

Przekroczenie upoważnienia

Odpowiedzialność za zaciągnięcie zobowiązania

W sektorze finansów publicznych zobowiązanie angażujące środki publiczne można zaciągnąć tylko na podstawie upoważnienia wynikającego z przepisów prawa lub zdarzeń prawnych. Jego zakres należy rozpatrywać m.in. w ujęciu przedmiotowym, który wyznacza wysokość wydatków zaplanowanych w budżetach lub planach finansowych. Przekroczenie tego zakresu jest działaniem bezprawnym i podlega ocenie m.in. z punktu widzenia zasad dyscypliny finansów publicznych. Stwierdzenie naruszenia wymaga jednak każdorazowego odniesienia się do przepisów, w ramach których powinna być prowadzona gospodarka finansowa określonej jednostki. Regulacje w tym obszarze pozostają niejednoznaczne, a w doktrynie pojawiają się spory dotyczące wykładni. Autorzy scharakteryzowali przesłanki tej odpowiedzialności i odpowiedzieli na pytanie o jej dopuszczalność i granice, konfrontując przy tym stanowiska komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

TOMASZ SOBECKI, MICHAŁ TREMPAŁA

Reguły fiskalne zaciągnięcia zobowiązań

Zachowanie dyscypliny finansów publicznych wymaga przestrzegania reguł fiskalnych dotyczących m.in. zaciągnięcia zobowiązań. Wynika to z istoty prawa

publicznego, pozwalającego na podejmowanie czynności z zakresu gospodarki finansowej jedynie w przypadkach wyraźnie określonych przepisami prawa. Ustawa o finansach publicznych (dalej także uofp)¹ ma na celu zapobieżenie nadmiernemu obciążeniu zobowiązaniami finansowymi budżetów w kolejnych latach².

¹ Ustawa z 27.8.2009 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

² I. Kołakowski: *Zaciągnięcie zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy (wieloletnich) a zasada roczności budżetu jednostek samorządu terytorialnego w kontekście naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” nr 1-2/2018, s. 52.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (dalej także JST) realizuje ustawowe obowiązki w porozumieniu z organem stanowiącym. Przysługuje mu pewna swoboda w dysponowaniu środkami w ramach budżetu, jednak musi przestrzegać trzech podstawowych reguł:

- działać w granicach upoważnienia wydanego przez radę powiatu/sejmik województwa,
- zaciągać zobowiązania tylko na podstawie prawa,
- zaciągać zobowiązania podlegające spłacie w roku budżetowym.

Zaciąganie zobowiązań w sektorze publicznym

Artykuł 46 ust. 1 uoip wskazuje, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania wymagające sfinansowania w danym roku, do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki. Limit, o którym

stanowi norma pomniejszającą wydatki o szczególnym statusie³. Konsekwencją regulacji jest to, że zakres przedmiotowy upoważnienia do zaciągania zobowiązań powinien mieć każdorazowo pokrycie w planie finansowym zgodnie z datą ich powstania⁴.

Nie oznacza to zarazem zakazu zaciągania zobowiązań wieloletnich. Konstrukcja przepisu nie daje podstaw, aby wnioskować, że zaciąganie w danym roku budżetowym tego rodzaju zobowiązań jest zabronione. Zresztą wprowadzanie takiego zakazu byłoby działaniem niezasadnym⁵. Zawieranie umów wieloletnich jest możliwe na podstawie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (dalej także WPF) JST. Jej elementem jest załącznik specyfikujący przedsięwzięcia⁶, który zawiera limity ustalonych zobowiązań. WPF nie może jednak odnosić się do tych, których realizacja wykracza poza samą uchwałę⁷.

³ Do których należą wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obowiązkowe oraz płatności wynikające ze zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Dotyczy ich reguła pierwszeństwa realizacji. Nie oznacza to, że mogą być one ponoszone w dowolnej wysokości. Szczególny status wiąże się jedynie z tym, że w sytuacji, gdy pozostające do dyspozycji jednostki sektora finansów publicznych środki nie wystarczą do pokrycia wszystkich wydatków, w pierwszej kolejności pokrywa się wspomniane wydatki.

⁴ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 24.3.2011, BDF1/4900/6/7/RN-2/11/256.

⁵ Szerzej na ten temat por. np. *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, W. Misiąg (red.), Legalis/el., Warszawa 2019.

⁶ Zgodnie z treścią art. 226 ust. 3 u.o.p. w załączniku do uchwały w sprawie WPF należy określić odrębnie dla każdego przedsięwzięcia m.in. okres realizacji, łączne nakłady finansowe oraz limity wydatków w poszczególnych latach, przy czym w dalszej części, w ust. 4, wyjaśniono, że pod pojęciem „przedsięwzięcia” rozumieć należy wieloletnie programy, projekty lub zadania, a więc takie, których czas realizacji przekracza jeden rok i można określić limity wydatków ustalone na poszczególne lata.

⁷ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 12.6.2017, BDF1.4800.19.2017. Komisja wskazała, że choć WPF umożliwiając znacznie elastyczniejsze zasady planowania budżetowego przez przesunięcie horyzontu czasowego z rocznego budżetu na okres wieloletni, dotyczyć może wyłącznie zobowiązań w okresie, na jaki WPF jest uchwalona. Przywołała przy tym pogląd P. Walczaka, że uchwała w sprawie WPF ma charakter aktu normatywnego wewnętrznego, obok norm prognostycznych zawiera także pewne elementy dyrektywne (zob. P. Walczak [w:] *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi*, Warszawa 2015, s. 3).

Podstawą gospodarki finansowej JST jest roczna uchwała budżetowa⁸. Taki plan finansowy musi być uprzednio zatwierdzony, aby mógł stać się podstawą wykonania określonych w nim zadań⁹. Budżet służy podziałowi środków publicznych, pozostających w dyspozycji JST, nie jest natomiast prawną (merytoryczną) podstawą upoważnienia do dokonania wydatku ze środków publicznych. Ta bowiem musi określać na rzecz kogo, w jakiej wysokości oraz w jakim terminie może zostać dokonany konkretny wydatek¹⁰.

Limit zobowiązań budżetowych

Limit wydatków ponoszonych w roku budżetowym ma charakter wiążący nie tylko co do ustalonej w nim wartości. Artykuł 44 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp wskazuje, że wydatki ponoszone są na cele i w wysokościach ustalonych w dokumentach planistycznych. Zapisanie w planie finansowym jednostki konkretnej kwoty wydatków w określonej podziale

klasyfikacji budżetowej przesądza zarówno o kierunkach, jak i zakresie działalności rzeczowej¹¹.

W doktrynie można odnaleźć rozbieżne stanowiska na temat zakresu podmiotowego stosowania reguł określonych w art. 46 ust. 1 uofp. M. Bitner, E. Kowalczyk i B. Kucia-Guściora wskazują, że limit zobowiązań do sfinansowania w danym roku budżetowym dotyczy wszystkich jednostek sektora finansów publicznych¹². Z kolei P. Walczak twierdzi, że nie obejmuje on JST i samorządowych jednostek budżetowych, dla których ustalono odrębne zasady zaciągania zobowiązań¹³. Należy jednak podkreślić, że skoro prawodawca stanowi ogólnie o jednostkach sektora finansów publicznych, to nie wyłącza zastosowania tego przepisu względem żadnej ich kategorii. Prowadzi to do wniosku, że adresatami są wszystkie jednostki sektora finansów publicznych z tym że niektórych z nich mogą dotyczyć także dodatkowe zasady określone w odrębnych przepisach¹⁴.

⁸ Por. art. 211 uofp.

⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8.10.2013, II GSK 914/12, Biul. NDFP 2014, nr 1, poz. 8. Szerzej por. orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 17.5.2010, ZDB-4100-3-22/2009.

¹¹ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 23.1.2020, BDF1.4800.86.2019.

¹² M. Bitner [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, W. Misiąg (red.), Warszawa 2017, s. 171; E. Kowalczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, A. Mikos-Sitek, R. Bucholski (red.), 2017, Legalis/el.; A. Mierzwa [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, P. Smoleń (red.), 2014, Legalis/el.

¹³ Stosownie do art. 261 uofp, kierownik samorządowej jednostki budżetowej, w celu realizacji zadań, może zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, natomiast organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zaciągają zobowiązania na podstawie postanowień uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w ramach zawartych w tych aktach limitów i upoważnień. Szerzej na ten temat P. Walczak [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, P. Walczak (red.), Legalis 2017.

¹⁴ Tak też P. Mańczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Z. Ofiarski (red.), Lex/el, 2021. Przykładowo w orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej wyrażono pogląd, że przepis art. 261 uofp. stanowi wyjątek od reguły określonej w art. 46 ust. 1 tej ustawy. Tym samym na zasadzie wyjątków ograniczenie zaciągania zobowiązań w samorządowych jednostkach budżetowych dotyczy też zobowiązań wynikających ze stosunku pracy. Tak też M. Stawiński, op.cit.

Zobowiązania według ustawy o finansach publicznych

Ustawa o finansach publicznych nie zawiera odrębnej definicji pojęć: zobowiązanie czy zobowiązanie pieniężne. Znalazły się one w ustawie o rachunkowości¹⁵, niemniej w rozważanym kontekście nie są przydatne¹⁶. W doktrynie i judykaturze prezentowane jest jednolite stanowisko, że są to pojęcia należące pierwotnie do zakresu prawa cywilnego, zatem w tej gałęzi prawa należy poszukiwać ich znaczenia¹⁷. Zgodnie z art. 353 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁸, zobowiązanie jest stosunkiem prawnym, w którym wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik ma obowiązek to świadczenie spełnić. Biorąc pod uwagę, że art. 46 uofp dotyczy zaciągania zobowiązań wynikających z planu wydatków lub planu kosztów, na zakres przedmiotowy tego przepisu składają się zobowiązania polegające na spełnieniu przez dłużnika (w tym wypadku JST) świadczenia pieniężnego. Zaciągnięcie zobowiązania do sfinansowania to każda czynność konwencjonalna, która kreuje stosunek prawny skutkujący

obowiązkiem zapłaty określonej kwoty pieniężnej. Taka definicja pozwala objąć treścią przepisu zarówno cywilnoprawne umowy zawierane przez jednostki sektora finansów publicznych, jak też ich decyzje administracyjne, na podstawie których dokonuje się wydatków z budżetu jednostki¹⁹. Poza zakresem przedmiotowym pozostają natomiast zobowiązania powstałe na skutek innych zdarzeń (np. związane z odpowiedzialnością odszkodowawczą).

Warto zarazem podkreślić różnicę pomiędzy zaciąganiem zobowiązań a dokonywaniem wydatków. Nie należy utożsamiać tych pojęć²⁰. Zaciągnięcie zobowiązania poprzedza dokonanie wydatku, a jego zasady wynikają z odrębnych przepisów uofp. Uzasadnienie dokonania wydatku przez jednostkę sektora finansów publicznych musi wynikać z wcześniej istniejącego zobowiązania²¹, jest zarazem jego spełnieniem. W. Robaczyński wskazuje, że dbałość o stan finansów publicznych musi polegać przede wszystkim na przestrzeganiu dyscypliny zaciągania zobowiązań, a nie dokonywaniu wydatków, gdy dochodzi do terminu dokonania

¹⁵ Tj. ustawie z 29.9.1994 (Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.). Patrz art. 3 pkt 20 i 27 ustawy.

¹⁶ Tak też: T. Robaczyński, P. Gryśka: *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, Legalis/el. a także L. Lipiec-Warzecha: *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2012, Lex/el.

¹⁷ Por. np. W. Misiąg op.cit. Zob. np. orzeczenia Główniej Komisji Orzekającej: z 23.10.2008, DF/GKO/4900/52/51/08/2018 czy z 15.10.2012, BDF1/4900/69/69/12/2054.

¹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.

¹⁹ Por. orzeczenie Główniej Komisji Orzekającej z 22.1.2018, BDF1.4800.70.2017. Szerzej na ten temat także P. Mańczyk, op.cit.

²⁰ Por. np. orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 23.5.2014, RKO-522/13/14. Wskazano w nim, że dokonanie wydatku to rozchód z kasy lub rachunku bankowego, a więc rzeczywisty wpływ środków z jednostki.

²¹ Wynika to z art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Szerzej na ten temat: W. Robaczyński [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, W. Misiąg (red.), Wyd. 3, Warszawa 2019, Legalis/el.

wydatku jest już bowiem za późno na reakcję, nieprawidłowo zaciągnięte zobowiązania mają zaś w zasadzie takie same skutki finansowe dla publicznego dłużnika, jak zobowiązania zaciągnięte prawidłowo²².

Upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązań

Przez upoważnienie do dokonania określonej czynności w sferze dysponowania środkami publicznymi należy rozumieć kompetencję, wynikającą z przepisów prawa lub zdarzeń prawnych, do dokonania wydatku lub zaciągnięcia zobowiązania angażującego te środki²³. Upoważnienie nie może być jednak udzielone *post factum*, dorozumianie czy też dopiero planowane. Musi zarazem wynikać z planu finansowego, określać przeznaczenie (cel), wysokość środków wynikającą z ustalonych planów finansowych i wielkości określone w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz termin, do którego można je rozdysponować²⁴. W przeciwnym razie świadczenia wynikającego z zobowiązania nie można byłoby odnieść do jakiegokolwiek aktu prawnego określającego jego zakres i tym samym nie byłoby możliwe uznanie, że takie zobowiązanie zostało zaciągnięte z przekroczeniem zakresu upoważnienia²⁵.

Zakres przedmiotowy art. 46 uofp jest określony również za pomocą kryterium

czasowego. Zobowiązania do sfinansowania w danym roku stanowią wszystkie zobowiązania pieniężne, które powinny być w nim uregulowane, bez względu na termin ich zaciągnięcia. Nie obejmuje on zatem zobowiązań, które zaciągnięte są w danym roku, ale termin ich zapłaty przypada dopiero za rok lub latach kolejnych²⁶.

Przekroczenie zakresu upoważnienia Ochrona ładu finansów publicznych

Przekroczenie upoważnienia do dokonywania określonych czynności w obszarze finansów publicznych może być podstawą odpowiedzialności karnej lub karno-skarbowej, cywilnej, służbowej, politycznej, ale przede wszystkim odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jeśli chodzi o tę ostatnią, trzeba rozważyć ją w dwóch ujęciach: przedmiotowym, w którym zakres upoważnienia stanowi podstawę dokonywania wydatków i zaciągnięcia zobowiązań ze środków publicznych oraz w ujęciu podmiotowym, którego zakres upoważnienia (powierzenia wykonywania określonych obowiązków w odniesieniu do środków publicznych) stanowi podstawę odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez pracowników jednostki²⁷.

Zgodnie z art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów

²² Ibid.

²³ L. Lipiec-Warzecha [w:] *Pełnomocnictwa i upoważnienia w sektorze publicznym*, B. Jakacka-Sitek (red.), Warszawa 2016, s. 23.

²⁴ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 18.6.2001, DF/GKO/Odw.62/83-84/01.

²⁵ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 18.7.2016, BDF1.4800.29.2016.

²⁶ P. Mańczyk, op.cit., A. Mikos-Sitek, op.cit.

²⁷ Por. L. Lipiec-Warzecha, op.cit., s. 24.

publicznych²⁸ (dalej także uondfp), zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia jest karalne. Nie ma tu znaczenia, czy zobowiązanie spowodowało uszczerbek w finansach publicznych. Karalne jest samo naruszenie prawa, a nie skutek materialny. Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest przede wszystkim ład prawny systemu finansów publicznych²⁹. Ewentualne skutki ekonomiczne naruszeń stanowią kryterium oceny szkodliwości czynu.

Wszystkie naruszenia dyscypliny finansów publicznych zostały przez ustawodawcę uznane za szkodliwe dla ładu prawnego³⁰. Z tych też względów szkodliwość dla finansów publicznych może przejawiać się w naruszaniu procedur wydatkowania środków publicznych. Odniesienie jej wyłącznie do finansowego wymiaru czynu byłoby błędem³¹. Szkodliwość jest pojęciem szerszym, w którym obok szkody w rozumieniu materialnym bierze się pod uwagę wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności naruszenia³². Warunkiem stwierdzenia deliktów nie jest jedynie wymierna szkoda dla budżetu.

Lekceważenie norm określających sposób działania władzy publicznej prowadzi do podważenia zaufania obywateli do państwa i samorządu – takie czyny w samym założeniu są skierowane przeciw istniejącemu porządkowi społecznemu i zasadom konstytucyjnym regulującym kompetencje podmiotów publicznych³³. Niewątpliwie należy zgodzić się z tezą, że naruszenie określone w art. 15 uondfp jest szkodliwe dla ładu finansów publicznych ze względu na naruszenie zasady planowości jako jednej z podstawowych rządzących finansami publicznymi³⁴. Nie oznacza to jednak, że w tych sytuacjach nie można powoływać się na art. 28 ust. 1 uondfp wyłączający dochodzenie odpowiedzialności w przypadku znikomego stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych³⁵.

Powstanie odpowiedzialności

Do przypisania odpowiedzialności na podstawie art. 15 uondfp konieczne jest zaistnienie przesłanki podmiotowej – osoba zaciągająca zobowiązanie jest do tego upoważniona oraz przedmiotowej – zobowiązanie zostało zaciągnięte z przekroczeniem zakresu upoważnienia³⁶. Ponadto

²⁸ Tj. ustawy z 17.12.2004 (Dz.U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.).

²⁹ Szerzej na ten temat m.in. *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, A. Kościńska-Paszkowska (red.), LEX/el.

³⁰ Por. np. orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 19.11.2012, RKO.5011.167.2012.

³¹ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 9.11.2017, BDF1.4800.39.2017.

³² Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 23.1.2020, BDF1.4800.89.2019.

³³ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 15.5.2017, BDF1.4800.16.2017.

³⁴ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej Orzeczenie z 17.9.2018, BDF1.4800.59.2018. Zob. też orzeczenie Regionalnej Komisji Rozstrzygającej z 4.2.2016, RIO/KO/4111/45/2015.

³⁵ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 14.12.2015, BDF1.4800.139.2015.

³⁶ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 25.9.2006, DF/GKO-4900-48/61/RN-25/06/1364, Biul. NDFP 2006, nr 4, poz. 13.

niezbędne jest skonkretyzowane ustalenie, wskutek jakiego zachowania do tego doszło, co jest zresztą uprzednim obowiązkiem rzecznika dyscypliny finansów publicznych³⁷. Znamiona deliktu związanego z przekroczeniem upoważnienia wypełniają różne zachowania w tym np.:

- zaciągnięcie zobowiązania (dokonanie zakupu, zawarcie umowy na świadczenie usług) nieznajdującego pokrycia w limicie wydatków ustalonym na to zadanie w ramach działu klasyfikacji budżetowej³⁸;
- niespłacenie w rachunku bieżącym kredytu według stanu na koniec roku, zaciągniętego na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego³⁹;
- zawarcie przez jednostkę samorządu terytorialnego umowy ze spółką, na mocy której zobowiązuje się ona do zrestrukturyzowania zadłużenia jednostki przez przyjęcie obowiązku spłaty długu, bez wprowadzenia środków, z których dokonano zapłaty (od spółki) do budżetu jednostki⁴⁰;

- zawarcie umowy z bankiem prowadzącym obsługę budżetu z saldem debetowym przekraczającym upoważnienie wynikające z uchwały budżetowej;
- przesunięcie pierwotnych terminów płatności (wynikających z faktur) prowadzące w efekcie do obciążenia budżetu roku następnego⁴¹.

Użycie liczby pojedynczej (zobowiązanie) wskazuje na konieczność określenia każdorazowo wszystkich przypadków zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia i w stosunku do każdego z nich zbadanie okoliczności oraz ustalenie winy⁴². Nie ma przy tym znaczenia, czy zaciągnięte zobowiązanie jest wymagalne, czy też stanie się wymagalne w przyszłości⁴³. Odpowiedzialność wiąże się z momentem powstania zobowiązania⁴⁴, a nie z datą jego wymagalności. Nawet wtedy, gdy zobowiązanie przestanie istnieć przed upływem terminu wymagalności, wciąż konkretna osoba jest odpowiedzialna

³⁷ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 21.1.2010, BDF1/4900/75/76/RN-14/09/2739.

³⁸ Analiza orzeczeń dot. art. 15 uoandfp znajdujących się w bazach informacji prawnej (według stanu na 2.10.2023 – LEX – 146 orzeczeń, Legalis – 49) wykazała, że przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki wynikającego z granicy planu finansowego jest najczęściej spotykanym deliktem. Na temat konstrukcji tego przewinienia por. np. orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z 14.5.2018, BDF1.4800.89.2016 czy z 17.9.2018, BDF1.4800.59.2018 lub Regionalnej Komisji Orzekającej z 4.2.2016, RIO/KO/4111/45/2015.

³⁹ Por. wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach nr WK.60.21.2021 z 22.7.2021 <https://bip.kielce.rio.gov.pl/temp/zdjecia_art/3706/%C5%81ag%C3%B3w_21_2021_D.pdf>.

⁴⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21.3.2018, V SA/Wa 940/17, Legalis nr 1838780.

⁴¹ Ibid.

⁴² L. Lipiec-Warzecha: *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2012, Lex/el.

⁴³ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 12.7.2021, BDF1.4800.8.2021.

⁴⁴ Momentem naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 jest moment zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Zaciągnięcie zobowiązania następuje w momencie złożenia stosownych oświadczeń woli przez strony stosunku prawnego. Zobowiązanie tworzy się już w chwili podpisania umowy, a nie w chwili rozpoczęcia realizacji wynikających z umowy świadczeń. Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3.12.2010, V SA/Wa 1566/10, a także np. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 8.11.2010, DF1/4900/88/99/10/2396.

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁵. W konsekwencji nie można zatem uniknąć odpowiedzialności, dysponując stosownym upoważnieniem dopiero w momencie, gdy zobowiązanie stanie się wymagalne⁴⁶.

Powstanie zobowiązania, jak wskazano wcześniej, może wynikać z czynności prawnej, z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji organu administracji. Odpowiedzialność z art. 15 ust. 1 uoandfp dotyczy wyłącznie sytuacji zaciągnięcia zobowiązania, a więc czynności prawnej dokonanej przez stronę stosunku zobowiązaniowego. Przesłanek tego działania nie wypełnia powstanie stosunku prawnego z innego źródła (np. zdarzenia rodzącego odpowiedzialność odszkodowawczą po stronie jednostki sektora finansów publicznych). W literaturze wyraźnie podkreśla się ograniczenie możliwości ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tego tytułu jedynie do powstania zobowiązań na skutek złożenia oświadczeń woli przez osobę powołaną do reprezentacji jednostki na zewnątrz⁴⁷.

Zakres podmiotowy naruszenia

Stronę podmiotową naruszenia dyscypliny określonego w art. 15 ust. 1 uoandfp należy rozpatrywać w świetle regulacji

art. 4. Wskazuje on, że popełnić je może osoba, która posiada kompetencje do zaciągnięcia zobowiązań, czyli kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Zakres podmiotowy upoważnienia wyznacza również ogólna norma kompetencyjna z art. 53 ust. 1 uofp, zgodnie z którą kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej. Jego uprawnienia do zaciągnięcia zobowiązań wynikają przede wszystkim z przepisów ustawowych i aktów wykonawczych, z aktów prawa wewnętrznego lub z pełnomocnictw udzielonych na podstawie Kodeksu cywilnego⁴⁸.

Należy podzielić utrwalony już w orzecznictwie pogląd⁴⁹, 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 nie jednostki. Dotyczy to zwłaszcza przepisów, na podstawie których dokonywane są wydatki publiczne⁵⁰. Ponadto osoba pełniąca funkcję kierowniczą w jednostce sektora finansów publicznych jest zobligowana do szczególnej staranności⁵¹.

Inne osoby (pracownicy jednostki, pełnomocnicy) mogą ponosić odpowiedzialność wyłącznie za czynności, które zostały

⁴⁵ Por. orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 25.3.2013 (ZDB-4100-3/2013), Legalis nr 1350380.

⁴⁶ Por. orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 13.11.2012, DFP-RKO-540-15/13/12. Tak też T. Robaczyński, P. Gryśka: *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, Legalis/el.

⁴⁷ T. Robaczyński, P. Gryśka, *op.cit.*

⁴⁸ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 6.6.2002, DF/GKO/Odw.12/14/2002.

⁴⁹ Wyrażony chociażby w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8.2.2005, III SA/Wa 1730/04, LEX 831416.

⁵⁰ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 12.7.2021, BDF1.4800.8.2021.

⁵¹ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 2.1.2020, BDF1.4800.89.2019.

im w sposób skuteczny powierzone⁵². Tylko w wyrażnie przekazanych i przyjętych przez pracownika sprawach mogą być oni ukarani na podstawie uodfp⁵³. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy odpowiedzialności podlegają osoby, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki. W konsekwencji bez stosownego powierzenia, wynikającego bądź wprost z przepisów prawa bądź odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki, nie jest możliwe przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne, nawet jeżeli już do nich doszło⁵⁴.

Prawnofinansowego upoważnienia do zaciągania zobowiązań nie należy utożsamiać z prawem reprezentowania jednostki w stosunkach z osobami trzecimi, wynikającym z regulacji cywilnych⁵⁵. O ile osoba zaciągająca zobowiązania w imieniu jednostki sektora finansów publicznych powinna być upoważniona do jej reprezentowania, o tyle reprezentująca jednostkę

nie zawsze musi posiadać upoważnienie do zaciągania konkretnych zobowiązań czy dokonywania określonych wydatków⁵⁶. Konsekwencje działania bez umocowania określają przepisy Kodeksu cywilnego. W zależności od sytuacji może chodzić o bezskuteczność lub nieważność czynności prawnej. Zazwyczaj nie dochodzi wówczas do skutecznego zaciągnięcia zobowiązania ze względu na sankcję nieważności czynności prawnej. To zaś powoduje, że nie można ich rozpatrywać z punktu widzenia odpowiedzialności określonej w art. 15 uodfp.

Zawinione przekroczenie upoważnienia

Zgodnie z art. 19 ust. 2 uodfp odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Ma to miejsce wówczas, gdy nie dała ona posłuchu normie prawnej, mając możliwość zachowania zgodnego z prawem⁵⁷. Konstrukcja ta opiera się na koncepcji zindywidualizowanej

⁵² Warunkiem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez pracownika (lub pełnomocnika) JSFP jest to, aby do powierzenia obowiązków doszło w sposób skuteczny, tj. spełniający łącznie wszystkie warunki określone w przepisach ustawy. Niespełnienie choćby jednej z przesłanek, np. nie dość precyzyjne określenie powierzanych obowiązków, niedochowanie ustawowo wymaganej formy lub nieprzyjęcie obowiązków przez pracownika jednostki oznacza, że nie doszło do skutecznego powierzenia obowiązków, co powoduje brak podmiotowej zdolności do ponoszenia odpowiedzialności.

⁵³ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 14.3.2011, BDF1/4900/4/4-5/11/163.

⁵⁴ L. Lipiec-Warzecha, op.cit.

⁵⁵ Odmienne znaczenie ma upoważnienie do składania oświadczeń woli w imieniu jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu prawa cywilnego (prawo do reprezentowania), a inne upoważnienie do zaciągania w jej imieniu zobowiązań (prawo do dysponowania majątkiem).

⁵⁶ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 22.6.2006, DF/GKO-4900-43/56/06/1249). Osoba zaciągająca zobowiązania w imieniu jednostki sektora finansów publicznych, która nie ma prawa reprezentowania jednostki, nie może odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż tę odpowiedzialność ponosić mogą tylko osoby upoważnione do dysponowania środkami finansowymi jednostki i reprezentowania jej w stosunkach zewnętrznych.

⁵⁷ Por. orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 3.9.2021, RIO/KO/4111/14/2021.

staranności (ostrożności) wymaganej od osób wykonujących obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki. Jak wcześniej wskazano, obowiązek ostrożności musi być rozpatrywany z punktu widzenia obowiązków związanych z określonym stanowiskiem czy wykonywaną funkcją⁵⁸.

Odpowiedzialności nie wyłącza niedobór środków finansowych i ich stosunku do faktycznych potrzeb jednostki⁵⁹. Obowiązkiem kierownika jest podejmowanie działań, które dostosowywałyby zaciągnięte zobowiązania do możliwości jednostki wynikających z jej budżetu⁶⁰. W myśl ogólnych założeń ten zaś powinien uwzględniać jej realne zdolności finansowe⁶¹. Zaplanowanie zbyt małych wydatków na pokrycie zobowiązań nie upoważnia kierownika jednostki do działań niezgodnych z zasadami wykonywania budżetu⁶². Zaciągnięcie zobowiązania w sytuacji braku w planie finansowym wystarczających środków należy uznać za zawinione, gdy sprawca mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych prawidłowo stosując przepisy uofp, na bieżąco analizując plan finansowy, który powinien wskazać

mu na konieczność dokonania odpowiednich zmian w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Następcza zmiana planu finansowego

Dla bezprawności zaciągnięcia zobowiązania bez znaczenia jest następcza zmiana planu finansowego, uwzględniająca dokonane już wydatki. Wyrażenie zgody na zmiany w dokumentach planistycznych *post factum* jest wyłącznie wyrazem dostosowania dokumentacji do rzeczywistego stanu. Warto przy tym nadmienić, że ustawodawca jednoznacznie wymaga, aby przed zaciągnięciem zobowiązania i przed dokonaniem wydatku zostały zaplanowane określone środki w budżecie. Odwrócenie tej kolejności prowadzi do sytuacji, w której organ uprawniony do ustalania budżetu zostaje faktycznie pozbawiony swoich kompetencji. Poglądy te podzieliła Główna Komisja Orzekająca⁶³, która jednoznacznie wskazała, że zaplanowanie środków już po zaciągnięciu zobowiązania, które nastąpiło z chwilą zawarcia umowy, nie uzasadnia i nie uprawnia osób reprezentujących jednostkę sektora finansów publicznych

⁵⁸ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 24.6.2002, DF/GKO/Odw.46/62/2002 lub z 1.3.2004, DF/GKO/Odw.127/163/2003.

⁵⁹ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 26.1.2006, DF/GKO/Odw.92/121/2005/936.

⁶⁰ Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że obowiązek podjęcia takich czynności wynika zarówno z ogólnych zasad wykonywania budżetu, jak i z odpowiedzialności kierownika jednostki za całość jej gospodarki finansowej. Por. np. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 13.1.2003, DF/GKO/Odw.100/131132/2002.

⁶¹ Ne ten temat por. np. uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 9.3.2011, 33/2011, LEX nr 1725650.

⁶² Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 21.11.2005, DF/GKO/Odw.53/69-70/2005/462. Także zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zaplanowanie zbyt małych wydatków nie upoważnia do naruszenia planu finansowego jednostki. Należy w takim wypadku podjąć działania zmierzające do stosownego przeniesienia i dopiero przy odpowiedniej zmianie planu finansowego można zaciągać zobowiązania wyższe niż pierwotnie planowano. Por. wyrok NSA z 12.6.2003, III SA 305/01, Legalis.

⁶³ Por. orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 24.3.2011, BDF1/4900/6/7/RN-2/11/256.

do uprzedniego zaciągania zobowiązań pieniężnych ponad ustalony plan. Dla bezprawności zaciągnięcia zobowiązania, bez znaczenia jest następcza zmiana planu finansowego, uwzględniająca dokonane już wydatki.

Istotą sporządzenia planu finansowego jest jego odzwierciedlenie w formie umożliwiającej zapoznanie się z nim, aby zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych mógł stanowić podstawę gospodarki finansowej jednostki⁶⁴. Forma pisemna obowiązuje na każdym etapie przygotowania i zatwierdzania planu finansowego. Wynika to z samej wykładni językowej przepisów dotyczących budżetu i planów finansowych, w których ustawodawca posługuje się takimi określeniami, jak „wysokość wydatków określonych w planie finansowym” czy „ujęte w planach finansowych kwoty wydatków”⁶⁵.

Gdyby celem ustawodawcy było dopuszczenie innego rozwiązania, wyraźnie by je wskazał. Ponadto planowanie i dokonywanie zmian planu finansowego w formie pisemnej ma również fundamentalne znaczenie dowodowe (w każdej jednostce dokumentuje się w szczególności czynności wywołujące ważne skutki prawne) i jest zgodne z ogólną i niekwestionowaną zasadą pisemności obowiązującą w całej administracji publicznej.

Podsumowanie

Orzecznictwo komisji orzekających w sprawach naruszenia art. 15 uoondfp odnosi się do zasady wywiedzionej z art. 7 Konstytucji RP⁶⁶, zgodnie z którą dozwolone jest tylko to, na co przepis zezwała, co zaś nie jest prawnie dozwolone, jest zabronione⁶⁷. Zaciągnięcie zobowiązania powyżej limitów określonych w planie finansowym stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia, jest działaniem bezprawnym i skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych⁶⁸.

Zasady prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi określają, że budżetowy plan wydatków jednostki sektora finansów publicznych stanowi nieprzekraczalny limit i może ona zaciągać zobowiązania jedynie do wysokości kwot, jakie zostaną jej przyznane w tym planie. W świetle też z orzecznictwa komisji orzekających plan finansowy wydatków jednostki jest nie tylko limitem wydatków na dany rok, lecz także limitem zobowiązań, w granicach którego dopuszcza się ich zaciąganie⁶⁹. Taka regulacja ma zabezpieczać poszczególne jednostki i cały sektor finansów publicznych przed nieoczekiwanymi stanami nierównowagi⁷⁰. Uoondfp jest aktem chroniącym budżet przed nieodpowiednimi, niezgodnymi z prawem działaniami jednostek sektora.

⁶⁴ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 11.1.2018, BDF1.4800.120.2015.

⁶⁵ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 23.1.2020, BDF1.4800.86.2019.

⁶⁶ Tj. ustawy z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.).

⁶⁷ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 22.1.2004, BDF/GKO/Odw.83)111/2003.

⁶⁸ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 47.2019, BDF1.4800.42.2019.

⁶⁹ Por. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 11.6.2001, BDF/GKO/Odw.54/72/RN-17/2001 czy Regionalnej Komisji Orzekającej z 25.3.2013, ZDB-4100-3/2013.

⁷⁰ K. Kleszczewski [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), Warszawa 2014, art. 46.

Warto przy tym podkreślić, że planowanie i zaciąganie zobowiązań przez JST jest niezwykle istotne, choćby dlatego, że ich dług jest elementem państwowego długu publicznego.

Złamanie reguły, zgodnie z którą wydatkowanie środków publicznych lub zaciąganie angażujących je zobowiązań może nastąpić jedynie na podstawie ważnego upoważnienia i wyłącznie w jego granicach, stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, niezależnie od tego, czy działanie to było racjonalnie uzasadnione. Choć nieprawidłowości te mają charakter formalny, są jednoznacznym naruszeniem zasad gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi. Świadczą o niedochowaniu staranności wymaganej od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych. Organ wykonawczy JST ma obowiązek realizacji uchwalonego budżetu, odpowiedzialny jest zarazem za całość gospodarki

finansowej. Przekroczenie limitów ustalonych w uchwale budżetowej oznacza przekroczenie zakresu prawnofinansowego upoważnienia do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne. Ustawodawca zdecydował bowiem o ochronie prawnej dokumentów planistycznych zatwierdzonych w ramach procedur. Uwzględnianie normatywnie określonych zasad i trybu zaciągania zobowiązań ma przy tym charakter obligatoryjny.

dr TOMASZ SOBECKI

p.o. dyrektor delegatury NIK w Bydgoszczy,
Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości
ORCID: 0000-0001-6010-3528

MICHAŁ TREMPAŁA

główny specjalista kontroli państwowej,
Delegatura NIK w Bydgoszczy,
Uniwersytet WSB Merito Bydgoszcz
ORCID 0009-0006-3980-0197

Słowa kluczowe: gospodarowanie środkami publicznymi, zobowiązania pieniężne, upoważnienie do dysponowania środkami publicznymi, dyscyplina finansów publicznych

Bibliografia:

1. Dzwonkowski H.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014.
2. Jakacka-Sitek B.: *Pełnomocnictwa i upoważnienia w sektorze publicznym*, Warszawa 2016.
3. Kołakowski I.: *Zaciąganie zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy (wieloletnich) a zasada roczności budżetu jednostek samorządu terytorialnego w kontekście naruszenia dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” nr 1-2/2018.
4. Kościńska-Paszkowska A. (red.), *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, LEX/el.
5. Lipiec-Warzecha L.: *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2012, Lex/el.
6. Mikos-Sitek A., Bucholski R.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2017, Legalis/el.

7. Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2019, Legalis/el.
8. Ofiarski Z.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex/el.
9. Smoleń P.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2014, Legalis/el.
10. Robaczyński W., Gryśka P.: *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, Legalis/el.
11. Walczak P.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, 2017, Legalis/el.

ABSTRACT

Responsibility for Liabilities Incurred – Exceeded Authorisation

Appropriate processes related to incurring liabilities are extremely important from the perspective of financial management rules. In the public finance sector, liabilities concerning public funds can be incurred only on the basis of an authorisation based on the legal regulations or legal events. Its scope has to be considered, among others, in subject matter terms, which – according to the regulations – sets the limit for expenditure planned in budgets or financial plans. Exceeding of this scope is illegal and is assessed, among others, from the perspective of the public finance discipline. A related breach calls for, every time, reference to the regulations that govern the financial management of a given unit. Regulations in the area are ambiguous, and there are disputes in the doctrine as for their interpretation. The authors of the article aim at characterising the reasoning behind this responsibility and at answering the question about its acceptability and limits, at the same time confronting the stances of commissions that make judgements as for public finance discipline breaches.

Tomasz Sobecki, PhD, Acting Director of the Regional Branch of NIK in Bydgoszcz, Higher School of Justice, ORCID: 0000-0001-6010-3528

Michał Trempała, senior public audit expert, Regional Branch of NIK in Bydgoszcz, WSN Merito University, Bydgoszcz, ORCID: 0009-0006-3980-0197

Key words: public funds management, monetary liabilities, authorisation to manage public funds, public finance discipline