

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Sygn. akt BDF1.4800.108.2023

Warszawa, 31 października 2024 r.

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Wojciech Robaczyński (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Robert Lizak
	Członek GKO:	Marcin Kotlarz
Protokolant:		Danuta Gzyra

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 października 2024 r. odwołania wniesionego przez **Obwinionego J.** (zam. (...)) – pełniącego w czasie zarzuconego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie z 29 czerwca 2023 r., sygn. akt: 4010/9/2023, którym Komisja I instancji uznała Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

1. **art. 11 ust. 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹ polegającego na dokonaniu w dniu 6 maja 2021 roku wydatku z tytułu wypłaty pożyczki krótkoterminowej w kwocie 41.692 zł dla Parafii (...) w (...) z przeznaczeniem na spłatę pożyczki zaciągniętej przez ww. Parafię w (...) z naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych²;
2. **art. 5 ust. 1 pkt 3** uondfp polegającego na niezgodnym z art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz z postanowieniami uchwały Nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie (...) lub jej jednostkom podległym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg umorzeniu pożyczki krótkoterminowej w kwocie 41.692 zł dla Parafii (...) w (...).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu J. karę nagany oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 443,45 zł,

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104) – zwana dalej „uondfp”

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2024 poz. 1530)

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z 29 czerwca 2023 r. (sygn. akt 4010/9/2023) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie, zwana dalej „Komisją I instancji” lub „RKO”, uznała Obwinionego J., w czasie popełnienia zarzucanych czynów Wójta Gminy (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego:

1. w art. 11 ust. 1 uondfp, polegającego na dokonaniu 6 maja 2021 r. wydatku z tytułu wypłaty pożyczki krótkoterminowej w kwocie 41.692 zł dla Parafii (...) w (...), z przeznaczeniem na spłatę pożyczki zaciągniętej przez ww. Parafię w Wojewódzkim Funduszu (...) z naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zwanej dalej „ufp”;
2. w art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp, polegającego na niezgodnym z art. 59 ust. 1 ufp oraz z postanowieniami uchwały Nr (...) Rady Gminy (...) z 29 grudnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie (...) lub jej jednostkom podległym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg umorzeniu pożyczki krótkoterminowej w kwocie 41.692 zł dla Parafii (...) w (...).

Komisja I instancji na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 uondfp wymierzyła Obwinionemu karę nagany oraz na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp orzekła zwrot na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 443,45 zł.

W toku postępowania ustalono, że Urząd Gminy (...) jest jednostką budżetową Gminy (...), o której mowa w art. 11 ufp. Parafia (...) w (...) pismem z dnia 5 marca 2021 roku wystąpiła do Wójta Gminy (...) z prośbą o udzielenie pożyczki krótkoterminowej na ochronę zabytków w Parafii (...) w (...) na 2021 r. w kwocie 41.692 zł z terminem spłaty do końca 2021 r., z przeznaczeniem na spłatę pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu (...) w (...) na wkład własny związany z realizacją projektu pn. „Termomodernizacja kościoła parafialnego i Centrum Kultury w (...)”. Jak wynika z umowy pożyczki Nr (...) zawartej w dniu 21 sierpnia 2013 roku między Parafią (...) w (...) jako pożyczkobiorcą a Wojewódzkim Funduszem (...) w (...) jako pożyczkodawcą działającym na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska pożyczka pieniężna długoterminowa

w kwocie 622.451,80 zł została udzielona na dofinansowanie zadania z dziedziny ochrony środowiska i gospodarki wodnej p.n. „Termomodernizacja kościoła parafialnego i Centrum Kultury w (...)”. Dofinansowane zadanie w kwocie 2.116.609,94 zł miało być zrealizowane w terminie do dnia 30 maja 2014 roku. Spłata pożyczki miała nastąpić w ratach kwartalnych poczynszu od dnia 30 czerwca 2014 roku do dnia 30 czerwca 2023 roku w kwocie 16.823 zł każda.

Uchwałą Nr (...) z dnia 22 kwietnia 2021 r. Rada Gminy (...) postanowiła udzielić ze środków budżetu Gminy (...) na 2021 rok nieoprocentowanej pożyczki krótkoterminowej dla Parafii (...) w (...) nr 248 w wysokości 41.692 zł na realizację zadania „Termomodernizacja kościoła parafialnego i Centrum Kultury w (...) - ocieplenie stropu zewnętrznego, uszczelnienie okien, modernizacja systemu grzewczego”. Spłata pożyczki miała nastąpić do 17 grudnia 2021 r. Szczegółowe warunki miały być określone w umowie pożyczki. Komisja I instancji zauważyła, że Rada Gminy podjęła zatem decyzję o udzieleniu pożyczki na zadanie dotyczące ochrony środowiska. Na podstawie wskazanej uchwały, Wójt Gminy (...) zawarł z Parafią 29 kwietnia 2021 roku umowę pożyczki krótkoterminowej nieoprocentowanej w kwocie 41.692 zł z przeznaczeniem nie na realizację zadania z zakresu ochrony środowiska lecz na spłatę pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu (...) w (...) na realizację zadania w zakresie ochrony zabytków pn. „Termomodernizacja kościoła parafialnego i Centrum Kultury w (...) - ocieplenie stropu zewnętrznego, uszczelnienie okien, modernizacja systemu grzewczego”.

Kwota pożyczki krótkoterminowej została przekazana z rachunku Urzędu Gminy (...) 6 maja 2021 roku w kwocie 41.692 zł na rachunek Parafii (...) w (...).

Parafia (...) w (...), pismem z 23 listopada 2021 r. zwróciła się do Wójta Gminy (...) o umorzenie udzielonej pożyczki krótkoterminowej w kwocie 41.692 zł, uzasadniając to koniecznością gromadzenia środków finansowych na realizację następujących inwestycji: przebudowa stodoły, dalsza termomodernizacja kościoła i fotowoltaika, budowa Groty solnej Matki Bożej, zakup działek w wyniku scalenia gruntów, inne drobne prace m.in. związane z ogrzewaniem kościoła, remontem okresowym kaplicy.

Z protokołu Nr (...) z sesji Rady Gminy (...) z 30 listopada 2021 r. wynika, że Wójt Gminy (...) wystąpił z wnioskiem o włączenie do porządku obrad sprawy podjęcia uchwały w sprawie umorzenia pożyczki dla Parafii (...) w (...). Rada Gminy w (...) uchwałą Nr (...) z 30 listopada 2021 r. wyraziła zgodę na umorzenie pożyczki krótkoterminowej dla Parafii (...) w (...) w kwocie 41.692 zł. W podstawie prawnej podjętej uchwały przywołano przepis art. 59 ust. 1 ufp oraz § 2 ust. 2 pkt 5 i § 7 uchwały Nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie (...) lub jej jednostkom podległym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg. Z uchwały tej wynika, że na wniosek dłużnika może być umarzana należność pieniężna gdy sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika lub sąd umorzył postępowanie upadłościowe oraz gdy zachodzi ważny interes dłużnika lub interes społeczny. Wniosek o umorzenie należności złożony przez dłużnika powinien być

należycie uzasadniony. Umorzenie należności może nastąpić tylko wówczas, gdy zastosowanie innej ulgi przewidzianej w tej uchwale tj. odroczenie spłaty należności pieniężnej lub rozłożenie spłaty na raty jest niemożliwe lub niewystarczające. Do umarzania, odraczania terminu spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych uprawniony jest Wójt Gminy (...). W przypadku gdy umorzenie następuje z urzędu właściwą jest forma jednostronnego oświadczenia woli, a w przypadku umorzenia należności na wniosek dłużnika, właściwą jest forma pisemnego porozumienia.

Obwiniony pismem z dnia 6 grudnia 2021 roku znak (...) poinformował proboszcza Parafii (...) w (...), że uchwałą Nr (...) Rady Gminy (...) umorzyła udzieloną Parafii pożyczkę krótkoterminową w kwocie 41.692 zł.

Komisja I instancji stwierdziła, że Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może udzielać pożyczek. Udzielenie pożyczki przez gminę jest czynnością z zakresu prawa cywilnego unormowaną w art. 720-724 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³, zwanej dalej „kc”. Zgodnie z art. 262 ust. 1 i 2 ufp, czynności prawnych polegających na udzielaniu pożyczek w gminie dokonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, zwanej dalej „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. Kompetencję do udzielania, pożyczek krótkoterminowych, tj. pożyczek udzielanych i spłacanych w danym roku budżetowym posiada zatem wójt gminy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 usg, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ochrony środowiska i przyrody, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. RKO stwierdziła, że zadania gminy w zakresie ochrony środowiska oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami regulują przepisy szczególne zawarte w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵, w powiązaniu z zadaniami gminy określonymi w art. 7 ust. 1 pkt 9 usg, oraz w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w powiązaniu z art. 7 ust. 1 pkt 1 usg. Ustawy te określają, jakie konkretne zadania należą do zadań gminy lub określają katalog zadań, które mogą być wspierane przez gminę. Z przepisów tych nie wynika możliwość finansowania zobowiązań podmiotów z tytułu wcześniej zaciągniętych przez nie pożyczek i kredytów. Cel natomiast udzielonej przez Obwinionego pożyczki nie dotyczył ani zadań z zakresu ochrony środowiska, ani zadań z zakresu ochrony zabytków. Pożyczka udzielona przez Obwinionego miała stanowić źródło spłaty pożyczki zaciągniętej przez pożyczkobiorcę w Wojewódzkim Funduszu (...). Podpisana przez Obwinionego umowa pożyczki jednoznacznie wskazywała że celem jej udzielenia jest spłata zobowiązania pożyczkobiorcy i nie odpowiadała celowi wskazanemu w uchwale organu stanowiącego w sprawie udzielenia pożyczki Parafii (...) w (...).

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024, poz. 1061)

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

⁵ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292)

Zgodnie z art. 44 ust. 2 ufp jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Obwiniony dokonując wydatku poprzez wypłatę Parafii kwoty pożyczki na cel nie odpowiadający zadaniom publicznym realizowanym przez gminę, wyczerpał znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 uondfp. Zgodnie z tym przepisem ustawy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Zatwierdzenie przez Obwinionego do wypłaty kwoty pożyczki udzielonej z naruszeniem obowiązujących przepisów stanowiło dokonanie wydatku. Wydatkowanie oznacza bowiem czynność polegającą na spowodowaniu (wydaniu dyspozycji) dokonania rzeczywistego wypływu środków finansowych z jednostki, w postaci gotówkowej bądź przelewu bankowego.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 i 2 ufp w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg. Zasady umarzania należności cywilnoprawnych Rada Gminy w (...) określiła w cytowanej uchwale Nr (...) z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie (...) lub jej jednostkom podległym, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg. Jak wynika z § 5 ust.1 tej uchwały, podmiotem wyłącznie uprawnionym do umorzenia należności cywilnoprawnej należnej Gminie (...) jest wójt gminy. Podjęta zatem uchwała Nr (...) Rady Gminy (...) w sprawie umorzenia pożyczki dla Parafii (...) w (...), jako wydana z naruszeniem art. 59 ust. 1 ufp oraz z naruszeniem regulacji własnych dotyczących zasad umarzania należności cywilnoprawnych, nie wywołała skutków prawnych. Z tych względów skuteczną decyzję w sprawie umorzenia udzielonej Parafii (...) w (...) pożyczki podjął Obwiniony. Decyzja Obwinionego w tym przedmiocie została podjęta niezgodnie z regulacjami wprowadzonymi przez Radę Gminy (...) na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 ufp. Zgodnie bowiem z § 3 ust.3 tej uchwały umorzenie należności może nastąpić tylko wówczas, gdy zastosowanie innej ulgi przewidzianej w tej uchwale tj. odroczenie spłaty należności pieniężnej lub rozłożenie spłaty na raty jest niemożliwe lub niewystarczające. Jak wynika z zebranego w sprawie materiału dowodowego Obwiniony takiego postępowania nie przeprowadził. Ponadto zapisy uchwały stanowią, że umorzenie należności może nastąpić na podstawie należycie uzasadnionego wniosku dłużnika, wskazującego na jego ważny interes lub interes publiczny. Przedstawione przez Proboszcza Parafii (...) w (...) uzasadnienie do wniosku o umorzenie pożyczki nie zawiera okoliczności wskazujących na jego ważny interes czy interes publiczny. RKO zwróciła uwagę, że w judykaturze przeważa pogląd,

iz ważny interes dłużnika to zarówno zaistnienie sytuacji nadzwyczajnych, czy też zdarzeń losowych uniemożliwiających uregulowanie dochodzonej należności pieniężnej, jak również sytuację ekonomiczną dłużnika, wysokość uzyskiwanych przez niego dochodów i wydatków (wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2013 r. II GSK 170/12). Natomiast przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak, sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy itp. Przy jej ocenie należy również uwzględnić zasadność obciążenia państwa, a w rezultacie całego społeczeństwa kosztami udzielonej w ten sposób pomocy (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. akt I SA/Go 337/16).

Zdaniem Komisji I instancji, umorzenie pożyczki przez Obwinionego sprzecznie z art. 59 ust. 1 ufp oraz z regulacją Rady Gminy (...) dotyczącą zasad umarzania należności cywilnoprawnych wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 3 uodfp stanowiącym, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.

W myśl art. 19 ust. 1 uodfp odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Komisja I instancji uznała, że Obwinionemu można przypisać winę, gdyż zatwierdził on do wypłaty wydatek związany z wypłatą udzielonej niezgodnie z przepisami pożyczki, a następnie podjął decyzję o jej umorzeniu z naruszeniem przepisów dotyczących umarzania należności cywilnoprawnych. Komisja mając na względzie wysokość niezwróconych środków publicznych, uznała znaczną szkodliwość dla finansów publicznych czynu i na tej podstawie postanowiła orzec wobec Obwinionego karę nagany.

Pismem z 7 września 2023 r. odwołanie od orzeczenia RIO wniósł Obwiniony, zarzucając:

- 1) naruszenie art. 80 ust. 1 (zasada obiektywizmu) i art. 33 ust. 1 uodfp, poprzez prowadzenie postępowania bez uwzględniania okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego w zakresie zarzucanych mu naruszeń dyscypliny finansów publicznych oraz wymierzeniu kary bez uwzględniania stopnia szkodliwości dla finansów publicznych, stopnia winy, a także celów kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz celów zapobiegawczych i dyscyplinujących, które ma kara osiągnąć w stosunku do ukaranego;
- 2) naruszenie art. 89 ust. 1 uodfp poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego i oceny stanu faktycznego, związanego z popełnionymi naruszeniami,
- 3) naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 4 uodfp poprzez brak przytoczenia i uzasadnienia okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary za popełnione naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w szczególności brak wskazania i uzasadnienia okoliczności, które komisja uwzględniła przy wymiarze kary,

- 4) co miało istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy w zakresie wymierzenia kary za naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony wniósł o:

- 1) uchylenie orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Rzeszowie w części dotyczącej wymierzenia kary nagany i rozstrzygnięcie sprawy w tym zakresie poprzez wymierzenie za te naruszenia kary upomnienia, gdyż w ocenie Obwinionego kara nagany jest karą nieadekwatną i niewspółmierną do okoliczności popełnienia naruszeń dyscypliny,
- 2) względnie uchylenie orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Rzeszowie w części dotyczącej wymierzenia kary nagany i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez komisję orzekającą.

Obwiniony stwierdził: „ponadto wnoszę o:

- 1) ponowną analizę akt postępowania nr RD/431/1/2023, toczącego się przed Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych,
- 2) ponowną analizę akt sprawy sygn. akt. 4010/9/2023, toczącej się przed Regionalną Komisją Orzekającą w Rzeszowie w celu uwzględnienia okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego w zakresie wymierzenia kary, w związku z zarzucanymi mu naruszeniami dyscypliny finansów publicznych”.

Obwiniony stwierdził: „Odwołujący się nie kwestionuje postawionych mu zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgadza się z nimi i jest w aktualnym stanie sprawy świadomy ich naruszenia. Zgadza się w pełni z wnioskiem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ukaranie go za w/w przewinienia karą upomnienia, jako adekwatną do popełnionych naruszeń i z uwzględnieniem funkcji, jaką ta kara spełni, a to prewencyjną i dyscyplinującą. W ocenie odwołującego się stanowi ona skuteczny czynnik przeciwdziałający niepożądanym zachowaniom w przyszłości i osiągnię zamierzony przez ustawodawcę skutek”.

Obwiniony stwierdził: „Organy gminy popełniły błąd przy redagowaniu uchwały Rady Gminy (...) w sprawie udzielenia pożyczki krótkoterminowej dla parafii. Literalne brzmienie § 1 uchwały nr (...) z dnia 22 kwietnia 2021 r. zawierało błędne sformułowania „na realizację zadania”. Intencją uchwałodawcy było przeznaczenie pieniędzy na spłatę kolejnych rat, zaciągniętej przez parafię pożyczki, której harmonogram spłat określała umowa parafii z (...). Treść umowy oraz harmonogram spłat był znany uchwałodawcy. Cel udzielonego wsparcia finansowego w zamierzeniu uchwałodawcy miał być zgodny z wnioskiem proboszcza parafii (...)”.

Obwiniony podniósł, że: „Udzielona przez Fundusz pożyczka w sposób przedmiotowo istotny związana była z realizacją celu podstawowego, jaki realizowała parafia, tj. pracami konserwatorskimi na obiekcie objętym ochroną zabytków i otrzymanym na ten cel dofinansowaniem z RPO WP na lata 2007-2013. Nie zachodził zatem odosobniony przypadek udzielenia przez Gminę (...) pożyczki „ad casum” w oderwaniu od celu podstawowego, jakim była spłata zaciągniętego zobowiązania parafii wobec (...) na prace konserwatorskie przy

zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Regionalna Komisja Orzekająca nie uwzględniła tej okoliczności przy rozpatrzeniu sprawy o ukaranie obwinionego”.

Obwiniony stwierdził następnie: „Wsparcia finansowego, stosownie do treści postanowień uchwały nr (...), udzieliła Rada Gminy (...), a wykonanie jej powierzono Wójtowi Gminy. Uchwała została przesłana do legalizacji (dowód: pismo przewodnie - w aktach sprawy) Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 29 kwietnia 2021 r. Regionalna Izba Obrachunkowa nie kwestionowała postanowień tej uchwały, jak i wykonania budżetu za rok 2021”.

Obwiniony podkreślił, że działając jako Wójt Gminy nie miał żadnych sygnałów świadczących o nieprawidłowościach przy wyborze ścieżki procedowania. Stwierdził, że podejmował decyzję o podpisaniu umowy, znajdując się w błędnym, ale w tamtym czasie w słusznym w jego ocenie przekonaniu, że podejmowane działania, które podejmuję, są zgodne z prawem. Obwiniony dodaje: „Nie byłem świadomy naruszenia prawa w momencie jego popełnienia, ponieważ zarówno sam dokładając należytej staranności, nie zauważyłem tych nieprawidłowości, jak i inne organy - te wewnętrzne, jak i zewnętrzne - nie sygnalizowały tych nieprawidłowości i naruszeń prawa.

Organ stanowiący Gminy (...) nie miał zarzutów do treści wniosku parafii o udzielenie wsparcia finansowego. Znał treść tego wniosku, treści postanowień umowy pomiędzy Gminą (...) i parafią, a także wniosek parafii o zwolnienie jej ze spłaty zobowiązania na rzecz gminy.

Uchwałą nr (...) Rada Gminy (...) zwolniła parafię ze spłaty zobowiązania wynikającego z udzielonej pożyczki. Wykonanie tej uchwały powierzono Wójtowi Gminy (§ 2 uchwały). Przedmiotowa uchwała została przesłana do legalizacji Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 06 grudnia 2021 r. (potwierdzenie wysłania w aktach sprawy). Regionalna Izba Obrachunkowa również i w tym przypadku nie kwestionowała wyboru procedury i rozstrzygnięcia uchwałodawczego organu stanowiącego. Wykonanie uchwały przez Wójta Gminy wiązało się z przekazaniem wnioskodawcy (proboszczowi parafii) informacji o podjęciu uchwały przez organ stanowiący, co uczyniłem pismem z dnia 06.12.2021 r.”.

Obwiniony podkreślił, że: „W okolicznościach tej sprawy celem i intencją zarówno wnioskodawcy, jak i Gminy (...) było udzielenie wsparcia finansowego wnioskodawcy, który realizując zadanie pn. „Termomodernizacja kościoła parafialnego i centrum kultury w (...)” w latach 2013-2014 związany był zobowiązaniem spłaty kolejnych rat pożyczki zaciągniętej na realizację zadania podstawowego. Pieniądze na spłatę zobowiązań Parafii wiązały się z jej pracami, jakie realizowała na obiektach, a dotyczyły odnowienia lub całkowitego odtworzenia między innymi okien w kościele i na plebani, w tym ościeżnic i okiennic (prace pokrywające się z zakresem określonym w art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Organy gminy znajdowały się wtedy w przekonaniu, że udzielając wsparcia finansowego w postaci spłaty kolejnych rat pożyczek zaciągniętych na prace konserwatorskie, służą sprawie obejmującej zakres tych prac konserwatorskich. Brak spłaty kolejnych rat pożyczki zaciągniętej przez parafię mógł wiązać się z dalszymi negatywnymi konsekwencjami finansowymi dla parafii. Z okoliczności sprawy wynika, że Wnioskodawca, zgodnie z zasadami określającymi obowiązek rozliczenia się z przyznanymi środkami, złożył gminie sprawozdanie z potwierdzeniem ich wydatkowania na cel zgodny

z wnioskiem. W ocenie organu wykonawczego ta okoliczność wtedy była wystarczająca, aby uznać, że środki publiczne nie zostały wydatkowane niezgodnie z wnioskiem i podpisaną umową pożyczki. Uchwała Rady Gminy nr (...) z dnia 30 listopada 2021 r. akceptowała celowość i zasadność przeznaczenia tych środków finansowych. Ta właśnie akceptacja sprawozdania była w tamtym czasie dla organu wystarczająca. Informacja Wójta Gminy o podjęciu uchwały (o której wyżej) czyniła zadość obowiązkowi informacyjnemu w zakresie stanowionego prawa i wypełnienia obowiązku związanego z rozliczeniem otrzymanych środków finansowych, a nie - jak twierdzi Komisja - decyzji o umorzeniu tych środków, ponieważ tego dokonała wcześniej Rada Gminy (...) uchwałą. O ile podjęcie przez Radę Gminy tej decyzji było nieprawidłowe, to skutki finansowe nastąpiły. Gmina, jak i organy nadzoru finansowego badając uchwały w roku 2021, nie kwestionowały zasadności i celowości przekazanych na ten cel środków finansowych i sposobu ich umorzenia, który-jak wskazuje Komisja - powinien zostać zakwestionowany na etapie legalizacji uchwały Rady Gminy (...) nr (...) z dnia 30 listopada 2021 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową, jako podjętej niezgodnie z art. 59 ufp. Dopiero kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej, przeprowadzona w 2022r. wykazała, że organy gminy działały w tej sprawie z naruszeniem przepisów ustawy. Do tego momentu nic nie wskazywało, że udzielone wsparcie parafii było dokonane niezgodnie z prawem. Udzielone wsparcie finansowe gminy nie dotyczyło bowiem jakiegokolwiek podmiotu prawa i jakiegokolwiek zadania lub zobowiązania, w oderwaniu od oceny tego podmiotu i przedsięwzięcia, jako istotnie ważnego dla mieszkańców gminy i wartości wspólnych, które wyznają, związanych z zachowaniem zabytku, jakim jest kościół parafialny (...) w (...) i pracami przy nim wykonywanymi, obejmującymi zakres art. 77 ustawy o zabytkach”.

Obwiniony podniósł: „Mając na uwadze powyższe, z uwagi na niejasność legislacyjną polegającą na błędnym przekształceniu myśli, intencji i zamierzeń interesariuszy i zainteresowanych, organy gminy podejmowały w tej sprawie akty prawne, które ostatecznie przesądziły o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Nie było to jednak działanie zamierzone i umyślne, z góry powziętym zamiarem naruszenia prawa i uszczuplenia należności budżetu gminy.

O ile fakt naruszenia w tej sprawie jest bezsporny i obwiniony nie kwestionuje ustaleń zarówno samego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych jak i Komisji, to zarzuty wskazane w odwołaniu dotyczą naruszenia przez Regionalną Komisję Orzekającą przepisów postępowania przy rozpatrywaniu tej sprawy w zakresie rodzaju wymierzonej kary, która zdaniem obwinionego jest niewspółmierna do winy i okoliczności związanych z popełnieniem naruszeń prawa. W tym zakresie słusznym w ocenie obwinionego jest zarzut naruszenia przez Komisję art. 80 ust. 1 (zasady obiektywizmu) i art. 33 ust. 1 uondfp, poprzez prowadzenie postępowania bez uwzględniania okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego w zakresie zarzucanych mu naruszeń dyscypliny finansów publicznych oraz wymierzeniu kary bez uwzględniania stopnia szkodliwości dla finansów publicznych, stopnia winy, a także celów kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz celów zapobiegawczych i dyscyplinujących, które ma kara osiągnąć w stosunku do ukaranego, zarzut naruszenia art. 89 ust. 1 uondfp, poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego

i oceny stanu faktycznego, związanego z popełnionymi naruszeniami, oraz zarzut naruszenia art. 137 ust. 2 pkt 4) poprzez brak przytoczenia i uzasadnienia okoliczności, które skład orzekający miał na względzie przy wymierzaniu kary za popełnione naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w szczególności brak wskazania okoliczności, które komisja uwzględniła przy wymiarze kary”.

Zdaniem Obwinionego: „Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej potwierdza zarzuty stawiane we wniosku o ukaranie przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Odmiennie jednak do wniosku Rzecznika, który wnosił o wymierzenie kary upomnienia, Komisja orzekła o wymierzeniu kary nagany. Komisja - zdaniem obwinionego - niesłusznie nie uwzględniła argumentów podanych we wniosku o ukaranie przez Rzecznika, a które w ocenie obwinionego mają bardzo duże znaczenie przy wymierzaniu tej kary. Zgodnie z art. 33 ust. 1 uondfp kara powinna uwzględniać stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego”.

Obwiniony zarzucił, że Komisja I instancji „nie dokonała analizy tej sprawy przy wymierzaniu kary Obwinionemu, zgodnie z treścią art. 33 ust. 1 i art. 80 ust. 1 uondfp, tj.:

- a. Komisja nie wzięła pod uwagę, że obwiniony przez cały czas w trakcie trwania postępowania przed Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych składał obszernie wyjaśnienia i współpracował aktywnie z Rzecznikiem (...);
- b. Komisja nie uwzględniła przy wydaniu orzeczenia przesłanki z art. 36 ust. 1 i 2 pkt 2 uondfp, a to że obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- c. Komisja nie odniosła się do wniosku Rzecznika o ukaranie obwinionego karą upomnienia, który wskazując, że kara ta spełni swoją funkcję prewencyjną oraz dyscyplinującą, a tym samym skutek, jaki zamierzał osiągnąć ustawodawca, zostanie w tej sprawie osiągnięty”.

Obwiniony zauważył, że przepisy prawa przyznają komisji orzekającej prawo wymierzania kar według jej uznania. Podkreślił jednak: „Uznaniowy charakter wymierzania kary nie może stanowić jednak o dowolności jej wymierzania. Decyzja o nałożeniu konkretnej kary powinna zostać należycie uzasadniona. Organ wymierzając karę ma obowiązek dokonać wszechstronnej oceny rodzaju i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych (...). Zgodnie z art. 34a uondfp karę nagany można wymierzyć w szczególności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny. Pojęcie „znaczny” jest pojęciem nieostrym, niedookreślonym, które w konkretnej sprawie Komisja powinna uzupełnić. W uzasadnieniu brak wyjaśnienia, na jakiej podstawie Komisja uznała, że stopień tej szkodliwości jest znaczny. Znajdujemy jedynie informacje o tym, że „Komisja mając na względzie wysokość niezwróconych środków publicznych, uznała znaczną szkodliwość dla finansów publicznych czynu i na tej podstawie postanowiła orzec wobec obwinionego karę nagany””. Zdaniem Obwinionego, sama wysokość niezwróconych środków w ocenie obwinionego nie powinna być jedyną przesłanką

wymierzenia kary nagany za naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Stwierdza on w związku z tym: „Odniesienie się do samej kwoty stanowiącej wysokość naruszenia, w oderwaniu od wszystkich okoliczności tej sprawy, jest krzywdzące dla obwinionego, i jego zdaniem niesprawiedliwe. Wymierzona obwinionemu kara nagany nie spełnia warunku prewencyjnego i dyscyplinującego, a niewątpliwie krzywdzący nieproporcjonalnie do winy, jaką ponosi obwiniony w tej sprawie. Nałożona kara jest niewspółmierna do jego udziału w naruszeniu przepisów prawa, oraz celów, jakim powinna służyć. Obwiniony już w trakcie postępowania wyjaśniającego przed Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych zrozumiał postawione mu zarzuty, czego wynikiem było podjęcie aktywnej współpracy z Rzecznikiem w celu wyjaśnienia wszelkich okoliczności związanych z tą sprawą.

Obwiniony nigdy nie popełniłby określonych we wniosku o ukaranie naruszeń prawa, gdyby wiedział, że takich naruszeń dokonuje. Odpowiedzialność obwinionego nie jest w tej sprawie jednoosobowa. Zarówno organ stanowiący gminy, jak i organy nadzoru (Regionalna Izba Obrachunkowa) nie zauważyły naruszenia przepisów prawa w czasie lub w okresie krótkim po czasie ich naruszenia. Te wszystkie okoliczności na tamten czas udzielania i umarzania pożyczki utwierdzały obwinionego, że działał zgodnie z prawem. Te okoliczności również powinny przemawiać za złagodzeniem kary nałożonej na obwinionego”.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, zwana dalej „Główną Komisją Orzekającą” lub „GKO”, zważyła, co następuje:

Zaskarżone orzeczenie Komisji I instancji powinno zostać uchylone, a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania.

Rozpoznanie odwołania Obwinionego przez GKO wymagało dokonania szerszej oceny, niż wynikałaby z samej treści odwołania. W niniejszej sprawie w toku postępowania przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych poddał w wątpliwość możliwość przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za czyn z art. 11 ust. 1 uondfp. W jego ocenie, pożyczka jest rozchodem środków z budżetu. W ustawie o finansach publicznych mowa jest o tym, że przeznacza się środki na wydatki i rozchody. W świetle art. 44 ust. 2 ufp jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W ocenie Rzecznika tytułem przelewu było udzielenie pożyczki, zatem do czynu z art. 11 ust. 1 uondfp nie doszło, dlatego że Obwiniony nie dokonał wydatku, tylko udzielił pożyczki. Zdaniem Rzecznika czym innym jest wydatek, który jest ujmowany w budżecie i w określony sposób klasyfikowany, a czym innym jest udzielenie pożyczki, stanowiącej rozchód. Stąd, zdaniem Zastępcy Głównego Rzecznika, w ogóle nie doszło do popełnienia czynu z art. 11 ust. 1 uondfp.

Natomiast co do czynu z art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp, zauważył on, że wniosek Rzecznika I instancji obejmował karę upomnienia, która jest najniższą karą z katalogu kar. Zastępca Głównego Rzecznika stanął na stanowisku, że sprawa powinna być skierowana do ponownego rozpoznania z tego względu, iż RKO w ogóle nie odniosła się do kwestii wzorca właściwego postępowania oczekiwanego od Obwinionego. Znaczenie w tej sprawie ma to, że organ nadzoru nie negował podjętej uchwały o umorzeniu pożyczki, mimo że ta uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, bo należało to do kompetencji wójta.

Ponadto, Zastępca Głównego Rzecznika zwrócił uwagę na fakt, że Komisja I instancji nie odniosła się do kwestii wynikającej z § 3 ust. 3 uchwały Rady Gminy (...), tzn. że umorzenie należności może nastąpić tylko wówczas, gdy zastosowanie innej ulgi, to jest odroczenie lub rozłożenie jest niemożliwe lub niewystarczające. Ograniczono się wyłącznie do zacytowania treści uchwały.

Ponadto Zastępca Głównego Rzecznika podkreślił na rozprawie przed GKO, że Komisja I instancji nie uzasadniła wymiaru kary, w szczególności w kontekście wymierzenia kary nagany w sytuacji, gdy Rzecznik I instancji wnioskował o wymierzenie kary upomnienia.

Główna Komisja Orzekająca - analizując argumenty podniesione przez Obwinionego w złożonym odwołaniu, ale także i podniesione na rozprawie przed GKO przez Zastępcę Głównego Rzecznika - stwierdziła, że istotne przesłanki przemawiają za uchyleniem zaskarżonego orzeczenia w całości i za przekazaniem sprawy Komisji I instancji do ponownego rozpoznania.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Komisja I instancji powinna przeanalizować kwestie rozróżnienia między pojęciami „rozchód” a „wydatek”, na co zwrócił uwagę Zastępca Głównego Rzecznika. Uzasadnienie orzeczenia RKO takiej analizy nie zawiera, a jest ona niezbędna nie tyle nawet dla oceny możliwości przypisania odpowiedzialności Obwinionemu w przedmiotowej sprawie, ale w ogóle do uznania, że doszło do popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza ta powinna obejmować nie tylko normy wynikające z ustawy o finansach publicznych, ale także i inne przepisy. W szczególności należy zagadnienie przeanalizować w świetle przepisów z zakresu rachunkowości, nie tracąc jednak z pola widzenia także przepisów kodeksu cywilnego odnoszących się do konstrukcji pożyczki. Uwzględnić bowiem trzeba okoliczność – i ocenić, jakie znaczenia ma ona dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy – że w świetle art. 720 kc przez umowę pożyczki pożyczkodawca zobowiązuje się do przeniesienia na własność pożyczkobiorcy oznaczonej kwoty pieniężnej, zaś pożyczkobiorca zobowiązuje się do zwrotu kwoty pożyczki. Z cywilistycznego punktu widzenia nie ulega zatem wątpliwości, że skutkiem pożyczki jest przeniesienie własności środków pieniężnych. Komisja I instancji, rozpoznając sprawę ponownie, powinna zatem rozważyć – czego zabrakło w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia – jaka jest relacja cywilnoprawnej konstrukcji pożyczki do reguł i terminologii wynikających z ustawy o rachunkowości, a to wszystko w świetle art. 44 ust. 2 ufp. Dopiero na tym tle możliwe będzie sformułowanie stanowiska w odniesieniu do problemu zaistnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, które będzie mogło być potencjalnie poddane kontroli instancyjnej.

Niezależnie od powyższego Komisja I instancji powinna rozważyć, czy – nie przekraczając opisu czynu zawartego w treści wniosku o ukaranie – nie byłoby podstaw do zmiany kwalifikacji zarzutu stawianego Obwinionemu na czyn z art. 15 ust. 1 uondfp. Rozważyć bowiem należy, czy zawarcie umowy pożyczki było zaciągnięciem przez pożyczkodawcę zobowiązania co do przeniesienia na własność pożyczkobiorcy określonej sumy pieniężnej.

W zakresie czynu z art. 5 ust. 1 pkt 3 uondfp GKO podzieliła zastrzeżenia sformułowane pod adresem zaskarżonego orzeczenia zarówno przez Obwinionego w złożonym odwołaniu, jak

również wyrażone na rozprawie przed GKO przez Zastępcę Głównego Rzecznika. W świetle utrwalonego orzecznictwa standardem w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest sformułowanie wzorca należytego postępowania po stronie osoby, której zarzucono naruszenie dyscypliny. Uzasadnienie orzeczenia RKO rozważań w tym zakresie nie zawiera. Z tego względu należy przy ponownym rozpoznaniu sprawy odnieść się do kwestii, jakie znaczenie dla oceny zachowania Obwinionego miał fakt pozostawania w obrocie prawnym - niezakwestionowanej przez organ nadzoru - uchwały Rady Gminy w sprawie umorzenia pożyczki. Wziąć należy przy tym pod uwagę zarówno okoliczność, że przedmiotowa uchwała była bezskuteczna, jako sprzeczna z art. 59 ust. 2 ufp oraz z uchwałą Rady Gminy z 2010 r., jak i fakt, że pozostawała ona w obrocie prawnym.

Główna Komisja Orzekająca zwraca także uwagę na konieczność merytorycznego uzasadnienia rodzaju orzeczonej kary. W tym zakresie zgodzić się należy zarówno z Obwinionym, jak i Zastępcą Głównego Rzecznika, że zaskarżone orzeczenie tego wymogu nie spełnia. Nie może być przy tym uznane za wystarczające samo przytoczenie treści przepisu. Jest to szczególnie istotne w kontekście podniesienia tej okoliczności przez Obwinionego w złożonym odwołaniu, jako zasadniczego zarzutu sformułowanego przez niego co do treści orzeczenia. Jeśli Komisja I instancji uznała – odmiennie niż Rzecznik I instancji, który wnioskował o orzeczenie kary upomnienia – że właściwa jest kara nagany, to powinna to odpowiednio uzasadnić w kontekście reguł ustawowych, w tym także wysokości skutku finansowego.

Uwzględnienie przytoczonych wyżej okoliczności i argumentów przemawiało za uchyleniem zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie, na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.