



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

Warszawa, dnia 23 listopada 2017 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Piotr Kaczorkiewicz (spr.)</i></b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Agnieszka Szymankiewicz</i></b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b><i>Emil Kawa</i></b>

Protokolant: **Dorota Machnicka**  
przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 23 listopada 2017 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Pana (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt: RIO.XII.53-41/2016, w zakresie w którym Regionalna Komisja Orzekająca uniewinniła Pana (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311), zwanej uondfp oraz art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 669 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.) gdyż nie wydał polecenia zaniechania ustalenia oraz dochodzenia należności jednostki samorządu terytorialnego, wskutek czego:

- nie ustalano i nie dochodzono w okresie od dnia 3 czerwca 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. należności Miasta (...) z tytułu czynszu za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup> w łącznej kwocie 244 544,49 zł;
- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 czerwca 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 czerwca 2013 r. do dnia 1 grudnia

2014 r., łącznej kwoty brutto 258 929,46 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za czerwiec za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 lipca 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 lipca 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 273 314,43 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za lipiec za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 sierpnia 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 sierpnia 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 287 699,40 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za sierpień za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 września 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 września 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 302 084,37 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za wrzesień za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 października 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 października 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 316 469,34 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za październik za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 listopada 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 listopada 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 330 854,31 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za listopad za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 grudnia 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 grudnia 2013 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 345 239,28 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za grudzień za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 stycznia 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 stycznia 2014 r. do dnia 1 grudnia

**Sygn. akt BDF1.4800.54.2017**

2014 r., łącznej kwoty brutto 359 624,25 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za styczeń za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 lutego 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 lutego 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 374 009,22 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za luty za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 marca 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 marca 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 388 394,19 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za marzec za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 kwietnia 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 kwietnia 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 402 779,16 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za kwiecień za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 maja 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 maja 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 417 164,13 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za maj za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 czerwca 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 czerwca 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 431 549,10 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za czerwiec za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 lipca 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 lipca 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 445 934,07 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za lipiec za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 sierpnia 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 sierpnia 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 460 319,04 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za sierpień za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

## **Sygn. akt BDF1.4800.54.2017**

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 września 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 września 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 474 704,01 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za wrzesień za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 października 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 października 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 489 088,98 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za październik za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>;

- nie ustalano w okresie do dziesiątego dnia danego miesiąca, czyli od dnia 10 listopada 2014 r. do dnia 1 grudnia 2014 r. oraz nie dochodzono od 11 listopada 2014r. do dnia 1 grudnia 2014 r., łącznej kwoty brutto 503 473,95 zł, w tym kwoty brutto 14 384,97 zł stanowiącej należność Miasta (...) z tytułu czynszu za listopad za wynajem pomieszczeń o powierzchni 1077,03 m<sup>2</sup>), gdyż zarzucanego czynu nie popełniono, oraz orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa,

### **orzeka:**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp uchyla orzeczenie w zakresie pkt IV oraz V 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 Olsztynie.**

### **Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

## **UZASADNIENIE**

Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 21.03.2017 r., sygn. akt: RIO.XII.53-41/2016, Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji w (...) został uznany odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych m.in. polegające na zaniechaniu ustalenia i dochodzenia należności przypadających od Fundacji Rozwoju Regionu (...). Tym samym orzeczeniem uniewinniono p. (...), członka władz tej Fundacji a jednocześnie Burmistrza Miasta (...), od zarzutu dokonania tegoż czynu w formie tzw. sprawstwa polecającego czyli wydania polecenia dokonania czynu zabronionego. Powyższy

zarzut został p. (...)postawiony w związku z wyjaśnieniami złożonymi przez świadków w postępowaniu przygotowawczym, z których wynikały fakty rozmów Obwinionego m.in. z Dyrektorem Ośrodka i jego główną księgową. Z rozmów tych wynikało, że Fundacja ma nie być obciążana fakturami. Dodatkowo zarzut znajdował uzasadnienie ze względu na fakt umieszczenia na fakturach zapisków „anulowano w związku z korespondencją i decyzją Burmistrza”.

W uzasadnieniu orzeczenia uniewinniającego Komisja I instancji wskazała, iż rozmowy toczone w gronie osób wśród których był Dyrektor Ośrodka oraz jego główna księgowia nie mogą być poczytywane za wydanie polecenia mimo użycia przez Obwinionego określeń wskazujących, iż jego wolą jest aby Fundacja nie była obciążana kosztami. Komisja doszła do takiego wniosku ze względu na fakt, iż główna księgowia nie znajduje się w bezpośredniej podległości służbowej wobec Burmistrza, sam Dyrektor zaprzeczył aby dostawał polecenie, zaś rozmowy w gronie wielu osób nie można traktować jak wypowiedzi „skierowanej do konkretnego adresata”.

Z orzeczeniem tym nie zgodził się Zastępca Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Zastępca Rzecznika) wnosząc odwołanie z dnia 27 kwietnia 2017 r. na niekorzyść (...), zarzucając orzeczeniu Komisji I instancji brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego oraz naruszenia prawa materialnego ustanawiającego odpowiedzialność za sprawstwo polecające.

**Główna Komisja Orzekając w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO) zważyła, co następuje.**

Odwołanie Zastępcy Rzecznika jest uzasadnione i to uzasadnione w sposób oczywisty, zaś sposób rozumowania Komisji I instancji nie tylko urąga zasadom rozumowania logicznego i jest sprzeczne z wypowiedziami doktryny dotyczącymi postaci sprawstwa polecającego, ale wręcz razi tendencyjnością. Przede wszystkim należy zauważyć, iż obowiązkiem Komisji /art. 80 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.)/ jest badanie i uwzględnianie wszystkich okoliczności ujawnionych w toku postępowania przemawiających nie tylko na

korzyść ale również na niekorzyść Obwinionego. Obowiązek ten nie polega, jak zdaje się wywodzić Komisja I instancji, na konieczności oceny wszystkich okoliczności przez pryzmat korzyści Obwinionego i pomijaniu tych, które nie są dla niego korzystne. Obowiązkiem komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest w pierwszym rzędzie wyczerpujące zgromadzenie dowodów dla ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego. Następnie dowody te podlegają ocenie zgodnie z zasadami rozumowania logicznego i doświadczenia życiowego. Ustalony w ten sposób stan faktyczny - jeżeli jest wyczerpujący w tym znaczeniu, iż pozwala na dokonanie subsumcji do stawianych zarzutów i pozwala na ich ocenę w świetle obowiązującego prawa - podlega tej ocenie. Winna ona uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy. Wyjaśnienia obwinionego są takim samym środkiem dowodowym, jak każdy inny. Podlegają ocenie komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych na takich samych zasadach jak każdy środek dowodowy z tym zastrzeżeniem, iż komisja winna przywiązywać szczególną uwagę do kontroli spójności wyjaśnień Obwinionego z innymi dowodami. Należy bowiem zauważyć, iż obwiniony nie ma obowiązku przedstawiania okoliczności, które obciążają go lub inne osoby odpowiedzialnością. Dowód z wyjaśnień Obwinionego winien być traktowany ostrożnie i musi być spójny z innymi dowodami. Z tego względu szczególnie istotnym elementem oceny dowodu z wyjaśnień obwinionego jest ich weryfikacja za pomocą innych środków dowodowych i upewnienie się, że fakty wynikające z tych dowodów są zgodne.

Przekładając powyższe na realia niniejszego postępowania należy zauważyć co następuje. Danie wiary wyjaśnieniom Dyrektora Ośrodka Sportu z pominięciem skonfrontowania tych wyjaśnień z innymi dowodami i oparcie zaskarżonego orzeczenia wyłącznie na takim dowodzie nie spełnia standardów należytej i wszechstronnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Należy bowiem zauważyć, że Dyrektor Ośrodka jest bezpośrednim podwładnym Burmistrza. Doświadczenie życiowe wskazuje, iż jest również stałym współpracownikiem tegoż, zaś w społeczności lokalnej może oznaczać również więzy o charakterze dobrej znajomości. W tej sytuacji oczekiwanie, iż Dyrektor Ośrodka ochoczo potwierdzi odpowiedzialność swojego przełożonego; osoby, z którą na co dzień współpracuje i będzie również współpracował po zakończeniu niniejszego postępowania jest oczekiwaniem naiwnym i oderwanym od realiów życia społecznego. Wyjaśnienia takie mogłyby być uznane za wystarczające dla uniewinnienia, gdyby współgrały z innymi dowodami w sprawie. Tak jednak nie jest - materiał dowodowy, w szczególności opisy faktury wskazujące na polecenie

zaniechania pobierania należności od Fundacji Rozwoju Regionu (...), powodują, iż wyjaśnieniom współobwinionego nie można dać wiary.

Ocena spotkania zorganizowanego przez Burmistrza, w którym uczestniczyła większa liczba osób jako spotkania, na którym padały sformułowania nieskierowane do konkretnego adresata jest o tyle absurdalne, iż abstrahuje od okoliczności i przyczyn zorganizowania tegoż. Następstwo czasowe polegające na zorganizowaniu spotkania przez Burmistrza bezpośrednio po przesłaniu do Fundacji faktury obciążającej wskazuje na powiązanie przyczynowe między tymi faktami. Skład osobowy spotkania, na którym byli co najmniej Burmistrz i Dyrektor Ośrodka wskazuje, iż nie było to spotkanie li tylko towarzyskie. I wreszcie skutek jaki nastąpił po tym spotkaniu to jest umieszczenie na owej fakturze, która jak już wiemy doprowadziła do zorganizowania spotkania, dopisku „anulowano w związku z ... decyzją Burmistrza” wskazuje na kolejny związek przyczynowy. W świetle takiego następstwa, przyjęcie przez Komisję I instancji, iż przedmiotem spotkania nie było odstąpienie od obciążenia Fundacji opłatami urąga zasadom doświadczenia życiowego.

Sposób rozumowania Komisji I instancji wskazujący, iż za polecenie nie można poczytywać wskazówek kierowanych do księgowej ośrodka, gdyż osób tych nie łączy bezpośrednia podległość służbowa jest niezgodny z zasadami ustalania odpowiedzialności za sprawstwo polecające. Po pierwsze istota takiej postaci sprawstwa nie jest bezpośrednio relacji lecz ustalenie, czy między wydającym polecenia a otrzymującym je zachodzi relacja tego rodzaju, iż ten drugi w sferze zawodowej jest zależny od tego pierwszego i w związku z tym można oczekiwać, iż musi się dostosować do udzielanych poleceń. Innymi słowy jeżeli dalsza praca, kariera zawodowa czy też sam fakt zatrudnienia zależy od dostosowania się do oczekiwań polecającego to mamy do czynienia ze stanem zależności służbowej. Od strony logiki formalnej w strukturze mającej charakter hierarchiczny relacja podległości służbowej jest relacją przechodnią. Burmistrzowi podlega Dyrektor Ośrodka Sportu, Dyrektorowi podlega główna księgowa tegoż. Oznacza to, że Burmistrz ma wpływ na losy zawodowe głównej księgowej może np. wydać polecenie zwolnienia jej ze stanowiska. Przyjmowanie w takich okolicznościach, iż nie ma mowy o wydawaniu poleceń, gdyż brak zależności służbowej jest absurdalne. Być może w warunkach wielkomiejskich z licznymi posadami dla osób wykwalifikowanych pogląd taki dałby się obronić. W warunkach społeczności lokalnej i – jak sami obwinieni wskazywali znacznego bezrobocia w regionie – oznacza, że od Burmistrza zależy zachowanie źródła utrzymania siebie i rodziny przez główną księgową. Na takie

okoliczności wprost zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu. „Takie samo polecenie wydane przez organ nadzorujący głównemu księgowemu jednostki nadzorowanej nie będzie wiążące, niemniej jednak z okoliczności może wynikać, że jego niewykonanie mogłoby nieść ze sobą negatywne konsekwencje dla sprawcy /np. zagrożenie utratą pracy” /Tomasz Robaczyński Piotr Gryśka „Dyscyplina Finansów publicznych komentarz.” Wydawnictwo C.H.Beck Warszawa 2006, str. 180 -181./.

GKO zauważa również, iż oczekiwania Burmistrza zostały wyrażone w sposób na tyle jednoznaczny, iż wobec Fundacji została wystawiona jedna faktura, zaś po zorganizowaniu spotkania została ona anulowana i nie były wystawiane kolejne. Z nieznanых przyczyn Komisja I instancji zdaje się pomijać związek między tymi faktami i uważa, iż niedochodzenie należności było działaniem przypadkowym albo nieumyślnym zaniechaniem. Tymczasem fakty wynikające ze zgromadzonego materiału dowodowego wskazują na coś wręcz przeciwnego. Jednostka, tj. Ośrodek Sportu wiedziała o konieczności ustalenia należności wszak wystawiła fakturę. Następnie w wyniku zorganizowanego przez Burmistrza spotkania, a więc działania celowego i nastawionego na osiągnięcie konkretnego rezultatu, faktura została anulowana i nie były wystawiane kolejne. Z zeznań świadków wynika również fakt odbycia co najmniej dwóch rozmów, z treści których jednoznacznie wynika, iż nieobciążanie Fundacji kolejnymi płatnościami było wolą Burmistrza wyrażoną w sposób dostatecznie jasny by zostało to jednoznacznie odczytane przez osoby obowiązane do ustalenia należności. Obowiązkiem Komisji Orzekającej I instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy będzie dokonanie prawidłowej, a więc wszechstronnej a nie jednostronnej, oceny dowodów i prawidłowej oceny prawnej zidentyfikowanego stanu faktycznego. Dokonana bowiem dotychczas ocena nie spełnia podstawowych kryteriów obiektywizmu i jej wynik nie może zostać utrzymany w obrocie prawnym.

Mając na uwadze powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji.