



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

Warszawa, dnia 5 grudnia 2016 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	<b>Wojciech Robaczyński (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Maciej Berek</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Zdzisława Wasążnik</b>
Protokolant:		<b>Bartosz Gluszko</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniach 26 września i 5 grudnia 2016 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt: RKO/7100/5/16, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję (...) - winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w:

- art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą, polegającego na nieuregulowaniu do dnia 25 listopada 2014 r. zobowiązania dotyczącego wykupu obligacji komunalnych w kwocie 2.000.000 zł, wynikających z umowy emisji obligacji z dnia 23 września 2009 r., skutkiem czego była zapłata w dniu 8 grudnia 2014 r. odsetek w kwocie 9.260,27 zł,

co naruszyło przepis art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.),

— art. 15 ustawy, polegającego na zaciągnięciu w dniu 24 lipca 2013 r. kredytu w wysokości 6.000.000 zł w rachunku bankowym na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu na okres od 25 lipca 2013 r. do 15 lipca 2017 r., pomimo że z uchwały Rady Miejskiej w (...) Nr XXVII/318/12 z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2013 r. wynikało upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania wyłącznie na 2013 r., co naruszyło przepis art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1 oraz art. 211 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

**orzeka:**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy:**

- 1. uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej przypisania odpowiedzialności za czyn określony w art. 15 ustawy i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach,**
- 2. utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie.**

**Pouczenie:**

W zakresie pkt 1 sentencji, od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje

W zakresie pkt 2 sentencji, orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania.

W tym zakresie na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

### **Uzasadnienie**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach orzeczeniem z dnia 27 kwietnia 2016 r.

## Sygn. akt BDF1.4800.48.2016

(sygn. akt RKO/7100/5/16) uznała Pana (...) – Prezydenta Miasta (...), odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 16 ust. 1 i art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez:

- 1) nieuregulowanie do dnia 25 listopada 2014 r. zobowiązania dotyczącego wykupu obligacji komunalnych w kwocie 2.000.000 zł, wynikających z umowy emisji obligacji z dnia 23 września 2009 r., skutkiem czego była zapłata w dniu 8 grudnia 2014 r. odsetek w kwocie 9.260,27 zł, co naruszyło przepis art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- 2) zaciągnięcie w dniu 24 lipca 2013 r. kredytu w wysokości 6.000.000 zł w rachunku bankowym na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu na okres od 25 lipca 2013 r. do 15 lipca 2017 r., pomimo że z uchwały Rady Miejskiej w (...) Nr XXVII/318/12 z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2013 rok wynikało upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania wyłącznie na 2013 r., co naruszyło przepis art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1 oraz art. 211 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i odstąpiła od wymierzenia kary.

Tym samym orzeczeniem uniewinniono Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej „ustawą”, poprzez dokonywanie wydatków na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w (...) tytułem rekompensaty za wykonywanie usługi polegającej na zagospodarowaniu i przetwarzaniu odpadów komunalnych, z uwagi na brak w zarzucanym czynnie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy obciążono Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł na rzecz Skarbu Państwa.

W toku dotychczasowego postępowania ustalono, co następuje.

Ad 1. W dniu 23 września 2009 r. Miasto (...) podpisało umowę emisyjną w sprawie emisji obligacji z ING Bank Śląski S.A. Umowa stanowiła podstawę emisji obligacji o łącznej wartości 8.900.000 zł, w tym: seria G w kwocie 1.000.000 zł z okresem zapadalności 5 lat od daty emisji, seria H w kwocie 1.000.000 zł - z okresem zapadalności 5 lat od daty emisji. Wymagany termin płatności z tytułu wykupu obligacji serii G, H przypadał na dzień 25 listopada 2014 r. Informacje o terminie zapłaty ING Bank Śląski S.A. przekazał do Urzędu Miejskiego w (...) pismem 862/311/2014/JB z dnia 19 listopada 2014 r., które wpłynęło do Wydziału Finansowego 19 listopada 2014 r.

Zapłaty kwoty 2.000.000 zł tytułem wykupu obligacji dokonano 8 grudnia 2014 r., zaś w związku z zapłatą po upływie wymaganego terminu, w dniu 8 grudnia 2014 r. Miasto (...) zapłaciło odsetki ustawowe w kwocie 9.260,27 zł.

Zdaniem Komisji I instancji, niewykonanie do dnia 25 listopada 2014 r. zobowiązań dotyczących wykupu obligacji komunalnych w kwocie 2.000.000 zł, wynikających z umowy emisji obligacji z dnia 23 września 2009 r., stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W toku postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą Obwiniony wyjaśnił, że w czwartym kwartale 2014 r. gmina borykała się z problemami finansowymi oraz podkreślił, że dołożył należytej staranności, aby uniknąć zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych i dlatego podejmował działania o prolongację terminu.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, w opisanym stanie faktycznym spełnione zostały przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 16 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek. Zdaniem Komisji I instancji, występowanie o prolongatę terminu wykupu obligacji nie jest okolicznością eliminującą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ad 2. W dniu 24 lipca 2013 r. pomiędzy gminą - Miasto (...) a ING Bank Śląski S.A. z siedzibą w (...) zawarta została umowa nr 862/2013/00000713/00 o 1-5 letni kredyt złotowy w rachunku bankowym. Na podstawie tej umowy bank udzielił gminie kredytu do wysokości maksymalnego pułapu zadłużenia: 6.000.000 zł na okres od dnia 25 lipca 2013 r. do 15 lipca 2017 r. z przeznaczeniem wyłącznie na finansowanie wydatków bieżących nieznajdujących pokrycia w dochodach budżetu gminy. Strony postanowiły, że niezależnie od codziennej spłaty kredytu wpływającymi na rachunek kredytobiorcy środkami dochodów budżetowych, kredytobiorca dokona spłaty pozostałej do spłaty kwoty kredytu do dnia 31 grudnia każdego roku. Ponadto, zgodnie z umową, kredytobiorca przed pierwszym uruchomieniem kredytu w danym roku, zawiadomi Bank o zamiarze skorzystania z niego co najmniej 3 dni wcześniej i dostarczy wymagane przez Bank dokumenty (§ 1 umowy).

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że Obwiniony, zawierając powyższą umowę, działał na podstawie uchwały Rady Miejskiej w (...) Nr XXVII/318/12 z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2013 rok. Upoważnienie w niej zawarte pozwalało jednak na zaciągnięcie kredytu krótkoterminowego jedynie na pokrycie przejściowego deficytu w 2013 r. W uchwale tej Rada Miejska upoważniła Prezydenta do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustaliła limity zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w tym przepisie. Limit zobowiązań na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynosił 6.000.000 zł.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej poprzez zawarcie ww. umowy kredytu na okres od 25 lipca 2013 r. do 15 lipca 2017 r. naruszono art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1 oraz art. 211 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej także ufp).

Zdaniem Komisji I instancji, z treści art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp, w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów, o których mowa w art. 89 ust. 1. Stosownie do art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ufp, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a zaciągnięte kredyty z przeznaczeniem na ten cel podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. Jednak zgodnie z art. 211 ust. 1 i ust. 2 ufp, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki i jest uchwalany na rok budżetowy.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że z powyższych przepisów wynika, iż nie jest dopuszczalne zaciągnięcie kredytu na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu na okres dłuższy niż rok budżetowy.

W wyjaśnieniach złożonych przez (...) – Pierwszego Zastępcę Prezydenta Miasta (...), podniesiono natomiast, że § 1 pkt 2 umowy kredytu w związku z ust. 7 stanowił jedynie promesę i nie rodził zobowiązań finansowych. Jednak, zdaniem Komisji I instancji, zaciągnięcie zobowiązania nastąpiło poprzez zawarcie umowy o kredyt w rachunku

bankowym, z chwilą jego uruchomienia. Natomiast z wyjaśnień Obwinionego wynika, że umowa o kredyt na lata 2014, 2015 i pozostałe stwarzała jedynie możliwość ubiegania się o kredyt, natomiast nie stanowiła zobowiązania gminy do jego zaciągnięcia.

Regionalna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska Obwinionego, że umowa o kredyt była jedynie wstępną deklaracją gotowości banku do udzielenia kredytu. Komisja Orzekająca poddała analizie pisma Prezydenta Miasta (...) z dnia 16 grudnia 2013 r., 18 grudnia 2014 r., 22 grudnia 2015 r. adresowane do ING Bank Śląski S.A. i dotyczące uruchomienia środków z kredytu w rachunku bieżących. Z treści tych pism jednoznacznie wynika, że wnioski o uruchomienie składane były w oparciu o umowę Nr 862/2013/00000713/00 z dnia 24.07.2013 r. Wraz z pismami przedkładano projekty uchwał budżetowych wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach. Komisja I instancji wskazała, że w grudniu projekt budżetu na następny rok nie może być jeszcze podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Komisja stwierdziła: „Spełnienie określonych warunków wynikających z uprzednio zawartej umowy kredytowej, celem uruchomienie kolejnych środków z kredytu nie może być utożsamiane z zaciąganiem nowego zobowiązania, na co wskazują wyjaśnienia Obwinionego. Komisja orzekająca tego stanowiska Obwinionego nie podzieliła, uznając, że uruchomienie kredytu stanowiło jedynie element stosunku zobowiązaniowego powstałego wskutek zawarcia umowy kredytowej w dniu 24.07.2013 r.”. W konsekwencji, zdaniem Komisji, doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy, zgodnie z którym 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.

Komisja I instancji stwierdziła: „Obwiniony wypełnił przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przypisanie odpowiedzialności za ww. czyny Panu (...) – pełniącemu w chwili popełnienia czynów funkcję Prezydenta Miasta (...), jako kierownikowi jednostki sektora finansów publicznych, wynika z faktu podpisania umowy kredytowej z dnia 24 lipca 2013 r. (art. 15 ustawy) oraz zapłaty w dniu 8 grudnia 2014 r. odsetek w kwocie 9.260,27 zł. (art. 16 ust. 1 ustawy).”

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, „Obwiniony nie działał wprawdzie w zamiarze popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednak popełnił go w skutek niedołożenia należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach”. I następnie: „Komisja Orzekająca uwzględniła jednak wyjaśnienia Obwinionego złożone na rozprawie, z których wynika, że starał się uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych wnosząc o prolongatę wykupu obligacji. Skład Orzekający wziął również pod uwagę pozostałe okoliczności czynu, towarzyszące działaniom Obwinionego, szczegółowo opisane w wyjaśnieniach obwinionego, jak również warunki i właściwości osobiste i odstąpił od wymierzenia kary.”

Przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowiło podstawę do obciążenia go kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

Obwiniony pismem z dnia 20 czerwca 2016 r. wniósł odwołanie od powyższego orzeczenia - w części dotyczącej uznania go za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wydanemu orzeczeniu w zaskarżonej części Obwiniony zarzucił:

1. naruszenie art. 4 pkt 1 pkt 2 w zw. z art. 16, art. 19 ustawy, poprzez błędne ustalenie, że podmiotowo podlega odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
2. naruszenie art. 113 ust. 1 ustawy, poprzez rozpatrzenie wniosku o ukaranie , który nie odpowiadał ustawowym warunkom określonym w art. 110 ust. 1 pkt 4 ustawy,
3. naruszenie art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy, poprzez brak określenia sposobu popełnienia naruszenia dyscypliny za czyn opisany w art. 15 ustawy,
4. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 65 k.c., poprzez niezastosowanie reguł wykładni oświadczeń woli oraz dokonanie błędnej wykładni oświadczeń woli stron umowy,
5. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, poprzez „dokonanie błędnej interpretacji ustawowej definicji umowy kredytu, zupełne niezrozumienie charakteru zobowiązania jakim jest umowa o kredyt i jej usytuowania w obowiązującym systemie prawnym”,
6. naruszenie art. 137 ust. 2 ustawy, poprzez dokonanie błędnej oceny stanu faktycznego i prawnego sprawy w zakresie zaciągnięcia zobowiązania poprzez niewłaściwą ocenę zebranego materiału dowodowego,
7. naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy, poprzez wydanie orzeczenia, którego uzasadnienie nie zawiera odniesienia się do wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych podnoszonych w postępowaniu przed Komisją.
8. naruszenie przy orzekaniu podstawowych zasad orzekania w sprawach za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. zasady określoności czynu, zasady indywidualizacji odpowiedzialności, zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść obwinionego. Obwiniony wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zaskarżonej części i uniewinnienie od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, „ponieważ czyny nie zostały przeze mnie popełnione”.

Uzasadniając odwołanie Obwiniony podniósł następujące argumenty.

1. Co do czynu określonego w art. 16 ustawy zaznaczył, że treść uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia, „wyraźnie wskazuje, że Regionalna Komisja Orzekająca skupiła się wyłącznie na tej części postępowania (rozprawy), w której po przedstawieniu argumentów dowodzących braku odpowiedzialności po mojej stronie, wskazałem, że jeżeli Komisja przyjmie odmienną od przedstawionej interpretację sytuacji faktycznej i prawnej zapłaty odsetek i jednak uzna, że doszło do popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, to proszę o skorzystanie z dobrodziejstwa odstąpienia od ukarania. Tymczasem Regionalna Komisja Orzekająca skupiła się tylko na tych wyjaśnieniach i uczyniła z nich meritum rozstrzygnięcia sprawy.”

Obwiniony stwierdza następnie: „W trakcie rozprawy przed Regionalną Komisją Orzekającą zostały złożone obszernie wyjaśnienia, w tym również w formie pisemnej. Pomimo tego w uzasadnieniu orzeczenia Komisja w ogóle nie odniosła się do podniesionych przesłanek formalnych wyłączających moją odpowiedzialność z tytułu zapłaconych odsetek. Sentencja wydanego w sprawie orzeczenia, w tym treść uzasadnienia wskazuje że Komisja w sposób automatyczny przypisała mi odpowiedzialność, tylko z tego tytułu, że zaciągnąłem zobowiązanie wynikające z umowy emisji obligacji z dnia 23 września 2009 r. oraz ogólnej odpowiedzialności kierownika jednostki.

Naruszenie określone w art. 16 ustawy ma charakter skutkowy i odnosi się wyłącznie do uiszczonych odsetek z tytułu nieterminowego wykonania zobowiązania. Naruszeniem ładu finansów publicznych jest uiszczenie odsetek, a nie sam fakt niewykonania określonego zobowiązania. Regionalna Komisja Orzekająca nie rozstrzygnęła, czy odpowiedzialność dyscyplinarną z tego przepisu ponosi osoba , która miała w zakresie obowiązków regulowanie

zobowiązań, czy też osoba która zaciągnęła zobowiązanie. Ponadto Regionalna Komisja Orzekająca nie ustaliła, czy odsetki zostały zapłacone przez lub co najmniej za moją akceptacją, nie ustaliła także, kto wydał dyspozycję zapłaty odsetek, chociaż we wniosku o ukaranie Rzecznik jako dowód w sprawie powołał się na pismo ING Bank Śląski z dnia 19 listopada 2014r. znak pisma 862/311/2104/JB.

Powyższe w sposób jednoznaczny potwierdza, iż Komisja nie zgromadziła żadnego materiału dowodowego w sprawie, nie ustaliła, kto faktycznie wydał dyspozycję zapłaty odsetek, a pomimo tego przypisała mi winę i brak należytej staranności, jednocześnie nie określając na czym ten brak należytej staranności polegał.”

W dalszej części uzasadnienia odwołania Obwiniony podnosi: „Zasadą odpowiedzialności jest odpowiadanie za własne czyny lub zaniechania. W obecnym stanie prawnym nie ma już regulacji przewidującej ogólną odpowiedzialność kierownika jednostki. Kierownik jednostki może odpowiadać jeżeli sam dopuścił się działania niezgodnego z prawem. W przypadku przedmiotowej sprawy moja odpowiedzialność z tytułu zapłaty odsetek na skutek niewykupienia w terminie obligacji może wiązać się jedynie z zaniechaniem wypełnienia obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej. Jednakże są to już zupełnie inne czyny, podlegające innym przepisom.”

W konsekwencji, Obwiniony stwierdza, że zaskarżone orzeczenie „pozostaje w rażącej sprzeczności z podstawową zasadą indywidualizacji odpowiedzialności”.

2. Co do czynu określonego w art. 15 ustawy Obwiniony stwierdza, że czyn ten można popełnić poprzez wypełnienie znamion jednego z poniższych zachowań: zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym, zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Obwiniony podnosi, że rzecznik dyscypliny we wniosku o ukaranie nie zdefiniował, które z zachowań wskazanych w art. 15 ustawy stanowiło podstawę do postawienia zarzutu oraz nie określił sposobu popełnienia naruszenia. Zdaniem Obwinionego: „Naruszenie to ma nie tylko wymiar formalny ale i merytoryczny, bowiem złożony wniosek o ukaranie nie dawał Regionalnej Komisji Orzekającej podstaw do rozpatrzenia opisanego w ten sposób zarzutu. Zgodnie z treścią art. 110 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawowym elementem każdego wniosku o ukaranie jest precyzyjne i ściśle określenie sposobu popełnienia naruszenia, co w przedmiotowej sprawie ma wyjątkowe znaczenie, ponieważ przepis art. 15 tej ustawy rozróżnia trzy odmienne zabronione zachowania (czyny) jakie można popełnić przy zaciąganiu zobowiązań.

Brak takiego podstawowego elementu dyskwalifikował przedmiotowy wniosek i uniemożliwił jego właściwe rozpoznanie. Ponadto w przypadku takiego opisanego czynu jaki zastosował Rzecznik nie było możliwe wskazanie właściwego zachowania, które powinno mieć miejsce w okolicznościach niniejszej sprawy.”

Z tego powodu, zdaniem składającego odwołanie, „Regionalna Komisja Orzekająca nie mając prawidłowo sformułowanego zarzutu w sposób umożliwiający rozpoznanie przez nią sprawy (wniosku) winna na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust.3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnić mnie od zarzutu naruszenia dyscypliny określonego w art. 15 tej ustawy”.

Następnie Obwiniony podnosi: „Tymczasem Regionalna Komisja Orzekająca uznała wniosek za zasadny i przypisała mojej osobie odpowiedzialność za naruszenie przepisu art. 15 ustawy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazując w uzasadnieniu, że doszło do popełnienia przeze mnie czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia

określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym, z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym jak również z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych czyli, że łącznie popełniłem wszystkie trzy czyny. Wskazane naruszenie mające zarówno wymiar formalny jak i merytoryczny równocześnie godzi w podstawowe prawo każdego obwinionego do obrony.”

W dalszej części uzasadnienia odwołania Obwiniony stwierdza, że, mimo iż jego prawo do obrony zostało naruszone i „w tej sytuacji niełatwo jest odnieść się do wadliwie sformułowanego zarzutu i przypisanej mi odpowiedzialności dyscyplinarnej”, przedstawia jednak zastrzeżenia do stanowiska Regionalnej Komisji Orzekającej wyrażonego w uzasadnieniu wydanego orzeczenia.

Obwiniony kwestionuje pogląd Komisji I instancji, że zaciągnięcie zobowiązania z tytułu umowy o kredyt nastąpiło poprzez zawarcie umowy o kredyt w rachunku bankowym, a nie z chwilą jego uruchomienia, gdyż - według Komisji - uruchomienie kredytu stanowi jedynie element stosunku zobowiązaniowego powstałego wskutek zawarcia umowy kredytowej. Obwiniony stwierdza: „Takie stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej wskazuje, po pierwsze na dokonanie błędnej wykładni oświadczeń woli stron umowy nr 862/2013/00000713/00 z dnia 24 lipca 2013r., poprzez niezastosowanie reguł wykładni oświadczeń woli, po wtóre na niezrozumieniu istoty zobowiązania jakim jest umowa kredytu w świetle ustawowej definicji umowy kredytu oraz na braku zapoznania się, przeanalizowania i odniesienia się do materiału dowodowego w postaci postanowień § 1 ust. 2, ust. 5, ust. 6, ust. 7 umowy nr 862/2013/00000713/00 z dnia 24 lipca 2013 r., a także Regulaminu świadczenia na rzecz klientów korporacyjnych usług kredytowych oraz innych usług obciążonych ryzykiem kredytowym stanowiącym załącznik do umowy i mający zastosowanie w sprawach nieuregulowanych w przedmiotowej umowie.”

Obwiniony zarzuca, że RKO ustaliła treść umowy o kredyt „opierając się wyłącznie się na literalnym, dosłownym brzmieniu treści umowy, nie zaś na zamiarze, jaki towarzyszył przy składaniu oświadczeń woli, co jest sprzeczne z regułą interpretacyjną wynikającą z treści przepisu art. 65 § 2 k.c.”. Zdaniem składającego odwołanie, „stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej w zakresie przyjętej wykładni treści umowy kredytu oparte jest tylko na analizie tekstu umowy z pominięciem zachowania stron umowy na etapie jej realizacji”.

Ponadto, Obwiniony podnosi: „Regionalna Komisja Orzekająca nie uwzględniła przy przypisaniu mojej osobie odpowiedzialności, oświadczenia jakie złożyłem na rozprawie, że wolą i zamiarem strony umowy tj. Gminy (kredytobiorcy) było zaciągnięcie rocznego kredytu przeznaczonego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, co potwierdza także sposób realizacji umowy (...). Przy ustaleniu treści umowy (oświadczenia woli) zastosowanie znajdują przepisy kodeksu cywilnego, w tym art. 65 § 1 k.c., zgodnie z którym oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje. Natomiast przy interpretacji umów należy przede wszystkim badać jaki był zgodny zamiar stron oraz cel zawieranej umowy - art. 65 § 1 kodeksu cywilnego, dopiero w drugiej kolejności należy skupić się na dosłownym brzmieniu umowy - art. 65 § 2 kodeksu cywilnego. Dla ustalenia jak strony rzeczywiście pojmowały oświadczenie woli w chwili jego złożenia może mieć znaczenie także ich postępowanie po złożeniu oświadczeń (sposób wykonania umowy)”. Na poparcie swojego stanowiska Obwiniony przywołuje w dalszej części szereg orzeczeń sądowych, dotyczących wykładni art. 65 k.c.

Analiza orzecznictwa wskazuje, zdaniem Obwinionego, że „w świetle przedstawionych reguł interpretacyjnych dotyczących oświadczenia woli, nie do zaakceptowania jest stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej jakoby cel umowy nakierowany był na zaciągnięcie wieloletniego zobowiązania kredytowego wykraczającego poza rok budżetowy.”



Następnie Obwiniony poddaje analizie treść ustawy – Prawo bankowe, wskazując że: „Zobowiązania dotyczące umowy kredytu mają charakter szczególny, ponieważ sam fakt podpisania takiej umowy nie przesądza jeszcze o zaciągnięciu zobowiązania, gdyż do zaciągnięcia zobowiązania dochodzi dopiero z chwilą udzielenia kredytu. Powyższe dokładnie wynika z treści przepisu art. 69 ust. 1 ustawy Prawo bankowe. Ustawodawca wskazał w przepisie art. 69 ust. 1 Prawa bankowego, że przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu. Wobec tego zgodnie z przytoczonym przepisem art. 69 ust. 1 Prawa bankowego zobowiązanie banku polega na »oddaniu do dyspozycji« kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwoty środków pieniężnych z przeznaczeniem na określony cel. Swoistą cechą umowy kredytu jest obowiązek banku do świadczenia, którego przedmiotem jest zachowanie polegające na »oddaniu do dyspozycji kredytobiorcy« środków pieniężnych tj. umożliwienia kredytobiorcy korzystania ze środków pieniężnych.”

Zdaniem Obwinionego „przepisy Prawa bankowego a także doktryna uważają, że zaciągnięcie zobowiązania tytułem umowy kredytu następuje z chwilą uruchomienia kredytu. Również w umowie nr 862/2013/00000713/00 z dnia 24 lipca 2013r. wyraźnie wskazano na czynność udostępnienia kredytu (vide: § 1 ust. 6 umowy), a więc jego uruchomienia”. I następnie: „(...) nieprawidłowe jest zatem stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej, że zaciągnięcie zobowiązania w przypadku umowy o kredyt następuje z dniem zawarcia takiej umowy, a nie z chwilą jego uruchomienia”.

Obwiniony zwraca ponadto uwagę, że: „(...) Zobowiązanie (umowę kredytu) należy interpretować całościowo zgodnie z wolą stron które ją zawarły, ale przede wszystkim z uwzględnieniem treści innych przepisów umownych, które mogą modyfikować zakres przepisu interpretowanego, tak jak w przypadku przedmiotowej umowy. Przepisem modyfikującym treść § 1 ust. 2 umowy kredytu zakreślającym według Komisji okres zaciągniętego zobowiązania jest ust. 7 § 1 tej umowy, co wynika wprost z treści § 1 ust. 2 umowy, poprzez użycie określenia »z zastrzeżeniem ust. 7«. Ustęp 7 § 1 umowy zdanie drugie stanowi, iż Kredytobiorca przed pierwszym uruchomieniem kredytu w danym roku, zawiadomi Bank o zamiarze skorzystania z niego co najmniej 3 dni wcześniej i dostarczy wymagane przez Bank dokumenty. Do zaciągnięcia zobowiązania udzielenia kredytu na następny rok budżetowy konieczne było złożenie odrębnego oświadczenia woli w tym zakresie, a także wykazania się stosowym upoważnieniem Rady Miasta (...). Kredyt na następny rok budżetowy nie był udzielany automatycznie z racji wskazanego w umowie okresu. Każdorazowo składałem oświadczenia woli w tym zakresie. Natomiast Regionalna Komisja Orzekająca zakwestionowała moje oświadczenia woli wyrażone w piśmie z dnia 16 grudnia 2013r. (...), z dnia 18 grudnia 2014r. (...), z dnia 22 grudnia 2015r. (...), jako składane na podstawie projektu budżetu w miesiącu grudniu, co nie mogło być jeszcze podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem oświadczenia woli w zakresie uruchomienia kredytu były składane po uchwaleniu budżetu, a nie na podstawie projektu budżetu, i pomimo, że czynności podjęto w grudniu, to dotyczyły one zobowiązania przyszłorocznego.”

Obwiniony przytacza dalej art. 89 ust. 1 pkt 1 ufp, stanowiący, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać m.in. kredyty na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a zaciągnięty z tego tytułu kredyt podlega spłacie w tym samym roku, w którym został zaciągnięty. W związku z tym Obwiniony stwierdza: „Regionalna Komisja Orzekająca nie wiedząc czemu nie dostrzegła, że sporna umowa kredytu dotyczyła właśnie kredytu przeznaczonego na pokrycie

występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, taki był cel i charakter zawartej umowy. Powyższe jednoznacznie wynika z treści § 1 ust. 5 umowy, w którym Gmina (dłużnik) zobowiązała się do wykorzystania kredytu wyłącznie na finansowanie wydatków bieżących nie znajdujących pokrycia w dochodach budżetu miasta. Dalej z treści § 1 ust. 7 zdanie 1 umowy wynika, że kredyt ma być spłacony do dnia 31 grudnia każdego roku, a zatem Gmina ( dłużnik ) zobowiązała się do spłaty kwoty kredytu do dnia 31 grudnia każdego roku. Z tym też dniem wygasło zobowiązanie.

Wobec powyższego poprzez zawarcie spornej umowy kredytu nie doszło do naruszenia przepisu art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż ustawowy termin spłaty kredytu, w tym samym roku, w którym został zaciągnięty został dochowany.”

Następnie Obwiniony powołuje się na art. 212 ust. 2 pkt 1 ufp, zgodnie z którym w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów o których mowa w art. 89 ust. 1.

W tej kwestii Obwiniony podnosi: „Strony spornej umowy kredytu zgodnie z treścią § 1 ust.6 oraz § 1 ust. 7 zdanie 2 umowy w zw. z pkt 1 lit c rozdziału VII Regulamin świadczenia na rzecz klientów korporacyjnych usług kredytowych oraz innych usług obciążonych ryzykiem kredytowym, uzależniły udzielenie kredytu od działania podmiotu trzeciego, nie będącego stroną umowy tj. Rady Miejskiej w (...), polegającego na udzieleniu w uchwale budżetowej upoważnienia do zaciągnięcia kredytu przeznaczonego na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, W Regulaminie w rozdziale VII zatytułowanym »Warunki i formy udostępnienia« w pkt 1 lit c wskazano, że warunkiem udostępnienia kredytu jest przedstawienie bankowi odpisów uchwał potwierdzających udzielenie upoważnień i zgód niezbędnych do zawarcia umowy. W dalszej części tego rozdziału (pkt 3) wskazano, że jeżeli warunek dotyczący przedłożenia odpowiednich dokumentów nie zostanie spełniony bank nie uruchomi kredytu.”

I dalej: „Co istotne w sprawie z treści § 1 ust. 7 zdanie 2 umowy wynika, że kredyt może zostać udzielony dopiero po przedłożeniu dokumentów i dokonaniu oceny Banku. Wynik takiej oceny miał przesądzić, czy kredyt zostanie przyznany na wnioskowany rok.”

Wobec tego, zdaniem Obwinionego, poprzez zawarcie spornej umowy kredytu nie doszło do naruszenia przepisu art. 212 ufp, gdyż „składając każdorazowo oświadczenie woli o uruchomieniu kredytu działałem na podstawie udzielonego mi upoważnienia, co stanowiło warunek konieczny umowy kredytu”.

Do odwołania Obwiniony załączył dokument pt. „Oświadczenie” z dnia 20 czerwca 2016 r., podpisany w imieniu ING Bank Śląski Oddział w (...) oraz Gminy (...), w którego treści stwierdzono m.in, że zgodnym zamiarem stron umowy z dnia 24 lipca 2013 r. było udostępnianie Gminie (...) w okresach rocznych kredytu w rachunku bankowym, wyłącznie na sfinansowanie wydatków bieżących nie znajdujących pokrycia w dochodach budżetu miasta, przy czym „ING Bank Śląski S.A. udostępnia kredyt w rachunku bankowym na kolejny rok o weryfikacji kwoty złożonej przez Gminę dyspozycji oraz ustalonych w budżecie na dany rok kwot limitów zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na pokrycie występujących w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego”.

### **Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdziła, co następuje.**

Zaskarżone orzeczenie jest prawidłowe w odniesieniu do czynu określonego w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i w tym zakresie powinno zostać utrzymane w mocy, natomiast w zakresie czynu określonego w art. 15 ww.

ustawy zasadne jest uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy w tej części Regionalnej Komisji Orzekającej do ponownego rozpoznania.

Ad 1. Nie ma wątpliwości co do tego, że w przedmiotowej sprawie doszło do nieterminowego wykupienia obligacji komunalnych w kwocie 2.000.000 zł, wynikających z umowy emisji obligacji z dnia 23 września 2009 r. Spowodowało to po stronie gminy obowiązek zapłaty odsetek w wysokości 9.260,27 zł, które zapłacono w dniu 8 grudnia 2014 r. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności. W ustalonym stanie faktycznym stwierdzić należy, że doszło do wypełnienia znamion strony przedmiotowej zarzuconego Obwinionemu czynu.

Ponadto, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, prawidłowe jest także orzeczenie Komisji I instancji w części przypisującej odpowiedzialność Obwinionemu za opisane wyżej naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie można przy tym zgodzić się ze stanowiskiem zawartym w odwołaniu, że doszło do naruszenia zasady indywidualizacji winy i odpowiedzialności. Obwiniony jest kierownikiem jednostki w rozumieniu art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z tego względu ciężą na nim ustawowe obowiązki i odpowiedzialność z zakresu gospodarki finansowej. Zgodnie z tym przepisem, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. W świetle art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki może natomiast powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, trafne jest ustalenie, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do powierzenia obowiązków w zakresie decydowania o terminie wykupu obligacji. Decyzję w tym przedmiocie podjął zatem Obwiniony jako kierownik jednostki.

Czynem karalnym na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy jest niewykonanie zobowiązania powodujące zapłatę m.in. odsetek. Nie można zgodzić się z poglądem zaprezentowanym przez Obwinionego i jego obrońcę, że w art. 16 ustawy nie chodzi o niewykonanie zobowiązania, zaś czynem zabronionym jest sama zapłata odsetek. Nietrafnie obrońca Obwinionego wywodzi, że czynem zabronionym jest działanie w postaci zapłaty odsetek, kar, oprocentowania, gdyż to jest czyn, który godzi w ład finansów publicznych, a nie sam czyn niewykonania zobowiązania. Nie można zatem zgodzić się z poglądem, że odpowiedzialność za czyn określony w art. 16 ust. 1 ustawy odpowiedzialność ponosi osoba, która opłacała należności wynikające z odsetek. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, że zapłata odsetek jest w tym przypadku konsekwencją nieuregulowania w terminie należności głównej. Zaniechanie to rodzi obowiązek zapłaty odsetek za opóźnienie. Zapłata tych odsetek stanowi zaś realizację tego obowiązku. Zapłata odsetek była więc w niniejszej sprawie konsekwencją niewykonania zobowiązania w zakresie wykupu obligacji, a nie odrębnym czynem, z którym łączyłaby się odpowiedzialność. Zapłata odsetek (kar, opłat), o której mowa w art. 16 ustawy stanowi warunek odpowiedzialności za czyn polegający na dopuszczeniu do nieuregulowania w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych. W ten sposób należy interpretować dotychczasową konsekwentną linię orzeczniczą w tych sprawach. Nie może być zatem skuteczne powoływanie się przez obrońcę Obwinionego w toku postępowania, że dyspozycję co do uregulowania odsetek wydała inna osoba niż Obwiniony, tj. skarbnik miasta.

Dodać należy, że podnoszony w toku postępowania prowadzonego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, jak i przed Komisją I instancji fakt, że jednostka

kierowana przez Obwinionego miała w danym okresie trudności finansowe, nie może być sam w sobie dostatecznym usprawiedliwieniem stwierdzonego naruszenia. Obowiązkiem Obwinionego jako kierownika jednostki było prowadzenie gospodarki finansowej jednostki w taki sposób, aby zapewnić środki finansowe na dzień wymagalności zobowiązań i w konsekwencji, aby możliwe było uregulowanie zobowiązania. Tak też należy określić wzorzec powinnoego działania ze strony Obwinionego. W rzeczywistości wskazane zachowanie nie nastąpiło, przez co doszło do przekroczenia terminu wykupu obligacji. Działania Obwinionego, skierowane na prowadzenie rozmów z przedstawicielami banku, mające na celu korzystne dla gminy zmiany terminu wykupu obligacji, nie mogą być uznane za działania, których skutkiem byłoby uznanie, że Obwiniony dołożył należytej staranności w regulowaniu zobowiązań. Tylko w sytuacji, gdyby nie doszło do zapłaty odsetek, to wówczas nie powstałaby odpowiedzialność Obwinionego, ze względu na niewypełnienie znamion strony przedmiotowej czynu z art. 16 ust. 1 ustawy. Tak się jednak nie stało, odsetki, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, zostały zapłacone.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest m.in. zapłata odsetek. W świetle ustaleń Regionalnej Komisji Orzekającej nie budzi wątpliwości fakt, że w niniejszej sprawie doszło do niewykonania w terminie zobowiązania gminy dotyczącego wykupienia obligacji, czego skutkiem tego była zapłata odsetek w wysokości 9.260,27 zł. Wynika to wprost zarówno z sentencji orzeczenia Komisji I instancji, jak i z uzasadnienia tego orzeczenia. Opis czynu przypisanego Obwinionemu w orzeczeniu Komisji I instancji nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości co do tego, o jaki czyn chodzi i komu może być przypisana zań odpowiedzialność.

Zauważyć przy tym należy, że ze względu na kwotę długu (2.000.000 zł), odsetki naliczone za czas opóźnienia i zapłacone przez gminę osiągnęły poziom powyżej 9,2 tys. zł. Wysoka suma nie wykonanego w terminie zobowiązania, a co za tym idzie stosunkowo wysoki poziom odsetek zapłaconych przez jednostkę sektora finansów publicznych, nie pozwala uznać, że czyn ten charakteryzuje się znikomym stopniem szkodliwości dla finansów publicznych. Przeciwnie, w fakcie nieterminowego regulowania zobowiązań tkwi element szkodliwości dla finansów publicznych w stopniu wyższym niż nieznaczny. W świetle ustalonych okoliczności przedmiotowych i podmiotowych uzasadnione było przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności, przy czym Komisja I instancji odstąpiła od wymierzenia mu kary.

Powyższe okoliczności przemawiają za uznaniem odwołania w tej części za bezzasadne, co powoduje konieczność utrzymania w mocy w tym punkcie zaskarżonego orzeczenia.

Ad 2. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w części dotyczącej czynu polegającego na zaciągnięciu w dniu 24 lipca 2013 r. kredytu w wysokości 6.000.000 zł w rachunku bankowym na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu na okres od 25 lipca 2013 r. do 15 lipca 2017 r., pomimo że z uchwały Rady Miejskiej w (...) z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2013 rok wynikało upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania wyłącznie na 2013 r., nie może się ostać w obrocie prawnym. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, uzasadnienie orzeczenia nie jest przekonujące w zakresie ustalenia, że doszło do popełnienia czynu przypisanego Obwinionemu.

Bezsporne jest, że dnia 24 lipca 2013 r. pomiędzy gminą - Miasto (...) a ING Bank Śląski S.A. z siedzibą w (...) zawarta została umowa „o 1-5 letni kredyt złotowy w rachunku bankowym”. Na podstawie tej umowy bank udzielił gminie kredytu do wysokości maksymalnego pułapu zadłużenia 6.000.000 zł na okres od dnia 25 lipca 2013 r. do 15 lipca 2017 r. z przeznaczeniem wyłącznie na finansowanie wydatków bieżących niezajdujących pokrycia w dochodach budżetu gminy, przy czym strony postanowiły, że niezależnie od

codziennej spłaty kredytu wpływającymi na rachunek kredytobiorcy środkami dochodów budżetowych, kredytobiorca dokona spłaty pozostałej do spłaty kwoty kredytu do dnia 31 grudnia każdego roku. Ponadto, kredytobiorca przed pierwszym uruchomieniem kredytu w danym roku, zawiadomi Bank o zamiarze skorzystania z niego co najmniej 3 dni wcześniej i dostarczy wymagane przez Bank dokumenty. Prawidłowe jest ustalenie Regionalnej Komisji Orzekającej, że zawierając powyższą umowę Obwiniony działał na podstawie uchwały Rady Miejskiej w (...) Nr XXVII/318/12 z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2013 rok, w której zawarte było upoważnienie pozwalające na zaciągnięcie kredytu krótkoterminowego jedynie na pokrycie przejściowego deficytu w 2013 r. Limit zobowiązań na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustalono na 6.000.000 zł.

Komisja I instancji nie odniosła się w dostateczny sposób do kwestii zaciągnięcia zobowiązania przez gminę Miasto (...). Dokonana analiza stosunku prawnego kredytu nie jest wystarczająca. Należy bowiem zauważyć, że z art. 15 ustawy wynika, że 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 braku szczególnej definicji pojęcia zobowiązania w prawie finansów publicznych, pojęcie to należy rozumieć w sposób, w jakim posługuje się nim prawo cywilne. Prawo cywilne jest bowiem adekwatne dla analizy dwustronnego stosunku prawnego, w ramach którego wierzyciel może żądać spełnienia świadczenia, zaś dłużnik powinien świadczenie spełnić. Odpowiada to konstrukcji zawartej w art. 353 k.c., zgodnie z którym zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, zaś dłużnik powinien świadczenie spełnić. Komisja I instancji nie odniosła się w uzasadnieniu orzeczenia do kwestii znaczenia, w jakim występuje pojęcie zobowiązania w art. 15 ustawy. Należy zwrócić uwagę, że mowa jest w tym przepisie o „zaciągnięciu zobowiązania”. Pojawia się pytanie, na które nie odpowiedziała w sposób wyczerpujący i przekonujący Komisja I instancji, czy w przedmiotowej sprawie mieliśmy do czynienia z zaciągnięciem zobowiązania. Inaczej mówiąc, czy z faktu zawarcia tej umowy wynikał obowiązek jakiegokolwiek świadczenia ze strony gminy. Konieczność dokonania takiej analizy wynika także z faktu, że była to kwestia podnoszona przez Obwinionego w toku postępowania. Należy uwzględnić to, w jakim celu umowa kredytowa została zawarta – chodziło wyłącznie o finansowanie wydatków bieżących, nieznajdujących pokrycia w dochodach budżetu gminy w danym roku. Komisja I instancji nie dokonała wszechstronnej analizy tego zagadnienia. W ustaleniach dowodowych brak także bardzo istotnego elementu. Nie dokonano bowiem analizy (a w każdym razie nie wynika z uzasadnienia orzeczenia, aby analiza taka była dokonywana), czy z faktem zawarcia umowy związane były także jakiegokolwiek inne obowiązki finansowe po stronie gminy w stosunku do banku (opłaty, prowizje itp.), należne niezależnie od samego udzielenia kolejnych transz kredytu. Wymagało to analizy załącznika do umowy kredytowej (regulaminu), który nie został umieszczony wśród materiału dowodowego niniejszej sprawy.

Niezależnie od powyższego, wymaga bliższej analizy kwestia relacji między powstaniem stosunku prawnego związanego z zawarciem umowy kredytu a powstaniem zobowiązania, rozumianego jako skonkretyzowany obowiązek spełnienia przez dłużnika określonego świadczenia. To, że przy uruchomieniu kolejnych transz kredytu powoływano się każdorazowo na umowę z dnia 24 lipca 2013 r. nie oznacza samo przez się, że już w dacie zawarcia tej umowy doszło do zaciągnięcia zobowiązania w rozumieniu art. 15 ustawy. Gdyby tak było, to mielibyśmy do czynienia w istocie z jednym czynem, popełnionym dnia 24 lipca 2014 r., co przyjęła Komisja I instancji. Tymczasem, dług zaciągnięty z tytułu kredytu był spłacany każdorazowo do końca roku (i w tym zakresie dochodziło do spełnienia

zobowiązania w całości), przy czym w roku następnym zaciągnięte było zobowiązanie na nowo, poprzez ponowne uruchomienie kredytu. Nie jest przy tym przekonujące stanowisko Komisji I instancji, że „spełnienie określonych warunków wynikających z uprzednio zawartej umowy kredytowej celem uruchomienia kolejnych środków z kredytu nie może być utożsamiane z zaciąganiem nowego zobowiązania”. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, w każdym przypadku, gdy – przy stanie długu kredytowego w rachunku kredytowym na poziomie 0 zł – dochodzi na wniosek kredytobiorcy do wypłaty określonej sumy w ramach tej linii kredytowej, oznacza to zaciągnięcie nowego zobowiązania kredytowego. W tym świetle należy podzielić argumentację Obrońcy Obwinionego, że trudno mówić, aby oznaczało to wypłacanie kolejnych transz kredytu. Pojawia się jednak wówczas pytanie, na które zwracał uwagę na rozprawie przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, jakie znaczenie miała zawarta 24 lipca 2013 r. umowa. Nie można poprzestać tylko na stanowczym stwierdzeniu Komisji I instancji w uzasadnieniu orzeczenia, że „zaciągnięcie zobowiązania nastąpiło poprzez zawarcie umowy o kredyt w rachunku bankowym, a nie z chwilą jego uruchomienia”. Regionalna Komisja Orzekająca stwierdza w związku z tym, że „uruchomienie kredytu stanowiło jedynie element stosunku zobowiązaniowego powstałego wskutek zawarcia umowy kredytowej w dniu 24.07.2013 r.”. Stwierdzenie to nie wyjaśnia jednak istoty czynności polegającej na uruchomieniu kredytu, w kontekście ustalenia przez strony celu tej umowy oraz przy wprowadzeniu przez bank wymogu dostarczenia przez kredytobiorcę dokumentów świadczących o podjęciu w danym roku stosownej uchwały upoważniającej przez Radę Miasta. Nie można jednak przyjąć, aby uruchomienie kredytu w kolejnym roku było tylko swego rodzaju czynnością techniczną, zaś istotę zaciągnięcia zobowiązania stanowiła wyłącznie umowa z 24 lipca 2013 r. Wniosek o wypłatę sumy z rachunku kredytowego należy rozpatrywać bowiem w kategoriach czynności prawnej, będącej konsekwencją (ale nie konieczną) wcześniej zawartej umowy. Gdyby bowiem uruchomienie kredytu nigdy nie nastąpiło, to trudno byłoby mówić o zaciągnięciu zobowiązania. W tym jednak kontekście trudno zgodzić się z argumentacją składającego odwołanie, że umowa z 24 lipca 2013 r. była umową warunkową. Wprowadzenie określonych wymagań dla uruchomienia kredytu w rachunku kredytowym w danym roku jest wprawdzie warunkiem wypłaty, ale nie jest to warunek skuteczności umowy kredytowej. Istota kredytu w rachunku kredytowym jest wyrażenie przez kredytodawcę gotowości wypłaty określonej sumy kredytu, jednak decyzja w zakresie skorzystania z linii kredytowej należy jednak do kredytobiorcy. W tym kontekście nie jest dla analizy tego problemu przydatne odwoływanie się do definicji kredytu zawartej w art. 69 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe. Zgodnie z tym przepisem, przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu. W przypadku kredytu w rachunku kredytowym moment powstania stosunku zobowiązaniowego nie musi być bowiem tożsamy z chwilą zaciągnięcia zobowiązania w rozumieniu art. 15 ustawy.

W efekcie, Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że konieczna jest dalsza analiza materiału dowodowego pod kątem ustalenia, czy doszło do popełnienia zarzuconego Obwinionemu czynu (także w kontekście niewyjaśnionej kwestii ewentualnych innych zobowiązań towarzyszących zawarciu umowy z dnia 24 lipca 2013 r., o czym była wyżej mowa), w związku z tym konieczne jest uchylene orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w tej części i przekazanie jej sprawy do ponownego rozpoznania. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy konieczne będzie także zwrócenie uwagi na precyzyjny opis czynu, gdyż należy podzielić zastrzeżenie zawarte w odwołaniu, że już z orzeczenia, a nie tylko uzasadnienia,

**Sygn. akt BDF1.4800.48.2016**

powinno wynikać jednoznacznie, która z postaci czynu określonego w art. 15 ustawy wchodzi w grę w konkretnym przypadku.

Mając na uwadze powyższe GKO orzekła jak w sentencji orzeczenia.