

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej

w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, dnia 12 lipca 2021 r.

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

Przewodniczący:	Z-ca Przewodniczącego GKO:	Michał Szczepan Jędrzejczyk (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Piotr Kaczorkiewicz
	Członek GKO:	Krzysztof Fijołek
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki,**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 lipca 2021 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę w imieniu Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 27 października 2020 r. w sprawie o sygn. akt RKO.WR.711.66.2019, którym Komisja uznała (...) „winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.n.d.f.p., polegającego na zaciągnięciu w dniu 2 stycznia 2019 r. zobowiązania poprzez zawarcie z Bankiem Spółdzielczym (...) umowy o kredyt w rachunku bieżącym nr 4222/2018 w maksymalnej kwocie 4.000.000,00 zł pomimo, że Burmistrz Gminy (...) nie posiadał upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej na 2019 r., gdyż uchwała budżetowa na rok 2019 Gminy (...) została podjęta w dniu 30 stycznia 2019 r., co spowodowało naruszenie art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p.”

oraz wymierzono Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 1.500.00 zł i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 413,40 zł

orzeka

1) na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289) – zwanej dalej

także uondfp, uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym wymierzonej kary i na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp odstępuje od wymierzenia kary;

2) na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp w pozostałym zakresie 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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (dalej także „RKO” lub „Komisja I instancji”) orzeczeniem z dnia 27 października 2020 r., sygn. akt. RKO.WR.711.66.2019, uznała (...) – pełniącego funkcję Burmistrza Gminy (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289) – dalej, jako „uondfp”, polegającego na zaciągnięciu w dniu 2 stycznia 2019 r. zobowiązania poprzez zawarcie z Bankiem Spółdzielczym (...) umowy o kredyt w rachunku bieżącym nr 4222/2018 w maksymalnej kwocie 4.000.000,00 zł, pomimo, że Burmistrz Gminy (...) nie posiadał upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej na 2019 r., gdyż uchwała budżetowa na rok 2019 Gminy (...) została podjęta w dniu 30 stycznia 2019 r., co spowodowało naruszenie art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) – dalej, jako „ufp”.

Za orzeczony czyn na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 uondfp Komisja I instancji wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 1500 zł oraz na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 413,40 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazała m.in.

W dniu 2 stycznia 2019 r. Obwiniony podpisał umowę o kredyt w rachunku bieżącym nr 4222/2018 na okres 1 miesiąca, tj. od 02.01.2019 r. do 31.01.2019 r. w maksymalnej kwocie

4.000.000,00 zł, pomimo, że Obwiniony nie posiadał upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej na 2019 r., gdyż uchwała budżetowa na rok 2019 (...) została podjęta w dniu 30 stycznia 2019 r., co spowodowało naruszenie art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp., w świetle którego, w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa m.in. w art. 89 ust. 1 pkt 1 ufp, przeznaczonych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – tym samym spowodowało to zaciągnięcie kredytu bez upoważnienia Rady, a zachowanie to wypełniło znamiona czynu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp. Ponadto Komisja I instancji stwierdziła, że upoważnienie zawarte w projekcie uchwały budżetowej, który zgodnie z art. 240 ust. 1 ufp stanowi podstawę gospodarki finansowej do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, są jedynie propozycją organu wykonawczego w tym zakresie.

Dodatkowo RKO podkreśliła, że dla bezprawności zaciągnięcia tego zobowiązania, bez znaczenia pozostaje późniejsze upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych zawarte w uchwale budżetowej 2019 r. Zdaniem RKO odpowiedzialność Obwinionego wynika bezpośrednio z art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp zgodnie, z którym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Stosownie do art. 53 ust. 1 ufp kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki.

Komisja I instancji wskazała ponadto, że w wyjaśnieniach złożonych przez Obwinionego podniesiono, że zaciągnięcie ww. kredytu było niezbędne do wykonania i rozliczenia zobowiązań finansowych związanych z prowadzonymi inwestycjami (w tym współfinansowanych ze środków UE w ramach RPO WD 2014-2020) na łączną kwotę 4.081.169,60 zł, które stawały się wymagalne w styczniu 2019 r. Niemniej jednak, jak wykazała to Komisja I instancji z załączonego do wyjaśnień zestawienia tych zobowiązań wynika, że termin płatności czterech z nich przypadał na dzień 31 stycznia 2019 r. (faktury nr: 163/10/2018, 184/11/2018, 185/11/2018 i 45/2018 na łączną kwotę 888.456,90 zł), co oznacza, że źródłem ich zapłaty nie mógł być kredyt przeznaczony na pokrycie

występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu podlegający spłacie w tym samym dniu.

RKO nie podzieliła stanowiska Obwinionego, że zawarcie umowy o kredyt bez stosownego upoważnienia było jedynym możliwym rozwiązaniem w tej sytuacji. W ocenie RKO korzystanie ze środków w ramach kredytu w rachunku bieżącym w celu sfinansowania wydatków jest działaniem ostatecznym i powinno być stosowane w sytuacjach przejściowego braku środków. Zdaniem Komisji I instancji, przy prawidłowo prowadzonej gospodarce finansowej jednostki nie powinno dojść do sytuacji, w której zobowiązania wobec kontrahentów są regulowane nieterminowo. W ocenie RKO Obwiniony mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów podejmując działania zmierzające do wydłużenia terminu płatności zobowiązań wobec kontrahentów lub poprzez wystąpienie do Rady Miejskiej o podjęcie uchwały zawierającej upoważnienie do zaciągania kredytów lub pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu gminy, tym bardziej, że nadzwyczajna sesja Rady Miejskiej odbywała się w dniu 11 stycznia 2019 r. Z akt sprawy nie wynika jednak, aby jakiegokolwiek działania w tym kierunku były prowadzone.

Mając na uwadze powyższe Komisja I instancji stwierdziła, że Obwiniony nie wykazał, że nie miał możliwości zachowania zgodnego z prawem oraz, że dołożył staranności w swoich działaniach i decyzjach, by uniknąć naruszenia prawa, co na podstawie art. 19 ust. 2 uondfp wykluczyłoby Jego winę.

Ponadto RKO odnosząc się do wymiaru kary wskazała, że sprzeczne z prawem działanie Obwinionego wydaje się być świadomym, co zasługuje na zdecydowaną negatywną ocenę. Uzasadnia to wymierzenie Obwinionemu za popełniony czyn kary pieniężnej w wysokości określonej w sentencji orzeczenia. Jednocześnie Komisja I instancji podkreśliła, że wymierzona kara pieniężna kształtuje się na poziomie zbliżonym do dolnej dopuszczalnej granicy.

Obwiniony reprezentowany przez Obrońcę odwołaniem złożonym na swoją korzyść z dnia 14 grudnia 2020 r. zarzucił orzeczeniu Komisji I instancji :

1. naruszenie postanowień art. 89 ust. 1 uondfp poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego polegającego na :

- a. pominięciu w całości w treści wydanego orzeczenia dowodów zgromadzonych w aktach sprawy, a w szczególności:
- wiadomości e-mail z dnia 21.11.2018 r. przesłane przez Skarbnika Gminy (...) do Biura Rady, zawierającej projekty uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy (...) na lata 2019-2032,
 - uchwały nr V/178/2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2018 r.,
 - protokołu z V sesji Rady Miejskiej w (...) z dnia 20.12.2018 r. oraz 21.01.2019 r.,
- b) pominięcia w sprawie istotnych okoliczności, które wyraźnie wskazują na to, że naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia wymaganej staranności, a Obwiniony nie miał możliwości innego zachowania, które nie naruszałoby prawa i nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych.
- c) błędnej ocenie materiału dowodowego, poprzez przyjęcie, iż odwołujący był świadomy faktu naruszenia art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
2. naruszenie postanowień art. 80 ust. 1 uondfp poprzez pominięcie istotnych okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego;
3. naruszenie postanowień art. 36 uondfp, poprzez jego niezastosowanie;
4. naruszenie art. 74 w zw. z art. 125 pkt 3 uondfp, przez przeprowadzenie rozprawy w dniu 27 października 2020 r. mimo, iż w aktach sprawy znajduje się wniosek o odroczenie tej rozprawy z uwagi na chorobę obrońcy Obwinionego, która uniemożliwiała mu uczestnictwo w rozprawie w wyniku czego został on pozbawiony możliwości obrony;
5. naruszenie art. 74 w zw. z art. 133 pkt 3 uondfp, przez zamknięcie rozprawy mimo, iż Obwiniony został bezzasadnie pozbawiony prawa do ustosunkowania się do zebranego w sprawie materiału dowodowego, a tym samym do obrony swoich praw;
6. naruszenie art. 28 ust. 1, 1a i 2 [nie podany akt prawny] poprzez uznanie Obwinionego winnym zarzucanych mu czynów, pomimo, iż okoliczności sprawy zarówno

przedmiotowe jak i podmiotowe – wskazują, że czyn charakteryzuje się znikomym stopniem niebezpieczeństwa dla finansów publicznych, co uzasadnia umorzenie postępowania.

Ostatecznie Obwiniony mając na względzie podniesione zarzuty – wniósł o: uchylenie orzeczenia w całości i uniewinnienie od zarzucanego czynu, ewentualnie w przypadku uznania winnym, odstąpienie od wymierzenia kary lub zmniejszenie wymiaru kary adekwatnie do stopnia zawinienia, bądź uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą, bądź uchylenie orzeczenia w całości i umorzenie postępowania w przedmiotowej sprawie na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 uondfp.

Mając na uwadze powyższe Główna Komisji Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej także GKO) stwierdza, co następuje.

Dokonanie wszechstronnej analizy zgromadzonego przez RKO materiału dowodowego, pozwoliło przyjąć, że jest on kompletny i wiarygodny, tym samym mógł on posłużyć, jako podstawa orzekania w postępowaniu odwoławczym. Jednocześnie GKO, rozpoznając odwołanie od zaskarżonego orzeczenia uznała na podstawie art. 24 ust. 1 uondfp, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia przez Obwinionego czynu nie były dla niego względniejsze i dlatego należało zastosować przepisy obowiązujące w czasie orzekania.

GKO w pierwszej kolejności podzieli ustalony przez Komisję I instancji stan faktyczny i prawny, zgodnie z którym - Obwiniony zawierając umowę kredytu z dnia 2 stycznia 2019 r. w maksymalnej kwocie do 4.000.000 zł bez upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej na rok 2019 spowodował naruszenie art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp a swoim zachowaniem wypełnił ustawowe znamiona czynu określonego w przepisie art. 15 ust. 1 uondfp. GKO w tym zakresie podkreśla, że dla bytu naruszenia, o którym mowa w art. 15 uondfp, "istotny jest wyłącznie sam fakt przekroczenia upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania, co oznacza, że nie ma znaczenia, czy zaciągnięte zobowiązanie jest wymagalne, czy też stanie się wymagalne w terminie przyszłym" (zob. Orz. GKO z 11.7.2011 r.

BDF1/4900/48/54/11/1615). Dodatkowo GKO za Komisją I instancji podkreśla, że nawet nieznaczne „wyprzedzenie” zmian wprowadzonych następnie w uchwale budżetowej skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 uondfp.

Zaś odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie można uniknąć dysponując stosownym upoważnieniem dopiero na datę wymagalności zobowiązania. Brak takiego upoważnienia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy, bowiem zaznaczyć, że zgodnie z art. 15 ust. 1 uondfp karalnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych objęte są trzy rodzaje zachowań: 1) zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia, 2) zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia, 3) zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Słusznie również RKO uznała, iż Obwinionemu można było przypisać winę w czasie popełnienia czynu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp. W tym zakresie zwrócić należy uwagę, że zgodnie z treścią art. 53 ust. 1 uondfp Obwiniony, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych był odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej i na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp podlegał tej odpowiedzialności. Zgodzić należy się ze stanowiskiem, że dla przypisania winy kluczowa jest możliwość wskazania Obwinionemu prawidłowego wzorca zachowania, a więc z udowodnionych okoliczności musi wynikać, iż w chwili popełnienia czynu istniała możliwość alternatywnego zachowania się, które nie naruszyłoby prawa i które nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W niniejszej sprawie jak wykazała to Komisja I instancji Obwiniony miał możliwość podjęcia działań zgodnych z prawem (wystąpienie o wydłużenia terminu płatności, wystąpienie do Rady Miejskiej o podjęcie odrębnej uchwały zawierającej upoważnienie do zaciągania kredytów lub pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego Gminy), czego jednak zaniechał. Ponadto wypada zaakcentować, że kierownik jednostki budżetowej powinien wiedzieć, że możliwe jest zaciąganie zobowiązań do wysokości środków ujętych w planie finansowym na dany rok budżetowy.

Zgodzić należało się, zatem z oceną RKO, że wina Obwinionego nie może zostać zakwestionowana tylko z uwagi na obawę ewentualnego obciążenia budżetu Gminy odsetkami powstałymi od nieterminowej płatności zobowiązań, potencjalnymi kosztami sądowymi i egzekucyjnymi, czy skutkami ewentualnego odstąpienia od zawartej umowy z winy zamawiającego.

Ponadto w ocenie GKO nie sposób dopatrzeć się usprawiedliwienia w działaniu Obwinionego w powoływaniu się na – jak sam twierdzi „nieodpowiedzialne zachowania radnych opozycyjnych”. W tym zakresie GKO nie podziela wyjaśnień Obwinionego jakoby w niniejszej sprawie nie posiadał „innej alternatywy” i był zmuszony podjąć decyzję o konieczności zaciągnięcia kredytu na pokrycie zobowiązań w Banku Spółdzielczym (...).

Obwiniony był zobowiązany działać zgodnie z prawem i mógł wystąpić o przesunięcie terminu płatności do kontrahentów lub przedstawić Radzie Gminy (...) projekt dodatkowej uchwały zawierającej stosowne upoważnienia dla organu wykonawczego. Nie podjął jednak takich czynności, dlatego nie można zaakceptować poglądu Obwinionego, że w przedmiotowym stanie faktycznym nie posiadał on alternatywy „działania” zaś nie uchwalenie uchwały budżetowej przez organ stanowiący przed rozpoczęciem roku budżetowego – traktować należy wyłącznie, jako skutek „nieodpowiedzialnego zachowania się radnych opozycji”.

GKO nie podziela również zarzutu Obwinionego dotyczącego pozbawienia go prawa do obrony w tym prawa do wzięcia udziału w rozprawie, tj. naruszenia przez Komisję I instancji prawa do obrony, czyli naruszenia art. 74 w zw. z art. 125 pkt 3 w zw. z art. 133 pkt 3 uondfp. W ocenie GKO, RKO w sposób uzasadniony odmówiła odroczenia rozprawy albowiem wobec brzmienia art. 125 ust. 3 uondfp mogła uznać nienależyte usprawiedliwienie nieobecności, wobec faktu, że obrońca nie przedłożył jakichkolwiek dokumentów na potwierdzenie wskazanych okoliczności uzasadniających odroczenie rozprawy, czy też nie poinformował Komisji I instancji, że nie jest w posiadaniu tego typu dokumentów z uwagi na ich późniejsze wydanie zainteresowanemu przez powołane do tego organy administracji publicznej. Obrońca nie wskazał także substytutu, ani nie wyjaśnił dlaczego nie może skorzystać z pomocy innego radcy prawnego. Co więcej w postępowaniu odwoławczym, obrońca ani obwiniony nie zgłosili żadnych nowych wniosków formalnych ani nie przedstawili nowych okoliczności, które nie byłyby przedmiotem rozpatrywania przez Komisję I instancji a które mogliby przedstawić gdyby rozprawę odroczone zgodnie z wnioskiem. Zatem przekazywanie sprawy do ponownego rozpoznania nie było zasadne.

GKO nie podziela także zarzutu naruszenia art. 89 ust. 1 uondfp poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego - w tym w szczególności poprzez

pominięcie dowodów zgromadzonych w aktach sprawy (wiadomość e-mail z 21.11.2018 r. - przesłany przez Skarbnika Gminy (...) do Biura Rady); nie uwzględnienia faktu, że naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia należytej staranności, uznania, że Obwiniony był świadomy faktu naruszenia art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp.

W powyższym zakresie GKO zwraca uwagę, że osoby na stanowiskach kierowniczych odpowiedzialne za gospodarkę finansową powinny same wykazywać niezbędną wiedzę i orientację prawną w podstawowych uregulowaniach prawnych, które wiążą się z funkcjonowaniem kierowanej przez siebie jednostki – dotyczy to zwłaszcza przepisów na podstawie, których dokonywane są wydatki publiczne czy, jak w przypadku przedmiotowej sprawy znajomości art. 212 ust. 2 ufp. W ocenie GKO racje ma Komisja I instancji, która wskazała prawidłowy sposób zachowania się Obwinionego, który nawet w warunkach na jakie sam się powoływał, tj. konieczność rozliczenia zobowiązań finansowych związanych z prowadzonymi inwestycjami (w tym współfinansowanych ze środków UE), które stawały się wymagalne w styczniu 2019 r. – miał możliwość prawidłowego, tj. zgodnego z prawem zachowania się np. poprzez podjęcie działań zmierzających do wydłużenia terminu płatności zobowiązań wobec kontrahentów lub poprzez wystąpienie do Rady Miejskiej o podjęcie odrębnej uchwały zawierającej upoważnienie do zaciągania kredytów lub pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego Gminy.

Ponadto podzielić należy ustalenia Komisji I instancji zgodnie, z którymi – z załączonego do wyjaśnień zestawienia zobowiązań wynika, że termin płatności czterech z nich przypadał na dzień 31 stycznia 2019 r. (faktury nr 163/10/2018, 184/11/2018 i 45/2018 na łączną kwotę 888.456,90 zł), co oznaczało, że źródłem ich zapłaty nie mógł być kredyt na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu podlegający spłacie w tym samym dniu.

Reasumując, w ocenie GKO, w tych okolicznościach sama tylko obawa przed popełnieniem innego naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie może być usprawiedliwieniem przed faktycznym naruszeniem innego – określonego w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – czynu zakazanego przez ustawodawcę.

Ponadto pomimo powtórnej oceny zachowania Obwinionego także pod kątem ewentualnego zastosowania w warunkach przedmiotowej sprawy dobrodziejstwa wynikającego z art. 28 ust. 1 uondfp GKO nie znalazła podstaw do jego zastosowania.

Zgodnie z przywołanym przepisem ujemną przesłankę procesową, wyłączającą możliwość dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pomimo jej stwierdzenia, jest sytuacja, w której stopień szkodliwości danego naruszenia dla finansów publicznych jest znikomy. Przy określaniu stopnia „szkodliwości dla finansów publicznych” bierze się pod uwagę obok aspektu szkody w rozumieniu materialnym także „wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności naruszenia, częstotliwość ogólną i szczególną ich naruszania, skutki naruszenia, prewencyjne oddziaływanie ewentualnej kary i to tak w aspekcie ogólnym, jak i szczególnym” (zob. orz. GKO z 30.6.2007 r., DF/GKO/Odw.-4900-35/39/07/1535). GKO podziela przy tym pogląd zgodnie, z którym odniesienie szkodliwości naruszeń wyłącznie do finansowego wymiaru czynu jest błędem (orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 9 listopada 2017 r. BDF1.4800.39.2017). Niewątpliwie zgodzić należy się również z tezą, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uondfp charakteryzuje się wysokim stopniem szkodliwości dla finansów publicznych. Ich naruszenie jest szkodliwe dla ładu finansów publicznych ze względu na naruszenie zasady planowości - jako podstawowej zasady rządzącej finansami publicznymi. Powyższe nie oznacza jednak, aby w przypadkach naruszeń kwalifikowanych z art. 15 ust. 1 uondfp z góry całkowicie wyłączona była możliwość powołania się na art. 28 ust. 1 uondfp (orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 14 grudnia 2015 r. BDF1.4800.139.2015) choć sam mechanizm związany z przyjęciem znikomego stopnia szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych jest z natury rzeczy pomyślany, jako rozwiązanie szczególne, możliwe do zastosowania w wyjątkowych przypadkach, skoro - co do zasady - wszelkie stypizowane w ustawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych z założenia wiążą się ze szkodliwością dla finansów publicznych.

Niewątpliwie także w świetle art. 28 ust. 2 pkt 3 i 4 uondfp należy wziąć pod uwagę wysokość kwoty środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Okoliczności te mają jednak charakter przykładowy i jakkolwiek stanowią istotną wskazówkę interpretacyjną przy ocenie

stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych, to jednak dopuszczalne jest uwzględnienie także innych przesłanek (orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 5 lutego 2007 r. DF/GKO-4900-72/90/RN-37/06/2197).

Rozważając powyższe GKO doszła do wniosku, że pomimo braku automatycznego zakazu umożliwiającego skorzystanie z dobrodziejstwa wynikającego z treści art. 28 uondfp w przypadku zaciągnięcia zobowiązania przez Obwinionego bez upoważnienia – w tym konkretnym przypadku stopień szkodliwości czynu należało ocenić w taki sam sposób, w jaki tej oceny dokonała Komisja I instancji – a więc uznania, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych czynu popełnionego przez Obwinionego nie był znikomy.

Pomimo wyżej stwierdzonych nieprawidłowości, które należy przypisać Obwinionemu GKO wskazuje, że zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 uondfp w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Zgodnie z utrwalonym już stanowiskiem okoliczności zasługujące na szczególne uwzględnienie mogą być na tyle istotne, że ich uwzględnienie doprowadzi do odstąpienia od wymierzenia kary. Organ orzekający nie wymierza wtedy kary obwinionemu, uznając w szczególności, że cele ukarania (przede wszystkim w zakresie prewencji) zostały spełnione poprzez samo przeprowadzenie postępowania (zob. Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, red. prof. WSIZ dr Wojciech Misiąg).

W ocenie GKO ze względu na rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, naruszenie przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych należało ocenić w kategorii „przypadku zasługującego na szczególne uwzględnienie”.

W powyższym zakresie GKO zwraca uwagę, że uchwałą nr V/178/2018 Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy (...) przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na 2019 r wydał opinię pozytywną z uwagami. Zgodnie z ustalonym porządkiem obrad sesji Rady Miejskiej (...) wyznaczonej na dzień 28 grudnia 2018 r. w pkt 3 lit a) oraz b) wskazano na podjęcie uchwał odpowiednio w sprawie

budżetu Gminy (...) na rok 2019, a także w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy (...) na lata 2019-2032. Zgodnie z wolą radnych Rady Gminy (...) wyrażoną podczas sesji Rady Gminy (...) 28 grudnia 2018 r. głosowanie nad projektami ww. uchwał zostało przeniesione na kolejną sesję Rady Gminy (...), która wyznaczona została na dzień 20 stycznia 2019 r., który jak podkreślał Obwiniony był dniem ustawowo wolnym od pracy (niedziela). Ostatecznie dopiero w dniu 30 stycznia 2019 r. uchwałą nr VIII/22/2019 Rada Gminy (...) z uchwaliła budżet Gminy (...) na rok 2019 oraz Wieloletnią Prognozę Finansową na lata 2019-2032.

Z upoważnienia Burmistrza Gminy (...) w dniu 5 lutego 2019 r. pismem znak S.003.2.2019 Radnej Rady Miejskiej w (...), (...) została udzielona odpowiedź, z której wynikało m.in., że na dzień 31 grudnia 2018 r. stan konta Gminy (...) wynosił 1.727.272,61 zł a ponadto, że w styczniu 2019 r. w oparciu o prowizorium budżetowe na rok 2019 został uruchomiony przez Bank Spółdzielczy (...) kredyt obrotowy w rachunku bieżącym w wysokości 4 mln zł. Zgodnie natomiast z zestawieniem inwestycji Gminy (...), który stanowił załącznik do pisma Obwinionego zatytułowanego „Pismo wyjaśniające osoby wobec, której wszczęto postępowanie” z 27 listopada 2018 r., zapłata za zadania realizowane przez Gminę (...) z, których termin upływał w dniu 20 stycznia 2019 r. (tj. na dzień kolejnej sesji Rady Gminy (...), której przedmiotem miała być uchwała w sprawie budżetu Gminy (...) na rok 2019) dotyczyła 11 przypadków (zadań inwestycyjnych) na łączną kwotę 2.969.888,69 zł (odpowiednio faktura nr : 12/2018; 43/10/2018; 0001/08/18/DWP000; 01/11/2018; 0023/10/2018/OP; 49/2018; FA/7/11/2018; F/WiMaKS/0490/18; 48/2018; 47/2018; 59/2018;). Należy, zatem stwierdzić, że do 20 stycznia 2019 r., tj. na dzień zwołania sesji Rady Gminy (...), na której zgodnie z decyzją Rady Gminy (...) wyrażoną na sesji w dniu 28 grudnia 2018 r. miał zostać uchwalony budżet Gminy (...) na rok 2019 r. należało pokryć wydatki inwestycyjne w wysokości nie mniejszej niż 2.969.888,69 zł. Mając na względzie fakt, że Gmina (...) dysponowała na dzień 31 grudnia 2018 r. środkami w wysokości 1.727.272,61 zł Gmina (...) nie miała możliwości sfinansować wydatków inwestycyjnych na poziomie łącznie przynajmniej w wysokości 1.242 616,08 zł, których termin wymagalności określony został najpóźniej do 20 stycznia 2019 r. Oczywiście powyższe okoliczności nie usprawiedliwiają działań Obwinionego, który decydując się na zawarcie w dniu 2 stycznia 2019 r. umowy kredytu w rachunku bieżącym nr 4222/2018 na okres 1 miesiąca, tj. od

2.01.2019 do 31.01.2019 r. w maksymalnej kwocie 4.000.000,00 zł pomimo, że nie posiadał upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej na 2019 r. gdyż uchwała budżetowa na rok 2019 nr VIII/22/2019 została uchwalona w dniu 30 stycznia 2019 r. – spowodował naruszenie art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp a w konsekwencji dopuścił się naruszenia czynu zabronionego określonego w art. 15 ust. 1 uondfp – tak w ocenie GKO okoliczności te uzasadniają potraktowanie przedmiotowej sprawy w kategorii zasługującej na szczególne uwzględnienie skutkujące w tym konkretnym przypadku zastosowaniem dobrodziejstwa odstąpienia od wymierzenia kary.

W powyższym zakresie GKO nie miała powodów również kwestionować motywów działania Obwinionego, który w swoich wyjaśnieniach podkreślał, że podstawą podjęcia decyzji o zawarciu z Bankiem Spółdzielczym (...), umowy o kredyt w rachunku bieżącym nr 4222/2018 zawartej bez upoważnienia organu stanowiącego była „analiza konsekwencji takiego działania w zbiegu z konsekwencjami biernego oczekiwania na działanie Rady Miejskiej, co do których, nie można było z całą pewnością stwierdzić czy i kiedy uchwała budżetowa zostanie w ogóle uchwalona” (pismo wyjaśniające Obwinionego z dnia 27 listopada 2018 r. k. 34).

Zgodzić należało się zatem, że o ile wina Obwinionego nie mogła zostać podważona tylko z uwagi na fakt obawy obciążenia budżetu Gminy odsetkami powstałymi od nieterminowej płatności zobowiązań, potencjalnymi kosztami sądowymi i egzekucyjnymi czy skutkami ewentualnego odstąpienia od zawartej umowy z winy zamawiającego (bo można było podjąć wcześniej opisane, inne działania), o tyle wyżej wskazane okoliczności uzasadniały - w ocenie GKO - możliwość odstąpienia od wymierzenia kary.

GKO rozważając możliwość zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary wzięła także pod uwagę okoliczności, jakie były związane z uchwaleniem uchwały budżetowej Gminy (...) na rok 2019. Należy, bowiem podkreślić, że Obwiniony określając przyczyny nieuchwalenia uchwały budżetowej na rok 2019 Gminy (...) na sesji Rady Gminy wyznaczonej na dzień 28 grudnia 2018 r. a w konsekwencji naruszenie przez siebie dyscypliny finansów publicznych, o której mowa w art. 15 ust. 1 uondfp - wskazuje na „nieodpowiedzialne zachowania radnych opozycyjnych”, które doprowadziło do „przerwania obrad Rady Miejskiej” i wyznaczenia nowego terminu „bez racjonalnego uzasadnienia dopiero na dzień 20 stycznia 2019 r.

pomimo moich (Obwinionego) ostrzeżeń, dotyczących konsekwencji takiego działania Rady”. Jak wynika natomiast z protokołu nr V/2018 z obrad V sesji VIII kadencji Rady Miejskiej w (...) z dnia 28 grudnia 2018 r. i 21 stycznia 2019 r. podczas przedstawiania projektu uchwały budżetowej na rok 2019 przez Obwinionego, Przewodniczący Rady Gminy (...) o godzinie 15:47 „przerywa obrady V sesji Rady Miejskiej w (...) wyznaczając termin na 20 stycznia 2019 r. Wywołuje to protesty radnych, którzy uważają, że ta decyzja jest sprzeczna z prawem. Również burmistrz Gminy (...) wyraził swoje niezadowolenie z tej decyzji i przestrzegał przed konsekwencjami takiego działania”.

W ocenie GKO powyższe upoważnia do stwierdzenia, że pomiędzy dwoma konstytucyjnymi organami Gminy (...), tj. pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym – w okolicznościach przedmiotowej sprawy - doszło do braku elementarnej współpracy podczas podejmowania jednej z najważniejszych uchwał uchwalanych w trakcie roku kalendarzowego, tj. uchwały w sprawie budżetu Gminy (w przedmiotowym przypadku na rok 2019) skutkującej w konsekwencji nieodpowiedzialnym naruszeniem przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych. Należy zaznaczyć, że w orzecznictwie wyrażona została teza o wymogu wzajemnej harmonizacji działań organów jednostek samorządu terytorialnego z mechanizmem podejmowania decyzji w sprawach wspólnoty samorządowej (N. Bogumił zob. Komentarz do art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w: Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II Opublikowano: LEX/el. 2021). GKO zwraca uwagę, że odpowiedzialność za finanse publiczne nie może zostać przekreślona poprzez działania organów jednostek samorządu terytorialnego, które kierując się chęcią wzajemnej rywalizacji stwarzają warunki naruszenia przez jeden z nich dyscypliny finansów publicznych.

GKO rozważając zarówno nieprawidłowość zachowania Obwinionego, jak również biorąc pod uwagę wyżej wskazane okoliczności faktyczne i prawne związane zaciąganiem przez Obwinionego zobowiązania bez upoważnienia w tym także cel ukarania (przede wszystkim w zakresie prewencji), który w ocenie GKO został spełniony poprzez samo przeprowadzenie postępowania oraz fakt, że nie wystąpiła szkoda w finansach publicznych a także mając na względzie motywację Obwinionego, – uznała, że pomimo naruszenia art. 15 ust. 1 uondfp w warunkach przedmiotowej sprawy istniała możliwość odstąpienia od wymierzenia kary. Dlatego też pomimo, że powyższe okoliczności nie ekskulpują zachowania Obwinionego,

który swoim zachowaniem dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w treści art. 15 ust. 1 uondfp, to jednak uzasadniały dokonanie na ich podstawie oceny umożliwiającej stwierdzenie, że w przedmiotowej sprawie zaistniała możliwość odstąpienia od wymierza kary.

Uwzględniając powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.