



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2014 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Iwona Bendorf-Bundorf
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2014 r. odwołania Obwinionego Pana (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 15 listopada 2013 r., sygn. akt: (...), w zakresie w którym uznano Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 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) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na:

- zaciągnięciu zobowiązania w dniu 9 grudnia 2011 r. umową Nr (...) o kredyt złotowy w rachunku bankowym w wysokości do 12.000.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku 2012 przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym) pomimo, że upoważnienie do zaciągnięcia ww. zobowiązania Prezydent Miasta (...) uzyskał uchwałą Nr (...) Rady Miasta z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu miasta (...) na 2012 rok,
- zaciągnięciu zobowiązania w dniu 12 grudnia 2012 r. umową Nr (...) o kredyt złotowy w rachunku bankowym w wysokości do 12.000.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku 2013 przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym) pomimo, że upoważnienie do zaciągnięcia ww. zobowiązania Prezydent Miasta (...) uzyskał uchwałą Nr (...) z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu miasta (...) na 2013 rok

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych rozpatrując sprawę ustaliła, co następuje.

W dniu 18 lipca 2013 roku do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej wpłynął wniosek Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I Instancji o ukaranie (...) - Prezydenta Miasta (...) karą upomnienia. We wniosku Rzecznik zarzucił Obwinionemu naruszenie art. 15 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwanej - ustawą). Zarzuty sformułowane we wniosku Rzecznika obejmowały: naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez niedokonanie w terminie do dnia 30 grudnia 2011 r. spłaty kapitału kredytu krótkoterminowego w kwocie 4.995.000 zł, zaciągniętego na podstawie umowy Nr (...) zawartej 9 marca 2011 r., skutkiem czego była zapłata 3 stycznia 2012 r. odsetek karnych w kwocie 5.339,02 zł oraz naruszenie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, poprzez zaciągnięcie w dniu 2 stycznia 2012 r. kredytu w kwocie 5.000.000 zł z przeznaczeniem na finansowanie wydatków refundowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, pomimo braku w uchwale w sprawie budżetu miasta (...) na 2012 rok upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tego tytułu. Zawiadomienie o powyższych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożył do Rzecznika Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli.

Z kolei, w dniu 30 września 2013 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej wpłynął inny wniosek Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I Instancji o ukaranie (...) - Prezydenta Miasta (...) karą upomnienia. W tym wniosku Rzecznik zarzucił Obwinionemu naruszenie art. 15 ustawy, polegające na: zaciągnięciu zobowiązania w dniu 9 grudnia 2011 r. umową Nr (...) o kredyt złotowy w rachunku bankowym w wysokości do 12.000.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku 2012 przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym) pomimo, że upoważnienie do zaciągnięcia ww. zobowiązania Prezydent Miasta (...) uzyskał uchwałą Nr (...) Rady Miasta z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu miasta (...) na 2012 rok oraz zaciągnięcie zobowiązania w dniu 12 grudnia 2012 r. umową Nr (...) o kredyt złotowy w rachunku bankowym w wysokości do 12 000.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku 2013 przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym) pomimo, że upoważnienie do zaciągnięcia ww. zobowiązania Prezydent Miasta (...) uzyskał uchwałą Nr (...) z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu miasta (...) na 2013 rok. Zawiadomienie o powyższych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych złożył do Rzecznika Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej, działający na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa Izby.

Zastępca Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, zarządzeniem z dnia 28 października 2013 r. zdecydowała o łącznym rozpoznaniu obu spraw, na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pozostające ze sobą w ścisłym związku lub dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego przez więcej niż jedną osobę, rozpoznaje się łącznie, chyba że zachodzą okoliczności uniemożliwiające łączne rozpoznanie sprawy (okoliczności takich nie stwierdzono).

Skład Orzekający Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej, rozpoznał sprawę na rozprawie w dniu 15 listopada 2013 r., z udziałem Obwinionego (...) oraz ustanowionego przez niego pełnomocnika .

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy Regionalna Komisja Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej uznała (...) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy, polegające na:

Sygn. akt BDF1/4900/4/4/14

- zaciągnięciu zobowiązania w dniu 9 grudnia 2011 r. umową Nr (...) o kredyt złotowy w rachunku bankowym w wysokości do 12.000.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku 2012 przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym) pomimo, że upoważnienie do zaciągnięcia ww. zobowiązania Prezydent Miasta (...) uzyskał uchwałą Nr (...) Rady Miasta z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu miasta (...) na 2012 rok,

- zaciągnięciu zobowiązania w dniu 12 grudnia 2012 r. umową Nr (...) o kredyt złotowy w rachunku bankowym w wysokości do 12.000.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku 2013 przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym) pomimo, że upoważnienie do zaciągnięcia ww. zobowiązania Prezydent Miasta (...) uzyskał uchwałą Nr (...) z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu miasta (...) na 2013 rok,

i wymierzyła za te czyny karę upomnienia.

Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i pkt 7 w związku z 28 ust. 1 ustawy Regionalna Komisja Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych uniewinniła (...) od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w :

- art. 16 ust. 1 ustawy poprzez naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, polegającego na niedokonaniu w terminie do dnia 30 grudnia 2011 r. spłaty kapitału kredytu krótkoterminowego w kwocie 4.995.000 zł, zaciągniętego na podstawie umowy Nr (...) zawartej 9 marca 2011 r., skutkiem czego była zapłata 3 stycznia 2012 r. odsetek karnych w kwocie 5.339,02 zł,

- art. 15 ustawy poprzez naruszenie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, polegającego na zaciągnięciu w dniu 2 stycznia 2012 r. kredytu w kwocie 5.000.000 zł z przeznaczeniem na finansowanie wydatków refundowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, pomimo braku w uchwale w sprawie budżetu miasta (...) na 2012 rok upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tego tytułu.

Regionalna Komisja Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w uzasadnieniu wskazała m.in.:

W zakresie zarzutów dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 15 ustawy, polegających na zaciągnięciu w dniach 9 grudnia 2011 r. i 12 grudnia 2012 r. umów kredytowych w rachunku bankowym w wysokościach do

12.000.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w latach 2012 i 2013 przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bezspornym w sprawie jest to, że umowy takie zostały zawarte przez Prezydenta Miasta (...).

Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika również, że stosowne uchwały Rady Miasta (...) w sprawie uchwalenia budżetu zostały podjęte w następujących datach: budżet na rok 2012 w dniu 29 grudnia 2011 roku, natomiast budżet na rok 2013 w dniu 20 grudnia 2012 r., a więc po datach zawarcia wskazanych umów.

W podjętych uchwałach budżetowych zawarto upoważnienia dla Prezydenta Miasta (...) do zaciągnięcia zobowiązań finansowych jednorazowo do kwoty 12.000.000 zł (odpowiednio w § 11 pkt 7 i § 12 pkt 8 uchwał budżetowych).

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 15 ustawy - 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. Przepis ten został znowelizowany zmianą ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 19 sierpnia 2011 r. (i obowiązuje w tym brzmieniu od dnia 11 lutego 2012 r.) W związku z tym, że jedna z umów została zawarta w roku 2011, a po tej dacie został znowelizowany przepis, którego naruszenie Rzecznik zarzucił Obwinionemu, Regionalna Komisja Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej dokonała porównania regulacji prawnych obowiązujących w dniu działania Obwinionego z dniem orzekania, w oparciu o art. 24 ust. 1 tej ustawy, który stanowi, że jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. W wyniku tej oceny Skład uznał, że należy stosować ustawę nową albowiem poprzednia ustawa nie zawierała zapisów względniejszych dla sprawcy, a wskutek dokonanej nowelizacji wyłącznie doprecyzowano brzmienie tego przepisu poprzez dookreślenie zakresu upoważnienia.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej, w analizowanym stanie faktycznym doszło do naruszenia ładu prawnego, który wprowadza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że w art. 89 ust. 1 tej ustawy wskazano cele, które mogą być sfinansowane środkami pochodzącymi z kredytu

lub pożyczki, albo ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zgodnie z tym przepisem 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 samorządu terytorialnego;
- 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.

Jednocześnie w art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wśród elementów wymaganych w treści uchwały budżetowej wymieniono wymóg określenia przez organ stanowiący limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 tej ustawy, natomiast w ust. 2 pkt 1 tegoż art. sformułowano kompetencję dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 tej ustawy.

Z treści tych przepisów wynika jednoznacznie, że zaciąganie tego typu zobowiązań, jak m.in. kredyty, musi być poprzedzone stosownym określeniem granic właściwego upoważnienia, zaś działanie przy braku takiego upoważnienia, skutkuje zaistnieniem przesłanek odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zawartych w art. 15 ustawy.

Regionalna Komisja Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej nie podzieliła wywodów zaprezentowanych przez Pełnomocnika Obwinionego, z których miałyby wynikać, że zawarte umowy kredytowe przed faktycznym określeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań, nie wywołują skutków prawnych w postaci zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia. Należy wyraźnie podkreślić, że umowy takie są umowami o charakterze konsensualnym i wywołują określony skutek w momencie złożenia stosownych oświadczeń woli przez strony, a osoby składające je w imieniu jednostki samorządu terytorialnego winny być stosownie umocowane do działania w sposób określony w przywołanych przepisach ustawy o finansach publicznych.

Obwiniony pismem z dnia 19 grudnia 2013r. złożył do Głównej Komisji Orzekającej w

Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 15 listopada 2013 r.

Obwiniony zaskarżył na swoją korzyść pkt 1 orzeczenia, mocą którego uznany został odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy i wniósł o jego uchylenie, a następnie orzeczenie o uniewinnieniu od stawianego zarzutu.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony podkreślił, co następuje.

1. W toku postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą wskazywał, że zgodnie z treścią tychże umów, ich zawarcie nie prowadzi do automatycznego zaciągnięcia zobowiązania po stronie Miasta. Umowa rodzi bowiem po jego stronie prawo do skorzystania ze środków kredytu w czasie trwania umowy.
2. Zobowiązanie Miasta, jakim jest obowiązek zwrotu udostępnionych przez bank środków pieniężnych wraz ze stosownym wynagrodzeniem dla banku, pojawia się wraz z faktycznym skorzystaniem ze środków banku. W tej sytuacji zobowiązanie w momencie podpisania umów kredytowych po stronie Miasta nie powstało.
3. Możliwość skorzystania ze środków banku następowała w przypadku każdej z obydwu umów kredytowych dopiero od dnia 2 stycznia roku następnego po dacie ich zawarcia, a więc już po podjęciu uchwał przez Radę Miasta (...) będących źródłem upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania.
4. Dla przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a tym samym dokonania oceny prawidłowości orzeczenia wydanego przez Regionalną Komisję Orzekającą, konieczne jest stwierdzenie, czy w okolicznościach opisanych powyżej, działanie Obwinionego wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy.
5. W chwili zawarcia umów kredytowych Miasto, jako kredytobiorca, nie stawało się zobowiązane do spełnienia jakiegokolwiek świadczenia na rzecz banku, w szczególności spłaty zaciągniętego kredytu z odsetkami, a bank nie miał podstaw by jakiegokolwiek świadczenia żądać.
6. Brak jest podstaw do uznania, że zawarcie omawianych umów bez stosownego upoważnienia istniejącego w chwili ich zawarcia, stanowi zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia w rozumieniu przepisu art. 15 ustawy.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając niniejszą sprawę, uznała, co następuje.

GKO zauważyła, że nie budzi wątpliwości ustalony stan faktyczny. Obwiniony podpisał:

- w dniu 9 grudnia 2011 r. – umowę Nr (...) o kredyt złotowy w rachunku bankowym w wysokości do 12.000.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku 2012 przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym) pomimo, że upoważnienie do zaciągnięcia ww. zobowiązania uzyskał uchwałą Nr (...) Rady Miasta z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu miasta (...) na 2012 rok;
- w dniu 12 grudnia 2012 r. – umowę Nr (...) o kredyt złotowy w rachunku bankowym w wysokości do 12 000.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku 2013 przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym) pomimo, że upoważnienie do zaciągnięcia ww. zobowiązania Obwiniony uzyskał uchwałą Nr (...) z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu miasta (...) na 2013 rok.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 15 ustawy - 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. GKO zauważyła, że przepis ten został znowelizowany zmianą ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 19 sierpnia 2011 r. i obowiązuje w tym brzmieniu od dnia 11 lutego 2012 r. W związku z tym, że jedna z umów została zawarta w roku 2011, a po tej dacie został znowelizowany przepis art. 15 ustawy, GKO dokonała porównania regulacji prawnych obowiązujących w dniu działania Obwinionego oraz w dniu orzekania, w oparciu o art. 24 ust. 1 ustawy. W wyniku tej oceny GKO podzieliła pogląd Komisji I instancji, że należy stosować ustawę nową, albowiem poprzednia ustawa nie zawierała zapisów względniejszych dla sprawcy, a wskutek dokonanej nowelizacji doprecyzowano brzmienie tego przepisu poprzez dookreślenie zakresu upoważnienia.

Z uwagi na fakt, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie precyzują definicji „zobowiązania”, GKO odwołała się do przepisów kodeksu cywilnego. Zgodnie z treścią art. 353 § 1 k.c., zobowiązanie jest rodzajem stosunku cywilnoprawnego łączącego dłużnika z wierzycielem, charakteryzującym się tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien spełnić świadczenie.

Analizując przedmiotową sprawę, GKO uznała, że podstawową sprawą wymagającą rozstrzygnięcia jest to, czy podpisanie przez Obwinionego dwóch umów o kredyt złotowy w rachunku bankowym było równoznaczne z zaciągnięciem zobowiązania. W tym zakresie GKO przeanalizowała przepisy zawarte w art. 69 Prawa bankowego. Stosownie do tego przepisu, 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.

Umowa kredytu powinna być zawarta na piśmie i określać w szczególności:

- 1) strony umowy;
- 2) kwotę i walutę kredytu;
- 3) cel, na który kredyt został udzielony;
- 4) zasady i termin spłaty kredytu;
 - 4a) w przypadku umowy o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska, szczegółowe zasady określania sposobów i terminów ustalania kursu wymiany walut, na podstawie którego w szczególności wyliczana jest kwota kredytu, jego transz i rat kapitałowo-odsetkowych oraz zasad przeliczania na walutę wypłaty albo spłaty kredytu;
- 5) wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany;
- 6) sposób zabezpieczenia spłaty kredytu;
- 7) zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu;
- 8) terminy i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych;
- 9) wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje;
- 10) warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy.

Z przepisu tego, zdaniem GKO, wynika m. in. istota stosunku zobowiązaniowego oraz fakt, że nieistotne dla jego istnienia jest to, czy i w jakim zakresie kredyt zostanie wykorzystany. Zaciągnięcie zobowiązania następuje bowiem w chwili podpisania umowy, a nie w chwili rozpoczęcia realizacji wynikających z zobowiązania świadczeń, jak twierdzi

Obwiniony. Zdaniem GKO, umowy, które zostały podpisane przez Obwinionego wywołują określony skutek w momencie złożenia stosownych oświadczeń woli przez strony a osoby składające je w imieniu jednostki samorządu terytorialnego winny być stosownie umocowane do działania w sposób określony w przywołanych przepisach ustawy o finansach publicznych. Obwiniony, podpisując umowę w dniu 9 grudnia 2011 r. o kredyt złotowy w rachunku bankowym oraz w dniu 12 grudnia 2012 r. z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku 2013 przejściowego deficytu nie posiadał upoważnienia. Rada Miasta upoważniła Obwinionego do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych odpowiednio w dniu 29 grudnia 2011 r. i w dniu 20 grudnia 2012 r. W dacie podpisywania umów Obwiniony nie miał więc upoważnienia do podpisywania umów z bankiem. W sytuacjach, gdy źródłem zobowiązania jest umowa, zobowiązanie powstaje z datą jej zawarcia. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie można uniknąć w tym zakresie dysponując stosownym upoważnieniem dopiero na datę wymagalności zobowiązania

Z chwilą podpisania przez. Obwinionego ww. umów doszło więc do zaciągnięcia zobowiązań, na które nie było zgody Rady Miasta (...). Wskazanie, jako osoby odpowiedzialnej (...) - zatrudnionego w chwili popełnienia czynu na stanowisku Prezydenta Miasta (...) - wynika z faktu zawarcia w imieniu Miasta (...) umów o kredyt złotowy w rachunku bankowym w dniu 9 grudnia 2011 r. i w dniu 12 grudnia 2012 r.

W powyższym stanie faktycznym Obwiniony naruszył przepisy art. 91 ust. 1 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami, suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ww. ustawy. W uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ww. ustawy.

Powyższy czyn wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy. Nieuzyskanie wymaganego upoważnienia przed zaciągnięciem takiego zobowiązania narusza bowiem przepis dotyczący zaciągnięcia

zobowiązania. Obowiązujący, zarówno w chwili popełnienia czynu jak i obecnie, art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy.

W tym stanie prawnym, Obwiniony, będąc Prezydentem Miasta czyli organem, który wykonuje budżet, mógł zaciągnąć zobowiązanie w ramach upoważnienia udzielonego przez Radę Miasta. GKO zauważa, że jednostkom sektora finansów publicznych wolno to, na co zezwalają ustawy. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie również w orzecznictwie sądowym (np. wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r. III SA 2017/93, ONSA 1993 r. nr 4 poz. 13, wyrok NSA z dnia 20 marca 2000 r. II SA/Ka2407/99, "Finanse Komunalne" 2000 r. nr 4, s. 45-50, wyrok WSA z dnia 04.08.2010 r. Nr V SA/Wa739/10).

GKO podzieliła stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej, iż przepis art. 15 ustawy w sposób jednoznaczny wskazuje na konieczność zachowania kolejności działań przy zaciąganiu zobowiązań: najpierw upoważnienie zawarte w uchwale budżetowej, a następnie zaciągnięcie zobowiązania. Takie stanowisko było wielokrotnie prezentowane w orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej, która stwierdziła, że każde zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, nawet jeżeli takie upoważnienie zostało udzielone uchwałą budżetową w niewielkim odstępie czasu po zaciągnięciu zobowiązania.

GKO nie podzieliła stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przedstawionego na rozprawie przed GKO, że Obwiniony „(...) nie zaciągnął żadnego zobowiązania podpisując umowę z bankiem, ponieważ w tym momencie nie wykorzystywał środków, które mogły być postawione do dyspozycji dopiero w następnym roku, a więc wtedy, gdy już była przyjęta uchwała budżetowa”.

GKO nie podzieliła również stanowiska Obwinionego, iż „(...) fakty podpisania umów nie były równoznaczne z zaciągnięciem zobowiązań a jedynie stwarzały możliwość powstania takich zobowiązań w przyszłości, pod pewnymi warunkami, tj., że zostanie podjęta uchwała budżetowa z odpowiednim upoważnieniem.” Z przepisów Prawa bankowego wynika wprawdzie, iż umowa kredytu może uzależniać wypłatę przez kredytodawcę środków

pieniężnych na rzecz kredytobiorcy od spełnienia określonych przesłanek. GKO - po przeanalizowaniu podpisanych umów - stwierdziła jednak, że w obydwu podpisanych umowach brak było warunku, iż udostępnienie kredytu może nastąpić wyłącznie w przypadku przedłożenia uchwały Rady Miasta (...) zawierającej upoważnienie zarządu do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych.

W tym zakresie GKO zauważyła również, że projekt uchwały nie zawierał upoważnień do zaciągania zobowiązań. W jednej z podpisanych umów zawarto zapis, iż „udostępnienie kredytu może nastąpić (...) po przedłożeniu Uchwały Rady Miasta (...) zatwierdzającej projekt budżetu miasta (...) na rok 2013”.

W świetle przedstawionego powyżej stanu faktycznego konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Obwiniony dołożył staranności wymaganej na jego stanowisku w tej sytuacji a jeżeli nie, to jak powinien był postąpić, by nie dopuścić do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 2 ustawy - odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

W ocenie GKO, Obwiniony powinien był wstrzymać się z zawarciem ww. umów do dnia, w którym Rada Miasta (...) przyjęła budżet miasta na 2012 i 2013 r. Ze względu na fakt, iż każda z umów przewidywała ich wykonanie, czyli udzielenie kredytu począwszy od dnia 2 stycznia odpowiednio 2012 i 2013 r. - nie wystąpiła żadna okoliczność faktyczna uzasadniająca zawarcie tych umów przed uchwaleniem budżetu miasta na kolejne lata. Ponadto, od prezydenta miasta wymagać można, aby znał podstawowe przepisy dotyczące gospodarki finansowej w takim stopniu, aby mógł przewidzieć i rozpoznać skutki swojego działania. Charakter naruszonego obowiązku oraz całość okoliczności sprawy wskazują, że Obwiniony nie dochował należytej staranności wymaganej od osoby kierującej dużą jednostką samorządu terytorialnego.

GKO pragnie podkreślić również, że warunkiem stwierdzenia, iż naruszono dyscyplinę finansów publicznych nie jest jedynie wymierna, finansowa szkoda dla budżetu.

Dobrem chronionym w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest także ład prawny systemu finansów publicznych. Wszystkie naruszenia prawa określone jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych tak w dacie popełnienia przypisanych czynów jak w dacie orzekania określone w cyt. ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostały przez ustawodawcę uznane za szkodliwe dla niniejszego ładu prawnego. W rozpoznawanej sprawie stopień szkodliwości jest wyższy niż znikomy, ponieważ doszło do naruszenia bardzo istotnej normy prawnej, stanowiącej jedną z zasad gospodarki finansowej.

GKO uznała w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, iż wina Obwinionego została w przedmiotowym zakresie udowodniona i nie budzi wątpliwości. To Obwiniony, jako Prezydent Miasta podpisywał przedmiotowe umowy, a tym samym zaciągał zobowiązania z naruszeniem przepisów obowiązującego prawa.

Główna Komisja Orzekająca, poddała analizie rodzaj wymierzonej Obwinionemu kary. Główna Komisja Orzekająca wyraża przekonanie, że orzeczona najniższa z kar, jest adekwatna do popełnionego czynu i uwzględnia wszystkie okoliczności mające wpływ na jej wymiar. Zdaniem GKO, przyczyni się do kształtowania właściwej postawy, powinna skutecznie przeciwdziałać popełnieniu przez Obwinionego naruszeń dyscypliny finansów publicznych w przyszłości oraz wytworzy przekonanie, że naruszenie ustalonego porządku prawnego spotyka się z odpowiednią reakcją. Utrzymując orzeczenie w zakresie wymiaru kary, GKO uwzględniła także, że doszło do podjęcia uchwał budżetowych zawierających upoważnienia do zaciągnięcia przedmiotowych zobowiązań oraz, że pomiędzy zaciągnięciem zobowiązań a podjęciem uchwał upłynął niewielki okres czasu, tj. – odpowiednio 20 i 8 dni.

Po przeprowadzeniu wnikliwej analizy stanu faktycznego i prawnego, biorąc pod uwagę okoliczności, o których mowa wyżej, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.