



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 12 czerwca 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Członkowie:	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Jacek Najfeld
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 12 czerwca 2017 r., odwołania wniesionego przez Obrońcę w imieniu Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 3 stycznia 2017 r. sygn. akt: RIO.XII.53-31/2016, którym Komisja Orzekająca uznała (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - zwanej dalej uondfp, polegające na tym, że w dniu 30 lipca 2015 r., reprezentując Gminę Miejską (...), zawarł z (...) Bank S.A. umowę nr (...) subrogacji w trybie art. 518 §1 pkt 3 kodeksu cywilnego, przekraczając zakres upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań na lata 2027-2035 na łączną kwotę 6.190.000 zł, zaciągając zobowiązanie bez uchwały Rady Miasta (...)w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej

Miasta (...) na lata 2027-2035, z naruszeniem przepisów art. 226 ust. 1 pkt 5, art. 227, art. 231 ust. 1, art. 232 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2016r. poz. 1870 z późn. zm.),

oraz wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uodfp:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie punktu I;**
- 2) uznaje (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uodfp, polegające na tym, że w dniu 30 lipca 2015 r., (...), nazwaną przez strony umową „subrogacji w trybie art. 518 §1 pkt 3 K.C.”, przekraczając zakres upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań na lata 2027-2035 na łączną kwotę 6.190.000 zł, zaciągając zobowiązanie bez uchwały Rady Miasta (...) w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (...) na lata 2027-2035, tj. z naruszeniem art. 226 ust. 1 pkt 5, art. 227, art. 231 ust. 1, art. 232 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2016r. poz. 1870 z późn. zm.);**
- 3) utrzymuje zaskarżone orzeczenie w mocy w pozostałym zakresie.**

Pouczenie:

Niniejsze orzeczenie 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

Orzeczeniem z dnia 3 stycznia 2017 r. (sygn. akt: RIO.XII.53- 31/2016) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie uznała Pana (...), pełniącego funkcję Burmistrza Miasta

(...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - zwanej dalej „uondfp”, polegające na tym, że w dniu 30 lipca 2015 r., reprezentując Gminę Miejską (...), zawarł z (...) Bank S.A. umowę nr (...) subrogacji w trybie art. 518 § 1 pkt 3 k.c., przekraczając zakres upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań na lata 2027-2035 na łączną kwotę 6.190.000 zł, zaciągając zobowiązanie bez uchwały Rady Miasta (...) w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (...) na lata 2027-2035, z naruszeniem przepisów 226 ust. 1 pkt 5, art. 227, art. 231 ust. 1, art. 232 ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), zwanej dalej „ufp”. Za przypisany czyn Komisja na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 w zw. z art. 35 i art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp obciążyła go obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 316,18 zł.

W toku dotychczasowego postępowania ustalono, że umową z dnia 23 września 2009 r. (Nr 3030/09/2009/0982/F/OBR) Gmina Miejska (...) zawarła, do dnia 30 września 2014 r., umowę kredytu na kwotę 2.721.878,00 zł z Bankiem S.A. W dniu 15 czerwca 2011 r. podpisano aneks do umowy zmieniający okres, na jaki został przyznany kredyt, tj. od 10 sierpnia 2010 r. do 31 marca 2023 r.

W dniu 10 sierpnia 2010 r. Gmina zawarła umowę kredytu Nr (...), na okres od dnia 10 sierpnia 2010 r. do dnia 30 grudnia 2017 r., na kwotę 4.886.278,00 zł. W dniu 15 czerwca 2011 r. podpisano aneks do ww. umowy zmieniający okres, na jaki został przyznany kredyt, tj. od dnia 10 sierpnia 2010 r. do dnia 31 marca 2023 r.

Uchwałą Nr IV/12/2014 z dnia 22.12.2014 r. Rada Miasta (...)uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta (...) na lata 2015-2026, zwaną dalej „WPF”. W objaśnieniach przyjętych wielkości w projekcie uchwały w sprawie WPF na okres 2015-2026, w pkt 1 wskazano, że WPF obejmuje lata od 2015-2026 r. z uwagi na okres spłaty planowanego zadłużenia, natomiast w pkt 8, że spłaty zadłużenia w WPF przyjęto na podstawie umów zawartych z bankami kredytującymi Miasto.

W dniu 11 czerwca 2015 r. został ogłoszony przetarg pn. „Przejęcie zobowiązań finansowych długoterminowych Gminy Miejskiej (...) do wysokości 8.685.000 PLN”.

W dniu 30 lipca 2015 r. Gmina zawarła z (...) Bank S.A. umowę Nr (...), określoną przez strony jako „umowa subrogacji w trybie art. 518 § 1 pkt 3 k.c.”, na mocy której Bank zobowiązał się (§ 1 ust. 2 umowy) do spłaty, za wynagrodzeniem, zadłużenia w wysokości 7.720.000,00 zł na wskazane w umowie konta.

Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że treść art. 226 ust. 1 pkt 5 ufp stanowi „(...) o powinności przedstawienia realistycznej wieloletniej prognozy finansowej w uchwale jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, jest samodzielną, materialnoprawną podstawą do orzeczenia nieważności takiej uchwały, jeżeli nie spełnia ona tej ustawowej przesłanki”. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, poprzez sformułowanie „realistyczna” przepis ten zawiera normę prawną niedookreśloną, która pod tym kątem powinna być wypełniona odpowiednią treścią przez jednostkę stanowiącą samorządu terytorialnego.

Według Regionalnej Komisji Orzekającej: „Art. 226 ust. 3 pkt 5 ufp wskazuje, że w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia m.in. limit zobowiązań. Zgodnie natomiast z art. 227 ufp wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Wieloletnia prognoza finansowa ma charakter kroczący, co wynika z art. 231 ufp, który pozwala organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zmianę kwot wydatków przeznaczonych na poszczególne przedsięwzięcia w przypadku konieczności zmiany zakresu wykonania lub wstrzymania danego przedsięwzięcia lub też zmiany warunków zewnętrznych, w oparciu, o które prognoza była pierwotnie opracowana. Realistyczność tej prognozy oznacza, że ustalenia powinny być oparte o przesłanki istniejące realnie w dacie jej sporządzania i skorygowane o dające się przewidzieć odstępstwa od nich (np. poziom inflacji)”.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji: „W niniejszej sprawie, umowę subrogacji w trybie art. 518 § 1 pkt 3 k.c. z (...) Bank S.A., zawarto dnia 30.07.2015 r. Na jej mocy Gmina zobowiązała się dokonać spłaty wierzytelności w okresie od dnia 31.03.2016 r. do dnia 28.12.2035 r. (§ 5 ust. 1 umowy), zaś (...) Bank S.A. zobowiązał się spłacić za wynagrodzeniem zobowiązanie Gminy wobec (...) S.A. i Banku (...) S.A. Zobowiązano też Gminę, w § 9 ust. 1 umowy, do dostarczenia (...) Bank S.A. uchwały w sprawie Wieloletniej

Prognozy Finansowej na okres przejścia długu, tj. do 2035 r. w terminie do 30 dni od dnia podpisania umowy. Umową powyższą wydłużono terminy spłaty rat kredytu ponad terminy wynikające z dotychczasowych umów kredytu. W dacie zawierania umowy obowiązywała Uchwała Nr IV/12/2014 Rady Miasta (...) z dnia 22.12.2014 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (...) na lata 2015-2026, zatem nie było prognozy finansowej na lata 2027-2035, pomimo, iż na mocy w/w umowy Gmina zaciągnęła obejmujące ten okres. Taką uchwałę podjęto w dniu 27.08.2015 r.”.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła: „Zgodnie z art. 518 k.c., subrogacja jest umową, w wyniku, której osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości zapłaty, jeżeli działa za zgodą dłużnika, wyrażoną, pod rygorem nieważności, na piśmie. Wstąpienie w prawa wierzyciela oznacza, że zaistnienie przesłanek wskazanych w w/w przepisie, doprowadza z mocy prawa do spłaty wierzyciela głównego do wysokości dokonanej zapłaty. W przypadku subrogacji, ustawodawca wprowadził, zatem swoisty rodzaj wstąpienia osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela, czyli zamiany jednego długu na inny.”

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, z treści art. 15 uoondfp wynika, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych dochodzi, jeżeli w dacie zaciągnięcia zobowiązania nie ma ważnego upoważnienia do jego zaciągnięcia lub zaciągnięcie zobowiązania następuje z naruszeniem stosownych przepisów. Ponieważ ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i ustawa o finansach publicznych nie zawierają legalnej definicji terminu „zobowiązanie”, należy w tym względzie odwołać się do interpretacji cywilistycznej, zgodnie, z którą zobowiązanie jest stosunkiem prawnym, charakteryzującym się tym, że określonej osobie - wierzycielowi - przysługuje uprawnienie skuteczne wobec innej osoby - dłużnika. Regionalna Komisja Orzekająca zwraca dalej uwagę, że w sektorze finansów publicznych zobowiązanie angażujące środki publiczne można zaciągać tylko na podstawie stosownego upoważnienia. Utrwalone orzecznictwo wskazuje zaś, że źródłem zakresu przedmiotowego upoważnienia do zaciągania zobowiązań może być ustawa, uchwała budżetowa lub też inne uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle uzasadnienia Regionalna Komisja Orzekająca, wieloletnie planowanie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, zaś wyrazem tej analizy jest WPF. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji: „WPF nie może być opracowana na okres krótszy niż okres,

na który zaplanowane są przedsięwzięcia tam opisane. Odpowiada, zatem logice gospodarczej podejmowanych przedsięwzięć i spoczywającym na jednostkach samorządu terytorialnego obowiązku podejmowania racjonalnych i zgodnych z zasadami działań oraz przewidywania ich długotrwałych następstw. Jak wskazano powyżej, to właśnie WPF mogła stanowić źródło umocowania Obwinionego do zaciągania zobowiązań wieloletnich, o ile oczywiście nastąpiłoby to w ramach przewidzianych w WPF”.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, „brak w momencie podpisania umowy subrogacji, WPF obejmującej okres, którego ta umowa dotyczyła, mógł stanowić też naruszenie zasady jawności publicznej gospodarki finansowej wynikającej z treści art. 33 ufp. Warunek jawności tam określony należy uznać za spełniony, gdy zasady gospodarowania środkami publicznymi są sprecyzowane tak, że dają jasny i rzetelny obraz sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego nie tylko w okresie roku budżetowego, ale również w perspektywie czasowej przedsięwzięć podejmowanych przez tę jednostkę. W badanej sprawie do dnia 27.08.2015 r., tj. do dnia uchwalenia zmiany WPF, Gmina zaciągnęła zobowiązanie, które nie miało pokrycia w WPF. A więc nie zachowano wymogu określonego w art. 226 ust. 1 pkt 5 ufp. Tym samym doszło do zaciągnięcia zobowiązania bez umocowania mającego odzwierciedlenie w planie finansowym (...)” Komisja stwierdziła ponadto, że „nie można za takie upoważnienie uznać podkreślanego przez Obwinionego umocowania wyrażonego w § 3 uchwały z dnia 22.12.2014 r. Nr IV/12/2014 Rady Miasta (...) w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (...) na lata 2015-2026, upoważniającego Burmistrza do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć określonych w załączniku nr 2, czy też do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Komisja zwraca uwagę, że załącznik nr 2 do ww. uchwały obejmował limit zobowiązań i łączne nakłady finansowe na okres do 2018 r. Podpisanie natomiast umowy subrogacji, wydłużającej termin spłaty zobowiązań do 2035 r. nie można uznać za umowę niezbędną do zapewnienia ciągłości działania jednostki. Komisja zaznaczyła, że przepis art. 228 ust.1 pkt 1 ufp umożliwia zawarcie w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej uprawnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć. Jak wskazano powyżej, takie upoważnienie zostało zawarte w uchwale z dnia 22.12.2014 r. Nr IV/12/2014 Rady Miasta (...) w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy

Finansowej Miasta (...) na lata 2015-2026. Upoważnienie to uprawniało jednak Obwinionego do zaciągania zobowiązań w takim zakresie, jaki przewidziany był odnośnie danego przedsięwzięcia w WPF. W niniejszej sprawie obowiązująca w dacie popełnienia zarzucanego naruszenia WPF, określała ramy czasowe do 2026 r. Tym samym brak było upoważnienia dla Burmistrza do zaciągania zobowiązań, czy też zmiany warunków dotyczących spłaty zobowiązania już zaciągniętego, w sposób, który oznaczał wykroczenie poza ramy czasowe przewidziane w WPF, tj. na okres dłuższy niż do 2026 r. Zaciągnięcie zobowiązania na okres 2026-2035 nastąpić mogło, zatem, w ocenie Komisji, dopiero po dokonaniu odpowiednich zmian w WPF w tym zakresie Zasadnie podniósł zatem Rzecznik w uzasadnieniu wniosku o ukaranie, że sens i cel konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej, w realiach niniejszej sprawy, sprowadza się do przyjęcia, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego może zaciągać zobowiązania, które nie znajdują umocowania w uchwale budżetowej, jeżeli wynikają z WPF.

Komisja nie podzieliła argumentacji Obwinionego i jego obrońcy w zakresie braku wymogu zmiany WPF przed podpisaniem umowy subrogacji.

Komisja Orzekająca I instancji doszła w związku z tym do konkluzji, że „Obwiniony miał możliwość uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonując odpowiednio wcześniej (np. w dniu podpisania umowy bądź przed) zmiany WPF dostosowującej okres spłaty kredytu do tego przedstawionego w umowie subrogacji. Tym bardziej, że jest mało prawdopodobne, że Obwiniony nie otrzymał treści umowy przed jej podpisaniem do zapoznania się z nią. Znał, zatem wcześniej jej postanowienia, w tym okres spłaty i konieczność przedłożenia Bankowi zmienionej WPF. Nic nie stało na przeszkodzie, aby w momencie podpisywania umowy subrogacji Obwiniony już dysponował takim dokumentem, co zresztą zaznaczył na rozprawie.” Ponadto, Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że „w badanym przypadku zabrakło staranności przy przygotowywaniu procedury związanej z subrogacją. Obwiniony skupił się na przygotowaniu przetargu, na warunkach umowy, pomijając nie tak marginalną, jak przyjął, kwestię zgodności długookresowej gospodarki Gminy środkami publicznymi z dokumentami odzwierciedlającymi stan zadłużenia jednostki. (...)”.

Przypisując Obwinionemu odpowiedzialność Komisja Orzekająca I instancji uznała jednak, że „proponowany we wniosku wymiar kary (nagana), biorąc pod uwagę całokształt okoliczności sprawy, jest zbyt dolegliwy, a wymierzona kara nagany nie spełniłaby funkcji

prewencyjnej, stając się środkiem represyjnym. Komisja uznała, iż w tym przypadku stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych nie jest znaczny, ale nie jest też znikomy, co uzasadnia wymierzenie kary upomnienia, najniższej z katalogu kar określonym w art. 31 ustawy”.

Komisja Orzekająca I instancji dodała, że uwzględniła przy tym, m.in. pozytywną opinię o Obwinionym, jego działania związane z reorganizacją finansów jednostki, zmniejszenie poziomu zadłużenia miasta i podejmowanie też szeregu inwestycji „mających na celu poprawę komfortu życia w mieście”. Choć „działania podejmowane przez Obwinionego zasługują na aprobatę, jednak w ocenie Komisji nie zwalniało to Obwinionego z większej staranności przy podejmowaniu działań naprawczych”.

Zdaniem Komisji, kara upomnienia spełni wobec Obwinionego funkcję dyscyplinującą i prewencyjną, tak by w przyszłości podejmując się reorganizacji finansów kierowanej przez siebie jednostki, więcej uwagi poświęcał samej procedurze przygotowania takiej reformy, nie koncentrując się jedynie na celu, jaki ma być osiągnięty.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 1 uodfp.

Pismem z dnia 27 lutego 2017 r. odwołanie od powyższego orzeczenia złożył Obronca Obwinionego, zarzucając wydanemu orzeczeniu:

- 1) obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 226 ust. 1 pkt 5 oraz art. 227 ufp poprzez przyjęcie niewłaściwej wykładni zakładającej, iż podpisanie umowy subrogacji w wyniku której dochodzi do wydłużenia okresu spłaty zobowiązania ponad okres objęty w Wieloletniej Prognozie Finansowej przed zmianą Wieloletniej Prognozy Finansowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podczas gdy na podstawie wskazywanych przepisów nie można sformułować przedmiotowego zakazu;
- 2) obrazę przepisu prawa materialnego, tj. art. 518 k.c. poprzez przyjęcie, że w wyniku subrogacji powstaje nowa wierzytelność, podczas gdy w rzeczywistości w wyniku subrogacji dochodzi do zmiany podmiotu będącego stroną w już istniejącej wierzytelności;
- 3) obrazę przepisu prawa materialnego tj. art. 228 ust. 1 pkt 1 ufp poprzez jego niewłaściwe zastosowanie wskutek przyjęcia, iż ujęte w uchwale nr IV/12/2014 Rady Miasta (...) z dnia 22 grudnia 2014 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (...)na lata 2015-2026 umocowanie Burmistrza Miasta (...)do zaciągania

zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej określało ramy czasowe dla zaciągniętych zobowiązań do 2026 r., podczas gdy w przedmiotowej uchwale takie ograniczenie nie występuje.

W związku z powyższym, obrońca obwinionego wniosł:

- o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie obwinionego, ewentualnie
- o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez komisję orzekającą.

Na wstępie obrońca zaznacza, że nie budzą wątpliwości dokonane w sprawie ustalenia faktyczne. Jego zdaniem: „Ze zgromadzonego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, iż Burmistrz Miasta (...) w dniu 30 lipca 2015 roku zawarł umowę subrogacji z (...) Bank, w wyniku której bank z chwilą spłaty dotychczasowych wierzycieli wstępował do stosunku zobowiązaniowego po stronie wierzyciela. Przedmiotowa wierzytelność uległa swoistej restrukturyzacji, w wyniku której czas jej spłaty został przez strony wydłużony do 2035 roku. Niepodważalny jest również fakt, iż przed zawarciem przedmiotowej umowy Rada Miasta (...) nie podjęła uchwały wyrażającej zgodę na podpisanie umowy, nie zmieniła również WPF. W rzeczy samej wątpliwości budzi interpretacja poszczególnych przepisów prawa materialnego, w wyniku której Regionalna Komisja Orzekająca doszła do przekonania o naruszeniu przez Burmistrza Miasta (...) dyscypliny finansów publicznych.”

Obrońca obwinionego zwrócił uwagę, że Komisja Orzekająca I instancji „nie wzięła pod uwagę argumentacji obrony obwinionego, wedle której z przywoływanych przepisów nie można jednoznacznie wywnioskować, czy zaciągnięcie zobowiązań powinno zostać poprzedzone zmianą WPF, czy też jej zmiana powinna wynikać z zaciągniętych zobowiązań.” Zdaniem obrońcy, z art. 226 ust. 1 pkt 1 ufp wynika, że prognoza powinna uwzględniać zarówno dług zaciągnięty jak i planowany do zaciągnięcia, a jednocześnie powinna ona być realistyczna, co budzi szerokie kontrowersje ze względu na niedookreśloność pojęcia „realistyczności”.

Powołując się na uchwałę Kolegium RIO z dnia 17 marca 2016 r., obrońca stwierdził, że „(...) należałoby uznać, że łączne odczytanie przepisów przywoływanych w orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej nakazywałoby przyjąć powinność dostosowania WPF do zaciągniętych już uprzednio zobowiązań, zaś przywoływane »planowane do zaciągnięcia

długi», które powinny być uwzględniane w WPF powinny mieć oparcie w konkretnym dokumencie. W przeciwnym razie WPF musiałyby obejmować również niezaciągnięte zobowiązania, których treść mogłaby jeszcze ulec niejednej zmianie przed ostatecznym ich zawarciem.”

Zdaniem obrońcy: „Nie sposób również zgodzić się z przyjętą przez Regionalną Komisję Orzekającą wykładnią przepisu 518 k.c., wedle której „w przypadku subrogacji, ustawodawca wprowadził, zatem swoisty rodzaj wyłączenia osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela, czyli zamiany jednego długu na inny”. Powyższa interpretacja nie znajduje odzwierciedlenia w orzecznictwie. (...) Podkreślić należy, iż właściwa wykładnia powyższego przepisu pozwoli lepiej zrozumieć istotę czynności podejmowanych przez Burmistrza Miasta, które nie miały na celu zaciąganie nowych wierzytelności, lecz restrukturyzacja już istniejących w celu korzystniejszego ich wykonania.”

Obrońca Obwinionego wskazuje następnie, że nietrafne jest stanowisko Komisji Orzekającej I instancji, zgodnie z którym upoważnienie Burmistrza Miasta do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w WPF ujęte w uchwale z dnia 22 grudnia 2014 r. uprawniało Obwinionego do zaciągania zobowiązań tylko w takim zakresie, jaki przewidziany był w WPF oraz że Obwiniony nie mógł zaciągać zobowiązań i zmieniać warunków dotyczących spłaty zobowiązań już zaciągniętych przekraczających ramy czasowe ujęte w WPF. Obrońca stwierdza: „Nie sposób się zgodzić z interpretacją dokonaną przez Komisję. Przede wszystkim należy zauważyć, iż uchwała Rady Miasta zawierająca przedmiotowe upoważnienie nie zawiera przepisu, który wskazywałby konkretne ramy czasowe, w których miałyby się mieścić zobowiązania zaciągane przez upoważnionego. Przyjęcie istnienia wskazywanych przez Komisję ograniczeń czasowych nie ma potwierdzenia zarówno w przepisach prawa powszechnie obowiązującego jak i we wskazywanych aktach prawa miejscowego. Ponadto zaprezentowana przez Regionalną Komisję Orzekającą wykładnia stoi w sprzeczności z zaprezentowanymi wyżej argumentami przemawiającymi za możliwością zaciągania zobowiązań przed zmianą WPF.”

Zdaniem obrońcy, „wskazane uchybienia doprowadziły Regionalną Komisję Orzekającą do błędnego stwierdzenia, że (...) działający jako Burmistrz Miasta (...)dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych”.

W związku z powyższym, obrońca Obwinionego wniósł, jak w petitum odwołania.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych zważyła, co następuje.

Odwołanie Obrońcy Obwinionego nie może być uwzględnione w kierunku przez niego wskazanym, choć zasadne jest uchylenie orzeczenia w zakresie punktu I i orzeczenie w tym zakresie co do istoty.

Zgodzić się należy z tym fragmentem odwołania, w którym podniesiono brak rozbieżności w zakresie ustaleń faktycznych co do dokonanych przez Obwinionego czynności prawnych. W tym zakresie należy podzielić zarówno stanowisko Komisji Orzekającej I instancji, jak i Obwinionego. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, inaczej jednak należy ocenić charakter tych czynności. Nie można zgodzić się bowiem ze stwierdzeniem, że w sprawie mamy do czynienia z „umową subrogacji”, jak twierdzi Obwiniony, i z czym pozostaje w zgodzie także Regionalna Komisja Orzekająca.

Jak wynika z art. 518 § 1 k.c., osoba trzecia, która spłaca wierzyciela, nabywa spłaconą wierzytelność do wysokości dokonanej zapłaty:

- 1) jeżeli płaci cudzy dług, za który jest odpowiedzialna osobiście albo pewnymi przedmiotami majątkowymi;
- 2) jeżeli przysługuje jej prawo, przed którym spłacona wierzytelność ma pierwszeństwo zaspokojenia;
- 3) jeżeli działa za zgodą dłużnika w celu wstąpienia w prawa wierzyciela; zgoda dłużnika powinna być pod nieważnością wyrażona na piśmie;
- 4) jeżeli to przewidują przepisy szczególne.

Nie ulega wątpliwości, że wskazana wyżej konstrukcja wstąpienia osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela, czyli tzw. subrogacji, opiera się na dokonaniu przez osobę trzecią spłaty wierzyciela. Do przewidzianego w tym przepisie skutku, tj. zmiany wierzyciela dochodzi zatem w wyniku dokonanej zapłaty, nie zaś umowy zawartej między dłużnikiem a osobą trzecią. Stanowisko dłużnika może mieć znaczenie w przypadku określonym w punkcie 2 powołanego art. 518 § 1 k.c., jednak wyłącznie w tym sensie, że dłużnik może wyrazić na piśmie zgodę, aby osoba trzecia spłaciła dług w celu wstąpienia w prawa wierzyciela, tzn. aby stała się wierzycielem dłużnika w miejsce dłużnika pierwotnego. Subrogacja w ujęciu powołanego przepisu nie jest jednak umową, która samoistnie powoduje zmianę po stronie wierzyciela.

Należy zgodzić się z poglądem, że subrogacja nie prowadzi do zmiany istoty zobowiązania i przekształceniu go w inny stosunek prawny. Stosunek zobowiązaniowy w wyniku subrogacji nie ulega zatem przekształceniu w inny stosunek prawny. Jest to nadal ten sam stosunek prawny, zmienia się tylko podmiot uprawniony, tj. wierzyciel. W tym zakresie Główna Komisja Orzekająca zgadza się ze stanowiskiem zawartym w odwołaniu, że pogląd wyrażony w uzasadnieniu orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji nie jest prawidłowy. Nie można bowiem zgodzić się z twierdzeniem Regionalnej Komisji Orzekającej, że w przypadku subrogacji ustawodawca wprowadził „swoisty rodzaj wstąpienia osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela, czyli zamiany jednego długu na inny”.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, przyłączającej się także i w tym przypadku do ustalonej linii orzecznictwa (por. orzeczenie GKO z 26 stycznia 2017 r., sygn.. akt BDF1.4800.45.2016), w opisanym przypadku nie można mówić o subrogacji w rozumieniu prawa cywilnego. Zdaniem GKO, ustalone okoliczności stanu faktycznego wskazują, że w rzeczywistości doszło do umowy pożyczki, ukrytej pod sformułowaniem „umowa subrogacji”, z powołaniem się na art. 518 k.c., choć artykuł ten nie przewiduje takiej umowy.

Zgodnie z art. 65 k.c., do oświadczeń woli należy stosować określone w tym przepisie dyrektywy interpretacyjne. Zgodnie z § 2 powołanego artykułu, w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu. Należy podkreślić, że analiza stosunku prawnego związanego z umową Nr (...), zawartą przez Miasto w dniu 30 lipca 2015 r. z (...) Bank SA, prowadzi do wniosku, że można mówić o umowie, której istota sprowadzała się do elementu kredytowego, tzn. jej celem było udostępnienie Miastu określonych środków o charakterze kredytowym na czas dłuższy, niż wynikałoby z pierwotnie zawartych umów kredytowych. Trzeba tu w podkreślić, że (...) Bank nie miał żadnego interesu prawnego i ekonomicznego, aby wstępować w miejsce zaspokojonego wierzyciela. Interes prawny i ekonomiczny banku pojawia się dopiero w nawiązaniu stosunku o charakterze kredytowym z miastem. Zwrócić należy uwagę, że z § 1 ust. 2 umowy wynika, iż bank zobowiązał się do spłaty, za wynagrodzeniem, zadłużenia w wysokości 7.720.000,00 zł na wskazane w umowie konta.

W efekcie, Główna Komisja Orzekająca, stwierdzając, że nie można w przedmiotowej sprawie mówić o „umowie subrogacji”, uznała że należy zmodyfikować treść sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w części dotyczącej przypisania odpowiedzialności Obwinionemu w zakresie opisu czynu. Nie można zatem, zdaniem GKO

mówić o umowie subrogacji, należało zatem zmienić opis czynu w ten sposób, że umieszczono w nim fragment, iż doszło do zawarcia umowy, którą strony nazwały umową subrogacji. Z wyżej przytoczonych względów w sensie kodeksowym umowa ta nie była subrogacją w rozumieniu art. 518 k.c. Nie można przy tym przyjąć, że była to jakaś postać umowy nienazwanej, dopuszczalnej na gruncie swobody umów wyrażonej w art. 353¹ k.c., gdyż strony odwoływały się wprost do art. 518 k.c. uważając że chodzi o „umowę subrogacji”. Także Komisja I instancji nietrafnie przyjęła określenie zastosowane przez strony umowy, co znalazło wyraz w punkcie I zaskarżonego orzeczenia.

Skoro zaś Główna Komisja Orzekająca uznała, że nie była to „umowa subrogacji”, to spowodowało to konieczność uchylecia zaskarżonego orzeczenia w zakresie punktu I i zredagowanie tego punktu sentencji na nowo.

Powyższe nie oznacza jednak zakwestionowania orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji co do zasady. Regionalna Komisja Orzekająca w sposób uzasadniony przyjęła, że w wyniku zawartych umów doszło do zaciągnięcia przez Miasto zobowiązania, które nie było przewidziane w WPF. Główna Komisja Orzekająca nie podziela w tym miejscu stanowiska odwołującego się, że WPF jest aktem, w którym następczo – już powstaniu zobowiązania – uwzględnia się wysokość tego zobowiązania. WPF jest bowiem instrumentem planowania finansowego. Sens tego instrumentu byłby podważony, gdyby uwzględniać w nim zaszłości, dostosowując post factum postanowienia zawarte w WPF do rzeczywistego stanu zobowiązań gminy. Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że WPF - aby była podstawą do planowania budżetowego – określać musi rodzaj i wysokość tych zobowiązań, które powstaną w przyszłości. Oczywiście, WPF - umożliwiając znacznie elastyczniejsze zasady planowania budżetowego poprzez przesunięcie horyzontu czasowego z rocznego budżetu na okres wieloletni – dotyczyć może wyłącznie zobowiązań w okresie, na jaki WPF jest uchwalona. Jak podkreśla się w literaturze, uchwała w sprawie WPF ma charakter akt normatywnego wewnętrznego, zaś obok norm prognostycznych zawiera także pewne elementy dyrektywne (zob. P. Walczak [w:] Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi, Warszawa 2015, s. 3). Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że wprowadzenie WPF może dawać podstawę do zaciągnięcia zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy, nie może jednak odnosić się do zobowiązań, których horyzont czasowy wykracza poza samą WPF. Należy zauważyć, że w dacie zawierania umowy z (...) Bank SA obowiązywała uchwała Nr IV/12/2014 Rady Miasta (...) z dnia

22.12.2014 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (...) na lata 2015-2026, a zatem – jak trafnie podniosła Komisja I instancji - nie było prognozy finansowej na lata 2027-2035, pomimo, iż na mocy umowy Gmina zaciągnęła zobowiązanie obejmujące ten okres.

Biorąc to pod uwagę, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Obrońcy Obwinionego, z którego mogłoby wynikać, że WPF sprowadza się w istocie do wtórnego odzwierciedlenia stanu zobowiązań. Przeciwnie, należy uznać, że naruszenie WPF powoduje zaciągnięcie zobowiązań z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągnięcia zobowiązań. Jest to zatem naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym 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 zaciągnięcia lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że art. 15 uondfp obowiązuje w tym brzmieniu od dnia 1 czerwca 2017 r., zaś w dacie naruszenia art. 15 uondfp brzmiał następująco: 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 zaciągnięcia zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. Ze względu na normę intertemporalną zawartą w art. 24 ust. 1 uondfp, GKO przyjmuje jako podstawę oceny art. 15 uondfp w aktualnym brzmieniu, gdyż przepis ten w poprzednio obowiązującym brzmieniu nie był względniejszy dla sprawcy.

Podkreślić przy tym należy, że nawet gdyby uznać – jak przyjęto w toku postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą – że doszło do zawarcia „umowy subrogacji”, to nie zmienia to w żadnym razie istoty zarzutu, tj. zaciągnięcia zobowiązania przekraczającego zakres określony w WPF.

Z tego punktu widzenia Główna Komisja Orzekająca przyjmuje, że – mimo wskazanych wyżej zastrzeżeń co do samego sformułowania punktu I sentencji orzeczenia – orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji uznać należy za co do zasady prawidłowe. Wykazano bowiem, że doszło do popełnienia czynu określonego w art. 15 uondfp, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania wykraczającego poza zakres czasowy określony w WPF.

Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi Obwiniony jako Prezydent Miasta podpisujący umowę, a zatem zaciągający zobowiązanie w imieniu Gminy.

Trafnie Komisja Orzekająca I instancji wskazała, że Obwiniony miał możliwość uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonując odpowiednio wcześniejszej zmiany WPF dostosowującej okres spłaty kredytu do określonego w później zawartej umowie.

Główna Komisja Orzekająca zauważa ponadto, że Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż zawarte we wniosku o ukaranie żądanie orzeczenia kary nagany, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności sprawy, nie jest uzasadnione, a wymierzona kara nagany nie spełniłaby funkcji prewencyjnej, stając się środkiem represyjnym. W efekcie Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż w tym przypadku uzasadnione jest wymierzenie kary upomnienia, a zatem najniższej z katalogu kar określonych w art. 31 uońdftp. GKO wymiar tej kary uznaje za uzasadniony, zwraca jednocześnie uwagę, że biorąc pod uwagę wysokość zaciągniętego zobowiązania, oraz fakt naruszenia tym działaniem jednych z podstawowych zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych należy uznać, że nie ma podstaw do zastosowania nadzwyczajnego środka jakim jest odstąpienie od wymierzenia kar.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.