



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

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2017 r.

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

|                        |                            |                                   |
|------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| <b>Przewodniczący:</b> | <i>Członek GKO:</i>        | <b>Tomasz Słaboszowski (spr.)</b> |
| <b>Członkowie:</b>     | <i>Przewodniczący GKO:</i> | <b>Jan Pyrcak</b>                 |
|                        | <i>Członek GKO:</i>        | <b>Leszek Biedka</b>              |
| Protokolant:           |                            | <b>Anna Jedlińska</b>             |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry,**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2017 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 listopada 2016 r., sygn. akt: DB-0965/62/16, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) - winnym popełnienia czynu określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, bez uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, o której mowa w art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł

**orzeka**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 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 z późn. zm.), utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.**

**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**

W dniu 28 listopada 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwana dalej Komisją I instancji) wydała orzeczenie, w którym uznała (...) pełniącego w czasie popełnienia czynu funkcję Prezydenta Miasta (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego 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 z późn. zm.), zwanej dalej uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych i wymierzyła Mu karę upomnienia.

Przypisany czyn polegał na tym, że Miasto (...) zaciągnęło pożyczkę na dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego (...)” na kwotę 2.068.179,00 zł zgodnie z umową zawartą w dniu 6 maja 2014 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Miasto (...) przed zawarciem umowy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie złożyło wniosku o zaopiniowanie możliwości spłaty wskazanej pożyczki.

Stosownie do art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), zwanej dalej ufp, w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1

pkt 2-4 i art. 90 ufp, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki albo wykupu papierów wartościowych.

Od powyższego orzeczenia Obwiniony (...) wniósł odwołanie na swoją korzyść wnosząc o odstąpienie od wymierzenia kary upomnienia. W odwołaniu podkreślił, że Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu ocenił pozytywnie Miasto (...), po dokonaniu analizy dokumentacji na etapie planowania budżetowego na 2014 r. i w zakresie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2014-2017, wyrażając pozytywną opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu. Istotną kwestią przed podpisaniem umowy o dofinansowanie w formie pożyczki był także fakt, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wymagał od Miasta (...) dokumentów, które potwierdzały ujęcie przedsięwzięcia na kwotę 2.068.179 zł w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta (...). Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wydał 4 pozytywne opinie i tak:

- 1) w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta (...) na lata 2014-2017 – Uchwała Nr (...) z dnia 11 grudnia 2013r.,
- 2) w sprawie projektu uchwały budżetowej Miasta (...) na 2014r. – Uchwała Nr (...) z dnia 11 grudnia 2013r.,
- 3) o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta (...) – Uchwała Nr (...) z dnia 17 stycznia 2014r.,
- 4) w sprawie możliwości spłaty pożyczki w kwocie 2.068.179 zł z przeznaczeniem na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego (...)” – Uchwała Nr (...) z dnia 18 grudnia 2014r.

Ostatnia opinia, została co prawda wydana z opóźnieniem, ale zawierała pozytywną ocenę co do możliwości spłaty przez Miasto (...) przedmiotowej pożyczki. Niebagatelne znaczenie w ocenie odwołującego się miało również to, że Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przekazał pożyczkę na rachunek budżetu Miasta dopiero w dniu 30 grudnia 2014 r. Brak formalnego wystąpienia do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu o przesłanie opinii w formie odrębnego dokumentu stanowiło zatem jedynie uchybienie formalne, bowiem opinia ta (pozytywna) została wydana pośrednio – w ramach opinii do budżetu miasta,

wieloletniej prognozy finansowej i planowanej kwoty zadłużenia Miasta, uwzględniając planowane zobowiązanie. Formalność w postaci uzyskania odrębnej opinii dopełniono z opóźnieniem, lecz nie miało to żadnego wpływu na poziom finansów Miasta i założone wskaźniki. (...) wniósł na koniec prośbę o wnikliwe zbadanie podniesionych racji i przychylnie ustosunkowanie się do wniosku, przez wzgląd na występujące okoliczności łagodzące.

Na dzień 27 kwietnia 2017 r. została przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych wyznaczona rozprawa, na którą nie stawiał się Obwiniony prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Stawiła się natomiast (...) przedkładając stosowne pełnomocnictwo do obrony. Na rozprawę stawiał się także Robert Wydra Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego strona obwiniona zmodyfikowała wnioski odwołania z odstąpienia od wymierzenia kary na uniewinnienie, a strona oskarżycielska wniosła o utrzymanie orzeczenia Komisji I instancji w mocy.

**W wyniku rozpoznania sprawy Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.**

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Udowodniony stan faktyczny nie budzi wątpliwości. W niniejszej sprawie niewątpliwie doszło do naruszenia przepisu art. 91 ust. 2 ufp, z którego wynika, że w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90 ufp, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki albo wykupu papierów wartościowych. W niniejszej sprawie umowę pożyczki podpisano w dniu 6 maja 2014 r., a opinię uzyskano w dniu 18 grudnia 2014 r. Fakt naruszenia prawa jest zatem w niniejszej sprawie niewątpliwy, naruszenie to wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uonfdp, a okoliczności faktyczne wskazanego naruszenia potwierdzają niewątpliwie zawiniony charakter popełnionego czynu zabronionego. Wystarczyło bowiem dla uniknięcia jego popełnienia by wystąpiono do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu o stosowną opinię. Całkowicie zatem nie znajduje uzasadnienia zgłoszony na rozprawie wniosek modyfikujący odwołanie o uniewinnienie Obwinionego, ponieważ do zaciągnięcia pożyczki doszło w okolicznościach z pewnością naruszających prawo i popełniony czyn, określony w art. 15 uonfdp, jest niewątpliwie zawiniony.

## Sygn. akt BDF1.4800.12.2017

Nie zasługuje na uwzględnienie także wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary upomnienia. Nie wystąpiły w tej sprawie okoliczności określone art. 36 uondfp, w którym wskazano na przypadki zasługujące na szczególne uwzględnienie. Zarówno rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jak i właściwość i warunki osobiste sprawcy nie kształtują podstaw do zastosowania tego przepisu. Wszystkie przytoczone przez stronę obwinioną argumenty a przede wszystkim późniejsze uzyskanie przedmiotowej opinii przed uruchomienie środków, brak zagrożenia dla zachowania płynności przepływów środków publicznych Miasta (...), wiedza Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu na temat zaciąganej pożyczki potwierdzona opiniami:

- 1) w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta (...) na lata 2014-2017 – Uchwała Nr (...) z dnia 11 grudnia 2013r.,
- 2) w sprawie projektu uchwały budżetowej Miasta (...) na 2014r. – Uchwała Nr (...) z dnia 11 grudnia 2013r.,
- 3) o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta (...) – Uchwała Nr (...) z dnia 17 stycznia 2014r.,

kształtują właśnie okoliczności stanowiące podstawę do zastosowania art. 35 uondfp, to jest sytuacji, gdy stopień szkodliwości dla finansów publicznych nie jest znaczny, natomiast na tyle jednak znaczący by nie stosować w niniejszej sprawie art. 28 uondfp. Stopień szkodliwości przypisanego obwinionemu czynu w żadnym wypadku nie może być uznany za znikomy. Wymierzona kara upomnienia jest adekwatna do stopnia szkodliwości przypisanego sprawcy naruszenia określonego w art. 15 uondfp, dla finansów publicznych. Niewątpliwie w niniejszej sprawie doszło do naruszenia ładu finansów publicznych poprzez zawarcie umowy pożyczki bez uzyskania stosownej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu. Zastosowana kara upomnienia służy również potwierdzeniu wagi znaczenia działań regionalnych izb obrachunkowych dla systemu samorządowych finansów publicznych.

Rozpoznając wymiar kary organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają obowiązek uwzględniać skutki kary zarówno w zakresie tzw. prewencji ogólnej jak i szczególnej. W niniejszej sprawie Obwiniony próbuje bagatelizować skutki popełnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wskazuje także, że odpowiedzialność za zdarzenie ponoszą inne osoby. Tymczasem to on był burmistrzem

miasta (pełnił więc rolę organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i kierownika jednostki sektora finansów publicznych) i to on zaciągnął zakwestionowane zobowiązanie, bez spełnienia wszystkich wymaganych prawem obowiązków. Od burmistrza można i należy wymagać znajomości podstawowych zasad zaciągania przez gminę (miasto) zobowiązań, a to właśnie na burmistrzu (zarządzie jednostki samorządu terytorialnego) ciąży obowiązek uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto kwota pożyczki nie jest mała. Dlatego argumentacja przedstawiana przez Obwinionego nie daje, w ocenie Głównej Komisji Orzekającej, podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary. Także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania, nie zostałyby spełnione gdyby ta instytucja (odstąpienie od wymierzenia kary) została zastosowana.

Orzeczenie Komisji I instancji właściwie diagnozuje problem zaistniałego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jego szkodliwości dla finansów publicznych oraz reakcji sankcyjnej, która jest adekwatna do zaistniałego stanu faktycznego. Orzeczenie nie zawiera również żadnych istotnych błędów formalnych, stąd Główna Komisja Orzekająca nie znajduje podstaw do jego uchylenia i w konsekwencji wyeliminowania z obrotu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.