



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 18 lipca 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Kaczorkiewicz
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Głuch (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Jacek Najfeld
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 lipca 2016 r. odwołania Obrońcy Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 marca 2016 r., sygn. akt RKO.5011.3.2016, w zakresie, w którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaciągnięciu w okresie od 20 września 2012 r. do 30 stycznia 2014 r. zobowiązań na mocy porozumień z osobami fizycznymi w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez te osoby na budowę kanałów sanitarnych i przewodów wodociągowych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową oraz z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych według poniższego wykazu:

Sygn. akt BDF1.4800.29.2016

1. porozumienie z dnia 20 września 2012 r. nr 10/TOM/12 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ulicach bocznych od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 95.200,00 zł. Według przedstawionych przez osobę fizyczną faktur, wartość poniesionych nakładów wyniosła łącznie 65.989,50 zł brutto, w tym:
 - 3237.380,00 zł brutto - faktura z dnia 20 maja 2014 r. nr 31/13 za wykonanie projektu sieci wodociągowej,
 - 5.473,50 zł brutto - faktura z dnia 3 lipca 2013 r. nr 11/13 za mapy i uzgodnienie z ZUD,
 - 23.247,00 zł brutto - faktura z dnia 5 listopada 2013 r. nr 33/2013 za wykonanie sieci wodociągowej,
 - 29.889,00 zł brutto - faktura z dnia 26 września 2013 r. nr 25/2013 za wykonanie sieci wodociągowej;
2. porozumienie z dnia 10 grudnia 2012 r. nr 9/TOM/12 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...) (odcinek od ul. (...)) w (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 70.000,00 zł. Według przedstawionej przez osobę fizyczną faktury z dnia 6 maja 2014 r. nr FV/1/05/2014/J, wartość poniesionych nakładów (wykonanie dokumentacji projektowej oraz budowa odcinka sieci wodociągowej) wyniosła 36.000,00 zł brutto;
3. porozumienie z dnia 15 stycznia 2013 r. nr 1/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę kanału sanitarnego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 36.490,00 zł;
4. porozumienie z dnia 17 kwietnia 2013 r. Nr 2/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi w 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 53.200,00 zł;
5. porozumienie z dnia 17 kwietnia 2013 r. nr 3/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi w 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 16.800,00 zł. Według przedstawionych przez osobę fizyczną faktur, wartość poniesionych nakładów wyniosła łącznie 11.640,00 zł brutto, w tym:

Sygn. akt BDF1.4800.29.2016

- 11.070,00 zł brutto - faktura z dnia 18 grudnia 2013 r. nr F0032/2013 za wykonanie sieci wodociągowej,
 - 370,00 zł brutto - faktura z dnia 10 października 2013 r. nr U/0013/10/2013 za nadzór techniczny nad budową sieci,
 - 200,00 zł brutto - faktura z dnia 25 października 2013 r. nr U/0028/10/2013;
6. porozumienie z dnia 26 kwietnia 2013 r. nr 4/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 25.200,00 zł;
7. porozumienie z dnia 3 czerwca 2013 r. nr 5/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 16.800,00 zł. Według przedstawionej przez osobę fizyczną faktury z dnia 20 września 2013 r. nr 176/2013, wartość poniesionych nakładów (wykonanie odcinka sieci wodociągowej, wykonanie hydrantu oraz montaż dwóch zasuw wodociągowych) wyniosła 10.159,80 zł brutto;
8. porozumienie z dnia 24 czerwca 2013 r. nr 6/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 16.800,00 zł. Według przedstawionych przez osobę fizyczną faktur, wartość poniesionych nakładów wyniosła łącznie 26.700,00 zł brutto, w tym:
- 4.700,00 zł brutto - faktura z dnia 21 grudnia 2013 r. nr 117/13 za wykonanie projektu sieci wodociągowej i kanału sanitarnego,
 - 1.000,00 zł brutto - faktura z dnia 21 grudnia 2013 r. nr 119/13 za koszty geodezyjne,
 - 21.000,00 zł brutto - faktura z dnia 22 maja 2014 r. nr 41/14 za wykonanie wodociągu;
9. porozumienie z dnia 24 czerwca 2013 r. nr 7/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę kanału sanitarnego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 32.800,00 zł. Według przedstawionej przez osobę fizyczną faktury z dnia 12 marca 2014 r. nr 20/14, wartość poniesionych nakładów za wykonanie kanału sanitarnego wyniosła 29.600,00 zł brutto;
10. porozumienie z dnia 27 września 2013 r. nr 8/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w

Sygn. akt BDF1.4800.29.2016

ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 33.600,00 zł. Według przedstawionej przez osobę fizyczną faktury z dnia 11 sierpnia 2014 r. nr FV/37/2014, wartość poniesionych nakładów (projekt oraz wykonanie sieci wodociągowej) wyniosła 25.092,00 zł brutto;

11. porozumienie z dnia 27 września 2013 r. nr 9/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 33.600,00 zł;

1. porozumienie z dnia 27 września 2013 r. nr 10/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę kanału sanitarnego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 16.400,00 zł;

2. porozumienie z dnia 4 grudnia 2013 r. nr 11/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...) i ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2014 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 15.680,00 zł. Według przedstawionych przez osobę fizyczną faktur, wartość poniesionych nakładów wyniosła łącznie 15.621,00 zł brutto, w tym:

- 2.952,00 zł brutto - faktura z dnia 4 stycznia 2012 r. nr 1/K/12 za wykonanie projektu sieci wodociągowej,
- 12.669,00 zł brutto - faktura z dnia 4 września 2012 r. nr 13/2012 za wykonanie sieci wodociągowej;

3. porozumienie z dnia 18 grudnia 2013 r. nr 12/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę sieci wodociągowej w ul. (...) i ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi w 2014 r.”;

4. porozumienie z dnia 20 stycznia 2014 r. nr 1b/TOM/14 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi po 2015 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 42.560,00 zł;

5. porozumienie z dnia 30 stycznia 2014 r. nr 2/TOM/14 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę kanału sanitarnego w ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi w 2016 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 95.530,00 zł;

6. porozumienie z dnia 30 stycznia 2014 r. nr 1/TOM/14 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „nastąpi w 2016 r.”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 65.240,00 zł,

co stanowi naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.) i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 37 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 i w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), uchyla orzeczenie w zaskarżonym zakresie i uniewinnia Obwinionego od przypisanych zarzutów.

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

Orzeczeniem z dnia 18 marca 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uznała Obwinionego (...) będącego w czasie popełnienia czynów Burmistrzem Miasta (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - zwanej dalej ustawą, polegającego na zaciągnięciu w okresie od 20 września 2012 r. do 30 stycznia 2014 r. zobowiązań na mocy porozumień z osobami fizycznymi w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez te osoby na budowę kanałów sanitarnych i przewodów wodociągowych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową oraz z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych według poniższego wykazu:

Sygn. akt BDF1.4800.29.2016

1. porozumienie z dnia 20 września 2012 r. nr 10/TOM/12 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ulicach bocznych od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 95.200,00 zł. Według przedstawionych przez osobę fizyczną faktur, wartość poniesionych nakładów wyniosła łącznie 65.989,50 zł brutto, w tym:
 - 3237.380,00 zł brutto - faktura z dnia 20 maja 2014 r. nr 31/13 za wykonanie projektu sieci wodociągowej,
 - 5.473,50 zł brutto - faktura z dnia 3 lipca 2013 r. nr 11/13 za mapy i uzgodnienie z ZUD,
 - 23.247,00 zł brutto - faktura z dnia 5 listopada 2013 r. nr 33/2013 za wykonanie sieci wodociągowej,
 - 29.889,00 zł brutto - faktura z dnia 26 września 2013 r. nr 25/2013 za wykonanie sieci wodociągowej;
2. porozumienie z dnia 10 grudnia 2012 r. nr 9/TOM/12 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...) (odcinek od ul. (...)) w (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 70.000,00 zł. Według przedstawionej przez osobę fizyczną faktury z dnia 6 maja 2014 r. nr FV/1/05/2014/J, wartość poniesionych nakładów (wykonanie dokumentacji projektowej oraz budowa odcinka sieci wodociągowej) wyniosła 36.000,00 zł brutto;
3. porozumienie z dnia 15 stycznia 2013 r. nr 1/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę kanału sanitarnego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 36.490,00 zł;
4. porozumienie z dnia 17 kwietnia 2013 r. Nr 2/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi w 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 53.200,00 zł;
5. porozumienie z dnia 17 kwietnia 2013 r. nr 3/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi w 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 16.800,00 zł. Według przedstawionych przez

osobę fizyczną faktur, wartość poniesionych nakładów wyniosła łącznie 11.640,00 zł brutto, w tym:

- 11.070,00 zł brutto - faktura z dnia 18 grudnia 2013 r. nr F0032/2013 za wykonanie sieci wodociągowej,
 - 370,00 zł brutto - faktura z dnia 10 października 2013 r. nr U/0013/10/2013 za nadzór techniczny nad budową sieci,
 - 200,00 zł brutto - faktura z dnia 25 października 2013 r. nr U/0028/10/2013;
6. porozumienie z dnia 26 kwietnia 2013 r. nr 4/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 25.200,00 zł;
7. porozumienie z dnia 3 czerwca 2013 r. nr 5/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 16.800,00 zł. Według przedstawionej przez osobę fizyczną faktury z dnia 20 września 2013 r. nr 176/2013, wartość poniesionych nakładów (wykonanie odcinka sieci wodociągowej, wykonanie hydrantu oraz montaż dwóch zasuw wodociągowych) wyniosła 10.159,80 zł brutto;
8. porozumienie z dnia 24 czerwca 2013 r. nr 6/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 16.800,00 zł. Według przedstawionych przez osobę fizyczną faktur, wartość poniesionych nakładów wyniosła łącznie 26.700,00 zł brutto, w tym:
- 4.700,00 zł brutto - faktura z dnia 21 grudnia 2013 r. nr 117/13 za wykonanie projektu sieci wodociągowej i kanału sanitarnego,
 - 1.000,00 zł brutto - faktura z dnia 21 grudnia 2013 r. nr 119/13 za koszty geodezyjne,
 - 21.000,00 zł brutto - faktura z dnia 22 maja 2014 r. nr 41/14 za wykonanie wodociągu;
9. porozumienie z dnia 24 czerwca 2013 r. nr 7/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę kanału sanitarnego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 32.800,00 zł. Według przedstawionej przez osobę

- fizyczną faktury z dnia 12 marca 2014 r. nr 20/14, wartość poniesionych nakładów za wykonanie kanału sanitarnego wyniosła 29.600,00 zł brutto;
10. porozumienie z dnia 27 września 2013 r. nr 8/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 33.600,00 zł. Według przedstawionej przez osobę fizyczną faktury z dnia 11 sierpnia 2014 r. nr FV/37/2014, wartość poniesionych nakładów (projekt oraz wykonanie sieci wodociągowej) wyniosła 25.092,00 zł brutto;
 11. porozumienie z dnia 27 września 2013 r. nr 9/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 33.600,00 zł;
 12. porozumienie z dnia 27 września 2013 r. nr 10/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę kanału sanitarnego w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 16.400,00 zł;
 13. porozumienie z dnia 4 grudnia 2013 r. nr 11/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. (...) i ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2014 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 15.680,00 zł. Według przedstawionych przez osobę fizyczną faktur, wartość poniesionych nakładów wyniosła łącznie 15.621,00 zł brutto, w tym:
 - 2.952,00 zł brutto - faktura z dnia 4 stycznia 2012 r. nr 1/K/12 za wykonanie projektu sieci wodociągowej,
 - 12.669,00 zł brutto - faktura z dnia 4 września 2012 r. nr 13/2012 za wykonanie sieci wodociągowej;
 14. porozumienie z dnia 18 grudnia 2013 r. nr 12/TOM/13 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę sieci wodociągowej w ul. (...)i ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi w 2014 r.*”;
 15. porozumienie z dnia 20 stycznia 2014 r. nr 1b/TOM/14 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego

w ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi po 2015 r.*”.

Uśrednioną wartość robót ustalono na 42.560,00 zł;

16. porozumienie z dnia 30 stycznia 2014 r. nr 2/TOM/14 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę kanału sanitarnego w ulicy bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi w 2016 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 95.530,00 zł;

17. porozumienie z dnia 30 stycznia 2014 r. nr 1/TOM/14 w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez osobę fizyczną na budowę przewodu wodociągowego w ul. bocznej od ul. (...), w którym określono, że termin dokonania zwrotu „*nastąpi w 2016 r.*”. Uśrednioną wartość robót ustalono na 65.240,00 zł,

co, zdaniem Komisji, stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 37 ustawy, Komisja wymierzyła Obwinionemu (...) łączną karę upomnienia, a na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy, w związku z art. 19 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2199) oraz art. 5e ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 111 z późn. zm.), obciążyła Obwinionego (...) obowiązkiem zwrotu – na rzecz Skarbu Państwa – kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

Komisja, powołując się na ustalenia Rzecznika, wskazała, że w okresie od 20 września 2012 roku do 30 stycznia 2014 roku, Obwiniony (...) zawarł siedemnaście porozumień z osobami fizycznymi, na mocy których zobowiązał się do zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez te osoby na budowę kanałów sanitarnych i przewodów wodociągowych. Porozumienia nie były objęte wstępną kontrolą Głównego Księgowego. Podpisując wymienione powyżej porozumienia, Obwiniony zaciągnął zobowiązania, których termin płatności wykraczał poza rok budżetowy, w którym zostały one zaciągane. Tym samym działał bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową oraz z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań, tj. art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Komisja stwierdziła, że wyjątkiem jest sytuacja, w której organ dysponuje stosownym upoważnieniem do zaciągania zobowiązań wykraczających poza dany rok budżetowy, a w analizowanych przypadkach Burmistrz takiego upoważnienia nie posiadał.

W toku postępowania Obwinieni (Obwiniony i Obwiniona - Skarbnik Gminy) złożyli wyjaśnienia, w których w szczególności zakwestionowali stawianą tezę, że zawierane porozumienia były źródłem zobowiązań. Według nich zobowiązania powstawały dopiero w momencie zawierania poszczególnych umów będących wynikiem podpisanych porozumień.

W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, która powołała się na stanowisko Rzecznika, dla skutecznego powstania zobowiązania, którego źródłem w tym przypadku jest porozumienie, wymagany jest zgodny zamiar obu stron, skierowany na wywołanie powstania określonych skutków prawnych. W doktrynie przyjmuje się, że aby istniało zobowiązanie muszą istnieć łącznie trzy elementy, mianowicie: podmioty, między którymi zobowiązanie istnieje, jego przedmiot oraz treść zobowiązania. Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny Komisja uznała, że wszystkie te elementy w zawartych porozumieniach występują. Jednocześnie wolą stron było ukształtowania sytuacji prawnej w sposób wywierający wpływ na ich sferę majątkową, co powoduje, że wyczerpują się znamiona czynu opisanego w art. 15 ustawy.

Komisja uznała, że podmiotowa odpowiedzialność Obwinionego (...) wynika z art. 19 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji charakter czynów oraz okoliczności ich popełnienia wskazują, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło z winy Obwinionego, ponieważ nie zachował reguł ostrożności. Przy dochowaniu większej staranności mógł przewidzieć możliwość popełnienia deliktu dyscyplinarnego i jemu zapobiec. Tym samym miał możliwość zachowania zgodnego z prawem, co jednocześnie uchroniłoby go od negatywnych konsekwencji prawnych.

Obrońca Obwinionego zaskarżył orzeczenie w całości na korzyść Obwinionego.

Orzeczeniu zarzucił:

- 1) naruszenie przepisów postępowania mających wpływ na treść orzeczenia, tj. art. 89 ust. 1 ustawy, poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie, poprzez niezweryfikowanie, czy zaciągnięte zobowiązania przez Obwinionego w okresie od 20 września 2012 r. do 30 stycznia 2014 r. były objęte budżetem na dany rok, bowiem zgodnie ze sprawozdaniami z wykonania wydatków majątkowych za 2012-2014 r. na modernizację i budowę sieci wodnokanalizacyjnych wraz z kanałami sanitarnymi środki finansowe były zarezerwowane, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego ustalenia,

że zobowiązania wynikające z zawartych porozumień wykraczały poza rok budżetowy, w którym były zaciągane oraz nie miały pokrycia;

- 2) obrazę prawa materialnego, tj. art. 353 § 1 KC w związku z art. 15 ustawy, poprzez jego błędną wykładnię oraz uznanie, że zawarte porozumienia stanowiły zaciągnięcie przez Gminę (...) zobowiązania w rozumieniu KC, podczas gdy stanowiły jedynie intencję - zamiar wykonania określonych czynności, których realizacja i wykonanie regulowała osobna umowa zawarta po zabezpieczeniu środków w budżecie za dany rok i przedstawieniu przez danego mieszkańca Gminy (...) wydatków w postaci faktur i rachunków za zrealizowaną inwestycje wodociągową i/lub kanalizacyjną.

Obrońca wniósł o:

- I. uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie Obwinionego od zarzucanych czynów;
ewentualnie
- II. w przypadku nieuwzględnienia wniosku z pkt I, na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy, wniósł o odstąpienie od wymierzenia Obwinionemu kary z uwagi na wyróżniające się zachowanie Obwinionego przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych i działanie ze szczególnych pobudek, tj. celem poprawy infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej mieszkańcom Gminy (...).

W uzasadnieniu obrońca wskazał, że Komisja Orzekająca I instancji ustaliła, że na zawierane porozumienia nie były zarezerwowane środki finansowe oraz ich skutki finansowe wykraczały poza dany rok budżetowy.

Powyższe ustalenie jest, zdaniem obrońcy, niezgodne ze sprawozdaniami finansowymi za lata 2012-2014 r., w których przewidziano i zapisano środki na rozwój infrastruktury wodociągowo - kanalizacyjnej wraz z kanałami sanitarnymi (k. 128-130, k. 134, k. 144 akt sprawy). Zgodnie z przedmiotowymi sprawozdaniami modernizacja i budowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej była określona w ramach realizacji programów wieloletnich w latach 2008-2014-2015.

Powyższą okoliczność potwierdza także Wieloletni Plan Inwestycyjny Miasta (...) na lata 2005-2013 w ramach, którego przeznaczono środki finansowe na modernizację i budowę sieci wodociągowej i sanitarnej (załącznik nr 1 do Uchwały nr (...) Rady Miasta (...) z dnia 20 grudnia 2005 r).

Ponadto, kontynuowanie programu budowy i modernizacji sieci wodociągowej potwierdzono w ramach Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta (...) na lata 2010-2017 (załącznik nr 1 do Uchwały nr (...) Rady Miasta (...) z dnia 27 stycznia 2010 r).

Sygn. akt BDF1.4800.29.2016

Z uwagi na powyższe, w ocenie Obrońcy, nie udowodniony został zarzut zaciągania zobowiązań finansowych z przekroczeniem budżetu i zawierania zobowiązań na przyszłe lata bez wymaganej podstawy prawnej.

Zawieranie porozumień w ramach budowy sieci wodociągowej i sanitarnej było realizacją planów wieloletnich Gminy (...) uregulowanych w stosownych Uchwałach i umowie z dnia 09 listopada 2011 r., nr POIS.01.01.00-00-259/10 zawartej między Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, a Gminą (...) o dofinansowanie Projektu „Modernizacja i rozbudowa systemu infrastruktury wodociągowo- kanalizacyjnej Gminy (...)” oraz w ramach zarezerwowanych środków finansowych, zgodnie z art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Obrońcy zawierane przez Odwołującego się porozumienia nie były zaciągnięciem zobowiązania w rozumieniu KC.

Porozumienia te nie kreowały zobowiązania dla Gminy (...). Nie definiowały wysokości zobowiązania dla Gminy (...). Ponadto, nie określały terminu powstania zobowiązania. Przewidywały, że przekazanie inwestycji (instalacji wodociągowej i/lub kanalizacyjnej wybudowanej na własny koszt osoby fizycznej zawierającej takie porozumienie) nastąpi dopiero na podstawie umowy. Taka umowa zawierana już po zawarciu porozumień określała zasady rozliczenia finansowego, a więc zobowiązania pieniężnego spoczywającego na Gminie (...) względem osób fizycznych. Porozumienia te były jedynie intencją, czyli zamiarem realizacji danej inwestycji i wychodziły naprzeciw potrzebom właścicieli nieruchomości na terenie Gminie (...), czyli skanalizowaniu Gminy (...). Nie rodziły żadnego skutku zobowiązującego wyraźnie wskazując, że dopiero zawarte na ich podstawie umowy będą rodzić taki skutek, zwłaszcza jeżeli chodzi o świadczenia pieniężne (zasady zwrotu kosztów danej inwestycji wodociągowej i/lub kanalizacyjnej) ze strony Miasta (...) względem osób fizycznych.

Podkreślić należy, że kluczowe znaczenie dla ustalenia, czy dany dokument kreował zobowiązanie w sensie cywilnoprawnym, ma intencja i zgodny zamiar obu stron takiej umowy, zgodnie z art. 65 § 2 KC. Żadna z osób fizycznych zawierających porozumienia wskazane w treści postanowienia z dnia 18 września .2015 r., nie wystąpiła przeciwko Gminie (...) z roszczeniem cywilnoprawnym. Gmina (...) nie poniosła również z tytułu zawieranych porozumień żadnych kosztów, w tym kosztów kar, odsetek itp. Osoby fizyczne zawierające porozumienia miały realizować taką inwestycję na własny koszt, a jej rozliczenie następowało umową zawieraną po jej zakończeniu. Tym samym dopiero umowy podpisywane w wyniku zawieranych porozumień rodziły skutek zobowiązujący dla finansów Gminy (...).

Ponadto, zobowiązania dla finansów Gminy (...) w postaci zwrotu osobom fizycznym wydatków poniesionych na realizację inwestycji wodociągowej i/lub kanalizacyjnej powstały dopiero, gdy zostały na nie zabezpieczone środki pieniężne w budżecie za dany rok i po przedłożeniu do zawartych umów, kompletu dokumentacji wykonawczej, a także faktur i rachunków dokumentujących wydatki na daną inwestycję wodociągową lub kanalizacyjną.

Porozumienia były sporządzane w ramach technicznej obsługi Gminy (...) i po podpisaniu były przekazywane do działu technicznego, a także do wiadomości Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w (...). Dlatego też nie były kontrasygnowane przez Skarbnika. Intencją stron zawartych porozumień nie było powstanie zobowiązania pieniężnego względem Gminy (...). Strony zawartych porozumień od początku wiedziały, że zobowiązanie pieniężne dla Gminy (...) kreowały dopiero zawarte umowy, które były kontrasygnowane przez Skarbnika Miasta (...). Same zaś umowy zawierane były dopiero po:

1. wykonaniu na własny koszt przez osoby fizyczne przewodów wodociągowych,
2. zabezpieczeniu w budżecie Gminy (...) na dany rok środków na spłatę danej osoby fizycznej,
3. przedstawieniu przez osobę fizyczną faktur bądź rachunków, a także kompletu dokumentów związanych z realizacją przewodu wodociągowego.

Obwiniony podtrzymuje, że z daleko posuniętej ostrożności przedmiotowe porozumienia można uznać za rodzaj umowy przedwstępnej, która rodziła jedynie roszczenie o zawarcie umowy przyrzeczonej. Co więcej, był to rodzaj warunkowej umowy przyrzeczonej, gdyż wprost w każdym porozumieniu wskazywane było, że: *„Inwestor [osoby fizyczne zawierające porozumienia - przyp. obrońcy Obwinionego], po włączeniu wybudowanego przewodu do miejskiej sieci wodociągowej, przekaze go Gminie [Miastu (...)] przyp. obrońcy Obwinionego] na podstawie umowy, w której określone zostaną zasady rozliczenia finansowego”*, a umowy z osobami fizycznymi zawierane były dopiero w momencie zabezpieczenia środków w budżecie Miasta (...) w danym roku.

Obrońca wniósł o uniewinnienie Obwinionego od zarzucanych czynów.

W przypadku nieuznania jego argumentów, wniósł o odstąpienie od wymierzenia Obwinionemu kary z uwagi na wyróżniające się zachowanie Obwinionego przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony przez cztery kadencje był Burmistrzem Miasta (...). W tym czasie nie był karany dyscyplinarnie, a swoje obowiązki wypełniał wzorowo. Zawierane porozumienia dotyczące budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, miały na celu zasadniczą poprawę warunków higienicznych w Gminie (...)

wraz z poprawą bytową jego mieszkańców, a także polepszeniem warunków ochrony środowiska. Tym samym można uznać, że Obwiniony działał ze szczególnych pobudek.

Jednocześnie obrońca wskazał, że działania Obwinionego miały na celu realizację art. 3 ust 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zobowiązującym go do zapewnienia mieszkańcom Gminy (...) dostępu do wody i odprowadzania ścieków.

Wniósł także o rozważenie zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary i wzięcie pod uwagę wieloletniego dorobku i pracy Obwinionego na rzecz Gminy (...), a w szczególności faktu, że zawierane porozumienia i później na ich podstawie umowy z mieszkańcami były działaniem z pobudek szczególnych, tj. w interesie społecznym, celem poprawy infrastruktury mieszkańcom Gminy (...).

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, dalej zwana GKO, po rozpoznaniu sprawy, stwierdziła, co następuje.

Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji jest nieprawidłowe i musiało zostać uchylone.

U podstaw rozstrzygnięcia Komisji legło założenie, że w wyniku zawarcia porozumień z osobami fizycznymi w sprawie zwrotu nakładów finansowych poniesionych przez te osoby na budowę kanałów sanitarnych i przewodów wodociągowych doszło do skutecznego powstania zobowiązania, którego następstwem jest obowiązek świadczenia pieniężnego oraz, że wykonanie tego świadczenia pieniężnego nastąpić ma w konkretnym czasie i wysokości.

Podkreślenia wymaga, że naruszenie określone w art. 15 ustawy, które zostało zarzucone Obwinionemu, polega na zaciągnięciu 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. Oznacza to, że zobowiązanie musi opiewać na konkretną kwotę oraz, że musi zostać wskazany konkretny termin realizacji zobowiązania. W przeciwnym razie świadczenia wynikającego ze zobowiązania nie można odnieść do jakiegokolwiek aktu prawnego określającego zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań: planu finansowego, uchwały budżetowej itd. i tym samym nie jest możliwe uznanie, że takie zobowiązanie mogło zostać zaciągnięte bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań.

W rozpoznawanej sprawie, w porozumieniach nie określono ani wysokości świadczenia pieniężnego, ani terminu jego wykonania. Przeciwnie, zawierano w nich przepisy, które stanowiły, że osoby fizyczne zawierające porozumienia, po włączeniu wybudowanego

przewodu do miejskiej sieci wodociągowej, przekażą go Gminie na podstawie umowy, w której określone zostaną zasady rozliczenia finansowego. Termin realizacji został określony ogólnie, poprzez wskazanie roku realizacji albo nie wcześniej niż w latach kolejnych, a samo zawarcie ww. umów uzależnione było od zrealizowania porozumienia po stronie osób fizycznych (inwestorów). Wszystkie te okoliczności wskazują na to, że porozumienia traktować należy jako umowy o charakterze ramowym, których treść w zakresie świadczeń finansowych uzupełniona zostanie przez zawarcie kolejnych umów, przy czym ich zawarcie uzależnione będzie od prawidłowego wykonania umowy ramowej (porozumienia). Dopiero zawarcie kolejnych umów mogłoby być rozpatrywane w kontekście ewentualnego naruszenia określonego w art. 15 ustawy.

GKO nie twierdzi, że porozumienia nie zawierają zgodnych oświadczeń stron dotyczących wzajemnych zobowiązań (jak sugeruje Obrońca). Nie można natomiast uznać, że zawarcie porozumienia spowodowało obowiązek wykonania świadczenia pieniężnego w określonym terminie. Twierdzenie Komisji Orzekającej I instancji, że wolą stron było ukształtowania sytuacji prawnej w sposób wywierający wpływ na ich sferę majątkową, co powoduje, że wyczerpują się znamiona czynu opisanego w art. 15 ustawy, nie zostało w żaden sposób uzasadnione – nie badano tej kwestii a powyższy wniosek nie jest poparty zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym.

GKO zwraca także uwagę na lakoniczność i brak spójności uzasadnienia oraz inne oczywiste braki w materiale dowodowym, na którym Komisja Orzekająca I instancji oparła swoje orzeczenie; w szczególności akta sprawy nie zawierają uchwał budżetowych oraz uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Wobec powyższych konstatacji GKO orzekła, jak w sentencji orzeczenia. W tej sytuacji bezprzedmiotowe jest także odnoszenie się do pozostałych elementów orzeczenia i uzasadnienia oraz argumentów zawartych w odwołaniu.