



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

Warszawa, dnia 26 lutego 2016 r.

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

**Przewodniczący:**     *Przewodniczący GKO:*

**Jan Pyrcak (spr.)**

**Członkowie:**         *Członek GKO:*

**Marek Głuch**

*Członek GKO:*

**Artur Walasik**

Protokolant:

***Mateusz Woźniak***

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 26 lutego 2016 r., odwołania Obwinionego (...) pełniącego w czasie zarzuconego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 29 października 2015 r., sygn. akt 4010/25/2015, którym uznano Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

**art. 11** 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) – zwanej dalej „ustawą”, poprzez (cytat z sentencji orzeczenia):

- 1) „dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez wypłatę w roku budżetowym 2013 zaliczek w łącznej kwocie 165.000 zł na poczet wykonywanych na rzecz Miasta (...) robót i usług wykonywanych przez zakład budżetowy Miejski Zakład (...) w (...) bez zlecenia robót, bez określenia zakresu finansowo-rzeczowego robót i bez żadnych ustaleń przewidujących wielkość zaliczki i termin jej rozliczenia czym naruszył art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.),

**Sygn. akt BDF1.4800.171.2015**

Kwota zaliczki Tytuł zaliczki	Data przekazania	Data i podstawa rozliczenia zaliczki
35.000,00 Budowa ul. (...)	28.01.2013	16.12.2013 F. Vat Nr 63
25.000,00 Remont chodnika al. (...)	28.01.2013	28.06.2013 F. Vat nr: 28
10.000,00 Remont chodnika al. (...)	25.02.2013	28.06.2013 F. Vat Nr 28
20.000,00 Budowa ul. (...)	06.03.2013	28.06.2013 F. Vat Nr 22 do Nr: 29
30.000,00 Bieżące utrzymanie dróg	14.03.2013	28.06.2013 F. Vat Nr: 24,25,26,27
35 000,00 Bieżące utrzymanie dróg	09.07.2013	10.09.2013 F. Vat Nr: 39
10.000,00 Budowa ul. Zielona	09.07.2013	16.12.2013 F. Vat Nr. 63

- 2) dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez wypłatę w roku budżetowym 2014 zaliczek w łącznej kwocie 310.000 zł na poczet wykonywanych na rzecz Miasta (...) robót i usług wykonywanych przez zakład budżetowy Miejski Zakład (...) bez zlecenia robót, bez określenia zakresu finansowo-rzeczowego robót i bez żadnych ustaleń przewidujących wielkość zaliczki i termin jej rozliczenia, czym naruszył art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych

Kwota zaliczki zł Tytuł zaliczki	Data przekazania	Data i podstawa rozliczenia zaliczki
30.000,00 Bieżące utrzymanie dróg	06.02.2014	30.06.2014 F. Vat Nr: 32,34
20.000,00 Przebudowa ul. (...)	10.02.2014	24.04.2014 F. Vat Nr: 11
20.000,00 Budowa ul. (...)	10.02.2014	04.06.2014 F. Vat Nr: 23
90.000,00 Remont chodnika ul.(...)	10.02.2014	27.06.2014 F. Vat Nr: 31
40.000,00 Chodnik ul. (...)	09.07.2014	15.12.2014 F. Vat Nr: 70
50.000,00 Budowa ul (...)	09.07.2014	12.11 2014 F. Vat Nr: 57
15.000,00 Kanalizacja ul (...)	09.07.2014	27.11.2014 zwrot zaliczki
15.000,00 Wodociąg ul. (...)	09.07.2014	27.11.2014 zwrot zaliczki
30.000,00 Bieżące utrzymanie dróg	09.07.2014	17.11.2014 F. Vat Nr: 51 do Nr 54; F. Vat Nr: 58

**art. 15** ustawy, poprzez:

## Sygn. akt BDF1.4800.171.2015

- 1) dokonanie w dniu 12 lutego 2013 r. bez wymaganej zgody Rady Miejskiej w (...) zmian postanowień umowy kredytowej Nr (...)z dnia 14 lipca 2010 r. z (...) Bankiem o kredyt obrotowy w PLN poprzez zawarcie Aneksu Pierwszego w dniu 12 lutego 2013 r., czym naruszył przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2015 r., poz. 1515),
- 2) dokonanie bez wymaganej zgody Rady Miejskiej w (...) zmian postanowień umowy kredytowej Nr (...)z dnia 14 lipca 2010 r. z (...) Bankiem o kredyt obrotowy w PLN poprzez zawarcie Aneksu Drugiego w dniu 27 listopada 2014 r., czym naruszył przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- 3) dokonanie bez wymaganej zgody Rady Miejskiej w (...) zmian postanowień umowy Nr (...) z dnia 20 kwietnia 2011 r. z Bankiem (...) o kredyt długoterminowy poprzez zawarcie Aneksu Nr 1 w dniu 7 listopada 2013 r., czym naruszył przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”,

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

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie.**

### **Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

### **Uzasadnienie**

Orzeczeniem z dnia 29 października 2015 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie (zwana dalej także RKO) uznała Obwinionego (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Burmistrza (...), winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 11 i 15 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) – zwanej dalej „ustawą” i, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 i art. 34a

## Sygn. akt BDF1.4800.171.2015

ustawy, ukarała go karą nagany. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w kwocie 291,71 zł.

RKO uznała (...) winnym dokonania wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków poprzez wypłatę w roku budżetowym 2013 zaliczek w łącznej kwocie 165.000 zł i w roku budżetowym 2014 zaliczek w łącznej kwocie 310.000 zł na poczet wykonywanych na rzecz Miasta (...) robót i usług wykonywanych przez zakład budżetowy Miejski Zakład (...) bez zlecenia robót, bez określenia zakresu finansowo-rzeczowego robót i bez żadnych ustaleń przewidujących wielkość zaliczki i termin jej rozliczenia, czym naruszył art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów z art. 11 ustawy.

W orzeczeniu wskazano w formie tabelarycznej kwoty i tytuł wypłaconych zaliczek, daty ich przekazania oraz daty i podstawę rozliczenia zaliczek – 7 zaliczek w roku 2013 i 9 zaliczek w roku 2014.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że powyższe narusza art. 44 ust. 2 ufp, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11. ustawy.

Ponadto RKO uznała Obwinionego (...) winnym dokonania - bez wymaganej zgody Rady Miejskiej w (...):

- zmian postanowień umowy kredytowej nr (...) z dnia 14 lipca 2010 r. z (...) Bankiem o kredyt obrotowy w PLN poprzez zawarcie Aneksu Pierwszego w dniu 12 lutego 2013 r.,
- zmian postanowień umowy kredytowej nr (...) z dnia 14 lipca 2010 r. z (...) Bankiem o kredyt obrotowy w PLN poprzez zawarcie Aneksu Drugiego w dniu 27 listopada 2014 r.,
- zmian postanowień umowy Nr (...) z dnia 20 kwietnia 2011 r. z Bankiem (...) o kredyt długoterminowy poprzez zawarcie Aneksu Nr 1 w dniu 7 listopada 2013 r.,

którymi to działaniami naruszył przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ustawy.

RKO ustaliła, że miasto (...) utworzyło zakład budżetowy pod nazwą Miejski Zakład (...) (w aktach postępowania znajduje się Statut (...) stanowiący załącznik do uchwały nr (...) Rady Miasta (...) z dnia 16 czerwca 1998 r.).

W latach 2012 – 2014 zakład ten wystawiał dla Urzędu Miejskiego w (...) zaliczkowe faktury VAT na roboty budowlane, które były podstawą do ponoszenia wydatków z budżetu miasta. Ten tryb postępowania rozpoczynała procedura uchwalania budżetu, gdzie w budżecie były planowane do realizacji zadania w zakresie infrastruktury miejskiej i budżet stanowił podstawę zlecenia do realizacji zadań zakładowi budżetowemu. Kierownik wydziału rozwoju gospodarczego Urzędu Miasta wraz z dyrektorem zakładu budżetowego ustalił wysokość zaliczki na realizację określonego w budżecie miasta zadania. Na podstawie tych ustnych ustaleń dyrektor zakładu budżetowego wystawiał fakturę „pro forma” - fakturę zaliczkową. Po wykonaniu zadania był sporządzany kosztorys powykonawczy i na jego podstawie zaliczka była rozliczana. Nie było pisemnego zlecenia w zakresie przedmiotu robót

## Sygn. akt BDF1.4800.171.2015

budowlanych objętych zaliczkami, brak było przedmiaru robót, zakresu finansowego robót, zasad finansowania robót i zasad udzielania i rozliczania zaliczek, nie było żadnych wewnętrznych uregulowań dotyczących trybu udzielania zaliczek zakładowi budżetowemu.

Z przepisu art. 44 ust. 2 ufp wynika zasada dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków a naruszenie tej zasady stanowi – zgodnie z art. 11 ustawy – naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie Komisji I instancji Obwiniony (...) naruszył tę zasadę, podobnie jak objęty tym samym postępowaniem (...), Zastępca Burmistrza (...), któremu przepisano naruszenie art. 11 ustawy, poprzez wypłatę w 2012 r. zaliczek dla Miejskiego Zakładu (...) w łącznej kwocie 143.910 zł. W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazała, że przepisami regulującymi byt prawny, organizacyjny, a przede wszystkim finansowy zakładów budżetowych są przepisy art. 15 do 17 ufp. Z przepisu art. 16 tej ustawy wynika, że powierzenie zakładowi przez gminę zadań do realizacji może nastąpić tylko w drodze aktu kreującego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

RKO dokonała w uzasadnieniu orzeczenia analizy statusu prawnego samorządowego zakładu budżetowego i jego relacji z gminą. Wywiodła, że zakład budżetowy nie posiada zdolności prawnej, zdolności do czynności prawnych, jest częścią gminy i korzysta z osobowości prawnej gminy. Wskutek tych uwarunkowań gmina zlecając zakładowi budżetowemu wykonanie robót budowlanych nie jest zobligowana ani uprawniona do zawarcia umowy z podmiotem, który działa w ramach osobowości prawnej gminy. W sferze ekonomicznej utrwalony jest jednak pogląd, że zakład budżetowy jest odrębnym podmiotem i w relacjach z gminą istnieje jego niezależny ekonomicznie byt. Relacje gospodarcze między tymi odrębnymi podmiotami nie mogą opierać się na dowolności, nie mogą prowadzić do swobodnego, niczym nie kontrolowanego przepływu środków finansowych od gminy do zakładu budżetowego. Powiązania zatem gospodarcze między gminą a zakładem budżetowym, możliwość udzielania zaliczek na poczet wykonywanych zadań, skoro nie mogą znaleźć się w umowie powinny wynikać z wewnętrznych uregulowań.

Brak wewnętrznych uregulowań w zakresie udzielania zaliczek zakładowi budżetowemu, w kontekście barier prawnych do regulowania tej materii w umowie, nie daje podstaw gminie do ich udzielania. Czynność taka narusza zasadę dokonywania wydatków z budżetu gminy w granicach obowiązujących przepisów prawa, co wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ustawy.

Odnosnie do naruszenia art. 15 ustawy przez (...) RKO ustaliła, że Rada Miejska w (...), w uchwale nr (...) z dnia 15 czerwca 2010 r., postanowiła o zaciągnięciu kredytu długoterminowego, przewidując jego spłatę w 2014 roku w wysokości 1.100.000 zł, w 2015 r. w wysokości 620.000 zł. Na podstawie podjętej uchwały została zawarta z (...) Bankiem umowa z dnia 14 lipca 2010 r., Nr (...) o kredyt obrotowy w PLN, która przewidywała spłatę kredytu w 2014 r. w 4 ratach, każda po 275.000 zł oraz w 2015 r. w 4 ratach, każda po 155.000 zł. Obwiniony w dniu 12 lutego 2013 r. zawarł Aneks Pierwszy do tej umowy kredytowej, na mocy którego dokonano zmian kwot spłat rat kredytu. Ustalono w 2014 r. 4

## Sygn. akt BDF1.4800.171.2015

raty każda po 25.000 zł, łącznie 100.000 zł, a w 2015 r. 4 raty każda po 405.000 zł, łącznie 1.620.000 zł. Do wskazanej umowy kredytowej z 15 czerwca 2010 r. Obwiniony zawarł w dniu 27 listopada 2014 r. kolejny Aneks Drugi, na mocy którego zmieniono kwoty spłat rat ww. kredytu równocześnie wydłużając okres jego spłaty o rok. Na mocy aneksu drugiego w roku 2014 przewidziano spłatę w wysokości 624.000 zł, a nie jak w pierwotnej umowie 1.100.000 zł (w uzasadnieniu orzeczenia błędnie „każda po 1.100.000 zł”). W 2015 r. przewidziano 4 raty każda po 137.000 zł, łącznie 548.000 zł, a nie jak w pierwotnej umowie 620.000 zł. Spłaty rat, przewidziano także w 2016 r. - 4 raty, każda po 137.000 zł, łącznie 548.000, czego pierwotna umowa w ogóle nie przewidywała. Aneksy do umowy kredytowej zostały zawarte bez uprzedniej uchwały organu stanowiącego zmieniającej wcześniej podjętą decyzją tego organu w zakresie kwot rat kredytu przypadających do spłaty.

Ponadto Rada Miejskie w (...) uchwałą Nr (...)z dnia 22 lutego 2011 r. postanowiła o zaciągnięciu kredytu długoterminowego przewidując jego spłatę w 2014 r. w wysokości 1.000.000 zł, w 2015 r. w wysokości 1.000.000 zł i w 2016 r. w wysokości 1.500.000 zł. Na podstawie uchwały została zawarta umowa kredytowa z Bankiem (...), Nr (...), z dnia 20 kwietnia 2011 r., o kredyt długoterminowy, w której przewidziano spłatę kredytu w 2014 r. w 4 ratach, każda po 250.000 zł oraz w 2016 r. w 4 ratach, każda po 375.000 zł. Obwiniony w dniu 7 listopada 2013 r. zawarł Aneks Nr 1 do tej umowy kredytowej, na mocy którego dokonano zmian kwot spłat rat kredytu. Ustalono w 2014 r. 4 raty, każda po 125.000 zł, łącznie 500.000 zł, w 2015 roku 4 raty każda po 300.000 zł, łącznie 1.200.000 zł oraz w 2016 roku 4 raty, każda po 450.000 zł, łącznie 1.800.000 zł.

Przedmiotowy aneks do umowy kredytowej został zawarty bez uprzedniej uchwały organu stanowiącego zmieniającej wcześniej podjętą decyzję tego organu w zakresie kwot rat kredytu przypadających do spłaty w roku 2014, 2015 i 2016.

Zgodnie z art. 15 ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetowa, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Przepisem regulującym zasady zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek jest art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów.

Obwiniony dokonując zmian zawartej na podstawie uchwały rady gminy umowy kredytowej zaciągnął na nowych warunkach zobowiązanie z tytułu kredytu długoterminowego bez stosownej zgody rady gminy. Swoim działaniem wkroczył w wyłączne kompetencje rady gminy, wyczerpując znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy.

Wymierzając (...)karę nagany RKO wzięła pod uwagę uprzednią karalność Obwinionego oraz stopień szkodliwości czynów, przede wszystkim dotyczących zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów długoterminowych.

Pismem z dnia 26 listopada 2015 r. Obwiniony (...)skierował do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanej dalej także GKO) odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej. Odwołał się od orzeczonej kary i wniósł o jej anulowanie.

W sprawie zarzutu udzielania zaliczek dla Miejskiego Zakładu (...)w (...) wskazał, że praktyka udzielania zaliczek dla (...) była wieloletnia i nagminna. Fakt ten był wielokrotnie badany przez RIO w Rzeszowie, również podczas kontroli kompleksowych i nigdy nie było co do tego faktu żadnych zarzutów.

Skarżący przywołał fragment orzeczenia RKO, dotyczący obwinionego w tej samej sprawie Zastępcy Burmistrza (...), któremu także zarzucono naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy, polegające na udzieleniu (...) w (...) w 2012 r. zaliczek w łącznej kwocie 143.910 zł na poczet wykonywanej na rzecz Miasta (...) robót i usług. W odniesieniu do (...)RKO w uzasadnieniu stwierdziła: „ w ocenie Komisji Obwiniony dopuścił się tego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w okolicznościach uzasadniających złagodzenie kary. Obwiniony obejmując stanowisko zastępcy burmistrza zastał już taką praktykę udzielania zakładowi budżetowemu zaliczek. Mimo licznych kontroli zewnętrznych nie kwestionowano możliwości zaliczkowania zakładowi budżetowemu, zatem obwiniony nie miał podstaw by przypuszczać, że działanie takie jest niezgodne z przepisami prawa”.

Obwiniony (...)stwierdził, że także on, obejmując stanowisko burmistrza w 2010 r., zastał ustaloną praktykę udzielania zakładowi budżetowemu zaliczek przez poprzednika i także mimo licznych kontroli zewnętrznych nie kwestionowano możliwości zaliczkowania zakładowi budżetowemu. Zauważył, że w 2014 roku od maja do sierpnia była przeprowadzana kompleksowa kontrola finansów gminy przez RIO w Rzeszowie, stosowane praktyki udzielania zaliczek były wnikliwie badane i fakty te nie były kwestionowane. Składający odwołanie uważa, że Komisja I instancji powinna także wobec niego te zarzuty uchylić.

Odnosząc się do zarzutów podpisywania aneksów do umów kredytowych Obwiniony podał, że w 2010 r. obejmując stanowisko burmistrza „odziedziczył” po poprzedniku sumę kredytów w wysokości 8.200.000 zł. Kredyty miały niewłaściwą konstrukcję co do terminów spłat, które zostały wyznaczone bez analizy możliwości gminy. Ponieważ nastąpiła kumulacja spłat kredytów – podjął negocjacje z bankami. Podpisując aneksy kierował się analizami skarbnika miasta, jak też opiniami radcy prawnego, według którego z żadnego przepisu nie wypływa wprost wniosek o konieczność uchwały rady. Każdą zmianę terminu spłaty rat kredytu

uwzględniał w Wieloletniej Prognozie Finansowej, która była przedstawiana Radzie i RIO. O fakcie tym informował również Przewodniczącego Rady i spotykał się z pełną akceptacją.

Kompleksowa kontrola RIO (z 2014 r.) również nie negowała takiego postępowania. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie corocznie pozytywnie opiniowała projekty i wykonania budżetów, jak też WPF. Obwiniony wskazał, że nie rozumie dlaczego ta sama RIO, która kiedyś skrupulatnie badając finanse gminy nie dopatrzyła się uchybień, po miesiącach - na wniosek - bada te same zagadnienia i znajduje nieprawidłowości.

**Rozpatrując odwołanie (...)Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.**

Zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Rzeszowie nie może być utrzymane w obiegu prawnym. Główna Komisja Orzekająca uznała jednocześnie, że nie ma podstaw do orzeczenia co do istoty sprawy, przede wszystkim z uwagi na to, że orzeczenie pierwszej instancji i jego uzasadnienie, nie odpowiadają wymogom określonym w art. 89 ust. 1 i art. 137 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy. Komisja Orzekająca I instancji nie dokonała wystarczająco wnikliwej, wszechstronnej oceny, zarzucanych Obwinionemu czynów, w tym oceny zawinienia Obwinionego (...). Powyższe nie pozwala przedsięwziąć przyjętego przez Komisję I instancji toku rozumowania, czego wymaga zasada dwuinstancyjności postępowania, obowiązująca w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powinnością organu prowadzącego postępowanie jest wyczerpujące zebranie i wszechstronne rozpatrzenie materiału dowodowego (art. 89 ust. 1 ustawy). Brak aktywności obwinionego w postępowaniu nie może usprawiedliwiać braku wszechstronnego rozpatrzenia racji i argumentów, które mogą przemawiać na jego korzyść. Obwiniony, stosownie do art. 76 ustawy, nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności. To obowiązkiem rzecznika jest uwzględnienie argumentów przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego. Jeżeli rzecznik uzna, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to składa wniosek o ukaranie i ma obowiązek przedstawienia okoliczności i dowodów, na których oparł swoje ustalenia. Komisja orzekając ma obowiązek wnikliwie i wszechstronnie rozpatrzyć sprawę, a w razie wątpliwości uzupełnić postępowanie dowodowe. Tylko w przypadku niedających się usunąć wątpliwości uwzględnić się je na korzyść obwinionego.

Uzasadnienie orzeczenia powinno precyzować ustalenia zawarte w orzeczeniu, odpowiadające ustawowym znamionom naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nie może się ono ograniczać do przetoczenia przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uzasadnienie powinno wskazywać fakty, które uznano za udowodnione i wyjaśniać, dlaczego przyjęto dany pogląd prawny. Powinno wreszcie uzasadnienie przytoczyć okoliczności, które komisja orzekająca miała na względzie przy wymierzaniu kary.

Zaskarżone orzeczenie nie odnosi się do całości ujawnionego materiału dowodowego, zawiera także oczywiste sprzeczności. Dlatego kontrola instancyjna jest nie tylko utrudniona, ale wręcz niemożliwa.



Komisja Orzekająca I instancji nie wyjaśniła, czy - stosując art. 34a ustawy - uznała stopień naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez (...)jako znaczny, a jeżeli tak, to dlaczego w odniesieniu do drugiego z obwinionych odstąpiono od wymierzenia kary, przy czym w uzasadnieniu orzeczenia wskazano wręcz na znikomy stopień szkodliwości jego czynu dla finansów publicznych (co – jeśli taka była istotnie ocena RKO – powinno skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy).

GKO nie kwestionuje możliwości odmiennej oceny podobnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Jednakże odmienne potraktowanie czynów Burmistrza (...) i jego zastępcy w jednym postępowaniu wymaga wszechstronnego, przekonującego uzasadnienia. Jeżeli w stosunku do Obwinionego (...)Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że „Obwiniony obejmując stanowisko Zastępcy burmistrza zastał już taką praktykę udzielania zakładowi budżetowemu zaliczek. Mimo licznych kontroli zewnętrznych nie kwestionowano możliwości zaliczkowania zakładowi budżetowemu, zatem obwiniony nie miał podstaw by przypuszczać, że działanie takie jest niezgodne z przepisami prawa”, to powinna w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości wyjaśnić, dlaczego odmienne ocenia działania Obwinionego (...), który – jak twierdzi w odwołaniu – także zastał dotychczasową praktykę udzielania zaliczek, nie kwestionowaną przez organy kontrolne i też nie miał – jak podnosi – podstaw, by przy przypuszczać, że działanie takie jest niezgodne z przepisami prawa. Tymczasem w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia nie wskazano dlaczego Obwinionemu (...)można i należy przypisać winę.

Rozpatrując ponownie sprawę RKO powinna dokonać wnikliwej oceny praktyki udzielania zaliczek zakładowi budżetowemu w świetle przepisów art. 14, 15 i 16 ufp. Komisja powinna szerzej rozwinąć i uzasadnić zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenie tezę, że „z przepisu art. 16 cyt. ustawy wnika, że powierzenie zakładowi budżetowemu przez gminę zadań do realizacji może nastąpić tylko w drodze aktu kreującego organu stanowiącego j.s.t. np. statutu” i dalej: „brak wewnętrznych unormowań w zakresie udzielania zaliczek zakładowi budżetowemu, w kontekście barierę prawnych do regulowania tej materii w umowie, nie daje podstaw gminie do ich udzielania”.

Zakładami budżetowymi są takie jednostki sektora finansów publicznych, które wykonują odpłatnie zadania określone w art. 14 ufp i pokrywają koszty swojej działalności z uzyskanych przychodów własnych oraz dodatkowo, w granicach określonych w art. 15 ust. 3 i 4 ufp, z dotacji otrzymywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Plany przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego są ujmowane w uchwale jednostki samorządu terytorialnego w formie załącznika. Podstawę gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący:

- przychody własne, w tym dotacje jednostki samorządu terytorialnego,
- koszty działalności i inne obciążenia,
- stan środków obrotowych, należności i zobowiązań (na początek i koniec roku budżetowego),
- rozliczenia z budżetem.

## Sygn. akt BDF1.4800.171.2015

Przychody i koszty ujmowane są w planie finansowym w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Muszą być wskazane źródła przychodów i przeznaczenie kosztów( art. 15 ust. 7 ufp).

Procedura opracowania planu finansowego zakładu budżetowego jest związana z procedurą opracowania i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w sposób określony w art. 248 i 249 ufp.

W aktach sprawy znajdują się wyjaśnienia aktualnego Burmistrza (...) oraz innych świadków i Obwinionego (...), wskazujące, że praktyka udzielania zaliczek na zaplanowane w budżecie Miasta (...) kwotowo i rzeczowo zadania, w zakresie infrastruktury miejskiej, była stosowana co najmniej od 2001 r. Zakład budżetowy Miejski Zakład (...)nie posiadał własnych środków na zakup materiałów i rozpoczęcie prac wynikających z uchwały budżetowej. Przedmiot robót był określony w uchwale budżetowej, w której wskazywano nazwę zadania, rodzaj wykonywanych prac, wielkość zadania (np. powierzchnię, rodzaj materiału itp.) i kwotę wydatków przeznaczonych na dane zadanie.

Komisja Orzekająca I instancji rozpatrując ponownie sprawę powinna uzasadnić, na czym precyzyjnie polega naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisane (...)i wyjaśnić nie tylko to dlaczego świadczenia finansowe uzyskiwane z gminy mają mieć postać dotacji, a nie przychodu z działalności osiąganego jako wynagrodzenie za świadczenia, ale także to, dlaczego wcześniejsza, zastana i niekwestionowana praktyka w tym zakresie (na którą to praktykę wskazywali świadkowie i obwinieni) nie usprawiedliwia Obwinionego (...). Niewątpliwie istotne znaczenie może mieć tutaj pełnienie przez Obwinionego istotnej funkcji, której pełnienie wymaga odpowiedniej wiedzy i staranności. Jednak przypisanie odpowiedzialności wymaga odniesienia się w uzasadnieniu orzeczenia do wskazywanych okoliczności przemawiających na korzyść Obwinionego.

W odwołaniu od orzeczenia RKO (...)podniósł także, że o aneksach do umów kredytowych informował Przewodniczącego Rady oraz Regionalną Izbę Obrachunkową. Z aneksu nr 1 do umowy kredytowej z 20 kwietnia 2011 r. wynika m. in., że Kredytobiorca zobowiązał się do przedłożenia w Banku Zarządzenia Burmistrza Miasta (...) w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) uwzględniającej wnioskowaną zmianę spłat w terminie do 15.12.2013 r. Ponadto zobowiązał się przedłożyć - w ciągu 10 dni od ich otrzymania - opinie Regionalnej Izby obrachunkowej w sprawie:

- a) wykonania budżetu Miasta (...) za 2013 r.,
- b) projektu budżetu Miasta(...) na 2014 r.,
- c) prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta (...) określonego w Wieloletniej Prognozie Finansowej na 2014-2019.

Fakt posiadania przez Regionalną Izbę Obrachunkową i ew. Przewodniczącego Rady Miasta (...) wiedzy o aneksowaniu umowy kredytowej oczywiście nie ekskulpuje automatycznie Obwinionego (...)od postawionego mu zarzutu zaciągania zobowiązań z naruszeniem przepisów. Podobnie jak to, że gmina była zadłużona, a zawarte umowy kredytowe, określając terminy spłaty rat kredytów, nie uwzględniały możliwości finansowych gminy (na

co powołuje się Obwiniony). Komisja I instancji zobowiązana była jednak – po potwierdzeniu tych okoliczności - do wskazania, jak Obwiniony powinien zachować się aby nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych.

Ponownie rozpoznając sprawę Komisja I instancji uzupełni braki także w tym zakresie, a w przypadku przypisania odpowiedzialności precyzyjnie uzasadni także kwestie związane z wymiarem kary. Ewentualne powołanie się na uprzednią karalność powinno wiązać się także ze wskazaniem kiedy i jakim orzeczeniem nastąpiło prawomocne ukaranie Obwinionego.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.