



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 17 maja 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Przemysław Szelerski (spr.)
Członkowie:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Kryczko
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 maja 2012 r. odwołania Obwinionego (X) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z 30 stycznia 2012 r., sygn. akt: DB-0965/130/11, w zakresie którym uznano Obwinionego (X) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (Y), winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w:

1. art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na

- a) dokonaniu w 2009 roku wydatków ze środków publicznych w kwocie 14.206,06 zł bez upoważnienia, gdyż w 2009 r. z budżetu Miasta i Gminy poniesione zostały wydatki :
- na polisy ubezpieczeniowe od następstw nieszczęśliwych wypadków dla 18 sołtysów gminy (Y) w kwocie 522,00 zł, (w dniu 18 grudnia 2008 r. Burmistrz reprezentując Gminę, zawarł na okres 1.03.2009 r.- 28.02.2010 r. polisę grupowego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków na kwotę 4.000 zł, składka w wysokości 522 zł płatna wg polisy do dnia 28.02.2009 r., została zapłacona w dniu 12.01.2009 r.),
 - na polisy ubezpieczeniowe od następstw nieszczęśliwych wypadków dla 21 radnych Rady Miejskiej (Y) w kwocie 609,00zł, (w dniu 18 grudnia 2008 r. Burmistrz reprezentując Gminę, zawarł na okres 1.01.2009 r.- 31.12.2009 r. polisę grupowego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków na kwotę 4.000 zł, składka w wysokości 609 zł płatna wg polisy do dnia 14.01.2009 r., została zapłacona w dniu 12.01.2009 r.),

Sygn. akt BDF1/4900/42/41/12/990

- na zwrot kosztów za abonament telefoniczny i koszty rozmów telefonicznych sołtysów w łącznej kwocie 12.595,06 zł na podstawie zawartych z sołtysami umów,
- za serwis obiadowy, który został wręczony byłemu pracownikowi Urzędu w związku z przejściem na emeryturę w kwocie 480,00zł (faktura VAT nr 26/Na/09 z dnia 29.01.2009 r. za serwis obiadowy w kwocie 480,00 zł, termin płatności wg faktury 05.02.2009 r., za fakturę zapłacono przelewem z dnia 06.02.2009 r.),

tj. na zadania nie mieszczące się w katalogu zadań własnych gminy określonym w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co naruszało art. 35 ust. 2 , art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), obecnie narusza art. 44 ust. 2, art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),

- b) dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez wydatkowanie środków, w łącznej kwocie 6.574,21 zł, ponad kwoty określone w planie finansowym Urzędu Gminy na 2009 rok według zestawienia przedstawionego w tabeli poniżej:

<i>Klasyfikacja budżetowa</i>	<i>Dzień przed zmianą planu</i>	<i>Plan</i>	<i>Wykonanie</i>	<i>Przekroczenie</i>	<i>Rodzaj i numer dokumentu</i>	<i>Kwota</i>	<i>Osoba zatwierdzająca do wypłaty/ podpisująca umowę</i>	<i>Data zatwierdzenia/ przelewu</i>
1	2	3	4	5	6	7	8	9
750/75022/4370	6-05-2009	0,00	47,56	47,56	F 191 12/F090044	47,56	H. (X)	4.05.2009 5-05-2009
700/70095/4400	14.05.2009	0,00	337,53	337,53	F 465 9/F090049	337,53	H. (X)	14-05-2009
750/75022/4370	14.05.2009	0,00	74,20	26,64 (74,20)	47,56 - j. w. poz. 1			
					F 221 2/F09046	26,64	H. (X)	7.05.2009 8-05-2009
851/85153/4750	14.05.2009	0,00	1 189,99	1 189,99	F 112 7/F090045	1 189,99	H. (X)	6.05.2009 11-05-2009
921/92195/4400	14.05.2009	0,00	3 670,00	3 670,00	Umowa 87A/2007 z 30.11.07	1 835,00	H. (X)	13-05-2009
					Umowa 87A/2007 z 30.11.07	1 835,00	H. (X)	13-05-2009
700/70095/4300	18.05.2009	0,00	1 302,49	1 302,49	F 93	339,64		16-01-2009
					F 221	291,79		17-02-2009
					F 652	333,53	H. (X)	13-03-2009
					F 1019	337,53	H. (X)	17-04-2009

powyższe dokonywanie wydatków ponad limity ustalone w budżecie i planie finansowym jednostki stanowiło naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 2, art. 35 ust. 1 oraz art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych obecnie stanowi naruszenie art. 44 ust. 1 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

2. art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu zamówienia z wolnej ręki z naruszeniem dyspozycji art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 223, poz. 1655 ze zm.) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przebudowa ulicy 3-go Stycznia wraz z infrastrukturą towarzyszącą”, (zakończonego podpisaniem umowy Nr 12/2009 w dniu 10 czerwca 2009 r. za wynagrodzeniem

2.071.008,93 zł z terminem realizacji do 30 listopada 2009 r.) poprzez zawarcie 2 umów na roboty dodatkowe w trybie zamówienia z wolnej ręki, a mianowicie:

- umowy Nr 12A/2009 w dniu 5 września 2009 r. za wynagrodzeniem 97.752,60 zł z VAT,
- umowy Nr 12B/2009 w dniu 1 grudnia 2009 r. za wynagrodzeniem 125.635,65 zł z VAT;

3. art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu Rb-28S danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, gdyż w sprawozdaniu Rb-28S :

- a. za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2009 roku - w kolumnie 7 „Zobowiązanie (...) ogółem”, wykazano kwoty ujęte na kontach rozrachunków 201 – „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, 224 – „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”, 229 – „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne” i 231 – „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”, przy czym salda nie wszystkich kont analitycznych prowadzonych do konta 201 zostały wykazane w sprawozdaniu; w którym zaniżono wartość zobowiązań Urzędu o kwotę 42.591,87 zł, dotyczy to następujących kont wykazanych w tabeli:

L.p.	Podziałki klasyfikacji budżetowej	Kwota wykazana w sprawozdaniu	Kwota wynikająca z ksiąg rachunkowych
1	2	3	4
1.	600 60014 §6050	0,00	732,00
2.	600 60016 §4270	0,00	2 797,53
3.	750 75023 §4210	0,00	1 031,14
4.	750 75023 §4260	2 863,16	14,08
5.	750 75023 §4270	0,00	866,00
6.	750 75023 §4300	1 403,85	1 782,13
7.	750 75023 §4350	0,00	22,60
8.	750 75023 §4700	0,00	6 795,40
9.	754 75412 §4430	0,00	1 612,74
10.	756 75647 §4300	0,00	304,54
11.	851 85154 §4260	0,00	1 449,30
12.	900 90015 §4270	0,00	25 184,41
			42 591,87

- b. za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2009 roku w kolumnie 5 „Zaangażowanie” wykazano w podziałce 700/70005/§4530 kwotę 1.713,68zł, która nie występuje na koncie pozabilansowym 998 – „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, w kolumnie 6 „Wydatki wykonane” dane wykazane w pozycji 700/70005/§4530 nie występują na wydruku komputerowym „Obroty i salda od konta 011-010-02 do 999-G-92195.4300-10 od 2009.01 do 2009.12”,

powyższe stanowiło w dacie popełnienia czynu naruszenie przepisów § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.), a obecnie narusza § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 03 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła orzeczenie w zaskarżonej części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożone zostało do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej pismem z dnia 10 sierpnia 2011 r. w wyniku przeprowadzonej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej w 2009 roku Miasta i Gminy (Y).

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających postanowił o skierowaniu wniosku o ukaranie – pismo z dnia 25 października 2011 r.

Rzecznik wnioskował o ukaranie karą upomnienia Pana (X), pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (Y), jako odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114, ze zm.), zwanej dalej „uondfp”, za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w przepisach w art. 11 ust. 1, art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 18 pkt 2 uondfp. Wniosek o ukaranie był skierowany również przeciwko Zastępcy Burmistrza (Y) oraz Głównej Księgowej w Urzędzie Miasta i Gminy w (Y).

Regionalna Komisja Orzekająca w dniu 30 stycznia 2012 r. postanowiła uznać Pana (X) – Burmistrza (Y) (sygn. akt DB-0965/130/11) winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na dokonaniu w 2009 roku wydatków ze środków publicznych w kwocie 14.206,06 zł bez upoważnienia, ponieważ w 2009 r. z budżetu Miasta i Gminy poniesione zostały wydatki na zadania nie mieszczące się w katalogu zadań własnych gminy, określonym w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, które to czyny stanowiły naruszenie art. 35 ust. 2 , art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), obecnie naruszenie art. 44 ust. 2, art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Wydatki zostały poniesione:

- *na polisy ubezpieczeniowe od następstw nieszczęśliwych wypadków dla 18 sółtysów gminy (Y) w kwocie 522,00zł, (w dniu 18 grudnia 2008r. Burmistrz reprezentując Gminę, zawarł na okres 1.03.2009r.- 28.02.2010r. polisę grupowego ubezpieczenia od następstw*

nieszczęśliwych wypadków na kwotę 4.000 zł, składka w wysokości 522 zł płatna wg polisy do dnia 28.02.2009r., została zapłacona w dniu 12.01.2009r.),

- na polisy ubezpieczeniowe od następstw nieszczęśliwych wypadków dla 21 radnych Rady Miejskiej (Y) w kwocie 609,00 zł, (w dniu 18 grudnia 2008r. Burmistrz w reprezentując Gminę, zawarł na okres 1.01.2009r.- 31.12.2009r. polisę grupowego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków na kwotę 4.000 zł, składka w wysokości 609 zł płatna wg polisy do dnia 14.01.2009r., została zapłacona w dniu 12.01.2009r.),
- na zwrot kosztów za abonament telefoniczny i koszty rozmów telefonicznych sołtysów w łącznej kwocie 12.595,06 zł na podstawie zawartych z sołtysami umów,
- za serwis obiadowy, który został wręczony byłemu pracownikowi Urzędu w związku z przejściem na emeryturę w kwocie 480,00 zł (faktura VAT nr 26/Na/09 z dnia 29.01.2009r. za serwis obiadowy w kwocie 480,00 zł, termin płatności wg faktury 05.02.2009r., za fakturę zapłacono przelewem z dnia 06.02.2009r.),

Tym samym obwiniony został uznany winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 uońdnp.

W kolejnym punkcie orzeczenia obwiniony uznany został także winnym naruszenia art. 11 ust. 1 uońdnp, poprzez dokonanie wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia, tj. poprzez wydatkowanie środków w łącznej kwocie 6.574,21 zł ponad kwoty określone w planie finansowym Urzędu Gminy na 2009 rok. Szczegóły zestawiono w tabeli:

Klasyfikacja budżetowa	Dzień przed zmianą planu	Plan	Wykonanie	Przekroczenie	Rodzaj i numer dokumentu	Kwota	Osoba zatwierdzająca do wypłaty/ podpisująca umowę	Data zatwierdzenia/ przelewu
2	3	4	5	6	7	8	9	12
750/75022/4370	6-05-2009	0,00	47,56	47,56	F 191 12/F090044	47,56	H. (X)	4.05.2009 5-05-2009
700/70095/4400	14.05.2009	0,00	337,53	337,53	F 465 9/F090049	337,53	H. (X)	14-05-2009
750/75022/4370	14.05.2009	0,00	74,20	26,64 (74,20)	47,56 - j. w. poz. 1			
					F 221 2/F09046	26,64	H. (X)	7.05.2009 8-05-2009
851/85153/4750	14.05.2009	0,00	1 189,99	1 189,99	F 112 7/F090045	1 189,99	H. (X)	6.05.2009 11-05-2009
921/92195/4400	14.05.2009	0,00	3 670,00	3 670,00	Umowa 87A/2007 z 30.11.07	1 835,00	H. (X)	13-05-2009
					Umowa 87A/2007 z 30.11.07	1 835,00	H. (X)	13-05-2009
700/70095/4300	18.05.2009	0,00	1 302,49	1 302,49	F 93	339,64		16-01-2009
					F 221	291,79		17-02-2009
					F 652	333,53	H. (X)	13-03-2009
					F 1019	337,53	H. (X)	17-04-2009

Następnie, uznano obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu zamówienia z wolnej ręki z naruszeniem dyspozycji przepisu art. 67 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 223, poz. 1655 ze zm.). Powyższe naruszenie dotyczy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przebudowa ulicy 3-go Stycznia wraz z infrastrukturą towarzyszącą”, zakończonego podpisaniem umowy Nr 12/2009 w dniu 10 czerwca 2009 r. za wynagrodzeniem 2.071.008,93 zł z terminem realizacji do 30 listopada 2009r., do której to zawarto 2 umowy na roboty dodatkowe w trybie zamówienia z wolnej ręki:

Sygn. akt BDF1/4900/42/41/12/990

- umowę Nr 12A/2009 w dniu 5 września 2009 r. za wynagrodzeniem 97.752,60 zł,
- umowę Nr 12B/2009 w dniu 1 grudnia 2009 r. za wynagrodzeniem 125.635,65 zł.

Komisja orzekła również o naruszeniu przez obwinionego art. 18 pkt 2 uo ndfp, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniach jednostkowych Rb-28S Urzędu Miasta i Gminy, danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co stanowiło w dacie popełnienia czynu naruszenie przepisów § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.), a obecnie narusza § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

W sprawozdaniu Rb-28S zaniżono wartość zobowiązań Urzędu o kwotę 42.591,87zł.

A) za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2009 roku - w kolumnie 7 „Zobowiązanie (...) ogółem”, wykazano kwoty ujęte na kontach rozrachunków 201 – „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, 224 – „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”, 229 – „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne” i 231 – „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”, przy czym salda nie wszystkich kont analitycznych prowadzonych do konta 201 zostały wykazane w sprawozdaniu.

Dotyczy to następujących kont wykazanych w tabeli:

L.p.	Podziałki klasyfikacji budżetowej	Kwota wykazana w sprawozdaniu	Kwota wynikająca z ksiąg rachunkowych
1	2	3	4
1.	600 60014 §6050	0,00	732,00
2.	600 60016 §4270	0,00	2 797,53
3.	750 75023 §4210	0,00	1 031,14
4.	750 75023 §4260	2 863,16	14,08
5.	750 75023 §4270	0,00	866,00
6.	750 75023 §4300	1 403,85	1 782,13
7.	750 75023 §4350	0,00	22,60
8.	750 75023 §4700	0,00	6 795,40
9.	754 75412 §4430	0,00	1 612,74
10.	756 75647 §4300	0,00	304,54
11.	851 85154 §4260	0,00	1 449,30
12.	900 90015 §4270	0,00	25 184,41
			42 591,87

B) za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2009 roku w kolumnie 5 „Zaangażowanie” wykazano w podziałce 700/70005/§4530 kwotę 1.713,68zł, która nie występuje na koncie pozabilansowym 998 – „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”. W kolumnie 6 „Wydatki wykonane” dane wykazane w pozycji 700/70005/§4530 nie występują na wydruku komputerowym „Obroty i salda od konta 011-010-02 do 999-G-92195.4300-10 od 2009.01 do 2009.12”

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia (art. 31 ust. 1 pk1 w zw. z art. 37 uo ndfp) oraz obciążyła obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokość 282,27 zł.

W odniesieniu do dwojga pozostałych obwinionych w tej samej sprawie Regionalna Komisja Orzekająca, uznając ich winnymi popełnienia zarzucanych czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, odstąpiła od wymierzania im kary.

Jak wynika z uzasadnienia RKO, w toku postępowania dowodowego ustalono niesporny stan faktyczny, a dokonana ocena faktów oraz przepisów prawa powszechnie obowiązującego potwierdziła, iż zarzucane czyny zostały przez obwinionego popełnione.

W ocenie RKO, argumentacja obwinionego oparta na prawie sołtysów i radnych do dodatkowej ochrony prawnej funkcjonariuszy publicznych w formie polisy ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków nie zasługuje na uwzględnienie. Żadne przepisy powszechnie obowiązujące w dacie popełnienia zarzucanych czynów (2009 r.) nie przewidują zarówno obowiązku, jak i fakultatywnej możliwości ubezpieczenia sołtysów oraz radnych od następstw nieszczęśliwych wypadków ze środków samorządu terytorialnego. Prawo jednoznacznie określa, jakie świadczenia przysługują radnym i sołtysom z tytułu pełnienia funkcji – nie przewidując wśród nich tego rodzaju ubezpieczenia. Uchwały Rady Miejskiej w (Y) podjęte w tej sprawie w roku 2000 i 2003 nie mogą stanowić w tej sprawie umocowania do dokonania tego rodzaju wydatków, skoro nie przewiduje ich jednoznaczny przepis prawa. Istotną rzeczą jest to, że organ wykonawczy nie ma obowiązku wykonywania postanowień uchwał rady, nie mających umocowania prawnego lub wręcz sprzecznych z prawem. W tym przypadku, obwiniony realizując podjęte w 2000 i 2003 roku uchwały rady, nie wskazał przed dokonaniem wydatku radzie, iż wykonanie przez niego tego obowiązku będzie naruszało prawo, co pozwoliłoby go uwolnić od odpowiedzialności za delikt finansowy.

Dokonanie wydatku na zakup serwisu obiadowego, który został wręczony byłemu pracownikowi Urzędu w związku z przejściem na emeryturę w kwocie 480,00zł, w ocenie Komisji I instancji, nie miało żadnego umocowania prawnego, a tym samym wydatek ten został dokonany bez upoważnienia. Obowiązujące przepisy w tym zakresie (prawo pracy i pragmatyka zawodowa pracowników samorządowych), nie przewidują takiej formy nagradzania pracowników samorządowych przechodzących na emeryturę, a tym samym wydatkowania na ten cel środków publicznych.

W tym stanie rzeczy Komisja uznała, że obwiniony dokonał opisanych wyżej wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia, przez co naruszył przepisy art. 35 ust. 2, art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), obecnie narusza art. 44 ust. 2, art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), a w konsekwencji wypełnił znamiona czynu określonego w art. 11 ust. 1 uoandfp.

Odnośnie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez wydatkowanie środków w łącznej kwocie 6.574,21 zł ponad kwoty określone w planie finansowym Gminy na 2009 rok – zostało to udowodnione, gdyż obwiniony dokonał tych wydatków z przekroczeniem limitów, jakie były dla nich ustalone w planie finansowym kierowanej przez obwinionego jednostki.

Okoliczności popełnienia czynu podawane przez obwinionego z uwagi na pełnioną przez obwinionego funkcję burmistrza miasta i gminy nie doprowadziły do uniewinnienia od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO dokonała też oceny naruszenia przez obwinionego dyscypliny finansów publicznych sprawdzając, czy spełnione zostały przesłanki określone w przepisach art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010r. Nr 113, poz. 759 ze zm.),

który daje zamawiającemu możliwość udzielenia zamówienia z wolnej ręki dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nie przekraczających łącznie 50% realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli:

- z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub

- wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.

Obwiniony, działając w imieniu zamawiającego, zawarł z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dwie umowy na roboty dodatkowe w trybie zamówienia z wolnej ręki tj.: umowę Nr 12A/2009 w dniu 5 września 2009 r. za wynagrodzeniem 97.752,60 zł oraz umowę Nr 12B/2009 w dniu 1 grudnia 2009 r. za wynagrodzeniem 125.635,65 zł.

Komisja w oparciu o zebrany materiał dowodowy rozważyła, czy obwiniony w chwili udzielania zamówienia publicznego pn. „Przebudowa ulicy 3-go Stycznia wraz z infrastrukturą towarzyszącą”, zakończonego podpisaniem umowy Nr 12/2009 w dniu 10 czerwca 2009 r. posiadał lub powinien posiadać wiedzę co do tego, że w ramach tego zamówienia dla jego prawidłowego wykonania, powinny być również wykonane roboty objęte kwestionowanymi umowami na roboty dodatkowe.

W ocenie RKO, która nie dała wiary twierdzeniom obwinionego, stan kanalizacji objętej zamówieniem publicznym znany był już w miesiącu kwietniu 2009 r. czyli prawie dwa miesiące wcześniej przed zawarciem umowy na „Przebudowę ulicy 3-go Stycznia wraz z infrastrukturą towarzyszącą”, ponieważ UMiG (Y) zlecał swojej jednostce organizacyjnej odpowiednie badania techniczne. Komisja w świetle zeznań świadków uznała też, że nie zaistniały okoliczności niemożliwe wcześniej do przewidzenia, uzasadniające zlecenie robót dodatkowych, bo gdyby przed przygotowaniem zamówienia publicznego na „Przebudowę ulicy 3-go Stycznia wraz z infrastrukturą towarzyszącą” przeprowadzono uprzednio stosowne konsultacje z mieszkańcami, czy zlecono projektantom sporządzenie odpowiedniej dokumentacji – nie byłoby konieczne wykonywanie robót dodatkowych.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na wykazaniu w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu Rb-28S danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W ocenie Komisji obwiniony, z racji pełnionej funkcji burmistrza Miasta i Gminy, jest odpowiedzialny za zarzucane naruszenie dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie, gdyż ponosi odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki, a nie wyłączył swej odpowiedzialności w drodze upoważnienia innych pracowników.

Opisane czyny stanowiły naruszenie przepisów § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.), a obecnie naruszają przepisy § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 03.02.2010r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) – naruszenie art. 18 pkt 2 ustawy.

Oceniając zebrany materiał dowodowy oraz złożone przez obwinionego wyjaśnienia, Komisja nie znalazła podstaw do wyłączenia odpowiedzialności obwinionego za naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynów wyżej opisanych.

W okolicznościach sprawy, RKO uznała, iż czyny popełnione zostały nieumyślnie. Obwiniony zaniechał procedur ostrożnościowych, co w efekcie skutkowało opisanymi

naruszeniami dyscypliny finansów publicznych. Okoliczności popełnienia wymienionych czynów zważone w orzeczeniu przez RKO nie uwolniły obwinionego od odpowiedzialności, winy i kary za ich popełnienie. Wymierzona obwinionemu kara upomnienia, zdaniem RKO, jest adekwatna do okoliczności i wagi naruszenia dyscypliny finansów publicznych i winna spełnić w odniesieniu do niego stosowną rolę prewencyjną.

Odwołanie od orzeczenia RKO zostało wniesione przez obrońcę obwinionego w części, w jakiej dotyczy ono osoby obwinionego, zarzucając temu orzeczeniu naruszenia prawa materialnego i procesowego, a w tym:

1) błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 11 ust. 1 uodnfp, polegające na bezpodstawnym uznaniu, iż wydatki opisane w zarzucie wniosku o ukaranie zostały rozdysponowane bez upoważnienia albo z przekroczeniem jego zakresu,

2) niewłaściwe zastosowanie art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uodnfp, polegające na uznaniu, że w opisaney we wniosku o ukaranie sytuacji faktycznej nie było podstawy do zastosowania zamówienia z wolnej ręki,

3) niewłaściwe zastosowanie, poprzez błędną kwalifikację prawną, przepisu art. 18 pkt 2 uodnfp do zachowania obwinionego, polegające na podpisaniu wadliwego co do treści sprawozdania finansowego za rok 2009, sporządzonego przez inne osoby,

4) naruszenie prawa procesowego – poprzez nie wzięcie pod uwagę dyrektywy zawartej w art. 28 ust. 2 oraz art. 36 ust. 2 powołanej wyżej ustawy dla oceny: skutków dla finansów publicznych naruszenia przypisywanego obwinionemu (nie doszło do uszczuplenia finansów publicznych, nie doszło do konieczności zapłaty jakichkolwiek kar, odsetek, ani opłat na rzecz osób trzecich kosztem środków publicznych, a nawet zaoszczędzono pewne kwoty, które musiano by ponieść, gdyby nie doszło do zamówienia z wolnej ręki w sytuacji opisywanej we wniosku o ukaranie).

W złożonym środku zaskarżenia obrońca wnosi o uniewinnienie obwinionego od stawianych mu zarzutów, a w przypadku, gdyby w wyniku odwołania Komisja II Instancji nie podzielała w części stanowiska odwołującego się, wnosi się o odstąpienie od wymierzenia obwinionemu kary na zasadzie art. 36 ust. 1 uodnfp.

We wniesionym odwołaniu, odnośnie do naruszenia art. 11 ust. 1 ustawy (pkt 1 zarzutów odwołania) obrona stwierdziła, iż polisy ubezpieczeniowe od następstw nieszczęśliwych wydatków dla 18 sołtysów gminy (Y) oraz polisy ubezpieczeniowe od następstw nieszczęśliwych wypadków dla 21 radnych Rady Miejskiej (Y) zostały nabyte w wykonaniu przez Burmistrza uchwał Rady Miejskiej. Status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać im (między innymi): swobodne wykonywanie ich mandatu, wyrównanie finansowe adekwatne do kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem mandatu jak również odpowiednie ubezpieczenie społeczne, a ponadto diety, zwrot kosztów związanych z ryzykiem sprawowania mandatu i ochronę prawną, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym.

Obrońca chciał wykazać, iż gwarancja prawna sprowadzająca się do zapisu o ochronie prawnej radnych i sołtysów takiej samej, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym, jest iluzoryczna. Osoby te, gdyby nie to ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków, nie miałyby żadnej realnej ochrony na wypadek sytuacji losowej (uszkodzenia ciała bądź rozstroju zdrowia) w trakcie wykonywania przez nich mandatów. Środki na ten cel były wygospodarowane, za zgodą zainteresowanych, w ramach kwot na wypłatę diet, nie uszczuplono żadnych innych środków, nie naruszono żadnego planu finansowego – zaznaczono w odwołaniu.

Przyznając, że nie ma obowiązku prawnego ubezpieczenia sołtysów i radnych od następstw nieszczęśliwych wypadków poniesionych w związku z pełnieniem przez nich funkcji publicznych, w odwołaniu stwierdza się, że również prawo tego nie zabrania. Odwołanie porównuje status pracowników samorządowych – (korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych), a jednocześnie (pomimo, że ustawa tego nie nakazuje) podlegają oni ubezpieczeniom grupowym od następstw nieszczęśliwych wypadków.

Co do zakupu ze środków publicznych serwisu obiadowego, przyznanego jednemu z długoletnich i szczególnie zasłużonemu pracownikowi odchodzącemu na emeryturę, jak również co do dofinansowywania kosztów rozmów telefonicznych, jakie w sprawach związanych z wykonywanym mandatem, to odwołanie nawiązuje do uprzednich wyjaśnień obwinionego

Odnośnie do naruszenia art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez dokonanie wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia, tj. poprzez wydatkowanie środków w łącznej kwocie 6.574,21 zł ponad kwoty określone w planie finansowym Urzędu Miejskiego na rok 2009 (według zestawienia zawartego we wniosku o ukaranie), co miało stanowić naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 2, art. 35 ust. 1 oraz art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 „starej” ustawy z dnia 30 czerwca 2009 r. o finansach publicznych, obwiniony podtrzymuje wszystko to, co wyjaśnił w tej sprawie.

Odwołanie nawiązuje do art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (brak społecznej szkodliwości czynu bądź też jej znikomość). obrońca zauważył, że plan finansowy został zmieniony i dostosowany do poczynionych wydatków natychmiast, kiedy tylko można było to uczynić (4 grudnia 2009 r.), gdy wiadome były w pełni skutki finansowe podwyżek cen energii elektrycznej oraz paliw na rok 2009, a także wysokość podatku rolnego ściągniętego w tymże roku od osób zobowiązanych do jego zapłaty przez organ egzekucyjny. Ocenę odpowiedzialności obwinionego za to naruszenie (bądź stopnia szkodliwości dla finansów publicznych) obwiniony pozostawił Głównej Komisji Orzekającej.

Obwiniony, kwestionując zaskarżone orzeczenie podniósł, iż jest ono niesłuszne na gruncie art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uondfp (pkt 2 zarzutów odwołania), albowiem w zaistniałej sytuacji uzasadnione było zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki.

Obwiniony zaprezentował pogląd, iż posiadanie przez inwestora - w procesie inwestycyjnym - inspektora nadzoru inwestorskiego oraz współpraca z kierownikiem budowy, czyli korzystanie z wiedzy i doświadczenia osób legitymujących się „uprawnieniami budowlanymi” zmusza do respektowania wydawanych przez nich zaleceń i poleceń, co do konieczności wykonania robót dodatkowych, niemożliwych do przewidzenia na etapie planowania inwestycji i jej kosztorysowania. Jak stwierdził obrońca, kiedy już – w oparciu o sporządzony kosztorys i zawarte na jego podstawie porozumie z podmiotem udzielającym dotacji na dofinansowanie inwestycji – wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, a następnie udzielono zamówienia w tym trybie. nie sposób zmieniać, modyfikować i poprawiać te czynności, które już miały miejsce. Skorzystanie z możliwości przewidzianych w art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy – Prawo zamówień publicznych, wydawało się jedynym realnym rozwiązaniem. obrońca wniósł o uniewinnienie obwinionego od zarzutu naruszenia art. 17 ust. 1 pkt 2 lit a uondfp.

Argumentacja obwinionego w zakresie naruszenia art. 18 pkt 2 uondfp wskazuje, że obwiniony nie sporządził lub nie przekazał w terminie sprawozdań jednostkowych Urzędu Rb-28, a zarzut naruszenia art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

finansów publicznych przypisany został Obwinionemu. Faktem jest natomiast, że podwładni obwinionego wprowadzili go w błąd co do treści tychże sprawozdań. W jego ocenie – podpisując sporządzone przez jego podwładną sprawozdanie - nie miał obiektywnej możliwości oceny tego, czy dane zawarte w tymże sprawozdaniu były rzetelne. Poza tym rozbieżności te zostały na koniec roku budżetowego skorygowane.

Odnośnie do punktu 4 zarzutów odwołania, obwiniony zawniósł o ewentualne rozważenie w stosunku do niego rozwiązań przewidzianych w art. 36 ust. 1 uońdfp, polegających na odstąpieniu od wymierzenia obwinionemu kary. Dalsza argumentacja wskazuje, że obwiniony jest osobą powszechnie znaną i szanowaną w swoim środowisku, cieszy się uznanym autorytetem wśród Obywateli Gminy. Zaznaczono, że przypisywane naruszenia nie spowodowały zgubnych lub niekorzystnych skutków dla finansów gminy oraz dla jej majątku, a stwierdzone niedociągnięcia były natychmiast naprawiane. Obwiniony nie był dotąd karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z podanych względów, wobec istnienia okoliczności łagodzących, opisanych w art. 28 ust. 2 oraz w art. 36 ust. 2 uońdfp Komisja Orzekająca I Instancji mogła i powinna była, rozważyć odstąpienie od wymierzenia obwinionemu kary.

(X), pismem własnym, poparł argumentację prawną zawartą w odwołaniu, jakie wniósł obrońca. Zaznaczając, że swoje działania podejmował w oparciu o obowiązujący porządek prawny i miały na celu dobro mieszkańców. Zazaczył, że nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a ewentualne uchybienia – o ile wystąpiły – nie nastąpiły z winy umyślnej, bo nie było jego zamiarem działanie wbrew przepisom prawa. Obwiniony zwraca uwagę na „formalny” charakter przypisywanych naruszeń – interes finansów publicznych w żaden sposób na nich nie ucierpiał, gmina nie poniosła strat z tytułu grzywnien, kar umownych, odsetek ani w żaden inny sposób nie doszło do uszczerbku finansów gminy. Obwiniony zaznacza, że doświadczenie ze sprawy, nauczyło go jeszcze większej ostrożności przy podejmowaniu decyzji skutkujących dokonywaniem wydatków ze środków publicznych, większej staranności przy analizowaniu ustalonych planów finansowych oraz większej ostrożności przy podpisywaniu przedkładanych przez podwładnych dokumentów finansowych.

W toku rozprawy przed **Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej także GKO)**, w dniu 17 maja 2012 r., Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wskazał, że nie widzi podstaw do uchylenia orzeczenia I instancji. W toku rozprawy, obrońca podtrzymał argumentację zawartą w odwołaniu. Podkreślono rangę i znaczenie przepisów zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Obwiniony powtórzył i podtrzymał swoje stanowisko w sprawie.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, GKO postanowiła uchylić orzeczenie w zaskarżonej części i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

Główna Komisja Orzekająca doszła do wniosku, że orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu wymaga weryfikacji, która przede wszystkim jest spowodowana zmianą stanu prawnego oraz koniecznością przeprowadzenia dodatkowych ustaleń.

Po pierwsze, Główna Komisja Orzekająca dostrzega, że orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 30 stycznia 2012 r., sygn. akt DB-0965/130/11, w zakresie zaskarżonym przez obwinionego nie może się ostać ponieważ stan prawny, w jakim orzeka GKO jest inny od obowiązującego w czasie popełnienia przypisanych obwinionemu naruszeń

art. 11 oraz art. 17 uondfp. RKO jest zobowiązana do przeprowadzenia analizy stanu prawnego, który znajdzie zastosowanie w niniejszej sprawie, zgodnie z art. 24 uondfp. Do oceny RKO pozostaje kwestia uznania, którą ustawę (reżim prawny) należy stosować dla oceny postawionego w sprawie zarzutu, co należy wyraźnie omówić w uzasadnieniu orzeczenia.

Po wtóre, badając ponownie naruszenia dyscypliny finansów publicznych RKO jest zobowiązana przeprowadzić pogłębioną analizę stanu faktycznego i prawnego w świetle art. 26 uondfp i zbadać, czy działania lub zaniechania obwinionego stanowią delikt finansowy, czy też może nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych z uwagi na nieprzekroczenie kwoty minimalnej w działaniach lub zaniechaniach obwinionego. Uległa również zmianie ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze służącym ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych (art. 28 uondfp). RKO, ponownie rozpoznając sprawę, zobowiązana jest do zweryfikowania każdego z przypisanych obwinionemu naruszeń pod kątem stopnia dla finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając sprawę powyższych naruszeń dyscypliny finansów publicznych, dostrzega złożony i zmieniający się w czasie stan prawny, w którym prowadzone było postępowanie, co wymaga uwzględnienia przy ponownym rozpatrzeniu. Stosownie bowiem do art. 145 ust. 1 uondfp, Główna Komisja Orzekająca rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą oraz dokumentów dołączonych do odwołania. Tylko w wyjątkowych przypadkach możliwe jest przeprowadzenie postępowania dowodowego (art. 145 ust. 2). Główna Komisja Orzekająca, przekazując sprawę do I instancji, wskazuje na konieczność zapoznania się przez komisję orzekającą z wyżej wymienionymi, nowymi regulacjami prawnymi wraz z uzasadnieniem do projektu ustawy zmieniającej ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca, przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, kierowała się ponadto, zasadą gwarantującą obwinionemu prawo do obrony w postępowaniu dwuinstancyjnym. Argumenty za i przeciw powinny zostać zbadane przez komisję I instancji, aby następnie mogły być poddane weryfikacji w toku instancji.

Przechodząc do oceny merytorycznej orzeczenia RKO, skład orzekający GKO uznaje, że doszło do niedostatecznego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybu udzielenia zamówienia publicznego – udzielenie dwóch zamówień z wolnej ręki. Zatem dodatkowego wyjaśnienia w sprawie w I instancji wymaga, czy prawidłowo, w rozumieniu art. 29 ustawy – Prawo zamówień publicznych, sporządzono opis przedmiotu zamówienia pn. „Przebudowa ulicy 3-go Stycznia wraz z infrastrukturą towarzyszącą”, zakończonego podpisaniem umowy Nr 12/2009 w dniu 10 czerwca 2009 r. Jeżeli doszło do opisanego przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, to powinno być to przedmiotem odrębnego postępowania. Ustalenie to ma bezpośredni wpływ na możliwość udzielenia zamówienia dodatkowego. Zbadania w postępowaniu dowodowym wymaga, czy zamiast zamówień dodatkowych możliwe było przeprowadzenie postępowania w trybie konkurencyjnym. Wyjaśnienia wymaga też i to, czy w ramach zamówienia podstawowego wykonawca otrzymał wynagrodzenie ryczałtowe, w ramach którego nie powinien zrealizować robót dodatkowych.

Podobnie, dodatkowego wyjaśnienia i omówienia w uzasadnieniu wymaga kwestia dokonywania wydatków na zwrot kosztów za abonament telefoniczny i koszty rozmów

Sygn. akt BDF1/4900/42/41/12/990

telefonicznych sołtysów w łącznej kwocie 12.595,06 zł na podstawie zawartych z sołtysami umów, która w uzasadnieniu uchylonego orzeczenia została pominięta.

Wszystko to, skłoniło skład orzekający do orzeczenia, jak w sentencji.