

## ORZECZENIE

### Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, 19 października 2023 r.

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

|                        |              |                              |
|------------------------|--------------|------------------------------|
| <b>Przewodniczący:</b> | Członek GKO: | <b>Przemysław Szelerski</b>  |
| <b>Członkowie:</b>     | Członek GKO: | <b>Krzysztof Sobieski</b>    |
|                        | Członek GKO: | <b>Marcin Kotlarz (spr.)</b> |
| <b>Protokolant:</b>    |              | <b>Danuta Gzyra</b>          |

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Robert Wydry**,

po rozpoznaniu na rozprawie 19 października 2023 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę w imieniu Obwinionego (...)– (...), pełniącego w czasie zarzuczonego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie o sygn. akt RKO-521/69/21, którym to orzeczeniem Komisja I instancji uznała Obwinionego za winnego naruszenia w dniu 15 maja 2019 r. dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 15 ust. 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>1</sup> polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową przez zawarcie przez Gminę (...) z (...) Bank (...) umowy poręczenia na mocy której Gmina poręczyła za zobowiązanie gminnej spółki (...) do kwoty 16.197.000 zł wynikające z umowy o kredyt nieodnawialny nr 1708/114/2019, pomimo braku stosownego upoważnienia do udzielania poręczeń ze strony Rady Miejskiej w (...) dla Burmistrza Miasta i

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289, z późn. zm. oraz z 2023 r. poz. 1030 i 1532) – zwanej dalej uondfp

Gminy (...), co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym<sup>2</sup> w związku z art. 94 i art. 212 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup>.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary, natomiast obciążyła go kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 443,46 zł.

## **orzeka**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji I instancji w zaskarżonym zakresie.**

## **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**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie (zwana dalej „Komisją” lub „RKO”), po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 listopada 2022 r. wniosku o ukaranie z 22 grudnia 2021 r. sygn. akt RDFP-510.55.2021, przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, orzeczeniem z 28 listopada 2022 r., sygn. akt RKO521/69/21:

- 1) na podstawie art. 135 ust. 1 uondfp uznała Obwinionego odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ust. 1 tej ustawy, polegające na zaciągnięciu w dniu 15 maja 2019 r. zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową, w następstwie zawarcia przez Gminę (...) z (...) Bank (...) umowy poręczenia, na mocy której Gmina poręczyła za zobowiązanie gminnej spółki (...). do kwoty 16.197.000 zł, wynikające z umowy o kredyt nieodnawialny nr 1708/114/2019, pomimo braku stosownego upoważnienia do udzielania poręczeń ze strony Rady Miejskiej w (...) dla Burmistrza Miasta i Gminy (...), co stanowiło naruszenie

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn.zm.)

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 i 1273)

art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym (dalej „usg”)w związku z art. 94 i art. 212 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych,

- 2) na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 uondpf umorzyła postępowanie w sprawie naruszenia przez Obwinionego w dniu 16 stycznia 2019 r. dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 1 uondfp, polegającego na przeprowadzeniu inwentaryzacji środków pieniężnych na rachunkach bankowych według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., która nie doprowadziła do ujawnienia różnicy w kwocie 3.034,06 zł pomiędzy wartością środków pieniężnych zaewidencjonowaną w księgach rachunkowych budżetu Gminy na koncie 133 - Rachunek budżetu (10.210.081,04 zł), a stanem środków pieniężnych wynikającym z otrzymanych z banku potwierdzeń sald (10.207.046,98 zł), co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 94 i art. 27 ustawy o rachunkowości<sup>4</sup>;
- 3) na podstawie art. 36 uondpf odstąpiła od wymierzenia kary;
- 4) na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 443,46 zł.

Powyższe orzeczenie zostało wydane w wyniku wniesienia przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosku o ukaranie z 22 grudnia 2021 r. sygn. akt RDFP-510.55.2021.

RKO ustaliła, iż Obwiniony pełnił w czasie popełnienia zarzucanych mu czynów funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...), a tym samym jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych należy do kręgu podmiotów odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp.

W odniesieniu do czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, określonego w art. 15 ust. 1 uondfp Komisja ustaliła, iż w dniu 15.05.2019 r. Gmina (...) zawarła z (...) Bank (...) umowę poręczenia, na mocy której Gmina poręczyła za zobowiązanie gminnej spółki (...). do kwoty 16.197.000,00 zł., wynikające z umowy o kredyt.

Zawarcie przedmiotowej umowy poręczenia wiązało się z uprzednio zawartymi przez Gminę zobowiązaniami. W dniu 14.09.2018 r. Gmina udzieliła poręczenia za obligacje spółki (...), które spółka zastąpiła poręczonym przez Gminę w dniu 15.05.2019 r. kredytem, udzielonym

---

<sup>4</sup> ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.)

spółce w tej samej wysokości co wartość obligacji i przeznaczonym na spłatę zobowiązań, wynikających z emisji obligacji. Pierwotnie udzielone poręczenie w 2018 r. mieściło się w limicie poręczeń, zawartym w stosownej uchwale Rady Miejskiej, było również ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy (...) obowiązującej w 2019 r. Brak było jednakże uchwały, upoważniającej do udzielenia przedmiotowego poręczenia w 2019 r. W związku z powyższym Komisja uznała Obwinionego winnym zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową, wskutek naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i usg w związku z art. 94 i art. 212 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych.

Jednocześnie Komisja odstąpiła od wymierzenia kary na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp, biorąc pod uwagę fakt, że zawarcie umowy poręczenia kredytu z 15.05.2019 r. było kontynuacją wcześniej udzielonego w 2018 r. poręczenia obligacji tej samej spółce S(...), w tej samej wysokości. Pierwotnie udzielone poręczenie mieściło się również w limitach zawartych w uchwale Rady Gminy (...) na rok 2018 i było ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej, a poręczenie udzielone w dniu 15.05.2019 r. nie wykreowało żadnego nowego zobowiązania czy obciążenia dla budżetu Gminy. Tym samym, w ocenie RKO, Obwiniony mógł działać w błędnym przekonaniu, że posiada upoważnienie do zawarcia umowy poręczenia w 2019 r. Dodatkowo za odstąpieniem od wymierzenia kary przemawiał fakt dotychczasowej niekaralności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wzorowe spełnianie obowiązków zawodowych.

Jednocześnie RKO uznała, że działanie Obwinionego wynikało z braku dochowania należytej staranności a okoliczność, że działał on w zaufaniu, iż zawierana umowa poręczenia jest jedynie kontynuacją udzielonego w roku 2018 poręczenia tej samej kwoty, temu samemu podmiotowi, może w pewnym stopniu usprawiedliwiać działanie Obwinionego, ale nie stanowi o wyłączeniu winy.

W odniesieniu do czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 1 uondfp, polegającego na przeprowadzeniu inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, z uwagi na niską wartość nieujawnionej w wyniku inwentaryzacji różnicy (3034,06 zł.) Komisja uznała, że stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych był znikomy, co na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 uondfp uzasadniło umorzenie postępowania w tym zakresie.

Pismem z 11.01.2023 r. Obwiniony reprezentowany przez profesjonalnego obrońcę wniósł odwołanie, zaskarżając orzeczenie w części dotyczącej uznania Obwinionego winnym zarzucanego mu czynu z art. 15 ust. 1 uondfp, odstąpienia od wymierzenia kary w związku z tym czynem, na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp oraz obciążenia Obwinionego kosztami postępowania, na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp.

Obrońca Obwinionego wniósł o jego uniewinnienie, ewentualnie uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części i skierowanie do ponownego rozpoznania, ewentualnie o umorzenie postępowania.

Orzeczeniu RKO zarzucono:

1. dokonanie przez Komisję błędnej oceny stanu faktycznego i przyjęcie, że Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 ust. 1 uondfp,
2. podjęcie rozstrzygnięcia bez dokonania wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, czym naruszono art. 89 ust. 2 uondfp,
3. naruszenie postanowień art. 76 ust. 3 uondfp, poprzez rozstrzygnięcie wątpliwości na niekorzyść Obwinionego,
4. brak spójności sentencji orzeczenia z uzasadnieniem,

przypisanie Obwinionemu winy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pomimo braku stosownych do tego przesłanek i w efekcie naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp.

Uzasadniając powyższe zarzuty podniesiono, iż zawarcie umowy w dniu 15.05.2019 r. nie wykreaowało żadnego nowego obciążenia dla budżetu Gminy (...). Dokonana czynność prawna była wciąż poręczeniem udzielonym na podstawie dotychczasowych upoważnień, a także w oparciu o obowiązujące umocowanie w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Niezmienne pozostały, w stosunku do zobowiązań wynikających z umowy z 14.09.2018 r., harmonogram potencjalnych spłat poręczonych kwot, podmiot i cel poręczenia. Zmieniono jedynie rodzaj poręczanego zobowiązania. Obwiniony działał ponadto w najlepszym przekonaniu, iż posiada stosowne umocowanie do zawarcia umowy, będącej kontynuacją poprzedniego zobowiązania, w czym utwierdzała go także złożona przez Skarbnika Gminy (...) kontrasygnata.

Ponadto, zdaniem Obwinionego, jego działania nie miały negatywnych skutków dla budżetu Gminy, gdyż skutki poręczenia i tak były przewidziane w stosownych uchwałach Rady. Tym samym nawet gdyby uznać, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, szkodliwość czynu była znikoma, co powinno skutkować umorzeniem postępowania w związku z dyspozycją przepisu art. 78 ust. 1 pkt 7 uondfp.

Ponadto, w ocenie Obwinionego, RKO odniosła się w niewielkiej, szczątkowej części do argumentów podniesionych przez Obwinionego w toku postępowania, co powoduje, że materiał dowodowy nie został rozpatrzony w sposób wszechstronny.

**Mając na uwadze powyższe, Główna Komisji Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej także „GKO”), po rozpoznaniu sprawy na rozprawie 19 października 2023 r. stwierdza, co następuje.**

Stan faktyczny został ustalony w toku postępowania przed organem I instancji na podstawie materiału dowodowego, który GKO uznaje za wiarygodny i kompletny w zakresie, który pozwala na ustalenie faktów istotnych dla meritum rozstrzygnięcia. Fakty, stanowiące podstawę orzeczenia RKO, nie były również przez strony kwestionowane.

Jednocześnie GKO uznała, biorąc pod uwagę treść art. 24 ust. 1 uondfp, że przepisy obowiązujące w czasie popełnienia przez Obwinionego czynu nie były dla niego względniejsze. Tym samym w sprawie znalazły zastosowanie przepisy obowiązujące w czasie orzekania.

Odnosząc się do zarzutu błędnego przyjęcia, że Obwiniony dopuścił się deliktu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp, GKO wskazuje, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i usg, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym. Ponieważ brak było uchwały Rady Gminy (...), która upoważniałaby do zawarcia przedmiotowej umowy poręczenia kredytu z 15.05.2019 r., doszło do naruszenia dyspozycji powołanego art. 18 ust 2 pkt 9 lit. i usg, a w konsekwencji naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ust. 1 uondfp.

Główna Komisja Orzekająca nie podziela zarzutu błędnej oceny stanu faktycznego, wynikającej zdaniem Obwinionego z faktu, że sporna umowa poręczenia była wciąż

poręczeniem udzielonym na podstawie dotychczasowych upoważnień. Wskazana norma art. 18 ust 2 pkt 9 lit. i usg nie pozostawia bowiem wątpliwości, że zobowiązania wynikające z udzielanych poręczeń muszą wynikać z uchwały rady gminy na dany rok budżetowy, co w realiach sprawy nie miało miejsca. Podnieść również należy, iż przedmiotowy przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i powołanej usg nie ma jedynie charakteru formalnego, lecz poprzez określenie podziału kompetencji pomiędzy organami gminy umożliwia realizację zasady przejrzystości finansów publicznych. Zasada ta w tym wypadku doznała uszczerbku, także biorąc pod uwagę fakt, że wbrew argumentom Obwinionego, zawarta przez niego umowa poręczenia z 15.05.2019 r. wykreowała formalnie i jakościowo inne zobowiązanie, niż zaciągnięte w 2018 r., o potencjalnie innych skutkach finansowych dla Gminy.

Jak wynika z ustaleń przedstawionych na str. 100 - 102 Protokołu kontroli kompleksowej Miasta i Gminy (...) z 26.02.2021 r. (w aktach sprawy), umową poręczenia z 15.05.2019 r. wydłużono niemalże o rok okres, w którym poręczenie wiązało Gminę. Zgodnie bowiem z umową poręczenia z 14.09.2018 r., miała ona obowiązywać od 01.01.2019 r. do 31.12.2027 r., co odpowiada okresowi przyjętemu w Wieloletniej Prognozie Finansowej. W Prognozie tej założono, iż rok 2027 będzie ostatnim okresem, w którym Gmina poręcza za zobowiązania Emitenta (a nie Kredytobiorcy). Natomiast umową poręczenia z 15.05.2019 r. wydłużono okres związania gminy umową poręczenia o niemalże 12 miesięcy, do 10.12.2028 r.

GKO zwraca uwagę, iż kredyt jest instrumentem o innym stopniu i rozkładzie ryzyka niż obligacje, których emisja może wiązać się z odpowiedzialnością poręczyciela jedynie w określonych i znanych z góry terminach, na które przypada termin wykupu obligacji. Terminy te zostały uwzględnione w Wieloletniej Prognozie Finansowej, która nie przewiduje odpowiedzialności gminy z tytułu konieczności jednorazowego pokrycia kwoty poręczenia w pełnej wysokości. Przedmiotową prognozą określono limity kwot poręczeń w poszczególnych latach, które wahały się od 254 000 zł. w 2019 r., do 3.142.000 zł. w 2027 r. W żadnym z tych okresów nie dopuszczono możliwości jednorazowej spłaty całej poręczonej kwoty w wysokości 16.197.000 zł. Taka sytuacja może mieć natomiast miejsce w przypadku zaciągniętego przez gminną spółkę kredytu, np. w związku z niedotrzymaniem przez nią warunków kredytowania, lub negatywną oceną zdolności kredytowej, dokonaną przez bank na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy Prawo bankowe<sup>5</sup>. Powyższe okoliczności

---

<sup>5</sup> ustawa z 28 października 2018 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324ze zm.)

wykluczają możliwość uznania, że przedmiotowe umowy poręczeń dotyczą tego samego zobowiązania a Obwiniony działał w granicach udzielonego mu umocowania.

GKO nie kwestionuje, że zamiana obligacji na kredyt wraz pochodnymi umowami poręczenia, zawartymi przez Gminę, mogła być per saldo rozwiązaniem ekonomicznie zasadnym.

Jednakże organ stanowiący i kontrolny gminy nie może być pozbawiony możliwości uprzedniej weryfikacji zawieranej umowy poręczenia, także biorąc pod uwagę warunki umowy pierwotnej, dotyczącej zaciągnięcia kredytu oraz wynikającego z niej ryzyka dla gminnej spółki i poręczającego. Działanie Obwinionego, który zawarł umowę poręczenia, nie znajdującą oparcia w uchwale Rady Gminy na rok 2019 r., taką weryfikację ex ante uniemożliwiło.

Odnosząc się do zarzutów braku wszechstronnego rozpatrzenia przez RKO materiału dowodowego, braku spójności sentencji orzeczenia z uzasadnieniem oraz zarzutu rozstrzygnięcia wątpliwości na niekorzyść Obwinionego GKO wskazuje, iż formułując powyższe zarzuty Obwiniony, reprezentowany przez profesjonalnego obrońcę, nie wskazał, jakie konkretnie wątpliwości zostały rozstrzygnięte na niekorzyść Obwinionego i dlaczego sentencja orzeczenia organu I instancji ma być niespójna z uzasadnieniem. Pomocniczo można dodać, że - jak wskazał Sąd Apelacyjny (...) - „to po stronie obrońcy leży obowiązek wykazania, dlaczego nie zgadza się z zaskarżonym orzeczeniem, jak też przedstawienia rzeczowej w tym przedmiocie argumentacji. Kwestionowanie ustaleń Sądu I instancji nie może ograniczać jedynie do bardzo ogólnych stwierdzeń”<sup>6</sup>. Nie jest również wystarczające ogólne wskazanie obrońcy Obwinionego, iż RKO odniosła się w niewielkiej części do argumentów podniesionych przez Obwinionego w toku postępowania. Argumenty rzekomo pominięte przez organ powinny być wyszczególnione przez profesjonalnego obrońcę, który postawił zarzut ich pominięcia. Nie jest bowiem dopuszczalne odwoływanie się w środku odwoławczym jedynie w ogólny sposób do treści pism procesowych, jakie zostały złożone w toku postępowania<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Wyrok SA w Warszawie z 18.7.2018 r., II Aka 122/18, Legalis, analogicznie SA w Białymstoku w wyroku z 11.2.2015 r., II Aka 242/14, Legalis; podobnie SA w Gdańsku w wyroku z 17.12.2013 r., II Aka 361/13, Legalis

<sup>7</sup> Porównaj pomocniczo wyrok SA w Krakowie z 17.12.2013 r., II Aka 161/13, Legalis

Niezależnie od powyższych braków odwołania, GKO nie podziela podnoszonych w tym zakresie zarzutów Obwinionego. W ocenie organu odwoławczego, Regionalna Komisja Orzekająca nie rozstrzygała nie dających się rozstrzygnąć wątpliwości na niekorzyść Obwinionego, gdyż takowych w sprawie nie było, a ustalone fakty nie były przez strony kwestionowane. W zakresie istotnym dla przedmiotu rozstrzygnięcia rozważono wszystkie argumenty, które mogły mieć znaczenie dla jego meritum. Również uzasadnienie przedmiotowego orzeczenia nie zawiera braków, które uniemożliwiałyby odtworzenie przesłanek zapadłego rozstrzygnięcia organu I instancji.

GKO nie zgadza się również z argumentacją Obrońcy Obwinionego, że działania Obwinionego nie miały negatywnych skutków dla budżetu Gminy, a skutki nieprawidłowości były znikomo szkodliwe dla finansów publicznych, co powinno skutkować umorzeniem postępowania. Jak już zostało podniesione wcześniej, zawarta przez Obwinionego umowa poręczenia z 15.05.2019 r. wykreowała formalnie nowe zobowiązanie niż zaciągnięte w 2018 r., o potencjalnie innych skutkach finansowych dla Gminy. Przede wszystkim jednak Obwiniony naruszył ważne obowiązki, nie respektując kompetencji organu uchwałodawczego i to w sytuacji, w której obowiązujące przepisy nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Dlatego też - w ocenie GKO - w przedmiotowej sprawie nie można uznać znikomej szkodliwości popełnionego czynu.

Jednocześnie GKO zauważa, że Komisja I instancji zasadnie przypisując Obwinionemu odpowiedzialność nie mogła potraktować go łagodniej niż odstępując od wymierzenia kary, zastosowała bowiem na korzyść Obwinionego nadzwyczajną instytucję, określoną w art. 36 ust. 1 uondfp.

Konsekwencją przypisania odpowiedzialności jest obciążenie Obwinionego zryczałtowanymi kosztami postępowania, na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.