

ORZECZENIE
Główniej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

z dnia 17 października 2013 r.

sygn. akt BDF1/4900/47/52/RN-14/13/RWPD-49761

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Przemysław Szelerski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		<i>Dorota Machnicka</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 października 2013 r. odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt:NDB-50/Ł/10/2013, w zakresie uniewinnienia Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, w zakresie zaciągnięcia zobowiązania dotyczącego pierwszej transzy pożyczki, tj. kwoty 94.010,71 zł na podstawie umowy pożyczki z dnia 24 maja 2010 r. zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych operacji realizowanej w ramach Działania, z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), z uwagi na brak w zarzucanym czynnie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych,

na podstawie art. 146 ust. 2 w związku z art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla orzeczenie w zaskarżonej części i w tej części przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 5 kwietnia 2013 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi (nazywana dalej także RKO) na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniła Pana (...), wójta gminy od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, w zakresie zaciągnięcia zobowiązania dotyczącego pierwszej transzy pożyczki, tj. kwoty 94.010,71, na podstawie umowy pożyczki z dnia 24 maja 2010 r. zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych operacji realizowanej w ramach działania, z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z uwagi na brak w zarzucanym czynie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Tym samym orzeczeniem uznano Pana (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie:

- zaciągnięcia zobowiązania dotyczącego drugiej transzy pożyczki w kwocie 146.627,14 zł na podstawie umowy pożyczki z dnia 24 maja 2010 r. z Bankiem Gospodarstwa Krajowego,

- zaciągnięcia pożyczki w wysokości 1.343.245 zł na podstawie umowy pożyczki z dnia 8 czerwca 2010 r. zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

W zakresie przypisanego czynu RKO wymierzyła Obwinionemu karę nagany. Ze względu jednak na niezaskarżenie tej części orzeczenia RKO oraz brak bezpośredniego wpływu tej części orzeczenia dla dalszych wywodów GKO, nie jest ono w niniejszym uzasadnieniu szczegółowo omawiane.

Istotą zarzutu stawianego Obwinionemu było zaciągnięcie zobowiązań długoterminowych bez stosownej, uprzedniej uchwały organu stanowiącego gminy. Zarzut oparty był na założeniu, że zobowiązania podjęte przez Obwinionego stanowiły zobowiązania długoterminowe, czyli przypadające do spłaty po roku, w którym nastąpiło ich zaciągnięcie. Zobowiązaniem takim było podpisanie w dniu 24 maja 2010 r. umowy pożyczki w Banku (...) nr PROW 313.11.00681.10 na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych operacji realizowanej w ramach działania w wysokości do 240.637,85 zł. Zebrany w toku postępowania materiał dowodowy wykazał, że na dzień podjęcia przez Obwinionego zobowiązania, Rada Gminy nie podjęła uchwały o zaciągnięciu długoterminowych zobowiązań na realizację wskazanego zadania. RKO zwróciła jednak uwagę, że zobowiązanie w zakresie dotyczącym pierwszej transzy pożyczki wynikającej z harmonogramu przekazywania transz pożyczki z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach 2007-2013, tj. kwoty 94.010,71 zł nie miało charakteru naruszającego treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zdaniem RKO, jednostki samorządu terytorialnego są uprawnione zarówno do zaciągania długoterminowych, jak i krótkoterminowych kredytów i pożyczek, których celem jest wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki,
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Zgodnie natomiast z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o

którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. W ocenie RKO, treść art. 89 ustawy o finansach publicznych nie przesądza o braku możliwości łączenia celów wymienionych w ustawie. RKO wywodzi powyższe z faktu, że formułując cele finansowania w art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, ustawodawca nie posłużył się alternatywą rozłączną. W konsekwencji cele, w zakresie których jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania finansowe „mogą się pokrywać”, przy czym będzie to zależało od konstrukcji budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem RKO, sytuacja zbieżności celów będzie miała miejsce także w sytuacji, gdy zaciągany kredyt na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej będzie jednocześnie dotyczył zadania mieszczącego się w planowanym deficycie budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Podobny przypadek nastąpi, gdy działanie lub określony zakres działania finansowanego z budżetu Unii Europejskiej będzie realizowane w danym roku budżetowym, a z umowy o udzielenie pomocy finansowej ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej będzie wynikało, że refundacja środków na to działanie bądź na jego etap nastąpi w tym samym roku. Wówczas zaciągnięte zobowiązanie na wyprzedzające finansowanie będzie miało charakter krótkoterminowy na finansowanie przejściowego deficytu. Zdaniem RKO, przejściowy deficyt budżetu wiążący się z czasowym niedoborem środków pieniężnych na rachunku budżetu może powstać również w sytuacji związanej z wykonywaniem działania realizowanego przy udziale środków budżetu Unii Europejskiej w danym roku budżetowym. W ocenie RKO, zobowiązanie finansowe zaciągnięte na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej zawsze będzie musiało mieć charakter zobowiązania zaciągniętego na przejściowy albo planowany deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym RKO, odrzuciła pogląd zawarty we wniosku o ukaranie, zgodnie z którym krótkoterminowe kredyty lub pożyczki nie finansują planowanych zadań budżetowych. W ocenie RKO, z treści umowy zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych wynikało, że zobowiązanie zaciągnięte przez Obwinionego w zakresie pierwszej transzy pożyczki, tj. 94.010,71 zł, miało charakter krótkoterminowy. Zgodnie z § 3 umowy zawartej 3 września 2009 r. dotyczącej przyznania pomocy finansowej, Gmina zobowiązała się do wykonania wskazanego zadania w dwóch etapach. Zgodnie z § 4 umowy, Samorząd Województwa dokonywał – na podstawie złożonego wniosku o płatność – zatwierdzenia kwoty pomocy do wypłaty, przy czym pomoc ta miała zostać wypłacona przez agencję płatniczą w dwóch transzach: pierwsza transza w wysokości 190.011 zł (po zmianie 148.506 zł), jednak nie

więcej niż 75% poniesionych kosztów kwalifikowanych operacji dla pierwszego etapu; druga transza w wysokości 215.803 zł (po zmianach 146.627 zł), jednak nie więcej niż 75% poniesionych kosztów kwalifikowanych operacji dla drugiego etapu. W § 7 ust. 1 zobowiązano Gminę do złożenia wniosku o płatność wraz z wymaganymi dokumentami oraz do przedstawienia faktur lub dokumentów o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty, w następujących terminach: po zakończeniu realizacji pierwszego etapu operacji – od dnia 1 września do 30 września 2010 r.; a po zakończeniu realizacji drugiego etapu operacji – od dnia 1 września do 30 września 2011 r. W § 8 ust. 9 umowy ustalono, że Samorząd Województwa rozpatruje wniosek o płatność w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia otrzymania wniosku o płatność. Zgodnie natomiast z § 8 ust. 10 umowy, agencja płatnicza dokonuje wypłaty niezwłocznie po przekazaniu przez Samorząd Województwa zlecenia wypłaty środków finansowych, ale nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o płatność. RKO uznała, że takie ukształtowanie zapisów umowy pozwala przyjąć, że zaciągnięte zobowiązanie miało charakter krótkoterminowy i że jego spłata nastąpi w roku 2010. Gdyby bowiem wniosek o płatność został złożony nawet w ostatnim dniu terminu tj. 30 września 2010 r., to przy uwzględnieniu maksymalnych terminów określonych dla Samorządu Województwa oraz agencji płatniczej, wypłata pomocy i tym samym spłata pożyczki następowała najpóźniej w dniu 30 grudnia 2010 r. Obwiniony był przez Radę Gminy upoważniony do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu do wysokości poszczególnych limitów zobowiązań określonych w § 8 uchwały z dnia 29 stycznia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2010 rok. W tym stanie rzeczy RKO uniewinniła Obwinionego od zarzutu w zakresie dotyczącym pierwszej transzy pożyczki zaciągniętej w wysokości 94.010,71 zł.

Odwołanie od przedmiotowego orzeczenia wniósł Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi – w zakresie, w jakim orzeczeniem RKO uniewinniono Obwinionego od zarzutu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik wniósł o uchylenie przedmiotowego orzeczenia w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji. Zaskarżonemu orzeczeniu Rzecznik zarzucił naruszenie:

- 1) art. 15 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez „naruszenie podstawowych zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych” i przyjęcie, że poprzez złożenie w dniu 24 maja 2010 r. oświadczenia woli w sprawie zaciągnięcia pożyczki w Banku (...) na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowanych operacji realizowanej w ramach działania w wysokości 240.637,85 zł, Obwiniony zaciągnął dwa zobowiązania – jedno krótkoterminowe i drugie długoterminowe;
- 2) art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, poprzez błędną wykładnię wskazanego przepisu i przyjęcie, że zobowiązanie na wyprzedzające finansowanie działań podejmowanych ze środków UE zawsze ma charakter zobowiązania zaciąganego na przejściowy lub planowany deficyt.

Rzecznik wskazał, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczy co do zasady zachowania sprawcy polegającego na złożeniu oświadczenia woli, którego treścią jest zaciągnięcie zobowiązania. Właśnie to zaciąganie zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych podlega ograniczeniom określonym przez przepisy prawa, a przekroczenie tych przepisów skutkować może odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kwestia odpowiedzialności za przedmiotowe naruszenie sprowadza się więc, w ocenie Rzecznika, do ustalenia, czy Obwiniony złożył oświadczenie woli w granicach istniejącego w danym stanie faktycznym upoważnienia. Tym samym Rzecznik kwestionuje prawidłowość oceny dokonanej przez RKO, która uznała, że „oświadczenie woli mogło być po części złożone (w zakresie pierwszej transzy), a po części nie (w zakresie drugiej transzy)”. Rzecznik uznaje, że Obwiniony nie miał prawa złożyć przedmiotowego oświadczenia, ponieważ warunkiem zawarcia umowy było ustalenie w uchwale budżetowej limitu zobowiązań obejmującego pożyczki zaciągane na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków UE, a następnie wyrażenie przez Radę Gminy zgody na zawarcie takiej pożyczki.

Rzecznik podniósł ponadto, że RKO błędnie utożsamiła zaciągnięcie zobowiązania na prefinansowanie z zaciąganiem zobowiązania na pokrycie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub deficytu planowanego (w zależności od przyjętego terminu spłaty zobowiązania). Rzecznik podkreślił, że art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych wyraźnie statuuje tę podstawę zaciągania tytułów dłużnych jako odrębną od

finansowania przejściowego lub planowanego deficytu. Rzecznik wskazał, że konstrukcja taka wynika z odrębności celów, na jakie mogą być zaciągane zobowiązania, zaś okres, na jaki zaciągane jest zobowiązanie, nie może być utożsamiany z celem jego zaciągnięcia. Zdaniem Rzecznika, pożyczki lub kredyty na prefinansowanie nie mogą finansować przejściowego deficytu, natomiast pożyczki i kredyty zaciągane na sfinansowanie przejściowego deficytu nie są powiązane z konkretnym zadaniem budżetowym, ale umożliwiają zachowanie bieżącej płynności w trakcie roku budżetowego.

Rzecznik podkreślił, że Obwiniony zaciągnął zobowiązanie wykraczające poza rok budżetowy, co mogło nastąpić jedynie w oparciu o uchwałę Rady Gminy wydaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym. Możliwość spłaty części zaciąganej pożyczki w roku jej zaciągnięcia, nie pozbawiała zobowiązania charakteru długoterminowego (wykraczającego poza dany rok budżetowy).

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (nazywana dalej także Główną Komisją Orzekającą lub GKO) w pierwszej kolejności oceniła stan prawny obowiązujący w dacie popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu oraz w dacie orzekania przez GKO i – uwzględniając regułę wynikającą z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy przyjęła przepisy obowiązujące w dacie orzekania.

Rozpatrując sprawę co do istoty GKO uznała, że wykładnia literalna art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie wyklucza zaciągnięcia przez organy jednostek samorządu zobowiązań łącznie na więcej niż jeden z celów określonych w ust. 1 w pkt 1-4 tej ustawy. Teza ta nie może jednak w żaden sposób prowadzić do wniosku, który naruszałby przyjętą przez ustawodawcę szczególną regulację dla niektórych z typów zaciąganych zobowiązań (zob. np. art. 91 ust. 2 i art. 92 ust. 1 tej ustawy określające szczególne warunki dla zobowiązań zaciąganych na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2-4). W ocenie GKO, ewentualne zaciągnięcie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązania na podstawie więcej niż jednego z przepisów wskazanych w art. 89 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o finansach publicznych musi jednak mieć odzwierciedlenie zarówno we właściwym wskazaniu podstawy prawnej (kumulatywnym przywołaniu wszystkich właściwych przepisów), jak w obowiązku spełnienia przez podejmujący taką czynność organ wszystkich wymagań formułowanych przez prawo dla zobowiązania zaciąganego dla każdego z typów zobowiązań. Wyraźne rozróżnienie przez ustawodawcę reżimu prawnego dokonywania poszczególnych typów

czynności musi prowadzić do wniosku, że w przypadku dokonywania czynności łączącej dwa różne reżimy, to czynność ta musi być dokonywana z uwzględnieniem łącznie wszystkich stawianych przez poszczególne przepisy wymagań.

GKO podziela wyrażoną przez Rzecznika w odwołaniu ocenę, zgodnie z którą treść czynności prawnej podjętej przez Obwinionego trzeba ustalać odnosząc się do całości danej czynności, a nie do wyodrębnionego „fragmentu” tej czynności. Obwiniony posiadał upoważnienie Rady Gminy jedynie do zaciągania zobowiązań w ramach finansowania przejściowego deficytu. Obwiniony nie posiadał ani upoważnienia do zaciągania zobowiązań na prefinansowanie wydatków finansowanych ze środków UE, nie mógł też zaciągać zobowiązania długoterminowego. W tym stanie rzeczy GKO uznaje, że wywód wskazany w orzeczeniu RKO prowadzący do uniewinnienia Obwinionego nie może zostać uznany za prawidłowy. Wobec powyższego Główna Komisja Orzekająca przychyliła się do wniosku Rzecznika i orzekła, jak na wstępie.