

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 29 maja 2023 r.

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

Przewodniczący:	Zastępca Przewodniczącego GKO:	Piotr Nagraba
Członkowie:	Członek GKO:	Sławomir Franek (spr.)
	Członek GKO:	Katarzyna Ronikier-Dolańska
Protokolant:		Kinga Kozłowska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Arkadiusza Babczuka**,

po rozpoznaniu na rozprawie 29 maja 2023 r. odwołań od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z 9 grudnia 2022 r., sygn. akt: RKO/7100/77/22, wniesionych przez obrońcę w imieniu Obwinionych:

1. 1(...), zam. (...), w zakresie części II pkt 2 oraz w części IV pkt 2, którym Komisja uznała Obwinionego 1(...) - pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Prezydenta Miasta (...) – za odpowiedzialnego popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 uondfp poprzez zaciągnięcie w dniu 19 grudnia 2018 r. zobowiązania z tytułu kredytu krótkoterminowego – na podstawie umowy nr (...) – z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, pomimo braku upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania oraz limitu zobowiązań na powyższy cel, które określone są w uchwale budżetowej, czym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2

w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1, ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych¹ oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d) ustawy o samorządzie gminnym²,

2. 2(...), zam. (...), w zakresie części III pkt 2 ppkt 2, którym Komisja uznała Obwinioną 2(...) - pełniącą w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję I Wiceprezydenta Miasta (...) – za odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 uondfp poprzez zaciągnięcie zobowiązania z tytułu kredytu krótkoterminowego z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, pomimo braku upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania oraz limitu zobowiązań na powyższy cel, które określone są w uchwale budżetowej, co dotyczy zaciągnięcia zobowiązań na podstawie umowy nr (...) zawartej 19 grudnia 2019 r, z tytułu kredytu krótkoterminowego w wysokości 15.000.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu 2020 roku przejściowego deficytu budżetu, czym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1, ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d) ustawy o samorządzie gminnym

oraz w stosunku do obu Obwinionych odstąpiła od wymierzenia kary i każdego z Obwinionych obciążyła kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 443,46 zł,

orzeka

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

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.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.)

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

Uzasadnienie:

Orzeczeniem z 9 grudnia 2022 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach (dalej także: RKO lub Komisja) uznała za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

- 1) Obwinionego 1(...), pełniącego funkcję Prezydenta Miasta (...), za czyn określony w art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³, polegający na zaciągnięciu 19 grudnia 2018 r. zobowiązania z tytułu kredytu krótkoterminowego - na podstawie umowy nr (...) – z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, pomimo braku upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania oraz limitu zobowiązań na powyższy cel, które określone są w uchwale budżetowej, czym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1, ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy o samorządzie gminnym (dalej usg)
- 2) Obwinioną 2(...), pełniącą funkcję I Wiceprezydenta Miasta (...), za czyn określony w art. 15 ust. 1 uondfp, polegający na zaciągnięciu zobowiązania z tytułu kredytu krótkoterminowego z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, pomimo braku upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania oraz limitu zobowiązań na powyższy cel, które określone są w uchwale budżetowej, co dotyczy zaciągnięcia zobowiązań na podstawie umowy nr (...) zawartej 19 grudnia 2019 r., z tytułu kredytu krótkoterminowego w wysokości 15.000.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu 2020 roku przejściowego deficytu budżetu, czym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1, ust. 1 pkt 6 ufp oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d usg odstępuje od wymierzenia kary.

W tym samym orzeczeniu RKO:

- 1) uznała Obwinioną 2(...) za odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 uondfp, poprzez:

³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.) – zwanej uondfp

- niewykazanie w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec I kwartału 2019 r. Urzędu Miejskiego w (...), sporządzonym 8 kwietnia 2019 r., w wierszu E.2.1. dotyczącym kredytów i pożyczek krótkoterminowych zobowiązań z tytułu kredytu krótkoterminowego w kwocie 6.926.845,85 zł, wynikających z ewidencji księgowej do konta (...), czym naruszono § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴ oraz § 1 ust. 3 i 4 oraz § 3 pkt 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia, co obecnie stanowi naruszenie § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵ oraz § 1 ust. 3 i 4 oraz § 3 pkt 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do ww. rozporządzenia;
- wykazanie w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r. Urzędu Miejskiego w (...), sporządzonym 31 stycznia 2020 r. w wierszu E.2.2 dotyczącym kredytów i pożyczek długoterminowych kwoty 73.938.788 zł, bez uwzględnienia zobowiązania w kwocie 223.596,31 zł z tytułu zakupu prawa użytkowania wieczystego gruntu, którego cena była płatna w ratach, a które wynikało z ewidencji księgowej do konta (...), czym naruszono § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz § 2 ust. 1 pkt 2, § 1 ust. 3 i 4 oraz § 3 pkt 7 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia, co obecnie stanowi naruszenie § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz § 1 ust. 3 i 4 oraz § 3 pkt 7 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do ww. rozporządzenia;

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 2396 ze zm.

- 2) uznała Obwinioną 3(...), pełniącą funkcję Sekretarza Miasta (...), za odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 uondfp, poprzez zaciągnięcie w dniu 8 maja 2019 r, zobowiązania - tj. umowy dzierżawy nr (...), z tytułu której wysokość czynszu dzierżawy wyniosła 81.918 zł – z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, na podstawie której Miasto (...) zaciągnęło zobowiązanie na okres 24 miesięcy, pomimo braku upoważnienia wynikającego z uchwał Rady Miejskiej w (...) do zaciągnięcia zobowiązań długoterminowych wykraczających poza 2019 rok, czym naruszono art. 228 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 226 ust. 1 pkt 8, ust. 3 i ust. 4, art. 212 ust. 1 pkt 6a oraz ust. 2 pkt 1a ufp, art. 18 ust. 2 pkt 9 ppkt c usg;

i odstąpiła od wymierzenia Obwinionej kary

- 3) uniewinniła Obwinioną 2(...) z uwagi na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zarzucanym czynie, od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 uondfp mającego polegać na zaciągnięciu 14 października 2019 r. zobowiązania zaliczanego do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 72 ust. 1a ufp w łącznej kwocie 1.577.792,16 zł, w wyniku zawarcia z Przedsiębiorstwem-Handlowo-Usługowym „(...)” Sp. z o.o. porozumienia, na podstawie którego prolongowano na okres przekraczający rok budżetowy płatności wynagrodzenia ww. wykonawcy za świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych z terenu Miasta (...), pomimo braku dysponowania upoważnieniem do jego zaciągnięcia, co miało naruszać art. 212 ust. 2 pkt 1a ufp;
- 4) uniewinniła Obwinionego 1(...)z powodu niepopelnienia zarzucanego czynu, od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 uondfp, mającego polegać na zaciągnięciu zobowiązania z tytułu kredytu krótkoterminowego w wysokości 15.000.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu 2020 roku przejściowego deficytu budżetu na podstawie umowy nr (...) zawartej 19 grudnia 2019 r. – co miało naruszać art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1, ust. 1 pkt 6 ufp oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d usg.

Orzeczenie to było wynikiem kilku wniosków o ukaranie złożonych przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji rozpatrywanych przez RKO łącznie.

Regionalna Komisja Orzekająca w Katowicach, odnosząc się do zarzutu związanego z zawarciem umowy nr (...) z 19 grudnia 2018 r. pomiędzy Miastem (...) a (...) Bank (...) S.A. w Katowicach, na mocy której Miasto (...) zaciągnęło zobowiązanie z tytułu kredytu krótkoterminowego z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu wskazała, że umowa ta została zawarta przez Obwinionego 1(...), pomimo braku stosownego upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania oraz określonego limitu zobowiązań na powyższy cel, które winny być określone w uchwale budżetowej. Rada Miejska w (...) określiła na rok 2019 limity zobowiązań z powyższego tytułu oraz upoważnienie dla Prezydenta Miasta (...) do zaciągnięcia takiego zobowiązania, w uchwale Nr III/7/2018 z 13 grudnia 2018 roku w sprawie budżetu miasta (...) na 2019 rok.

RKO podkreśliła, że uchwały budżetowe wchodzi w życie z dniem 1 stycznia danego roku, na który zostały podjęte. Tym samym dopiero w danym roku budżetowym Prezydent Miasta mógł skorzystać z udzielonego upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań, w tym dotyczących przedmiotowego kredytu. W związku z powyższym, zobowiązanie polegające na zaciąganiu przedmiotowego kredytu zostało zawarte z naruszeniem przepisów art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1, ust. 1 pkt 6 ufp oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d usg. Zgodnie z tymi przepisami, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Uchwała budżetowa określa m.in. limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na ten cel. W uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd m.in. do zaciągania takich kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych. Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d usg, do właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym.

RKO wskazała, że zaciągnięcie tego typu zobowiązania stanowi w istocie czynność prawną konsensualną, która zaczyna wiązać strony z chwilą złożenia odpowiednich oświadczeń woli.

Odpowiedzialność za popełnienie tego naruszenia ponosi Obwiniony 1(...) - pełniący w czasie popełnienia czynu funkcję Prezydenta Miasta (...), który podpisał w imieniu Miasta (...) umowę kredytu nr (...) zawartą 19 grudnia 2018 r., na mocy której zaciągnięto zobowiązanie z tytułu kredytu krótkoterminowego w wysokości 15.000.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu 2019 roku przejściowego deficytu budżetu, z okresem kredytowania od 2 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

RKO - biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności, w których doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, na podstawie art. 36 uodfp - orzekła o odstąpieniu od wymierzenia kary. Komisja wzięła pod uwagę przede wszystkim fakt, iż pomimo tego, że działanie Obwinionego miało miejsce w czasie swoistego *vacatio legis* uchwały Nr III/7/2018 z 13 grudnia 2018 roku w sprawie budżetu miasta (...) na 2019 rok, to jednak podjęta już przez organ stanowiący uchwała budżetowa, zawierała odpowiednie zapisy dotyczące stosownych upoważnień oraz limitów i stąd Obwiniony nie działał w sposób sprzeczny w przyznanym mu od 1 stycznia 2019 r. upoważnieniem. Dodatkowo RKO wzięła pod uwagę okoliczności związane z tym, iż zawarcie takiej umowy przed rozpoczęciem roku budżetowego uwarunkowane było z pewnością zamierzeniem osiągnięcia określonego celu, tj. zapewnienia odpowiedniej płynności finansowej jednostki na początku nowego roku budżetowego. Komisja uwzględniła również fakt dotychczasowej niekaralności Obwinionego z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ocenie RKO już sam fakt prowadzenia przedmiotowego postępowania w tej sprawie powinien wywołać w stosunku do Obwinionego odpowiedni skutek prewencyjny i spowodować, że w przyszłości nie naruszy on dyscypliny finansów publicznych. Ponadto Komisja wskazała na możliwość dokonania analizy koniecznych uwarunkowań prawnych, niezbędnych do zaciągania tego typu zobowiązań na przełomie lat budżetowych, sugerując się m.in. wskazówkami zawartymi w orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej (vide: m.in. orzeczenie GKO z 7 marca 2022 r., sygn. akt: BDF1.4800.58.2021).

Regionalna Komisja Orzekająca w Katowicach odnosząc się do zarzutu związanego z zawarciem 19 grudnia 2019 r umowy (...) dotyczącej zobowiązania z tytułu kredytu krótkoterminowego w wysokości 15.000.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu 2020 roku przejściowego deficytu budżetu, z okresem kredytowania

od 2 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. wskazała, że umowa ta została zawarta w imieniu Miasta (...) przez Obwinioną 2(...) – I Wiceprezydenta Miasta.

Komisja stwierdziła, że na podstawie tej umowy Miasto (...) zaciągnęło zobowiązanie z tytułu kredytu krótkoterminowego z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu. Umowa ta została zawarta przez Obwinioną, pomimo braku stosownego upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania oraz określonego limitu zobowiązań na powyższy cel, które winny być określone w uchwale budżetowej.

Rada Miejska w (...) określiła na rok 2020 limit zobowiązań z powyższego tytułu oraz upoważnienie dla Prezydenta Miasta (...) do zaciągnięcia takiego zobowiązania, w uchwale Nr XVIII/127/2019 z 12 grudnia 2019 roku w sprawie budżetu miasta (...) na 2020 rok.

RKO podkreśliła, że uchwały budżetowe wchodzi w życie z dniem 1 stycznia danego roku, na który zostały podjęte. Tym samym dopiero w danym roku budżetowym Prezydent Miasta mógł skorzystać z udzielonego upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań, w tym dotyczących przedmiotowego kredytu, a tym samym możliwe byłoby skorzystanie z udzielonego upoważnienia przez Prezydenta Miasta dla Obwinionej Nr (...) z 22 listopada 2018 r. do składania samodzielnie oświadczeń woli w imieniu Miasta (...), które obowiązywało również w roku 2019 i zostało odwołane dopiero w 22 lipca 2022 r. i zastąpione kolejnym upoważnieniem Nr (...).

W związku z powyższym zobowiązanie polegające na zaciąganiu przedmiotowego kredytu zostało zawarte, zdaniem RKO, z naruszeniem przepisów art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1, ust. 1 pkt 6 ufp oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d usg. Zgodnie z tymi przepisami, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Uchwała budżetowa określa m.in. limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na ten cel. W uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd m.in. do zaciągania takich kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych. Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d usg, do właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych

gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym.

Czyn opisany powyżej wypełniał, zdaniem Komisji, znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ust. 1 uońdfrp i polegał na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Zaciągnięcie tego typu zobowiązania stanowi w istocie czynność prawną konsensualną, która zaczyna wiązać strony z chwilą złożenia odpowiednich oświadczeń woli.

Odpowiedzialność za popełnienie tego naruszenia ponosi Obwiniona 2(...) - pełniąca w czasie popełnienia czynu funkcję I Wiceprezydenta Miasta (...), która podpisała w imieniu Miasta (...) umowę nr (...) zawartą 19 grudnia 2019 r. - dotyczącą zobowiązania z tytułu kredytu krótkoterminowego w wysokości 15.000.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu 2020 roku przejściowego deficytu budżetu, z okresem kredytowania od 2 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

Biorąc jednak pod uwagę rodzaj i okoliczności, w których doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja orzekła o odstąpieniu od wymierzenia kary wobec Obwinionej. Komisja wzięła pod uwagę przede wszystkim fakt, iż pomimo tego, że działanie Obwinionej miało miejsce w czasie swoistego *vacatio legis* uchwały Nr XVIII/127/2019 z 12 grudnia 2019 roku w sprawie budżetu miasta (...) na 2020 rok, to jednak podjęta już przez organ stanowiący uchwała budżetowa, zawierała odpowiednie zapisy dotyczące stosownych upoważnień dla Prezydenta Miasta oraz wymaganych limitów i stąd Obwiniona nie działała w sposób sprzeczny w przyznanym Prezydentowi od dnia 1 stycznia 2020 r. upoważnieniem. Dodatkowo Komisja wzięła pod uwagę okoliczności związane z tym, iż zawarcie takiej umowy przed rozpoczęciem roku budżetowego uwarunkowane było z pewnością zamierzeniem osiągnięcia określonego celu, tj. zapewnienia odpowiedniej płynności finansowej jednostki na początku nowego roku budżetowego. Komisja uwzględniła również fakt dotychczasowej niekaralności Obwinionej z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Komisji już sam fakt prowadzenia przedmiotowego postępowania w tej sprawie powinien wywołać w stosunku do Obwinionej odpowiedni skutek prewencyjny i spowodować,

że w przyszłości nie naruszy ona dyscypliny finansów publicznych. Ponadto Komisja wskazała na możliwość dokonania analizy koniecznych uwarunkowań prawnych, niezbędnych do zaciągania tego typu zobowiązań na przełomie lat budżetowych, sugerując się m.in. wskazówkami zawartymi w orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej (vide: m.in. orzeczenie GKO z 7 marca 2022 r. sygn. akt BDF1.4800.58.2021).

W niniejszym uzasadnieniu orzeczenia GKO pominięto argumenty RKO w zakresie innych czynów ze względu na fakt, że orzeczenie wydane w I instancji nie zostało zaskarżone w odniesieniu do tych innych czynów.

W odwołaniach złożonych w imieniu Obwinionych przez Obrońcę zarzucono orzeczeniu RKO błędne przyjęcie, że podpisanie przez Obwinionego 1(...) w dniu 19 grudnia 2018 roku umowy kredytu na rok 2019 oraz podpisanie przez Obwinioną 2(...) w dniu 19 grudnia 2019 roku umowy kredytu na rok 2020, po uchwaleniu przez Radę Gminy uchwał budżetowych odpowiednio na rok budżetowy 2019 oraz rok budżetowy 2020 zawierających upoważnienie do zaciągnięcia takiego zobowiązania, w których treści napisano, że „kredyt jest udzielany na okres od Dnia Udostępnienia tj. od dnia 02.01.2019 r. do dnia 31.12.2019 r.” – w przypadku pierwszego kredytu oraz „na okres od Dnia Udostępnienia tj. od dnia 02.01.2020 r. do dnia 31.12.2020 r.” – w przypadku drugiego kredytu, stanowi „zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową” w rozumieniu tego przepisu, w sytuacji gdy takie zachowanie nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego tym przepisem, albowiem w przypadku zastrzeżenia w umowie kredytu terminu początkowego momentem właściwym dla oceny istnienia „upoważnienia określonego uchwałą budżetową” jest dzień 2 stycznia 2019 r. w przypadku pierwszego kredytu i dzień 2 stycznia 2020 r. w przypadku drugiego kredytu, tj. chwila nadejścia oznaczonego terminu początkowego.

Dodatkowo w odwołaniach Obrońca wskazał, że RKO nie uwzględniła wszystkich okoliczności przemawiających na korzyść Obwinionych, tj. zawierania w przeszłości umów kredytu na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu po podjęciu, a przed wejściem w życie uchwały budżetowej na rok, którego kredyt ten dotyczy oraz niekwestionowania takiej praktyki przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach.

W odwołaniach podkreślono, że termin początkowy zgodnie z prawem cywilnym polega na tym, że czynność prawna wywołuje skutki dopiero z chwilą nadejścia określonego terminu. Zgodnie z art. 116 § 1 Kodeksu cywilnego⁶ do terminu początkowego stosuje się odpowiednio przepisy o warunku zawieszającym. Oznacza to przede wszystkim, zdaniem Obrońcy, że co do zasady (o ile nie zastrzeżono inaczej) skutki prawne takiej czynności powstają ex nunc (art. 90 kc). Innymi słowy, w przypadku zastrzeżenia terminu początkowego zobowiązanie powstaje dopiero z chwilą nadejścia tego terminu. W takiej sytuacji dochodzi do rozerwania się momentów „zawarcia umowy zobowiązaniowej” od „zaciągnięcia zobowiązania”, istotą bowiem zawarcia umowy zobowiązaniowej z zastrzeżonym terminem początkowym jest „zaciągnięcie zobowiązania”, ale ze skutkiem od dnia oznaczonego jako termin początkowy, a nie dnia jego zawarcia.

W ocenie Obrońcy Obwinionych, powyższe winno prowadzić do wniosku, że zastrzeżenie terminu początkowego (lub warunku zawieszającego) charakteryzuje się wysoką doniosłością z punktu widzenia oceny naruszenia art. 15 ust. 1 uondfp. Oceny tej należy dokonywać bowiem z uwzględnieniem instrumentów cywilistycznych, albowiem penalizowane tym przepisem naruszenie dotyczy czynności dokonanych w stosunku cywilnoprawnym, a przepis ten w swojej treści odwołuje się do pojęć prawa cywilnego. Żadne racje nie przemawiają za tym, ażeby dla potrzeb prawa finansów publicznych wyrażenie „zaciągnięcie zobowiązania” interpretować w sposób oderwany od jego cywilistycznego rozumienia. Względny wykładni systemowej nakazują bowiem nadać temu wyrażeniu znaczenie zgodne z jego rozumieniem wypracowanym na gruncie prawa cywilnego, gdyż przepisy prawa finansów publicznych nie definiują tego pojęcia w sposób autonomiczny, oderwany od jego cywilistycznego rozumienia.

Zdaniem Obrońcy nie mogą zostać tym samym uznane za trafne wywody RKO, co do generalnego, konsensualnego charakteru umowy kredytowej. Konsensualność umowy kredytu jest okolicznością pozbawioną znaczenia w sprawie. Istotne jest bowiem to, że samo zawarcie Umowy kredytu nie wywoływało skutków prawnych, te bowiem zostały odroczone do 2 stycznia 2019 r. (w przypadku pierwszego kredytu) oraz 2 stycznia 2020 r. (w przypadku drugiego kredytu), zgodnie z klauzulą terminu początkowego. Prowadzi to - w ocenie

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) – zwanej kc

Obrońcy - do wniosku, że w przypadku zastrzeżenia w umowie terminu początkowego, momentem właściwym dla oceny istnienia upoważnienia określonego uchwałą budżetową, o którym mowa w art. 15 ust. 1 uondfp, jest dopiero nadejście tego terminu, a nie samo złożenie oświadczeń woli pod umową.

Biorąc powyższe pod uwagę, Obrońca wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia we wskazanym zakresie oraz uniewinnienie Obwinionych.

Po przeprowadzeniu rozprawy 29 maja 2023 roku Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana : GKO) ustaliła i zważyła, co następuje:

GKO pierwszej kolejności dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie zarzucanego czynu i w czasie orzekania. Przepis art. 24 ust. 1 uondfp nakazuje by rozpoznając i oceniając popełniony czyn stosować przepisy ustawy obecnie obowiązującej, chyba że przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu były względniejsze dla sprawcy. Do oceny czynów będących przedmiotem niniejszego postępowania, GKO postanowiła stosować przepisy obowiązujące w dniu orzekania, uznając iż przepisy obowiązujące w dacie zarzucanych czynów nie są względniejsze dla Obwinionych.

GKO zwróciła uwagę, że badając niniejszą sprawę w kontekście naruszenia określonego w art. 15 ust. 1 uondfp kluczową kwestią jest odpowiedź na następujące pytania: 1) w jakim momencie doszło do zaciągnięcia zobowiązań związanych z podpisaniem w dniach 19 grudnia 2018 r. oraz 19 grudnia 2019 r. umów kredytowych z tytułu kredytów krótkoterminowych z przeznaczeniem na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu; 2) czy w dniu, w którym doszło do zaciągnięcia zobowiązań związanych z tymi kredytami istniały upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tego tytułu.

Odpowiadając na pytanie pierwsze, GKO zwróciła uwagę, że w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ani w ustawie o finansach publicznych nie sformułowano legalnej definicji terminu „zobowiązanie”. Jednak w orzecznictwie przyjmuje się, że do tego terminu stosować należy znaczenie cywilistyczne.⁷

⁷ Por. L. Lipiec-Warzecha, „Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz”, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 181-182.

Na gruncie art. 15 ust. 1 uoondfp zaciągnięcie zobowiązania powstaje zasadniczo z datą zawarcia umowy, chyba że w treści umowy zawarto warunek zawieszający w rozumieniu art. 89 kc, albo określono w umowie termin będący zdarzeniem przyszłym i pewnym w rozumieniu art. 110 w zw. z art. 116 § 1 kc, który determinuje wejście w życie umowy lub nadaje moc obowiązującą umowie we wskazanym przez strony momencie wystąpienia konkretnej chwili czasu lub konkretnego zdarzenia. Dopuszczalne jest więc zastrzeżenie w treści czynności prawnej, że umowa wejdzie w życie później niż w dniu jej podpisania (w momencie wynikającym z brzmienia umowy). W takiej sytuacji termin podpisania umowy nie musi się pokrywać z datą wejścia w życie umowy lub jej obowiązywania (przy czym nawet zastrzeżenie opóźnienia wejścia w życie umowy nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że w dniu podpisania umowy nie zaciągnięto zobowiązania). W treści przedmiotowych umów kredytowych wskazano jednak, że wchodzi one w życie z dniem podpisania, co oznacza, że nie określono w nich przesunięcia terminu wejścia umów w życie na początek roku budżetowego, którego dotyczyły uchwały budżetowe zawierające upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań z tytułu przedmiotowych kredytów.

Jednocześnie GKO wskazuje, że argumentacja Obrońcy przywołującego orzeczenie GKO z 7 września 2006 roku (DF/GKO-4900-20/27/06/326) w niniejszej sprawie nie jest uzasadniona, skoro w orzeczeniu tym nie rozpatrywano przypadku zawarcia umowy kredytowej, a umowę, w której realizacja zadań podzielona została na etapy. Ponadto w rozpoznawanej obecnie sprawie nie zawarto w umowach warunku zawieszającego zaciągnięcie zobowiązania. Wobec powyższego, GKO nie przychyliła się do stanowiska Obrońcy, że samo zawarcie przedmiotowych umów kredytu nie wywoływało skutków prawnych.

Jednocześnie GKO wskazuje, że choć uchwały budżetowe na rok 2019 i 2020 zostały podjęte przed datą podpisania przedmiotowych umów kredytowych, to jednak wchodziły one w życie z dniem rozpoczęcia roku budżetowego. Zgodnie z zasadą roczności budżetu, uchwała budżetowa nie może być wykonywana przed rozpoczęciem roku budżetowego którego dotyczy, czyli nie można jej nadać innego terminu obowiązywania niż między 1 stycznia a 31 grudnia. Tak więc dopiero 1 stycznia 2019 r. i 1 stycznia 2020 r. zaistniały upoważnienia do zaciągania kredytów na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetowego odpowiednio w roku 2019 i 2020. GKO nie znalazła także uzasadnienia dla

twierdzenia Obrońcy, że zawarcie przedmiotowych umów kredytowych było wynikiem tego, że data wejścia w życie uchwały budżetowej odnosi się w istocie rzeczy do przepisów merytorycznych uchwały budżetowej, podczas gdy pewne skutki prawne są przez nią wywoływane już od dnia jej podjęcia.

W rozpoznawanej sprawie dniem zaciągnięcia zobowiązań był dzień zawarcia umów kredytu, a wtedy Obwinieni nie mieli upoważnienia do dokonania czynności związanych z zaciągnięciem kredytów, co wyczerpuje znamiona naruszenia art. 15 ust. 1 uodnfp. Wprawdzie w odwołaniach Obrońca powoływał się na orzeczenie GKO z 14 kwietnia 2014 r. (BDF1/4900/4/4/14), w którym wskazano, że zawarcie umów kredytowych powinno być wstrzymane do dnia przyjęcia budżetu, jednak rozpatrywana wówczas sprawa dotyczyła odmiennego stanu faktycznego, bowiem przedmiotem rozważań GKO we wskazanym orzeczeniu była sytuacja, w której najpierw zawarto umowę kredytu, a dopiero później podjęto uchwałę budżetową. Jednocześnie GKO zwraca uwagę, że w przywoływanym przez Obrońcę orzeczeniu z 14 kwietnia 2014 r., GKO jednoznacznie stwierdziła, że „zaciągnięcie zobowiązania następuje (...) w chwili podpisania umowy, a nie w chwili rozpoczęcia realizacji wynikających z zobowiązania świadczeń”, co wzmacnia twierdzenia GKO o nietrafności argumentacji Obrońcy. Na marginesie Główna Komisja Orzekająca odnosząc się do zarzutu Obrońcy, że orzeczenie GKO z 7 marca 2022 r. (BDF1.4800.58.2021), na które powoływała się RKO, nie jest dostępne w ogólnodostępnej bazie orzeczeń GKO, wskazuje, że orzeczenie to jest dostępne w internetowej bazie rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸.

Rozważania GKO potwierdziły więc ustalenia Regionalnej Komisji Orzekającej, że do popełnienia zarzucanych czynów doszło. W tej sytuacji GKO, odnosząc się do kwestii winy uznaje, że należy ją przypisać Obwinionym. Fakt, że wcześniejsze kontrole Regionalnej Izby Obrachunkowej nie zwróciły uwagi na niewłaściwy sposób zaciągania przez Miasto kredytów na pokrycie przejściowego deficytu nie może być argumentem za zwolnieniem Obwinionych z winy, w sytuacji gdy to na kierowniku jednostki lub upoważnionej przez niego osobie ciąży odpowiedzialność za zaciąganie zobowiązań. Nie może być też argumentem za brakiem winy,

⁸ Oficjalna strona internetowa – Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, ścieżka dostępu:

<https://www.gov.pl/web/finanse/bdf14800582021>

powoływanie się na wcześniejsze orzecznictwo GKO, zwłaszcza gdy nie odnosi się ono, co wskazano powyżej, do stanu faktycznego niniejszej sprawy. Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że Obwinieni nie zastosowali się do przepisów, choć w okolicznościach sprawy mieli taką możliwość. Wystarczyło, aby przedmiotowe umowy były zawarte po rozpoczęciu roku budżetowego, którego dotyczyły. Dopuszczalne byłoby także, gdyby w ich treści znajdowało się wyraźnie stwierdzenie, że zaczną obowiązywać po ziszczeniu się określonego warunku (zawieszającego), zależnego od woli jednostki sektora finansów publicznych.

GKO wskazała ponadto, że w przedmiotowej sprawie nie można uznać znikomej szkodliwości popełnionych czynów. Zasada roczności budżetowej i oparte na niej upoważnienia do zaciągania zobowiązań stanowią jeden z fundamentów ładu finansów publicznych, stąd nierespektowanie przepisów określających zasady zaciągania zobowiązań zasługuje na napiętnowanie. GKO podziela jednocześnie argumentację RKO w zakresie odstąpienia wobec Obwinionych od wymierzenia kary, w tym fakt, że choć upoważnienie do zaciągania zobowiązań nie obowiązywało, to jednak było już uchwalone. GKO zauważa jednocześnie, że Komisja I instancji odstępując od wymierzenia Obwinionym kary nie mogła potraktować ich bardziej łagodnie, zastosowała bowiem na korzyść Obwinionych nadzwyczajną instytucję, określoną w art. 36 ust. 1 uondfp.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.