



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 9 lutego 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Klaudia Stelmaszczyk</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Zdzisława Wasążnik (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Jacek Najfeld</i>
Protokolant:		<i>Paweł Matusiak</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 9 lutego 2017 r., w sprawie odwołania złożonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2016 r. sygn. akt (...), którym Komisja, uniewinniła (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) od zarzutu popełnienia czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych w ten sposób, że na podstawie § 5 ust. 1-3 w zw. z § 4 ust. 1 porozumienia zawartego w dniu 25 czerwca 2013 r. z (...), Zakładem (...), w świetle uzyskania dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w dniu 21 października 2013 r., zobowiązał się do nieodpłatnego przekazania przez Miasto (...) na rzecz (...), nieumorzonych wartości ulepszenia w obcym środku trwałym, tj. nakładów poniesionych przez Miasto na przebudowę

wiaduktu kolejowego nad ul. (...) w wysokości 10.165.063,71 zł netto (12.503.028,36 zł brutto) przed amortyzacją - po upływie okresu trwałości tego projektu (tj. 5 lat od daty ostatniej operacji finansowej dokonanej na poczet realizacji projektu - postanowienie § 2 ust. 2 ww. porozumienia), w sytuacji gdy Rada Miejska (...) nie wydała uprzednio uchwały upoważniającej Prezydenta do samodzielnego zaciągania tego rodzaju zobowiązań (i określającej ich sumę), na skutek czego naruszony został art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), tj. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - zwanej dalej uondfp.

Komisja Orzekająca I instancji uznała, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp, uchyla orzeczenie pierwszej instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych rozpatrując sprawę ustaliła, co następuje.

Dyrektor Najwyższej Izby Kontroli - Delegatura w Poznaniu pismem znak: (...) z marca 2015r. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu o ujawnionych, w wyniku kontroli (...) przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w (...), okolicznościach wskazujących na to, że (...) - były Prezydent Miasta (...), dopuścił się czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 uondfp,

polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej zwany także Zastępcą Rzecznika), postanowieniem z dnia (...), odmówiła wszczęcia postępowania wyjaśniającego za wymienione w zawiadomieniu naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na postanowienie to Dyrektor Najwyższej Izby Kontroli - Delegatura w Poznaniu wniósł dnia 13 lipca 2015 roku zażalenie do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Po rozpoznaniu zażalenia Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wydał postanowienie, (...), z dnia 29 kwietnia 2016 r., w którym polecił Zastępcy Rzecznika „wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaciągnięciu przez Prezydenta (...), w dniu 25 czerwca 2013 r., zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, co stanowiło naruszenie art. 15 uońdfp.”

Z postanowienia Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wynika m.in., że „(...) również w ocenie Głównego Rzecznika, doszło w niniejszej sprawie do zaciągnięcia zobowiązania do nieodpłatnego przekazania przez Gminę Miasto (...) na rzecz (...), nieumorzonych wartości ulepszenia w obcym środku trwałym, tj. nakładów poniesionych przez Miasto na przebudowę wiaduktu kolejowego nad ul. (...) - według kosztorysu powykonawczego (znajdującego się w aktach sprawy), w wysokości 10.165.063,71 zł netto (12.503.028,36 zł brutto) przed amortyzacją (...). Przyjmuje się, że uchwała Rady Gminy podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 10 usg nie jest wiążąca dla kontrahentów gminy, ponieważ nie ciąży na nich obowiązek zapoznania się z jej treścią. Kontrahenci gminy nie powinni ponosić negatywnych skutków jej naruszenia, a w szczególności nie znajduje w takim przypadku zastosowania skutek nieważności czynności prawnej z tego powodu, że świadczenie gminy ma przekroczyć kwotę, do jakiej wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Opublikowano: ABC 2010 - do art. 18 ust. 2 pkt 10 usg teza nr 19.). Można uznać, że brak negatywnych skutków dla kontrahentów odnosi się również do sytuacji występującej w tej sprawie. Z akt przekazanych wraz z zażaleniem nie wynika, aby istniał dokument

upoważniający ówczesnego Prezydenta Miasta do zawarcia tego typu umowy w dacie podpisywania porozumienia. W uchwałach budżetowych na lata 2013 i 2014 wskazuje się jedynie (§ 12), iż Prezydent może samodzielnie zaciągać zobowiązania, ale tylko na wydatki bieżące, które nie są przedsięwzięciami, w wysokości do 2.000.000 zł. Zawarcie Porozumienia, dotyczącego przekazania ulepszeń w obcym środku trwałym, nie zawiera się w katalogu spraw bieżących, pomijając już kwestię, że znacznie przekracza kwotę wynikającą z upoważnienia. W konsekwencji należy więc przyjąć, że w momencie podpisywania porozumienia, podpisujący je ówczesny Prezydent (...) naruszył dyscyplinę finansów publicznych, poprzez wyczerpanie znamion czynu zawartych w art. 15 uodfnp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. (...).”

Postanowieniem z dnia 17 maja 2016 roku, Zastępca Rzecznika wszczęła postępowanie wyjaśniające wobec (...), który w okresie popełnienia zarzucanych przez Zawiadamiającego czynów pełnił funkcję Prezydenta Miasta (...).

W związku z otrzymanym postanowieniem (...) w piśmie z dnia 16 czerwca 2016 r. wskazał, że nie zgadza się ze stanowiskiem prezentowanym przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i stwierdził, że nie dopuścił się żadnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w szczególności określonego w art. 15 uodfnp. Wyraził pogląd, że podpisując porozumienie z (...) w dniu 25 czerwca 2013 r. nie zaciągnął żadnego zobowiązania. Przedmiotowe porozumienie z (...), w ocenie Obwinionego, nie stanowi zobowiązania, a jest dokumentem z zakresu zarządzania mieniem. Obwiniony uważa, że gdyby jednak uznać, że podpisując porozumienie zaciągnął zobowiązanie wobec (...), to miał do tego umocowanie w postaci Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta oraz uchwał budżetowych za lata 2012-2014. Ponadto podkreślił, że art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi żadnego uzasadnienia dla niego, jako prezydenta Miasta, do decyzji w zakresie zarządu mieniem gminy. Wszelkie decyzje w zakresie rozporządzenia mieniem dokonuje się w oparciu o art. 228 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 poz. 1870 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą o finansach publicznych. Obwiniony podkreślił, że zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych posiadał upoważnienie do takiego działania w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta. Radni podejmując decyzję o finansowaniu w części przedmiotowej inwestycji mieli pełną wiedzę, iż wiadukt nie stanowi mienia miasta. Mieli

jednocześnie świadomość, że realizacja inwestycji wymaga na nią nakładów. Zwrot użyzonego mienia właścicielowi jest jedynie dokonaniem czynności księgowej.

Po przeanalizowaniu zebranych materiałów, Zastępca Rzecznika dnia 5 lipca 2016 r. skierowała do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu - zwanej dalej RKO, wniosek o uznanie (...), pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...), za odpowiedzialnego, na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 uondfp, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 uondfp, polegające na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, w ten sposób, że na podstawie § 5 ust. 1-3 w zw. z § 4 ust. 1 porozumienia zawartego w dniu 25 czerwca 2013 r. z (...) w (...), w świetle uzyskania dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w dniu 21 października 2013 r., zobowiązał się do nieodpłatnego przekazania przez Gminę Miasto (...) na rzecz (...), nieumorzonej wartości ulepszenia w obcym środku trwałym - tj. nakładów poniesionych przez Miasto na przebudowę wiaduktu kolejowego nad ul. (...) w wysokości 10.165.063,71 zł netto (12.503.028,36 zł brutto) przed amortyzacją - po upływie okresu trwałości tego projektu (tj. 5 lat od daty ostatniej operacji finansowej dokonanej na poczet realizacji projektu - postanowienie § 2 ust. 2 ww. porozumienia), w sytuacji gdy Rada Miejska (...) nie wydała uprzednio uchwały upoważniającej Prezydenta do samodzielnego zaciągania tego rodzaju zobowiązań (i określającej ich sumę), na skutek czego naruszony został art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

RKO po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 sierpnia 2016 r. uniewinniła Obwinionego od postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 uondfp, na podstawie art. 78 ust. 3 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp.

W uzasadnieniu do orzeczenia o uniewinnieniu RKO wskazała, że jedynie zawarcie umowy, która spowoduje w przyszłości obciążenia finansowe budżetu (planu finansowego), w przypadku gdy umowa zawarta została bez upoważnienia, z przekroczeniem zakresu upoważnienia, z naruszeniem przepisów dot. zaciągania zobowiązań, rodzić będzie odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o której mowa w art. 15 uondfp. Określając - w ustawie o finansach publicznych - zasady gospodarki jednostek sektora finansów publicznych ustawodawca powiązał zaciąganie zobowiązań z późniejszym

(będących konsekwencją zaciągnięcia zobowiązań) wydatkowaniem środków publicznych. Nie można zatem przyjąć innego rozumienia - na gruncie ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji także na gruncie uoondfp - pojęcia „zobowiązania” niż wynikającego z woli racjonalnego ustawodawcy.

Nawet gdyby uznać powyższą argumentację za wadliwą, a w konsekwencji, że w przedmiotowej sprawie doszło do zaciągnięcia zobowiązania w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, to wskazany przez Oskarżyciela przepis art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, w tym konkretnym przypadku nie mógł być naruszony. Norma z art. 18 ust. 2 cyt. ustawy przypisuje określone sprawy (zadania) do wyłącznej właściwości rady gminy, czego skutkiem jest trwały podział zadań pomiędzy organami gminy (radą gminy a organem wykonawczym). Zadania należące do wyłącznej właściwości rady gminy nie mogą być scedowane na organ wykonawczy, ani na żaden inny podmiot. Dla ich skuteczności muszą być realizowane przez radę gminy. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie wysokości sumy, do której organ wykonawczy może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Komisja wskazała, że powyższy przepis jest wyjątkowo nieprecyzyjny. Trudno bowiem wydedukować zeń, czy chodzi o łączną kwotę zobowiązań, czy też o kwotę jednorazowego zobowiązania, które organ wykonawczy może zaciągnąć, nie pytając rady o zgodę. Stąd praktyka samorządowa była i jest w tym względzie zróżnicowana. Powszechnie natomiast przyjmuje się, że chodzi w nim o zobowiązania obciążające budżet lat przyszłych. Skoro organ wykonawczy z mocy przepisu art. 46 ustawy o finansach publicznych może zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków (który dla jednostki samorządu terytorialnego jest ustalany w uchwale budżetowej), to oczywiste jest, że wydatkowanie środków w ramach rocznego planu budżetu nie wymaga dodatkowego przyzwolenia organu stanowiącego.

RKO uznała ponadto, że art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się do zobowiązań o charakterze bieżącym. W ocenie RKO kwestie dotyczące uprawnień organu wykonawczego do stanowienia w zakresie spraw majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, zostały uregulowane w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto RKO podkreśliła, że zawarte przez Obwinionego porozumienie obligowało do przekazania na rzecz (...) środka trwałego. Ponadto wskazała, że na podstawie przepisu art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z

2016 r. poz. 1047 z późn. zm.) za środki trwałe uznaje się ulepszenia w obcych środkach trwałych.

Od orzeczenia RKO, pismem z dnia 9 września 2016 r., odwołanie złożyła - na niekorzyść Obwinionego - Zastępca Rzecznika. Orzeczeniu zarzuciła obrazę przepisów prawa, poprzez ich niewłaściwą interpretację. Wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania RKO.

W ocenie Zastępcy Rzecznika, argumentację zawartą w uzasadnieniu RKO należy uznać za wadliwą, ponieważ:

- zgodnie z art. 15 uoondfp: naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.(...) Ani ustawa o finansach publicznych, ani też uoondfp nie definiują tego pojęcia. W ocenie Zastępcy Rzecznika brak jest podstaw aby zaciągnięcie zobowiązania musiało się łączyć z wydatkowaniem środków z budżetu Gminy w przyszłości (...). Zarzut dotyczy zaciągnięcia zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, a nie zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem tego upoważnienia;
- wejście w życie przepisów normujących kwestię wieloletniej prognozy finansowej, nie wyeliminowało z obiegu prawnego przepisów art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym. Art. 18 ust. 2 pkt 10 stanowi, że: do wyłącznej właściwości rady gminy należy: określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Z brzmienia tego przepisu nie wynika, że dotyczy on jedynie zobowiązań związanych z wydatkami bieżącymi. Faktem jest, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e określa, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy. Jednakże żaden ze wspomnianych przepisów nie eliminuje, ani też nie ogranicza drugiego. W związku z czym, w ocenie Zastępcy Rzecznika, nie można wysuwać wniosków, że pierwszy z wymienionych (art. 18 ust. 2 pkt 10) dotyczy jedynie wydatków bieżących. (...)

W ocenie Zastępcy Rzecznika nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że tylko wieloletnia prognoza finansowa może regulować kwestie związane z upoważnieniem do zaciągania zobowiązań związanych z latami przyszłymi.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana także GKO) po dokonaniu oceny materiału dowodowego, orzeczenia RKO i odwołania Zastępcy Rzecznika, uznała to odwołanie za zasadne.

Za zasadny GKO uznała wniosek o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez RKO, z uwagi na niewłaściwą interpretację obowiązujących uregulowań prawnych.

GKO nie podzieliła stanowiska RKO, że zaciągnięcie zobowiązania musi łączyć się z wydatkowaniem środków z budżetu gminy w przyszłości. W przedmiotowej sprawie zarzut dotyczy zaciągnięcia zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, a nie zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem tego upoważnienia. GKO zauważa, że - stosownie do art. 353 § 1 Kodeksu cywilnego - zobowiązanie polega na tym, iż „wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić”. Przedmiotem zobowiązania jest świadczenie czyli określone zachowanie dłużnika, którego spełnienia może domagać się wierzyciel. Zobowiązanie się do nieodpłatnego przekazania ulepszanego środka trwałego jest to zaciągnięcie zobowiązania. Jedna ze stron zobowiązuje się do przekazania ulepszanego środka trwałego, druga strona oczekuje takiego przekazania. Zaciągnięcie tego typu zobowiązania wymaga upoważnienia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

GKO zauważa, że w dacie podpisania porozumienia z (...), którym to porozumieniem Prezydenta Miasta zobowiązał się do przekazania (...) nieodpłatnie nieumorzonej wartości ulepszenia w obcym środku trwałym po upływie okresu trwałości projektu, tj. 5 lat od daty ostatniej operacji finansowej dokonanej na poczet jego realizacji, doszło do zaciągnięcia zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Zawarcie porozumienia, dotyczącego przekazania ulepszeń w obcym środku trwałym wymaga sformalizowanego działania a przede wszystkim umocowania w postaci działań organu stanowiącego. Jest oczywiste, że gmina przed podpisaniem takiego porozumienia z reguły bierze pod uwagę określone względy czy to ekonomiczne (możliwość otrzymania dofinansowania z UE), czy też organizacyjne (umożliwienie przejazdu karetok pogotowia czy straży pożarnej). Gmina korzysta z takiej możliwości, jeżeli uzna takie rozwiązanie za optymalne. Organem właściwym do wyrażenia woli w tym zakresie jest rada gminy. Jak wynika z akt sprawy, Rada Miasta (...) nie upoważniła Prezydenta do zaciągania tego rodzaju zobowiązań. Podpisanie Porozumienia oznaczało w rezultacie rezygnację z dochodzenia zwrotu nakładów poniesionych w tym zakresie na rzecz (...).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 17 czerwca 2015 r. I SA/Sz 544/15 stwierdził, że brak uzewnętrznienia przez radę gminy woli umocowania działania Burmistrza do działania w innych sprawach niż bieżące lub zaciągania zobowiązań o znacznej wartości nie oznacza, że organ wykonawczy może w tym zakresie działać samodzielnie.

W ocenie GKO, podstawę do zaciągnięcia takiego zobowiązania stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie wysokości sumy, do której Wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania. GKO w tym zakresie podziela stanowisko Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Przez zaciąganie zobowiązań, w świetle art. 15 uoondfp rozumie się też takie zobowiązania, które mają umocowanie w innych przepisach prawa a więc nie tylko zaciągnięcie zobowiązania na podstawie uchwały budżetowej czy uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jak wskazała to RIO w uzasadnieniu do orzeczenia. Przepis art.18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym stanowi więc inną podstawę do zaciągania zobowiązań niż te, które mają umocowanie w wieloletniej prognozie finansowej czy uchwale budżetowej.

W ocenie GKO, nie ma podstaw do prezentowania stanowiska, że regulacja zawarta w art.18 ust.2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy zobowiązań o charakterze bieżącym. Z brzmienia tego przepisu nie wynika, że odnosi się on jedynie zobowiązań o charakterze bieżącym. Upoważnienie do zaciągania zobowiązań, jak wskazano wyżej, może wynikać z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, z uchwały budżetowej, jak również z uchwały podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym. Jednakże

żaden ze wspomnianych przepisów nie eliminuje drugiego. GKO nie podzieliła stanowiska RKO, że tylko wieloletnia prognoza finansowa może regulować kwestie związane z upoważnieniem do zaciągania zobowiązań związanych z latami przyszłymi.

RKO ponownie rozpatrując sprawę, winna uwzględnić powyższe stanowisko GKO.

Ponadto powinnością RKO będzie również określenie wielkości zobowiązania wobec (...), co może mieć wpływ na wymiar kary. Z zawartego porozumienia wynika bowiem, że przekazaniu na rzecz (...) ma podlegać nieumorzona wartość ulepszenia w obcym środku trwałym. Przekazanie ma nastąpić po upływie 5 lat od daty ostatniej operacji finansowej dokonanej na poczet realizacji przedsięwzięcia, a zatem po okresie tym wartość środka trwałego ulegnie obniżeniu o dokonane umorzenia. RKO zwróciła uwagę na ten fakt w uzasadnieniu, jednak kwestia ta nie została wyjaśniona.

Zgodnie z art. 146 ust. 2 uodfp, w przypadku wniesienia odwołania na niekorzyść obwinionego, który został uniewinniony przez komisję orzekającą lub co, do którego postępowanie umorzono, GKO nie może wydać orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jeżeli jednak uzna, że przypisanie tej odpowiedzialności jest uzasadnione, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.

GKO postanowiła przekazać sprawę do ponownego rozpoznania, bez wskazywania wiążących wytycznych w kwestii wymierzenia kary, pozostawiając w tym zakresie swobodę RKO. Powinnością RKO będzie zatem ponowne przeanalizowanie postawionego we wniosku o ukaranie zarzutu, jak również ponowne przeanalizowanie motywów i sposobu działania Obwinionego, dokonanie oceny sposobu popełnienia czynu oraz stopnia zawinienia przy uwzględnieniu działań, które były podejmowane przez Obwinionego.

Zdaniem GKO w tym przypadku należy uwzględnić uwarunkowania finansowe i organizacyjne, w których doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Określenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych ustawodawca pozostawił organom prowadzącym postępowanie. W art. 28 uodfp ustawodawca ogranicza jednak całkowitą dowolność organów orzekających w tym zakresie, określając wytyczne dla dokonania takiej oceny. Ocena ta następuje przy uwzględnieniu m.in wagi naruszonych obowiązków, sposobu i okoliczności ich naruszenia a także skutków naruszenia.

GKO podkreśla również, że warunkiem stwierdzenia, iż naruszono dyscyplinę finansów publicznych nie jest jedynie wymierna, finansowa szkoda dla budżetu. Dobrem chronionym

w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest także ład prawny systemu finansów publicznych. Wszystkie naruszenia prawa określone jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tak w dacie popełnienia przypisanych czynów jak w dacie orzekania określone w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostały przez ustawodawcę uznane za szkodliwe dla niniejszego ładu prawnego. Ocenie podlega natomiast stopień tej szkodliwości.

Zdaniem GKO utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia stanowiłoby precedens, który mógłby być potraktowany, jako przyzwolenie na analogiczne postępowanie w podobnych przypadkach. Niedochodzenie odpowiedzialności w tej sprawie mogłoby prowadzić do zachwiania funkcji prewencyjnej i edukacyjnej systemu dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.