



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 8 czerwca 2015 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Przemysław Szelerski</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Artur Walasik</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Władysław Budzeń (spr.)</b>
Protokolant:		<b><i>Mateusz Woźniak</i></b>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 czerwca 2015 r. odwołania **Obwinionego** (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt DFP-53-30/2014, którym Komisja uznała **Obwinionego** (...) - pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...) - winnym popełnienia czynu określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – zwanej dalej ustawą, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia o kwotę 341.218,75 zł powstałego na skutek podpisania 15 lipca 2013 r. umowy nr (...) na realizację zadania pn. „Remont dróg stanowiących własność (...)”, z której wynikało, że I transza płatności (25% wartości robót), która przypadała na rok 2013 wyniosła 841.218,75 zł pomimo, że w chwili popełnienia czynu środki finansowe na wydatki w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” przewidziano w kwocie 500.000 zł, co wynikało z załącznika nr 4 do uchwały Rady Miejskiej w (...) nr (...) z 28 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta i Gminy (...) na 2013 r., czym naruszono art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 nr 157 poz. 1240).

oraz na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.**

**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**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (zwana dalej „RKO”) przeprowadziła w dniu 18 listopada 2014 r. rozprawę w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Pana (...), pełniącego w okresie zarzucanego popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...). Orzeczeniem, wydanym w dniu rozprawy, Obwinionemu przypisano odpowiedzialność za popełnienie czynu, określonego w art.15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej „uondfp”), polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia o kwotę 341.218,75 zł. Zobowiązanie powstało na skutek podpisania w dniu 15 lipca 2013 r. umowy nr 116/2013 na realizację zadania pn. „Remont dróg stanowiących własność Gminy (...)”. Z umowy wynikało, że I transza płatności (25% wartości robót), która przypadała na 2013 r. wynosiła 841.218,75 zł. W chwili popełnienia czynu środki finansowe na wydatki w dziale 600, „Transport i łączność”, rozdziale 60016, „Drogi publiczne gminne”, § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, wynosiły 500.000 zł, co wynikało z załącznika nr 4 do Uchwały Rady Miejskiej w (...) nr (...)z 28 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta i Gminy (...) na 2013 r. Zaciągając zobowiązanie Obwiniony naruszył art. 46 ust. 1 ustawy z

dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na podstawie art. 31 ust. 1 uoondfp, RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia, a na podstawie art. 167 ust.1 uoondfp, obciążyła kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

RKO stwierdziła, iż zarzucane naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało należycie udokumentowane, a osobista odpowiedzialność Obwinionego nie budzi wątpliwości. Z zebranego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że Obwiniony zawarł w dniu 15 lipca 2013 r. umowę nr (...) na realizację zadania pn. „Remont dróg stanowiących własność Gminy (...)”, z której wynikało, że I transza płatności w wysokości 25% wartości robót w kwocie 841.218,75 zł przypadła na rok 2013, pomimo nie zaplanowania w budżecie Gminy (...) na 2013 r. odpowiedniego limitu wydatków. Na dzień podpisania umowy w budżecie Gminy (...) na wydatki inwestycyjne ujęte w planie finansowym w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne, § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych wynosiły 500.000 zł, co wynikało z załącznika nr 4 do Uchwały Rady Miejskiej w (...) (...) z 28 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta i Gminy (...) na 2013 r. Przedmiotowe zadanie nie było ujęte w wymaganej kwocie na dzień podpisania umowy w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy (...).

Obwiniony w składanych wyjaśnieniach wskazywał, iż nie mógł proponować aktualizacji uchwały budżetowej przez Radę Miejską w (...) z powodu klęski żywiołowej oraz wakacyjnej przerwy radnych. Ponadto Obwiniony podnosił, że w budżecie Gminy na to zadanie zaplanowana była kwota 500.000 zł (6050 wydatki inwestycyjne) oraz 340.000 zł (4270 zakup usług remontowych). RKO, ustosunkowując się do wyjaśnień Obwinionego, stwierdziła, iż okoliczności te nie mogą być podstawą zwolnienia od odpowiedzialności za podejmowanie działań niezgodnych o obowiązującymi przepisami prawa. Zdaniem RKO, przed podpisaniem umowy, tj. zaciągnięciem zobowiązania, Obwiniony powinien wystąpić do Rady Miasta w (...) o dokonanie zmian w budżecie, które pozwoliłyby na wykonanie tego zadania zgodnie z przepisami. Powyższe działanie pozwoliłoby Obwinionemu na uniknięcie przypisanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W przypadku braku stosownego zabezpieczenia w budżecie gminy Obwiniony powinien wstrzymać się z podpisaniem umowy.

W ocenie RKO, Obwiniony miał możliwość zachowania się zgodnie z przepisami. Skoro procedura wyboru wykonawcy zadania rozpoczęła się 14 czerwca 2013 r., mógł przedłożyć Radzie Miejskiej propozycje zmian uchwały budżetowej Gminy (...) na 2013 r. oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2013-2016, tym bardziej, że jak twierdzi Obwiniony, radni byli na bieżąco informowani o konieczności

remontu dróg gminnych. Wyjaśnienia Obwinionego co do niemożliwości aktualizacji uchwały budżetowej między innymi z powodu klęski żywiołowej i wakacyjnej przerwy radnych są chybione. Dnia 27 czerwca 2013 r. odbywała się sesja Rady Miejskiej, na której dokonano zmiany budżetu na 2013 r. (uchwała (...)), jak i Wieloletniej Prognozy Finansowej na 2013-2016 (uchwała nr (...)). Jednakże zmiany te nie obejmowały remontów dróg gminnych.

Przyjęty przez Radę Miejską w (...) Program Gospodarczy Gminy (...) w zakresie zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w 2013 r. (uchwała nr (...) z dnia 28 lutego 2013 r.) przewidywał przebudowę nawierzchni dróg i chodników na kwotę 500.000 zł i nie potwierdza stanowiska Obwinionego, co do wysokości zaplanowanych w budżecie na 2013 r. wydatków na to zadanie. Obwiniony twierdził, że zaplanowano na nie wydatki inwestycyjne § 6050 - 500.000 zł oraz na zakup usług remontowych § 4270 - 340.000 zł. Zwiększenie limitu wydatków inwestycyjnych na to zadanie do kwoty 905.000 zł nastąpiło 30 sierpnia 2013 r. (uchwała (...)). Również 30 sierpnia 2013 r. Rada Miejska uchwałą (...) wprowadziła do Wieloletniej Prognozy Finansowej, załącznik pn. Wykaz przedsięwzięć WPF, przedsięwzięcie „Drogi – przebudowa dróg (...), – Polepszenie infrastruktury Gminy” o łącznych nakładach 3.431.000 zł z limitem wydatków w 2013 r. w wysokości 905.000 zł. RKO stwierdziła ponadto, że warunkiem naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest jedynie wymierna szkoda dla budżetu (na co wskazuje Obwiniony), ale naruszenie ładu finansów publicznych. Upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania bada się na dzień zawarcia umowy. Upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania wieloletniego powinno wynikać z uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej lub odrębnej uchwały organu stanowiącego podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

RKO wskazała, iż - zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki. Powyższa norma kompetencyjna wyznacza zakres przedmiotowy upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań ze środków publicznych. Burmistrz Miasta (...), będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, a zatem również za zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne. W ocenie RKO wina Obwinionego nie budzi wątpliwości, ponieważ podpisał przedmiotową umowę, a tym samym zaciągnął zobowiązania z naruszeniem przepisów obowiązującego prawa i przy dołożeniu należytej staranności mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wymierzając Obwinionemu karę upomnienia RKO stwierdziła, że jest to kara najniższa w katalogu kar przewidzianych w uoondfp. Kara ta jest adekwatna do stopnia winy oraz powinna spełniać cel zapobiegawczy i dyscyplinujący Obwinionego.

Obwiniony, pismem z dnia 22 grudnia 2014 r., wniósł do Głównej Komisji Orzekającej (zwanej dalej GKO) odwołanie od orzeczenia RKO, zaskarżając je w całości i wnosząc o jego uchylenie i o uniewinnienie. Orzeczeniu zarzucił naruszenie art. 19 ust. 2 uoondfp (zgodnie z którym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych) – poprzez przyjęcie przez organ I instancji, że Obwinionemu można było przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia.

Zdaniem Obwinionego, nie można przypisać mu winy w czasie popełnienia naruszenia, ponieważ zadanie pn. „Remont dróg stanowiących własność Gminy (...)”, umowa nr (...) z dnia 15 lipca 2013 r. w założeniach miało być realizowane częściowo jako remont, a częściowo jako przebudowa i modernizacja. Dlatego w budżecie na 2013 r. zaplanowano wydatki w § 6050 na kwotę 500.000 zł oraz w § 4270 na kwotę 340.000 zł. Wynika z tego, zdaniem Obwinionego, że środki finansowe na zapłacenie I transzy we właściwej kwocie były zaplanowane. Organ I instancji w ogóle nie wziął pod uwagę powyższego argumentu Obwinionego i jego zdaniem już ta okoliczność udowadnia brak jego winy i powinna skutkować uniewinnieniem. O braku winy Obwinionego świadczą również kolejne fakty, czyli niemożliwość aktualizacji uchwały budżetowej z uwagi na wystąpienie na terenie Gminy (...) w okresie maj – czerwiec 2013 r. klęski żywiołowej w postaci ulewnych deszczy i niemożliwość zwołania sesji Rady Miejskiej (...), gdyż w tym okresie przypadła przerwa wakacyjna. Obwiniony dodatkowo podkreślił, że nie mógł uniknąć naruszenia, gdyż działanie jego podyktowane było stanem wyższej konieczności. Finanse Gminy (...) nie były narażone na straty i tych strat, czy uszczuplenia (z powodu przyspieszenia terminu rozpoczęcia robót na drogach), nie poniosły, bowiem płatność I transzy zobowiązania nastąpiła dopiero w grudniu 2013 r., tj. w dacie, kiedy zmiany w budżecie zostały uchwalone. Argumentem przemawiającym za brakiem winy Obwinionego był również fakt jego ścisłej współpracy z Radą Miejską w (...) w sprawach dotyczących inwestycji drogowych i całkowita akceptacja przez radnych kroków podjętych w tym zakresie przez Obwinionego. W związku z powyższym, przy braku możliwości przypisania postępowaniu Obwinionego zawinionego

działania, orzeczenie RKO powinno zostać uchylone a Obwiniony powinien zostać uniewinniony.

**Mając na uwadze powyższe GKO - po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 8 czerwca 2015 r. - zważyła, co następuje.**

Materiał dowodowy zgromadzony w sprawie jest wystarczający do oceny sprawy. Odwołanie nie jest zasadne. RKO trafnie przypisała Obwinionemu odpowiedzialność i wymierzyła karę upomnienia (nie było podstaw do zastosowania nadzwyczajnej instytucji - odstąpienia od wymierzenia kary).

GKO nie podzieliła poglądu, iż Obwiniony dochował w swoim działaniu należytej staranności, co miałyby skutkować jego uniewinnieniem. Na podstawie zebranego materiału dowodowego należy stwierdzić, że Obwiniony nie podejmował działań, aby na dzień podpisania umowy, tj. 15 lipca 2013 r. w budżecie Gminy wydatki w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” zostały zwiększone do kwoty 841.218,45 zł, tj. do przewidzianej w ww. umowie I raty za realizację zadań w 2013 r. Ujętą w tym paragrafie kwotę 500.000 zł należało zwiększyć - w drodze Uchwały Rady Miasta (...) - o kwotę 341.218,45 zł poprzez przeniesienie z innych wydatków. Zwiększenia wydatków w § 6050 oraz zmiany w „Wieloletniej prognozie finansowej Gminy (...)” dokonano dopiero 30 sierpnia 2013 r. GKO podzielając stanowisko RKO uważa, że w dniu podpisania umowy w planie finansowym Gminy (...) w § 6050 powinna być zabezpieczona pełna kwota tj. 841.218,45 zł, pozwalająca na sfinansowanie zaciągniętego przez podpisanie umowy zobowiązania na 2013 r. Powyższe dotyczy również „Wieloletniej prognozy finansowej Gminy”.

Nie trafny jest zarzut Obwinionego dotyczący niewzięcia pod uwagę przez RKO planowanego finansowania tego zadania również z § 4270. GKO stwierdza, że RKO odniosła się w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia do przedmiotowej kwestii. Ponadto wskazać należy, że środki na zadanie pn. „Remont dróg stanowiących własność Gminy (...)” były przewidziane w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Okoliczność, że zgodnie z oświadczeniem Obwinionego zadanie to miało być również w założeniach sfinansowane z innego paragrafu, nie zmienia faktu, że środki przewidziane na to działanie były przewidziane § 6050, o czym Obwiniony wiedział i był świadomy konieczności dokonania zmiany w planie finansowym (plan został zresztą zmieniony, ale już po zaciągnięciu zobowiązania).

GKO uznaje, iż przedstawione przez Obwinionego okoliczności niewystąpienia o dokonanie zmian w planie finansowym Gminy, tj. ulewne deszcze (26-27.06.2013 r.) oraz

## Sygn. akt BDF1.4800.59.2015

przerwa urlopową radnych (15.07 – 15.08.2013 r.) nie wykluczają przypisania winy Obwinionemu. Okoliczności te nie uniemożliwiały bowiem wnioskowania przez Obwinionego o dokonanie zmian w planie finansowym przed dniem 15 lipca 2013 r., tj. przed podpisaniem umowy, w szczególności, że - jak słusznie zauważyła RKO - w dniu 27 czerwca 2013 r. (a więc w drugi dzień ulewnych deszczów i 3 tygodnie przez przerwą urlopową rady) odbywała się sesja Rady Miejskiej (...), która umożliwiała zmianę planu finansowego w zakresie remontów dróg gminnych, ale wymaganych działań nie podjęto.

Zdaniem GKO, przedstawione powyżej okoliczności nie charakteryzują się walorem działania w stanie wyższej konieczności i nie było podstaw do działań niezgodnych z prawem. Brak narażenia Gminy (...) na straty i uszczuplenie środków nie uzasadniają braku działania w zakresie dokonania zmian w planie finansowym przed podpisaniem umowy. Należy podkreślić, że takich okoliczności nie obejmują znamiona czynu określonego w art. 15 uoondfp. Istotą prawidłowego działania jest bowiem posiadanie, na dzień podpisania umowy w planie finansowym środków umożliwiających sfinansowanie zobowiązań wynikających z podpisania umowy, o czym stanowi art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a art. 15 uoondfp czyn taki kwalifikuje jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Tak więc GKO w pełni popiera dokonaną przez RKO, w oparciu o materiał dowodowy, ocenę stanu faktycznego sprawy oraz uznanie Obwinionego za winnego popełnienia czynu niezgodnego z art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który zgodnie z art. 15 uoondfp stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO tym samym uznaje przedstawione w odwołaniu przez Obwinionego zarzuty oraz okoliczności za niezasadne, i tym samym mając powyższe na uwadze GKO orzekła, jak w sentencji.