



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 20 lipca 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
Członkowie:	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 20 lipca 2017 r., odwołania Obrońcy Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2016 r. sygn. akt DB-0965/75/2016, którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1311), zwanej uondfp, polegające na zaciągnięciu w dniu 01.07.2014 r. zobowiązania o wartości 4 348 947,00 zł (brutto) wynikającego z umowy (...) o świadczenie usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy, zawartej na okres od dnia 01.07.2014r. do dnia 30.06.2015r. z Zakładem Oczyszczania i Gospodarki Odpadami, z przekroczeniem, o kwotę 2 348 947, 00 zł, zakresu upoważnienia wynikającego z sumy, do której Prezydent Miasta może samodzielnie zaciągać zobowiązania (art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym) i określonego uchwałą Nr XLIV/427/2013 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2014, z naruszeniem przepisów art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 41 ust. 1,

art. 261 i art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016r., poz. 1870 ze zm.),

oraz wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Niniejsze orzeczenie 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 19 grudnia 2016 r. (DB-0965/ 75 /2016) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu uznała Obwinionego – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta winnym popełnienia czynu, polegającego na zaciągnięciu w dniu 1 lipca 2014 r. zobowiązania o wartości 4.348.947,00 zł (brutto) wynikającego z umowy (...) o świadczenie usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy, zawartej na okres od dnia 1 lipca 2014 r. do dnia 30 czerwca 2015 r. z Zakładem Oczyszczania i Gospodarki Odpadami, z przekroczeniem, o kwotę 2.348.947, 00 zł, zakresu upoważnienia wynikającego z sumy, do której Prezydent Miasta może samodzielnie zaciągać zobowiązania (art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm., zwanej dalej „usg”) i określonego uchwałą Nr XLIV/427/2013 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie: uchwały budżetowej na rok 2014, z naruszeniem przepisów art. 60 ust. 2 usg oraz art. 41 ust. 1, art. 261 i art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.

z 2016r., poz. 1870 ze zm.), zwanej dalej „ufp”, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej „uondfp”.

Za przypisany czyn, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp, RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz, na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp, obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

W toku postępowania ustalono, że Obwiniony (...)pełnił funkcję Prezydenta Miasta (...) w latach 2010-2014. W dniu 1 lipca 2014 r. Gmina, reprezentowana przez Obwinionego, zawarła z Zakładem Oczyszczania i Gospodarki Odpadami umowę (...) „o świadczenie usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy”.

Przedmiotem umowy było określenie zasad wykonywania przez Zakład Oczyszczania i Gospodarki Odpadami zadań własnych Gminy w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terytorium gminy, polegającego na zagospodarowaniu odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości zamieszkałych z terenu gminy. Umowa określała także warunki zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania oraz odpadów zielonych w regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, jak również warunki zagospodarowania odpadów komunalnych zbieranych selektywnie przez dostarczenie ich do instalacji (sortowni) zlokalizowanej w (...).

W umowie tej Gmina zobowiązała się do wypłaty na rzecz Zakładu Oczyszczania i Gospodarki Odpadami „rekompensaty z tytułu wykonywania obowiązków umownych”. Umowa stanowiła, że wysokość rekompensaty w okresie powierzenia zadania określa się na poziomie 4 348 947,00 brutto (...) oraz że rekompensata będzie wypłacana w 12 równych ratach do 20 dnia każdego następnego miesiąca, z zastrzeżeniem, że płatność za usługi świadczone w pierwszym kwartale obowiązywania umowy nastąpi nie później niż 20 października 2014 r. Umowa została zawarta na czas określony od 1 lipca 2014 r. do dnia 30 czerwca 2015 r. i taki też okres objęty był okresem świadczenia usług.

Komisja Orzekająca I instancji ustaliła, iż Rada Miejska w uchwale Nr XLIV/427/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2014 postanowiła m.in., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 10 usg, że określa się sumę do której Prezydent Miasta może

samodzielnie zaciągać zobowiązania w wysokości 2.000.000,00 zł na wydatki bieżące, które nie są przedsięwzięciami (§ 12 uchwały). Z uzasadnienia i zał. nr 2 tej uchwały wynika, że na 2014 r. w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90002 Gospodarka odpadami przewidziane zostały wydatki w kwocie 9.485.780,00 zł, w tym na koszty związane z zagospodarowaniem odpadów komunalnych oraz prowadzeniem punktu selektywnego zbierania odpadów - 5.283.713,00 zł. Z kolei w uchwale Nr XLIV/426/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie: Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (...), zwanej dalej „WPF”, Rada Miejska określiła w załączniku nr 2 przedsięwzięcia wieloletnie. Wśród tych przedsięwzięć nie wymieniła zadania objętego umową (...) „o świadczenie usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy” z dnia 01.07.2014r..

Uchwała w sprawie WPF określała ponadto, że upoważnia się Prezydenta Miasta do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją przedsięwzięć wieloletnich określonych w załączniku nr 2,
- 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania miasta i z których terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy.

W tak ustalonych okolicznościach faktycznych RKO uznała, że Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 uondfp. W świetle tego przepisu karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje trzy rodzaje zachowań:

- zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym,
- zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym,
- zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Obwinionemu postawiony został zarzut zaciągnięcia zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań. RKO stwierdziła, iż z sentencji wniosku o ukaranie wynika, że oskarżyciel przekroczenie zakresu upoważnienia odniósł do uchwały budżetowej i wynikającej z niej sumy, do której prezydent może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

Obwiniony (...), zawierając w dniu 1 lipca 2014 r. umowę (...) „o świadczenie usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy”, zaciągnął zobowiązanie w imieniu i na rzecz Gminy Miasta. Zaciągnięcie zobowiązania przez obwinionego wynika z faktu zawarcia tej umowy i podpisania jej przez obwinionego. RKO podzieliła pogląd Rzecznika, że w sektorze finansów publicznych zobowiązanie angażujące środki publiczne można zaciągać tylko na podstawie stosownego upoważnienia. Środki te muszą być ujęte w budżecie w chwili zaciągania zobowiązań. Ponadto zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 1 usg prezydentowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, upoważnienie do zaciągania zobowiązań może wynikać z różnych aktów prawnych, zaś na podstawie uchwały budżetowej organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może, co do zasady, zaciągać zobowiązania możliwe do sfinansowania tylko w danym roku budżetowym, co wynika to z zasady roczności budżetu, określonej w art. 211 ufp. Ponadto zgodnie z art. 261 ufp, że kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła: „Zobowiązania wykraczające poza rok budżetowy, a obciążające wydatki budżetu następnego roku, mogą być zaciągane przez organ wykonawczy na podstawie uchwały budżetowej tylko wtedy (jako wyjątek), gdy organ stanowiący ustanowi w uchwale budżetowej takie upoważnienie dla organu wykonawczego w ramach sumy określonej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 10 usg. Przepis ten stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy: określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania”. W związku z tym, Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że Obwiniony „zawierając w dniu 1.07.2014r. umowę na okres od dnia 01.07.2014r. do dnia 30.06.2015r. i zaciągając zobowiązanie na kwotę 4.348.947 zł przekroczył zakres upoważnienia określony uchwałą Nr XLIV/427/2013 z dnia 30 grudnia 2013r. w sprawie: uchwały budżetowej na rok 2014., gdyż uchwała ta, w ramach sumy, o której mówi art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniała go do zaciągania zobowiązań do kwoty 2.000.000 zł.”

Regionalna Komisja Orzekająca nie uznała przy tym twierdzeń Obwinionego i jego obrońcy, że Obwiniony działał w ramach upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania miasta i z których terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy zawartego w uchwale Nr XLIV/426/2013 z dnia 30 grudnia 2013r. w sprawie WPF, zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 2 ufp. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej: „Instytucja umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy sprowadza się więc przede wszystkim do umów w zakresie zaopatrzenia w niezbędne media. Innych umów może dotyczyć wówczas, gdy ze względu na specyfikę zobowiązania, umowy te nie zawierają żadnego określenia kwotowego (w sensie zobowiązaniowym, ponieważ mogą być ujęte stawki za jednostkę dostarczonej usługi), a ponadto służyć mają zapewnieniu ciągłości działania jednostki. Przedmiotowa umowa określała kwotowo i konkretnie wysokość wynagrodzenia na poziomie 4.348.947,00 brutto i przewidywała płatność w 12 równych ratach do 20 dnia każdego następnego miesiąca, co już wyłącza ją z zakresu tego typu umów.”

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, przedmiotowa umowa z dnia 1 lipca 2014 r. dotyczyła zadania, które powinno było zostać ujęte jako przedsięwzięcie w rozumieniu art. 226 ust. 3 i 4 ufp, a jej zawarcie powinno nastąpić na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o art. 228 ust. 1 pkt 1 ufp. Powinno być ono zawarte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i zawierać m.in. limit zobowiązań, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 5 ufp.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji: „W sytuacji, w której zadanie wynikające z przedmiotowej umowy nie zostało ujęte jako przedsięwzięcie w uchwale Nr XLIV/426/2013 z dnia 30 grudnia 2013r. w sprawie: WPF, to obwiniony mógł zaciągnąć zobowiązanie w zakresie świadczenia usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Miasto jedynie w oparciu o § 12 uchwały Nr XLIV/427/2013 z dnia 30 grudnia 2013r. w sprawie: uchwały budżetowej na rok 2014 i jedynie do wysokości kwoty wyznaczonej tym upoważnieniem, tj. 2.000.000 zł. Zawierając umowę w dniu 01.07.2014r. na kwotę 4.348.947 zł, przekroczył zakres tego upoważnienia.”

Regionalna Komisja Orzekająca wskazała ponadto, że Obwiniony ponosi podmiotową odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp odpowiedzialności podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, którzy – jak wynika z art. 53 ust. 1 ufp - są odpowiedzialni za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Regionalna Komisja Orzekająca uznała przy tym, iż Obwinionemu można przypisać winę w czasie popełnienia czynu. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej Obwiniony, po wielu latach pełnienia funkcji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego - jednostki zaliczanej do sektora finansów publicznych powinien dobrze znać przepisy dotyczące finansów publicznych i orientować się w kwestiach finansowych. Wiedząc, w oparciu o te przepisy, że przedmiotowe zadanie powinno być traktowane jako przedsięwzięcie powinien był uwzględnić je w projekcie uchwały w sprawie WPF. W efekcie Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że Obwiniony „powinien był wiedzieć, że wolno mu zaciągnąć zobowiązanie jedynie do wysokości kwoty wynikającej z sumy, do której może samodzielnie zaciągać zobowiązania określonej w uchwale budżetowej. Znajomość tych dwóch zagadnień pozwoliłaby mu na uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.”

Za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Regionalna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp, wymierzyła wnioskowaną przez oskarżyciela karę upomnienia. W ocenie Komisji, kara uwzględnia to, że naruszone zostały podstawowe zasady zaciągania zobowiązań, jak i okoliczność niezamierzonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, niekaralność Obwinionego, a nadto zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej spełni cele w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące wobec obwinionego. O kosztach postępowania Regionalna Komisja Orzekająca orzekła na podstawie przepisu art. 167 ust. 1 uondfp.

Pismem z dnia 26 stycznia 2017 r., działając w imieniu Obwinionego, odwołanie wniósł jego obrońca adw. Damian Grzeszczyk, zaskarżając powołane orzeczenie w całości na korzyść Obwinionego. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

1) błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że:

- Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez zaciągnięcie w dniu 1.07.2014 r. zobowiązania o wartości 4 348 047,00 zł (brutto) wynikającego z umowy

(...)o świadczenie usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy, zawartej na okres od dnia 1.07.2014 roku do dnia 30.06.2015r. z Zakładem Oczyszczania i Gospodarki Odpadami, z przekroczeniem, o kwotę 2.348.947,00 zł, zakresu upoważnienia wynikającego z sumy, do której Prezydent Miasta może samodzielnie zaciągać zobowiązania i określonego uchwałą Nr XLIV/427/2013 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2013r. w sprawie: uchwały budżetowej na rok 2014, podczas, gdy upoważnienie obwinionego do zaciągnięcia powołanego zobowiązania wynikało z upoważnienia zawartego w uchwale Nr XLIV/426/2013 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2013 roku w sprawie WPF i stanowiło umowę, której realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania miasta i z której terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy, który to błąd w efekcie doprowadził do niewłaściwego zastosowania art. 15 uoondfp i w konsekwencji uznania obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych;

- w uchwale Nr XLIV/426/2013 z dnia 30 grudnia 2013r. w sprawie WPF wśród przedsięwzięć wymienionych w załączniku nr 2 do powołanej uchwały nie wymieniła zadania objętego umową), naruszenie art. 228 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 226 ust. 4 ufp poprzez ich niewłaściwą wykładnię polegającą na uznaniu, że umowa o świadczenie usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zawarta na okres od dnia 1.07.2014 r. do dnia 30.06.2015 r. stanowi w świetle powołanych przepisów przedsięwzięcie, a nie umowę, której realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania miasta i z której terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Mając powyższe na uwadze, obrońca Obwinionego wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy Regionalnej Komisji Orzekającej do ponownego rozpoznania.

Obrońca Obwinionego stwierdził, że z powołanym orzeczeniem nie sposób się zgodzić, a biorąc pod uwagę podniesione zarzuty oraz poniższą argumentację, wniosek o uchylenie w całości powołanego orzeczenia oraz uniewinnienie Obwinionego jest w pełni zasadny.

Obrońca Obwinionego podniósł, że wieloletnia prognoza finansowa, z uwagi na swój zakres przedmiotowy, może zawierać samodzielne upoważnienie dla kierownika jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań, o ile:

- 1) służy to realizacji przedsięwzięć w niej określonych; bądź
- 2) umowy zawierane przez kierownika jednostki służą zapewnieniu ciągłości działania miasta oraz terminy płatności tych umów wykraczają poza rok budżetowy.

Odnosząc się do pierwszego z postawionych zarzutów obrońca obwinionego wskazał, że błąd w ustaleniach faktycznych organu I instancji polegał na przyjęciu, że obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, podczas, gdy upoważnienie obwinionego do zaciągnięcia zobowiązania wynikało z upoważnienia zawartego w uchwale Nr XLIV/426/2013 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2013 roku w sprawie WPF i stanowiło umowę, której realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania miasta i z której terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy, który to błąd w efekcie doprowadził do niewłaściwego zastosowania art. 15 uoondfp i w konsekwencji uznania obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych

Obrońca stwierdził następnie: „Odnosząc się do drugiego z powołanych zarzutów, w którym podniesiono błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że w uchwale Nr XLIV/426/2013 z dnia 30 grudnia 2013r. w sprawie WPF Rada Miejska, wśród przedsięwzięć wymienionych w załączniku nr 2 do powołanej uchwały, nie wymieniła zadania objętego umową, wskazuję, że w objaśnieniach do powołanej uchwały Rada Miejska w punkcie C - Założenia przyjęte przy prognozowaniu wydatków, punkcie 1 - wydatki bieżące wskazała, iż „poziom proponowanych wydatków zdeterminowany jest zakresem realnych zadań oraz możliwościami finansowymi Gminy i Miasta. Szczególna uwaga skoncentrowała się na: (...) wydatkach związanych z wejściem w życie przepisów zmienionej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W grupie wydatków przy wyliczeniu prawidłowych wielkości, wydzielono działy odpowiadające sprawozdawczości miasta. Wszystkie wydatki rzeczowe jak i wynagrodzenia i pochodne zwiększono w poszczególnych działach o wskaźnik inflacji. Różnice jakie wystąpiły dotyczyły: (...) gospodarka komunalna, wyjściową kwotą na rok 2014 były szacunki roku 2013 w zakresie opłaty śmieciowej. Urealnione wpływy z tego tytułu w roku 2013 w stosunku do wcześniejszych prognoz wpłynęły na spadek kwot wydatków w latach następnych w związku z odbiorem odpadów od mieszkańców w mieście. W kolejnych latach wartość wydatków w tym dziale została przeliczona proporcjonalnie o wskaźnik inflacji (i tak za rok 2015: 19.099.451,00 zł, za rok

2016: 19.576.937,00 zł, za rok 2017: 20.066.360,00 zł. W poprzedniej uchwale Nr XXIX/278/2012 Rady Miejskiej z dnia 27 grudnia 2012 roku wydatki te określono na poziomie: za rok 2013 - 17.154.316,00 zł, za rok 2014 - 25.218.721,00 zł, za rok 2015 - 25.849.180,00 zł, za rok 2016 - 26.495.409,00 zł.”

Obrońca stwierdził następnie, że „mając powyższe na uwadze należy wskazać, że w samej uchwale Nr XLIV/426/2013 z dnia 30 grudnia 2013 roku w sprawie WPF, Rada Miasta zaliczyła umowę stanowiącą przedmiot niniejszej sprawy do kategorii umów służących zapewnieniu ciągłości działania miasta. Po reformie systemu gospodarki odpadami w 2014 roku, gminy zostały bowiem zobowiązane do zawarcia umów na odbiór odpadów. Wcześniej każdy z mieszkańców samodzielnie zawierał umowy z przedsiębiorstwami zajmującymi się odbiorem odpadów.

Skoro umowa z dnia 1 lipca 2014 roku obowiązywała do dnia 30 czerwca 2015 roku i określono w niej okresowe terminy płatności wynagrodzenia również na 2015 roku, to tym samym terminy płatności tej umowy wykraczały poza rok budżetowy.”

W ocenie obrońcy obwinionego, za takim stanowiskiem przemawia również fakt braku definicji legalnych pojęć „przedsięwzięcie” oraz „umowa, której realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania miasta i z której terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy”.

Ponadto, obrońca obwinionego stwierdził: „Odnosząc się do ostatniego z powołanych zarzutów - naruszenia art. 228 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 226 ust. 4 ufp, wskazuję, że w ocenie obwinionego organ I instancji dokonał niewłaściwej wykładni powołanych przepisów, polegającej na uznaniu, że umowa o świadczenie usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zawarta na okres od dnia 1.07.2014r. do dnia 30.06.2015r. stanowi w świetle powołanych przepisów przedsięwzięcie, a nie umowę, której realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania miasta i z której terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy.”

W końcowej części odwołania obrońca obwinionego stwierdził: „Ponadto z ostrożności wskazuję również, iż w świetle okoliczności niniejszej sprawy nie sposób przypisać obwinionemu zawinonego działania w świetle art. 19 ust. 2 ustawy, albowiem odpowiedzialność przewidziana w treści art. 15 ustawy oparta jest wyłącznie na zasadzie winy, nadto należy zwrócić uwagę na fakt, że uchwała Nr XLIV/426/2013 z dnia 30 grudnia

2013r. w sprawie WPF została pozytywnie zaopiniowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu, w związku z powyższym obwiniony działał w uzasadnionym przeświadczeniu o prawidłowości swego zachowania.” Ponadto obrońca odwołuje się do orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej, zgodnie z którym o tym, czy w danej sprawie nieświadomość bezprawności była usprawiedliwiona, decydują konkretne okoliczności towarzyszące danemu czynowi, a także że „wśród okoliczności usprawiedliwiających błąd można wskazać także na niejasną redakcję przepisów, która uniemożliwia to jego poprawne zrozumienie i stosowanie, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z wprowadzeniem zupełnie nowych rozwiązań, które nie miały swoich odpowiedników w dotychczas obowiązujących przepisach. Trudności interpretacyjne może również powodować duża liczba przepisów regulujących daną lub powiazaną problematykę, rozproszona w kilku miejscach danego aktu prawnego lub w kilku aktach prawnych.”

Mając powyższe na uwadze obrońca obwinionego wniósł, jak w petitum.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdza, że odwołalnie nie może być uwzględnione.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji jest prawidłowe i powinno pozostać w obrocie prawnym. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że prawidłowe jest stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej, iż poprzez zawarcie przedmiotowej umowy obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 uoondfp. Jest to naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 uoondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że art. 15 uoondfp obowiązuje w tym brzmieniu od dnia 1 czerwca 2017 r., zaś w dacie naruszenia art. 15 uoondfp brzmiał następująco: 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. Ze względu na normę intertemporalną zawartą w art. 24 ust. 1 uoondfp, GKO przyjmuje jako podstawę oceny art. 15 uoondfp w aktualnym

brzmieniu, gdyż przepis ten w poprzednio obowiązującym brzmieniu nie był względniejszy dla sprawcy.

Trafne jest stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej, że przedmiotowa umowa dotyczyła zadania, które powinno być zostać ujęte jako przedsięwzięcie w rozumieniu art. 226 ust. 3 i 4 ufp, a jej zawarcie powinno nastąpić na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o art. 228 ust. 1 pkt 1 ufp.

Innym rozwiązaniem umożliwiającym zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania jest przyjęcie, że dane zobowiązanie wynika z umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, co umożliwiłoby zawarcie umowy. Główna Komisja Orzekająca nie podziela wprawdzie poglądu Komisji Orzekającej I instancji, że o zapewnieniu ciągłości działania gminy można mówić wyłącznie w odniesieniu do zobowiązań dotyczących dostawy prądu, wody itp. Zapewnienie ciągłości działania jednostki może potencjalnie dotyczyć także innych zobowiązań. Nie można jednak przyjąć, do czego zmierza argumentacja obrońcy obwinionego, że do tej kategorii należą także zadania związane z odbiorem nieczystości. Niewątpliwie jest to zadanie własne gminy, nie można jednak uznać, że już przez to należy do wspomnianej kategorii zadań. Takie stanowisko prowadziłoby do wniosku, że w każdym przypadku, gdy mowa o realizacji zadań własnych gminy, czy to określonych w ustawie o samorządzie gminnym, czy też w innych ustawach (w tym przypadku w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), to nie stosuje się ograniczeń wynikających z zasady roczności budżetu. W takim ujęciu zasada roczności budżetu straciłaby w praktyce jakiegokolwiek istotne znaczenie.

Należy też zauważyć, że zobowiązanie, które zaciągnął obwiniony opiewa na kwotę 4.348.947 zł, tymczasem WPF upoważniała go do zaciągnięcia zobowiązania do kwoty 2 mln zł. Ustalona bowiem w § 12 uchwały Rady Miejskiej, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 10 usg suma, do której Prezydent Miasta może samodzielnie zaciągać zobowiązania na wydatki bieżące, które nie są przedsięwzięciami, określona została w wysokości 2 mln zł. Doszło zatem do przekroczenia w wysokości 2.348.947 zł.

Należy zgodzić się z Komisją Orzekającą I instancji, że obwiniony nie powinien zawierać umowy na o świadczenie usług publicznych na zagospodarowanie odpadów komunalnych zebranych z nieruchomości na terenie Gminy Miasto na czas przekraczający rok budżetowy, tj. na okres dłuższy niż do końca 2014 r.

Główna Komisja Orzekająca, odnosząc się do twierdzeń obrońcy obwinionego stwierdziła, że obwiniony mógł postąpić w zgodzie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych zawierając umowę na okres do końca roku, a następnie wszcząć postępowanie o zawarcie umowy na kolejny okres. W tym czasie możliwa też była ewentualna zmiana WPF w kierunku wpisania przedmiotowego zadania jako przedsięwzięcia, co umożliwiłoby zawarcie umowy na okres dłuższy, niż do końca roku budżetowego.

W tych okolicznościach uzasadnione jest stanowisko Komisji Orzekającej I instancji, że obwinionemu można przypisać zawinione naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Od obwinionego – nie negując jego intencji w zakresie zapewnienia ciągłości świadczeń komunalnych - można było oczekiwać respektowania zasady roczności budżetu jako jednej z podstawowych zasad rządzących finansami publicznymi. Nie można podzielić w tym zakresie stanowiska obrońcy co do wątpliwości w zakresie stanu prawnego. Przeciwnie, zasada roczności budżetu stanowi podstawę planowania budżetowego, zaś wszelkie odstępstwa od niej należy rozpatrywać w kategorii wyjątków, których nie można interpretować rozszerzająco. Nie można też zgodzić się z obrońcą obwinionego, że o braku winy przesądzić może fakt, że „(...) uchwała Nr XLIV/426/2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie WPF została pozytywnie zaopiniowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu, w związku z powyższym obwiniony działał w uzasadnionym przeświadczeniu o prawidłowości swego zachowania”. GKO podkreśla, że podstawy działania obwinionego nie można poszukiwać w obowiązującej WPF, gdyż istota zarzutu sprowadza się właśnie do tego, że uchwała w sprawie WPF nie dawała podstaw do zawarcia przedmiotowej umowy, co zostało wyżej wykazane.

GKO zauważa fakt, że Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła obwinionemu karę upomnienia, tj. najniższą z kar przewidzianych w katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zawartym w art. 31 ust. 1 uońdftp, kara ta zdaniem Głównej Komisji Orzekającej spełnia swoją rolę zarówno w zakresie prewencji szczególnej, jak i ogólnej stanowiąc przestrożę dla kierowników jednostek w zakresie prawidłowości zaciągania zobowiązań. Biorąc natomiast pod uwagę wysokość zaciągniętego zobowiązania, oraz fakt naruszenia tym działaniem jednych z podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych należy uznać, że nie ma podstaw do zastosowania nadzwyczajnego środka jakim jest odstąpienie od wymierzenia kar.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.