



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

Warszawa, dnia 10 grudnia 2018 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Sylwester Kuchnio</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Leszek Paweł Biedka (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Sławomir Franek</b>
Protokolant:		<b><i>Anna Jedlińska</i></b>

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniach: 17 września i 10 grudnia 2018 r. odwołania wniesionego przez obrońcę w imieniu Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 25 maja 2018 r., sygn. akt: RKO/7100/33/18, w zakresie, w którym uznała (...) - pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w części dotyczącej zaciągnięcia w dniu 20 lipca 2015 r. zobowiązań na podstawie umów pożyczek: nr 109/2015/208/OA/oe/P i nr 110/2015/208/OA/me/kw/P w łącznej wysokości 568.158 zł, pomimo braku wystarczającego limitu, czym naruszył art. 91 ust. 1 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 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 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.) – zwanej dalej także uondfp, uchyla orzeczenie w zaskarżonym zakresie i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 uondfp uniewinnia obwinionego,**
- 2. na podstawie art. 167 ust. 2 uondfp koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.**

**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**

Wnioskiem z dnia 5 kwietnia 2018 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wystąpił do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach (zwanej dalej RKO), o ukaranie (...), pełniącego w chwili popełnienia czynu funkcję Burmistrza Miasta (...), za popełnienie czynu stypizowanego w art. 15 uondfp polegającego na zaciągnięciu kredytu w wysokości 11000000 zł. oraz dwóch pożyczek na łączną kwotę 568158 zł. Orzeczeniem z dnia 25 maja 2018 r. RKO uniewinniła Obwinionego od zarzutu obejmującego zaciągnięcie kredytu, natomiast w zakresie zaciągnięcia pożyczek uznała Obwinionego winnym i odstąpiła od wymierzenia kary.

RKO ustaliła, że w dniu 26 marca 2015 r. miasto (...) zawarło umowę, której przedmiotem było udzielenie Gminie kredytu długoterminowego w wysokości 11000000 zł na okres od 26 marca 2015 r. do 31 grudnia 2025 r. Zgodnie z umową Gmina zobowiązała się do przeznaczenia kredytu w 2015 r. na sfinansowanie deficytu budżetowego, w szczególności na realizację zadań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków europejskich, w tym zadania pn. „*Uporządkowanie gospodarki ściekowej w (...)*”.

W dniu 29 stycznia 2015 r. Rada Miejska (...) podjęła uchwałę nr (...), w której określono przeznaczenie ww. kredytu „*na finansowanie planowanego deficytu budżetu miasta (...) w 2015 roku w związku z realizacją zadań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków*

## **Sygn. akt BDF1.4800.73.2018**

*europejskich, w tym zadania <<uporządkowanie gospodarki ściekowej w (...)>> oraz na spłatę zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów”.*

W dniu 20 lipca 2015 r. miasto (...) zawarło z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w (...) dwie umowy dotyczące udzielenia pożyczek w łącznej kwocie 568158 zł, tj. 182593 zł i 385565 zł celem dofinansowania zadania „*Likwidacja niskiej emisji w (...) – projekt pilotażowy*”.

W dniu 30 grudnia 2014 r. Rada Miejska w (...) podjęła uchwałę nr (...) w sprawie zaciągnięcia pożyczki na kwotę 210133 zł i nr (...) na kwotę 737737 zł. Zgodnie z uchwałami, pożyczki te miały być przeznaczone na dofinansowanie zadania inwestycyjnego pn. „*Likwidacja niskiej emisji w (...) – projekt pilotażowy*”. W dniu 24 września 2015 r. Rada Miejska podjęła uchwały nr (...) i nr (...) zmieniające ww. uchwały, zmieniając wysokość pożyczek do wysokości wynikającej z zawartych w dniu 20 lipca 2015 r. umów.

W dniu 30 grudnia 2014 r. Rada Miejska (...) podjęła uchwałę nr (...), w której ustalono następujące wysokości limitów zobowiązań:

- z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu do łącznej kwoty 1500000 zł,
- z tytułu kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 11364940,47 zł,
- z tytułu kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów w kwocie 5043506 zł.

Uchwałą z dnia 29 stycznia 2015 r. nr (...) dokonano zmiany uchwały budżetowej dodając zapis o wysokości limitu z tytułu kredytów na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych w kwocie 14000000 zł.

Uchwałą nr (...) z dnia 26 marca 2015 r. dokonano zmniejszenia limitu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu do kwoty 10860989,68 zł, a w dniu 25 czerwca 2015 r. dokonano kolejnego zmniejszenia limitu do kwoty 10420625,89 zł.

## Sygn. akt BDF1.4800.73.2018

RKO stwierdziła, że w przypadku zawierania umów rodzących zobowiązania (np. kredytu lub pożyczki) momentem zaciągnięcia zobowiązania jest chwila złożenia zgodnych oświadczeń woli przez strony. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) zwana dalej – ufp, suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp limit tych zobowiązań określany jest w uchwale budżetowej. W konsekwencji, ustalenia wymaga jaką wysokość limitu zobowiązań określiła Rada Miejska (...) na dzień zaciągnięcia kredytu bankowego oraz jaką wysokość limitu obowiązywała w dacie zawierania pożyczek.

RKO stwierdziła, że na dzień zaciągnięcia kredytu bankowego w kwocie 11000000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego wysokość limitu określonego przez Radę Miejską wynosiła 11364940,47 zł, nie doszło więc do jego przekroczenia. Natomiast na dzień zaciągnięcia dwóch pożyczek z WFOŚiGW w Katowicach limit kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu wynosił 10420625,89 zł, z czego wykorzystano 11000000 zł poprzez zaciągnięcie kredytu, a więc faktycznie limit został wyczerpany. W konsekwencji doszło do zaciągnięcia przez Miasto (...) zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągnięcia zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych, tj. art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp, a to uzasadnia odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 15 uondfp.

W odwołaniu od powyższego orzeczenia Obwiniony wskazał na naruszenie:

- art. 15 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 uondfp, poprzez przyjęcie, że zaciągnięcie pożyczek stanowiło zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia lub z przekroczeniem upoważnienia,
- art. 89 ust. 1 ufp, poprzez niewyczerpujące rozpatrzenie materiału dowodowego, co miało doprowadzić do błędnego wniosku, że kredyt przeznaczony był wyłącznie na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu z całkowitym wyłączeniem celu w postaci wyprzedzającego finansowania zadań finansowanych z środków unijnych,
- art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 i art. 89 ust. 1 pkt 2 i 4 ufp, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że zaciągnięcie kredytu wyczerpało limit przewidziany w uchwale budżetowej.

**Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.**

Pierwszym obowiązkiem GKO jest ustalenie, czy w sprawie znajduje zastosowanie art. 24 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy.

Stosownie do art. 21 uondfp naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za dokonane w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany, przy czym za czas, w którym sprawca zaniechał działania uważa się dzień następujący po upływie, terminu, w którym określne działanie powinno nastąpić. W niniejszej sprawie czyny, których dotyczy odwołanie popełnione zostały w dniu 20 lipca 2015 r. – podpisanie umów w sprawie zaciągnięcia pożyczek.

W myśl art. 15 uondfp, w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. W chwili orzekania czyn stanowiący przedmiot odwołania spenalizowany jest w art. 15 ust. 1 uondfp, który stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Aktualne brzmienie przepisu poszerza odpowiedzialność o dokonanie zmiany zaciągniętych zobowiązań ale nie dotyczy to stanu faktycznego niniejszej sprawy, a w konsekwencji zastosowanie znajduje przepis w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania.

Jednocześnie stwierdzić należy, że przepisy prawa materialnego, tj. art. 91 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp nie uległy zmianie.

## Sygn. akt BDF1.4800.73.2018

Dokonując oceny prawnej stanu faktycznego należy w pierwszej kolejności uwzględnić treść uchwały budżetowej, tj. uchwały nr (...) z dnia 30 grudnia 2014 r., w której ustalono następujące limity zobowiązań:

- z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu do łącznej kwoty 1500000 zł (art. 89 ust. 1 pkt 1 ufp),
- z tytułu kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 11364940,47 zł (art. 89 ust. 1 pkt 2 ufp),
- z tytułu kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów w kwocie 5043506 zł (art. 89 ust. 1 pkt 3 ufp).

W dniu 29 stycznia 2015 r. Rada Miejska (...), uchwałą nr (...), dokonała zmiany uchwały budżetowej wprowadzając dodatkowy limit zobowiązań, z tytułu kredytów na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych w wysokości 14000000 zł (art. 89 ust. 1 pkt 4 ufp).

W tym samym dniu podjęto również uchwałę nr (...) w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu inwestycyjnego w wysokości 11000000 zł na finansowanie planowanego deficytu w związku z realizacją zadań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków europejskich, w tym zadania „Uporządkowanie gospodarki ściekowej w (...)” oraz na spłatę zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. W podstawie prawnej uchwały wskazano między innymi art. 89 ust. 1 pkt 2 ufp - limit z tytułu kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu.

Powyzsza uchwała została zmieniona uchwałą nr (...) z dnia 26 lutego 2015 r., w której postanowiono o zaciągnięciu długoterminowego kredytu inwestycyjnego w wysokości 11000000 zł na finansowanie planowanego deficytu w związku z realizacją zadań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków europejskich, w tym zadania „Uporządkowanie gospodarki ściekowej w (...)”. W podstawie prawnej uchwały wskazano między innymi art. 89 ust. 1 pkt 2 ufp (limit z tytułu kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu) i art. 89 ust. 1 pkt 4 ufp (limit kredytów i pożyczek na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej).

## Sygn. akt BDF1.4800.73.2018

W wykonaniu powyższych dwóch uchwał miasto (...) zawarło w dniu 26 marca 2015 r. umowę z (...) Bank (...). Przedmiotem umowy było udzielenie przez bank kredytu długoterminowego w kwocie 11000000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetowego, w szczególności na realizację zadań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków europejskich, w tym zadania pn.: „Uporządkowanie gospodarki ściekowej w (...)”.

Biorąc pod uwagę zapisy umowy, a także podstawę prawną i treść uchwały nr (...) zasadny jest wniosek, że zaciągnięcie kredytu nastąpiło w ramach dwóch limitów przewidzianych w uchwale budżetowej - z tytułu kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 11364940,47 zł (art. 89 ust. 1 pkt 2 ufp) oraz z tytułu kredytów na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych w wysokości 14000000 zł (art. 89 ust. 1 pkt 4 ufp).

W dniu 20 lipca 2015 r. miasto (...) i WFOŚiGW w (...) zawarły dwie umowy pożyczki na kwotę 182593 zł. i 385565 zł - łącznie 568158 zł na dofinansowanie zadania „*Likwidacja niskiej emisji w (...) – projekt pilotażowy*”. Powyższa kwota po zsumowaniu z kwotą kredytu długoterminowego przekracza przewidziany uchwałą budżetową limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetowego, co stało się podstawą uznania przez RKO, że Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisanego w art. 15 ust. 1 uondfp - zaciągnięcie zobowiązania (dwóch pożyczek) z przekroczeniem upoważnienia przewidzianego w uchwale budżetowej.

W ocenie GKO pogląd organu pierwszej instancji jest błędny.

Jak wynika z uchwały Rady Miejskiej (...) nr (...) z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu inwestycyjnego, zmienionej następnie uchwałą Rady nr (...) z dnia 26 lutego 2015 r., organ stanowiący postanowił o zaciągnięciu długoterminowego kredytu inwestycyjnego w wysokości 11000000 zł na finansowanie planowanego deficytu w związku z realizacją zadań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków europejskich, w tym zadania „Uporządkowanie gospodarki ściekowej w (...)”. Zakres przedmiotowy uchwały oraz zakres ram prawnego działania organu wykonawczego wiązać należy - zdaniem GKO - nie tylko z limitami zaciąganych zobowiązań określonych przez Radę Miejską, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 6 ufp, w uchwale z dnia 30 grudnia 2014 r. nr (...) w sprawie uchwalenia budżetu miasta (...) na 2015 r., tj. w § 7 uchwały, ale też z § 4 tej uchwały w związku z załącznikiem nr 8 do omawianej uchwały, wskazującym limity

## Sygn. akt BDF1.4800.73.2018

przychodów planowanych do zaciągnięcia przez Gminę w 2015 r. Jak wynika z załącznika nr 8 limity przychodów, związanych m.in. z zaciąganiem przez Gminę zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów (określonych ogólnie w § 7 uchwały) już w tym akcie utożsamiono z planowanymi do zaciągnięcia kredytami w wysokości 14908446,47 zł w tym: na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp w wysokości 13 000 000,00 zł oraz z planowanymi do zaciągnięcia pożyczkami na kwotę 1500000 zł. Uchwałą nr (...) z dnia 29 stycznia 2015 r. nie zmieniono de facto kwoty planowanych do zaciągnięcia zobowiązań ale uszczegółowiono w § 7 - poprzez doprecyzowanie - limit zobowiązań zaciąganych na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp i zwiększeniem w istocie tego limitu do kwoty 14000000,00 zł (potwierdza niniejszą konstatację także załącznik nr 4 do uchwały Rady Miejskiej (...) Nr (...) z dnia 29 stycznia 2015 roku).

Przeprowadzone przez RKO postępowanie nie wykazało, iż zaciągnięte przez Obwinionego zobowiązania w wykonaniu tak wykreowanych wolą organu stanowiącego postanowień odnoszących się do limitów zaciąganych zobowiązań zawartych w części normatywnej uchwały i w załączniku nr 8 należy bezwzględnie identyfikować z określonych rodzajem, tytułem przychodów.

Mając na uwadze powyższe orzeczono, jak w sentencji.