



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Ireneusz Piasecki
	<i>Członek GKO:</i>	Iwona Bendorf-Bundorf
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 kwietnia 2016 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt BDF3.4801.32.2015, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) w (...) - „**winnym** naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową oraz planem finansowym, co miało miejsce w dniu 20 grudnia 2012 r., poprzez zawarcie w tym dniu umowy pożyczki nr 0184/12/OA/P z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na kwotę 553.442,79 zł, która to kwota nie została ujęta w planie finansowym (...) w (...) na 2012 r., w części B Dane uzupełniające, poz. II Zobowiązania według wartości nominalnej, pkt 2 Kredyty i pożyczki, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 20013 r. poz. 885 z późn. zm.)”

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 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 zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 2 grudnia 2015 r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów (nazywaną dalej Międzyresortową Komisją Orzekającą lub MKO) uznała (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Dyrektora (...) w (...) (nazywanego dalej (...)), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 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, polegające na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową oraz planem finansowym, poprzez zawarcie w dniu 20 grudnia 2012 r. umowy pożyczki nr 0184/12/OA/P z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (nazywanym dalej WFOŚiGW) na kwotę 553.442,79 zł, która to kwota nie została ujęta w planie finansowym (...) na 2012 r., co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. MKO ustaliła, że Obwiniony zawarł przedmiotową umowę pożyczki z WFOŚiGW w (...) na dofinansowanie zadania pn. „Termomodernizacja budynku użyteczności publicznej (...) w (...) – docieplenie wraz z robotami towarzyszącymi”. Całkowity koszt netto pożyczki wynosił 563.442,79 zł, w tym koszt kwalifikowany netto 553.442,79 zł. Plan finansowy (...) na rok 2012, określony w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. nie uwzględniał kwoty pożyczki, a powinna być ona ujęta w części B Dane uzupełniające, poz. II Zobowiązania według wartości nominalnej, pkt 2 Kredyty i pożyczki. W tej pozycji planu finansowego nie wskazano żadnej

kwoty. MKO zaznaczyła, że plan finansowy (...) na 2012 r. podlegał zmianie, której dokonano w grudniu tego roku. (...) nie występowało natomiast do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zmianę planu finansowego w zakresie zobowiązań (pożyczki). MKO ustaliła ponadto, że (...) złożyło Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy piśmie z dnia 8 kwietnia 2013 r. informację z wykonania planu finansowego za 2012 r. wraz omówieniem, z którego wynikało, że w części B Dane uzupełniające, poz. II Zobowiązania według wartości nominalnej, pkt 2 Kredyty i pożyczki wykonanie planu zamyka się kwotą 544 tys. zł., w sprawozdaniu z realizacji planu finansowego wykazano również to przekroczenie planu.

W uzasadnieniu MKO uznała za prawidłowy także sformułowany przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zarzut, zgodnie z którym zaciągnięte przez Obwinionego zobowiązanie nie mogło dotyczyć przyszłych lat budżetowych, co „wynika z kontekstu art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych”, który to przepis odwołuje się „do art. 136 ust. 4 i art. 153 ustawy jako źródeł, z których wynika inna zasada niż określona w art. 46 ustawy”. W ocenie MKO „zobowiązanie zaciągnięte przez Obwinionego narusza zasadę określoną w art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gdyż zobowiązanie w niedozwolonym przypadku objęło przyszłe lata budżetowe (do 2022 r.) i nie było przewidziane w planie roku, w którym zostało zaciągnięte”. Międzyresortowa Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia.

Odwołanie od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej złożył Obwiniony, wnosząc o uchylenie orzeczenia oraz „uznanie braku podstaw do uznania (...) za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie wskazanym w orzeczeniu i w konsekwencji do wymierzenia (...) kary upomnienia”. Obwiniony w odwołaniu podkreślił, że przedmiotowa pożyczka zaciągnięta została w związku z sytuacją wyjątkową, mającą charakter kryzysowy, polegającą na potrzebie natychmiastowej realizacji w (...) inwestycji obejmującej docieplenie budynku (...), w związku z realizacją w tym czasie przez (...) koniecznej inwestycji polegającej na budowie systemu grzewczego z wykorzystaniem OZE – pomp ciepła i kolektorów słonecznych, wspomaganych agregatem kogeneracyjnym. Konieczne do realizacji inwestycje związane z ogrzewaniem budynku (...) wynikały „z decyzji operatora o likwidacji kotłowni zewnętrznej prowadzonej przez podmiot trzeci (Starostę (...))”, która wcześniej zapewniała ogrzewanie budynku stanowiącego siedzibę (...). W ocenie odwołującego się, brak podjęcia tych nierozzerwalnie ze sobą związanych inwestycji

spowodowałby brak możliwości ogrzewania obiektu, przy czym bez stosownego ocieplenia budynku efekty modernizacji systemu grzewczego nie przyniosłyby wymaganych rezultatów.

Obwiniony wyjaśnił, że zobowiązanie z tytułu pożyczki nie było wykazane w korekcie planu finansowego (...) na rok 2012, gdyż (...) otrzymało zawiadomienie o przyznaniu pożyczki w dniu 17 grudnia 2012 r., a procedura zmiany planu finansowego uniemożliwiała dokonanie zmiany w tak krótkim czasie. Obwiniony podkreślił także korzystne warunki, na jakich Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej udzielił pożyczki, stwierdzając, że rezygnacja z przyznanej pożyczki byłaby nieracjonalna, a wręcz niegospodarna. Równoległe z przyznaną pożyczką wpłacona została jako jej zabezpieczenie kaucja (w tej samej wysokości), która „stanowiła zwiększenie należności” wobec (...). Odwołujący się podkreślił też, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi było od kilku lat informowane o konieczności sfinansowania inwestycji i ustaliło ją jako przedsięwzięcie priorytetowe, nieustalając źródła finansowania inwestycji. Do odwołania załączono niepotwierdzoną za zgodność z oryginałem kserokopię wyciągu (oznaczonego: Brwinów, dnia 16 maja 2012 r.) z protokołu nr 37/2011 z posiedzenia kierownictwa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 30 listopada 2011 r. „dotyczącego zadań, które w ciągu najbliższych 4 lat należy podjąć do realizacji w (...) w (...)”, w którym w pkt 2 lit. a zapisano „W zakresie spraw wymagających nakładów inwestycyjnych należy przeprowadzić prace związane z termomodernizacją (...) w (...)”.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (nazywaną dalej Główną Komisją Orzekającą lub GKO) rozpoznała odwołanie na rozprawie w dniu 18 kwietnia 2016 r. Ze względu na brak zmian stanu prawnego pomiędzy datą popełnienia przypisanych Obwinionemu czynów oraz datą orzekania, GKO nie musiała czynić rozważań wymaganych przez art. 24 ust. 1 ustawy. Za podstawę orzekania GKO, przyjęła stan faktyczny ustalony przez RKO.

Główna Komisja Orzekająca po przeanalizowaniu przebiegu dotychczasowego postępowania w rozpoznawanej sprawie stwierdziła, co następuje.

Skierowany do Międzyresortowej Komisji Orzekającej wniosek o ukaranie oparty był na zarzucie naruszenia przez Obwinionego art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową oraz planem finansowym „poprzez zawarcie umowy pożyczki

z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na kwotę 553.442,79 zł, która to kwota nie została ujęta w planie finansowym (...) w (...) na 2012 r.". W toku rozprawy przed Międzyresortową Komisją Orzekającą, MKO uznała dodatkowo, że „zobowiązanie zaciągnięte przez Obwinionego nie mogło dotyczyć przyszłych lat budżetowych, co wynika z kontekstu art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych” (str. 6 uzasadnienia orzeczenia MKO) i dalej „zobowiązanie zaciągnięte przez Obwinionego narusza zasadę określoną w art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, gdyż zobowiązanie w niedozwolonym przypadku objęło lata budżetowe (do 2022 r.) i nie było przewidziane w planie roku, w którym zostało zaciągnięte.". Analogiczny wywód ujęty jest w protokole rozprawy przed MKO w dniu 2 grudnia 2015 r. (str. 3). W sentencji orzeczenia MKO przypisuje jednak Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową oraz planem finansowym poprzez zawarcie umowy pożyczki na kwotę, która nie została ujęta w planie finansowym. Zgodnie z art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy, w orzeczeniu Komisji należy m. in. określić zarzucane naruszenie dyscypliny finansów publicznych wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia oraz naruszonego przepisu prawa. W uzasadnieniu orzeczenia, zgodnie z art. 137 ust. 2 ustawy, należy m. in. wyjaśnić podstawę prawną orzeczenia oraz wskazać okoliczności i fakty, które miały wpływ na wydane rozstrzygnięcie. W rozpatrywanym przypadku, w *petitum* orzeczenia przypisano Obwinionemu naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, polegające na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia wynikającego z obowiązującego w danym roku planu finansowego, a w uzasadnieniu analizowane jest także inny sposób popełnienia naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który polegać ma na zaciągnięciu zobowiązania wykraczającego poza dany rok budżetowy. W ocenie GKO taka niespójność pomiędzy dwiema częściami orzeczenia stanowi naruszenie art. 135 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 137 ust. 2 ustawy. Naruszenie to ma nie tylko wymiar formalny, ale może także godzić w prawo Obwinionego do obrony. Obwiniony ma bowiem prawo oczekiwać na każdym etapie postępowania jasności, co do treści zarzucanych i przypisywanych mu czynów.

Jeżeli MKO, uznaje za właściwe rozważenie przypisania Obwinionemu zarzutu nieuprawnionego zaciągnięcia zobowiązania wykraczającego poza rok budżetowy, w którym zobowiązanie zaciągnięto, to wymaga to uzupełnienia analizy prawnej, w szczególności w zakresie dot. treści art. 142 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych. Analiza prawna dokonana przez MKO wymaga uzupełnienia także w zakresie

ustalenia źródła upoważnienia, którym dysponować powinien Obwiniony zaciągając przedmiotowe zobowiązania. Rozważania wymaga, czy zasadnie analiza planu finansowego ograniczona została do części B „Dane uzupełniające”, z pominięciem treści części A w pozycji II.2 „Koszty finansowe” – także w kontekście treści § 4 ust. 5 zawartej przez Obwinionego umowy pożyczki, gdzie ustalono terminy spłaty pożyczki. Ustalenie to jest niezbędne dla wskazania, która z części planu, jakie ma znaczenie w ukształtowaniu zakresu upoważnienia Obwinionego. Analiza prawna przypisanego Obwinionemu czynu nie może pomijać treści art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego, który wymaga uzyskania przez dyrektora (...) jednostki doradztwa rolniczego zgody organu, któremu jednostka podlega, na podjęcie decyzji przekraczającej zakres zwykłego zarządu. Zakres, w którym analiza stanu prawnego wymaga uzupełnienia, także w kontekście dyspozycji art. 131 ust. 1 ustawy, nakazującego poinformowania stron postępowania o możliwości zakwalifikowania zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych także według innego naruszonego przepisu prawa, przy uwzględnieniu wynikającej z art. 72 ust. 1 tej ustawy zasady dwuinstancyjności postępowania oraz umocowanego w art. 74 ust. 1 prawa obwinionego do obrony w toku całego postępowania – wykluczyło możliwość ewentualnego wydania w tej sprawie reformatoryjnego orzeczenia przez GKO. Istotną okolicznością sprawy, w ocenie GKO, jest także ustalenie, czy działania Obwinionego znajdowały formalne odniesienie w innym niż finansowy planie działalności kierowanej przez niego jednostki, w szczególności w planie działalności, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego.

Jednocześnie GKO nie uznała za uzasadnione argumentów przedstawionych przez Obwinionego we wniesionym odwołaniu. Wykonanie prac związanych z termomodernizacją budynku siedziby (...) w (...) niewątpliwie przyczyniało się do poprawy charakterystyki technicznej budynku i do uzyskania oszczędności w funkcjonowaniu systemu grzewczego – i to niezależnie od tego, czy byłby to dotychczasowy, czy nowy system grzewczy. Prace termomodernizacyjne nie mogą natomiast być uznane za związane „z sytuacją nagłą, mającą charakter kryzysowy”. Zgodnie ze znajdującą się w aktach sprawy dokumentacją zakresu prac (k. 54-55 Harmonogram rzeczowo-finansowy zadania oraz k. 53 Karta efektu ekologicznego przedsięwzięcia), prace finansowane z uzyskanej pożyczki obejmowały m. in. wymianę stolarki okiennej, docieplenie elewacji budynku, docieplenie ścian wewnętrznych, docieplenie stropodachu. Brak w aktach sprawy dowodu na szczególną pilność wykonania prac. GKO

podkreśla jednocześnie, że niezależnie od oceny braku szczególnej pilności prac termomodernizacyjnych, okoliczność ta nie ma bezpośredniego znaczenia dla oceny popełnienia przez Obwinionego zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zarzucany Obwinionemu czyn polega na zaciągnięciu zobowiązania (dokonanego w dacie podpisania umowy pożyczki) bez stosownego upoważnienia. Następcze wykorzystanie środków pochodzących z pożyczki nie ma więc bezpośredniego znaczenia dla oceny legalności działania Obwinionego w dacie zaciągnięcia zobowiązania. Także pośredni związek pomiędzy tymi faktami, w ocenie GKO, nie wpływa na możliwość uznania, że Obwiniony działał w warunkach określonych w art. 27 ustawy. Przepis art. 27 ust. 1 i 2 ustawy, nakazuje odstąpienie od dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeśli czyn stanowiący to naruszenie został podjęty wyłącznie w celu ograniczenia zdarzenia losowego, czyli zdarzenia wywołanego przez czynniki zewnętrzne, którego nie można przewidzieć z pewnością, w szczególności zagrażające bezpośrednio życiu lub zdrowiu ludzi lub grożące powstaniem szkody niewspółmiernie większej niż spowodowana działaniem lub zaniechaniem naruszającym dyscypliny finansów publicznych. Nie sposób w okolicznościach czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązania poprzez zawarcie umowy pożyczki wskazać cech wymaganych przez przywołany przepis, nie wskazano ich także w przekonujący sposób w odwołaniu. Załączony do odwołania dokument opisujący ustalenia kierownictwa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęte w listopadzie 2011 r., a wskazujący na potrzebę przeprowadzenia prac termomodernizacyjnych w ciągu najbliższych 4 lat, ze swej istoty udowadnia, że prace te były objęte planem, wyprzedzającym zamiarem ich przeprowadzenia. Nie sposób prac prowadzonych na podstawie przyjętego wcześniej planu uznać jednocześnie za prace wynikające ze zdarzenia, którego nie można było przewidzieć – chyba że po przyjęciu planu wystąpiłyby inne nagłe okoliczności, których jednak nie wykazano. W odwołaniu wykazano jedynie, że działanie Obwinionego podejmowane było w sposób i w celu osiągnięcia określonego efektu gospodarczego i finansowego, co oczywiście stanowi okoliczność czynu wymagającą rozważenia, ale innego rodzaju niż określona w art. 27 ustawy.

W toku rozprawy przed GKO, Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosła pierwotnie o zastosowanie przez Główną Komisję Orzekającą normy art. 131 ustawy i następnie rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, a po wyjaśnieniu przez Przewodniczącego składu orzekającego GKO, że takie działanie mogłoby w ocenie GKO

Sygn. akt BDF1.4800.1.2016

prować do ograniczenia prawa Obwinionego do rozpoznania sprawy w dwóch instancjach, wniosła o uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez tę Komisję.

Z powyższych względów, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak na wstępie.