski doręczył PCKiSZ w Ciechanowie tą uchwałę, jej naruszenie nie mogłoby powodować naruszenia

Za zgodność z oryginałem

STARSZY SPECJALISTA

Paciorek

30.09.2011

dyscypliny finansów publicznych w 2018 roku, w rozumieniu art. 5 ust 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
Uważam, że zamiast wszczynać postępowanie wyjaśniające w oparciu o uchwałę podjętą bez podstawy prawnej przez organ nie posiadający ustawowych kompetencji do ustalania jakichkolwiek zasad gospodarowania mieniem powiatu, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych powinien podjąć działania w celu doprowadzenia do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Zarządu Powiatu Ciechanowskiego Nr 119/2011 z dnia 24 października 2011 roku w sprawie zasad oddawania w najem lub dzierżawę na okres do trzech lat nieruchomości stanowiących własność Powiatu Ciechanowskiego.
Wnoszę o uwzględnienie powyższego w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego.”.

Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz przeprowadzonej rozprawy Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan faktyczny:

Starosta Powiatu Ciechanowskiego w złożonym zawiadomieniu o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazała: „Działając na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 poz. 1440) Starosta Ciechanowski zawiadamia o popełnieniu czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Powiatowym Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie (dalej także PCKiSZ), którego w ocenie Zawiadamiającego dopuściła się Pani Teresa Kaczorowska, pełniąca funkcję dyrektora jednostki od dnia 01 września 2013 r. do dnia 23 września 2019 r. zamieszkała 06-400 Ciechanów, ul. Powstańców Warszawskich 5.”.

Dyrektor PCKiSZ Pani Teresa Kaczorowska przy kontrasygnacie Głównego Księgowego zawarła w dniu 27 grudnia 2018 r. umowę na dzierżawę części pomieszczeń wchodzących w skład Kawiarni Artystycznej w budynku Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie przy ul. Strażackiej 5. Właścicielem przedmiotowej nieruchomości na mocy protokołu zdawczo – odbiorczego sporządzonego w dniu 18 maja 2001 r. jest powiat ciechanowski. Dla ww. nieruchomości została urządzona Księga Wieczysta PL1C/00041540/8. (...) Zarząd Powiatu Ciechanowskiego podjął uchwałę Nr 119/2011 z dnia 24 października 2011 r. w sprawie zasad oddawania w najem lub dzierżawę na okres do trzech lat nieruchomości stanowiących własność Powiatu Ciechanowskiego (k. 22-23 akt sprawy). Uchwałę podjęto na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 25 ust. 2 i art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uchwała weszła w życie dnia 1 listopada 2011 roku. W § 1 ust. 1 uchwały zapisano, iż podstawowym trybem wyłonienia dzierżawcy lub najemcy nieruchomości, w tym lokalu, stanowiących własność powiatu ciechanowskiego jest przetarg nieograniczony. Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały miesięczne, tygodniowe, dzienne stawki najmu za dzierżawę, najem za 1 m2 nieruchomości zabudowanych, w tym lokali i pomieszczeń oddanych w trwały zarząd ustalają kierownicy tych jednostek w porozumieniu z Zarządem Powiatu. Umowy najmu i dzierżawy nieruchomości powiatowych, w tym oddane w trwały zarząd muszą oprócz

czynszu zawierać zapisy w zakresie ponoszenia przez dzierżawcę lub najemcę wszystkich kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości (§ 2 ust. 2 uchwały). W § 4 uchwały zobowiązano kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych do przesyłania Zarządowi Powiatu wszystkich kopii zawartych umów najmu i dzierżawy nieruchomości powiatowych w ciągu 7 dni od daty podpisania.”.

Powiatowe Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie jest samorządową instytucją kultury utworzoną przez Starostwo Powiatowe w Ciechanowie jako organizator.

Uchwałą Nr IV/18/132/2012 z dnia 26 listopada 2012 roku Rada Powiatu Ciechanowskiego ogłosiła jednolity tekst Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie. Zgodnie z § 11 w/w statutu dyrektor reprezentuje Centrum na zewnątrz, organizuje jego pracę oraz odpowiada za całokształt działalności. W § 13 zapisano m. in., iż Centrum prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zaś podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan działalności zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. Z § 14 wynika m. in., iż Centrum gospodaruje samodzielnie przydzielonym i nabytym mieniem oraz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków, a koszty działalności bieżącej i zobowiązania pokrywa z przychodów w tym wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych.

Dalej Komisja Orzekająca ustaliła:

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t. j. Dz. U z 2020 r. poz. 194 ze zm.) instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Art. 28 ust. 1 w/w ustawy stanowi, iż instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów do których, zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu, należą przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych.

Zatem, zdaniem tut. Komisji Orzekającej, Dyrektor Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie zawierając umowę dzierżawy będącą przedmiotem niniejszego postępowania działała w ramach przysługujących jej uprawnień wynikających z przepisów prawa tj. przytoczonej ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz na podstawie Statutu Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie, i nie naruszyła przypisanej Jej wnioskiem o ukaranie dyscypliny finansów publicznych.

Mając powyższe na uwadze, Komisja Orzekająca, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniła Panią Teresę Kaczorowską – Dyrektora Powiatowego Centrum Kultury i Sztuki im. Marii Konopnickiej w Ciechanowie od stawianego jej wnioskiem o ukaranie zarzutu

Za zgodność z oryginałem STARSZY SPECJALISTA

naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Przewodnicząca Składu Orzekającego:




(Ewa Wielgórska)

Za zgodność z oryginałem STARSZY SPECJALISTA