

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Biuletyn orzecznictwa
w sprawach o naruszenie
dyscypliny finansów publicznych

Nr 2/2007

Redakcja: 00–916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
tel. 0/22 694–46–65, fax 0/22 826–53–76

Redakcja i kolportaż:
Zespół – Departament do Spraw
Dyscypliny Finansów Publicznych
MINISTERSTWA FINANSÓW

Drukowane egzemplarze „Biuletynu” przesyłane są
adresatom pocztą (nieodpłatnie).

„Biuletyn” dostępny jest także w formie elektronicznej na
stronie internetowej Ministerstwa Finansów:

<http://www.mf.gov.pl>

Druk: Drukarnia Nr 1, Przedsiębiorstwo Państwowe
02–521 Warszawa, ul. Rakowiecka 37

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	5
---------------------	---

Orzeczenia Komisji Orzekających Pierwszej Instancji

Orzeczenie RKO przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2006 r.	
1. 152/2006.....	7
Orzeczenie Wspólnej Komisji Orzekającej przy RIO w P. z dnia 7 grudnia	
2. 2006 r. WKDF 0271-1/06	11
Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w K. z dnia 28	
3. lutego 2007 r. FP-511/59/05.....	16

Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej

Orzeczenie GKO z dnia 16 października 2006 r.	
4. DF/GKO-4900-50/63/RW-27/06/1540	27
Orzeczenie GKO z dnia 13 listopada 2006 r.	
5. DF/GKO-4900-80/99-100/06/2403.....	32
Orzeczenie GKO z dnia 20 listopada 2006 r.	
6. DF/GKO-4900-65/82/06/1980	49
Orzeczenie GKO z dnia 22 stycznia 2007 r.	
7. DF/GKO-4900-90/110/06/3027	62
Orzeczenie GKO z dnia 25 stycznia 2007 r.	
8. DF/GKO-4900-94/114/06/3256	71
Orzeczenie GKO z dnia 29 stycznia 2007 r.	
9. DF/GKO-4900-93/113/06/3247	77
Orzeczenie GKO z dnia 1 lutego 2007 r.	
10. DF/GKO-4900-28/37/06/507	83
Orzeczenie GKO z dnia 1 lutego 2007 r.	
11. DF/GKO- 4900-79/98/RN-40/06/1926	91

12.	Orzeczenie GKO z dnia 5 lutego 2007 r. DF/GKO-4900-72/90/RN-37/06/2197	103
13.	Orzeczenie GKO z dnia 8 lutego 2007 r. DF/GKO-4900-86/106/06/2833	112
14.	Orzeczenie GKO z dnia 12 lutego 2007 r. DF/GKO-4900-87/107/06/2821	119
15.	Orzeczenie GKO z dnia 8 marca 2007 r. DF/GKO-4900-98/118/06/3362	128
16.	Orzeczenie GKO z dnia 12 marca 2007 r. DF/GKO-4900-95/115/06/3253	135
17.	Orzeczenie GKO z dnia 19 marca 2007 r. DF/GKO-4900-92/112/06/3214	142
Indeks haseł		147

Szanowni Państwo

Prezentujemy Państwu kolejny numer kwartalnika „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Publikacja zawiera, jak zawsze, wybór orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej i komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych I instancji. I tym razem dobierając orzeczenia wykorzystano sugestie Państwa co do tematyki i zagadnień prawnych, które mają istotne znaczenie w praktyce Państwa działalności orzeczniczej, budzą wątpliwości lub niejasności.

Czekamy na Państwa opinie i uwagi o prezentowanym „Biuletynie” pod adresem redakcji (00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12) lub pod adresem elektronicznym (marek.gluch@mofnet.gov.pl).

Upprzejmie informujemy, że dostępna będzie również elektroniczna wersja naszego kwartalnika na stronach internetowych Ministerstwa Finansów www.mf.gov.pl.

Z wyrazami szacunku

Redakcja

1.

ORZECZENIE

**RKO przy Ministrze Sprawiedliwości
z dnia 13 listopada 2006 r.
152/2006**

Resortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości w składzie:

Przewodniczący: Waldemar Śledzik
Członkowie: Ewa Jaczewska-Spólnik
Grażyna Piwowarska
Protokolant: Edyta Krzewska

z udziałem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych: Jacka Zielińskiego, po rozpatrzeniu na rozprawie w dniu 13.11.2006 r. wniosku Rzecznika Rz 161/06 z dnia 11 lipca 2006 r. przeciwko: Sławomirowi J. – byłemu Dyrektorowi Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Zakładzie Karnym w Ł.

obwinionemu o to, że

- 1) W styczniu 2004 r., pełniąc funkcję Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Zakładzie Karnym w Ł., nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że w sprawozdaniu finansowym za 2003 r. wykazał stany magazynowe na podstawie sald wynikających z kont księgowych, bez uwzględnienia wartości materiałów ujętych w arkuszach spisów z natury dokonanych przez komisję inwentaryzacyjną,
tj. o czyn z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), co jednocześnie było działaniem zawinionym w świetle obowiązującego w chwili jego popełnienia art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.).
- 2) W 2005 r., pełniąc funkcję Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Zakładzie Karnym w Ł., nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że przeprowadził inwentaryzację w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, poprzez wyjaśnienie i rozliczenie w księgach rachunkowych 2003 r. różnic inwentaryzacyjnych,
tj. o czyn z art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), co jednocześnie było działaniem zawinionym w świetle obowiązującego w chwili jego popełnienia art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.).

postanowiła:

1. Uznać obwinionego Sławomira J. – byłego Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Zakładzie Karnym w Ł. za:

- winnego nieumyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), co jednocześnie było działaniem zawinionym w świetle obowiązującego w chwili jego popełnienia art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.).
 - winnego nieumyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu określonego w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), co jednocześnie było działaniem zawinionym w świetle obowiązującego w chwili jego popełnienia art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.).
- i za to, na podstawie powołanych przepisów oraz na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), odstąpić od wymierzenia kary.
2. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) obciążyć obwinionego kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

Pouczenie:

Na podstawie art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) od niniejszego orzeczenie przysługuje stronom odwołanie do Główniej Komisji Orzekającej przy Ministra Finansów – za pośrednictwem Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w terminie 14 dni od doręczenia orzeczenia.

UZASADNIENIE

W związku z zawiadomieniem Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych pan Jacek Zieliński, w dniu 11 lipca 2006 r. złożył do Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości wniosek o ukaranie Pana Sławomira J. – byłego Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego Zakład Remontowo-Budowlany przy ZK w Ł., obwinionego o to, że:

- 1) W styczniu 2004 r. pełniąc funkcję Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Zakładzie Karnym w Ł. nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że w sprawozdaniu finansowym za 2003 r. wykazał stany magazynowe na podstawie sald wynikających z kont księgowych, bez uwzględnienia wartości materiałów ujętych w arkuszach spisów z natury dokonanych przez komisję inwentaryzacyjną,
- tj. o czyn z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), co jednocześnie było działaniem zawinionym w świetle obowiązującego w

chwili jego popełnienia art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. 03.15.148).

2) W 2005 r. pełniąc funkcję Dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego Zakładu Remontowo-Budowlanego przy Zakładzie Karnym w Ł. nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że przeprowadził inwentaryzację w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, poprzez wyjaśnienie i rozliczenie w księgach rachunkowych 2003 r. różnic inwentaryzacyjnych, tj. o czyn z art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), co jednocześnie było działaniem zawinionym w świetle obowiązującego w chwili jego popełnienia art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. 03.15.148).

Rzecznik Dyscyplinarny wnosił o uznanie obwinionego winnym zarzucanego mu czynu oraz wymierzenie kary upomnienia.

W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego w niniejszej sprawie Komisja ustaliła następujący stan faktyczny:

W styczniu 2004 r. wykazano stany magazynowe na podstawie sald wynikających z kont księgowych, bez uwzględnienia wartości materiałów ujętych w arkuszach spisów z natury dokonanych przez komisję inwentaryzacyjną. Zaniechano również przeprowadzenia pełnej inwentaryzacji w sposób zgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, poprzez nie wyjaśnienie i rozliczenie w księgach rachunkowych 2003 r. różnic inwentaryzacyjnych.

Odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej w podległej jednostce zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest kierownik jednostki. Zgodnie z tym przepisem odpowiada on również za wykonanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej.

Taki obowiązek nakłada również ustawa o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.). Artykuł 4 ust. 5 tej ustawy stanowi, że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym również z tytułu nadzoru.

Zarządzeniem Dyrektora Zakładu Remontowo-Budowlanego w Ł. z dnia 30 października 2003 r. polecono przeprowadzenie inwentaryzacji materiałów w magazynie 01 w dniu 04 listopada 2003 r. W zarządzeniu wskazano skład komisji i osobę materialnie odpowiedzialną, w obecności której zostanie przeprowadzona powyższa inwentaryzacja. Brak jest protokołu Komisji inwentaryzacyjnej i wykazania ewentualnych różnic z przeprowadzonej inwentaryzacji.

Na dzień 31 grudnia 2003 r. została również przeprowadzona inwentaryzacja paliwa do pojazdów samochodowych i kop-spych, znajdujących się na stanie Zakładu Remontowo-Budowlanego, gotówki w kasie Gospodarstwa Pomocniczego ZRB oraz gotówki w kasie sklepu i majątku sklepu GP ZRB. Komisja inwentaryzacyjna na zakończenie inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2003 r. sporządziła protokół z którego wynika, że wykazano różnicę inwentaryzacyjną w sklepie jako niedobór w kwocie 735,36 zł. Różnicę inwentaryzacyjną postanowiono rozliczyć poprzez skorygowanie odchylenia od cen ewidencyjnych z tytułu naliczonej marży. W pozostałych przedmiotach powyższej inwentaryzacji różnic inwentaryzacyjnych nie stwierdzono.

Pan Sławomir J. pełnił funkcję Dyrektora gospodarstwa od grudnia 1994 r. do stycznia 2006 r.

W piśmie skierowanym do Pana Jacka Zielińskiego, Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 23 czerwca 2006 r. Obwiniony wskazuje, iż w okresie pełnienia funkcji Dyrektora gospodarstwo uzyskiwało pozytywne wyniki finansowe i nie korzystało z żadnych dotacji budżetowych i kredytów. Przeprowadzone kontrole, w tym kompleksowa przez Najwyższą Izbę Kontroli, nie stwierdziły poważniejszych uchybień.

Nie rozliczenie inwentaryzacji materiałów za rok 2003 spowodowane zostało trudną sytuacją kadrową w dziale księgowości. W latach 2001-2003 rozpoczęła się długotrwała, bo trwająca 408 dni, choroba ówczesnej głównej księgowej Pani Alicji M., z którą rozwiązano umowę o pracę w dniu 7 marca 2003 r.

W piśmie z dnia 9 listopada 2006 r. Obwiniony uzupełnił wyjaśnienia, iż przewodniczącym komisji inwentaryzacyjnej jak i osobą odpowiedzialną za powierzone mienie w magazynie 01 byli pracownicy o najdłuższym stażu pracy w zakładzie, legitymujący się nieposzlakowaną opinią, stąd przeświadczenie obwinionego o rzetelności przeprowadzonej inwentaryzacji.

Powyższe fakty i okoliczności skład orzekający uwzględnił wydając rozstrzygnięcie o przypisaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wobec bezsporności faktu popełnienia zarzucanego czynu uznano obwinionego winnym nieumyślnego popełnienia czynu, o którym mowa w art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) i odstąpiono od wymierzenia kary.

Należy podkreślić, iż popełniony czyn, którego dopuścił się obwiniony, nie spowodował uszczerbku w finansach publicznych i wynikał z braku wnikliwości w nadzorze, a nie bezpośrednich działań obwinionego.

Obwiniony po przepracowaniu ogółem 42 lat, w tym 20-tu w Gospodarstwie Pomocniczym, w styczniu 2006 r. przeszedł na emeryturę, zakończył aktywność zawodową.

Biorąc pod uwagę powyższe, Resortowa Komisja Orzekająca uznała, że w niniejszej sprawie zachodzą okoliczności uzasadniające uznanie obwinionego winnym zarzucanych mu czynów i odstąpienie od wymierzenia kary, co mieści się w granicach ustawowego zagrożenia, uwzględnia stopień zawinienia i jest współmierna do szkody dla ładu finansów publicznych.

2.

ORZECZENIE

**Wspólnej Komisji Orzekającej przy RIO w P.
z dnia 7 grudnia 2006 r.
WKDF 0271-1/06**

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

Przewodniczący: Bohdan Szcześniak
Członkowie: Agnieszka Wiśniewska
Józef Dąbrowski
Protokolant: Emilia Pisarek

po rozpoznaniu w W., w dniu 7 grudnia 2006 r., wniosku o ukaranie Pana Jana D., pełniącego w okresie popełnienia zarzuconego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w K., z którym wystąpiła biorąc udział w rozprawie Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Wspólnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Pani Teresa Olszewska-Perkiel, zarzucając obwinionemu nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że:

– w dniu 22 lipca 2005 r. w K. udzielił zamówienia publicznego na roboty budowlane w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych, bez spełnienia wynikających z tego przepisu przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, przez co naruszył art. 67 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych – co zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wspólna Komisja Orzekająca biorąc pod uwagę ujawniony na rozprawie materiał dowodowy, na podstawie: art. 47 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114, z późn. zm.) zwanej dalej ustawą – oraz art. 4 pkt 2, art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a, art. 19 ust. 1 i 2, art. 22 ust. 1 i 3, art. 24 ust. 1, art. 36, art. 135 ust. 1 i art. 167 ust. 1 ustawy

orzeka:

1. Pana Jana D. uznaje winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że w dniu 22 lipca 2005 r. w K. udzielił zamówienia publicznego na roboty budowlane w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych, bez spełnienia wynikających z tego przepisu przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, przez co naruszył art. 67 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych –co zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na podstawie art. 36 ustawy odstępuje od wymierzenia kary.
2. Obciąża obwinionego kosztami postępowania w wysokości 238,02 zł.

Pouczenie:

Od orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w W., w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Wspólnej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Wspólnej Komisji Orzekającej wniosła o uznanie za winnego Pana Jana D. pełniącego w okresie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w K., nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że:

- w maju 2005 r. w K. określił w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia na roboty budowlane warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego, poprzez sformułowanie wymogu prowadzenia działalności przez min. 3 lata oraz sformułowania wymogu wykonania w okresie ostatnich 3 lat co najmniej 6 inwestycji polegających na termoizolacji budynków, z tego co najmniej 2 obiektów użyteczności publicznej o pow. jednostkowej elewacji nie mniejszej niż 1 000m², przez co naruszył art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 17, z późn. zm.), co zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- w dniu 22 lipca 2005 r. w K. udzielił zamówienia publicznego na roboty budowlane w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych, bez spełnienia wynikających z tego przepisu przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, przez co naruszył art. 67 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, co zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Postępowanie w zakresie zarzutu dotyczącego określenia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na roboty budowlane warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego zostało umorzone na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Postanowienie to zostało podjęte na posiedzeniu składu orzekającego w dniu 7 grudnia 2006 r. , które odbyło się w czasie przerwy w rozprawie zarządzonej przed rozpoczęciem postępowania dowodowego w niniejszej sprawie.

Prowadząc postępowanie tylko w zakresie zarzutu dotyczącego udzielenia zamówienia publicznego na roboty budowlane w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych, bez spełnienia wynikających z tego przepisu przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej

ręki, skład orzekający na podstawie zgromadzonych dokumentów i wyjaśnień obwinionego ustalił następujący stan faktyczny.

Przedmiotem zamówienia publicznego było wykonanie prac termomodernizacyjnych wraz z izolacją pionową ścian fundamentowych budynku położonego w K. W celu realizacji tego zamówienia Dyrektor Delegatury NIK w K. 15 kwietnia 2005 r. powołał Komisję Przetargową. Na wniosek Komisji Przetargowej, za zgodą Dyrektora Delegatury, całość prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem przetargu publicznego na wykonanie termoizolacji i izolacji pionowej ścian fundamentowych budynku Delegatury NIK w K. zlecono firmie A., której właścicielem jest inż. Bogusław B.

Pierwsze postępowanie o udzielenie tego zamówienia prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego. Złożona została tylko jedna oferta. W dniu 20 czerwca 2005 r. Komisja Przetargowa unieważniła przetarg na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych, ponieważ cena najkorzystniejszej (jedynej) oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia i podał ją przed otwarciem oferty.

Drugie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wskazane wyżej roboty budowlane było prowadzone również w trybie przetargu nieograniczonego z zachowaniem warunków określonych w tej samej specyfikacji istotnych warunków zamówienia, która określała warunki udziału w pierwszym przetargu. W dniu 8 lipca 2005 r. przetarg ten został unieważniony bowiem w wyznaczonym terminie nie wpłynęła żadna oferta.

Zarządzeniem z dnia 11 lipca 2005 r. Dyrektor Delegatury NIK w K. powołał nową Komisję Przetargową w składzie: przewodniczący Pan Jan K. (wicedyrektor Delegatury, prawnik) i członkowie: Pan Andrzej R. (wówczas zatrudniony na stanowisku głównego specjalisty) i Pan Jacek S. (doradca prawny – po aplikacji sędziowskiej).

Komisja Przetargowa pismem z dnia 11 lipca 2005 r. zwróciła się do Dyrektora Delegatury NIK w K. z wnioskiem o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie docieplenia i elewacji budynku Delegatury NIK w K. w trybie zamówienia z wolnej ręki. Wniosek Komisja uzasadniła przeprowadzeniem dwóch postępowań o udzielenie tego zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Pierwszy przetarg został unieważniony ponieważ cena podana w jedynej ofercie przekraczała kwotę przeznaczoną przez zamawiającego na wykonanie zamówienia. W drugim przetargu nie wpłynęła żadna oferta, co było podstawą unieważnienia postępowania. Komisja Przetargowa uznała, że zachodzą przesłanki określone w art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych pozwalające na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki. Dyrektor Delegatury NIK w K. Pan Jan D. wyraził zgodę na udzielenie zamówienia w tym trybie. Po uprzednich negocjacjach, w dniu 22 lipca 2005 r. została zawarta umowa na wykonanie docieplenia i elewacji budynku Delegatury NIK pomiędzy Janem D. – Dyrektorem Delegatury NIK w K. a firmą Zakład Ogólnobudowlany – Władysław S. W umowie tej przedmiot zamówienia nie został zmieniony, ale niektóre warunki zamówienia odbiegały od warunków wskazanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na podstawie której prowadzone były dwa wcześniejsze przetargi. Dotyczyło to w szczególności wymogu wykonania w okresie ostatnich 3 lat co najmniej 6 inwestycji polegających na termoizolacji budynków, z tego co najmniej 2 obiektów użyteczności publicznej o pow. nie mniejszej niż 1000m². Wynagrodzenie wykonawcy zostało określone na kwotę 237.817,56 zł.

Po wykonaniu zamówienia Urząd Zamówień Publicznych przeprowadził kontrolę następczą w Delegaturze NIK w K. i w wyniku dokonanych ustaleń w dniu 23 marca 2006 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych działając na podstawie art. 171 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz art. 93 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazał Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Delegaturze NIK w K. przy udzielaniu zamówienia publicznego na kompleksowe wykonanie prac termomodernizacyjnych wraz z izolacją pionową ścian fundamentowych budynku Delegatury NIK w K.

Zastępca Rzecznika we wniosku o ukaranie uzasadniał zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówienia z wolnej ręki w sposób następujący:

„...Ustawodawca zezwala na skorzystanie z trybu określonego wart. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych, gdy w sposób łączny zostaną spełnione następujące przesłanki:

- 1) w kolejno przeprowadzonych postępowaniach udzielenie zamówienia, co najmniej jedno prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego,
- 2) postępowania zostały unieważnione z powodu:
 - a) nie złożenia choćby jednej oferty,
 - b) wszystkie oferty zostały odrzucone,
- 3) pierwotne warunki zamówienia nie zostały w sposób istotny zmienione.

W związku z tym, że pierwsze postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych (jedna oferta, której cena przewyższała kwotę, jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia) należy uznać, że stan faktyczny w przedmiotowej sprawie nie pozwala na stwierdzenie, iż w tej sprawie zachodzi przesłanka do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa wart. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy.”

To stanowisko i argumentację Rzecznika podzielił skład orzekający. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, iż z treści omawianego przepisu wynika wyraźnie warunek by unieważnienie obu postępowań poprzedzających udzielenia zamówienia z wolnej ręki nastąpiło z przyczyn wymienionych w art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, a nie z innych przyczyn wskazanych w dalszych ustępach tego artykułu. Tak więc przyczyny unieważnienia pierwszego przetargu były przeszkodą w późniejszym udzieleniu zamówienia z wolnej ręki. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego powszechna jest teza o konieczności ścisłej interpretacji przepisu art. 71 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych i pozostaje ona w pełni aktualna pod rządami art. 67 Prawa zamówień publicznych (wyrok NSA z 3.11.1999 r. sygn. akt I SA 2128/98 – nie publik.; wyrok NSA z 22.03.2000 r. sygn. akt n SA 2169/99 – nie publik.; wyrok NSA z 28.05.1999 r. sygn. akt I SA 2226/98 – nie publik.). Takie stanowisko wynika z faktu, ustawowego określenia prymatu trybu zamówień konkurencyjnych, ze wskazaniem na przetargi, przed innymi rodzajami trybów zamówień (art. 10 Prawa zamówień publicznych). Tak więc przepisy o warunkach dopuszczających udzielenie zamówienia z wolnej ręki należy interpretować w sposób literalny. Skład orzekający nie podzielił natomiast argumentacji Zastępcy Rzecznika, wyrażonej we wniosku o ukaranie, o potrzebie stosowania takiej wykładni z tego względu, że ostatnia nowelizacja Prawa zamówień publicznych (ustawa z dnia 07.04.2006 r. – Dz.U. z

2006 r. Nr 79, poz. 551) w sposób jednoznaczny określiła warunki udzielenia zamówienia z wolnej ręki wskazane w art. 67 ust.1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych. Zdaniem składu orzekającego ustawodawca jest racjonalny i wprowadza zmiany przepisów prawa o charakterze redakcyjnym tylko wtedy gdy poprzednie brzmienie przepisu było wadliwe, niejednoznaczne lub z innych powodów budzi wątpliwości interpretacyjne. Tak więc nowelizacja wskazanego przepisu może w pewnym stopniu usprawiedliwiać jego niewłaściwą interpretację przez obwinionego.

Rozpatrując kwestię winy skład orzekający wziął pod uwagę, że obwiniony z dużą starannością nadzorował postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego co miało między innymi wyraz w powołaniu w skład Komisji Przetargowej osób o wysokich kwalifikacjach (dwóch prawników w tym swojego zastępcę). Nadto przygotowanie i prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, za aprobatą obwinionego, powierzono wyspecjalizowanej w tym zakresie firmie. Z drugiej strony skład orzekający stwierdził, że ze względu na zajmowane stanowisko i doświadczenie zawodowe obwiniony powinien ze szczególną starannością analizować przepisy prawa i właściwie je stosować, zwłaszcza wówczas, gdy wiąże to się z dysponowaniem znaczną kwotą.

Rozpatrując kwestię kary skład orzekający wziął również pod uwagę, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło z winy nieumyślnej a także brak jest przesłanek do stwierdzenia, iż nastąpiło jakiegokolwiek uszczuplenie środków publicznych. Skład orzekający wziął również pod uwagę dotychczasową niekaralność obwinionego i dobrą opinię z miejsca pracy.

O kosztach postępowania skład orzekający postanowił na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.

ORZECZENIE

Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w K. z dnia 28 lutego 2007 r. FP-511159/05

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. w składzie:

Przewodniczący: *Przewodnicząca RKO:* Michalina Nowokuńska

Członkowie: *Członek RKO:* Władysława Wójcicka

Członek RKO: Aneta Kosiba

Protokolant: Agnieszka Wilk-Świstuń

rozpoznała na rozprawie w dniu 8 stycznia i 26 lutego 2007 r. oraz w dniu 28 lutego 2007 r. ogłosiła orzeczenie przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pana Piotra Józefczyka

sprawę Pana Antoniego R., pełniącego funkcję Burmistrza Miasta R.-Z. w okresie popełnienia zarzucanego czynu,

z wniosku o ukaranie, w którym Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uznanie Pana Antoniego R. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148, z późn. zm.) i odpowiednio art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) w niżej określony sposób:

działając w imieniu Miasta i Gminy R.-Z. zawarł w dniu 26 października 2004 r. umowę Nr 59/SRG/2004 z Wielobranżowym Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Usługowo-Handlowym „J.” z siedzibą w Ł., której przedmiotem było wykonanie zadania pt. „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Domu Świętego Mikołaja”. Zgodnie z postanowieniem § 4 umowy, całkowitą wartość robót ustalono na kwotę 1.466.689,18 zł brutto – w tym I etap: 699.192,94 zł brutto i II etap: 767.496,24 zł brutto. Termin rozpoczęcia robót ustalono na dzień 26 października 2004 r., a termin zakończenia robót na dzień 27 listopada 2004 r. W dniu zawarcia przedmiotowej umowy w planie wydatków budżetu Gminy R.-Z. na 2004 r. w Dziale 600 Transport i łączność, Rozdział 60016 Drogi publiczne gminne, § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych zaplanowano na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Domu Świętego Mikołaja w R.-Z. wraz z infrastrukturą towarzyszącą” – kwotę 700.000,00 zł. W konsekwencji Pan Antoni R. przekroczył zakres upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet Gminy R.-Z. na 2004 r. o kwotę 766.689,18 zł z naruszeniem postanowień art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., biorąc pod uwagę zebrane materiały dowodowe ujawnione na rozprawie, na podstawie:

art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51, art. 135 ust. 1, art. 150 i art. 152 oraz art. 19 ust. 1 i 2, art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).

orzeka

I. Uznaje Pana Antoniego R. – pełniącego funkcję Burmistrza Miasta R.-Z. w okresie popełnienia zarzucanego czynu, odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.) obowiązującym dacie popełnienia czynu i odpowiednio w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) obowiązującym w dacie orzekania w ten sposób, że zawierając w dniu 26 października 2004 r. w R.-Z., w imieniu Miasta i Gminy R.-Z. – umowę nr 59/SRG/2004 z Panią Janiną D. reprezentowaną przez pełnomocnika Pana Andrzeja D., prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Wielobranżowe Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „J.” z siedzibą w Ł., przedmiotem której było wykonanie zadania pn. „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Domu Świętego Mikołaja” zaciągnął zobowiązanie z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy R.-Z. na rok 2004 r. o kwotę 766.689,18 zł, gdyż w tym dniu w planie wydatków w Dziale 600 Transport i łączność, rozdział 60016 Drogi publiczne gminne, § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych zaplanowano na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Domu Świętego Mikołaja w R.-Z. wraz z infrastrukturą towarzyszącą” – kwotę 700.000 zł. Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań nastąpiło z naruszeniem art. 29, ust. 6 i art. 132 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz.148, z późn. zm.) obowiązującej w dacie popełnienia czynu oraz z naruszeniem art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249 poz. 2104) obowiązującej w dacie orzekania.

II. Na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz.114, z późn. zm.) odstępuje wobec Pana Antoniego R. od wymierzenia kary.

III. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) zasądza od Pana Antoniego R. zwrot na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 205,99 zł (słownie: dwieście pięć złotych dziewięćdziesiąt dziewięć groszy) co stanowi 10% przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 26 tej ustawy.

Stosownie do art. 137 ust. 5 i art. 138 ustawy o z dnia 17 grudnia 2004 r o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) od niniejszego orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w terminie 14 dni od daty doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tut. Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

I.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regio-

nalnej Izbie Obrachunkowej w K. w dniu 18 lipca 2005 r. wniosek o ukaranie Pana Antoniego R. pełniącego w dniu popełnienia zarzucanego czynu funkcję Burmistrza Miasta i Gminy R.-Z., zarzucając naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.) i odpowiednio w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) /K 261-263/.

Regionalna Komisja Orzekająca rozpoznała sprawę w I instancji w dniach 24.10.2005 r. i 28.11.2005 r. i wydała orzeczenie w którym uznała Pana Antoniego R. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny w ten sposób, że działając w imieniu Gminy R.-Z. zawarł w dniu 26.10.2004 r. umowę nr 59/SRG/2004 z Wielobranżowym Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Usługowo-Handlowym „J.” z siedzibą w Ł. z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy R.-Z. na rok 2004 o kwotę 766.689,18 zł z naruszeniem postanowień art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy o finansach publicznych i odpowiednio w art. 15 ww. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia wobec Pana Antoniego R. kary i zasądziła koszty postępowania w wysokości 190,30 zł. /K.454-448/.

Obwiniony od wyżej wymienionego orzeczenia wniósł odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej, które to odwołanie zostało przez Główną Komisję Orzekającą rozpatrzone. Główna Komisja Orzekająca orzeczeniem z dnia 7.06.2006 r. sygn.: DF/GKO-4900-20/27/06/326 uchyliła zaskarżone orzeczenie w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą w I instancji. /K 475-478/. Przewodnicząca Regionalnej Komisji Orzekającej zarządzeniem z dnia 01.12.2006 r. i 14.12.2006 r. wyznaczyła termin i miejsce rozprawy i skład orzekający oraz zawiadomiła o tym strony postępowania. /K 480-481, 482-484/.

Rozprawa odbyła się z udziałem stron w dniach 08.01.2007 r. i 26.02.2007 r. a orzeczenie ogłoszone zostało w dniu 28.02.2007 r.

Regionalna Komisja Orzekająca uzupełniła zgromadzony w sprawie materiał dowodowy /K.483-494/.

Podczas rozprawy Pan Antoni R. podtrzymał wszystkie dotychczas złożone przez siebie wyjaśnienia i wniósł o uniewinnienie. Rzecznik Dyscypliny Finansów publicznych podtrzymał w całości złożony wniosek i wniósł o wymierzenie kary upomnienia. /K 575-576/.

Regionalna Komisja Orzekająca rozpoznała sprawę stosownie do postanowień art. 24 ustawy o odpowiedzialności według tej ustawy, w myśl zasady, że jeżeli w dacie orzekania obowiązuje inna ustawa niż w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to stosuje się nową ustawę, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia wówczas, gdy jest ona względniejsza dla sprawcy, a taki przypadek w niniejszej sprawie nie zachodził.

Regionalna Komisja Orzekająca rozpoznała ponownie zarzucane Panu Antoniemu R. czyny oraz orzekała w granicach wniosku o ukaranie.

II.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. na podstawie złożonych przez Obwinionego wyjaśnień – ustaliła stan faktyczny i prawny sprawy, a następnie dokonała na tle tych ustaleń oceny zarzucanego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych czynu.

Na wstępie Regionalna Komisja Orzekająca postanowiła wypowiedzieć się co do natury prawnej postawionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zarzutu naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych i do porządku prawnego, jakim się rządzi tego rodzaju odpowiedzialność oraz postanowiła wyraźnie odróżnić ją od odpowiedzialności cywilnej.

Fakt, iż w przedmiotowej sprawie zobowiązanie zostało zaciągnięte przez Obwinionego poprzez zawarcie przez Niego umowy cywilno – prawnej, w żaden sposób nie przesądza o tym, aby do szczególnego postępowania jakim jest postępowanie dyscyplinarne o charakterze prawno – finansowym, które ze swej istoty ma zapewnić ład finansów publicznych, przenosić wprost regulacje prawa cywilnego i posiłkować się w rozstrzygnięciu sprawy dyscyplinarnej postanowieniami prawa cywilnego.

W przekonaniu Regionalnej Komisji Orzekającej są to dwa różne postępowania i dwa odmienne rodzaje odpowiedzialności. Dlatego też Regionalna Komisja Orzekająca nie podzieliła poglądu Głównej Komisji Orzekającej zawartego w uzasadnieniu orzeczenia, a następnie podnoszonych na ostatnim etapie toczącego się postępowania przez Obwinionego kwestii poprawności zredagowania zawartej umowy z punktu widzenia regulacji kodeksu cywilnego i postanowiła rozpatrzyć zarzut na podstawie przepisów prawa materialnego finansowego i przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

Odnosząc się do meritum sprawy – przedmiotem rozważań i merytorycznej oceny Regionalnej Komisji Orzekającej był nie tylko postawiony przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zarzut popełnienia przez Obwinionego czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania obciążających budżet Miasta R.-Z. za 2004 r., ale również poprzedzające ten czyn postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, które w sposób istotny wpływa na ocenę zarzucanego i przypisanego Obwinionemu czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.

Ponadto Regionalna Komisja Orzekająca poddała wnikliwej analizie dokumentację nadesłaną przez Marszałka Województwa Samorządowego przy piśmie z dnia 7 listopada 2005 r. znak: PR.III 0724-34/05 dotyczącą finansowania ze środków Kontraktu dla Województwa M. na 2004 r. zadania pn.: „Budowa Domu św. Mikołaja w R.-Z. – infrastruktura towarzysząca” w kontekście orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 7 września 2006 r. sygn.: DF/GKO-4900-20/27/06/326 w którym Główna Komisja Orzekająca uznała za niezbędne wyjaśnienie: czy Obwiniony podejmując się realizacji inwestycji, której część musiała być finansowana ze środków Kontraktu Województwa M. na 2004 r., miał możliwość uniknięcia zawarcia umowy obejmującej całość zadania.

Regionalna Komisja Orzekająca ustalił następujący stan faktyczny sprawy:

1. Bezspornie Pan Antoni R., pełniąc funkcję Burmistrza Miasta i Gminy R.-Z., zawarł w dniu 26 października 2004 r. umowę nr 59/SRG/2004 z Panią Janiną D.,

reprezentowaną przez pełnomocnika – Pana Andrzeja D., prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Wielobranżowe Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „J.” z siedzibą w Ł., a zatem zaciągnął zobowiązanie obciążające budżet Miasta i Gminy R.-Z. w 2004 r. w dziale 600 Transport i łączność, Rozdział 60016 Drogi publiczne gminne, § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych /K 68-71/.

- Przedmiotem umowy było wykonanie zadania pn.: „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Domu św. Mikołaja” z terminem rozpoczęcia robót na dzień 26 października 2004 r. i terminem zakończenia robót na dzień 27 listopada 2004 r. Zakres rzeczowy robót o którym mowa w § 1 ust. 1 ww. umowy określa zgodnie z ust. 2 cyt.: „opis przedmiotu zamówienia zawarty w siwz stanowiący integralną część umowy, szczegółowa oferta przetargowa wykonawcy oraz kosztorysy ofertowe stanowiące załączniki do tej umowy” /K 68-71/.
- Zgodnie z § 4 zawartej umowy za wykonanie przedmiotu umowy określonego w § 1 –wynagrodzenie ustalone zostało za I etap w wysokości 699.192,94 zł brutto, za II etap 767.496,24 zł brutto. Wynagrodzenie to stanowi łącznie kwotę 1.466.689,18 zł brutto /K 68-71/.
- Zgodnie z § 8 zawartej umowy zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 3% wynagrodzenia określonego w § 4 ust. 1 umowy wykonawca obowiązany był wnieść w kwocie 44.000,68 zł. Kwota zabezpieczenia obliczona została od kwoty 1.466.689,18 zł, a więc od łącznej kwoty wynagrodzenia brutto, a nie od wynagrodzenia za I etap /K 68-71/.
- Nawiązując do wcześniejszego ustalenia, zgodnie z zawartą umową zakres rzeczowy robót określa siwz oraz ofertą wykonawcy. Porównując fragment ust. 2 § 1 zawartej umowy i załączone do niej 2 kosztorysy ofertowe z siwz i złożoną przez tego samego wykonawcę ofertę – Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła co następuje:

Zgodnie z siwz z dnia 17.08.2004 r. znak: SRG/2211/2118/2004 zatwierdzoną w tym dniu przez Obwinionego – przedmiot zamówienia publicznego określony został w punkcie 3.1 siwz, w którym postanowiono cyt.: „zakres prac szczegółowo ujęto w przedmiarze robót, szczegółowym opisie oraz dokumentacji technicznej załączonej do siwz”, natomiast termin wykonania zamówienia w punkcie 4, w którym zapisano, że zamówienie musi być zrealizowane w terminie do 30.11.2004 r. /K.437-438/.

Siwz nie przewidywała podziału zadania na 2 etapy. Wzór oferty stanowiący załącznik nr 2 do siwz zawierał zapis cyt.: „wykonawca oferuje wykonanie całości przedmiotu zamówienia za kwotę netto zł, brutto..... zł.” Wzór oferty nie przewidywał podziału zadania na 2 etapy, wręcz przeciwnie przygotowany przez zamawiającego wzór oferty przewidywał wykonanie całości przedmiotu zamówienia za jedną kwotę./K 420-421/.

Wzór umowy stanowiący załącznik nr1 do siwz w § 4 określał wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy w sposób odmienny, aniżeli w zawartej umowie. W § 4 wzoru umowy jest tylko w ust. 1 i 2 i określa, że strony ustalają wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy, a więc całego przedmiotu umowy bez podziału na etapy, oraz ustalają jedno wynagrodzenie w wysokości netto, brutto, bez podziału wynagrodzenia za poszczególne etapy./K 409-416/.

Dołączony do siwz przedmiar robót stanowiący podstawę do opracowania przez wykonawcę kosztorysu ofertowego, jak również znajdujący się w aktach kosztorys inwestorski stanowiący podstawę do ustalenia przez zamawiającego wartość zamówienia – obejmują całość robót (bez podziału na 2 etapy) z jednym wynagrodzeniem za całość robót /K 390-421/.

Z wymienionych wyżej dokumentów wynika, że zamiarem Obwinionego było udzielenie zamówienia publicznego poprzez przeprowadzenie postępowania i zawarcie umowy na cały przedmiot zamówienia, bez podziału na etapy z jednym wynagrodzeniem za całość zadania. Potwierdza to również fakt zatwierdzenia przez Obwinionego w dniu 17.08.2004 r. siwz wraz z załącznikami w niej wymienionymi. Oferta z dnia 8.10.2004 r. złożona przez wykonawcę (zresztą tylko jednego) z którym zawarto umowę i na którą powołuje się zamawiający w § 1 umowy. Jest ona wiernym odbiciem wzoru oferty załączonego do siwz i stanowi, że oferent oferuje wykonanie całości przedmiotu zamówienia na kwotę 1.202.204,25 zł netto i 1.466.689,19 zł brutto, a więc jedno wynagrodzenie za całość prac, nie przewiduje podziału wykonania zamówienia w 2 etapach i nie określa wynagrodzenia za poszczególne etapy. /K.568-569/ Do oferty załącza między innymi parafowany wzór umowy, kosztorys ofertowy i zestawienie kosztów.

Wzór umowy został przez wykonawcę zaparafowany w całości bez zastrzeżeń w brzmieniu załącznika do siwz, w którym w § 4 ustalał jedno wynagrodzenie za cały przedmiot zamówienia, bez podziału na etapy i bez ustalenia wynagrodzenia za poszczególne etapy. /K.516-523/.

W zbiorczym zestawieniu kosztów wykonawca oferuje cenę brutto na całe zadanie w wysokości 1.466.689,19 zł, a więc odpowiada cenie podanej przez Niego w formularzu oferty. /K 515/.

Kosztorys ofertowy pn.: „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Domu św. Mikołaja w R.-Z. sporządzony w dniu 08.10.2004 r. zawiera jedną cenę na cały przedmiot zamówienia odpowiada treści przedmiaru robót, który stanowił podstawę do jego opracowania. Oferent nie sporządził i nie dołączył do oferty dwóch kosztorysów na I i II etapie. /K 501-513/ Tak więc zamiarem wykonawcy, który złożył ofertę w ww. postępowaniu było zawarcie umowy na cały przedmiot zamówienia za jednym wynagrodzeniem, zatem zamiar stron postępowania był zgodny i oczywisty.

– Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (druk ZP-1) zawiera informację, że wartość szacunkowa zamówienia ustalona została na kwotę 1.420.888,71 zł netto, natomiast bezpośrednio przed otwarciem oferty zamawiający podał kwotę, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w wysokości 1.800.000 zł. Oferta ta wybrana została za najkorzystniejszą, prace komisji przetargowej zatwierdził sam Obwiniony w dniu 26.10.2004 r., a więc w dniu zawarcia umowy. /K 487-491/ W tym miejscu zaznaczyć należy, że Obwiniony przed otwarciem ofert w dniu 11.10.2004 r. podał kwotę 1.800.000 zł w sytuacji, kiedy wiedział, że nie posiada jeszcze pieniędzy z Kontraktu Województwa i gdy w budżecie nie posiadał własnych środków na sfinansowanie zamówienia. Również po wyborze najkorzystniejszej oferty do czasu zawarcia umowy takiej kwoty nie miał zabezpieczonej w budżecie gminy.

2. Regionalna Komisja Orzekająca dokonała porównania dokumentacji przetargowej a to wzoru oferty, wzoru umowy, złożonej oferty, parafowanego przez wykonaw-

cę projektu umowy, przedmiaru robót, dołączonego do oferty przez wykonawcę kosztorysu ofertowego z treścią zawartej umowy nr 59/SRG/2004 i dołączonych do niej dwóch kosztorysów ofertowych sporządzanych na dwa etapy wykonania prac i ustaliła, że zasadniczo różnią się od siebie, że ww. umowa zawarta została w zmienionym brzmieniu § 4 i przy zamienionym kosztorysie ofertowym na całe zadanie przez dwa kosztorysy ofertowe sporządzone na dwa etapy realizacji zamówienia. Nastąpiła zatem niedopuszczalna prawem zmiana istotnych treści umowy i załączonych dokumentów zarówno przez zamawiającego jak i wykonawcę. Regionalna Komisja Orzekająca w tym miejscu nie dokonuje oceny zachowań stron umowy, jednakże te naruszające prawo zachowania nie mogą w jej przekonaniu w żaden sposób wpływać na prawdziwy zamiar stron wynikający z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zamiarem stron było bowiem zaciągnięcie zobowiązania na całe zadanie o wartości 1.466.689,19 zł.

3. Regionalna Komisja Orzekająca w wyniku wnikliwej analizy, nadesłanej na jej wniosek dokumentacji przez Marszałka Województwa Samorządowego, ustaliła co następuje:

Zgodnie z uchwałą nr 888/04 z dnia 14.10.2004 r. Zarząd Województwa M. – zadanie „Budowa Domu św. Mikołaja, infrastruktura towarzysząca” wprowadzone zostało do Kontraktu jako zadanie rezerwowe na kwotę 369.341 zł – środki z Programu Wsparcia /K 337-338/. W Oświadczeniu Stron Kontraktu wojewódzkiego dla Województwa M. na rok 2004 dotyczącym zmiany w Kontrakcie wojewódzkim z dnia 15.10.2004 r. podpisanym przez Ministra Gospodarki i Pracy oraz Marszałka Województwa M. i w załączniku nr 6 do Kontraktu dla Województwa M. na rok 2004 „Wykaz zadań wybranych do realizacji w ramach Kontraktu”, który to załącznik stanowi załącznik nr 3 do ww. Oświadczenia Stron – ujęte zostało zadanie pt.: „Budowa Domu św. Mikołaja w R.-Z. – infrastruktura towarzysząca” – realizacja IV kwartał 2004 r., ogółem nakłady na realizację zadania w 2004 r. – 738.682 zł, w tym środki udostępnione przez stronę rządową 369.341 zł, oraz środki udostępnione przez stronę samorządową 369.341 zł /K 328-336/ Marszałek Województwa M. pismem z dnia 18.10.2004 r. znak: PR III. 0724-1-68/04 poinformował Obwinionego o tym, że projekt pn.: „Budowa Domu św. Mikołaja w R.-Z. – infrastruktura towarzysząca” uzyska dofinansowanie w ramach Kontraktu Wojewódzkiego na rok 2004 w kwocie 369.341 zł przy wartości całego zadania w ramach kontraktu 738.682 zł. /K 315/.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej pismo to stanowiło promesę, na podstawie której należało wprowadzić środki finansowe do budżetu Miasta i Gminy R.-Z. oraz określało wartość całego projektu w ramach Kontraktu. Zadanie to mogło być zatem realizowane tylko w takim zakresie, jaki został zakreślony projektem, po wprowadzeniu do budżetu środków finansowych pochodzących z Kontraktu oraz po zapewnieniu w budżecie własnych środków (50% i 50%). Jeżeli Obwiniony chciał realizować zadanie w większym zakresie, to winien zapewnić jego finansowanie z własnych środków i ujętych w budżecie przed dniem 26.10.2004 r.

W wyniku wykonania zapisów Kontraktu dla Województwa M. na rok 2004 zawarte zostały dwie umowy:

- umowa nr 1.5.22 R.-Z. określająca zakres rzeczowy, uwarunkowania i rezultaty realizacji, źródła finansowania i harmonogram realizacji zadania, oraz

- umowa wykonawcza w dniu 09.12.2004 r. pomiędzy Wojewodą M., Marszałkiem Województwa M. i Burmistrzem Miasta i Gminy R.-Z. w sprawie przekazania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie ww. zadania w łącznej kwocie 369.341 zł, co stanowi 50 % wartości zadania. /K 299-312/.

Wyżej wymienione umowy dotyczą wykonania zadanie objętego kontraktem i przekazania dotacji celowej z budżetu państwa po wykonaniu zadania (§ 5 umowy wykonawczej), a zatem w żaden sposób nie dotyczyły zaciągnięcia zobowiązania, miały natomiast wpływ na dokonanie wydatków i ewentualne przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, a takiego zarzutu Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych nie postawił.

- 4. Uchwała budżetowa Gminy R.-Z. na 2004 r. Nr ZVI/114/04 Rady Miasta R.-Z. z dnia 25.02.2004 r. w załączniku nr 7 – Plan zadań inwestycyjnych do budżetu na rok 2004 – w dziale 600, Transport i łączność rozdział 60016, Drogi publiczne gminne nie przewidywała takiego zadania. /K 89-93/

Dopiero w uchwale nr XVIII/135/04 Rady Miasta R.-Z. z dnia 31.05.2004 r. w sprawie zmian w budżecie na 2004 r. – dokonując zmian w załączniku nr 3 do tej uchwały tj. w planie zadań inwestycyjnych na 2004 r. – w dziale 600, rozdział 60016, § 6050. Wydatki inwestycyjne jednostek budowlanych zaplanowano na realizację zadania inwestycyjnego pn.: „Budowa Domu św. Mikołaja w R.-Z. wraz z infrastrukturą towarzyszącą” kwotę 700.000 zł. /K 54/. Taki stan finansowy ujęty w planie wydatków budżetu Gminy R.-Z. był na dzień 26.10.2004 r. a więc na dzień zaciągnięcia zobowiązania, pomimo, iż kwota dotacji w wysokości 369.341 zł była znana Obwinionemu przed zawarciem umowy. Obwiniony wprowadził ją do budżetu dopiero w dniu 15.11.2004 r., zwiększając kwotę planowanego na ten cel wydatku swoim zarządzeniem nr 151/04, chociaż mógł takie zarządzenie wydać przed dniem zawarcia umowy. /K 49-50/.

Następnie uchwałą Rady R.-Z. Nr XXV/194/04 z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2004 dokonano w zał. Nr 4 zmiany wydatków budżetu gminy w ten sposób, że w dziale 600, rozdz.60016 zwiększono plan wydatków majątkowych o kwotę 424.219 zł, oraz w zał. Nr 5 do ww. uchwały. Zmiany w planie zadań inwestycyjnych na rok 2004 dokonano w ten sposób, że w dziale 600 rozdz.60016 na zadanie: „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Św. Mikołaja w R.-Z. zwiększono plan o kwotę 402.500 zł i plan na rok 2004 po zmianach na to zadanie wynosił 1.471.841 zł /K-33-38/.

Bezspornie do końca roku 2004 kwota zobowiązania wynikająca z zawartej umowy w dniu 26.10.2004 r. znalazła odzwierciedlenie w planie wydatków, jednakże w dacie zaciągnięcia zobowiązania odzwierciedlenia takiego nie było.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan prawny sprawy:

W dniu 26.10.2004 r. tj. w dacie popełnienia zarzucanego czynu naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było zgodnie z art.138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.) przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet. Zgodnie z art. 29 ust. 6 i art. 132 tej ustawy gmina mogła zaciągać zobowiązania, jak również kierownik jednostki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego mógł zaciągać zobowiązania pieniężne w celu realizacji zadań do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Zaciągnięcie

zobowiązania z naruszeniem tych przepisów stanowiło czyn wyczerpujący znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

Od dnia 1 lipca 2005 r. i w dacie orzekania naruszeniem dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) między innymi zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet. Zgodnie z art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249 poz.2104, z późn. zm.) zobowiązania pieniężne mogą być zaciągane w celu realizacji zadań również do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Zaciągnięcie zobowiązań z naruszeniem ww. przepisów stanowi czyn wyczerpujący znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Tak więc ww. ustawy spenalizowały działania polegające na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązującej w dacie orzekania odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony ustawą obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Regionalna Komisja Orzekająca dokonując oceny ustalonego wyczerpująco stanu faktycznego na tle przedstawionego stanu prawnego miała zadanie rozstrzygnąć:

- na jaką kwotę Obwiniony zawierając w dniu 26.10.2004 r. umowę Nr 59/SRG/2004 zaciągnął zobowiązanie pieniężne i w konsekwencji, czy przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy R.-Z. na rok 2004 w dziale 600 Transport i łączność, rozdział 60016 Drogi publiczne gminne, § 6050 wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych na realizację zadania pn. „Budowa Domu Św. Mikołaja w R.-Z. wraz z infrastrukturą towarzyszącą”,
- czy Obwiniony podejmując się realizacji inwestycji, której część miała być finansowana ze środków Kontraktu Województwa M. na 2004 r., miał możliwość uniknięcia zawarcia umowy obejmującej całość zadania,
- czy Obwiniony miał możliwość innego zachowania, aby nie dopuścić się czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.

Z ujawnionych na rozprawie akt sprawy oraz ustalonego przez Regionalną Komisję Orzekającą stanu faktycznego wynika, jaka była zgodna wola stron umowy mająca doprowadzić do udzielenia zamówienia publicznego. Wolą stron było zaciągnięcie zobowiązania na wykonanie całego zadania o wartości 1.466.689,18 zł i woli tej nie mogły zmienić w przekonaniu Regionalnej Komisji Orzekającej zamienione dokumenty, które są niewiarygodne oraz zmieniony w umowie § 4, nie mający oparcia w żadnym dowodzie pierwotnym. Zmiana treści § 4 umowy w sposób wyżej opisany, nie zmienia faktu, że zobowiązanie w dniu 26.10.2004 r. zostało zaciągnięte na łączną kwotę. Skoro zobowiązanie zostało zaciągnięte na łączną kwotę, to przy zabezpieczeniu w budżecie gminy R.-Z. kwoty 700.000 zł na dzień zawarcia umowy, przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań na 2004 r. nastąpiło o kwotę 766.689,18 zł.

Nie ulega zatem wątpliwości, że Obwiniony pomimo różnych zachowań i różnych interpretacji prawa zaciągnął zobowiązanie, które nie miało pokrycia w planie finansowym, a zatem dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca nie podzieliła w tym zakresie poglądu Obwinionego, który odmiennie zinterpretował stan faktyczny, a właściwie chciał dostosować stan faktyczny i prawny do swojej koncepcji, uzasadniając takie działania dobrem i interesem gminy. Obwiniony nie dostosował się do procedury objętej Kontraktem Wojewódzkim i nie uwzględnił realnej możliwości uzyskania dofinansowania realizowanego zadania. Obwiniony podejmując się realizacji inwestycji, której część miała być finansowana ze środków Kontraktu Województwa M. na 2004 r. miał możliwość uniknięcia zawarcia umowy o zakresie określonym w umowie Nr 59/SRG/2004. Obwiniony, jak wynika z akt sprawy, przyznał, że realne szanse na uzyskanie środków z kontraktu pojawiły się dopiero 14.10.2004 r. i to w wysokości tylko 369.341 zł. Obwiniony w tej sytuacji mógł, jako doświadczony „samorządowiec” zadanie pt. „Budowa Domu Św. Mikołaja w R.-Z. wraz z infrastrukturą towarzyszącą” zrealizować w zakresie objętym kontraktem, a w pozostałym zakresie mógł, jeśli miał taki zamiar zrealizować w odrębnym postępowaniu.

Nie budzi również w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej wątpliwości możliwość innego zachowania Obwinionego, aby nie dopuścić do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Mógł bowiem Obwiniony na etapie planowania zamówienia w sytuacji, gdy nie miał jeszcze zapewnionych źródeł finansowania tego zadania, przeprowadzić dwa odrębne postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jedno postępowanie obejmowałoby przedmiot objęty Kontraktem Wojewódzkim, drugie postępowanie obejmowałoby pozostałe prace i przeprowadzone byłoby w terminie późniejszym. Mógł także Obwiniony, w sytuacji przeprowadzenia 1 postępowania, postępowanie to unieważnić, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający mógłby faktycznie przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca nabrała przekonania, że zamawiający miał inny zamiar, skoro przed otwarciem ofert podał, że sfinansowanie zamówienia przeznacza kwotę 1.800.000 zł. i zamówienie zostanie wykonane w ciągu jednego miesiąca. Obwiniony mógł wreszcie, skoro chciał zrealizować swój plan, zaplanować w budżecie środki finansowe na jego realizację przed dniem 26.10.2004 r.

Regionalna Komisja Orzekająca w świetle tak udokumentowanego i ustalonego stanu faktycznego nie dała wiary wyjaśnieniom Obwinionego, są one niespójne i nie w pełni zgodne z obowiązującym stanem prawnym.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oparty na dowodach pierwotnych pozwolił na wyczerpujące i wnikliwe ustalenie stanu faktycznego, stąd też w przekonaniu Regionalnej Komisji Orzekającej nie było potrzeby przesłuchania strony wykonującej zamówienie publiczne, tym bardziej, że zarzut dotyczy zaciągnięcia zobowiązania, a nie dokonania wydatków w wyniku zrealizowanego zamówienia publicznego.

Regionalna Komisja Orzekająca nie znalazła również uzasadnienia do uwzględnienia złożonych podczas ostatniej rozprawy przez Obwinionego notatek z dnia 17.11.2004 r. i 03.12.2004 r., bowiem ich treść nie ma wpływu na ocenę naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego, a ponadto dotyczą one zdarzeń mających miejsce po 26.10.2004 r.

Regionalna Komisja Orzekająca nie znalazła również podstaw do uwzględnienia wniosku dowodowego w przedmiocie zbadania przez specjalistów z zakresu prawa cywilnego, czy umowa z dnia 26.10.2004 r. znak: 59/SRG/2004, a wcześniej przetarg, narażała na zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia. W tej sytuacji zgodnie z art. 89 ust. 3 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wniosek ten oddaliła, gdyż jako dowód był nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności.

Obwiniony niejednokrotnie w składanych wyjaśnieniach powoływał się na zawarty w umowie zapis stanowiący, iż zamawiający zastrzega sobie możliwość ograniczenia zakresu robót lub ich etapowania w zależności od posiadanych środków finansowych, lub na zapis, że II etap będzie realizowany po zabezpieczeniu niezbędnych środków finansowych. Zgodnie z doktryną oraz w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej zapisy takie, poczynwszy od dnia 2 marca 2004 r. są prawnie nieskuteczne. Przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych wprowadziły postanowienia, które uniemożliwiają zawarcie umowy przez zamawiającego, w sytuacji gdy nie dysponuje środkami finansowymi na realizację zamówienia, jak również chronią interesy podmiotów ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego bez pokrycia finansowego. Zamawiający nie ma prawa zawrzeć umowy dopóki nie będzie miał w planie finansowym zabezpieczonych środków, a brak kwoty jaką zamawiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia stanowi podstawę unieważnienia postępowania (art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych).

III

Reasumując Regionalna Komisja Orzekająca nabrała przekonania, że Pan Antoni R. dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych i odpowiednio w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czyn ten Komisja Orzekająca postanowiła uznać za udowodniony opierając się na dowodach ujawnionych na rozprawie i przypisać go Obwinionemu. Pan Antoni R. dopuścił się przypisanego Mu czynu na skutek wadliwego procesu decyzyjnego. Skoro bowiem przed zaciągnięciem zobowiązania zaniechał dokonania czynności zmierzających do zapewnienia w budżecie środków finansowych na wykonanie umowy, to zaniechanie takich działań spowodowało, że Komisja Orzekająca uznała Pana Antoniego R. odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Było to w ocenie Komisji zawinione działanie Obwinionego, jednakże nieumyślne, bowiem Obwiniony nie miał zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Niemniej jednak poprzez niezachowanie wymaganej w danej konkretnej sytuacji ostrożności, Pan Antoni R. czynu się dopuścił, chociaż możliwość jego popełnienia mógł przewidzieć.

Regionalna Komisja Orzekająca równocześnie na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzekła o odstąpieniu od wymierzenia kary, uwzględniając jego motywły działania, szeroko rozumiany interes gminy i społeczności lokalnej oraz dotychczasową Jego niekaralność.

Koszty postępowania zasądzone zostały zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 16 października 2006 r.** **DF/GKO-4900-50/63/RN-27/06/1540**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Franciszek Firmuga
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Elżbieta Gnatowska (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
Protokolant:		Anna Lipińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 16 października 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – pani Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji na niekorzyść Pani Jolanty R. – dyrektora Ośrodka dla Dzieci Nieśłyszących w P., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt 0965-DB/19/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I uniewinniła Panią Jolantę R. od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie popełnienia naruszenia w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) polegającego na (cytat z orzeczenia):

- „udzieleniu zamówienia publicznego w dniu 9.08.2004 r. w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 74.232,73 netto wykonawcy, który podlegał wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Oferent nie załączył do oferty sprawozdania finansowego lub innego dokumentu określającego obroty, zysk oraz stan należności i zobowiązań. W przedmiotowej sytuacji zamawiający był obowiązany do dokonania wyboru oferty spośród 3 pozostałych złożonych ofert według wymogów określonych w SIWZ co oznacza, że zamówienie byłoby udzielone innemu wykonawcy” oraz
- „(...) na nie złożeniu w tym postępowaniu przez zamawiającego oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 1, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych”.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust.1 pkt 3 ustawy,
- art. 146 ust.2 ustawy.

orzeka:

uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.

Pouczenie:

Na niniejsze orzeczenie środków zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustaliła, co następuje.

W dniu 14 lutego 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych złożył wniosek do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P., o ukaranie karą upomnienia Pani Jolanty R. – Dyrektora Ośrodka dla Dzieci Nieśłyszących w P., za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) obowiązującego w dacie popełnienia naruszenia, a następnie w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), poprzez udzielenie w dniu 9 sierpnia 2004 r., zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 74.232,73 zł netto wykonawcy, który podlegał wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niezłożenie w tym postępowaniu przez zamawiającego oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 tej ustawy.

Z uzasadnienia wniosku wynikało, że wykonawca, któremu udzielono zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego podlegał wykluczeniu z postępowania, gdyż nie załączył do oferty sprawozdania finansowego lub innego dokumentu określającego obroty, zysk oraz stan należności i zobowiązań, co było wymagane Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia. Dokumentacja postępowania wskazywała również, że Obwiniona nie złożyła w tym postępowaniu oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ww. ustawy, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 tej ustawy. Jako dowody w sprawie do wniosku dołączono: dokumentację z przeprowadzonego postępowania, protokół kontroli wraz z załącznikami, oświadczenie Obwinionej z dnia 29 listopada 2005 r., pismo Obwinionej z dnia 15 stycznia 2006 r., oświadczenie o bezstronności sporządzone przez Obwinioną z dnia 29 listopada 2005 r.

Rozpoznanie sprawy przez Komisję Orzekającą pierwszej instancji nastąpiło w dniu 4 kwietnia 2006 r., przy udziale stron. Komisja dopuściła jako dowody w sprawie dokumenty dołączone do wniosku o ukaranie oraz wyjaśnienia Obwinionej złożone w trakcie rozprawy. Na tej podstawie przyjęła jako bezsporne, że w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia sporządzonej dla przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, określono wymóg dołączenia do oferty dokumentu sprawozdania finansowego lub innego dokumentu określającego obroty, zysk oraz zobowiązania i należności oferenta. Wybrany w postępowaniu wykonawca do oferty nie dołączył

sprawozdania finansowego. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, wymieniając dokumenty niezbędne, które powinny być dołączone do oferty nie określiła sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu, ani nie zawarła opisu tych warunków. Ponieważ warunki te, nie zostały w SIWZ opisane, nie sposób uznać, iż oferent ich nie spełnił, a w konsekwencji, iż była podstawa do jego wykluczenia w oparciu o przepis art. 24 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Komisja Orzekająca uznała, iż sporządzona na potrzeby przedmiotowego zamówienia publicznego SIWZ opracowana była wadliwie, jednakże uchybienie to, nie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych rozumieniu przepisu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych obowiązującego w dacie popełnienia czynu.

Komisja nie podzieliła też stanowiska Rzecznika co do naruszenia przez Obwinioną dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W chwili popełnienia czynu, tj. w sierpniu 2004 r., określenie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawierał art. 138 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z pkt 12 ust. 1 ww. artykułu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było naruszenie zasad lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego ustalonych przepisami o zamówieniach publicznych. Zarzucany Obwinionej czyn, polegający na niezłożeniu oświadczenia o bezstronności, nie stanowił, zdaniem Komisji, naruszenia żadnej z zasad, ani żadnego trybu udzielenia zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Taka sytuacja, w ocenie Komisji Orzekającej pierwszej instancji, nie wystąpiła w rozpatrywanej sprawie.

Wobec powyższego Komisja postanowiła o uniewinnieniu Obwinionej od postawionych jej zarzutów.

W dniu 28 kwietnia 2006 r. odwołanie od Orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w P., na niekorzyść Obwinionej jest bezzasadne w świetle ustalonego stanu faktycznego i obowiązujących przepisów prawa. W jego ocenie, poczynione przez Komisję Orzekającą ustalenia są jednoznaczne, niepozostawiające wątpliwości, że Pani Jolanta R., udzielając zamówienia w sposób naruszający przepisy art. 24 ust. 2 pkt 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych w dniu podpisania umowy oraz w art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w dacie składania wniosku o ukaranie. Rzecznik odwołał się między innymi od zasad określonych w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. zasady uczciwej konkurencji oraz obiektywizmu i bezstronności osób wykonujących czynności w imieniu zamawiającego.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych Zastępcą Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych poparł odwołanie Rzecznika przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na brak dostatecznego wyjaśnienia sprawy oraz błędną wykładnię przepisów dokonaną przez Komisję Orzekającą pierwszej instancji. Jednocześnie GKO stoi na stanowisku, że raz jeszcze powinna być przeprowadzona ocena zebranego materiału dowodowego w kontekście obowiązujących przepisów.

Komisja Orzekająca pierwszej instancji przyjęła za podstawę orzekania uchylone przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obowiązujące w chwili popełnienia czynu – jako przepisy względniejsze dla sprawcy. Uznała, że naruszenie art. 24 ust. 2 pkt 3 oraz art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, nie narusza trybu ani zasad przy udzieleniu zamówienia publicznego, czego wymagał art. 138 ust. 1 pkt 12 wskazanej ustawy. Stwierdzając to, Komisja Orzekająca pierwszej instancji nie dokonała analizy zasad określonych w art. 7-10 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Dla sprawy istotne znaczenie mają tu zwłaszcza zasady określone w art. 7 ust. 2 i 3 tej ustawy. Stanowią one, iż:

- czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania wykonują osoby zapewniające bezstronności oraz obiektywizm (art. 7 ust. 2),
- zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy, który został wybrany zgodnie z przepisami ustawy (art. 7 ust. 3).

Realizacja zasady określonej w art. 7 ust. 2 następuje w praktyce poprzez wypełnienie obowiązków, o których mowa w art. 17 ustawy. Natomiast udzielenie zamówienia wykonawcy, który powinien zostać wykluczony z postępowania, a także wyłonienie wykonawcy w postępowaniu, w którym popełniono liczne błędy w SIWZ (jak twierdzi Komisja Orzekająca pierwszej instancji, polegające na braku jej istotnych postanowień), narusza zasadę określoną w art. 7 ust. 3. GKO nie uznaje za właściwe stanowiska Komisji, w myśl którego nieokreślenie sposobu dokonywania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu lub nie zawarcie opisu tych warunków może stać się okolicznością uwalniającą od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W świetle powyższego powstaje uzasadniona wątpliwość, czy przyjęcie za podstawę orzekania ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obowiązującej w chwili popełnienia czynu – jako względniejszej dla sprawcy – jest uprawnione.

Przyjęcie za podstawę orzekania przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymaga ponownej oceny zebranego materiału dowodowego w kontekście tych przepisów, w szczególności wskazanych przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych:

- 1) art. 17 ust. 1 pkt 4 – w odniesieniu do zarzutu nie wykluczenia wykonawcy, który nie złożył wymaganych dokumentów,
- 2) art. 17 ust. 1 – w odniesieniu do zarzutu nie złożenia wymaganego prawem oświadczenia przez osobę występującą po stronie zamawiającego.

Odnosnie do punktu pierwszego, przy ponownym rozpoznaniu sprawy należy ustalić, czy zamawiający naruszył przepisy ustawy w sposób mający wpływ na wynik postępowania. Wymaga to dokonania opisu naruszenia i analizy, w jaki sposób wpłynęło ono na wynik przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z zapisów SIWZ wynika, że zamawiający dokonał podziału na „dokumenty wymagane” i „inne dokumenty”, wśród których zażądał sprawozdania finansowego lub innego dokumentu określającego obroty, zysk oraz zobowiązania i należności oferenta. Należy

wyjaśnić cel wspomnianego podziału, jeżeli jednak „inne dokumenty” były dokumentami bezwzględnie żądanymi od wszystkich wykonawców, ich niezłożenie stanowi samodzielną podstawę wykluczenia oferenta. Obowiązek wykluczenia oferenta z powodu niezłożenia przez niego żądanych dokumentów (wprost wskazanych w SIWZ) wynika bezpośrednio z ustawy.

Odnosnie do punktu drugiego, samo stwierdzenie faktu niezłożenia wymaganego prawem oświadczenia przez osobę występującą po stronie zamawiającego stanowi podstawę uznania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Mając powyższe na względzie, orzeczono jak w sentencji.

5.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 13 listopada 2006 r.** **DF/GKO-4900-80/99-100/06/2403**

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Cezary Kosikowski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zygmunt Chodnicki (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
Protokolant:		Anna Lipińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 13 listopada 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – pana Pawła Laudańskiego – odwołania wniesione przez:

1. Pana Sylwestra P. – pełniącego, w dacie popełnienia czynu, funkcję wójta Gminy P.,
2. Panią Agnieszkę R. – pełniącą, w dacie popełnienia czynu, funkcję skarbnika Gminy P.,

od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 10 lipca 2006 r., sygn. akt RIO-IV-01/05-K-32/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała:

1. Pana Sylwestra P. (cytat z sentencji orzeczenia) „winnym tego, że umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez:
 - 1) przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych przekraczając plan wydatków budżetowych:
 - na dzień 19 grudnia 2003 r. w rozdziale 70005 § 4210 o kwotę 2.496,86 zł, przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków dokonano poprzez wydatkowanie kwoty 3.401,53 zł tytułem płatności za faktury nr 00442/03 z dnia 12 grudnia 2003 r. wystawioną przez „S.-B.” Sp. z o.o.,
 - a dzień 05 listopada 2003 r. w rozdziale 90015 § 4260 o kwotę 8.092,81 zł, przekroczenia upoważnienia dokonano poprzez wydatkowanie kwoty 45.303,22 zł tytułem płatności za zestawienie zbiorcze faktur VAT nr 0213/26/03 wystawione przez ZEW-T S.A. Rejon Energetyczny K.-J.,
- czym naruszył w dacie popełnienia czynów art. 28 ust. 1 i art. 129 ust. 1 w związku z art. 92 pkt 3 cyt. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, co w dacie orzekania stanowi to naruszenie art. 35 ust. 1, art. 189 ust. 1 w związku z art. 138 pkt 3 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
- 2) przekazanie w dniu 2 stycznia 2003 r. Towarzystwu Przyjaciół Dzieci Zarząd Gminy w P. dotację w kwocie 35.000 zł z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania naruszając § 2 i 4 Uchwały Rady Gminy P. Nr III/17/2002 z dnia 19 grudnia 2002 r. bowiem w załączonej do wniosku oferty o udzielenie dotacji:

- nie wskazano, że zadanie będzie wykonane w sposób efektywny, oszczędny i terminowy,
- do oferty nie załączono aktów utworzenia ośrodków TPD w J. i w W. oraz aktualnego wypisu z sądu lub innego organu rejestrowego właściwego dla TPD.

Ponadto Porozumienie Nr 1/2003 z dnia 2 stycznia 2003 r. pomiędzy Gminą P. a TPD zawarte w tej sprawie nie określało:

- trybu kontroli wykonania zadania,
- zasad zwrotu niewykorzystanej dotacji,

czym naruszył w dacie popełnienia czynu art. 118 ust. 2 i 3 w związku z art. 71 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w dacie orzekania stanowi to naruszenie art. 176 ust. 2 i 3 w związku z art. 131 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,

- 3) udzielenie w dniu 12 września 2003 r. zamówienia publicznego Zarządowi Dróg Powiatowych w P. na wykonanie zadania inwestycyjnego pod nazwą „Budowa dróg gminnych” o wartości powyżej 30.000 EURO z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, bowiem zamówienia udzielono oferentowi, którego oferta powinna zostać odrzucona na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a obecnie art. 89 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, bowiem oferta ta nie spełniała wymogów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i nie zawierała dokumentu potwierdzającego rejestrację firmy z określeniem przedmiotu działalności oraz wskazaniem osób uprawnionych do reprezentowania oferenta,

czym naruszył zasady uczciwej konkurencji w dacie popełnienia czynu określone w art. 16 cyt. ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a w dacie orzekania określone w art. 7 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.”

Powyższe czyny stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone, w dacie orzekania, w art. 11 ust. 1, art. 8 pkt 1 i art. 17 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w dacie popełnienia czynu stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2, art. 138 ust. 1 pkt 9 i art. 138 ust. 1 pkt 12 cyt. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

2. panią Agnieszkę R. (cytat z sentencji orzeczenia) „winną tego, że umyślnie naruszyła dyscyplinę finansów publicznych poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych przekraczając plan wydatków budżetowych:

- na dzień 19 grudnia 2003 r. w rozdziale 70005 § 4210 o kwotę 2.496,86 zł przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków dokonano poprzez wydatkowanie kwoty 3.401,53 zł tytułem płatności za faktury nr 00442/03 z dnia 12 grudnia 2003 r. wystawioną przez „S.-B.” Sp. z o.o.,
- na dzień 05 listopada 2003 r. w rozdziale 90015 § 4260 o kwotę 8.092,81 zł przekroczenia upoważnienia dokonano poprzez wydatkowanie kwoty 45.303,22 zł tytułem płatności za zestawienie zbiorcze faktur VAT nr 0213/26/03 wystawione przez ZE-W-T S.A. Rejon Energetyczny K.-J.,

czym naruszyła, w dacie popełnienia czynów, art. 28 ust. 1 i art. 129 ust. 1 w związku z art. 92 pkt 3 cyt. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, co w dacie orzekania stanowi naruszenie art. 35 ust. 1, art. 189 ust. 1 w związku z art. 138 pkt 3 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.”

Powyższe czyny stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone, w dacie orzekania, w art. 11 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w dacie popełnienia czynu stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Za przypisane Obwinionym: Sylwestrowi P. i Agnieszce R. czyny, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła łączną karę upomnienia oraz obciążyła ich obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 197,72 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust.1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 78 ust. 2 ustawy,
- art. 28 ust. 1 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy.

orzeka:

- 1) uchyla orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości;
- 2) w stosunku do Obwinionego Sylwestra P. w zakresie czynu określonego w art. 11 ust. 1 ustawy:
 - a) umarza postępowanie w sprawie uznania Obwinionego (cytat z sentencji orzeczenia) „winnym tego, że umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych przekraczając plan wydatków budżetowych na dzień 19 grudnia 2003 r. w rozdziale 70005 § 4210 o kwotę 2.496,86 zł, przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków dokonano poprzez wydatkowanie kwoty 3.401,53 zł tytułem płatności za faktury nr 00442/03 z dnia 12 grudnia 2003 r. wystawioną przez „S.-B.” Sp. z o.o.”,
 - b) uniewinnia Obwinionego od zarzutu polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych za przekroczenie planu wydatków budżetowych na dzień 05 listopada 2003 r. w rozdziale 90015 § 4260 o kwotę 8.092,81 zł, przekroczenia upoważnienia dokonano poprzez wydatkowanie kwoty 45.303,22 zł tytułem płatności za zestawienie zbiorcze faktur VAT nr 0213/26/03 wystawione przez ZEW-T S.A. Rejon Energetyczny K.-J.
- 3) uznaje Obwinionego Sylwestra P. winnym umyślnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na:

- a) przekazaniu w dniu 2 stycznia 2003 r. Towarzystwu Przyjaciół Dzieci Zarząd Gminy w P. dotację w kwocie 35.000 zł z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania naruszając § 2 i 4 Uchwały Rady Gminy P. Nr III/17/2002 z dnia 19 grudnia 2002 r., bowiem w załączonej do wniosku oferty o udzielenie dotacji:
- nie wskazano, że zadanie będzie wykonane w sposób efektywny, oszczędny i terminowy,
 - do oferty nie załączono aktów utworzenia ośrodków TPD w J. i w W. oraz aktualnego wypisu z sądu lub innego organu rejestrowego właściwego dla TPD.

Ponadto Porozumienie Nr 1/2003 z dnia 2 stycznia 2003 r. pomiędzy Gminą P. a TPD zawarte w tej sprawie nie określało:

- trybu kontroli wykonania zadania,
- zasad zwrotu niewykorzystanej dotacji,

czym naruszył w dacie popełnienia czynu art. 118 ust. 2 i 3 w związku z art. 71 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w dacie orzekania stanowi to naruszenie art. 176 ust. 2 i 3 w związku z art. 131 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,

- b) udzieleniu w dniu 12 września 2003 r. zamówienia publicznego Zarządowi Dróg Powiatowych w P. na wykonanie zadania inwestycyjnego pod nazwą „Budowa dróg gminnych” o wartości powyżej 30.000 EURO z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, bowiem zamówienia udzielono oferentowi, którego oferta powinna zostać odrzucona na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a obecnie art. 89 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, bowiem oferta ta nie spełniała wymogów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i nie zawierała dokumentu potwierdzającego rejestrację firmy z określeniem przedmiotu działalności oraz wskazaniem osób uprawnionych do reprezentowania oferenta,

czym naruszył zasady uczciwej konkurencji w dacie popełnienia czynu określone w art. 16 cyt. ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a w dacie orzekania określone w art. 7 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Powyższe czyny stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone, w dacie orzekania, w art. 8 pkt 1 i art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, a w dacie popełnienia czynu stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2, art. 138 ust. 1 pkt 9 i art. 138 ust. 1 pkt 12 cyt. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych;

- 1) za przypisane Obwinionemu Sylwestrowi P. czyny wymierza mu łączną karę upomnienia oraz na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża Obwinionego kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł;
- 2) Obwinioną Agnieszkę R. uniewinnia od przypisanego jej orzeczeniem Komisji Orzekającej I instancji czynu oraz na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, koszty postępowania w sprawie ponosi Skarb Państwa;

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

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

Regionalna Izba Obrachunkowa w W. zawiadomiła, w dniu 5 stycznia 2005 r., Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji przy RIO w W., że w wyniku przeprowadzonej w 2004 r. kontroli kompleksowej gospodarki finansowej w Urzędzie Gminy P., stwierdzono naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W zawiadomieniu wskazano, że w 2003 r. popełnione zostały czyny, stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a jako winnych wskazano Sylwestra P. – wójta Gminy P. i Agnieszkę R. – skarbnika Gminy.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji skierował w dniu 6 kwietnia 2006 r. do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w W. wniosek o ukaranie Sylwestra P. i Agnieszki R. za popełnienie zarzucanych im czynów, polegających na:

- 1) przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych przekraczających plan wydatków budżetowych:
 - na dzień 19 grudnia 2003 r. w rozdziale 70005 § 4210 o kwotę 2.496,86 zł,
 - na dzień 05 listopada 2003 r. w rozdziale 90015 § 4260 o kwotę 8.092,81 zł,co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 i art. 129 ust. 1 w związku z art. 92 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), a obecnie stanowi naruszenie art. 35 ust. 1, art. 189 ust. 1 w związku z art. 138 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104).

Powyższy czyn jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w momencie popełnienia czynu stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

- 2) przekazaniu w dniu 2 stycznia 2003 r. Towarzystwu Przyjaciół Dzieci Zarząd Gminy w P. dotacji w kwocie 35.000 zł z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania, naruszając § 2 i 4 Uchwały Rady Gminy P. Nr III/17/2002 z dnia 19 grudnia 2002 r., bowiem w załączonej do wniosku ofercie o udzielenie dotacji:
 - nie wskazano, że zadanie będzie wykonane w sposób efektywny, oszczędny i terminowy,
 - do oferty nie załączono aktów utworzenia ośrodków TPD w J. i w W. oraz aktualnego wypisu z sądu lub innego organu rejestrowego właściwego dla TPD.

Ponadto Porozumienie Nr 1/2003 z dnia 2 stycznia 2003 r. pomiędzy Gminą P. a TPD zawarte w tej sprawie nie określało:

- trybu kontroli wykonania zadania,
- zasad zwrotu niewykorzystanej dotacji.

Stanowiło to naruszenie art. 118 ust. 2 i 3 w związku z art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 176 ust. 2 i 3 w związku z art. 131 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Powyższy czyn stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a w momencie popełnienia czynu w art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Ponadto Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o ukaranie Sylwestra P. za popełnienie czynu polegającego na tym, że udzielił w dniu 12 września 2003 r. zamówienia publicznego Zarządowi Dróg Powiatowych w P. na wykonanie zadania inwestycyjnego pod nazwą „Budowa dróg Gminnych” o wartości powyżej 30.000 Euro z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, bowiem zamówienia udzielono oferentowi, którego oferta powinna zostać odrzucona na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), a obecnie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.). Oferta ta nie spełniała wymogów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i nie zawierała dokumentu potwierdzającego rejestrację firmy z określeniem przedmiotu działalności oraz wskazaniem osób uprawnionych do reprezentowania oferenta.

Stanowiło to naruszenie zasad uczciwej konkurencji, wyrażonej w art. 16 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a obecnie w art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, i co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w momencie popełnienia czynu stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Za powyższe czyny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uznanie Sylwestra P. i Agnieszki R. winnymi nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzenie im kar upomnienia.

Uzasadniając wniosek o ukaranie, w części dotyczącej przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych poprzez przekroczenie planu wydatków budżetowych, Rzecznik wykazał, że:

- w dziale 7000 rozdział 70005 § 4210 plan wydatków na 21 grudnia 2003 r. wynosił 11.000 zł i został przekroczony w dniu 19 grudnia 2003 r. o 2.496,86 zł poprzez dokonanie płatności faktury wystawionej przez „S.-B.” Sp. z o.o. na kwotę 3.401,53 zł,
- w rozdziale 90015 § 4260 plan wydatków na 19 listopada 2003 r. wynosił 255.070 zł i został przekroczony 5 listopada 2003 r. o 8.092,81 zł, tj. w dniu dokonania płatności w wysokości 45.303,22 zł na rzecz ZEWT S.A. Rejon Energetyczny J.

Zmiany planu wydatków niwelujące przekroczenia dokonane zostały zarządzeniem Wójta Gminy z dnia 22 grudnia i 20 listopada, a więc odpowiednio 3 i 15 dni po datach wystąpienia przekroczeń.

Rzecznik odniósł się także, do znajdujących się w aktach sprawy, wyjaśnień Obwiniętych skierowanych zarówno do niego, jak i składanych w trakcie kontroli in-

spektorem Regionalnej Izby Obrachunkowej. Wyjaśnienia, nie negujące zaistniałych faktów, a naświetlające przyczyny powstania naruszeń, w ocenie Rzecznika wraz z całokształtem zgromadzonego materiału dowodowego potwierdzają trafność postawionych zarzutów.

Odpowiedzialność Obwinionych, zdaniem Rzecznika, wynika z faktu sprawowania funkcji Wójta i Skarbnika Gminy P. oraz podpisania umowy stanowiącej zamówienie publiczne i porozumienia przekazującego dotację. Obwinieni nie mieli zamiaru popełnić czynu zabronionego, jednak czyny te popełnili na skutek nie zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach mimo, że możliwość popełnienia czynu karalnego przewidywali lub mogli przewidzieć. Zatem, w myśl art. 22 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, popełnili nieumyślne czyny karalne.

We wniosku o ukaranie stwierdzono, iż Obwinieni nie byli karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w W. rozpatrzyła sprawę w dniu 10 lipca 2006 r., uznając Sylwestra P., pełniącego, w dacie popełnienia czynów, funkcję wójta Gminy P., winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez popełnienie czynów przypisanych Obwinionemu we wniosku o ukaranie i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyła Obwinionemu za powyższe czyny łączną karę upomnienia.

Regionalna Komisja Orzekająca, rozpatrując zarzuty zawarte we wniosku o ukaranie w stosunku do Agnieszki R., pełniącej, w dacie popełnienia czynu, funkcję skarbnika Gminy P., uznała Obwinioną winną umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, co spowodowało przekroczenie planu wydatków budżetowych. Powyższym czynem Obwiniona naruszyła dyscyplinę finansów publicznych popełniając czyn określony, w dacie orzekania w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co w dacie popełnienia czynu stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionej karę upomnienia.

Ponadto Regionalna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 78 ust.1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uniewinniła Agnieszkę R. od zarzutu przekazania TPD dotacji w kwocie 35.000 zł, z naruszeniem zasad i trybu jej udzielania zawartych w uchwale Rady Gminy P.

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oboje Obwinieni zostali obciążeni kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 197,72 zł.

Regionalna Komisja Orzekająca, rozpatrując sprawę, postanowiła, na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosować jej przepisy uznając, że brak jest przesłanek do zastosowania przepisów obowiązujących w czasie popełnienia naruszenia, jako że nie są one względniejsze dla sprawców.

Uzasadniając przyjęte rozstrzygnięcie, Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła między innymi, co następuje:

- bezsporne jest, na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz po przeprowadzeniu rozprawy, że w Gminie P. nastąpiło w 2003 r. naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zmiany w planie wydatków budżetowych nastąpiły po wystąpieniu przekroczeń,
- wójt Gminy udzielił z budżetu Gminy dotację w wysokości 35.000 zł dla podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych (Towarzystwo Przyjaciół Dzieci), z naruszeniem trybu postępowania określonego uchwałą Rady Gminy,
- w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (wartość zamówienia powyżej 30.000 Euro) na budowę dróg gminnych, nie wykluczono z ubiegania się o zamówienie publiczne oferenta, którego oferta nie spełniała wymogów określonych w SIWZ.

Umowa zawarta w dniu 12 września 2003 r. z Zarządem Dróg Powiatowych w P. na wykonanie zadania inwestycyjnego p.n. „Budowa dróg gminnych”, określająca wynagrodzenie za wykonanie zadania w wysokości 188.620,25 zł brutto została, zawarta z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, bowiem zamówienia udzielono oferentowi, którego oferta nie spełniała wymogów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia,

Z protokołu wynika, że Obwinieni potwierdzili, iż powyższe fakty miały miejsce, a odpowiedzialność za nie ponoszą, w zakresie przypisanych czynów, wójt Gminy – Sylwester P. i skarbnik Gminy – Agnieszka R.

Odpowiedzialność wójta Gminy – Sylwestra P., wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. Nr 142 z 2001 r, poz. 1591 z późn. zm.), wójt kieruje bieżącymi sprawami Gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Art. 30 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy stanowi, iż wójt wykonuje m.in. uchwały rady gminy, a art. 60 ust. 1 tejże ustawy stanowi, iż za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Odpowiedzialność wójta Gminy, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, wynika także z przepisów ustawy o finansach publicznych zarówno obowiązujących w dacie popełnienia czynu – art. 28 ust. 1, jak i w dacie orzekania – art. 44 ust. 1.

Ponadto wójt Gminy, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zobowiązany jest – zgodnie z art. 28 ust. 4 obowiązującej w dacie popełnienia czynu, jak i art. 35 ust. 4 obowiązującej w dacie orzekania ustawy o finansach publicznych do stosowania zasad określonych w przepisach o zamówieniach publicznych przy zawieraniu umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

Odpowiedzialność skarbnika Gminy – Agnieszki R. w zakresie przypisanego jej czynu wynika, zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, z art. 4 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż zgodnie z art. 35 ust. 1 w związku z art. 28a ust. 2 obowiązującej w dacie popełnienia czynu i z art. 45 ust. 1 w związku z art. 44 ust. 2 obowiązującej w dacie orzekania ustawie o finansach publicznych. Wójt Gminy P., zakresem czynności z dnia 10 czerwca 1999 r, udzielił Obwinionej Agnieszce R. upoważnienia m.in. do wykonywania budżetu Gminy po uchwaleniu przez Radę Gminy oraz do przyjmowania i zatwierdzania rachunków do wypłaty. Jak stwierdziła Obwiniona na rozprawie, powyższy zakres czynności

otrzymała w dniu 24 czerwca 1999 r. i potwierdziła posiadane upoważnienia do wykonywania budżetu Gminy P.

Ustosunkowując się do wyjaśnień złożonych przez Obwinionych, Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż nie mogą one stanowić okoliczności zwalniających od odpowiedzialności za powyższe naruszenia dyscypliny finansów publicznych z następujących względów:

1. Przeoczenie, bądź zbyt pochopne dokonanie wydatków przez wójta, czy też skarbnika Gminy, posiadającego upoważnienie do dokonywania wydatków, nie mogą, zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, usprawiedliwiać działań niezgodnych z przepisami prawa. Zgodnie z obowiązującym w dacie popełnienia czynu art. 28 i w dacie orzekania art. 35 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i zgodnie z art. 26 ust. 1 obowiązującym w dacie popełnienia czynu, zaś w dacie orzekania z art. 34 ust. 1 pkt 2 (z wyłączeniem wydatków finansowych z dochodów własnych jednostek budżetowych) ustawy o finansach publicznych, wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Obwinieni w swoich wyjaśnieniach jednoznacznie stwierdzili, iż przekroczenia wydatków miały miejsce przez kilka, bądź kilkanaście dni, a stosownej zmiany planu wydatków dokonano w tym samym okresie sprawozdawczym, jednak po dokonaniu tychże wydatków. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, upoważnieniem do dokonania wydatku jest plan obowiązujący w chwili dokonania tegoż wydatku, określający wysokość wydatków zarówno w działach, rozdziałach, jak i poszczególnych paragrafach. Nie można zatem przyjąć wyjaśnienia Obwinionych, iż nie nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ przedmiotowe wydatki były planowane w tym samym dziale i rozdziale, lecz w innych paragrafach. Również nie może zwolnić od odpowiedzialności Obwinionych wyjaśnienie, iż wydatku dotyczącego energii dokonano celem zapobieżenia szkody w postaci zapłacenia odsetek. Jak wykazało postępowanie dowodowe przeprowadzone na rozprawie, o zapłaceniu odsetek nie mogło być mowy, gdyż termin płatności faktury za energię elektryczną określony został do dnia 27 listopada 2003 r, zmiana planu miała miejsce w dniu 20 listopada 2003 r, zatem można było dokonać płatności sumy wynikającej z faktury po dokonaniu powyższej zmiany bez narażania Gminy na zapłatę odsetek i naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca uważała, iż można było uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, również w przypadku uregulowania faktury wystawionej przez „S.-B.” Sp. z o.o., która to faktura wpłynęła do Urzędu Gminy w dniu 16 grudnia 2003 r, a została zapłacona w dniu 19 grudnia 2003 r

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, Obwinieni działaniem swoim naruszyli podstawowe zasady gospodarki finansami publicznymi. Z racji pełnionych funkcji Obwinieni powinni znać zasady wydatkowania środków publicznych i konsekwencje ich naruszenia, a w razie wątpliwości interpretacyjnych powinni dokładnie przeanalizować sytuację i przepisy przed podjęciem decyzji.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż Obwinieni popełnili powyższe czyny umyślnie, z zamiarem ewentualnym, tzn. dokonując powyższych wydatków, nie mieli zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale przewidywali taką możliwość i na to się godzili tym bardziej, że charakter przypisanych czynów wymagał od

Obwinionych czynnego zachowania polegającego na podpisywaniu dokumentów do wypłaty i dokonywania płatności.

2. Naruszone zostały postanowienia art. 118 ust. 2 i art. 71 ust. 2, obowiązującej w dacie popełnienia czynu oraz art. 176 ust. 2 i 3 i art. 131 ust. 2, obowiązującej w dacie orzekania ustawy o finansach publicznych, regulujące zasady udzielania dotacji celowej przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli zadania określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zapewniając jawność postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Podjęta w dniu 19 grudnia 2002 r. przez Radę Gminy P. uchwała w sprawie trybu przyznawania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych określała wymagania, jakim winien odpowiadać złożony do wójta Gminy wniosek o przyznanie dotacji. Zapisano w niej między innymi, iż wniosek taki powinien zawierać akt utworzenia lub statut podmiotu, a także aktualny wypis z sądu lub innego organu rejestrowego wymagane od danego podmiotu. Zapisano także, że udzielenie dotacji następuje na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy wójtem Gminy a podmiotem, gdzie porozumienie winno określać m.in. tryb kontroli wykonania zadania, sposób i termin rozliczenia udzielonej dotacji oraz zwrotu niewykorzystanej części lub całości dotacji. Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż zgodnie z uchwałą dotacje przyznawał Wójt, i On zawarł oraz podpisał porozumienie pomiędzy Gminą P. a Towarzystwem Przyjaciół Dzieci w wysokości 35.000 zł.

Na rozprawie Obwiniony stwierdził, iż znał uchwałę Rady Gminy P. z dnia 19 grudnia 2002 r., nie była ona zmieniana i obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, nie można przyjąć, jako uwalniające od odpowiedzialności za naruszenie prawa, iż jak stwierdził Obwiniony, jednym z argumentów udzielenia przedmiotowej dotacji była zasada gospodarności, a celem było służenie całej gminie dla dobra dzieci i młodzieży.

Komisja stwierdziła, iż dysponowanie środkami publicznymi musi być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, do których stosowania Obwiniony był zobowiązany, a warunkiem stwierdzenia, iż naruszono dyscyplinę finansów publicznych nie jest jedynie wymierna szkoda dla budżetu. Dobrem chronionym, w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest także ład prawny systemu finansów publicznych.

Z przeprowadzonego postępowania dowodowego wynika, iż Obwiniony wiedział o brakach, jakie posiadał złożony przez TPD wniosek o udzielenie dotacji, na co wskazuje fakt podjęcia rozmów z Prezesem Gminnego TPD, złożenie stosownego oświadczenia przez tegoż Prezesa, jak i fakt uzupełnienia brakujących dokumentów, jednak już po udzieleniu przedmiotowej dotacji.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, nie można również uwzględnić, jako uwalniające od odpowiedzialności za naruszenie prawa, wyjaśnienia Obwinionego, iż podpisane porozumienie zawierało określenie trybu kontroli wykonywania zadania. Wskazany przez Obwinionego zapis porozumienia, w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, jest niczym innym, jak spełnieniem wymogu dotyczącym sposobu i terminu rozliczenia udzielonej dotacji.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, w oparciu o zgromadzony materiał i ujawniony na rozprawie materiał dowodowy, wina Obwinionego została w przedmiotowym zakresie udowodniona i nie budzi wątpliwości, a Obwiniony mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez wstrzymanie się od przyznania przedmiotowej dotacji i nie podpisanie porozumienia do czasu uzupełnienia wniosku TPD o brakujące, a wymagane uchwałą elementy.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej Obwiniony dopuścił się umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca zauważyła, iż w posiadanym przez Panią Skarbnik zakresie czynności została Ona upoważniona do rozliczania jednostek podległych z przyznanych dotacji i środków budżetowych, jednak nie brała udziału w procesie przyznawania dotacji oraz nie zawierała powyższego porozumienia, gdyż nie posiadała w tym zakresie stosownego upoważnienia. Obwiniona złożyła swój podpis jako kontrasygnatę, nie zawierając tegoż porozumienia.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, nie można zatem przypisać Pani R. odpowiedzialności za popełnienie czynu określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawartego we wniosku o ukaranie i uniewinniła ją od tego zarzutu.

3. W aktach sprawy znajduje się specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ), podpisana przez Sylwestra P. – wójta Gminy P. w dniu 27 czerwca 2003 r. w sprawie ogłoszenia przetargu nieograniczonego na „Budowę dróg gminnych”. W specyfikacji stwierdza się m.in., że oferta musi zawierać dokument potwierdzający rejestrację firmy z określeniem przedmiotu działalności oraz wskazaniem osób uprawnionych do reprezentowania oferenta, wystawiony nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert. W SIWZ zamawiający stwierdził, że odrzuci ofertę, jeżeli jest ona sprzeczna z ustawą lub specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

Obwiniony podczas rozprawy potwierdził, iż zatwierdzał SIWZ. Potwierdził również, że oferta złożona przez Zarząd Dróg Powiatowych (ZDP) w P. nie zawierała stosownego dokumentu. Wyjaśnił, że wiedział o istnieniu ZDP, nie myślał, że taki Zarząd nie posiada dokumentu potwierdzającego rejestrację firmy. Stwierdził ponadto, że sprawa była błaha, gdyż był całkowicie przekonany, że firma ten dokument posiada. W swoich pisemnych wyjaśnieniach Obwiniony stwierdził, że oferta ZDP była najkorzystniejsza, Gmina zaoszczędziła ponad 30.000 zł, a w swoich działaniach kierował się zasadą racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków, i że zaistniała sytuacja w żaden sposób nie naraziła Gminy na straty finansowe.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, na podstawie całości posiadanego materiału, iż wyjaśnienia te nie mogą stanowić okoliczności zwalniających od odpowiedzialności za powyższe naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca zauważyła, iż zarówno w swoich wyjaśnieniach, jak i podczas rozprawy, Obwiniony nie wykazał, że oferta ZDP została uzupełniona o brakujący dokument określony w SIWZ.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, Obwiniony miał świadomość i wiedział o powyższych brakach, a mimo to podpisał stosowną umowę udzielając tym samym zamówienia publicznego wykonawcy, którego oferta nie spełniała wymogów SIWZ.

Stanowiło to naruszenie zasady uczciwej konkurencji wyrażonej, w dacie popełnienia czynu, w art. 16 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a obecnie stanowi naruszenie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż udzielenie przedmiotowego zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych miało wpływ na wynik tego postępowania, gdyż odrzucenie oferty ZDP spowodowałoby udzielenie zamówienia innemu oferentowi.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi, zgodnie z obowiązującym w dacie popełnienia czynu art. 20a ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych, jak i w dacie orzekania art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, kierownik zamawiającego, który ostatecznie odpowiada za poprawność formalną i merytoryczną przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, Obwiniony mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonej w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez właściwe stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych i odrzucenie oferty sprzecznej z SIWZ.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, charakter przypisanego Obwinionemu czynu wymagał czynnego zachowania, polegającego na sporządzeniu SIWZ, zatwierdzeniu wybranej przez komisję przetargową oferty i udzieleniu zamówienia, zatem nie budzi wątpliwości, iż Obwiniony dopuścił się umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Przy wymiarze kary, w stosunku do Obwinionego Sylwestra P., Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła, jako okoliczności łagodzące m.in. fakt, iż Obwiniony nie był wcześniej karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, opinię pozytywnie oceniającą wywiązywanie się Obwinionego z obowiązków służbowych oraz fakt, iż popełnione czyny nie naraziły Gminy na starty finansowe. Natomiast, w stosunku do Obwinionej Agnieszki R. Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż to obowiązkiem skarbnika, jako głównego księgowego Gminy, jest powstrzymanie się od dokonywania operacji naruszających prawo i pisemne poinformowanie o tym kierownika jednostki, gdyż to główny księgowy dokonuje wstępnej kontroli rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych, finansowych i ich zgodności z planem finansowym.

Od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w W. odwołali się do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oboje Obwinieni.

Skarbnik Gminy P. – Agnieszka R., pismem z dnia 27 lipca 2006 r. wniosła o odstąpienie od wymierzenia kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak również o odstąpienie od obciążenia kosztami postępowania.

Uzasadniając odwołanie, odnośnie pierwszego z przypisanych Obwinionej czynów, tj. przekroczenia wydatków budżetowych na dzień 19 grudnia 2003 r. w rozdziale 70005 § 4210 o kwotę 2.496,86 zł, Obwiniona stwierdza m.in., że dzień zapłaty, tj. 19 grudnia 2003 r. był ostatnim dniem na uregulowanie faktury i uregulowanie jej po tym terminie skutkowałoby zaplaceniem odsetek karnych, a (cyt.) „podpisując przedmiotową fakturę nie byłam świadoma, że czynem tym przekroczę zakres upoważnienia, ponieważ byłam pewna, że mam pieniądze na wymianę drzwi i w ten sposób nie-

umyślnie naruszyłam dyscyplinę finansów publicznych, podpisując fakturę za drzwiami jako materiał nie zaś za wymianę drzwi jako usługę. Gdyby nie moje przekonanie, że postępuję zgodnie z decyzją Rady Gminy i literą prawa nigdy nie podpisałabym owej faktury a najpierw przystąpiłabym do przygotowania stosownego zarządzenia w sprawie zmian w budżecie gminy”.

Odnosnie przekroczenia planu wydatków w rozdziale 90015, Obwiniona stwierdziła, że również i w tym przypadku został on dokonany z przeświadczeniem, że na ten cel są środki w budżecie Gminy, gdyż planowane one są corocznie, z uwagi na wzrost cen za energię, w wyższej wysokości niż to wynika z szacunków. Ponadto, w ramach tych wydatków realizowane były również wydatki na oświetlenie dróg powiatowych i wojewódzkich, które z mocy prawa refundowane były przez Urząd Wojewódzki. Dlatego też, chcąc otrzymać jak najszybciej refundację, Obwiniona w dniu 5 listopada 2003 r., tj. w dniu otrzymania zestawienia faktur VAT wystawionego przez ZEW-T S.A. Rejon Energetyczny K.-J., mając silne przeświadczenie, że posiada na ten cel zabezpieczenie w budżecie Gminy, dokonała zapłaty. Odwołująca podkreśla, że (cyt.) „kierowana, jak się okazało błędnym przekonaniem i dobrymi chęciami nieumyślnie naruszyłam dyscyplinę finansów publicznych”.

Ponadto Obwiniona wniosła w odwołaniu o uwzględnienie przez GKO okoliczności łagodzących, a więc dotychczasowej niekaralności, pozytywnej opinii pracy oraz tego, iż popełnione czyny nie naraziły Gminy na żadne straty finansowe.

Wójt Gminy P. – Sylwester P., w odwołaniu z dnia 9 sierpnia 2006 r. również wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz o dostąpienie od obciążenia kosztami postępowania.

Przytoczone przez Obwinionego Sylwestra P. uzasadnienie odwołania, w części dotyczącej przekroczenia wydatków budżetowych, jest merytorycznie identyczne z uzasadnieniem zawartym w odwołaniu Obwinionej Agnieszki R.

Odnosnie drugiego zarzutu, tj. przekazania TPD dotacji w wysokości 35.000 zł, Odwołujący się wyjaśnia, że :

- zadanie zostało wykonane efektywnie, oszczędnie i terminowo, czego potwierdzeniem są rozliczenia kwartalne dotacji,
- brak aktów utworzenia dwóch ośrodków TPD spowodowany został ich zagubieniem przez osobę reprezentującą TPD, która na tą okoliczność złożyła odpowiednie oświadczenie w czasie kontroli przeprowadzanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w 2004 r.,
- przez kontrolę wydatków rozumiał sprawdzanie rachunków załączanych do kwartalnych sprawozdań,
- zapis Porozumienia o udzieleniu dotacji, że środki wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi rozumiał, że dotyczy również środków niewykorzystanych.

Odnosząc się do trzeciego czynu, uznanego przez Regionalną Komisję Orzekającą za przekroczenie dyscypliny finansów publicznych, tj. udzielenia zamówienia publicznego oferentowi, który nie spełnił wymogów SIWZ nie przedkładając potwierdzenia rejestracyjnego firmy oraz nie wskazał osób uprawnionych do jej reprezentowania, Obwiniony stwierdził (cyt.): „fakt istnienia ww. firmy jest dla wszystkich znany i oczywisty, bowiem nie jest to przeciętny podmiot gospodarczy na rynku w tej branży lecz jest to jednostka organizacyjna Powiatu P., a osoba wyznaczona do jej reprezen-

owania znana jest mi osobiście, jak i pracownikom naszego urzędu czy radnym. W związku z faktem, że przedmiotowa oferta była o około 30.000 zł tańsza od następnej uznałem za celowe i oszczędne, aby po dostarczeniu ww. dokumentów właśnie temu oferentowi udzielić tegoż zamówienia.”

Zwracając się do GKO o ponowne rozpatrzenie zarzutu, Obwiniony wniósł o uwzględnienie okoliczności łagodzących, takich jak: dotychczasowa niekaralność za przekroczenie dyscypliny finansów publicznych, pozytywna opinia o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych oraz, że popełnione czyny nie naraziły Gminy na żadne straty finansowe.

Rozpatrując wniesione odwołania na rozprawie, w dniu 13 listopada 2006 r., Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, po dokonaniu analizy zebranego materiału dowodowego oraz biorąc pod uwagę obowiązujący stan prawny zważyła, co następuje.

1. Odwołanie Obwinionej Agnieszki R. – skarbnika Gminy P. zasługuje na uwzględnienie, lecz z innych powodów niż podniesione przez Odwołującą się. Bezsporne jest, iż przypisane Obwinionej czyny, polegające na dokonaniu wydatków ze środków publicznych przekraczających zakres upoważnienia, a więc wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zostały w 2003 r. w Gminie P. popełnione. Wydatki te zostały jednak dokonane przez Wójta Gminy (w rozdziale 70005 § 4210 o kwotę 2.496,86 zł) i jego zastępcę (w rozdziale 90015 § 4260). Świadczą o tym stosowne podpisy zawarte na fakturach. Obwiniona była upoważniona do „wykonywania budżetu gminy po uchwaleniu przez Radę Gminy” oraz „przyjmowania i zatwierdzania rachunków do wypłaty”, jednak przy realizacji omawianych faktur z upoważnienia nie korzystała. Obwiniona złożyła swoje podpisy jako kontrasygnatę, a nie w zastępstwie Wójta Gminy.

Uwzględniając powyższe, GKO postanowiła, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uniewinnić Panią Agnieszkę R., a na podst. art. 167 ust. 2 tejże ustawy kosztami postępowania obciążyć Skarb Państwa.

2. Rozpatrując odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej wniesione przez Sylwestra P. – wójta Gminy P., dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 11 ust. 1 cyt. ustawy), GKO postanowiła:
 - a) na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 78 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – umorzyć postępowanie, w części dotyczącej przekroczenia planu wydatków budżetowych w rozdziale 70005 § 4210 o kwotę 2.496,86 zł. Obwiniony zatwierdzając opłacenie faktury wystawionej przez „S.-B.” Sp. z o.o. na kwotę 3.401,53 zł spowodował przekroczenie w dniu 19 grudnia 2003 r. planu wydatków o ww. kwotę. Przekroczenie to zostało zlikwidowane w dniu 22 grudnia 2003 r., zarządzeniem Wójta Gminy zwiększającym plan wydatków, a więc trwało 3 dni i nie wywołało żadnych negatywnych skutków finansowych.

Nie wystąpiły też nieprawidłowości w sprawozdawczości statystycznej, gdyż zarówno przekroczenie wydatków, jak i jego likwidacja dokonane zostały w jednym okresie sprawozdawczym.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że Obwiniony popełniając omawiany czyn naruszył dyscyplinę finansów publicznych umyślnie z zamiarem ewentualnym, tzn. dokonując wydatków nie miał zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale przewidywał taką możliwość i na to się godził.

GKO nie podziela tego poglądu i podobnie jak Rzecznik we wniosku o ukaranie stoi na stanowisku, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych popełnione zostało nieumyślnie.

Fakt, że popełnienia czynu można było uniknąć poprzez analizowanie środków w budżecie jest ważną, ale nie jedyną przesłanką umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi, że umyślne naruszenie następuje wówczas, gdy sprawca miał zamiar je popełnić, to jest chciał je popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia godził się na to. W trakcie postępowania w omawianej sprawie nie wykazano, że Obwiniony chciał popełnić czyn zabroniony albo przewidując możliwość jego popełnienia godził się na to. Trudno byłoby wskazać, w jakim celu Obwiniony miałby chcieć popełnić czyn powodujący naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub przynajmniej na to się godzić, gdy do takiego działania nie zmuszała go sytuacja finansowa gminy. Zdaniem GKO, czyn został popełniony na skutek nie zachowania ostrożności wymaganej w zaistniałych okolicznościach.

W tej sytuacji GKO, uwzględniając znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych, postanowiła nie dochodzić odpowiedzialności za popełnienie ww. czynu.

b) uniewinnić Sylwestra P. od drugiego z zarzutów, powodujących przekroczenie planu wydatków budżetowych w rozdziale 90015 § 4260 o kwotę 8.092,81 zł. Analiza dokumentów wykazała, że wydatkowanie kwoty 45.303,22 zł tytułem płatności na rzecz ZEW-T S.A. Rejon Energetyczny K.-J., powodujące powstanie ww. przekroczenia, zaakceptowała Z-ca Wójta Gminy, a nie Obwiniony i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO postanowiła jak w sentencji orzeczenia.

2. Rozpatrując odwołanie Sylwestra P. – wójta Gminy P., w zakresie zarzutów popełnienia czynów stanowiących, w dacie orzekania, naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 8 pkt 1 i art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO stwierdza, że zawarte w odwołaniu argumenty nie dają podstawy do zmiany orzeczenia Komisji I instancji.

a) Analizując odwołanie Obwinionego, w części dotyczącej nieprawidłowości w sprawie udzielenia dotacji TPD w kwocie 35.000 zł, GKO nie podzieliła zawartych w nim argumentów, że:

- zagubienie dokumentów przez osobę reprezentującą TPD i złożenie na tą okoliczność stosownego oświadczenia, powoduje, iż spełniony został jeden z warunków umożliwiających przyznanie dotacji,
- sprawdzenie rachunków załączonych do sprawozdań jest tożsame z kontrolą wydatków,
- zapis Porozumienia o udzieleniu dotacji, że środki wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi rozumiał, że dotyczy również środków niewykorzystanych.

Stosownie do uchwały Rady Gminy P. i postanowień art. 176 ust. 2 i 3 w związku z art. 131 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, powyższe nieprawidłowości powodują naruszenie dyscypliny finansów publicznych i nie zmienia tego fakt wyeliminowania części z nich, już po udzieleniu dotacji.

GKO nie podważa zawartych w odwołaniu argumentów, że dotacja wydatkowana została efektywnie, oszczędnie i terminowo. Są to niewątpliwie okoliczności wpływające na wymiar kary, jednak nieuwalniające od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

b) Uzasadniając odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej, w części dotyczącej udzielenia zamówienia publicznego Zarządowi Dróg Powiatowych w P., którego oferta nie spełniała wymogów SIWZ, poprzez nieprzedłożenie potwierdzenia rejestracyjnego firmy z określeniem przedmiotu działalności oraz niewskazanie osób do jego reprezentowania, Obwiniony przytacza tylko jeden argument, tj., że fakt istnienia ww. firmy jest dla wszystkich znany i oczywisty, i nie jest to „przeciętny podmiot gospodarczy na rynku w tej branży, lecz jest to jednostka organizacyjna Powiatu P., a osoba wyznaczona do jej reprezentowania znana jest mi osobiście, jak i pracownikom naszego urzędu czy radnym”.

GKO stwierdza, że wyjaśnienie to nie może stanowić okoliczności zwalniającej od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Fakt osobistej znajomości reprezentanta firmy nie uwalnia od stosowania przywołanych w orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej przepisów regulujących zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, podobnie jak i uznanie Zarządu Dróg Powiatowych za „nieprzeciętny podmiot”. Obwiniony osobiście akceptował SIWZ i zawarte w niej ustalenia, tj. że odrzuci ofertę, jeżeli będzie ona sprzeczna z ustawą lub Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia, po czym nie dotrzymał zawartych w niej ustaleń.

Takie postępowanie spowodowało naruszenie zasady uczciwej konkurencji, wyrażonej w dacie popełnienia czynu w art. 16 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a obecnie w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, bowiem zamówienia udzielono oferentowi, którego oferta powinna zostać odrzucona na podstawie odpowiednio: art. 27a ust. 1 pkt 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 cytowanych ustaw.

GKO podziela pogląd Regionalnej Komisji Orzekającej, że Obwiniony miał możliwość innego zachowania i mógł uniknąć popełnienia ww. czynów.

Wiedząc o brakach, jakie posiadał złożony przez TPD wniosek o udzielenie dotacji (o czym świadczą rozmowy z Prezesem Gminnego TPD), powinien poczekać z podjęciem decyzji na uzupełnienie brakujących dokumentów. Powinien także odrzucić, niezgodną z zatwierdzoną przez siebie SIWZ, ofertę Zarządu Dróg Powiatowych w P. na budowę dróg gminnych.

Uznając naruszenie dyscypliny finansów publicznych za bezsporne, czego nie neguje sam Obwiniony, jako okoliczności łagodzące wymowę popełnionych czynów, GKO potwierdza brak negatywnych skutków finansowych w realizacji, zarówno dotacji udzielonej TPD, jak i budowie dróg. Uwzględniając powyższe, a także fakt, że Pan Sylwester P. nie był wcześniej karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz pozytywną opinię o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych, GKO wymierzyła Obwinionemu łączną karę upomnienia. Podkreśla się przy tym, że w świetle zapisów art. 31 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finan-

sów publicznych, kara upomnienia jest najłagodniejszą karą wymienioną w katalogu kar przewidzianych w cyt. ustawie.

Rozpatrując odwołanie Obwinionego w zakresie odstąpienia od obciążenia kosztami postępowania, GKO stwierdza, że przychylenie się przez organ II instancji do prośby w tym zakresie jest prawnie niemożliwe. Zgodnie bowiem z art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, każdy uznany za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zwraca, na rzecz Skarbu Państwa, koszty postępowania. Stosownie do art. 167 ust. 2 cyt. ustawy, Skarb Państwa ponosi koszty postępowania jedynie w przypadku uniewinnienia obwinionego albo umorzenia postępowania. Orzeczona przez Regionalną Komisję Orzekającą kwota kosztów (197,72 zł) odpowiada wymogom prawa, co również nie zezwala na uchylene zaskarżonej części.

GKO informuje jednakże, że zgodnie z art. 155 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przewodniczący Komisji Orzekającej I Instancji może, na wniosek Obwinionego, odroczyć termin płatności lub rozłożyć koszty postępowania na raty, na czas nie dłuższy niż dwa lata.

Biorąc pod uwagę całokształt dokonanych w niniejszej sprawie ustaleń i ocen, orzeczono jak w sentencji.

6.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 20 listopada 2006 r.** **DF/GKO-4900-65/82/06/1980**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski
Protokolant:		Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawach w dniach: 2 października 2006 r. oraz 20 listopada 2006 r., przy udziale Zastępców Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – odpowiednio: Pawła Laudańskiego oraz Roberta Wydry, odwołanie Pana Zdzisława Zbigniewa K. – Dyrektora Zespołu Szkół Specjalnych i Pogotowia Opiekuńczego w I., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt: RIO-IV-R-45/05-K-12/06.

Zaskarżonym orzeczeniem uznano Pana Zdzisława Zbigniewa K. winnym tego, że umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez:

- 1) wypłacenie w dniu 14 października 2004 r. nagród dla pracowników administracji i obsługi Zespołu Szkół ze środka specjalnego w kwocie 3.000 zł (2.070 zł netto):
 - dla pracowników administracji i obsługi brutto 2.200 zł,
 - dla głównej księgowej i kasjerki brutto 800 zł,

mimo, że plan finansowy środków specjalnych na 2004 r. nie przewidywał wypłaty wynagrodzeń osobowych jakimi są nagrody. Powyższym naruszono art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) obowiązujący w dniu popełnienia czynu, a obecnie art. 22 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104);

- 2) wypłacenie wynagrodzenia pracownikom jednostki za styczeń, marzec, kwiecień, sierpień, listopad 2004 r. bez jednoczesnego przekazania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, składek na Fundusz Pracy w pełnej wysokości oraz przekazaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, składek na Fundusz Pracy za styczeń, marzec, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, listopad 2004 r. z opóźnieniem. Do 31 grudnia 2004 r. nie przekazano kwoty 63.028,58 zł składek. Przekazanie tej sumy do ZUS nastąpiło w dniu 25 maja 2005 r. w kwocie 40.000 zł i w dniu 1 czerwca 2005 r. w kwocie 34.500 zł. Składki ZUS za styczeń, marzec, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, listopad 2004 r. uregulowane zostały nieterminowo.

Powyższym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.) oraz art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych obowiązujący

w dniu popełnienia czynu, a obecnie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych;

3) uregulowanie zobowiązań wobec T.P. za rozmowy telefoniczne za lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad 2003 r. z opóźnieniem, co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 13,22 zł. Na podstawie noty odsetkowej T.P. z dnia 23 grudnia 2003 r. zapłacono odsetki w kwocie 13,22 zł w dniu 21 stycznia 2004 r. Nota odsetkowa dotyczyła należności:

- za lipiec 2003 r. na kwotę 844,92 zł, płatnej do 31 lipca 2003 r. Należność uregulowano 01 sierpnia 2003 r., odsetki wyniosły 0,30 zł,
- za sierpień 2003 r. na kwotę 425,74 zł, płatnej do 27 sierpnia 2003 r. Należność uregulowano 05 września 2003 r., odsetki wyniosły 1,36 zł,
- za wrzesień 2003 r. na kwotę 396,22 zł, płatnej do 30 września 2003 r. Należność uregulowano 10 października 2003 r., odsetki wyniosły 1,33 zł,
- za październik 2003 r. na kwotę 682,59 zł, płatnej do 30 października 2003 r. Należność uregulowano 04 grudnia 2003 r., odsetki wyniosły 8,02 zł,
- za listopad 2003 r. na kwotę 659,46 zł, płatnej do 24 listopada 2003 r. Należność uregulowano 04 grudnia 2003 r., odsetki wyniosły 2,21 zł.

Powyższym naruszono art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych obowiązujący w dniu popełnienia czynu, a obecnie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych;

4. niedokonanie rozliczenia inwentaryzacji materiałów i artykułów żywnościowych, przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2004 r. Nie przeprowadzono inwentaryzacji środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych wg stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. i 31 grudnia 2003 r. Ostatnią inwentaryzację środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych przeprowadzono na dzień 31 grudnia 1998 r.

Powyższym naruszono art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

oraz nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów poprzez wykazanie w sprawozdaniu budżetowym Rb-28s sporządzonym dnia 11 stycznia 2005 r. wg stanu na 31 grudnia 2004 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

	sprawozdanie	ewidencja księgowa	różnica
rozd. 80102 § 4010	168.251,11	152.251,11	+16.000,00
rozd. 80111 § 4010	89.760,13	105.760,13	-16.000,00
§ 4440	9.251,00	14.076,00	-4.825,00

Kwota 14.076,00 zł wykonania wydatków w rozdz. 80111 § 4440 wynika z prawidłowego podliczenia karty wydatków.

Powyższym naruszono § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, obowiązującego w dniu popełnienia czynu, a obecnie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej;

co w chwili popełnienia czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2, 8, 11, 13 i 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a co obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1, art. 14 pkt 1, 2 i 3, art. 16 ust. 1 i art. 18

pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)"

Za powyższe czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła obwinionemu Zdzisławowi Zbigniewowi K. łączną karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 197,72 zł.

Po rozpoznaniu odwołania, Główna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 42 ust. 2 i art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), orzeka:

1. Uchyła zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. w części dotyczącej obwinionego Zdzisława Zbigniewa K..
2. Uniewinnia obwinionego Zdzisława Zbigniewa K. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na wypłaceniu w dniu 14 października 2004 r. nagród dla pracowników administracji i obsługi Zespołu Szkół ze środka specjalnego w kwocie 3.000 zł (2.070 zł netto):
 - dla pracowników administracji i obsługi brutto 2.200 zł,
 - dla głównej księgowej i kasjerki brutto 800 zł,

mimo, że plan finansowy środków specjalnych na 2004 r. nie przewidywał wypłaty wynagrodzeń osobowych jakimi są nagrody.

3. Na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych umarza postępowanie wobec obwinionego Zdzisława Zbigniewa K. w zakresie popełnienia czynu określonego w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na uregulowaniu zobowiązań wobec T.P. za rozmowy telefoniczne za lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad 2003 r. z opóźnieniem, co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 13,22 zł. Na podstawie noty odsetkowej T.P. z dnia 23 grudnia 2003 r. zapłacono odsetki w kwocie 13,22 zł w dniu 21 stycznia 2004 r. Nota odsetkowa dotyczyła należności:
 - za lipiec 2003 r. na kwotę 844,92 zł, płatnej do 31 lipca 2003 r. Należność uregulowano 01 sierpnia 2003 r., odsetki wyniosły 0,30 zł,
 - za sierpień 2003 r. na kwotę 425,74 zł, płatnej do 27 sierpnia 2003 r. Należność uregulowano 05 września 2003 r., odsetki wyniosły 1,36 zł,
 - za wrzesień 2003 r. na kwotę 396,22 zł, płatnej do 30 września 2003 r. Należność uregulowano 10 października 2003 r., odsetki wyniosły 1,33 zł,
 - za październik 2003 r. na kwotę 682,59 zł, płatnej do 30 października 2003 r. Należność uregulowano 04 grudnia 2003 r., odsetki wyniosły 8,02 zł,
 - za listopad 2003 r. na kwotę 659,46 zł, płatnej do 24 listopada 2003 r. Należność uregulowano 04 grudnia 2003 r., odsetki wyniosły 2,21 zł.

Powyższym naruszono art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych;

4. Uznaje obwinionego Zdzisława Zbigniewa K. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych:
 - 1) określonego w art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i polegającego na wypłaceniu wynagrodzenia pracownikom jednostki za styczeń, marzec, kwiecień, sierpień, listopad

2004 r. bez jednoczesnego przekazania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, składek na Fundusz Pracy w pełnej wysokości oraz przekazaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, składek na Fundusz Pracy za styczeń, marzec, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, listopad 2004 r. z opóźnieniem. Do 31 grudnia 2004 r. nie przekazano kwoty 63.028,58 zł składek. Przekazanie tej sumy do ZUS nastąpiło w dniu 25 maja 2005 r. w kwocie 40.000 zł i w dniu 1 czerwca 2005 r. w kwocie 34.500 zł. Składki ZUS za styczeń, marzec, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, listopad 2004 r. uregulowane zostały nieterminowo.

Powyższym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.) oraz art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych;

2) określonego w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i polegającego na niedokonaniu rozliczenia inwentaryzacji materiałów i artykułów żywnościowych, przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2004 r. Nie przeprowadzono inwentaryzacji środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych wg stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. i 31 grudnia 2003 r. Ostatnią inwentaryzację środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych przeprowadzono na dzień 31 grudnia 1998 r.

Powyższym naruszono art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

3) określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i polegającego na wykazanie w sprawozdaniu budżetowym Rb-28s sporządzonym dnia 11 stycznia 2005 r. wg stanu na 31 grudnia 2004 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

	sprawozdanie	ewidencja księgowa	różnica
rozd. 80102 § 4010	168.251,11	152.251,11	+16.000,00
rozd. 80111 § 4010	89.760,13	105.760,13	-16.000,00
§ 4440	9.251,00	14.076,00	-4.825,00

Kwota 14.076,00 zł wykonania wydatków w rozdz. 80111 § 4440 wynika z prawidłowego podliczenia karty wydatków.

Powyższym naruszono § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej;

5. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odstępuje od wymierzenia obwinionemu Zdzisławowi Zbigniewowi K. kary za przypisane naruszenia.

6. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża obwinionego Zdzisława Zbigniewa K. kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 197,72 zł..

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez, między innymi, Pana Zdzisława Zbigniewa K. – Dyrektora Zespołu Szkół Specjalnych i Pogotowia Opiekuńczego w I. złożył Starosta Powiatu G. pismem z dnia 27 września 2005 r., na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w dniach od 19 kwietnia 2005 r. do 7 czerwca 2005 r.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wystąpił 27 stycznia 2006 r. z wnioskiem o ukaranie Pana Zdzisława Zbigniewa K. łączną karą nagany, za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1, art. 14 pkt 1, 2, 3, art. 16 ust. 1 i art. 18 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w dacie popełnienia czynów – w art. 138 ust. 1 pkt 2, 8, 11, 13 i 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Zarzucane czyny polegały na:

- wypłacie (14 października 2004 r.) nagród dla pracowników administracji i obsługi Zespołu Szkół ze środka specjalnego w kwocie 3.000 zł, mimo, że plan środków specjalnych nie przewidywał wypłaty wynagrodzeń osobowych;
- wypłacie wynagrodzeń pracownikom jednostki za styczeń, marzec, kwiecień, sierpień i listopad 2004 r. bez jednoczesnego przekazania składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz Fundusz Pracy;
- uregulowaniu zobowiązań wobec T.P. za lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad 2003 r. z opóźnieniem co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 13,22 zł;
- nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych na koniec 2003 r. i 2004 r. oraz nie rozliczeniu inwentaryzacji materiałów i artykułów żywnościowych przeprowadzonej na koniec 2004 r.;
- wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym Rb-28s za 2004 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową w trzech paragrafach wydatków.

Rozprawa przed Regionalną Komisją Orzekającą odbyła się 9 maja 2006 r. W trakcie rozprawy obwiniony nie wniósł zastrzeżeń do ustaleń dotyczących stanu faktycznego, jednak nie zgodził się ze stwierdzeniem, iż zarzucane czyny popełnił umyślnie.

Regionalna Komisja Orzekająca orzeczeniem z dnia 9 maja 2006 r. (sygn. akt RIO-IV-R-45/05-K-12/06) uznała Pana Zdzisława Zbigniewa K. winnym tego, że umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez:

- 1) wypłacenie w dniu 14 października 2004 r. nagród dla pracowników administracji i obsługi Zespołu Szkół ze środka specjalnego w kwocie 3.000 zł (2.070 zł netto):
 - dla pracowników administracji i obsługi brutto 2.200 zł,
 - dla głównej księgowej i kasjerki brutto 800 zł,

mimo, że plan finansowy środków specjalnych na 2004 r. nie przewidywał wypłaty wynagrodzeń osobowych jakimi są nagrody.

Powyższym naruszono art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.) obowiązujący w dniu popełnienia czynu, a obecnie art. 22 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.);

- 2) wypłacenie wynagrodzenia pracownikom Jednostki za styczeń, marzec, kwiecień, sierpień, listopad 2004 r. bez jednoczesnego przekazania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, składek na Fundusz Pracy w pełnej wysokości oraz przekazaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowot-

ne, składek na Fundusz Pracy za styczeń, marzec, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, listopad 2004 r. z opóźnieniem.

Składki ZUS za styczeń, marzec, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, listopad 2004 r. uregulowane zostały nieterminowo.

Powyższym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.) oraz art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych obowiązujący w dniu popełnienia czynu, a obecnie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych;

3) uregulowanie zobowiązań wobec T.P. za rozmowy telefoniczne za lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad 2003 r. z opóźnieniem, co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 13,22 zł. Na podstawie noty odsetkowej T.P. z dnia 23 grudnia 2003 r. zapłacono odsetki w kwocie 13,22 zł w dniu 21 stycznia 2004 r.

Powyższym naruszono art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych obowiązujący w dniu popełnienia czynu, a obecnie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych;

4) niedokonanie rozliczenia inwentaryzacji materiałów i artykułów żywnościowych, przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2004 r. i nie przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych wg stanu na dzień 31 grudnia 2004 r. i 31 grudnia 2003 r. Ostatnią inwentaryzację środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych przeprowadzono na dzień 31 grudnia 1998 r.

Powyższym naruszono art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.); oraz nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów poprzez wykazanie w sprawozdaniu budżetowym Rb-28s sporządzonym dnia 11 stycznia 2005 r. wg stanu na 31 grudnia 2004 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

	sprawozdanie	Ewidencja księgową	różnica
rozd. 80102 § 4010	168.251,11	152.251,11	+16.000,00
rozd. 80111 § 4010	89.760,13	105.760,13	-16.000,00
§ 4440	9.251,00	14.076,00	-4.825,00

Kwota 14.076,00 zł wykonania wydatków w rozdz. 80111 § 4440 wynika z prawidłowego podliczenia karty wydatków.

Powyższym naruszono § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, obowiązującego w dniu popełnienia czynu, a obecnie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że przypisane obwinionemu czyny stanowiły, w chwili popełnienia, naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2, 8, 11, 13 i 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1, art. 14 pkt 1, 2 i 3, art. 16 ust. 1 i art. 18 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyła obwinionemu łączną karę upomnienia.

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Pan Zdzisław Zbigniew K. – został obciążony kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł (słownie sto dziewięćdziesiąt siedem złotych siedemdziesiąt dwa grosze).

W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia wskazano między innymi, że, dokonując wypłaty nagród dla pracowników ze środka specjalnego, naruszono art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych, obowiązujący w dniu popełnienia czynu oraz art. 22 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych obowiązującej w dacie orzekania. Z przepisów tych wynika, że środki specjalne przeznacza się na cele wskazane w ustawie lub uchwale, na podstawie której utworzono te środki. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, dokonane ustalenia w sposób jednoznaczny wskazują, że nagrody ze środków specjalnych wypłacono bez podstawy prawnej upoważniającej do takiego działania. W okresie popełnienia czynu skutkowało to naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w dniu wydania orzeczenia – naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja Orzekająca I instancji, odnosząc się do treści art. 24 ust 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazała, że nie dopatrzyła się przesłanek do zastosowania przepisów innych niż obowiązujących w czasie orzekania.

W kwestii wypłacania w 2004 roku wynagrodzeń pracownikom Zespołu Szkół bez jednoczesnego przekazania składek ZUS w pełnej wysokości oraz nieterminowym regulowaniu składek ZUS Komisja Orzekająca I instancji podniosła, między innymi, że wypłacenie wynagrodzeń pracownikom jednostki bez jednoczesnego przekazania składek do ZUS stanowiło naruszenie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych, obowiązującego w ddatkach popełnienia czynów, a w dacie orzekania art. 35 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Z przepisów tych wynika, że jednostki budżetowe – a taką formę organizacyjno– prawną posiada Zespół Szkół – opłacają składki na rzecz ZUS za dany miesiąc do 5 dnia następnego miesiąca, a jednostki sektora finansów publicznych wydatki publiczne winny dokonywać w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Według Komisji Orzekającej I instancji, poczynione ustalenia potwierdzają, że obowiązujące jednostkę zasady zostały wielokrotnie naruszone, co skutkowało naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych obowiązującej w czasie popełnienia czynów. Obecnie stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 14 pkt 1, 2, 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnośnie przypadków regulowania w 2003 roku zobowiązań wobec T.P. za rozmowy telefoniczne z opóźnieniem, co skutkowało zapłatą odsetek, Komisja Orzekająca I instancji wskazała, między innymi, że łącznie z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań zapłacono w dniu 21 stycznia 2004 roku odsetki w kwocie 13,22 zł. Powyższe naruszyło art. 28 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych, obowiązującej w datach popełnienia czynów, a obecnie stanowi to naru-

szenie art.35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Z przepisów tych wynika jednoznacznie, że wydatki publiczne winny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co w analizowanych przypadkach płatności nie miało miejsca. Skutkowało to naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych obowiązującej w czasie popełnienia czynów. Obecnie stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W kwestii niedokonania inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. i 31 grudnia 2004 r., Komisja Orzekająca I instancji wskazała, między innymi, iż naruszyło to przepisy art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, a nie rozliczenie przeprowadzonej w 2004 roku inwentaryzacji materiałów naruszyło art. 27 ust. 2 tej ustawy. Komisja podniosła, że z przepisów ustawy o rachunkowości wynika, iż terminy i częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych uważa się za dotrzymane, jeżeli ich inwentaryzację przeprowadzi się raz w ciągu 4 lat. W przypadku ujawnienia w toku inwentaryzacji różnic pomiędzy stanem rzeczywistym a stanem wykazanym w księgach rachunkowych różnice te należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach tego roku obrotowego, na który przypadł termin inwentaryzacji. Komisja Orzekająca I instancji uznała, że w świetle dokonanych ustaleń nie ulega wątpliwości, że zasady te w Zespole Szkół w Ł. zostały naruszone. Naruszenie ww. przepisów ustawy o rachunkowości skutkowało naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych obowiązującej w czasie popełnienia czynów. Obecnie stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie wykazania w sprawozdaniu danych niezgodnych z ewidencją księgową, Komisja Orzekająca I instancji wyjaśniła, że powyższym naruszono § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, obowiązującego w dniu popełnienia czynu, a w dacie orzekania § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Przepisy te w sposób jednoznaczny stanowią, że wykazane w sprawozdaniu budżetowym dane powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Naruszenie ww. przepisów rozporządzeń Ministra Finansów skutkowało naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych obowiązującej w czasie popełnienia czynu, obecnie w dacie orzekania stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca popełnienie wskazanych wyżej czynów przypisała obwinionemu Zdzisławowi Zbigniewowi K. – Dyrektorowi Zespołu Szkół Specjalnych i Pogotowia Opiekuńczego w Ł.

Komisja – odnosząc się do wyjaśnień obwinionego – nie dopatrzyła się okoliczności zwalniających go z odpowiedzialności za powyższe naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Komisji, okolicznością taką, wynikającą z tłumaczenia obwinionego, nie jest fakt, że o naruszeniach przepisów prawa polegających na wypłacie nagród ze środków specjalnych, wypłacie wynagrodzeń bez jednoczesnego przekaza-

nia składek ZUS, nie rozliczeniu inwentaryzacji materiałów obwiniony dowiedział się z wyników kontroli przeprowadzonej przez Starostę Powiatu G. Sprawując funkcję kierowniczą, powinien mieć świadomość wymogów związanych z przestrzeganiem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie wydatkowania środków specjalnych, ustawy o ubezpieczeniach społecznych w zakresie terminów odprowadzania od wypłaconych wynagrodzeń składek na rzecz ZUS, ustawy o rachunkowości w zakresie zasad rozliczania inwentaryzacji. Podpisując przelewy składek ZUS musiał wiedzieć, że składki te wielokrotnie odprowadzane były z naruszeniem obowiązujących terminów zapłaty, mógł sprawdzić i powziąć, chociażby od głównego księgowego, informacje, czy przelewane kwoty oznaczały pełne regulowanie składek, czy były to płatności częściowe. W tej sytuacji nie może tłumaczyć się brakiem wiedzy o istniejących w powyższym zakresie naruszeniach. Nie znając realiów sytuacji finansowej kierowanej przez siebie jednostki obwiniony ryzykował, że swym działaniem naruszy obowiązujące przepisy prawa i na to się godził. Komisja Orzekająca nie dała wiary wyjaśnieniom, że obwiniony przeoczył terminowe przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych. Ostatnia inwentaryzacja przeprowadzona została w 1998 roku. Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji do dnia kontroli, w sytuacji sprawowania przez obwinionego funkcji Dyrektora jednostki od 1995 roku stanowi rażące naruszenie obowiązujących terminów jej przeprowadzania, nie można tego przypadku tłumaczyć przeoczeniem. Komisja Orzekająca I instancji podniosła, iż obwiniony przyznał, że o regulowaniu zobowiązań wobec T. wiedział, był więc świadomy nieterminowej ich płatności. Nie może być usprawiedliwieniem dla takiego zaniechania, wskazywana przez obwinionego, okoliczność otrzymywania od jednostki nadrzędnej niewystarczających środków.

W kwestii wykazania w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową, Komisja Orzekająca I instancji przyjęła, iż obwiniony zaufał głównej księgowej, że sprawozdanie sporządzone jest poprawnie, nie działał w sprawie w sposób świadomy. Analizując kwestię winy Komisja doszła do przekonania, że obwiniony dyscyplinę w rozumieniu art. 11 ust. 1, art. 14 pkt 1,2,3, art. 16 ust. 1 i art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszył umyślnie. W zakresie naruszenia dyscypliny finansów w rozumieniu art. 18 pkt 2 tej ustawy naruszył nieumyślnie.

Odnosząc się do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca I instancji wskazała, że wynika ona wprost z art. 4 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz 44 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, które stanowią, że kierownik jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej i za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie do zaakceptowania jest, w świetle powyższych unormowań ustawowych, wyjaśnienie obwinionego, że całą winę przyjmuje na siebie główna księgowa. To obwiniony, sprawując kierowniczą funkcję w sektorze finansów publicznych, w pierwszej kolejności zobligowany jest do przestrzegania obowiązujących przepisów prawa regulujących funkcjonowanie tej jednostki i ponosi przewidziane prawem konsekwencje swoich działań niezgodnych z prawem lub zaniechań działań, do jakich jest zobowiązany.

W kwestii wymiaru kary, Komisja uwzględniła okoliczności łagodzące, tj. dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pozytywne

opinie o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych, podjęcie działań naprawczych przez obwinionego polegających na zarządzeniu i przeprowadzeniu inwentaryzacji majątku Zespołu oraz dokonanie korekty błędnie sporządzonego sprawozdania o wydatkach za 2004 r. Komisja Orzekająca I instancji uznała, że kara ta jest adekwatna do popełnionych czynów oraz charakteru zawinienia i odniesie skutek zapobiegawczy w zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów.

Pismem z dnia 16 czerwca 2006 r. obwiniony Zdzisław Zbigniew K. złożył odwołanie od powyższego orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej zarzucając mu:

- 1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 22 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez jego niezastosowanie i wadliwe przyjęcie, że obwiniony popełnił zarzucane mu czyny umyślnie (stypizowane w art. 11 ust. 1, art. 14 pkt 1, 2, 3, art. 16 ust. 1 i art. 18 pkt 1 ww. ustawy), podczas gdy prawidłowa analiza stanu faktycznego prowadzi do wniosku, iż czyny te zostały popełnione nieumyślnie;
- 2) naruszenie prawa procesowego tj. art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez nieumorzenie czynu zarzucanego z art. 16 ust. 1 ww. ustawy, w sytuacji gdy stopień szkodliwości dla finansów publicznych tego czynu jest oczywiście i bezsprzecznie znikomy;
- 3) naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć wpływ na treść orzeczenia, tj. art. 123 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 w zw. z art. 134 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez odmowę włączenia do materiału dowodowego notarialnie poświadczonych dokumentów przedstawionych przez obwinionego na rozprawie, stwierdzających ponadprzeciętne wypełnianie obowiązków zawodowych przez obwinionego, co jest okolicznością prawnie doniosłą wg art. 36 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, a tym samym oparcie orzeczenia na niepełnym materiale dowodowym ujawnionym na rozprawie.

W uzasadnieniu odwołania obwiniony nie zaprzeczył przedmiotowej stronie czynów, kwestionując jednak ustalenia dotyczące strony podmiotowej, a w szczególności swojej umyślności. Wskazał, że z materiału dowodowego w żaden sposób nie wynika, aby miał zamiar bezpośredni naruszenia dyscypliny finansów lub obejmował swoją świadomością i wolą stan zagrażający naruszeniu dyscypliny finansów, ale z powodu przyczyn, które nie zostały wyjaśnione w postępowaniu, godził się na taki stan rzeczy, choć nie chciał, aby on wystąpił.

Według obwinionego nie obejmował on swym zamiarem naruszenia dyscypliny finansów, lecz ze względu na brak należytej staranności dopuścił do sytuacji, która obiektywnie stanowi takie naruszenie. Z faktu, iż kierownik jednostki powinien mieć wiedzę w zakresie ustawy o finansach publicznych nie wynika w żaden sposób, że naruszenie przez niego tej ustawy zawsze będzie miało charakter umyślny. Dlatego nie może się ostać ustalenie Komisji Orzekającej, że obwiniony dopuścił się czynów umyślnie, ponieważ brak w tym zakresie jakichkolwiek dowodów, a wnioski Komisji nie znajdują podstawy w zebranych materiale dowodowym.

Obwiniony wskazał także, że odsetki za zwłokę wobec T. wyniosły 13,22 zł. Taka kwota nakazuje przyjąć, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych był oczywiście i bezsprzecznie znikomy. Ustawa przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia

dyscypliny finansów nakazuje m.in. stosować kryterium skutków naruszenia biorąc pod uwagę kwotę odsetek zapłaconych wskutek zwłoki w opłaceniu należności (art. 28 ust. 2 pkt 5 ustawy). W okolicznościach niniejszej sprawy naruszenie to jest oczywiście i bezsprzecznie znikome dla finansów publicznych i zarzut z art. 16 ust. 1 ustawy powinien zostać umorzony.

Obwiniony podniósł również, że na rozprawie przedstawił notarialnie poświadczalne dokumenty, stwierdzające jego wzorowe spełnianie obowiązków zawodowych. Dokumentacja ta nie została przyjęta do materiału dowodowego. Według obwinionego, miał on interes prawny, aby fakty na okoliczność których przedstawił stosowne dowody znalazły się w materiale dowodowym i mogły zostać wzięte pod rozwagę przez Komisję Orzekającą w zakresie decydowania o wymiarze kary, odstąpienia od wymierzenia kary lub umorzenia postępowania. Odmowa przyjęcia tych dowodów daje podstawy do stwierdzenia, że Komisja Orzekająca nie brała pod uwagę wszystkich okoliczności sprawy ujawnionych na rozprawie i pozbawiła tym samym obwinionego możliwości uzyskania łagodniejszego orzeczenia, co tym samym mogło mieć wpływ na treść tego orzeczenia.

Obwiniony wskazał na fakt popełnienia przez niego zarzucanych mu czynów nieumyślnie oraz skutki tych przekroczeń dla finansów publicznych i wniósł o umorzenie postępowania ewentualnie o nieorzekanie kary wobec obwinionego.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

Stosownie do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 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. Na tej podstawie, GKO postanowiła w niniejszej sprawie zastosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Podstawy odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych w czasie popełnienia przez obwinionego zarzuconych mu czynów wynikały z art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.). W czasie orzekania analogiczna regulacja zawarta jest w art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104). Zgodnie z tymi przepisami, kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej, w tym za wypełnianie obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikała z art. 137 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., przy czym odnoszona była ona do wszystkich pracowników jednostek sektora finansów publicznych. Obecnie ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odrębnie określa odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych (art. 4 pkt 1) i pracowników takiej jednostki (art. 4 pkt 3), przy czym nowy sposób uregulowania przedmiotowego zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wpływa na zakres odpowiedzialności obwinionego w niniejszej sprawie. Obowiązująca aktualnie ustawa utrzymała również zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przyjmując że za takie naruszenie odpowiada osoba, której można przypisać winę w chwili popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a odpowiedzialność ponoszona

jest zarówno za umyślne jak i nieumyślne działania i zaniechania. Umyślność i nieumyślność w nowej ustawie zdefiniowane zostały tak samo jak w – obowiązującym w chwili popełnienia czynu, na podstawie art. 142 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – Kodeksie wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r. Czynny objęty niniejszym postępowaniem stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno w momencie popełnienia, jak i w chwili orzekania. GKO potwierdziła w tym zakresie – co do zasady – dokonane przez Komisję Orzekającą I instancji zestawienie przepisów określających znamiona poszczególnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych, które obowiązywały w czasie popełnienia czynów oraz obowiązujących w czasie orzekania. Zmiany w zakresie porównywanych regulacji mają w zasadzie charakter redakcyjny i nie wpływają na sposób ujęcia znamion czynów, objętych niniejszym postępowaniem. Okoliczności te przemawiają, zdaniem GKO, za stosowaniem do rozstrzygnięcia sprawy regulacji obowiązujących w czasie orzekania. Dodatkową okolicznością za tym przemawiającą jest także możliwość umorzenia postępowania w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego szkodliwość dla finansów publicznych jest znikoma. Poprzednio obowiązujące regulacje możliwość taką przyznawały wyłącznie rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych.

Uniewinniając obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków poprzez wypłacenie nagród ze środka specjalnego, Główna Komisja Orzekająca uwzględniła utrwalone już orzecznictwo, zgodnie z którym nie można przypisać takiej odpowiedzialności po dniu 1 stycznia 2005 r., a więc po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 273, poz. 2703 ze zm.). Jak stwierdziła Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniach z dnia 2 marca 2006 r. (DF/GKO-4900-1/1/06/5, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Nr 2/2006, poz. 11) oraz z dnia (DF/GKO-4900-50/06/1099, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Nr 3/2006, poz. 11), po dniu 1 stycznia 2005 r. nie można rozpoznać zasadności zarzutu naruszenia prawa poprzez dokonanie wydatków ze środka specjalnego. Skoro środek specjalny został zlikwidowany i w momencie orzekania ta instytucja już nie istniała, to obowiązek zastosowania ustawy obowiązującej w czasie orzekania wyklucza możliwość przypisania obwinionemu czynu polegającego na niezgodnym z prawem dokonaniu wydatków ze środka (instytucji, planu), który nie jest znany ustawie obowiązującej w czasie orzekania. Jak słusznie GKO podniosła w tych orzeczeniach, ustawodawca likwidując instytucję środka specjalnego wprowadził instytucję rachunku dochodów własnych. Nie zawarł jednak żadnych przepisów, które wskazywałyby, że rachunek dochodów własnych jest swoistym “następcą prawnym” zlikwidowanych środków specjalnych. Dostrec można istotne różnice między tymi instytucjami. W tym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek podstaw do wyprowadzania wniosków o “kontynuacji istnienia środków specjalnych w formie rachunku dochodów własnych”.

Umarzając postępowanie w zakresie zarzutu polegającego na nieterminowym uregulowaniu zobowiązań wobec T.P. za lipiec, sierpień, wrzesień, październik i listopad 2003 r., co skutkowało zapłatą odsetek, GKO uwzględniła przede wszystkim znikomą kwotę zapłaconych odsetek, która wynosiła 13,22 zł. Art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiący podstawę

niedochodzenia odpowiedzialności za czyny, których stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy nakazuje badać ową szkodliwość w odniesieniu do poszczególnych czynów stanowiących takie naruszenie. Nawet zatem w sytuacji, gdy jedno postępowanie dotyczy kilku naruszeń dyscypliny finansów publicznych, badanie stopnia szkodliwości powinno dotyczyć każdego z nich, a stwierdzenie znikomej szkodliwości pojedynczego czynu powinno skutkować umorzeniem postępowania w jego zakresie, co też uczyniła Główna Komisja Orzekająca.

GKO potwierdziła natomiast wszelkie okoliczności dotyczące przedmiotowej strony czynów, w zakresie pozostałych naruszeń dyscypliny finansów publicznych przypisanych orzeczeniem Komisji Orzekającej I instancji. O ich prawidłowości świadczy również w pewnym stopniu fakt, iż ustaleń tych nie kwestionował obwiniony w złożonym do GKO odwołaniu.

Główna Komisja Orzekająca uznała jednak, iż obwiniony popełnił przypisane mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych nieumyślnie. W zakresie czynu polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, GKO potwierdziła nieumyślność działania przypisaną zaskarżonym orzeczeniem. Zdaniem GKO, nieumyślność działania obwinionego dotyczy także czynu polegającego na wypłaceniu wynagrodzenia pracownikom jednostki bez jednoczesnego przekazania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, składek na Fundusz Pracy w pełnej wysokości oraz przekazaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, składek na Fundusz Pracy z opóźnieniem oraz polegającego na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, obwiniony w nadmierny sposób obdarzył zaufaniem główną księgową jednostki, powierzając jej w sposób niemal nieograniczony całą gospodarkę finansową jednostki, sam natomiast skupił się na jej działalności merytorycznej. Taki sposób działania w jednoznaczny sposób świadczy o niedochowaniu staranności, która powinna być wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych. Obwiniony w sposób całkowicie lekkomyślny zaniechał czynności, które spoczywają na kierowniku jednostki sektora finansów. Obwiniony nie może oczywiście zwolnić się z odpowiedzialności w tym zakresie, albowiem wprost wynika ona z art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Brak jest natomiast podstaw, aby w tym zakresie przypisać mu umyślne działanie.

Przypisując obwinionemu nieumyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca postanowiła uwzględnić jego wniosek o odstąpienie od wymierzania kary. Zdaniem GKO, przemawia za tym dotychczasowa niekaralność obwinionego, jego postawa w trakcie postępowania i składane w jego toku wyjaśnienia, osiągnięcia zawodowe, które świadczą o ponad przeciętnym wypełnianiu obowiązków w merytorycznym zakresie działania placówki oraz czynności, które obwiniony podjął w efekcie prowadzenia niniejszego postępowania, a które zmierzać mają do wyeliminowania zagrożenia tego typu naruszeń w przyszłości. Zdaniem GKO, mimo odstąpienia od wymierzenia kary istnieją podstawy do założenia, że prowadzone postępowanie odniesie swój cel prewencyjny wobec obwinionego. Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji orzeczenia.

7.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 22 stycznia 2007 r.** **DF/GKO-4900-90/110/06/3027**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz
	<i>Członek GKO:</i>	Franciszek Firmuga
Protokolant:		Anna Lipińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 22 stycznia 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – pani Anny Rotter – odwołanie wniesione przez adwokata, Pana Michała Łapińskiego, działającego w imieniu Pana Zdzisława K. – właściciela „Przedsiębiorstwa Wielobranżowego Zdzisław K.” z siedzibą w B., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt DFP-RKO-530-3/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Zdzisława K. (cytat z sentencji orzeczenia) „winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, popełnionego nieumyślnie”:

- 1) określonego w art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wydatkowaniu niezgodnie z przeznaczeniem dotacji udzielonej na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej – prowadzenie Domu Pomocy Społecznej „S.P.” w G. dla osób przewlekłe psychicznie chorych na 150 miejsc, zleconego umową zawartą w dniu 7 listopada 2002 r. z Zarządem Powiatu B., poprzez sfinansowanie w dniu 31 grudnia 2003 r. kwotą 44.340 zł czynszu dzierżawnego za październik i listopad 2003 r.,
- 2) określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na mającym wpływ na wynik postępowania naruszeniu art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych – Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm. (obecnie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), poprzez udzielenie w dniu 28 listopada 2003 r. firmie A. P. Centrum Mięśne zamówienia publicznego, w sytuacji gdy postępowanie winno zostać unieważnione, co jednocześnie stanowi naruszenie zasady uczciwej konkurencji, określonej w art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych (obecnie art. 7 ust. 1 Prawo zamówień publicznych)”.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)

orzeka:

Na podstawie art. 147 ust.1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w mocy.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy). Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z dnia 7 września 2006 r., Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, po ponownym rozpoznaniu sprawy w pierwszej instancji, uznała Zdzisława K. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

- 1) określonego w art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wydatkowaniu niezgodnie z przeznaczeniem dotacji udzielonej na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej – prowadzenie Domu Pomocy Społecznej „S.P.” w G., poprzez sfinansowanie w dniu 31 grudnia 2003 r. kwotą 44.340 zł czynszu dzierżawnego za październik i listopad 2003 r.,
- 2) określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na mającym wpływ na wynik postępowania naruszeniu art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, poprzez udzielenie w dniu 28 listopada 2003 r. firmie A. P. Centrum Mięśne zamówienia publicznego, w sytuacji gdy postępowanie winno zostać unieważnione.

Za przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Obwinionemu wymierzono karę upomnienia. Obwiniony został również obciążony kosztami postępowania.

Rozpatrując zarzut wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, Komisja Orzekająca pierwszej instancji ustaliła, że nieruchomości, na której położony jest DPS do dnia 21 października 2003 r. stanowiła własność Gminy M. i była przedmiotem dzierżawy przez Zdzisława K. – Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Zdzisław K. na podstawie umowy z dnia 22 grudnia 1995 r. W dniu 22 października 2003 r. nieruchomości została nabyta przez Zdzisława i Annę Marię K. W dniu 31 grudnia 2003 r. dokonano korekty zapisów na kontach księgowych DPS w G. poprzez wyksięgowanie z konta 402-30-IOP (czynsz sfinansowany z odpłatności pensjonariuszy) dwóch faktur z tytułu czynszu za lokal użytkowy o wartości 22.170 zł każda i zaksięgowanie ich na koncie 402-30-IOD (czynsz sfinansowany z dotacji). Tym samym Obwiniony dokonał tzw. sprzedaży wewnętrznej. Komisja pierwszej instancji doszła do wniosku, że Obwiniony mógł sfinansować koszty czynszu ze środków pochodzących z dotacji, wyłącznie w sytuacji gdy faktycznie ponosił wydatki na ten cel, tj. gdy operacja gospodarcza faktycznie miała miejsce. Analizując przywołane w uzasadnieniu przepisy

ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) oraz ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), Komisja doszła do przekonania, że Obwiniony, od dnia nabycia nieruchomości, w której prowadzony był DPS, nie mógł ponosić wydatków na czynsz, a tym samym wykazywać przedmiotowych kwot w ramach rozliczenia dotacji uzyskanej od Powiatu B.

Komisja nie podzieliła stanowiska Obwinionego, iż koszty czynszu za X-XI 2003 r. oraz zakupów produktów mięsnych nabytych w firmie A. P. Centrum Mięsne zostały sfinansowane z odpłatności pensjonariuszy. Środki z odpłatności mieszkańców przekraczały bowiem wartość kwestionowanych wydatków, w zw. z czym Obwiniony w miejsce zakwestionowanych wydatków mógł zaksięgować inne, których nikt nie kwestionował. Ze sprawozdania finansowego końcowego za 2003 r. wynika bowiem, że w odniesieniu do usług pozostałych (konto 402-30) całkowity koszt wyniósł 346.083,38 zł, w tym dotacja 229.003,92 zł. Środki finansowe pochodzące z odpłatności mieszkańców stanowiły zatem kwotę wystarczającą na sfinansowanie czynszu w wysokości 44.340,00 zł. Komisja pierwszej instancji, nie rozstrzygając kwestii zgodności z prawem obciążenia pozornymi kosztami pensjonariuszy oraz skutków takich działań dla zawartej umowy, stwierdziła, że na dzień 31 grudnia 2003 r., tj. dzień rozliczenia dotacji dokumentami przedłożonymi Starostwu Powiatowemu w B. były przedmiotowe faktury, a należności z nich wynikające zaksięgowane jako czynsz sfinansowany z dotacji. Skoro Obwiniony nie dokonał korekty w tym terminie nie ma podstaw do przyjęcia, że na koniec 2003 r. istniał inny niż ustalony stan faktyczny. Na odpowiedzialność Obwinionego nie ma też wpływu okoliczność, iż przy wykonywaniu czynności księgowych posługiwał się pracownikami. Prowadząc przedsiębiorstwo jako osoba fizyczna ponosi on bowiem pełną odpowiedzialność za podejmowane działania. Ponadto wyjaśnienia obrońcy Obwinionego, złożone na rozprawie w dniu 18 maja 2006 r. i świadka Heleny B., potwierdzają, iż celem operacji było pozyskanie środków finansowych na inwestycje w budynku, których to wydatków nie uwzględniała umowa, a zatem w tym zakresie Obwiniony działał z pełną świadomością.

Odnosnie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu w dniu 28 listopada 2003 r. firmie A. P. Centrum Mięsne zamówienia publicznego na dostawę produktów mięsnych Komisja ustaliła, że Obwiniony, w trybie zapytania o cenę dokonał wyboru dostawców produktów mięsnych. Zapytanie o cenę dotyczyło trzech grup asortymentowych: mięsa i jego przetworów, mięsa świeżego i mięsa pozostałego. Zapytanie o cenę skierowane do 8 dostawców, zawierało zestawienie produktów oraz prognozowane roczne zapotrzebowanie.

W postępowaniu na dostawę mięsa i jego przetworów, złożono 3 oferty, z których dwie nie uwzględniały wszystkich zamawianych produktów.

W postępowaniu na dostawę mięsa świeżego złożono dwie oferty, które wpłynęły do zamawiającego za pośrednictwem telefaksu, odpowiednio w dniu 4 i 7 listopada 2003 r. Z dokumentacji podstawowych czynności wynika, iż otwarcia ofert dokonano zgodnie z wyznaczonym terminem, tj. 22 października 2003 r.

W postępowaniu na dostawę mięsa pozostałego złożono dwie oferty, z których jedna nie uwzględniała wszystkich zamawianych produktów, a w dwóch pozycjach zaproponowano inny asortyment. Z dokumentacji podstawowych czynności wynika, że ocena ofert objęła osiem z dziesięciu pozycji.

W wyniku przeprowadzonych postępowań, Obwiniony w dniu 28 listopada 2003 r. podpisał z firmą A. P. Centrum Mięсне umowę na dostawę mięsa i jego przetworów, mięsa świeżego oraz mięsa pozostałego.

W trakcie postępowania Obwiniony wyjaśniał, iż nie jest w stanie wykazać przyczyny rozbieżności pomiędzy datą wydrukowaną na ofercie, a datą jej faktycznego otrzymania, przy czym jest pewien, że oferty zostały złożone w terminie. Odnosnie porównania cen ofert A. Sp. z o.o. oraz A. P. Centrum Mięсне na dostawy mięsa drobiowego pominięto dwie pozycje, ponieważ w obu ofertach asortyment był inaczej określony. Z tego powodu zsumowano pozostałe pozycje i wybrano ofertę korzystniejszą (niższą). W przypadku ofert zawierających różne ilości pozycji, porównywano jedynie pozycje tożsame (występujące we wszystkich ofertach). Według Obwinionego, udzielenie przedmiotowego zamówienia nastąpiło zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych. Realizację zamówienia powierzono podmiotowi, który przedstawił najkorzystniejsze warunki. Dodatkowo, w piśmie do Głównej Komisji Orzekającej z dnia 16 stycznia 2006 r. Obwiniony wyraził stanowisko o braku obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ nie ma podstaw do stwierdzenia, że koszty zamówienia w ponad 50% sfinansowano z dotacji.

Rozstrzygając sprawę w tym zakresie Komisja pierwszej instancji doszła do przekonania, że zamówienie w ponad 50 % sfinansowano z dotacji, o czym świadczą zapisy w planie wydatków z dnia 8 grudnia 2003 r. oraz finansowym sprawozdaniu końcowym za 2003 r. Powyższe ustalenia potwierdzają zeznania świadka – Heleny B. oraz adnotacje głównej księgowej – Heleny B. naniesione na przedłożonych przez Obwinionego wraz z fakturami zestawieniach zapisów księgowych. Dodatkowo Komisja podniosła, iż Obwiniony był zobowiązany do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w każdej sytuacji bez względu na źródło finansowania na podstawie § 5 ust. 3 umowy.

Przypisując Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja pierwszej instancji uwzględniła, że prowadzone postępowania w trybie zapytania o cenę powinny zostać unieważnione. Art. 93 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych nakłada bowiem na zamawiającego obowiązek unieważnienia postępowania prowadzonego w trybie zapytania o cenę, jeżeli nie złożono co najmniej dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu. Z mocy art. 27a ust. 1 pkt 1 i 3 tej ustawy, zamawiający jest zobowiązany odrzucić ofertę, jeśli jest sprzeczna z ustawą lub siwz oraz gdy jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji. Ze zgromadzonych dowodów wynika jednoznacznie, iż niektóre oferty na dostawę produktów mięsnych i produktów pozostałych nie odpowiadały warunkom określonym w zapytaniu o cenę. Nie zostały one odrzucone, ich ocena polegała natomiast na analizie wybranych pozycji. Odnosnie postępowania w zakresie mięsa świeżego, Komisja nie uznała za wiarygodne stanowiska Obwinionego, że obie oferty złożono w terminie, szczegółowo wskazując w uzasadnieniu motywy takiego rozstrzygnięcia.

Wymierzając Obwinionemu karę upomnienia, Komisja uwzględniła nieumyślność działania w zakresie przypisanych mu czynów. Jednocześnie jednak nie dopatrzyła się okoliczności uzasadniających odstąpienie od wymierzenia mu kary.

Odwwołanie od orzeczenia, pismem z dnia 10 października 2006 r., złożył obrońca Obwinionego, zaskarżając orzeczenie pierwszej instancji w całości i wnosząc o jego

uchylenie i uniewinnienie Obwinionego lub zwrot sprawy do ponownego rozpoznania.

Obrońca Obwinionego zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu:

- 1) obrażę art. 22 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez błędne przyjęcie, że Obwiniony nie zachował ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał albo mógł przewidzieć,
- 2) obrażę art. 23 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez błędne przyjęcie, że Obwiniony nie działał w stanie usprawiedliwionej nieświadomości naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu odwołania obrońca Obwinionego podniósł, że w uzasadnieniu orzeczenia nie wskazano, na czym polegać miało niezachowanie przez Obwinionego ostrożności wymaganej w danych warunkach. Tym samym, nie wykazano, aby Obwiniony popełnił czyn w warunkach zawinienia nieumyślnego, co jest podstawą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wskazano również, że rozliczenie z dotacji czynszu za użytkowanie nieruchomości było skutkiem braku możliwości obciążania dotacji kosztami zużycia środków trwałych wykorzystywanych do prowadzenia DPS (amortyzacją). Stosowana praktyka tzw. sprzedaży wewnętrznej nie była zaliczana do kosztów prowadzonej działalności gospodarczej pomniejszających podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym. W odwołaniu podniesiono, że przez wiele miesięcy praktyka ta nie była kwestionowana.

W odwołaniu podniesiono również, że Obwiniony osobiście nie zajmował się prowadzeniem księgowości. Nie posiada wiedzy w tym zakresie. Zatrudniał do tego wykwalifikowany personel. Nie zajmował się także osobiście wyłanianiem dostawców w postępowaniach przetargowych, nie oceniał prawidłowości złożonych ofert, nie dokonywał również wyboru najkorzystniejszych z nich. Czynił to pracownik. W związku z powyższym, nie sposób przypisać mu niezachowania ostrożności. Ostrożność oznaczałaby bowiem obowiązek osobistego prowadzenia przez Zdzisława K. całości spraw związanych z realizacją umowy o prowadzenie domu pomocy społecznej z jednoczesnym sprostaniem wymogowi merytorycznej znajomości wszystkich zagadnień z tym związanych, co nie jest możliwe. Materia ta jest wąską specjalnością, której znajomość ogranicza się do wąskiego kręgu osób. Zdaniem obrońcy, przypisywanie przedsiębiorcy świadomości możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub możliwości przewidywania takiej ewentualności jest nieuprawnione, a Komisja pierwszej instancji zastosowała w stosunku do Zdzisława K. (przedsiębiorcy) standardy odpowiedzialności odnoszące się do osób zawodowo zajmujących się finansami publicznymi. Według obrońcy Obwinionego, brak umiejętności i doświadczeń z zakresu finansów publicznych oraz posługiwanie się przez niego wykwalifikowanym personelem przy wykonywaniu czynności z tej dziedziny wykazuje, że jego nieświadomość naruszenia dyscypliny finansów publicznych była usprawiedliwiona, co – w myśl. 23 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wyłącza odpowiedzialność.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

Stosownie do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 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 czasie popełnienia czynów objętych niniejszym postępowaniem obowiązywała ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.). Ustawa ta w art. 137 określała krąg osób, wobec których może być egzekwowana odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wskazując wśród nich m.in. osoby spoza sektora finansów publicznych w zakresie, w jakim gospodarują one środkami publicznymi przekazanymi podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymała odpowiedzialność wobec osób spoza sektora, przy czym obecnie wynika to z jej art. 4 pkt 4. Obowiązująca aktualnie ustawa utrzymała również zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przyjmując że za takie naruszenie odpowiada osoba, której można przypisać winę w chwili popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a odpowiedzialność ponoszona jest zarówno za umyślne jak i nieumyślne działania i zaniechania. Umyślność i nieumyślność w nowej ustawie zdefiniowane zostały tak samo jak w – obowiązującym w chwili popełnienia czynu, na podstawie art. 142 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – Kodeksie wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r. Czynы objęte niniejszym postępowaniem stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno w momencie popełnienia (art. 138 ust. 1 pkt 4 i 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych), jak i w chwili orzekania. W tym zakresie Główna Komisja Orzekająca potwierdziła wszystkie ustalenia dokonane przez Komisję pierwszej instancji, która w uzasadnieniu orzeczenia szczegółowo wskazała wynik subsumcji zachowania sprawcy w odniesieniu do aktualnych, jak i poprzednio obowiązujących przepisów. Mimo nieco innego opisu znamion czynów w aktualnej ustawie (art. 9 pkt 1 i art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) GKO nie znalazła żadnych podstaw do stwierdzenia, że poprzednio obowiązujące regulacje były względniejsze dla sprawcy. Nowa ustawa utrzymała zakres czynów karalnych, stosowanie ustawy obowiązującej w chwili orzekania nie wprowadza również żadnych dodatkowych (czy surowszych) konsekwencji wobec Obwinionego. Stwierdzając powyższe, GKO, na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postanowiła w niniejszej sprawie zastosować jej przepisy.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż orzeczenie Komisji Orzekającej pierwszej instancji jest prawidłowe. Regionalna Komisja Orzekająca w uzasadnieniu swego orzeczenia w sposób niemal wzorowy wskazała motywy wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. W uzasadnieniu wskazano przesłanki pociągnięcia Obwinionego do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a następnie w szczegółowy sposób odniesiono się do poszczególnych zarzutów mu postawionych, wskazując fakty i okoliczności będące podstawą rozstrzygnięcia Komisji, dowody, na jakich w tym zakresie się oparto, a także wyczerpująco omawiając przepisy będące podstawą takiego, a nie innego orzeczenia. Być może zbyt lakonicznie potraktowano okoliczności mające wpływ na rozstrzygnięcie o karze, co jednak, w kontekście art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i przypisania Obwinionemu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie może zostać uznane za podstawę uchylenia zaskarżonego orzeczenia. W uzasadnieniu

jednoznacznie wskazano, że Komisja pierwszej instancji nie dopatrzyla się przesłanek pozwalających jej skorzystać z prawa odstąpienia od wymierzenia kary.

Główna Komisja Orzekająca, wydając rozstrzygnięcie o utrzymaniu w mocy zaskarżonego orzeczenia, uwzględniła również – znajdujący się w aktach sprawy – wyrok Sądu Okręgowego w B. z dnia 22 kwietnia 2005 r. Wyrokiem tym Sąd oddalił powództwo Zdzisława K. o zapłatę kwoty tytułem wstrzymanej części dotacji na prowadzenie domu pomocy społecznej w G., przy czym dochodzona kwota dotyczyła zakwestionowanych przez Powiat B. wydatków poniesionych przez powoda, a związanych m.in. z czynszem za korzystanie z nieruchomości w G. Jakkolwiek objęta wyrokiem kwot dotyczyła wydatków poniesionych przez Obwinionego w sierpniu 2004 r., to mechanizm działania i argumentacja powoda (Obwinionego) była tożsama z prezentowaną w niniejszym postępowaniu. Tożsame było również stanowisko Powiatu B., który podważając możliwość ujmowania w rozliczaniu dotacji kosztów czynszu za korzystanie z nieruchomości w G., wstrzymał wypłatę części dotacji wypłacanej Obwinionemu. Również Sąd w uzasadnieniu wyroku zwrócił uwagę, iż roszczenie powoda (Obwinionego) „ma charakter sondażowy” i „zmierza do uzyskania rozstrzygnięcia, czy postępowanie pozwanego, pozbawiające powoda dochodu i samodzielnie decydowanie o tym, które wydatki może on sfinansować z dotacji, a które z odpłatności pensjonariuszy ma umocowanie w postanowieniach łączącej strony umowy” (str. 4-5 wyroku, k. 97-98v). Stąd Główna Komisja Orzekająca uznała, że wskazany wyrok Sądu powinien zostać uwzględniony przy rozstrzyganiu niniejszej sprawy.

GKO zwraca uwagę na art. 45 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym członkowie komisji orzekających orzekają w granicach określonych ustawą oraz na mocy przekonania opartego na ocenie dowodów, rozstrzygają samodzielnie nasuwające się zagadnienia prawne i nie są związani rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu. Prawomocny wyrok sądu wyznacza zatem organom orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wiążące granice ustaleń stanowiących podstawę wydawanego rozstrzygnięcia. Z wyjaśnień obrońcy Obwinionego, złożonych w trakcie rozprawy przed Komisją pierwszej instancji w dniu 7 września 2006 r. (k. 463v) wynika, że wyrok Sądu Okręgowego w B. z dnia 22 kwietnia 2005 r. uprawomocnił się w wyniku oddalenia apelacji złożonej przez Obwinionego. W niniejszej sprawie, w przekonaniu GKO, zachodzą zatem przesłanki do uznania, że wydany wyrok Sądu musi być uwzględniony przy wydawaniu orzeczenia, a zawarte w nim stwierdzenia są wiążące dla GKO.

W wyroku z dnia 22 kwietnia 2005 r. Sąd rozstrzygając kwestię możliwości przeznaczenia środków pochodzących z dotacji lub z opłat pensjonariuszy na wydatki związane z czynszem za korzystanie z nieruchomości będącej jego własnością, jednoznacznie stwierdził, że Powiat (występujący w procesie sądowym jako pozwany) słusznie zakwestionował wykazanie tych wydatków w rozliczeniu dotacji (jak również tzw. faktur wewnętrznych mających stanowić dowód poniesienia tychże wydatków). Zdaniem Sądu, nie można było uznać, że takie wydatki były w ogóle przez powoda (Obwinionego) ponoszone. Osoba prowadząca działalność gospodarczą nie może do kosztów jej prowadzenia zaliczać czynszu za najem własnego lokalu. Działanie takie jest niedopuszczalne, a te rzekome wydatki z pewnością nie mogą znajdować pokrycia

zarówno w środkach pochodzących z dotacji jak i środkach pochodzących z wpłat pensjonariuszy (str. 7-8 wyroku, k. 96-96v.). Oprócz powyższego, jednoznacznego stwierdzenia, istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy mają stwierdzenia Sądu zawarte na str. 9 wydanego wyroku (k. 95). Otóż Sąd Okręgowy stwierdził tam, iż „wbrew twierdzeniom powoda, przeksięgowanie jakichkolwiek dokumentów nie tylko wewnętrznych z ciężaru kosztów dotacji w ciężar kosztów opłat pensjonariuszy nie mogło doprowadzić do zmiany stanowiska pozwanego, co do nieprawidłowego spożytkowania kwoty dotacji. Przede wszystkim należy podkreślić, iż zgoda na taką czynność podjęta w trakcie kontroli oznaczałaby przyzwolenie organu administracji udzielone powodowi na swego rodzaju kreatywną księgowość, niedopuszczalną zarówno w odniesieniu do środków pochodzących z budżetu państwa jak i środków pochodzących od pensjonariuszy. Należy wyjaśnić, iż jeśli od początku zakłada się, że jedne wydatki pokrywa się z jednych środków, a inne wydatki z innych, to nie można tego później dowolnie zmieniać. Charakter środków finansowych niestety nie pozwala na ustalenie, które konkretnie środki, jeśli pochodzą z kilku źródeł, w jaki sposób zostały wydatkowane, ocenie poddaje się jedynie oświadczenie wydatkującego, a te potwierdza zapis w księgach rachunkowych, który nie powinien ulegać zmianom w zależności od stanowiska osoby kontrolującej”.

Uwzględniając powyższe, orzeczenie pierwszej instancji w zakresie przypisującym Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych za niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji należało utrzymać w mocy.

Główna Komisja Orzekająca utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie również w zakresie dotyczącym przypisania Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie ulega wątpliwości, iż w prowadzonych trzech postępowaniach dotyczących zakupów produktów mięsnych doszło do naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych, które miały wpływ na wynik postępowania. Niektóre z ofert złożonych w prowadzonych postępowaniach nie odpowiadały warunkom określonym w zapytaniu o cenę. Nie zostały one jednak odrzucone, a ich ocena polegała natomiast na analizie wybranych pozycji. Gdyby – zgodnie z przepisami – oferty odrzucono, przedmiotowe postępowania powinny zostać unieważnione, albowiem art. 93 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych nakłada na zamawiającego obowiązek unieważnienia postępowania prowadzonego w trybie zapytania o cenę, jeżeli nie złożono co najmniej dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła stwierdzeń zawartych w odwołaniu złożonym przez obrońcę Obwinionego. W przekonaniu GKO, ich uwzględnienie oznaczałoby w zasadzie przyjęcie całkowitej nieodpowiedzialności osób, które prowadząc działalność gospodarczą wykorzystują środki budżetowe przekazywane w drodze dotacji. W zasadzie każda taka osoba posługuje się w takiej sytuacji pracownikami lub innymi osobami wykonującymi jej polecenia. W praktyce trudno byłoby wskazać sytuację, w której przedsiębiorca od początku do końca prowadzi daną sprawę i wykonuje wszystkie związane z nią czynności. Obwiniony podpisując umowę z dnia 7 listopada 2002 r. na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej i udzielenie związanej z tym dotacji celowej, przyjął na siebie odpowiedzialność za zgodne z prawem wykorzystanie tych środków. W umowie Obwiniony jednoznacznie zobowiązał się do wykorzystania dotacji wyłącznie na wydatki związane z prowadzeniem Domu (§3),

jak również stosowania w tym zakresie przepisów o zamówieniach publicznych (§5 ust. 3). Nakładało to na Obwinionego obowiązek zapoznania się z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Nie można zatem twierdzić, iż działał w stanie usprawiedliwionej nieznajomości prawa, co w swym odwołaniu podnosi obrońca. Należy przecież zauważyć, iż – niezależnie od powszechnego przekonania o niezwykle stopniu skomplikowania procedur udzielania zamówień publicznych – stwierdzone uchybienia miały charakter ewidentny, widoczny na pierwszy rzut oka przy rzetelnym analizowaniu złożonych ofert, a nie wynikały np. z niewłaściwej interpretacji niejednoznacznego przepisu prawa. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 4 wynika z faktu udzielenia zamówienia publicznego, a ponoszona jest przez osobę, która go udziela, co w praktyce sprowadza się do podpisania umowy. Słusznie zatem Komisja Orzekająca pierwszej instancji przypisała Obwinionemu odpowiedzialność w tym zakresie. Także w zakresie wykorzystania dotacji, nie można mówić o dochowaniu przez Obwinionego należytej staranności wymaganej w danych okolicznościach. Obwiniony, po uzyskaniu własności nieruchomości, w której prowadzony był DPS, w dalszym ciągu w rozliczeniu dotacji wykazywał wydatki na czynsz w takiej wysokości, jakby nieruchomość nadal była dzierżawiona. W rozliczeniu dotacji wykazywał zatem wydatki, których faktycznie nie ponosił. Z tym właśnie związany jest zarzut w niniejszej sprawie. Kwestia tworzenia fikcyjnych dokumentów (tzw. faktur wewnętrznych) jest próbą tworzenia dowodów, które zgodnie z umową, dokumentowałyby wydatkowanie wykazanych kwot, stąd brak wiedzy w zakresie rachunkowości nie może ekskulpować Obwinionego. Obwiniony miał świadomość wykazywania w rozliczeniu dotacji kwot wydatków, które faktycznie nie były ponoszone, a motywem działania było uzyskanie swego rodzaju „ekwiwalentu” za niemożność obciążenia dotacji kosztami zużycia środków trwałych wykorzystywanych do prowadzenia domu pomocy społecznej, co wynika nie tylko z dowodów wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia (str. 11, k. 466), ale również ze złożonego odwołania.

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji orzeczenia.

8.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 25 stycznia 2007 r.** **DF/GKO-4900-94/114/06/3256**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Iwona Bendorf-Bundorf (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawie w dniu 25 stycznia 2007 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry, odwołanie wniesione przez Panią Elżbietę M. – dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy Centrum Profilaktyczno-Leczniczego w Ł., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. z dnia 18 września 2006 r., sygn. akt: NDB-5000/Ł/32/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem uznano Panią Elżbietę M. odpowiedzialną za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na (cytat z sentencji orzeczenia) „naruszeniu w postępowaniu na roboty budowlane związane z dociepleniem budynku Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w Ł. – art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.) w związku ze zmianą w trakcie postępowania kryterium ceny, w wyniku której w dniu 30.09.2002 r. udzielono zamówienia na przedmiotowe roboty wykonawcy, którego oferta przy zastosowaniu kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, nie byłaby uznana za najkorzystniejszą”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionej Elżbiecie M. kary za przypisany czyn oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 197,72 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 19 ust. 2 ustawy,

orzeka:

1. Uchyła orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zakresie uznania Obwinionej Elżbiety M. odpowiedzialną za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych i uniewinnia ją od zarzucanego czynu.
2. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

W dniu 18 września 2006 r. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł., na rozprawie, przy udziale stron – w wyniku zwrócenia sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Główną Komisję Orzekającą – rozpoznała sprawę przeciwko Pani Elżbiecie M. – dyrektorowi Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy Centrum Profilaktyczno-Leczniczego w Ł., obwinionej o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, poprzez naruszenie art. 27d ust. 1 i ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych w postępowaniu na roboty budowlane związane z dociepleniem budynku Ośrodka, zakończonym zawarciem umowy w dniu 30.09.2002 r. oraz naruszenie art. 74 ustawy o zamówieniach publicznych w postępowaniu na dostawę odczynników do analizatora hematologicznego w okresie od 01.05.200 r. do 31.12.2002 r.

Komisja Orzekająca I instancji, uwzględniając art. 200 oraz art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uznała, że przepisy ustaw obowiązujących w czasie popełnienia czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych, zarówno w zakresie zarzucanych czynów, jak i procedury nie są względniejsze dla Obwinionej, stąd postępowanie prowadzone było na podstawie ustaw obowiązujących w dniu orzekania.

Orzeczeniem z dnia 18 września 2006 r. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Obwinioną Panią Elżbietę M. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu wypełniającego dyspozycję art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na naruszeniu – przy zakupie w okresie od 01.05.2002 r. do 31.12.2002 r. odczynników do analizatora hematologicznego – art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.) w związku z niepopełnieniem przez Obwinioną zarzucanego czynu.

Jednocześnie Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinioną Elżbietę M. odpowiedzialną za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na naruszeniu art. 91 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych zakazującego dokonywania zmian kryterium oceny ofert w toku postępowania. W postępowaniu prowadzonym w celu wyboru wykonawcy robót budowlanych zamówienia udzielono w dniu 30.09.2002 r. Przedsiębiorstwu Budowlano-Usługowemu ”W.” Spółka Jawna z R., której oferta przy zastosowaniu kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie byłaby uznana za najkorzystniejszą.

Na podstawie art. 22 ust. 1, art. 33 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 36 ust. 1 i ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyła Obwinioną Elżbietę M. obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 197,72 zł.

W oparciu o materiał dowodowy w sprawie, jak również wyjaśnienia złożone przez Obwinioną w trakcie rozprawy, Komisja Orzekająca I instancji uznała, że Obwiniona nie ponosi odpowiedzialności za popełnienie zarzucanego czynu naruszenia art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych w związku z zakupionymi w okresie od 01.05.2002 r. do 31.12.2002 r. odczynnikami do analizatora hematologicznego, bowiem żadna z faktur nie została zaakceptowana do wypłaty przez Obwinioną. Z wyjaśnień Obwinionej wynikało również, że udzielenie przedmiotowych zamówień leżało w gestii Zastępcy Dyrektora.

Natomiast przypisanie Obwinionej odpowiedzialności za popełnienie czynu w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez naruszenie art. 91 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w ocenie Komisji I instancji jest w pełni uzasadnione. Zdaniem Komisji I instancji nie ulega wątpliwości, że w prowadzonym postępowaniu, w toku oceny złożonych ofert, dokonano zmiany określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia kryterium ceny. Jak wynika z dokumentacji przetargowej Zamawiający Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy ustalił, w postępowaniu na roboty budowlane, kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty. W kryterium ceny ocenie podlegać powinny dwie ceny, odrębnie za wykonanie robót przy użyciu tynku akrylowego oraz cena za wykonanie robót przy zastosowaniu tynku mineralnego. Mimo tak ustalonej zasady oceny ofert komisja przetargowa poddała ocenie jedynie cenę za tynk akrylowy omijając cenę tynku mineralnego. Działanie takie naruszało obowiązujący w dniu popełnienia czynu art. 27d ust. 1 i ust. 3 ustawy o zamówieniach publicznych, zgodnie z którym zamawiający miał obowiązek wyboru najkorzystniejszej oferty spośród nieodrzuconych ofert, i oceny ofert wyłącznie na podstawie kryteriów oceny ofert, określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W nowym stanie prawnym działanie takie narusza art. 91 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający ma obowiązek wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Niezmiennosć kryteriów wyboru oferty gwarantują natomiast przepisy art. 38 ust. 5 ustawy, zakazujące modyfikacji treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia

w zakresie warunków udziału w postępowaniu i kryteriów wyboru oferty. Dokonana zmiana kryterium ceny miała wpływ na wynik postępowania, gdyż umowę zawarto z oferentem, którego oferta przy zastosowaniu kryterium ceny określonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie mogłaby zostać uznana za najkorzystniejszą.

Komisja Orzekająca I instancji wskazała, że kluczowe dla przypisania Obwinionej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych było ustalenie, czy Obwiniona była osobą uprawnioną do podjęcia decyzji o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz czy jej działanie było zawinione. Jak wynika z postanowień umowy, inwestor Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy w Ł. zachował, w przypadku oceny ofert, władcze uprawnienia do wyboru najkorzystniejszej oferty. Konstrukcja umowy zawartej pomiędzy inwestorem a inwestorem zastępczym, co do zasady, wyłączała bezpośrednią odpowiedzialność zastępcy inwestycyjnego za wybór najkorzystniejszej oferty pomimo, że zawierał on umowę z wykonawcą. W sprawie będącej przedmiotem niniejszego postępowania, Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy przejął przeprowadzenie postępowania i bez znaczenia dla sprawy pozostaje fakt, że część czynności w tym postępowaniu wykonywał zastępca inwestycyjny i, że jego przedstawiciel uczestniczył w pracach komisji przetargowej oraz, że zawarł on umowę z wykonawcą. Osobą upoważnioną do dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty, zgodnie z przepisami regulującymi udzielenie zamówień publicznych, był i jest kierownik zamawiającego, tj. Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w Ł. lub osoba przez niego upoważniona (art. 20a ustawy o zamówieniach publicznych oraz art. 18 i następne ustawy – Prawo zamówień publicznych). W przedmiotowym postępowaniu Obwiniona Elżbieta M., działając jako kierownik jednostki, zatwierdziła w dniu 13.08.2002 r. specyfikację istotnych warunków zamówienia, a w dniu 30.09.2002 r. prace komisji przetargowej oraz protokół postępowania, sankcjonując tym samym wybór najkorzystniejszej oferty.

Komisja Orzekająca I instancji uznała, że Obwinionej należy przypisać popełnienie czynu z winy nieumyślnej. Obwiniona bowiem – jak sama wskazała w wyjaśnieniach – wiedziała przed rozpoczęciem postępowania o rezygnacji z wykonania zamówienia przy użyciu tynku mineralnego i zastosowaniu tynku akrylowego oraz o konieczności zmiany zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, Obwiniona popełniła zarzucany czyn, gdyż przed zatwierdzeniem specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie upewniła się, czy dokonano odpowiednich jej zmian. Przy zatwierdzeniu prac komisji przetargowej i protokołu postępowania opierała się na zaufaniu do osób przeprowadzających postępowanie. Tym samym działanie Obwinionej wypełniło dyspozycję art. 22 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo, że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał albo mógł przewidzieć.

Odstępując od wymierzenia kary, Komisja Orzekająca I instancji uwzględniła okoliczności popełnienia czynu oraz pobudki jakimi kierowała się Obwiniona dokonując wyboru oferty, a w szczególności krótkim terminem realizacji zamówienia związanym z koniecznością wykorzystania środków dotacyjnych otrzymanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Ł.

Pismem z dnia 23 października 2006 r. Pani Elżbieta M. – Dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy Centrum Profilaktyczno-Leczniczego w Ł. odwołała się od orzeczenia wydanego w I instancji.

W ocenie odwołującej się, orzeczenie wydane w dniu 18 września 2006 r. w I instancji godzi w jej prawa oraz szkodzi jej interesom jako dyrektora jednostki sektora finansów publicznych. Odwołująca się podniosła, iż funkcję dyrektora wyżej wymienionej placówki sprawuje od ośmiu lat, a nadrzędnym celem jest dla niej dobro jednostki i właściwe gospodarowanie środkami publicznymi. Podtrzymała w całości swoje wyjaśnienia złożone w dniu 26 maja 2004 r. do protokołu kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej. Wskazała, iż kierując się dobrem jednostki, ze względu na otrzymaną dotację z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Ł. i konieczność wykorzystania środków finansowych do końca roku kalendarzowego, musiała inwestycję prowadzić i dokończyć w niesprzyjających warunkach atmosferycznych.

W związku z powyższym, odwołująca się stwierdziła, że nie czuje się winna stawianych zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Biorąc pod uwagę szczególne okoliczności związane z przebiegiem realizacji zamówienia publicznego na roboty budowlane związane z dociepleniem i termomodernizacją budynku Ośrodka, wniosła o uchylenie wydanego orzeczenia w całości i niewinienie.

Główna Komisja Orzekająca, na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz po wysłuchaniu Obwinionej na rozprawie w dniu 25 stycznia 2007 r., ustaliła i rozważyła, co następuje.

Stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 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. Na tej podstawie, GKO postanowiła w niniejszej sprawie zastosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozpoznając odwołanie Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że zaskarżone orzeczenie uprawomocniło się w części dotyczącej niewinienia Obwinionej. Wynika to z tego, że rzecznik dyscypliny finansów publicznych, nie zaskarżył orzeczenia na niekorzyść obwinionej, natomiast wskazanie przez Obwinioną w odwołaniu, że zaskarża orzeczenie „w całości”, nie może być traktowane jako wniosek o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej niewinienia Obwinionej, ponieważ Obwiniona nie ma interesu prawnego w podważaniu orzeczenia w tej części.

Komisja Orzekająca I instancji przypisała Obwinionej Elżbiecie M. zarzut naruszenia prawa przy udzieleniu zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych związanych z ociepleniem i termomodernizacją budynku Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy w Ł. Zarzut przypisany Obwinionej wskazywał na dokonanie w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, zmian kryteriów oceny ofert. W dokumentacji prowadzonego postępowania ustalone zostały kryteria wyboru tj. cena –85% i termin wykonania-15%. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia ustalono sposób oceny w kryterium cena i przyjęto do oceny dwa parametry cenowe dotyczące tynku akrylowego i tynku mineralnego. Także zgodnie z warunkami przetargu komisja przetargowa zobowiązana została do oce-

ny obu materiałów, bez możliwości zmiany kryterium. Wniosek o ukaranie i wydane na jego podstawie orzeczenie w I instancji wskazywały na odstąpienie przez komisję przetargową od porównania ceny tynku mineralnego i przyjęcie przy wyborze najkorzystniejszej oferty jedynie ceny tynku akrylowego i terminu wykonania. Poprzez zmianę zasady wyboru najkorzystniejszej oferty zmianie uległ wynik postępowania.

Główna Komisja Orzekająca rozważyła w jakim stopniu Obwiniona Elżbieta M. przyczyniła się do naruszenia prawa lub popełniła czyn karalny związany z naruszeniem prawa określonym w art. 91 ust.1 Prawa zamówień publicznych.

Jak wynika z treści zaskarżonego orzeczenia, podstawą do przypisania winy Obwinionej stał się zapis o zatwierdzeniu przez Obwinioną specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zawierającej ustalenie kryteriów oceny ofert obejmujących cenę tynku akrylowego, a także cenę tynku mineralnego oraz termin wykonania zamówienia. Zarówno Rzecznik DFP jak i Komisja I instancji swoje zarzuty opierają na zapisie w protokole postępowania ZP-1, w którym stwierdza się, że w dniu 13 sierpnia 2002 r. Obwiniona zatwierdziła siwz. Zapis ten nie jest poparty żadnym dowodem potwierdzającym fakt zatwierdzenia siwz, brak jest podpisu Obwinionej na dokumencie specyfikacji i nie ma w tym dokumencie odrębnego lub innego wyraźnego zatwierdzenia specyfikacji.

Ponadto kolejnym argumentem uznanym przez Komisję I instancji a decydującym o odpowiedzialności Obwinionej Elżbiety M. było zatwierdzenie wyboru najkorzystniejszej oferty, co ostatecznie dało podstawę do udzielenia zamówienia publicznego. Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że Obwiniona złożyła podpis na protokole postępowania zatwierdzając tym samym ustalony przez komisję przetargową wynik badania i oceny ofert. Jednakże przypisanie Obwinionej winy za zatwierdzenie wyniku przetargu niezgodnego z treścią specyfikacji jest bardzo utrudnione. Kierownik jednostki nadzoruje prowadzenie przetargu i z tego tytułu bada dokumenty sporządzone przez komisję przetargową i podpisane przez przewodniczącego komisji lub osobę upoważnioną. Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że we wszystkich dokumentach przetargowych podany został ten sam wynik oceny ofert i nie ma żadnych różnic pomiędzy zapisem w protokole ZP-1 a drukami szczegółowymi, tj. kartami zbiorczymi oceny ofert oraz kartami indywidualnej oceny. Z żadnego z tych dokumentów nie wynika w sposób nawet pośredni, że ustalona ocena ofert nie obejmuje ceny tynku mineralnego. Tak więc przy dołożeniu staranności wymaganej od kierownika jednostki nie było możliwości ujawnienia błędu w działaniu komisji przetargowej.

Na podstawie dokumentów przedstawionych kierownikowi jednostki, po zakończeniu prac komisji przetargowej, nie było podstaw do podważenia ich prawdziwości a także nie ujawniły się okoliczności stanowiące podstawę do unieważnienia postępowania według przesłanek art. 93 Prawa zamówień publicznych.

Główna Komisja Orzekająca biorąc powyższe ustalenia pod rozwagę uznała, że nie można przypisać Obwinionej winy w zarzucanym jej działaniu. Według art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba której można przypisać winę. Zgodnie z tą zasadą ponoszenia odpowiedzialności, Główna Komisja Orzekająca postanowiła Obwinioną Elżbietę M. uniewinnić od zarzutu przypisanego w I instancji.

9.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 29 stycznia 2007 r.** **DF/GKO-4900-93/113/06/3247**

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Cezary Kosikowski (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 29 stycznia 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry – odwołanie wniesione przez Obrońcę Pana Zygmunta P. – burmistrza Gminy W., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 9 października 2006 r., sygn. akt: RIO-IV-R-02/06-K-53/06.

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. uznała Pana Zygmunta P. winnym tego, że (cytat) „udzielił zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości powyżej 60.000 euro na wykonanie zadania pn. „Remont nawierzchni asfaltowej drogi nr 34194 P.-G.”, mimo iż zgodnie z pkt 7 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia warunkiem udziału było dołączenie do oferty dowodu wniesienia wadium w kwocie 7.000 zł, w wyznaczonym terminie złożono dwie oferty, które nie zawierały dowodu wniesienia wadium, a Obwiniony nie wykluczył ich z postępowania, wybrał wykonawcę – Przedsiębiorstwo Inżynieryjno-Budowlane „D.”, z którym w dniu 27.09.2004 r. zawarł umowę Nr BF/2222/65/2004 na wykonanie ww. zadania, na kwotę 304.391,95 zł brutto, tj. umyślnego naruszenia przepisu art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.-Prawo zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w chwili orzekania, co w dniu popełnienia zarzucanego mu czynu stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych”.

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

Utrzymuje w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. w zaskarżonym zakresie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył w dniu 3 stycznia 2006 r. naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wnioskiem o ukaranie z dnia 5 lipca 2006 r. wniósł do Przewodniczącego Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. o wszczęcie postępowania przeciwko Zygmuntowi P. – burmistrzowi Gminy W. o to, że ten dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez:

- 1) dokonanie bez upoważnienia zmiany w budżecie gminy, polegającej na przeniesieniu wydatków w kwocie 850,00 zł z działu 854 do działu 801, podczas gdy możliwość dokonania przeniesienia środków między działami była wykluczona, czym dopuścił się czynu określonego w art. 10 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co w dacie popełnienia czynu stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych;
- 2) udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości powyżej 60.000 euro na wykonanie zadania pn. „remont nawierzchni asfaltowej drogi nr 34194 P.-G.”, mimo iż zgodnie z pkt 7 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia warunkiem udziału było dołączenie do oferty dowodu wniesienia wadium w kwocie 7.000 zł. W wyznaczonym terminie złożono dwie oferty, które nie zawierały dowodu wniesienia, a obwiniony nie wykluczył ich z postępowania i dokonał wyboru wykonawcy, tj. Przedsiębiorstwa Inżynieryjno-Budowlanego „D”, z którym w dniu 27 września 2004 r. zawarł umowę Nr BF/2222/65/2004 na wykonanie ww. zadania na kwotę 304.391,95 zł,

czym dopuścił się umyślnego naruszenia przepisu art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obowiązującego w dniu orzekania, a co w dniu popełnienia zarzucanego mu czynu stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Orzeczeniem z dnia 9 października 2006 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrahunkowej w W. uznała Obwinionego Zygmunta P.:

- 1) winnym czynu zarzucanego w pkt 2, za co wymierzyła mu karę upomnienia oraz obciążyła kosztami postępowania w wysokości 197, 72 zł;
- 2) natomiast w zakresie zarzutu wymienionego w pkt 1 postępowanie umorzyła.

Mając na uwadze to, że Obwiniony nie objął odwołaniem tej części orzeczenia RKO, w którym postępowanie umorzono, zagadnienie to nie było przedmiotem rozpoznania przez GKO.

Ustalając stan faktyczny sprawy RKO przyjęła, że Obwiniony dopuścił się zarzucanego mu czynu w dniu 27 września 2004 r., ponieważ mimo braku dowodu wniesienia wadium przez obydwo oferentów, zatwierdził wynik postępowania i zawarł umowę z wybranym wykonawcą robót na kwotę 304.391,95 zł, tj. o wartości powyżej 60 tys. euro, zamiast wykluczyć z postępowania obydwo wykonawców i unieważnić postępowanie.

Co do stanu prawnego obowiązującego w sprawie RKO przyjęła, że w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych obowiązywały przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, a Obwiniony naruszył jej art. 24 ust. 2 pkt 4, przez co dopuścił się także naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., który wówczas obowiązywał.

Komisja Orzekająca I instancji negatywnie odniosła się do wyjaśnień Obwinionego, jak i do wniosku jego obrońcy co do tego, że w dniu orzekania obowiązywało już inne brzmienie przepisu art. 45 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, które zdaniem obrońcy obwinionego jest dla sprawcy względniejsze niż art. 45 ust. 1 w poprzednim brzmieniu. Komisja ta uznała bowiem, że skoro Obwiniony sam zażądał wadium, a potem nie wykluczył wykonawców, którzy go nie wniesli, to zachowanie to uzasadnia pociągnięcie go do odpowiedzialności, zwłaszcza że – jak przyjęła – „Prawo zamówień publicznych nie odstępuje całkowicie od żądania przez zamawiającego wadium w zamówieniach o wartości takiej jak przedmiotowe zamówienie”.

Przy wymiarze kary RKO wzięta pod uwagę dotychczasowa niekaralność Obwinionego oraz pozytywną opinię z miejsca jego pracy.

W imieniu Obwinionego odwołanie od orzeczenia RKO wniósł w dniu 7 listopada 2006 r. jego obrońca. Odwołaniem objął pkt I i II orzeczenia, zarzucając orzeczeniu obrazę przepisu art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyrażającą się w niezastosowaniu tego przepisu, choć istniały wszelkie warunki do jego zastosowania. Na tej podstawie wniósł o uniewinnienie Obwinionego.

W uzasadnieniu odwołania obrońca Obwinionego powołał się na obecne brzmienie przepisu art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, chociaż nie podał tego, od jakiego dnia on obowiązuje. Podniósł natomiast, że „w obecnie obowiązującym stanie prawnym (biorąc pod uwagę wartość przedmiotu zamówienia), czynność ta ma charakter fakultatywny”. Także w odniesieniu do tego twierdzenia obrońca Obwinionego nie wskazał na żaden konkretny przepis prawa obowiązującego. Wniosek obrońcy wyraźnie zmierzał ku temu, aby w niniejszej sprawie miała zastosowanie reguła przyjęta w art. 24 ust. 1 obowiązującej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO, mając na uwadze powyższe oraz wynik postępowania dowodowego ustalony na rozprawie w dniu 29 stycznia 2007 r. zważyła, co następuje.

Stan faktyczny sprawy, ustalony przez RKO, znajduje potwierdzenie w dokumentach zgromadzonych w aktach sprawy. Bezsporne jest przede wszystkim to, że Obwiniony w imieniu zamawiającego ogłosił w pkt 7 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, zatwierdzonej w dniu 14 lipca 2004 r., że warunkiem uczestnictwa w przetargu jest dołączenie do oferty dowodu wniesienia wadium, które określił na kwotę 7 tys. zł. Postąpił zgodnie z obowiązującymi w tym czasie przepisami prawnymi, a zwłaszcza art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, z póź. zm.). Zamawiający nie zmienił Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i nie odstąpił od żądania wniesienia wadium. Z tego też powodu był obowiązany postępować zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawnymi. To zaś oznacza, że jeśli oferenci nie przedłożyli dowodów wniesienia wadium, to powinni być przez zamawiającego wykluczeni z postępowania, a postępowanie powinno być unieważnione.

Tymczasem działający w imieniu zamawiającego Obwiniony postąpił inaczej. Nie mając dowodów wniesienia wadium w protokole z postępowania przetargowego przyjął, że obydwaj oferenci (wykonawcy) spełniają warunki oraz że żadnego z nich nie wykluczył z postępowania, ani też nie odrzucił żadnej z ich ofert, natomiast wyboru wykonawcy dokonano spośród oferentów, którzy złożyli oferty bez wniesienia wadium (karta 7 akt sprawy). Ponadto w Informacji o spełnianiu przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, podpisanej przez Obwinionego, zawarte jest oświadczenie, że wykonawca nie kwalifikuje się do wykluczenia z przetargu z powodów wymienionych w art. 24 i art. 22 ustawy – Prawo zamówień publicznych, gdyż te warunki spełnia (karta 3 akt sprawy). Nie było to zgodne z prawdą, a mimo to zamawiający zawarł z wybranym wykonawcą umowę w dniu 27 września 2004 r. na kwotę 304.391,95 zł.

Co do oceny stanu prawnego przyjętego przez RKO za podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie GKO zauważa, że RKO trafnie uznała, że w sprawie należy zastosować regułę wyrażoną w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czego domagał się zresztą Obwiniony i jego obrońca, także w odwołaniu. To zaś oznacza, że mają zastosowanie przepisy ustawy nowej (w tym wypadku dwóch ustaw), ponieważ ustawy obowiązujące w dniu popełnienia czynu (tj. 27 września 2004 r.) nie były dla Obwinionego względniejsze (chodzi o art. 24 ust. 2 pkt 4 oraz art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, jak i o art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych).

W dniu orzekania, czyli 9 października 2006 r. obowiązującymi przepisami „nowych ustaw” w rozumieniu art. 24 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych były:

- 1) nadal art. 24 ust. 2 pkt 4 i zmieniony art. 45 (obowiązujący od dnia 25 maja 2006 r. na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. Nr 79, poz. 551);
- 2) art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO nie podała w swoim orzeczeniu, podobnie zresztą jak obrońca Obwinionego w odwołaniu, o jakie brzmienie art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych chodzi i od jakiego dnia jest ono obowiązujące. Mimo tego, można przyjąć, że zarówno RKO, jak i obrońca Obwinionego mieli na uwadze brzmienie obowiązujące od dnia 25 maja 2006 r., a więc w okresie orzekania w niniejszej sprawie.

Zdaniem GKO, Skład Orzekający RKO prawidłowo przyjął, że w nowym brzmieniu przepisu art. 45 ustawy – Prawo zamówień publicznych nie odstępuje całkowicie od żądania przez zamawiającego wadium w zamówieniach o wartości takiej, jak przedmiotowe zamówienie. Zamawiający nie musi, lecz może zażądać wniesienia wadium. Trzeba zatem przyjąć, że jeśli z tej możliwości skorzystał i następnie nie zrezygnował, to w dalszym postępowaniu o udzielenie zamówienia powinien być konsekwentny i postępować tak, jak określają to przepisy art. 24 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że pod rządami przepisów prawnych obowiązujących w dniu popełnienia czynu Obwiniony postąpił nieprawidłowo i naruszył zarówno przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych, jak i ustawy o finansach publicznych. W dniu orzekania sytuacja nie uległa zmianie o tyle, że Obwiniony skorzystał z prawa do ustanowienia wadium i w żaden sposób go nie odwołał. Nie ma więc już znaczenia powoływanie się na to, że nie musiał ustanawiać wadium. Tego on w dniu 27 września 2004 r. nie mógł zresztą wiedzieć.

Problem natury prawnej pojawia się natomiast w związku z brzmieniem art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który został przyjęty przez RKO za podstawę prawną odpowiedzialności Obwinionego. GKO oceniła, że zastosowany w sprawie przepis art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy jest odpowiednikiem przepisu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, ponieważ – jak to oceniono w literaturze przedmiotu (patrz C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Warszawa 2000, s. 20) – czyn określony w tym przepisie „jest pojęmny i może obejmować wiele stanów faktycznych, skoro jego istotą jest naruszenie zarówno zasad, jak i form oraz trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego”. Należy rozważyć, czy czyn Obwinionego miał „wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego”, jak tego wymaga się dla zastosowania art. 17 ust. 1 pkt 4.

Zdaniem GKO zachowanie Obwinionego miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ Obwiniony nie wykluczył z tego postępowania żadnego z wykonawców, chociaż nie spełnili oni warunku udziału w tym postępowaniu. Obydwaj powinni być wykluczeni, a ich oferty odrzucone, co oznaczałoby że postępowanie nie byłoby rozstrzygnięte. Tymczasem zostało rozstrzygnięte, co ma ewidentny wpływ na jego wynik.

Przyjmując powyższe GKO ma na uwadze wcześniejsze orzeczenie GKO z dnia 17 października 2005 r. nr akt DF/GKO/Odw.-45/61/2005/361, które dotyczyło rozstrzygnięcia w podobnej sprawie. Tam też przyjęto, że nie może wchodzić w grę hipotetyczne twierdzenie w stylu „naruszenie mogło mieć wpływ na wynik postępowania”. W tej sprawie istnieje pewność, że zachowanie obwinionego taki wpływ miało.

Zdaniem GKO, biorąc pod uwagę zgromadzony materiał dowodowy oraz wyjaśnienia Obwinionego złożone podczas rozprawy RKO słusznie uznała, że Obwi-

nionemu można przypisać winę w czasie popełnienia czynu (art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Obwinionemu jest uzasadnione, ponieważ z racji zajmowania stanowiska burmistrza Gminy W. był on obowiązany do prowadzenia postępowania przetargowego zgodnie z regułami ustalonymi w Prawie zamówień publicznych. Obwiniony znał przepisy ustawy z 19 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ponieważ na ich podstawie dał ogłoszenie o zamówieniu publicznym i sformułował Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia. Dokonując wbrew prawu wyboru wykonawcy zamawiający co najmniej godził się na możliwość naruszenia dyscypliny finansów. Dlatego też RKO trafnie uznała, że Obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych w sposób umyślny w rozumieniu art. 22 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO podziela stanowisko zajęte przez RKO przy dokonywaniu wymiaru kary Obwinionemu i przy zastosowaniu okoliczności łagodzących, a w szczególności tego, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i miał dobrą opinię z pracy. Na tej podstawie RKO słusznie wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia. Konsekwencją uznania Obwinionego odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych było obciążenie kosztami postępowania stosownie do art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dlatego też w tym stanie faktycznym i prawnym orzeczono, jak w sentencji.

10.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 1 lutego 2007 r.** **DF/GKO-4900-28/37/06/507**

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

Przewodniczący:

Członek GKO:

Artur Walasik

Członkowie:

Członek GKO:

Maciej Ramus (spr.)

Członek GKO:

Marcin Krzywoszyński

Protokolant:

Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 1 lutego 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Panią Elżbietę P. – pełniącą funkcję Burmistrza Dzielnicy W. m. W., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. akt: RIO-IV-40/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Panią Elżbietę P. (cyt.) „winną tego, że:

- w dniu 17 września 2003 r. w W. udzieliła w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji zamówienia publicznego (o wartości powyżej 6.000 Euro) Oficynie Wydawniczo-Reklamowej „V.” na druk, skład i łamanie w okresie od 17 września 2003 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. Biuletynu Informacyjnego Dzielnicy W. m. W. pomimo, iż oferta ww. firmy złożona została po terminie określonym w zaproszeniu do składania ofert, a nadto pomimo przedłożenia przez „V.” nieaktualnego zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, oraz nie wykluczenie tej firmy z udziału w postępowaniu na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), a obecnie art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177, z późn. zm.). Powyższe narusza w art. 22 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- w dniu 14 czerwca 2004 r. udzieliła w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia publicznego (o wartości powyżej 6.000 Euro) Oficynie Wydawniczo-Reklamowej „V.” na wydawanie Biuletynu Informacyjnego Dzielnicy W. m. W. wybranej w oparciu o zatwierdzoną przez ww. Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia, która w swych postanowieniach ograniczała uczestnictwo w postępowaniu jedynie do podmiotów, które w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej wykonały co najmniej jedno zamówienie obejmujące wydawanie czasopism dla jednostek samorządu terytorialnego, co było sprzeczne z zasadą uczciwej konkurencji określoną w art. 22 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Obwiniona powyższym nieumyślnie naruszyła dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), w chwili popełnienia czynu, a w

chwili orzekania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

Za przypisany Obwinionej Elżbiecie P. czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 195,53 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 2, ust 3 ustawy

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i uniewinnia Obwinioną Elżbietę P. od zarzutów nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego, w chwili popełnienia czynów, w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), a w chwili orzekania, naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
2. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w sprawie Obwinionej ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów – rozpoznając sprawę – ustaliła, co następuje.

Wniosek o ukaranie Pani Elżbiety P. – burmistrza dzielnicy W.-W. złożył 7 czerwca 2005 r. rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W., wnosząc o wszczęcie przeciwko niej postępowania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt. 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz.148 z późn. zm.), poprzez popełnienie czynów polegających na:

– udzieleniu w dniu 17 września 2003 r. w W. w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji zamówienia publicznego (o wartości powyżej 6000 Euro) Oficynie

Wydawniczo-Reklamowej „V.” na druk, skład, łamanie w okresie od 17 września 2003 r. do 31 grudnia 2003 r. Biuletynu Informacyjnego Dzielnicy W. m. W. pomimo, iż oferta ww. firmy została złożona po terminie określonym w zaproszeniu do składania ofert oraz – pomimo przedłożenia przez „V.” nieaktualnego zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej – nie wykluczenia tej firmy z udziału w postępowaniu na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r. (Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz.664 z późn. zmianami), co przeczyło zasadzie uczciwej konkurencji określonej w art. 22 ust. 2 ustawy zamówień 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, z późn. zm.).

- udzielenia w dniu 14 czerwca 2004 r w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia publicznego (o wartości powyżej 6000 Euro) Oficynie Wydawniczo-Reklamowej „V.” na wydawanie Biuletynu Informacyjnego Dzielnicy wybranej w oparciu o zatwierdzoną przez ww. Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia, która w swych postanowieniach ograniczała uczestnictwo w postępowaniu jedynie do podmiotów, które w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej wykonały co najmniej jedno zamówienie obejmujące wydawanie czasopism dla jednostek samorządu terytorialnego, co było sprzeczne z zasadą uczciwej konkurencji określoną w art.22 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Rzecznik wniósł o uznanie, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Panią Elżbietę P. nastąpiło z winy nieumyślnej i wystąpił o wymierzenie jej kary upomnienia.

W dniu 21 października 2005 r., odbyła się rozprawa przed Regionalną Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W.. W jej trakcie, Przewodniczący Komisji poinformował strony, o konieczności zmiany kwalifikacji prawnej ww. czynów i zwrócił się do Urzędu W., o nadesłanie pełnomocnictw wystawionych przez Prezydenta W. dla Pani Elżbiety P., Jednocześnie, Przewodniczący Komisji nie uwzględnił wniosku dowodowego Obwinionej, która wniosła o przesłuchanie świadka lub uzupełnienie materiału dowodowego. Obwiniona zwróciła się o przeprowadzenie dowodu z dokumentu poświadczającego, że Naczelnik Delegatury Biura Zamówień Publicznych, nie wniósł żadnych uwag do specyfikacji przedmiotowego zamówienia. Stwierdziła, że zgodnie z zarządzeniem Prezydenta W., jako osoba wykonująca czynności kierownika zamawiającego, przed zatwierdzeniem propozycji i wniosków komisji przetargowej była zobowiązana do zasięgnięcia opinii Naczelnika ww. Delegatury. Ponadto dowodziła, że nie była przełożoną pracowników, którzy wchodzili w skład komisji przetargowej, w związku z czym – w świetle przepisów kodeksu pracy – nie była ich kierownikiem.

Komisja Orzekająca I instancji nie uwzględniła tego wniosku uznając, że ww. okoliczności nie miały znaczenia w sprawie; nadto zwróciła się do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych o sprecyzowanie przepisów prawa, które zostały naruszone. Dnia 24 listopada 2005 r., Rzecznik skierował do Przewodniczącego Komisji Orzekającej I instancji pismo, w którym skorygował zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych zawarty we wcześniejszym wniosku.

Orzeczeniem z 16 grudnia 2005 r. Komisja Orzekająca I instancji uznała Panią Elżbietę P. (cyt.) „winną tego, że:

w dniu 17 września 2003 r. w W. udzieliła w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji zamówienia publicznego (o wartości powyżej 6.000 Euro) Oficynie Wydawniczo-Reklamowej „V.” na druk, skład i łamanie w okresie od 17 września 2003 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. Biuletynu Informacyjnego Dzielnicy W. m. W. pomimo, iż oferta ww. firmy złożona została po terminie określonym w zaproszeniu do składania ofert, a nadto pomimo przedłożenia przez „V.” nieaktualnego zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, oraz nie wykluczenie tej firmy z udziału w postępowaniu na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), a obecnie art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.). Powyższe narusza w art. 22 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych,

w dniu 14 czerwca 2004 r. udzieliła w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia publicznego (o wartości powyżej 6.000 Euro) Oficynie Wydawniczo-Reklamowej „V.” na wydawanie Biuletynu Informacyjnego Dzielnicy W. m. W. wybranej w oparciu o zatwierdzoną przez ww. Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia, która w swych postanowieniach ograniczała uczestnictwo w postępowaniu jedynie do podmiotów, które w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej wykonały co najmniej jedno zamówienie obejmujące wydawanie czasopism dla jednostek samorządu terytorialnego, co było sprzeczne z zasadą uczciwej konkurencji określoną w art. 22 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Obwiniona powyższym nieumyślnie naruszyła dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych w chwili popełnienia czynu, a w chwili orzekania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

Za przypisany Obwinionej Elżbiecie P. czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia, obciążając ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 195,53 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia podano, że całokształt zebranego materiału dowodowego wskazuje, iż fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinioną należy uznać za bezsporny. Uznano, że podnoszone przez nią wyjaśnienia, że ww. zamówienia zostały udzielone na podstawie wyniku prac komisji przetargowej oraz powoływanie się przez nią na fakt braku uwag od pracowników delegatury urzędu miasta nie zasługują na uwzględnienie, jako sprzeczne z zasadami odpowiedzialności ponoszonej z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja stwierdziła, że fakt korzystania z pomocy właściwych merytorycznie pracowników oraz komisji przetargowej, nie wyłącza odpowiedzialności kierownika, ponieważ ostateczną decyzję zatwierdzającą postępowanie o udzielenie zamówienia podejmuje kierownik podmiotu zamawiającego, który zatwierdza dokonany wybór i podpisuje umowę w sprawie zamówienia publicznego.

Uwzględniając charakter czynów, Komisja Orzekająca I instancji uznała, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło z winy nieumyślnej bowiem Obwiniona działała w zaufaniu do komisji przetargowej, a zatem nie miała zamiaru popełnienia czynu, ale popełniła go nie zachowując reguł ostrożności mimo, że możliwość jego popełnienia mogła przewidzieć.

Do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, wpłynęło odwołanie Obwinionej z dnia 16 stycznia 2006 r. Wnosząc o uchylenie wydanego orzeczenia i uniewinnienie, Obwiniona podniosła, że Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W.:

- 1) nie rozpatrzyła wszechstronnie – w związku z pierwszym, z przypisanych zarzutów – zebranego materiału dowodowego, co w konsekwencji uniemożliwiło wyjaśnienie wątpliwości towarzyszących okolicznościom złożenia oferty przez firmę „V.”,
- 2) błędnie przypisała Obwinionej czyn „otworzenia oferty złożonej po terminie”, która tej czynności nie wykonała osobiście,
- 3) nie uwzględniła, podanych przez Obwinioną okoliczności, wiążących się z pracą na stanowisku burmistrza,
- 4) pominęła – w związku z drugim, z przypisanych zarzutów – zgłoszony przez Obwinioną wniosek dowodowy, bez wydania postanowienia oddalającego ów wniosek, którego rozpatrzenie pozwoliłoby, ustalić osoby faktycznie odpowiedzialne za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Kierując się dyspozycją art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca przeprowadziła ocenę względności stanu prawnego w dniu orzekania oraz w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dacie orzekania naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, którego skutkiem jest wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wskazany przepis, pod który naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpada jest w dacie orzekania art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W datach naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jest 17 września 2003 r. oraz 14 czerwca 2004 r., zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada o finansach publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów było popełnienie czynu polegającego na naruszeniu zasady lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego ustalonych przepisami o zamówieniach publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uznaje, iż przepisy określające przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych w dacie orzekania (tj. art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) zawierają się w przesłankach tego naruszenia w dacie jego popełnienia (tj. art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych). Zdanie Głównej Komisji Orzekającej oparte jest na następujących zależnościach. Zakładając, iż naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych ze skutkiem dla wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wskazuje na działanie lub zaniechanie działania odpowiadające koniunktywnemu spełnieniu dwóch warunków, to jest po pierwsze naruszeniu przez Obwinioną konkretnej dyspozycji normy prawa zamówień publicznych, oraz po drugie realizacji skutku w postaci odmiennego rezultatu postępowania, niż ten którego można spodziewać się w przypadku zastosowania się Obwinionej do dyrektywy przepisu. W dacie orzekania ustawowa konstrukcja przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest korzystniejsza dla osoby obwinionej, albowiem przedmiotem dowodu jest nie tylko wskazanie działania lub zaniechania działania sta-

nowiącego naruszenie zasady lub trybu postępowania, lecz również ocena skutku tego działania lub zaniechania działania dla wyniku postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego.

Sąd konkluzja Głównej Komisji Orzekającej, iż w przedmiotowej sprawie naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarzucane stronie skarżącej podlegałoby penalizacji w stanie prawnym w datach popełnienia oraz orzekania.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, rozpoznając wniesione odwołanie stwierdziła, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji jest wadliwe.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła stanowisko zajęte podczas rozprawy przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że ustawa o zamówieniach publicznych obowiązująca w dacie udzielenia, pierwszego z udzielonych zamówień objętych zarzutem naruszenia art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, stwarzała – na mocy art. 39 tej ustawy – możliwość przedłużenia terminu składania ofert w toku postępowania o zamówienia publiczne.

Odnosząc się do, niewyjaśnionej wszechstronnie przez Komisję, kwestii, którą poruszyła Obwiniona w złożonym odwołaniu, a mianowicie sprzecznych oświadczeń reprezentantów firmy, której udzielono zamówienia publicznego, GKO stwierdza, iż jakkolwiek – zgodnie z dyspozycją art. 38 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych – oferta złożona po terminie podlega zwrotowi bez otwierania po upływie terminu przewidzianego na wniesienie protestu, to jednakże w świetle art. 38 ust. 4 tej ustawy, ww. przepis nie miał zastosowania w przedmiotowym postępowaniu.

Postępowanie to prowadzone bowiem było w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, a tę okoliczność Komisja Orzekająca I instancji pominęła stwierdzając, iż nie można zakwestionować faktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez stwierdzenie uchybienia dyspozycji art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, obowiązującej w dacie popełnienia czynu, a w dacie orzekania – art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.)

Godzi się ponadto przypomnieć, iż chociaż zgodnie z dyspozycją art. 66 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych – także do negocjacji z zachowaniem konkurencji należało stosować przepisy art. 30, art. 37, art. 47, art. 50, art. 51 oraz art. 59 tej ustawy, to jednakże – jak słusznie zauważył Zastępca Głównego Rzecznika – brak wymienienia w art. 66 ust. 4 przepisów art. 38 ust. 1 oraz art. 39 oznacza, iż ustawodawca w przypadku zastosowania trybu negocjacji z zachowaniem konkurencji, dopuścił pełną swobodę zamawiającego w zakresie procedury tego postępowania.

W konsekwencji, dopuszczona przez ustawodawcę swoboda oznacza możliwość odmiennego niż w trybie przetargu nieograniczonego, kształtowania terminu składania ofert przez dostawców i wykonawców. Prowadzi to z kolei, do wniosku, że w sytuacjach, które zamawiający uznaje za uzasadnione, dopuszczalne jest przedłużenie terminu do składania ofert i, że może ono nastąpić bez wykazania jakichkolwiek okoliczności, których nota bene w ustawie nie wymieniono.

Jak słusznie wskazał Zastępca Głównego Rzecznika, w niniejszej sprawie taka sytuacja mogła mieć miejsce, jednakże Komisja Orzekająca I instancji nie przeprowadziła, w tym zakresie wyczerpującego postępowania dowodowego. Wskazuje też na to w swym odwołaniu Obwiniona podając, że Komisja Orzekająca I instancji, nie

odniosła się do oświadczeń złożonych w toku postępowania wyjaśniającego. Istotnie, Komisja nie przeprowadziła w tym zakresie wyczerpującego postępowania dowodowego. Komisja, nie ustosunkowała się również do oświadczeń złożonych w toku postępowania wyjaśniającego, pomijając potrzebę wyjaśnienia okoliczności – jak podnosi to w swym odwołaniu Obwiniona – opóźnienia w złożeniu oferty przez firmę „V.” i przedłużenia terminu na złożenie ofert.

Przedłużenie terminu składania ofert – w przypadku prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji – należy uznać w przedmiotowej sprawie za dopuszczalne. Oznacza to z kolei, iż bezzasadne jest przypisanie Obwinionej zarzutu naruszenia art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a tym samym – naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła również pogląd Zastępcy Głównego Rzecznika, iż obowiązujący do dnia 20 października 2003 r. przepis art. 22 ust. 7a ustawy o zamówieniach publicznych, dopuszczał możliwość uzupełnienia ofert. W związku z powyższym, za nieuprawniony należy uznać pogląd Komisji Orzekającej I instancji, sprowadzający się do stwierdzenia, że w tym przypadku niemożnością było uznanie przez zamawiającego, oferty złożonej przez firmę „V.”. Nie wystąpiła też, którakolwiek z przesłanek wymienionych w art. 27a ustawy, nakazująca zamawiającemu odrzucenie złożonej oferty.

W odniesieniu do drugiego z przypisanych zarzutów, dotyczącego udzielenia w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia publicznego firmie „V.”, jako czynu sprzecznego z zasadą uczciwej konkurencji, określoną w art. 22 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, GKO uznała, że Komisja Orzekająca I instancji nie wykazała w jaki sposób Obwiniona naruszyła tę zasadę. Chcąc dowieść zasadności tego zarzutu należało wskazać, czego Komisja nie uczyniła, w jaki sposób zamawiający, w przedmiotowym postępowaniu ograniczył dostęp do tego postępowania potencjalnym oferentom. Jak, jednak wynika z dokumentacji tego postępowania, siedmiu oferentów złożyło ważne oferty, co nie pozwala uznać, iż doszło do naruszenia zasady konkurencyjności. Skoro, zarzut ten nie znalazł potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym, zaś Komisja Orzekająca I instancji nie wykazała naruszenia zasady, to należy uznać, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało bezzasadnie przypisane Obwinionej.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła pogląd Zastępcy Głównego Rzecznika, że przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych – obowiązującej w dacie orzekania oraz ustawy o zamówieniach publicznych – obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego Obwinionej czynu, nie zawierają definicji pojęcia uczciwej konkurencji. Należy więc, odwołując się do definicji czynu uczciwej konkurencji, określonego w art. 3 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, przez czyn taki rozumieć (cyt.) „działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interesy jednego przedsiębiorcy lub klienta”. ust. 2 tego przepisu wymienia przykładowo, co zdaniem ustawodawcy należy uznać za czyn nieuczciwej konkurencji.

W tej sytuacji, Komisja Orzekająca I instancji, uznając za dowiedziony zarzut naruszenia przez Obwinioną zasad uczciwej konkurencji powinna wykazać, którym działaniem lub zaniechaniem działania Obwiniona dopuściła do realizacji czyn nie-

uczciwej konkurencji. Wobec ustalonego stanu rzeczy, Główna Komisja Orzekająca uznaje, że zarzut został przypisany Obwinionej bezzasadnie.

Uznając zatem, że brak jest jakichkolwiek podstaw faktycznych i prawnych do uznania, że w tej sprawie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez uchybienie przepisom ustawy o zamówieniach publicznych, obowiązującej w dacie popełnienia przypisanych Obwinionej czynów, GKO nie rozpatrywała pozostałych kwestii podniesionych w odwołaniu Obwinionej.

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych postanowiła przychylić się do wniosku Zastępcy Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych złożonego na rozprawie przed GKO i orzekła jak w sentencji.

11.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej

z dnia 1 lutego 2007 r.

DF/GKO– 4900-79/98/RN-40/06/1926

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

Przewodniczący:

Członek GKO:

Artur Walasik (spr.)

Członkowie:

Członek GKO:

Maciej Ramus

Członek GKO:

Marcin Krzywoszyński

Protokolant:

Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 1 lutego 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych na niekorzyść Obwinionego – w czasie zarzucanego mu czynu p.o. dyrektora Departamentu, od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy Ministrze z dnia 12 lipca 2006 r., sygn. akt: DF/RKO/7/4/2006/1926.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji umorzyła (cyt.) „wszczęte postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych za udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki w dniu 9 lutego 2004 r. na dostawę z Zakładu Urządzeń Dozymetrycznych 8 sygnalizatorów promieniowania jonizującego z naruszeniem art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy, ze względu na znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych.”.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 2, ust 3 ustawy

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i uniewinnia Obwinionego od zarzucanego mu czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
2. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w sprawie Obwinionego ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie w dniu 5 stycznia 2006 r. W zawiadomieniu wskazano, iż naruszenia dyscypliny finansów publicznych dopuścił się zatrudniony w Ministerstwie na stanowisku p.o. Dyrektora Departamentu, poprzez to, że z naruszeniem przesłanek stosowania trybu udzielania zamówienia publicznego z wolnej ręki, zawarł w dniu 9 lutego 2004 r. w imieniu zamawiającego Ministerstwa Finansów umowę z firmą Zakład Urządzeń Dozymetrycznych na dostawę 8 sygnalizatorów promieniowania jonizującego, przyjmując nieprawidłowo za podstawę prawną art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, to jest o czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyczerpujących dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu zawiadomienia wskazano następujące okoliczności sprawy. Decyzją nr 03/194 z dnia 2 października 2003 r. Dyrektor Generalny Ministerstwa powołał Komisję do przygotowania i organizacji postępowania o zamówienie publiczne na zakup 8 sygnalizatorów promieniowania jonizującego dla administracji (dalej Komisja), w tym rozpatrzenie ofert. Komisja na posiedzeniu w dniu 12 listopada 2003 r. zaproponowała udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki – zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych. Zastosowanie proponowanego trybu według Komisji uzasadniały następujące przesłanki. Po pierwsze, zakup 8 sygnalizatorów stanowić będzie uzupełnienie podstawowej partii 300 sztuk urządzeń zakupionych w 2001 r. (ok. 3% wartości zamówienia podstawowego). Po drugie, zamówienie dodatkowe udzielone będzie wykonawcy zamówienia podstawowego. Po trzecie, wystąpiły konieczności udzielenia zamówienia dodatkowego nie można było wcześniej przewidzieć (nabywane aparaty pomiarowe są niezbędne w związku ze zwiększeniem, w ramach przystosowań przedakcesyjnych, zakresu kontroli obecności promieniowania jonizującego). Po czwarte, ze względów technicznych zamówienia dodatkowego nie można oddzielić od zamówienia podstawowego (biorąc pod uwagę niewielką ilość nabywanych urządzeń, nieuzasadnionym byłoby wyposażenie funkcjonariuszy w sprzęt innego producenta – co dodatkowo wymagałoby przeprowadzenia od podstaw specjalistycznego szkolenia, jak też wiązałoby się z koniecznością współpracy z kolejnym podmiotem serwisowym).

Pismem AJ/2003 z dnia 18 listopada 2003 r., p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu przekazał do p.o. Dyrektora Departamentu następujące uwagi dotyczące postępowania o zamówienie publiczne. W piśmie wskazano w szczególności brak w protokole Komisji uzasadnienia wskazującego na fakt, iż z przyczyn technicznych zamówienia dodatkowego nie można oddzielić od zamówienia podstawowego, i tym samym musi

być ono zlecone temu samemu wykonawcy. W piśmie podniesiono, iż nabywanie niewielkiej ilości urządzeń i ewentualna konieczność współpracy z innym podmiotem nie stanowi okoliczności uzasadniającej powierzenia zamówienia dodatkowego temu samemu wykonawcy z przyczyn technicznych. Na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2003 r. Komisja uwzględniając uwagi zawarte we wskazanym piśmie postanowiła dokonać weryfikacji przesłanek uzasadniających udzielenie zamówienia z wolnej ręki. W szczególności wskazano na następujące przyczyny techniczne lub gospodarcze nie pozwalające oddzielić zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego. Sygnalizatory dla funkcjonariuszy zostały zakupione w ilości 300 sztuk, zaś w czasie prac komisji zachodziła konieczność doposażenia służb na wschodniej granicy kraju. Ze względu na fakt, iż funkcjonariusze zostali przeszkoleni do pracy z tego typu urządzeniami (zarówno pod względem obsługi, jak i interpretacji wyników) – stąd udzielenie zamówienia temu samemu wykonawcy jest uzasadnione z przyczyn technicznych. Z przyczyn gospodarczych celowym i zasadnym było udzielenie zamówienia temu samemu wykonawcy, który gwarantuje terminowe dostarczenie sprzętu dobrej jakości. Wskazano również, iż gospodarczo nieuzasadnionym byłby zakup sprzętu u innego wykonawcy, z czym wiązałyby się znaczne koszty przeprowadzenia od podstaw specjalistycznego, czasochłonnego szkolenia dużej liczby funkcjonariuszy. W konkluzji wskazano, iż biorąc pod uwagę powyższe oraz długi termin dostawy (do 12 tygodni od dnia podpisania umowy) zakup urządzeń od innego kontrahenta wiązałby się z ryzykiem nie przygotowania funkcjonariuszy do obsługi zakupionego sprzętu przed dniem 1 maja 2004 r.

Dnia 11 grudnia 2003 r. pismem 03/194 – na podstawie art. 70 ustawy o zamówieniach publicznych przekazano Zakładowi Urządzeń Dozymetrycznych zaproszenie do udziału w rokowaniach. Dnia 9 lutego 2004 r. została zawarta pomiędzy Ministerstwem (Zamawiającym) a Zakładem Urządzeń Dozymetrycznych (Dostawca) umowa nr 03/194. Umowa ze strony Ministerstwa została zawarta przez p.o. Dyrektora Departamentu (działającego przy tej czynności z upoważnienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa – upoważnienie nr 14/01 z dnia 29 listopada 2001 r.).

W uzasadnieniu zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, Zawiadamiający wskazał następujące podstawy prawne. Zamówienia na dostawę 8 sygnalizatorów udzielono w trybie z wolnej ręki, pomimo że nie została spełniona podstawowa przesłanka określona w art. 71 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, umożliwiającą zastosowanie w tym przypadku niekonkurencyjnego trybu, ponieważ zamówienia dodatkowe udzielone zostało dostawcy, a nie wykonawcy. Przepisy ustawy o zamówieniach publicznych nie dopuszczały możliwości udzielenia zamówienia dodatkowego w przypadku dostaw. W art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy wymieniono jako podmiot realizujący zamówienie wykonawcę, pominięto natomiast dostawcę. Ta okoliczność ma decydujące znaczenie, ponieważ sens udzielania zamówień dodatkowych polega na tym, że są one udzielane w trakcie realizacji zamówienia podstawowego, przed spełnieniem świadczeń głównych przez strony umowy, a zawsze przed całkowitym wygaśnięciem więzi obligacyjnej. Świadczenia stron w przypadku dostaw spełniane są co do zasady równocześnie, co powoduje ustanie stosunku prawnego łączącego strony w tym zakresie.

Ponadto w ocenie Zawiadamiającego nie znajduje podstaw twierdzenie, że z przyczyn technicznych lub gospodarczych zamówienia dodatkowego nie można oddzielić

od zamówienia podstawowego. Do uruchomienia i pracy z ręcznymi sygnalizatorami nie jest wymagane przeprowadzenie czasochłonnego szkolenia. Jak wynika z treści umowy oraz protokołu z negocjacji z dostawcą, a także protokołów odbioru sprzętu, sygnalizatory nie są urządzeniami skomplikowanymi, wymagają wyłącznie przeprowadzenia instruktażu z zakresu ich pracy i warunków BHP, do w/w sprzętu dołączana jest instrukcja obsługi. Każdorazowo odbiór sygnalizatorów trwał jeden dzień, łącznie z instruktażem obsługi. W świetle tych ustaleń, zdaniem NIK, nie wyjaśniono w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób dostateczny, na czym polega niemożność oddzielenia zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego z przyczyn technicznych lub gospodarczych. W szczególności nie uzasadniono należyte dlaczego niewskazane byłoby używanie dwóch różnych rodzajów ręcznych sygnalizatorów, nie udowodniono, że z zakupem sprzętu innego producenta wiązałoby się realne, konkretne i dodatkowe koszty specjalistycznego i czasochłonnego szkolenia funkcjonariuszy celnych. Natomiast okoliczność, że wybrany dostawca gwarantuje terminowe dostarczenie sprzętu dobrej jakości nie mieści się w przesłankach stosowania z trybu z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, a co więcej narusza zasadę uczciwej konkurencji.

Odnosnie do przesłanki konieczności wykonania dodatkowego zamówienia publicznego na skutek sytuacji, której nie można było wcześniej przewidzieć, zdaniem Zawiadamiającego sytuacja ta nie mogła być następstwem działania lub zaniechania Zamawiającego (jego braku należytej staranności), bowiem chodzi tu wyłącznie o okoliczności obiektywnie nieprzewidywalne, to znaczy takie, których Zamawiający nie mógł przewidzieć przy dołożeniu należytej staranności. W szczególności z dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia nie wynika, by do dnia akcesji nie było możliwe zastosowanie konkurencyjnego trybu udzielenia zamówienia publicznego. Komisja została powołana decyzją z dnia 2 października 2003 r., a więc na 7 miesięcy przed datą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Ponadto w postępowaniu o udzielenie zamówienia nie wykazano, z jakich przepisów unijnych wynikała konieczność zwiększenia zakresu kontroli promieniowania jonizującego oraz kiedy można było się dowiedzieć i kiedy dowiedziano się w Ministerstwie Finansów o konieczności zwiększenia zakresu tej kontroli.

W dniu 22 marca 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze postanowił o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w podmiotowym i przedmiotowym zakresie zgodnym z zawiadomieniem o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 29 marca 2006 r. złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. Wskazano formalne wady zawiadomienia polegające na zastosowaniu formularza instytucji, a nie formularza imiennego uniemożliwiały określenie osoby, która wystąpienie podpisała a tym samym oznaczało to formalny brak podpisu wymaganego ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku z powyższym, wniesiono o pozostawienie sprawy bez rozpatrzenia, gdyż zawiadomienie nie spełnia wymogów określonych w art. 94 ust. 4 w związku z art. 93 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to jest nie zostało podpisane przez organ kontrolujący lub kierownika jednostki prowadzącej kontrolę.

W wyjaśnieniach ogólnych wskazano, iż dla oceny zasadności zarzutów sformułowanych w zawiadomieniu wniesiono o włączenie dowodów w sprawie:

- a) instrukcji z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa w zakresie udzielania zamówień publicznych;
- b) regulaminu z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie trybu pracy komisji przetargowej powoływanej w Ministerstwie do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenia zamówienia;
- c) dokumentacji postępowania w sprawie udzielenia przedmiotowego zamówienia.

Celem włączenia powyższych dokumentów było wykazanie należytej staranności po stronie osoby działającej z upoważnienia dyrektora generalnego, zapewnienia należytych warunków prowadzenia postępowania w celu wyeliminowania błędów; istnienia kompletnej regulacji określającej rolę, zadania i zakres działania poszczególnych uczestników postępowania oraz wykazania że oskarżony w toku postępowania stosował się do istniejących regulacji wewnętrznych w zakresie objętym zawiadomieniem.

Odnosząc się do konkretnych zarzutów, w wyjaśnieniu wskazano, że analiza zawiadamiającego dotycząca rozumienia pojęcia „wykonawca” i „dostawca” w art. 71 ust. 1 pkt 5 jest błędna, gdyż w przepisie tym ustawodawca nie posługuje się pojęciem ani wykonawca ani dostawca w wąskim rozumieniu nadanym interpretacją inspektorów NIK, lecz używa terminu „udziela się temu samemu wykonawcy zamówienia publicznego”. Kategoria podmiotowa określona została więc w stosunku do podmiotu, który wykonał zamówienie publiczne, a tym samym obejmuje wszystkie kategorie podmiotowe i przedmiotowe pod warunkiem, że wykonawca zamówienia dodatkowego jest tożsamy z wykonawcą zamówienia podstawowego. W ustawie o zamówieniach publicznych nie zdefiniowano pojęcia „dostawca” lub „wykonawca”, zdefiniowano natomiast pojęcie „zamówienie publiczne” obejmujące zarówno usługi, dostawy oraz roboty budowlane. W analizowanym zwrocie próba oderwania słowa „wykonawca” od słów „zamówienia publicznego” prowadzi do sytuacji w której pojawiłoby się pojęcie wcześniej niezdefiniowane i niedookreślone.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących wystąpienia przyczyn technicznych lub gospodarczych z powodu których zamówienia dodatkowego nie można oddzielić od zamówienia podstawowego, w złożonych wyjaśnieniach wskazano, iż nie przedstawiono w zawiadomieniu żadnych konkretnych danych, wyliczeń czy ekspertyz, które zaprzeczałyby prawidłowości działania. W ocenie składającego wyjaśnienia fakt powołania profesjonalnej komisji, której prace akceptował dyrektor i zastępca dyrektora Departamentu było zachowaniem należytej staranności po stronie zamawiającego oraz gwarantowało najlepszy z możliwych w tym okresie stan wiedzy Ministerstwa na ten temat. W związku z powyższym wskazano również, iż przeszkolenie kilkuset funkcjonariuszy w ramach pierwotnej umowy pozwalało uniknąć przy realizacji kolejnego zakupu konieczności ich powtórnego szkolenia, co miałoby swój wymiar kosztowy i czasowy.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wystąpienia okoliczności, których nie można było wcześniej przewidzieć, w wyjaśnieniach wskazano, iż w zawiadomieniu zarzucono, że podnoszona konieczność spełnienia wymagań unijnych nie jest uzasadnieniem dostatecznym. W tym kontekście, wyjaśniono, iż oparto się w tych kwestiach na opiniach osób biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Wniesiono o oddalenie przedstawionych zarzutów i umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1, gdyż w prowadzonym postępowaniu na zakup 8 sygnali-

zatorów nie doszło do naruszenia przesłanek stosowania trybu udzielania zamówienia publicznego, a tym samym do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 2 czerwca 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze złożył wniosek o ukaranie.

Po zapoznaniu się z zebrany materiał dowodowy, Rzecznik uznał wskazane przez Zawiadamiającego zarzuty za zasadne – zarówno w zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym. Odnosząc się do złożonych w sprawie wyjaśnień, iż komisja przetargowa działała pod presją czasu, polityków i społeczeństwa aby jak najszybciej przygotować wschodnią granicę na moment integracji uznano, iż wskazana argumentacja nie została udokumentowana. Konieczność szybkiego dokonywania zakupów związana ze zbliżaniem się terminu integracji i ewentualnym związanym z tym brakiem czasu – jeżeli taki rzeczywiście nastąpiłby, spowodować powinny to, iż Komisja podjęłaby decyzję o przeprowadzeniu postępowania na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych. Jak wskazuje stan faktyczny, tryb ten nie został jednak zastosowany. Zdaniem Rzecznika takie elementy jak brak czasu i tym samym konieczność natychmiastowego zakupu – nie wystąpiły. Ponadto argument o działaniu w celu doposażenia granicy wschodniej także nie wydaje się trafny w kontekście, iż 3 z 8 zakupionych sygnalizatorów dostarczonych zostało do miast leżących na wschodzie, tj. Olsztyna i Przemysła.

W przedmiotowej sprawie odbyła się jedna rozprawa. W dniu 12 lipca 2006 r. na Obwiniony wnioskował o oddalenie przedstawionych zarzutów i umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż w jego przekonaniu nie doszło do naruszenia przesłanek stosowania trybu udzielania zamówienia publicznego, a tym samym do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, obrońca Obwinionego stwierdził, że realizacja dodatkowego zamówienia przez pierwotnego wykonawcę dostaw, pomimo stawianego zarzutu bezprawności, ma znikomą szkodliwość społeczną czynu, w szczególności nie było żadnego negatywnego skutku dla finansów publicznych, uzyskano dodatkowy rabat na sztuce w wysokości 180 zł.

W orzeczeniu wydanym w dniu 12 lipca 2006 r. Resortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały oraz na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7, art. 28 ust. 1 oraz art. 135 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych umorzyła wszczęte wobec Grzegorza B. postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych za udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki w dniu 9 lutego 2004 r. na dostawę z Zakładu Urządzeń Dozymetrycznych 8 sygnalizatorów promieniowania jonizującego z naruszeniem art. 17 ust. 1 pkt 2 lit a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych.

Resortowa Komisja orzekająca w pierwszej kolejności dokonała analizy przepisów dwóch ustaw: ustawy o zamówieniach publicznych, obowiązującej w dacie naruszenia oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych obowiązującej w dacie orzekania, dotyczących dopuszczalności udzielenia zamówienia publicznego w niekonkurencyjnym trybie z wolnej ręki na rzecz dostawcy, to jest w szczególności art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych oraz art. 67 ust. 1 pkt 5-7 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Komisja stwierdziła, iż przepis art. 67 ust. 1 pkt 7 obowiązującej w dacie orzekania ustawy, rozstrzyga korzystnie dla obwinionego kwestię dopuszczalności zlecenia uzupełniającego na rzecz dostawcy, jednocześnie jednak formułuje całkowicie odmienne od ustalonych przepisem art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy obowiązującej w dacie naruszenia pozostałe przesłanki dopuszczalności zastosowania trybu z wolnej ręki (np. konieczność uprzedniego przewidzenia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia uzupełniającego. W związku z powyższym Komisja uznała za względniejszą ustawę obowiązującą w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja dokonała wykładni przepisów dotyczących przesłanek stosowania trybu z wolnej ręki wobec dostawcy. Zdaniem Komisji analiza przepisu art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych, pozwala sformułować następujące wnioski. Wskazany przepis używa wyłącznie terminu „wykonawca”, wyrazy „zamówień publicznych” zdaniem Komisji, nie są elementem określenia podmiotu przyjmującego zamówienie. W przepisie nie chodzi bowiem, o „wykonawcę zamówień publicznych” lecz „wykonawcę, któremu udziela się zamówień publicznych, dodatkowych”. Stąd – zdaniem Komisji – przesłanka określona w tym przepisie jest spełniona w sytuacji, gdy temu samemu wykonawcy (a więc nie dostawcy) udziela się zamówień publicznych dodatkowych. Wyrazy „zamówień publicznych” pozostają w związku logicznym z orzeczeniem „udziela się” stanowiąc jego dopełnienie – i nie są jak to pojmują Obwiniony – elementem terminu „wykonawcy zamówień publicznych”. Komisja uznała więc, że Obwiniony błędnie zastosował analizowany przepis i w okolicznościach w których działał nie służyło mu uprawnienie do dodatkowego zlecenia w trybie z wolnej ręki na rzecz dostawcy.

Odnosząc się do przedmiotowych przesłanek zastosowania trybu z wolnej ręki, Komisja w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia wskazała, co następuje. Po pierwsze, w przedmiotowej sprawie wiodącą rolę odegrały kwestie gospodarcze. Zdaniem Komisji można zgodzić się, że nie wymagałoby długiego szkolenia przeszkolenie kilku osób, dla których przeznaczone sygnalizatory były uzupełnieniem posiadanego przez Służbę sprzętu. Zupełnie inaczej wyglądałaby sytuacja, gdyby z powodu 8 sygnalizatorów trzeba byłoby przeszkolić w zakresie pracy urządzeń i analizy wyników kilkudziesięciu lub kilkuset funkcjonariuszy. Koszt i poświęcony temu czas byłby niewspółmierny. Fakt ten potwierdziły osoby merytorycznie odpowiedzialne za przedmiot zamówienia (zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie regulacjami wewnętrznymi).

Po drugie, zdaniem Komisji podkreślenia wymaga również to, że dokumentacja postępowania – w szczególności protokół z 21 listopada 2003 r. – jednoznacznie wskazywała, iż ewentualny zakup innego rodzaju sygnalizatora, u innego wykonawcy zamówienia, powodowałby niewspółmierne koszty w stosunku do wartości zamówienia, co byłoby nieracjonalne i niegospodarne. W związku z powyższym obwiniony wnioskował do Rzecznika o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków. Wobec faktu, iż dowód ten nie został przeprowadzony, a Rzecznik nie przeprowadził też żadnych innych wyjaśnień i nie dostarczył nowych dowodów na poparcie swoich twierdzeń, należy ewentualne wątpliwości w tym względzie rozstrzygnąć na korzyść Obwinionego.

Po trzecie, w opinii Komisji nie bez znaczenia jest fakt, iż realizacja zamówienia dodatkowego przez pierwotnego wykonawcę dostaw, pomimo stawianego zarzutu bezprawności ma znikomą szkodliwość społeczną, w szczególności nie było żadnego

negatywnego skutku dla finansów publicznych. W uzasadnieniu podniesiono również, iż w Ministerstwie realizowanych jest corocznie od kilkudziesięciu do kilkuset postępowań o wartościach przekraczających równowartość 60 tys. euro, o łącznej wartości kilkuset milionów złotych. Obwiniony przez wiele lat zatwierdzał wyniki postępowań i podpisywał umowy z upoważnienia Dyrektora Generalnego, nie uchybiając w żaden sposób ani ustawie ani procedurze wewnętrznej, a w związku z tym nie miał nigdy postawionych żadnych zarzutów z tego tytułu, w szczególności dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wskazano ponadto w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia, iż Obwiniony wyjaśnił jak funkcjonuje system zamówień publicznych w Ministerstwie, wykazał swoją nie tylko należytą, ale najwyższą staranność w trakcie podejmowania decyzji związanych z przedmiotowym zamówieniem.

Konkluzja Komisji wyrażona w uzasadnieniu sprowadza się do stwierdzenia, iż zachodziły przesłanki zlecenia zamówienia z wolnej ręki. Zdaniem Komisji na podstawie okoliczności, stanowiska innych osób współpracujących przy dokonaniu zlecenia dodatkowego Obwiniony słusznie uznał spełnienie wymaganych ustawą przesłanek, gdyż obiektywnie rzecz biorąc spełnienie to zostało co najmniej w wysokim stopniu uprawdopodobnione. Opierając się na swojej wykładni przepisu art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych, Komisja stwierdziła jednak, że wobec statusu wykonawcy, którego Obwiniony nie dostrzegł, uznanie realizacji pozostałych przesłanek nie zmienia faktu, iż Obwiniony nie miał prawa zastosować trybu z wolnej ręki, albowiem przesłanki powinny być spełnione kumulatywnie.

Niezależnie od powyższych wskazań, Komisja stwierdziła, iż przedmiotowej sprawie towarzyszą szczególne okoliczności, które skłaniają do oceny naruszenia w kontekście jego szkodliwości dla finansów publicznych. Stąd Komisja dokonała oceny stopnia szkodliwości uwzględniając wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia, biorąc w szczególności pod uwagę finansowe skutki dla finansów publicznych. Argumentami przemawiającymi za przyjęciem znikomej szkodliwości naruszenia są w szczególności:

- a) niewielki rozmiar zamówienia dodatkowego;
- b) znikomy stopień zakłócenia konkurencyjności zamówień publicznych;
- c) warunki działania Obwinionego.

W dniu 9 sierpnia 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł odwołanie od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej, w którym wniósł o uchylenie orzeczenia, orzeczenie do istoty sprawy oraz wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, co następuje. Po pierwsze, szkodliwości dla finansów publicznych nie można utożsamiać wyłącznie ze stratami finansowymi ponoszonymi przez tą jednostkę, co potwierdza katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, gdzie znajduje się szereg czynów z popełnieniem których nie mogą się łączyć żadne skutki finansowe.

Po drugie, w toku postępowania wskazano, iż udzielonego zamówienia nie można było udzielić poprzedniemu dostawcy w trybie określonym art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych. Brak zastosowania prawidłowej procedury udzielenia zamówienia publicznego spowodował, iż środki publiczne wydatkowane były bez kontroli, którą zapewnia stosowanie właściwego dla danej sytuacji faktycznej trybu ustawy o zamówieniach publicznych. Zdaniem Rzecznika błędne jest stwierdzenie

zawarte w skarżonym orzeczeniu i służące uzasadnieniu umorzenia postępowania, iż stopień szkodliwości działania Obwinionego był znikomy dla finansów publicznych, gdyż dokonany zakup urządzeń był niewielki ponieważ wykorzystano 3% wartości zamówienia podstawowego. Jak stwierdziła sama Komisja trybu z wolnej ręki Obwiniony nie mógł w ogóle wykorzystać przy zakupie dodatkowej partii urządzeń. Oparcie uzasadnienia na niewielkiej skali nieistniejącego zamówienia dodatkowego pozwala przyjąć argumentację Komisji za chybioną.

Po trzecie, Rzecznik nie zgadza się z tezą Komisji, iż po stronie Obwinionego brak jest winy, gdyż przedmiotowe postępowanie było opiniowane zarówno przez komórkę ds. zamówień publicznych oraz Departament Prawny. To Obwiniony – zdaniem Rzecznika – jako jedyny upoważniony do dysponowania środkami finansowymi i zawarcia umowy w przedmiotowym zamówieniu, w imieniu jednostki zaciągnął zobowiązanie i tym samym odpowiada za poprawność formalną i merytoryczną całego przeprowadzonego postępowania przetargowego.

W aktach sprawy znajduje się pismo Obwinionego z dnia 14 listopada 2006 r. w którym przedstawione zostało stanowisko w sprawie. Obwiniony wskazał w szczególności. Po pierwsze, zdaniem Obwinionego chybiony jest argument, iż przeprowadzone postępowanie w trybie z wolnej ręki spowodowało dokonanie wydatku poza jakąkolwiek procedurą. Tryb ten określony ustawą o zamówieniach publicznych wymagał zachowania zasad określonych ustawą, w szczególności zasady jawności. Po drugie, Rzecznik niewłaściwie podważył przyjętą przez Komisję metodę oceny szkodliwości opierającą się na proporcji pomiędzy zamówieniem podstawowym i dodatkowym. W związku z powyższym Obwiniony podkreśla, że wbrew twierdzeniom Rzecznika przyjęcie takiej metody jest sensowne i zasadne, ponieważ w przeciwnym razie Zamawiający bez względu na skalę realizowanych zamówień publicznych, do wszystkich procedur przykładać musiałby jednakową miarę i zaangażowanie. Po trzecie Obwiniony wskazał na fakt, iż określona przez Rzecznika jako istotna kwota 40 tys. zł w projekcie ustawy – Prawo zamówień publicznych znalazła się poniżej progu stosowania ustawy (ponad 60 tys. zł). Po czwarte, Obwiniony podniósł, że funkcjonariusze wskazywali na konieczność pilnego zakupu urządzeń. Obwiniony wnosił w postępowaniu o przeprowadzenie dowodu na tę okoliczność, ale wniosek nie został uwzględniony. Tym samym można uznać – zdaniem Obwinionego – że ewentualne wątpliwości istniejące w tym zakresie zostały rozstrzygnięte na jego korzyść.

Główna Komisja Orzekająca oceniła w pierwszej kolejności poprawność skarżonego orzeczenia pod względem jego zgodności z dyrektywą art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów. W uzasadnieniu orzeczenia Resortowa Komisja Orzekająca przeprowadziła ewaluację względności ustaw obowiązującej w dacie orzekania oraz w dacie naruszenia dyscypliny finansów odnośnie przepisów określających dopuszczalność udzielenia zamówienia publicznego w niekonkurencyjnym trybie z wolnej ręki. W opinii Głównej Komisji Orzekającej, przeprowadzony przez Resortową Komisję Orzekającą wywód zasługuje na uznanie, stąd wskazanie jako względniejszej ustawy o zamówieniach publicznych (obowiązującej w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych) wypełnia dyspozycję art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca wskazuje, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 2 pkt 2 lit.a ustawy o odpowiedzialności za naru-

szenie dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego przy zastosowaniu szczególnego trybu w koniunkcji z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania tego trybu. W przedmiotowej sprawie, co nie budzi wątpliwości na podstawie zebranego materiału dowodowego Obwiniony w dniu 9 lutego 2004 r. działając z upoważnienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa zawarł umowę z Zakładem Urządzeń Dozymetrycznych, której przedmiotem była sprzedaż wraz z dostawą 8 szt. sygnalizatorów promieniowania jonizującego.

Wyboru strony umowy dokonano w trybie z wolnej ręki, zatwierdzonym przez Obwinionego na podstawie rekomendacji komisji przetargowej powołanej decyzją Dyrektora Generalnego Ministerstwa.

W dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tryb z wolnej ręki mógł być podstawą udzielenia zamówienia publicznego w przypadku wystąpienia jednej z okoliczności wskazanych w art. 71 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych. W przypadku przedmiotowego zamówienia, to jest udzielania zamówienia dodatkowego, przesłanki zastosowania trybu z wolnej ręki opisane zostały w pkt 5 wskazanego przepisu. Zastosowanie przez Obwinionego wskazanego trybu mogło mieć miejsce, jeżeli:

- udziela się temu samemu wykonawcy zamówień publicznych dodatkowych,
- zamówienia publiczne dodatkowe nie przekraczają łącznie 20% wartości zamówienia podstawowego;
- wykonanie zamówienia stało się konieczne na skutek sytuacji, których nie można było wcześniej przewidzieć;
- z przyczyn technicznych lub gospodarczych zamówienia dodatkowego nie można oddzielić od zamówienia podstawowego.

W przedmiotowej sprawie nie budzącym wątpliwości – zarówno zawiadamiającego, Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz Komisji Orzekającej I instancji było spełnienie dwóch pierwszych warunków. W szczególności umowę w sprawie przedmiotowego zamówienia Obwiniony zawarł z tym samym podmiotem, któremu udzielono w dniu 11 czerwca 2001 r. zamówienia podstawowego na dostawę 300 sygnalizatorów promieniowania jonizującego, to jest Zakładowi Urządzeń Dozymetrycznych. Ponadto wartość przedmiotowego zamówienia (to jest 46.848 zł) nie przekroczyła 20% wartości zamówienia podstawowego (to jest 1.537.200 zł).

W przedmiotowej sprawie Resortowa Komisja Orzekająca nie podzieliła wątpliwości zawiadamiającego oraz wnoszącego o ukaranie dotyczących dwóch dalszych przesłanek zastosowania trybu z wolnej ręki. Po pierwsze niemożności predykcji sytuacji powodującej konieczność udzielenia zamówienia dodatkowego, po drugie występowania przyczyn gospodarczych lub technicznych uniemożliwiających oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego. Główna Komisja Orzekająca w przedmiocie sprawy podtrzymuje jako uzasadnioną i prawidłową argumentację przedstawioną w uzasadnieniu orzeczenia przez właściwą merytorycznie Resortową Komisję Orzekającą. Ponadto – oprócz argumentów zawartych w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia – Główna Komisja Orzekająca podkreśla następujące względy przemawiające za właściwym postępowaniem Obwinionego odnośnie spełnienia przesłanek gospodarczych oraz technicznych oraz konieczności udzielenia zamówienia dodatkowego wskutek sytuacji, których Obwiniony nie mógł przewidzieć wcześniej.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej przy ocenie działania Obwinionego na uwagę zasługują wewnętrzne regulacje Zamawiającego odnoszące się do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W szczególności § 1 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 Regulaminu z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie trybu pracy komisji przetargowej powoływanej w Ministerstwie do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z dyspozycją wskazanych przepisów, komisji przetargowej przewodniczy przedstawiciel departamentu lub biura właściwego ze względu na przedmiot zamówienia, ponadto w skład komisji wchodzi co najmniej jeden przedstawiciel właściwego rzeczowo departamentu albo biura, w tym osoba merytorycznie odpowiedzialna za wykonanie zadania stanowiącego przedmiot postępowania. Ponadto, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 przywołanego regulaminu, do zadań komisji przetargowej należy w szczególności wskazanie trybu właściwego dla udzielenia zamówienia.

Konfrontując wskazane przepisy z okolicznościami działania Obwinionego, w zakresie którego obowiązków było zatwierdzanie protokołów prac różnych komisji przetargowych oraz zawieranie – z upoważnienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa – umów w sprawie zamówień publicznych, Główna Komisja Orzekająca przyjmuje co następuje. Obwiniony w sprawach dotyczących kwestii technicznych oraz gospodarczych dotyczących przedmiotowo daleko zróżnicowanych zamówień publicznych miał wszelkie podstawy opierać swoje działania na wnioskach i rekomendacjach członków poszczególnych komisji przetargowych, dobieranych wedle kryteriów merytorycznych.

Przedmiotem wątpliwości sformułowanych we wniosku o ukaranie, które podtrzymane zostały przez Resortową Komisję Orzekającą i w konsekwencji prowadzące do uznania, że doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego była interpretacja użytego w ustawie o zamówieniach publicznych określenia, iż zamówień publicznych dodatkowych można udzielić wyłącznie „wykonawcy”. Zdaniem Resortowej Komisji Orzekającej – wyrażonym w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia – Obwiniony miał przesłanki dla udzielenia zamówienia dodatkowego, to jest spełnione zostały zarówno przesłanki techniczno-gospodarcze udzielenia zamówienia dodatkowego oraz występowały obiektywne przesłanki niemożności predykcji konieczności udzielenia takiego zamówienia. Natomiast zdaniem Resortowej Komisji Orzekającej podmiotowy zakres stosowania trybu z wolnej ręki ograniczony został przez ustawę do zamówień publicznych, których przedmiotem były roboty budowlane lub usługi, albowiem tylko w takich przypadkach strona umowy w sprawie zamówienia publicznego może być identyfikowana jako „wykonawca”. Zdaniem Resortowej Komisji Orzekającej w przedmiotowej sprawie przedmiotem umowy w sprawie zamówienia publicznego była dostawa rzeczy, stąd Obwiniony wprawdzie miał podstawy przyjąć jako właściwy tryb z wolnej ręki – ze względu na przesłanki jego stosowania w przypadku zamówień dodatkowych, nie mógł natomiast zawrzeć umowy w sprawie zamówienia publicznego dodatkowego z podmiotem, który był „dostawcą” w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych.

W przedmiocie sporu dotyczącego użytego w art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych określenia „wykonawca zamówień publicznych dodatkowych” Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę na następujące wątpliwości dotyczące dokonanej przez Resortową Komisję Orzekającą interpretacji wskazanego pojęcia, stanowiąca w konsekwencji podstawę wydanego orzeczenia.

W pierwszej kolejności należy podnieść, iż ustawa o zamówieniach publicznych nie definiuje pojęć „wykonawca zamówienia publicznego” oraz „dostawca zamówienia publicznego”. Ustawa definiuje pojęcie „zamówień publicznych”, jako opłacanych przez zamawiającego usług, dostaw lub robót budowlanych wykonywanych przez dostawców lub wykonawców (art. 2 ust. 1 pkt 4). Leksykon ustawy o zamówieniach publicznych opisując pojęcie „zamówienia publicznego” używa określenia „wykonywanie” opłacanych przez zamawiającego usług, dostaw lub robót budowlanych, stąd należy zwrócić uwagę na dwojaki charakter używanego przez ratio legis pojęcia „wykonawca” – sensu stricte (jako uzupełnienie, przeciwstawienie pojęcia „wykonawca” pojęciu „dostawca”) oraz sensu largo (jako identyfikator podmiotu wykonującego umowę w sprawie zamówienia publicznego).

Ustawa o zamówieniach publicznych posługuje się pojęciem „wykonawca”, jako uzupełnieniem pojęcia „dostawca”, chociażby w art. 6a, art. 6b ust. 1, art. 12a, art. 17 ust. 3, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1 pkt 1, art. 19 ust. 3, art. 19 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 1, art. 27b ust. 2, art. 27d ust. 2, art. 35 ust. 1, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 50 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych. W przepisach tych, dotyczących działań zamawiającego podejmowanych przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego, użyte określenia „wykonawca” może być interpretowane, jako uzupełnienie pojęcia „dostawca”. W podobnej konwencji, jako przeciwstawienie pojęciu „dostawca” ustawa używa określenia „wykonawca” w przepisach art. 6 ust. 2 oraz art. 13a ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych, gdzie jest to uzasadnione przedmiotem zamówienia.

Równocześnie – co staje się kluczowe w przedmiotowej sprawie – ustawa o zamówieniach publicznych posługuje się określeniem „wykonawca” sensu largo, kiedy regulacje odnoszą się do podmiotu wykonującego umowę w sprawie zamówienia publicznego, tak chociażby w art. 75 ust. 6, zgodnie z którym „zamawiający zwraca zabezpieczenie należytego wykonania umowy [...] na rachunek wykonawcy”. We wskazanym przepisie bez żadnych wątpliwości ustawa używa pojęcia wykonawca w szerokim znaczeniu, trudno bowiem przypuszczać, iż wykluczonym byłby zwrot zabezpieczenia należytego wykonania umowy dostawcy. W przedmiotowej sprawie, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej użyte w art. 71 ust. 1 pkt 5 ustawy określenie „wykonawca” powinno być interpretowane jako podmiot (strona umowy) wykonująca zamówienia publiczne, czyli sensu largo. Interpretacja zawężająca – zaproponowana przez Resortową Komisję Orzekającą – nie może mieć w tym miejscu zastosowania, chociażby ze względu na dyrektywny charakter przepisu art. 76 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Konsekwentnie Główna Komisja Orzekająca przyjęła, iż w przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, albowiem niedające się usunąć wątpliwości – w tym dotyczące interpretacji pojęć użytych w przepisach prawa – rozstrzygać należy na korzyść obwinionego.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

12.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej

z dnia 5 lutego 2007 r.

DF/GKO-4900-72/90/RN-37/06/2197

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

Przewodnicząca:

Członek GKO:

Alfred Beszterda (spr.)

Członkowie:

Członek GKO:

Jan Pyrcak

Członek GKO:

Tomasz Słaboszowski

Protokolant:

Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 5 lutego 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie wniesione przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych na niekorzyść Obwinionego Tomasza B. – byłego dyrektora Ośrodka Inicjatyw Artystycznych w Ł., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. z dnia 26 czerwca 2006 r., sygn. akt: NDB-5000/Ł/17/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Pana Tomasza B. od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że jako dyrektor Ośrodka Inicjatyw Artystycznych w Ł. zaniechał przeprowadzenia inwentaryzacji należności oraz nie rozliczył inwentaryzacji środków trwałych na dzień 31 marca 2005 r. w związku z zakończeniem działalności Ośrodka.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, Nr 249, poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 551) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 28 ust. 1 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 ustawy,

orzeka:

- 1) uchyla w całości zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji i umarza postępowanie w sprawie.
- 2) na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Wniosek o ukaranie Obwinionego złożył w dniu 12 kwietnia 2006 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych. Zarzucił Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że jako dyrektor Ośrodka Inicjatyw Artystycznych w Ł. zaniechał przeprowadzenia inwentaryzacji należności oraz nie rozliczył inwentaryzacji środków trwałych na dzień 31 marca 2005 r. w związku z zakończeniem działalności Ośrodka, co naruszało art. 26 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 26 ust. 4 oraz art. 27 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tj. z 2002 r. Dz. U. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.).

Do wniosku o ukaranie załączył materiał dowodowy, a mianowicie:

- zawiadomienie z dnia 8 grudnia 2005 r.;
- uchwałę Rady Miejskiej Nr XL/721/04 z dnia 8 grudnia 2004 r.;
- uchwałę Rady Miejskiej Nr XLII/743/04 z dnia 29 grudnia 2004 r.;
- protokół z kontroli finansowej przeprowadzonej w Akademickim Ośrodku Inicjatyw Artystycznych;
- arkusze spisu z natury – 12 szt.;
- sprawozdanie komisji – zespołu inwentaryzacyjnego;
- zarządzenie dyrektora Nr 1/03 z dnia 1 marca 2005 r.;
- instrukcję inwentaryzacyjną stanowiącą załącznik do zarządzenia dyrektora Nr 2/98 z dnia 20 grudnia 1998 r.;
- zestawienie obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2005r. do dnia 31 marca 2005 r. (syntetyka);
- zestawienie obrotów i sald za okres od 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 marca 2005 r. (analityka);
- bilans na dzień 31 marca 2005 r.;
- pisemne wyjaśnienie Pana Tomasza B. z dnia 29 marca 2005 r.

Sprawa rozpoznana została w I Instancji na rozprawie w dniach 29 maja i 26 czerwca 2006 r.

Pan Tomasz B. pełnił funkcję Dyrektora Ośrodka Inicjatyw Artystycznych w Ł. Z dniem 1 kwietnia 2005 r. nastąpiło połączenie Ośrodka Inicjatyw Artystycznych z Akademickim Ośrodkiem Kultury w Ł., w jedną instytucję kultury o nazwie Akademicki Ośrodek Inicjatyw Artystycznych, której Dyrektorem został Pan Tomasz B.. W dniach 27 kwietnia 2005 r. – 15 czerwca 2005 r. Inspektor Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg Urzędu Miasta Ł. przeprowadził kontrolę w Akademickim Ośrodku Inicjatyw Artystycznych w Ł. i ustalił stan faktyczny. Wyniki kontroli stały się podstawą zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz wniosku o ukaranie.

Pan Tomasz B. na rozprawie w dniu 29 maja 2006 r. wyjaśnił, że inwentaryzacja została rozliczona w terminie późniejszym, to jest już po przeprowadzeniu kontroli. Rozprawę odroczone na czas niezbędny do przedłożenia stosownych dokumentów potwierdzających stan faktyczny. Na wniosek stron postanowiono wezwać świadków w osobach:

- Panią T.N.-I.;
- Pana Wojciecha A.;
- Pana Macieja T.

W dniu 26 czerwca 2006 r. kontynuowano rozprawę. Materiał dowodowy uzupełniono dokumentami, którymi są, potwierdzone za zgodność z oryginałem:

- pismo z dnia 7 czerwca 2006 r. stanowiące wyjaśnienie powodów braku wyceny niektórych spisanych na arkuszach spisowych składników majątkowych;
- protokół z przeprowadzonej inwentaryzacji środków trwałych Ośrodka Inicjatyw Artystycznych;
- pismo z dnia 29 lipca 2005 r. Głównego Księgowego AOIA do Dyrektora w/m o rozliczeniu inwentaryzacji i o zgodności stanu faktycznego składników majątkowych ze stanem księgowym;
- dokument z dnia 7 czerwca 2006 r. oznaczony jako pismo procesowe;
- arkusze rozliczeniowe – szt.5;
- pismo z dnia 21 czerwca 2006 r. Pana Tomasza B. adresowane do Pani T.N.-I.;
- pismo Pani T.N.-I. z dnia 21 czerwca 2006 r.;
- pismo procesowe z dnia 21 czerwca 2006 r.

Z uzupełnionego materiału dowodowego jak i z wyjaśnień wezwanych na rozprawę świadków wynika, że rzeczowe składniki majątkowe objęte spisem z natury zostały wycenione i porównane z ewidencją księgową w lipcu 2005 r., a więc po zakończeniu kontroli, którą przeprowadzono w dniach od 27 kwietnia 2005 r. do dnia 15 czerwca 2005 r. Przyczyną tak długiego okresu rozliczania inwentaryzacji był fakt, że Ośrodek Inicjatyw Artystycznych do inwentaryzacji na dzień 31 marca 2005 r. przystąpił bez uzgodnienia stanu ewidencyjnego majątku, tj. bez prowadzonej bieżąco i uzgodnionej z zapisami syntetycznymi ewidencji ilościowo-wartościowej. Ewidencję tę, odtwarzali pracownicy powstałej w wyniku połączenia Ośrodka Inicjatyw Artystycznych i Akademickiego Ośrodka Kultury, nowej instytucji kultury o nazwie Akademicki Ośrodek Inicjatyw Artystycznych. Po zakończeniu prac z tym związanych – stan faktyczny wynikający z arkuszy spisowych porównano ze stanem ewidencyjnym. Jednocześnie w arkuszach spisowych ujawniono pozycje, które nie były objęte ewidencją, ponieważ stanowiły one część budynku, jak np. pozycja określona w arkuszach spisowych jako „system napadowy”, „monitor”, „sterownik do systemu”. Pozostałe pozycje objęte spisem, a pominięte przy wycenie i porównaniu ze stanem ewidencyjnym wg wyjaśnień świadków, dotyczą bądź przedmiotów bezwartościowych o charakterze rekwizytów pozostawionych przez organizatorów spektakli i imprez, którym były Ośrodek Inicjatyw Artystycznych udostępniał posiadany majątek, bądź ze względu na niską wartość objęte zostały wyłącznie ewidencją ilościową i nie podlegały wycenie.

W odniesieniu do zaniechania inwentaryzacji należności, według wyjaśnień Głównej Księgowej Akademickiego Ośrodka Inicjatyw Artystycznych Pani T.N.-I., dłużnicy nie nadesłali potwierdzeń przejmowanych sald należności. Niemniej na

podstawie dowodów źródłowych zidentyfikowano adresatów owych wierzytelności oraz należne kwoty. W wyniku takiego postępowania przystąpiono do egzekwowania tych należności.

Uwzględniając opisany wyżej stan faktyczny Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, co następuje.

1. Zarzut nierozliczenia inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych oraz niezinventaryzowania należności na dzień 31 marca 2005 r. dotyczy inwentaryzacji, której przeprowadzenie jest obowiązkiem wynikającym z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Przepis ten zobowiązuje do przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień zakończenia działalności przez jednostkę oraz na dzień poprzedzający jej postawienie w stan likwidacji lub upadłości. Inwentaryzacja, o której mowa nie jest inwentaryzacją przeprowadzaną na ostatni dzień każdego roku obrotowego, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a co do której ustawa określa nieprzekraczalne terminy jej rozpoczęcia i zakończenia.
2. Na podstawie zgromadzonych materiałów uznano, że rozliczenie inwentaryzacji w części odnoszącej się do inwentaryzacji przeprowadzonej w drodze spisu z natury zakończono w dniu 29 lipca 2005 r. Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że spisane, a nie wycenione w arkuszach spisu z natury, pozycje nie stanowią nadwyżek inwentaryzacyjnych wymagających dodatkowego rozliczenia, w tym korekty stanu ewidencyjnego majątku w księgach rachunkowych.
3. Brak również podstaw do zarzutu niezinventaryzowania należności Ośrodka Inicjatyw Artystycznych na dzień 31 marca 2005 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Głównego Księgowego Akademickiego Ośrodka Inicjatyw Artystycznych poszczególne salda należności przyjmowane były przy odwoływaniu się do dokumentów źródłowych, co jest istotą weryfikacji.

Przyjmując wskazaną ocenę stanu faktycznego, Komisja Orzekająca I instancji uwzględniła fakt, że inwentaryzacja przeprowadzana na dzień zakończenia działalności jednostki ma charakter wyjątkowy. Po zakończeniu działalności jednostki brak jest formalno-prawnych podstaw do dalszej realizacji jej działań. Pan Tomasz B. po zakończeniu w dniu 31 marca 2005 r. działalności Ośrodka Inicjatyw Artystycznych, już jako były dyrektor tej instytucji, nie posiadał podstaw formalno-prawnych, aby występować jako jej reprezentant, z wnioskiem o potwierdzenie przez kontrahentów wierzytelności występujących na dzień 31 marca 2005 r. lub jako osoba uprawniona do podejmowania ewentualnych decyzji majątkowych w zakresie rozliczania ewentualnych niedoborów i nadwyżek ujawnionych w wyniku inwentaryzacji. Potwierdzenie, czy weryfikacja sald należności i zobowiązań, jak również rozliczenie majątku spisanego na dzień 31 marca 2005 r. mogło nastąpić dopiero po upływie tej daty. Tym samym nie można przypisać Panu Tomaszowi B. winy, iż jako dyrektor Ośrodka Inicjatyw Artystycznych nie dopełnił obowiązku przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji na dzień 31 marca 2005 r.

Ustawa o rachunkowości przewiduje, że w przypadku połączenia lub podziału jednostek, strony mogą w drodze pisemnej odstąpić od inwentaryzacji. W omawianej sytuacji nie skorzystano z tej możliwości. Nastąpiło połączenie dwóch jednostek kultury, z których utworzono Akademicki Ośrodek Inicjatyw Artystycznych. Pan Tomasz B., już jako dyrektor Akademickiego Ośrodka Inicjatyw Artystycznych, doprowadził do odtworzenia stanu ewidencyjnego majątku Ośrodka Inicjatyw Artystycznych i do

wyceny oraz zestawienia spisanego majątku ze stanem wynikającym z ewidencji księgowej. Salda należności Ośrodka Inicjatyw Artystycznych zostały po odwołaniu do dokumentów źródłowych przyjęte przez Akademicki Ośrodek Inicjatyw Artystycznych .

Uwzględniając powyższe, Komisja Orzekająca I instancji uznała, że cele inwentaryzacji wynikające z ustawy o rachunkowości zostały osiągnięte, w czynie zarzucanym Panu Tomaszowi B. brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych i uniewinniła Obwinionego.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł odwołanie na niekorzyść Obwinionego od owego orzeczenia, domagając się jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Ł. zarzucił:

- 1) naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia zebranego materiału dowodowego;
- 2) naruszenie art. 137 ust. 2 ww. ustawy, poprzez brak sporządzenia prawidłowego uzasadnienia wydanego orzeczenia;
- 3) naruszenie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, poprzez błędną jego wykładnię w zakresie metod inwentaryzowania należności .

W odwołaniu wywodzi, co następuje.

- Obwiniony Tadeusz B. – były dyrektor Ośrodka Inicjatyw Artystycznych w Ł. nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych – art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wskutek zaniechania przeprowadzenia na dzień 31 marca 2005 roku inwentaryzacji należności Ośrodka oraz zaniechania rozliczenia, przeprowadzonej na dzień 31 marca 2005 roku, inwentaryzacji środków trwałych Ośrodka. Obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień 31 marca 2005 roku, powstał na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy o rachunkowości, w związku z zakończeniem działalności przez Ośrodek Inicjatyw Artystycznych w Ł.
- Zarzut zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji należności został potwierdzony w wyjaśnieniach Obwinionego, jak również w zeznaniach świadka Pani T.N.-I. (protokół rozprawy z dnia 26 czerwca 2006 roku, strona 4-5). W toku postępowania dowodowego nie ujawniono żadnych dokumentów wskazujących na przeprowadzenie inwentaryzacji należności, stosownie do wymogów art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym to przepisem – przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Komisja Orzekająca, uniewinniając Obwinionego od omawianego zarzutu, stwierdziła, że zgodnie z wyjaśnieniami Głównego Księgowego Akademickiego Ośrodka Inicjatyw Artystycznych, poszczególne salda należności przyjmowane były przy odwoływaniu się do dokumentów źródłowych, co jest istotą weryfikacji. Stwierdzono, że po zakończeniu w dniu 31 marca 2005 r. działalności Ośrodka Inicjatyw Artystycznych Pan Tomasz B. – już jako były dyrektor tej instytucji – nie posiadał podstaw formalno-prawnych do występowania z wnioskami o potwierdzenie przez kontrahentów wierzytelności Ośrodka. W ocenie Rzecznika, przywołany fragment zeznań świadka nie

odnosi się do istoty zarzutu, będącego przedmiotem postępowania. Art. 26 ust. 4 ustawy o rachunkowości, wprowadza wymóg przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień zakończenia działalności jednostki. Zakres tej inwentaryzacji obejmuje także należności jednostki. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości – inwentaryzacja należności następuje drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. Wyjątek od tej zasady stanowią należności sporne, wątpliwe, z tytułów publicznoprawnych oraz wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, a w bankach także należności zagrożone, które inwentaryzowane są drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości). W analizowanym stanie faktycznym Dyrektor Ośrodka Inicjatyw Artystycznych nie podjął decyzji o przeprowadzeniu inwentaryzacji należności w związku z likwidacją działalności jednostki i, w konsekwencji, nie wystąpił do kontrahentów o potwierdzenie prawidłowości stanu tych aktywów, a później – jak słusznie zauważyła Komisja Orzekająca – wystąpić już nie mógł. Okoliczność, że jednostka powstała w wyniku połączenia dwóch instytucji kultury, podjęła działania w celu wyegzekwowania przejętych należności nie ma wpływu na istnienie wskazanego zaniechania, za które odpowiedzialność ponosi Pan Tomasz B., kierownik jednostki odpowiedzialny za realizację obowiązków określonych w ustawie o rachunkowości. W przekonaniu Rzecznika, w zakresie przedmiotowego zarzutu Komisja Orzekająca nie dokonała wszechstronnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego, do czego zobowiązana była przez art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dokonała także błędnej wykładni art. 26 ust. 4 w zw. z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, przyjmując, że czynności związane z weryfikowaniem i egzekwowaniem należności przez jednostkę powstałą z połączenia dwóch instytucji kultury mogą być uznane, za wypełnienie obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji w omawianym zakresie, przez jednostkę likwidowaną (podlegającą połączeniu).

W zakresie zarzutu dotyczącego zaniechania rozliczenia inwentaryzacji środków trwałych Komisja Orzekająca uznała, że rozliczenie inwentaryzacji nastąpiło w dniu 29 lipca 2005 r. W ocenie Rzecznika, czynności podjęte w powyższym zakresie przez jednostkę powstałą z połączenia dwóch podmiotów nie mogą być uznane za spełnienie obowiązku rozliczenia inwentaryzacji, który spoczywał na dyrektorsze jednostki kończącej działalność (Ośrodek Inicjatyw Artystycznych w Ł.). Ponadto, nie zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności związane z brakiem wyceny niektórych, spisanych na arkuszach spisu z natury, składników majątkowych. Według zeznań Pani T.N.-I., przedmioty te objęte były ewidencją ilościową i jako takie nie podlegały wycenie oraz zestawieniu z wartościami sald księgowych. Podkreślić jednakże należy, że świadek nie był pracownikiem Ośrodka Inicjatyw Artystycznych w Ł.. Natomiast inny ze świadków Pan Maciej T., prowadzący w Ośrodku Inicjatyw Artystycznych księgi inwentarzowe zeznał, że przedmioty niewycenione na arkuszach spisu z natury nie były objęte ewidencją w księgach inwentarzowych. Potwierdzać to może fakt, że przy żadnym z tych przedmiotów majątkowych na arkuszach spisu z natury nie został podany numer inwentarzowy.

W czasie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą Obwiniony wnosił o utrzymanie w mocy orzeczenia wydanego w I instancji (o uniewinnieniu) kładąc szczególny nacisk na brak szkody dla dobra finansów publicznych. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych poparł wniesione odwołanie i domagał się uznania Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:

- w sprawie nie budzi wątpliwości, wynikający z § 5 uchwały Rady Miejskiej w Ł. z dnia 8 grudnia 2004 r., obowiązek przekazania przez dyrektorów łączonych instytucji kultury nowopowstającemu Akademickiemu Ośrodkowi Inicjatyw Artystycznych w Ł. „mienia oraz zobowiązań i wierzytelności (...) na podstawie bilansów oraz protokołów zdawczo-odbiorczych...”. Termin połączenia instytucji ustalono na 1 kwietnia 2005 r.;
- sporządzenie bilansu jednostki kończącej działalność wymaga uprzedniego przeprowadzenia inwentaryzacji majątku. Dane o majątku jednostki ujawnione w bilansie winny bowiem być zweryfikowane przez inwentaryzację, której wyniki winny być uwzględnione w księgach rachunkowych jednostki;
- z dowodów zebranych w sprawie wynika bezspornie, że „ostateczne rozliczenie inwentaryzacji nastąpiło dopiero z końcem lipca 2005 r.” – tak w oświadczeniu Obwinionego Tomasza B. z dnia 29 marca 2006 r. – akta sprawy – karta nr 83. Fakt ten potwierdzają także ustalenia kontroli przeprowadzonej w nowopowstałej jednostce. Strony przed GKO nie negowały takiego ustalenia.

W tym stanie rzeczy GKO uznała, że nie ulega wątpliwości, że Obwiniony Tomasz B. dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieterminowym przeprowadzeniu i rozliczeniu inwentaryzacji aktywów likwidowanej jednostki, którą kierował, tj., czynu określonego w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO, oceniając popełniony czyn, uwzględniła też warunki funkcjonowania jednostki oraz szczególne okoliczności, co podkreślała także w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji. Według GKO, niesłuszny jest jednak w ocenianej sprawie wniosek, iż nie można przypisać Obwinionemu Tomaszowi B. winy polegającej na niedopełnieniu obowiązku przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji na dzień 31 marca 2005 r.

W komentarzu Ludmiły Lipiec do art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (System Informacji Prawnej Lex (Lex Omega) czytamy: „Z zapisów art. 4 ust. 4 tej ustawy [o rachunkowości] jednoznacznie wynika, iż za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości odpowiedzialny jest (z wyjątkiem przewidzianym w tejże ustawie) kierownik jednostki, a więc także za «rozliczenie inwentaryzacji» wymienione w ustawie o finansach publicznych [obecnie w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych]. Proces inwentaryzacji obejmuje wszystkie jej etapy, w tym rozliczenie, w którym następuje konfrontacja danych uzyskanych drogą inwentaryzacji z danymi ksiąg rachunkowych i rozliczeniem różnic. Winno to nastąpić – stosownie do zapisów art. 27 ust. 1 cyt. ustawy – w tym roku obrotowym, na który przypadał termin inwentaryzacji. W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak też w doktrynie, zgodnie stwierdza się, iż wszelkie odstępstwa od warunków inwentaryzowania, wynikających z ustawy o rachunkowości, a więc zarówno niepodję-

cie inwentaryzacji, jak i niepełne jej przeprowadzenie, czy też przeprowadzenie jej w taki sposób, że nie zostanie odzwierciedlony stan rzeczywisty wszystkich składników majątkowych danej jednostki, musi skutkować odpowiedzialnością sprawcy za czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych” [obecnie art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych] (orzeczenie GKO z dnia 6 października 2003 r., DF/GKO/Odw.-29/45-46/2003, LEX nr 81706)”.

Oceniając stopień zawinienia w niniejszej sprawie GKO uwzględniła, że Rada Miejska Ł. w uchwale w sprawie połączenia instytucji kultury nie ustaliła bardziej szczegółowo – niż cytowany wyżej § 5 uchwały Rady – zasad przejęcia zobowiązań i wierzytelności przez instytucję powstającą w wyniku połączenia – do czego upoważniał ją przepis art. 19 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.). Ogólna i schematyczna dyspozycja uchwały Rady w tym zakresie nie uwzględniła bowiem specyfiki sytuacji i zmuszała do stosowania uniwersalnych, schematycznych zasad działania.

GKO rozważyła następnie skutki ocenianego naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych.

Obwiniony przed GKO wykazywał, że – co prawda z opóźnieniem – ale obowiązek zinwentaryzowania majątku jednostki wykonał. Z opóźnienia tego nie wynikała – jego zdaniem – żadna szkoda dla finansów publicznych. Analiza ustawowych okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie skutków naruszenia dla stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych, wskazuje, że na względzie należy mieć przede wszystkim uszczerbek w dobrach materialnych jednostki sektora finansów publicznych. Ustawa nakazuje bowiem uwzględnić, w zależności od czynu, którego postępowanie dotyczy, wysokość uszczuplonych środków publicznych, kwotę środków publicznych niewpłaconych lub niezwróconych na właściwy rachunek budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem albo niezgodnie z przeznaczeniem, wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem oraz kwotę odsetek, kar i opłat zapłaconych wskutek zwłoki w opłaceniu należności. Okoliczności te mają jednak charakter przykładowy i jakkolwiek stanowią istotną wskazówkę interpretacyjną przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych, to jednak dopuszczalne jest uwzględnienie także innych przesłanek. „Szkodliwości dla finansów publicznych nie można utożsamiać wyłącznie ze stratami finansowymi ponoszonymi przez jednostkę. Potwierdza to chociażby katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, gdzie znajduje się szereg czynów, z popełnieniem których nie mogą łączyć się żadne skutki finansowe” (orzeczenie GKO z dnia 29 lipca 2004 r., DF/GKO/Odw.-39/56/2004/595).

Rozważając tę kwestię GKO doszła do wniosku, że szkodliwość czynu zarzucanego Obwinionemu polega na formalnym uchybieniu terminów wykonania obowiązku zinwentaryzowania majątku. Można więc zasadnie stwierdzić, że – nie bagatelizując wagi naruszonych obowiązków – sposób i okoliczności ich naruszenia wskazują na znikomą szkodliwość ocenianego czynu dla finansów publicznych.

Konsekwencją stwierdzenia znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych jest niedochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów pu-

blicznych (art. 28 ustawy), jednakże ustawodawca uznał, że ze względu na popełnienie przez sprawcę czynu wypełniającego ustawowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych sprawca nie może być uniewinniony, a postępowanie prowadzone w sprawie o to naruszenie ulega umorzeniu.

W przedstawionej wyżej sytuacji bezprzedmiotowe byłoby przekazywanie sprawy I instancji do ponownego rozpoznania (a przepis art. 147 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie znajduje zastosowania).

Orzeczono więc jak w sentencji.

13.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 8 lutego 2007 r. DF/GKO-4900-86/106/06/2833

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Eugeniusz Ruśkowski (ref.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Elżbieta Gnatowska
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 8 lutego 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez radcę prawnego – Pana Henryka Jastrzębskiego – działającego w imieniu Obwinionego Andrzeja N. – pełniącego w datach popełnienia czynów funkcję dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg – Jednostki Budżetowej w P., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obračunkowej w W. z dnia 28 sierpnia 2006 r., sygn. akt: RIO-IV-215/04-K-01/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Andrzeja N. (cyt. z sentencji orzeczenia): „winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

zaniechaniu w okresie od 9 stycznia 2003 r. do 30 kwietnia 2004 r. naliczenia kar pieniężnych w łącznej kwocie 550.434,69 zł za zajęcie pasa drogowego z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu,

co stanowiło naruszenie:

- w okresie od 9 stycznia 2003 r. do dnia 8 grudnia 2003 r. – § 11 ust. 1 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych,
- w okresie od dnia 9 grudnia 2003 r. do 30 kwietnia 2004 r. – art. 40 ust. 12 cyt. ustawy o drogach.

Powyższe stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w dacie orzekania, a w datach popełnienia czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych”.

Za przypisane Obwinionemu Andrzejowi N. czyny, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła łączną karę pieniężną w wysokości 12.240,00 zł oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 11, z późn. zm.)
 - zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 ustawy,

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Dnia 9 stycznia 2006 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. wpłynął wniosek o ukaranie (uzupełniający wniosek o ukaranie z dnia 6 lutego 2006 r. oraz pismo procesowe z dnia 12 czerwca 2006 r.). Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosła o ukaranie Pana Andrzeja N. – pełniącego w datach popełnienia czynów funkcję Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg – Jednostki Budżetowej (dalej zwanym MZD JB) w P., obwinionego o naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaniechaniu w okresie od 9 stycznia 2003 r. do 30 kwietnia 2004 r. naliczenia kar pieniężnych w łącznej kwocie 550.434,69 zł za zajęcie pasa drogowego z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu, co stanowiło naruszenie:

- w okresie od 9 stycznia 2003 r. do dnia 8 grudnia 2003 r. – § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 1986 r. Nr 6, poz. 33, z późn. zm.),
- w okresie od dnia 9 grudnia 2003 r. do 30 kwietnia 2004 r. – art. 40 ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, z późn. zm.).

Powyższe czyny stanowią obecnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), a w datach popełnienia czynów stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.).

Rzecznik uznała, iż zarzucane czyny zostały popełnione umyślnie. Poinformowała również, że przed popełnieniem zarzucanych czynów Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wniosła o wymierzenie kary nagany.

W wyniku rozpoznania w dniach 4 kwietnia i 19 czerwca 2006 r. na rozprawach z udziałem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pani Anny Chudzik oraz w dniu 28 sierpnia 2006 r. na rozprawie z udziałem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pani Beaty Płuciennik, zarzutów zawartych we wnioskach o ukaranie oraz złożonym piśmie procesowym Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. uznała Pana Andrzeja N. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzyła Obwinionemu łączną karę pieniężną w wysokości 12.240,00 zł.

Obwiniony został także obciążony kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł. Na podstawie art. 121 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeczenie w sprawie wydano zaocznie.

Komisja Orzekająca ustaliła, iż Dyrektor MZD JB w P. wydawał decyzje administracyjne przedłużające zezwolenie, którego termin upłynął, na zajęcie pasa drogowego z terminem wstecznym bez naliczania kar, a z naliczeniem tylko bieżących opłat.

Zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami prawa, zarządca drogi za zajęcie pasa drogowego z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi pobiera karę pieniężną w wysokości dziesięciokrotnej opłaty naliczanej zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Dalej Komisja Orzekająca, na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, stwierdziła, iż Dyrektor MZD JB w P. zaniechał naliczenia kar pieniężnych w 70 przypadkach w okresie od 9 stycznia 2003 r. do 30 kwietnia 2004 r. na łączną kwotę 550.434,69 zł, co wynika z następującego wyliczenia: należna kara, tj. 611.594,10 zł. – opłata pobrana na podstawie decyzji wtórnej, tj. 61.159,41 zł.

Obwiniony potwierdził, iż powyższe fakty miały miejsce.

Komisja Orzekająca, dzieląc stanowisko Zastępcy Rzecznika uznała, iż odpowiedzialność za powyższe ponosi Pan Andrzej N. pełniący w czasie popełnienia czynów funkcję Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg Publicznych Jednostki Budżetowej w P. To on był zobligowany przepisami prawa do nakładania kar pieniężnych poprzez wydanie stosownych decyzji administracyjnych i mimo wydania kolejnych zezwoleń (obowiązujących z datą wsteczną) nie uczynił tego, co wykazało zarówno postępowanie dowodowe jak i zebrany w sprawie materiał dowodowy.

Komisja Orzekająca zauważyła, iż w przedłożonym przez Obwinionego do akt sprawy Raporcie – Styczeń 2003, Pan Andrzej N. wielokrotnie zwracał uwagę na brakujące środki finansowe w MZD JB w P. Tym bardziej, zdaniem Komisji Orzekającej, nie zrozumiałe jest zaniechanie przez Obwinionego naliczenia kar wymaganych przepisami prawa na kwotę 550.434,69 zł.

W trakcie postępowania przed Komisją Orzekającą obrońca Obwinionego wskazał, iż w większości przypadków Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji za zajęcie pasa drogowego za okres od stycznia 2003 r. do kwietnia 2004 r. zatem uznać należy, iż decyzje wydane przez Miejski Zarząd Dróg były prawidłowe. Decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zdaniem Komisji Orzekającej, w niniejszej sprawie nie mogą stanowić o wyłączeniu odpowiedzialności Obwinionego.

Zdaniem Komisji Orzekającej, można było uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez należyte realizowanie przez Obwinionego zadań określonych statutem MZD JB w P. We wszystkich przypadkach określonych zarzutem podmioty występujące z wnioskiem o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie reklam miały wydane wcześniejsze zezwolenia, których termin upłynął. Wnioski te wpłynęły do MZD JB w P. po tymże terminie z różnym opóźnieniem. Należało zatem, w stosunku do tych podmiotów, wydać decyzje administracyjne określające kary za zajęcie pasa drogowego z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu, co pozwoliłoby na uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja Orzekająca zauważa, iż decyzje wydane przez Obwinionego, a zezwalające na zajęcie pasa drogowego na reklamy, określały termin obowiązywania decyzji z datą

wcześniejszą aniżeli data wpływu wniosku podmiotu, który występował o wydanie takowej decyzji. Obwiniony winien powstrzymać się od podpisania takowych decyzji oraz nakazać przygotowanie decyzji zgodnych z przepisami prawa.

Z wyjaśnień Obwinionego wynika, iż miał On świadomość konieczności uporządkowania spraw związanych z reklamami jednakże świadomie uznał, iż nie były to problemy, które należało uporządkować w pierwszej kolejności, zatem świadomie godził się na skutki takiego działania w postaci zaniechania naliczenia przedmiotowych kar pieniężnych. Zdaniem Komisji Orzekającej, Obwiniony „spychając” uporządkowanie spraw związanych z reklamami był świadomy skutków tych czynności dla finansów jednostki i na nie się godził. Komisja Orzekająca uważa, iż dwudziestoletni staż pracy na stanowiskach kierowniczych w dużych jednostkach organizacyjnych wskazuje, iż Obwiniony mógł posiadać niezbędną wiedzę umożliwiającą prowadzenie gospodarki finansowej bez notorycznego łamania prawa.

Dnia 29 września 2006 r. odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 28 sierpnia 2006 r. wniósł w imieniu Obwinionego radca prawny – Henryk Jastrzębski. W odwołaniu wniósł o:

1) o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i orzeczenie, iż obwiniony nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w wyniku czego uszczuplone zostały przychody Miejskiego Zarządu Dróg w P., na łączną kwotę 129.061,09 zł, i wymierzenie obwinionemu kary nagany,

ewentualnie

2) o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą.

Z uzasadnienia odwołania wynika, że z orzeczeniem RKO nie sposób się zgodzić, zwłaszcza w zakresie stwierdzenia umyślności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ustalonej kwoty uszczuplonych przychodów Miejskiego Zarządu Dróg w P., a także wobec rażącej niewspółmierności wymierzonej kary do popełnionych czynów.

Z treści uzasadnienia orzeczenia wynika, iż pomimo złożonych pisemnie obszernych wyjaśnień oraz zgromadzonego materiału dowodowego organ I instancji wymierzając karę, nie wziął pod uwagę przedstawionych faktów, złożonych wniosków dowodowych, a nadto pominął stanowisko zajęte w sprawie przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w W.

Regionalna Komisja Orzekająca orzekła o ukaraniu obwinionego karą pieniężną, wykraczając tym samym poza wniosek o ukaranie składany przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w W.

Obwiniony nigdy nie twierdził, iż jest niewinny, lecz jego wina jest objęta winą nieumyślną, a uszczuplenie przychodów MZD w P. z tytułu reklam jest zdecydowanie niższe od przyjętego przez organ I instancji, co w efekcie winno skutkować wymierzeniem kary nie wyższej od kary nagany.

Zdaniem obwinionego, analiza uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia prowadzi do wniosku, iż wymierzenie kary w wymiarze wyższym niż o jaki wnioskował Rzecznik, miało związek z jego niestawieniem na rozprawę.

Obwiniony stoi na stanowisku, iż uzasadnienie orzeczenia na stronach 3-9 zawierające zestawienie 70-ciu zakwestionowanych przez Zespół Kontrolny decyzji, prowadzi do wniosku, iż trudno stwierdzić, że ktoś, kto podpisuje dziesiątki dokumentów dziennie, wykonuje swoją pracę analizując w sposób szczegółowy każdy dokument.

W okresie dwóch lat pracy w MZD w P. obwiniony podpisał kilkaset, a może kilka tysięcy decyzji i zarzut, iż składając podpisy na 70 z nich umyślnie naruszył przepisy prawa jest krzywdzący dla obwinionego.

Cytowane w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia zdania wybrane z Raportu o stanie MZD w P. ze stycznia 2003 r. są wyjęte z kontekstu i jako takie nie mogą stanowić jedynej podstawy do twierdzenia, iż czyny obwinionego objęte są winą umyślną.

Obwiniony w dalszym ciągu twierdzi, że wobec problemów przedstawionych w cytowanym raporcie, problem uporządkowania reklam nie był pierwszoplanową kwestią i podkreśla, że ważniejszym w tym czasie zadaniem było określenie przebiegu pasów drogowych ulic miasta P.

Określenie przebiegu pasów drogowych miasta P. pozwoliłoby wykonać następny krok zmierzający do precyzyjnego określenia miejsc ustawienia reklam, co zostało dokonane ale dopiero pod koniec 2003 r.

Wykonanie dokumentacji dotyczącej tego zagadnienia trwało ponad rok, bo tyle czasu wymaga opracowanie stosownej dokumentacji.

O złożoności tego problemu niech świadczy fakt, iż w latach 2003 i 2004 niewiele miast w Polsce posiadało wykonaną ewidencję pasów drogowych.

Miasto P. dzięki osobistym staraniom obwinionego należało do czołówki miast w kraju posiadających zewidencjonowane położenie pasów drogowych.

Obwiniony, posiadając wiedzę o pasach drogowych ulic miasta, rozpoczął pracę nad uporządkowaniem spraw reklam.

Prace te trwały od początku 2004 do końca 2004 r.

Należy przy tym wziąć pod uwagę, że miasto P posiada około 300 km ulic.

Regionalna Komisja Orzekająca – zdaniem Obwinionego – zbyt powierzchownie przeanalizowała materiał dowodowy i nie zrozumiała tego zagadnienia.

Czyny, które zarzucono Andrzejowi N. nie zostały popełnione z winy umyślnej. Obwiniony przejął obowiązki Dyrektora MZD w P. w określonej sytuacji, w której dysponował niskimi środkami finansowymi przeznaczonymi corocznie z budżetu Miasta P. na utrzymanie jednostki, był ograniczony istniejącym limitem zatrudnienia w jednostce, z zamrożonym funduszem płac i wydatków na wyposażenie w odpowiedni sprzęt.

Jednym z najbardziej znamienitych przykładów jest fakt, że zarządzając ok. 300 km dróg w P. pracownicy MZD poruszali się komunikacją miejską, nie posiadając żadnego środka transportu.

Jak już podniesiono w toku postępowania łączne uszczuplenie przychodów Miejskiego Zarządu Dróg w P. z tytułu reklam stanowiło kwotę 129.061,09 zł.

Strona obwiniona stoi na stanowisku, iż we wszystkich przypadkach, w których Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji za zajęcie pasa drogowego w okresie objętym niniejszym postępowaniem, należy uznać, że decyzje wydane przez MZD w P. były prawidłowe.

Do akt postępowania organ I instancji z urzędu załączył wszystkie decyzje SKO w P., na mocy których SKO stwierdziło nieważność decyzji MZD w P.

W aktach postępowania brak jest jednak informacji o tym, w jaki sposób Miejski Zarząd Dróg w P. zakończył te postępowania administracyjne, co do których stwierdzono nieważność wcześniejszych decyzji.

Nie można przecież wykluczyć, że nowe decyzje MZD w P. w tej części ustalały opłaty za zajęcie pasa drogowego, nie wymierzały kar i stały się prawomocne.

W takiej sytuacji nie byłoby podstaw do przypisania obwinionemu, iż swoim działaniem doprowadził do uszczuplenia środków MZD w P. w kwocie przyjętej w zaskarżonym orzeczeniu.

Okoliczność ta winna być sprawdzona w dalszym toku postępowania, po uchyleniu zaskarżonego orzeczenia.

Obwiniony jest przekonany, iż w niniejszej sprawie do wydania orzeczenia, także w zakresie rodzaju wymierzonej kary, niewspółmiernej do stopnia zawinienia, doszło bez należytego wzięcia pod uwagę okoliczności popełnienia zarzucanych czynów, stwierdza się w konkluzji odwołania.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą w dniu 8 lutego 2007 r., która odbyła się pod nieobecność Obwinionego oraz jego pełnomocnika, Zastępcą Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosła o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia komisji pierwszej instancji.

Główna Komisja Orzekająca, biorąc pod uwagę całokształt przeprowadzonego postępowania oraz zgromadzony materiał dowodowy, zważyła, co następuje.

W przedmiotowej sprawie nie można jednoznacznie stwierdzić, że przepisy poprzednio obowiązującej ustawy z 1998 r. o finansach publicznych, obowiązującej w czasie popełnienia czynu, są łagodniejsze dla sprawcy, dlatego, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 242 z późn. zm.) – dalej jako u.d.f.p. – należało przy orzekaniu stosować tę ostatnią ustawę. Tak też prawidłowo uczyniła komisja orzekająca pierwszej instancji.

W zaskarżonym orzeczeniu wykazano jednoznacznie, że Obwiniony popełnił zarzucane mu czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.d.f.p., polegające na zaniechaniu w okresie od dnia 9 stycznia 2003 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. naliczenia kar pieniężnych w łącznej kwocie 550.434,69 zł za zajęcie pasa drogowego z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu. Obwiniony nie zaprzeczył tym ustaleniom, kwestionując jednak w odwołaniu kwotę nienaliczenia zaniechanych kar pieniężnych, powołując się przy tym na orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które utrzymywały w mocy część decyzji wydanych przez niego, a dotyczących pozwoleń na zajęcie pasa drogowego. Skład orzekający GKO uznał, iż komisja orzekająca pierwszej instancji prawidłowo oceniła, iż przedmiotowe decyzje nie są wiążące dla komisji w prowadzonej sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż nie dotyczą bezpośrednio zasadności nienaliczenia kar za zajęcie pasa drogowego. Komisja Orzekająca pierwszej instancji prawidłowo ustaliła więc samodzielnie kwotę nienaliczonych kar za zajęcie pasa drogowego z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu. W tym aspekcie nie jest więc zasadny zarzut odwołania, że komisja orzekająca nie rozpatrzyła i nie uwzględniła w sprawie całokształtu zebranego materiału dowodowego.

Nie budzi wątpliwości GKO, że czyny popełnione przez Obwinionego miały charakter zawiniony. Obwiniony miał bowiem realną możliwość uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez wydanie stosownych decyzji administracyjnych, do czego zresztą był zobowiązany przepisami prawa. Czyny te można zatem uznać za obiektywnie zarzucalne. Nie są także trafne – w ocenie GKO – w przedmiotowej sprawie zarzuty odwołania dotyczące braku zasadności uznania umyślności naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego. Osobiście podpisywał

on bowiem wszystkie decyzje w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i aż w 70 przypadkach dopuścił się w nich poważnych nieprawidłowości. Jako Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg Publicznych JB w P. był odpowiedzialny za prawidłowość działań w tym zakresie i posiadał ku temu wszelkie pełnomocnictwa, co komisja orzekająca szeroko wykazała na s. 26-8 uzasadnienia skarżonej decyzji. Zgodnie z art. 28 a ustawy z 1998 r. o finansach publicznych (obowiązującym w czasie popełnienia czynu) oraz z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), obowiązującej w trakcie orzekania, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Jako osoba z długoletnim stażem na stanowiskach kierowniczych w dużych jednostkach organizacyjnych Obwiniony miał możliwości uniknięcia popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przedmiotowych sytuacjach, co przekonywująco wykazała komisja na s. 29 skarżonego orzeczenia. W ocenie tejże komisji „...Obwiniony dopuścił się umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, na co wskazuje przede wszystkim fakt, iż Obwiniony wielokrotnie, tj. w 70 przypadkach, w okresie od 9 stycznia 2003 roku do 30 kwietnia 2004 roku dopuścił do naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez zaniechanie naliczania kar pieniężnych, co świadczy o rażącym braku dyscypliny finansowej w MZD JB w P. Z wyjaśnień Obwinionego wynika, iż miał on świadomość konieczności uporządkowania spraw związanych z reklamami, jednakże świadomie uznał, iż nie należało to do problemów, które należałoby uporządkować w pierwszej kolejności zatem świadomie godził się na skutki takiego działania w postaci zaniechania naliczenia przedmiotowych kar pieniężnych. Zdaniem Komisji Orzekającej, Obwiniony „spychając” uporządkowanie spraw związanych z reklamami był świadomy skutków tych czynności dla finansów jednostki i na nie się godził”. W ocenie GKO, przedmiotowe stanowisko komisji pierwszej instancji oraz całościowa ocena materiału dowodowego w sprawie pozwalają uznać, że Obwiniony popełnił umyślnie przypisane mu w skarżonym orzeczeniu naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w rozumieniu art. 22 ust. 2 u.d.f.p.

GKO podziela opinię zawartą w odwołaniu, że wymierzona w skarżonym orzeczeniu kara pieniężna jest karą surową, zwłaszcza uwzględniając dotychczasową praktykę karania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zwrócić jednak należy uwagę, że zgodnie z art. 33 ust. 1 u.d.f.p. organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając skutki i stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych, stopień winy, jak również cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. GKO stwierdziła, że komisja orzekająca pierwszej instancji w przedmiotowej sprawie wymierzyła Obwinionemu karę z zachowaniem warunków przewidzianych w powołanym przepisie u.d.f.p. i prawidłowo to uzasadniła w skarżonym orzeczeniu. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku znaczna kwota, której ustalenia zaniechano, a która winna stać się dochodem publicznym. GKO nie znalazła więc podstaw prawnych ani merytorycznych do zmiany przedmiotowego orzeczenia w zakresie wysokości wymierzonej kary.

W przedstawionych wyżej okolicznościach, należało orzec jak w sentencji.

14.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 12 lutego 2007 r.** **DF/GKO – 4900-87/107/06/2821**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Alfred Beszterda
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryska
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 12 lutego 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie wniesione przez Pana Janusza B. – pełniącego w dacie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję likwidatora Przedsiębiorstwa Budowlano-Inżynieryjnego „B.” w likwidacji w M., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa z dnia 26 czerwca 2006 r., sygn. akt RKO-52/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Janusza B. winnym (cytat z orzeczenia): „umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 1 ustawy, stanowiącego również naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z obowiązującym w dacie popełnienia czynu art. 138 ust. 1 pkt 2 i 4 w związku z art. 37 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) – polegającego na niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków otrzymanych z Funduszu Skarbu Państwa, jak też przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. wydatkowaniu w okresie od 27.09.2005 roku do 21.10.2005 roku II transzy dotacji otrzymanej ze środków Funduszu Skarbu Państwa w kwocie 101.170,00 złotych na dokończenie likwidacji przedsiębiorstwa państwowego o nazwie: Przedsiębiorstwo Budowlano-Inżynieryjne „B.” w likwidacji w M., niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, a w szczególności niegodnie z wnioskiem o dofinansowanie z dnia 16.05.2005 r. i preliminarzem kosztów postępowania likwidacyjnego stanowiącym załącznik nr 2 do wyżej wymienionego wniosku, poprzez dokonanie przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami preliminarza dofinansowania na łączną kwotę 14.700,00 złotych bez akceptacji Dyrektora Delegatury Ministra Skarbu Państwa w K., faktycznie wydatkowanych w kwocie 13.500,00 złotych, w zakresie kwoty przeznaczonej na wynagrodzenie zespołu likwidacyjnego (wydatkowano kwotę wyższą o 7.000,00 złotych) oraz na wynagrodzenie likwidatora (wydatkowano kwotę wyższą o 6.500,00 złotych)”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary i obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust.1 pkt 2 ustawy,
- art. 135 ust. 1 w zw. z art. 149 ustawy

orzeka:

1. Uchyła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości.
2. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy umarza postępowanie wobec Obwinionego Janusza B. w sprawie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych ustaliła, co następuje:

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Pana Janusza B. – Likwidatora Przedsiębiorstwa Budowlano-Inżynieryjnego „B.” złożył do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa Dyrektor Generalny Ministerstwa Skarbu Państwa w dniu 10 stycznia 2006 r. Jak wynika z zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, Likwidator Przedsiębiorstwa Budowlano-Inżynieryjnego „B.” w likwidacji w M. zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa z wnioskiem o dofinansowanie prowadzonego procesu likwidacji wspomnianego Przedsiębiorstwa kwotą 271.170 zł w dniu 16 maja 2005 r. W dniu 18 maja 2005 r. wniosek Likwidatora został zaakceptowany przez Dyrektora Delegatury Ministra Skarbu Państwa w K. W/w kwotę dofinansowania przekazano w dwóch transzach. Rozliczenie I transzy dofinansowania w wysokości 170.000 zł nastąpiło zgodnie z obowiązującymi przepisami. Rozliczenie II transzy wykazało, że Likwidator dokonał przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami preliminarza dofinansowania na łączną kwotę 14.700 zł bez akceptacji Dyrektora Delegatury MSP w K., mimo, że był kilkakrotnie pisemnie informowany, iż jest niedopuszczalne dokonywanie przesunięć środków pieniężnych między poszczególnymi pozycjami preliminarza dofinansowania.

Wspomniane przesunięcia dotyczyły:

wynagrodzenia zespołu

likwidacyjnego	– zwiększenie kwoty	67 800 zł o 8 200 zł;
wynagrodzenie likwidatora	– zwiększenie kwoty	45 500 zł o 6 500 zł;
ZUS	– zmniejszenie kwoty	23 850 zł o 7 850 zł;
archiwizacji dokumentów	– zmniejszenie kwoty	90 000 zł o 4 600 zł;
kosztów administracyjnych	– zmniejszenie kwoty	5 000 zł o 2 250 zł.

Wyszczególnione wyżej przesunięcia dotyczyły kwoty 14.700 zł, z których faktycznie Likwidator wydatkował 13.500 zł – wynagrodzenie zespołu likwidacyjnego obejmowało ostatecznie kwotę o 1.200 zł mniejszą niż deklarowana przez Likwidatora kwota po dokonaniu przesunięć: z kwoty wynoszącej po przesunięciach 76.000 zł wydatkowano na wynagrodzenia zespołu likwidacyjnego 74.800 zł.

Jak wynika z zebranej dokumentacji Likwidator poinformował, że dokonał przesunięć w związku z przedłużającym się procesem likwidacji Przedsiębiorstwa.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego pismem z dnia 7 kwietnia 2006 r. złożył wniosek o uznanie Janusza B., pełniącego w dacie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję likwidatora Przedsiębiorstwa Budowlano-Inżynieryjnego „B.” w likwidacji w M., za winnego umyślnego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 9 pkt. 1 tej ustawy, stanowiącego również naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z obowiązującym w dacie popełnienia czynu art. 138 ust. 1 pkt 2 i 4 w związku z art. 37 ustawy z dnia 16 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.) polegającego na niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków otrzymanych z Funduszu Skarbu Państwa, jak też przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków – ze środków publicznych tj. wydatkowaniu w okresie od 27.09.2005 roku do 21.10.2005 roku II transzy dotacji otrzymanej ze środków Funduszu Skarbu Państwa w kwocie 101.170 złotych na dokończenie likwidacji przedsiębiorstwa państwowego o nazwie: Przedsiębiorstwo Budowlano-Inżynieryjne „B.” w likwidacji w M., niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, a w szczególności niezgodnie z wnioskiem o dofinansowanie z dnia 16.05.2005 r. i preliminarzem kosztów postępowania likwidacyjnego stanowiącym załącznik nr 2 do wyżej wymienionego wniosku, poprzez dokonanie przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami preliminarza dofinansowania na łączną kwotę 14.700 złotych bez akceptacji Dyrektora Delegatury Ministra Skarbu Państwa w K., faktycznie wydatkowanych w kwocie 13.500 złotych, w zakresie kwoty przeznaczonej na wynagrodzenie zespołu likwidacyjnego (wydatkowano kwotę wyższą o 7.000 złotych) oraz na wynagrodzenie likwidatora (wydatkowano kwotę wyższą o 6.500 złotych).

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych zwrócił się o ukaranie Obwinionego karą upomnienia oraz obciążenie go kosztami postępowania.

W ocenie Rzecznika zakres upoważnienia określony został w preliminarzu załączonym do wniosku z dnia 27.01.2005 roku. Określono przeznaczenie środków oraz ich wysokość. Środki te wydatkowane zostały niezgodnie z przeznaczeniem wskazanym w preliminarzu. Co do ustalenia zakresu pojęcia „wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem”, Rzecznik uważa, iż samo wykorzystanie środków nie jest terminem prawnym i przy jego definiowaniu należy posłużyć się wykładnią językową. Po-

zwala to na stwierdzenie, że wykorzystanie środków w rozumieniu ustawy o finansach publicznych następuje przede wszystkim przez ich wydatkowanie. W preliminarzu określono, na jaki cel środki mają zostać wydatkowane, co świadczy, że kryteria ich wydatkowania zostały ustalone i nie wyrażono zgody na ich zmianę.

Jak wynika z uzasadnienia Rzecznika do wniosku o ukaranie – Obwiniony w złożonych wyjaśnieniach nie kwestionował faktu wydatkowania przyznanych środków finansowych z Funduszu Skarbu Państwa w sposób odbiegający od ustalonego w preliminarzu do wniosku, wskazywał jedynie, iż preliminarz jak sama nazwa wskazuje, jest jedynie szacunkiem przyszłych wydatków wskazującym kierunek i cele wydatkowania – pokrywania wydatków. Wyjaśnił, iż kierunki i cele w rozliczeniu II transzy i złożonym aneksie nie zostały zmienione, a konieczność dokonania przesunięć wynikała z naruszenia przez Delegaturę Ministra Skarbu Państwa w K. art. 35 i 244 kpa, tj. nieterminowego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie procesu likwidacji. Zdaniem Obwinionego nie naruszył on dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji uznał, że Obwiniony wydatkując środki II transzy z Funduszu Skarbu Państwa przekroczył zakres upoważnienia do wydatków ze środków publicznych oraz wydatkował te środki niezgodnie z przeznaczeniem.

W uzasadnieniu Rzecznik podkreślił, iż wyjaśnienia Obwinionego nie dają podstawy do przyjęcia, że nie ponosi on winy za popełniony czyn. Obwiniony powinien z dochowaniem należytej staranności wypełnić swoje zadanie. Jego zdaniem okoliczności wskazywane przez Obwinionego nie mogą stanowić przesłanki zwalniającej od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik I instancji nie uwzględnił wniosku Obwinionego zawartego w piśmie z dnia 14 marca 2005 r. o przedstawienie (Rzecznikowi) przez Delegaturę Ministra Skarbu Państwa w K. dokumentów w postaci pism wskazanych w pkt 1-8 wyżej wymienionego pisma, gdyż większość wnioskowanych dokumentów zebrana została w toku postępowania wyjaśniającego i na ich podstawie Rzecznik ustalił stan faktyczny w sprawie. Nie uwzględniono także wniosku Obwinionego o przesłanie mu dokumentów będących podstawą wniosku o wszczęcie postępowania wyjaśniającego, gdyż wszystkie dane dotyczące wszczęcia postępowania – zdaniem Rzecznika – zostały zawarte w postanowieniu z dnia 8 marca 2006r. Ponadto Rzecznik uznał, iż brak jest podstawy prawnej do uwzględnienia wniosku Obwinionego w tym zakresie.

Przewodnicząca Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Skarbu Państwa pismem z dnia 24.04.2006 r. zarządziła przekazanie wniosku o ukaranie Obwinionemu, jednocześnie skierowała sprawę do rozpoznania na rozprawie.

Resortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 czerwca 2006 r., wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa w sprawie Pana Janusza B. w przedmiocie zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art.9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiącego również naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z obowiązującym w dacie popełnienia czynu art. 138 ust. 1 pkt 2 i 4 w związku z art. 37 ustawy z dnia 16 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15. poz. 148, z późn. zm.) – polegającego na niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków otrzymanych z Funduszu Skar-

bu Państwa, jak też przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych tj. wydatkowaniu w okresie od 27.09.2005 roku do 21.10.2005 roku II transzy dotacji otrzymanej ze środków Funduszu Skarbu Państwa w kwocie 101.170 złotych na dokończenie likwidacji przedsiębiorstwa państwowego o nazwie: Przedsiębiorstwo Budowlano-Inżynieryjne „B.” w likwidacji w M., niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, a w szczególności niezgodnie z wnioskiem o dofinansowanie z dnia 16.05.2005r., i preliminarzem kosztów postępowania likwidacyjnego stanowiącym załącznik nr 2 do wyżej wymienionego wniosku, poprzez dokonanie przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami preliminarza dofinansowania na łączną kwotę 14.700 złotych bez akceptacji Dyrektora Delegatury – Ministra Skarbu Państwa w K., faktycznie wydatkowanych w kwocie 13.500 złotych, w zakresie kwoty przeznaczonej na wynagrodzenie zespołu likwidacyjnego (wydatkowano kwotę wyższą o 7.000 złotych) oraz na wynagrodzenie likwidatora (wydatkowano kwotę wyższą o 6.500 złotych) uznała Obwinionego winnym popełnienia zarzucanego mu czynu i odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu wydanego orzeczenia Resortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa podkreśliła, iż ze zgromadzonego materiału dowodowego jak też wyjaśnień Obwinionego wynika, że wniosek o dofinansowanie procesu likwidacji Przedsiębiorstwa „B.” wraz z preliminarzem wydatków złożony został przez Obwinionego dnia 16.05.2005 r. Środki finansowe stanowiące II transzę dofinansowania zostały przekazane dnia 28.09.2005 r.

Zdaniem Resortowej Komisji Orzekającej nie jest sporne, iż w okresie po otrzymaniu II transzy środków finansowych Obwiniony wydatkował część otrzymanych środków niezgodnie z preliminarzem. Resortowa Komisja Orzekająca przypisuje pojęciu „preliminarz” funkcję planu finansowego. Podkreśla, iż preliminarz może być dokumentem o różnym, także niskim, stopniu szczególności, jednakże z chwilą, gdy zostanie on złożony podmiotowi udzielającemu dofinansowania i niejako zatwierdzony, a następnie na jego podstawie udzielone zostanie dofinansowanie charakter prawny tego dokumentu ulega zasadniczej zmianie. Po udzieleniu dofinansowania otrzymujący dofinansowanie jest związany celem, na który dofinansowanie to zostało przyznane mimo tego, iż cel ten ustalony został na podstawie wniosku przedstawionego przez otrzymującego dofinansowanie.

Resortowa Komisja Orzekająca podkreśliła również, iż zgodnie z § 4 ust. 3 załącznika do obowiązującego w dacie udzielania dofinansowania Zarządzenia nr 30 Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 września 2002 r. w sprawie instrukcji określającej zasady i tryb postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa i Delegatur Ministra Skarbu Państwa w procesie ewidencji wpływów wydatkowania oraz rozliczania wydatkowanych środków finansowych Funduszu Skarbu Państwa na dofinansowanie procesów likwidacji lub uzupełniania brakujących środków na pokrycie środków upadłości przedsiębiorstw państwowych i spółek, w których Skarb Państwa jest akcjonariuszem lub współnikiem – wnioski o dofinansowanie rozpatrywane były przez komórki organizacyjne Ministerstwa Skarbu Państwa lub Delegatur Ministra po przedłożeniu przez likwidatorów, syndyków oraz organy założycielskie dokumentów wymienionych we wzorach wniosków stanowiących załączniki Nr 1 i Nr 3 do instrukcji.

Resortowa Komisja Orzekająca zaznacza, iż – zgodnie z § 5 pkt 1 i 2 ww. załącznika – Delegatury MSP rozpatrują wnioski o dofinansowanie procesów likwidacji oraz wydają opinię merytoryczną zawierającą uzasadnienie zasadności i celowości przyznania środków finansowych oraz wyrażają stanowisko, co do wnioskowanych przez likwidatorów, terminów i wysokości kwot do przekazania na dofinansowanie. Dokumentem wymienionym we wzorach wniosków stanowiących załączniki Nr 1 i Nr 3 do instrukcji jest m.in. preliminarz wydatków.

Uwzględniając powyższe uznano, iż przy ocenie merytorycznej wniosku o dofinansowanie brany był pod uwagę preliminarz wydatków. Tym samym w ocenie Resortowej Komisji Orzekającej niedozwolona była samowolna zmiana preliminarza wydatków.

Orzekając o karze Resortowa Komisja Orzekająca zaznaczyła, iż II transza dofinansowania przekazana została z opóźnieniem, biorąc pod uwagę termin złożenia wniosku oraz planowany termin zakończenia likwidacji. Wzięto pod uwagę okoliczność, iż nadmierne wydłużanie okresu likwidacji pociągnęłoby za sobą dodatkowe koszty. Resortowa Komisja Orzekająca uznała zatem, iż działania Obwinionego, chociaż stanowiące naruszenie prawa zapobiegły większym stratom finansowym, które niewątpliwie spowodowane zostałyby przedłużonym procesem likwidacji Przedsiębiorstwa „B.”.

W tej sytuacji, Resortowa Komisja Orzekająca uznała, że w sprawie zachodzą przesłanki wynikające z przepisu art. 36 ust 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i postanowiła odstąpić od wymierzenia Obwinionemu kary za przypisany czyn.

Janusz B. pismem z dnia 7 sierpnia 2006 złożył odwołanie za pośrednictwem Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. W odwołaniu wnosi o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zakresie uznania go winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych i obciążenia kosztami postępowania. W uzasadnieniu Obwiniony podnosi iż:

- 1) Przedsiębiorstwo Budownictwa Inżynieryjnego „B.” w M. było przedsiębiorstwem państwowym w którym to zasady prowadzenia finansów określa ustawa o „rachunkowości” a nie ustawa o finansach publicznych”;
- 2) dotacja została udzielona przedsiębiorstwu państwowemu. Rozliczenie zostało dokonane. Wydatkowane środki nie przekraczały wartości dotacji a nawet zwrócono z II transzy dotacji kwotę 11.233,18 zł na konto Ministerstwa Skarbu Państwa;
- 3) nie zgadza się z poglądem Resortowej Komisji Orzekającej, że środki były rozdysponowane niezgodnie z przeznaczeniem;
- 4) uważa, że środki zostały wydatkowane zgodnie z kierunkami określonymi w preliminarzu do wniosku;
- 5) preliminarz jak sama nazwa wskazuje jest jedynie szacunkiem przyszłych wydatków wskazującym kierunki i cele wydatkowania – pokrywanie przewidywanych wydatków;
- 6) kierunki i cele w rozliczeniu II transzy nie zostały zmienione i w tym zakresie nie naruszono dyscypliny finansów publicznych;
- 7) konieczność dokonania przesunięć między pozycjami w stosunku do preliminarza wynikała z nieterminowego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie procesu likwi-

dacji przez Delegaturę Ministra Skarbu Państwa w K. (pismo z dnia 27.01.2005 aneks był złożony 16.05.2005);

- 8) konieczność dokonania przesunięć i uzasadnienie tych przesunięć sygnalizowane było przez Obwinionego w piśmie przewodnim do aneksu z 16.05.2005. Resortowa Komisja Orzekająca nie rozpatrzyła tych dokumentów;
- 9) Resortowa Komisja Orzekająca nie zapoznała się lub nie miała możliwości zapoznania się ze wszystkimi dokumentami, o których zapoznanie wnioskował Obwiniony w piśmie z dnia 14.03.2006. Obwiniony podkreślił również, iż nie otrzymał wszystkich dokumentów, o które wnioskował w ww. piśmie. W świetle tych wyjaśnień i dokumentów Obwiniony uważa za niezasadne orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej.

Główna Komisja Orzekająca rozpatrując sprawę zważyła, co następuje:

Powoływanie się w zaskarżonym orzeczeniu na uchylone z dniem 1 lipca 2005 r. przepisy art. 138 ustawy o finansach publicznych skłoniło GKO do podkreślenia, że niniejsza sprawa – stosownie do art. 24 ustawy o odpowiedzialności z naruszenie dyscypliny finansów publicznych – rozpoznawana jest według regulacji obowiązujących w momencie popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu. Według zarzutu wydatkował on w sposób nieuprawniony kwoty II transzy dotacji w czasie od 27 września do 21 października 2005 roku. Nie ulega więc wątpliwości, że stosować można w tej sprawie wyłącznie przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązującej od 1 lipca 2005 r.

Zdaniem GKO w niniejszej sprawie jedną z przyczyn doprowadzających do naruszenia prawa były zmiany obowiązującego prawa. Od 1 stycznia 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 listopada 2004r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw. Ustawą tą wprowadzone zostały zmiany w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996r. o komercjalizacji i prywatyzacji m.in. w zakresie art.56. Z dniem 1 stycznia 2005 utworzono Funduszu Skarbu Państwa. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej tego funduszu zostały uregulowane dopiero w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 lipca 2005 r. (Dz. U. nr 138, poz. 1162), które weszło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (10 sierpnia 2005). Zmieniony stan prawny wpływał zdaniem GKO na sposób procedowania Delegatury Ministra Skarbu Państwa w zakresie rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie procesów likwidacyjnych. Wniosek o dofinansowanie procesu likwidacji złożony 27 stycznia 2005 r. aneks do wniosku został złożony w dniu 16 maja 2005r. Środki finansowe przekazano odpowiednio w czerwcu i we wrześniu 2005r. Zostały więc przekazane z opóźnieniem, biorąc pod uwagę termin złożenia wniosku oraz planowany termin zakończenia likwidacji.

Janusz B. działając jako Likwidator Przedsiębiorstwa Budowlano– Inżynieryjnego "B." w likwidacji w M. doprowadził do likwidacji roszczeń, które powstały w związku z przedłużającym się procesem likwidacji Przedsiębiorstwa. Jak wynika z akt sprawy majątek przedsiębiorstwa postawionego w stan likwidacji nie mógł być wykorzystany dla celów finansowania kosztów likwidacji, ponieważ już w chwili otwarcia likwidacji był w całości zajęty przez komornika na rzecz wierzycieli. Ponadto początkowo termin zakończenia likwidacji ustalony był na dzień 31 maja 2005r. a następnie Zarządzeniem Wojewody został wyznaczony nowy termin zakończenia likwidacji wraz z działaniami polikwidacyjnymi. GKO zwróciła uwagę na fakt, iż przedłużenie okresu likwidacji, a co za tym idzie zwiększonych kosztów, było związane z brakiem

środków na pokrycie kosztów likwidacji. Pierwsza transza dofinansowania przekazana została w czerwcu 2005r. druga transza dofinansowania była przekazana w dniu 27 września 2005 r. Główna Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę, że dalsze przedłużanie okresu likwidacji niewątpliwie pociągnęłoby za sobą dodatkowe koszty. GKO podzieliła opinię Komisji Orzekającej I instancji, że działania Obwinionego zapobiegły większym stratom finansowym, które powstałyby w wyniku przedłużonego procesu likwidacji przedsiębiorstwa.

Przy ocenie sposobu i okoliczności przekroczenia obowiązków ciężących na sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy brać pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych towarzyszących temu naruszeniu. Ocena ta wskazuje – zdaniem GKO – że Obwiniony popełnił zarzucony mu czyn z zamiarem ewentualnym. Kierował się jednak szczególnymi pobudkami.

GKO rozważyła następnie skutki ocenianego naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych. GKO – rozważając, w granicach art.28 ust.2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, okoliczności jakie należy uwzględnić przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia: to jest: wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, skutki naruszenia – uznała, iż stopień szkodliwości tego naruszenia jest znikomy.

Obwiniony przed GKO wykazywał, że – jego zdaniem – nie spowodował żadnej szkody dla finansów publicznych. Analiza ustawowych okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie skutków naruszenia dla stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych, wskazuje, że na względzie należy mieć przede wszystkim uszczerbek w dobrach materialnych jednostki sektora finansów publicznych. Ustawa nakazuje bowiem uwzględnić, w zależności od czynu, którego postępowanie dotyczy, wysokość uszczuplonych środków publicznych, kwotę środków publicznych niewpłaconych lub niezwróconych na właściwy rachunek budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem albo niezgodnie z przeznaczeniem, wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem oraz kwotę odsetek, kar i opłat zapłaconych wskutek zwłoki w opłaceniu należności. Okoliczności te mają jednak charakter przykładowy i jakkolwiek stanowią istotną wskazówkę interpretacyjną przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych, to jednak dopuszczalne jest uwzględnienie także innych przesłanek. „Szkodliwości dla finansów publicznych nie można utożsamiać wyłącznie ze stratami finansowymi ponoszonymi przez jednostkę. Potwierdza to chociażby katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, gdzie znajduje się szereg czynów, z popełnieniem których nie mogą łączyć się żadne skutki finansowe” (orzeczenie GKO z dnia 29 lipca 2004 r., DF/GKO/Odw.-39/56/2004/595).

Rozważając tę kwestię GKO doszła do wniosku, że szkodliwość czynu przypisywanego Obwinionemu polega na formalnym uchybieniu zasadom wykorzystywania środków publicznych na przewidziane z góry cele. Nikt w postępowaniu nie twierdził, że dokonane przez niego wydatki były niecelowe. Można więc zasadnie stwierdzić, że – nie bagatelizując wagi naruszonych obowiązków – sposób i okoliczności ich naruszenia wskazują na znikomą szkodliwość ocenianego czynu dla finansów publicznych.

Konsekwencją znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych jest niedochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 28 ustawy), jednakże ustawodawca uznał, że ze względu na popełnienie przez sprawcę czynu wypełniającego ustawowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych sprawca nie może być uniewinniony, ale postępowanie prowadzone w sprawie o to naruszenie ulega umorzeniu.

Orzeczono więc jak w sentencji.

15.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 8 marca 2007 r.** **DF/GKO-4900-98/118/06/3362**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Elżbieta Gnatowska
	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO</i>	Jan Pyrcak
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 8 marca 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Pana Wojciecha Z. – burmistrza Miasta i Gminy Ś.W., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 12 października 2006 r., sygn. akt: 0965-DB/101/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Wojciecha Z. (cyt.): „winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na nieustaleniu i niedochodzeniu w okresie od 03.12.2004 r. do dnia wniesienia wniosku o ukaranie, należności wynikającej z postanowień § 11 pkt 1 umowy z dnia 11.08.2004 r. oraz § 9 pkt 1 umowy z dnia 01.10.2004 r. (umowy dotyczącej realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa budynku biurowego na lokale socjalne na ul. B., tj. nienaliczaniu i niedochodzeniu kary umownej za nieterminowe wykonanie robót budowlanych, w łącznej kwocie 17.524,24 zł, co stanowiło naruszenie art. 92 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie popełnienia czynu z art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).”

Za przypisany Obwinionemu Wojciechowi Z. czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 1, ust 3 ustawy

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i uniewinnia Obwinionego Wojciecha Z. od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie popełnienia czynu z art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w sprawie Obwinionego ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy RIO w P., o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Pana Wojciecha Z., zatrudnionego w czasie popełnienia czynu oraz obecnie na stanowisku Burmistrza Miasta Ś.W., złożył w dniu 6 grudnia 2005 r. Pan Mieczysław K. Prezes RIO w P.

W wyniku przeprowadzonej w dniach 23.05. – 29.07.2005 r. kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta i Gminy Ś.W. obejmującej rok budżetowy 2004, (zakończonych podpisaniem w dniu 5.09.2005 r. protokołu kontroli) ustalono, co następuje.

Kontrola dokumentacji związanej z realizacją i finansowaniem zadania inwestycyjnego pn. "Przebudowa budynku biurowego na lokale socjalne na ul. B. ustalono, że Zamawiający nie naliczył kary umownej za nieterminowe wykonanie robót budowlanych w łącznej kwocie 17.525,24 zł, co było niezgodne z postanowieniami § 11, pkt. 1 umowy z dnia 11.08.2004 r. oraz § 9 pkt. 1 umowy z dnia 1.10.2004 r. Tym samym naruszył dyscyplinę finansów publicznych, w zakresie określonym w art. 5 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), a w czasie zarzucanego naruszenia art. 138 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) poprzez nieustalenie i niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego, w kwocie 17.525,24 zł.

W dniu 11.08.2004 r. między Gminą Ś.W. (Zamawiający) reprezentowaną przez Pana Wojciecha Z. Burmistrza Miasta, a Przedsiębiorstwem Usług Budowlanych i In-

stalacyjnych F.-B. (Wykonawca) reprezentowanym przez właściciela Pana Czesława F. zawarta została umowa na przebudowę budynku biurowego na lokale socjalne na kwotę brutto 355.411,45 zł, z terminem wykonania do dnia 15.11.2004 r.

W dniu 1.10.2004 r. zawarta została umowa pomiędzy ww. Zamawiającym i Wykonawcą na wykonanie robót dodatkowych będących kontynuacją prac objętych umową z 11.08.2004 r. na przebudowę budynku biurowego na lokale socjalne na kwotę 34.038,23 zł z terminem wykonania do 15.11.2004 r. W obu tych umowach zawarte zostały między innymi zapisy wprowadzające kary pieniężne za każdy dzień zwłoki: w oddaniu robót (0,3%), terminu usunięcia wad (0,5%) oraz zapis, że zmiany postanowień umowy mogą być dokonywane wyłącznie w drodze pisemnej (aneks) pod rygorem nieważności.

W dniu 8.11.2004 r. sporządzona została notatka służbowa, dotycząca przeglądu budowy w zakresie prac związanych z adaptacją budynku, w której stwierdzono między innymi konieczność wykonania szpachlowania gipsowego ścian wewnętrznych oraz zmianę sposobu wentylacji budynku. Wartość tych prac miała być określona w oparciu o przedstawione kosztorysy zamiennie. Jednocześnie w notatce ustalono nowy termin odbioru prac, wynikających z zawartych uprzednio umów oraz wynikających z notatki, na dzień 4.12.2004 r. Notatkę podpisali Pan Wojciech Z., Pan Czesław F. oraz Pan Włodzimierz S. Naczelnik Wydziału Inwestycji i zamówień Urzędu Miejskiego w Ś.W.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. postanowieniem z dnia 28.07.2004 r. wszczął wobec Pana Z. postępowanie wyjaśniające, a następnie po jego zakończeniu w dniu 1.09.2004 r., wystąpił do Przewodniczącej Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w P. z wnioskiem o ukaranie Wojciecha Z. karą upomnienia.

Rzecznik we wniosku stwierdził, że Wojciech Z. nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w zakresie określonym w art. 138 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz obecnie art. 5 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nieustaleniu i niedochodzeniu w okresie od dnia 3.12.2004 r. do dnia wniesienia niniejszego wniosku o ukaranie, należności wynikających z postanowień § 11 pkt 1 umowy z dnia 11.08.2004 r. oraz § 9 pkt 1 umowy z dnia 1.10.2004 r., tj. nienaliczeniu i niedochodzeniu kary umownej w łącznej wysokości 17.525,24 zł za nieterminowe wykonanie robót budowlanych. Przedmiotowe zaniechanie stanowi również naruszenie art. 92 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. rozpatrywała przedmiotową sprawę na rozprawie w dniu 12 października 2006 r., przy udziale stron, przeciwko Panu Wojciechowi Z. pełniącemu w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Burmistrza Miasta i Gminy Ś.W. obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, a w czasie zarzucanego naruszenia określonego w art. 138 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegające na nieustaleniu i niedochodzeniu w okresie od 3.12.2004 r. do dnia wniesienia wniosku o ukaranie, należności wynikającej z postanowień § 11 umowy z dnia 11.08.2004 r. oraz § 9 pkt.1 umowy z dnia 1.10.2004 r.,

dotyczących realizacji zadania inwestycyjnego „Przebudowa budynku biurowego na lokale socjalne na ul. B., tj. nienaliczeniu i niedochodzeniu kary umownej za nieterminowe wykonanie robót budowlanych w łącznej kwocie 17.525,24 zł, co stanowi naruszenie art. 92 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych.

Komisja w orzeczeniu uznała obwinionego Pana Wojciecha Z. winnym nieumyślnego popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stanowiącego naruszenie art. 92 pkt. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i tym samym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie popełnienia czynu – art. 138 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 594, Nr 96, poz. 874, Nr 166, poz. 1611, Nr 189, poz. 1851 i z 2004 r. Nr 19, poz. 177, Nr 93, poz. 890, Nr 121, poz. 1264, Nr 123, poz. 1291, Nr 210, poz. 2135) i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wymierzyła obwinionemu karę upomnienia oraz na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. komisja obciążyła obwinionego kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

Komisja uznała zebrane dowody za w pełni wiarygodne, wzajemnie spójne i pozwalające w sposób bezsporny ustalić stan faktyczny w sprawie, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Sporządzona w dniu 8.11.2004 r. notatka określała dodatkowe prace do wykonania, zmianę terminu zakończenia prac na dzień 4.12.2004 r. oraz stwierdzenie dotyczące niesporządzania aneksu do umowy zasadniczej. Obwiniony w wyjaśnieniach stwierdził, że nie przeprowadzono żadnych konsultacji prawnych i dlatego podjęto decyzję o niezmiennianiu umów z 11.08 oraz 1.10.2004 r. Komisja stwierdziła, że obwiniony miał możliwość uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez uzyskanie opinii prawnych, lub też zawarcie aneksu do umów.

Zawarte umowy w sposób jednoznaczny określały obowiązek zmian warunków umów w formie aneksów pisemnych oraz wymóg kar pieniężnych za każdy dzień zwłoki.

Obwiniony stwierdził, że nie uznał za zasadne ustalenie i dochodzenie kar umownych, a nawet ewentualne próby uczynienia tego byłoby skazane na niepowodzenie przed sądem.

Komisja stwierdziła że naruszenie dyscypliny finansów publicznych popełniono w sposób nieumyślny.

Pan Wojciech Z. w dniu 21.11.2006 r. wniósł do Głównej Komisji Orzekającej odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w P., w którym wnioskuje o uniewinnienie, „tj. wydanie orzeczenia na korzyść obwinionego”.

W uzasadnieniu do odwołania obwiniony stwierdził, że, w jego ocenie, Komisja Orzekająca I instancji dopuściła się następujących uchybień.

1. Komisja pominęła istotne elementy notatki służbowej z dnia 8.11.2004 r. W notatce tej oprócz stwierdzenia „Wykonawca F.-B. wyraził zgodę na wykonanie ww. robót pod warunkiem przesunięcia terminu zakończenia robót na 4.12.2004 r.” jest również zapis stwierdzający, że „Notatka służbowa z dnia 20.09.2004 r., określająca termin odbioru ostatecznego, traci ważność co do pkt-u określającego termin odbioru”. W notatce tej warunek postawiony przez wykonawcę znalazł akceptację

zamawiającego i tym samym strony zawartych umów ustaliły nowy termin odbioru na dzień 4.12.2004 r. W uzasadnieniu do orzeczenia Komisja uznała notatkę za „w pełni wiarygodną wzajemnie spójną z innymi dowodami, lecz pominęła jej istotną część, tj. przesunięcie terminu na dzień 4.12.2004 r.

2. Komisja prawidłowo uznała, że należy badać zgodny zamiar stron oraz, że nie można opierać się na tytule dokumentu, sam fakt nazwania czegoś notatką nie przesądza tego, że nie jest to umowa (aneks). Notatka zawierała istotne elementy aneksu i została sporządzona i podpisana przez osoby uprawnione do składania oświadczeń woli w tym przedmiocie (zawierających umowy z 11.08.2004 r. i 1.10.2004 r.) i co prawda nie była aneksem, ale taka niewłaściwa forma i nazwa nie może stanowić podstawy zarzutu stawianego obwinionemu, ale może jedynie stanowić „o braku doświadczenia i profesjonalizmu naczelnika Wydziału Inwestycji i Zamówień Urzędu Miejskiego”. Złożony wniosek o przeprowadzenie dowodu z wyjaśnień ww. świadka został przez Komisję oddalony.

Obwiniony stwierdził, że pominięcie tych wyjaśnień i nieprzeprowadzenie wnioskowanego dowodu w sposób istotny wpłynęło na błędne ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego, będącego podstawą orzeczenia Komisji.

3. W przedstawionych wyżej okolicznościach naliczenie i dochodzenie kary umownej od wykonawcy skazane byłoby na niepowodzenie i wiązałoby się z poniesieniem przez Gminę dodatkowych kosztów. Zachowanie przez obwinionego ostrożności i staranności w sprawie zapewniło, że działania te nie miały negatywnego wpływu na finanse publiczne, gdyż uniknięto poniesienia kosztów sądowych.
4. Zebrany materiał dowodowy nie pozwalał na stwierdzenie, że bezsporne jest, iż prawidłowo wykonany przedmiot umów z dnia 11.08.2004 r. i 1.10.2004 r. został wykonany z opóźnieniem. Został on wykonany w terminie ustalonym przez strony w notatce z dnia 8.11.2004 r. W notatce tej wykonawca postawił warunek przesunięcia robót na dzień 4.12.2004 r. i został on zaakceptowany przez strony umów. Tym samym wykonawca w toku realizacji umów wystąpił o ich przedłużenie. Nie można zarzucać obwinionemu, że bez jakiegokolwiek wniosku wykonawcy przedłużył termin wykonania umów i w konsekwencji zaniechał naliczenia i dochodzenia kar umownych.

W trakcie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w dniu 8 marca 2007 r. Pełnomocnik Obwinionego podtrzymał stanowisko przedstawione przez Obwinionego w odwołaniu do GKO. Uczestniczący w rozprawie Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia w mocy.

GKO, rozpoznając wniesione odwołanie, stwierdziła, co następuje.

Odwołanie dotyczy orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 12.10.2006 r., którym uznano Wojciecha Z. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powyższe powoduje, że GKO nie rozpatrywała tej sprawy w aspekcie zgodności zachowania się obwinionego z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych.

Analizując zgromadzony materiał dowodowy, uzasadnienie orzeczenia RKO oraz odwołanie Obwinionego – GKO podzieliła pogląd RKO, że przy dokonywaniu oceny

prawnej i merytorycznej notatki z dnia 8.11.2006 r., w zakresie uznania lub nieuznania notatki za formalny aneks do umowy – nie można opierać się na tytule (nazwie) dokumentu. RKO stwierdziła, że sam fakt nazwania dokumentu notatką nie przesądza, czy jest to aneks do umowy, ponieważ w tym względzie, zgodnie z art. 65 § 2 Kodeksu cywilnego, należy badać przede wszystkim zgodny zamiar stron. GKO podzieliła tym samym także, pogląd Obwinionego zawarty w odwołaniu.

Natomiast GKO nie podzieliła argumentacji Komisji Orzekającej I instancji, zgodnie z którą notatkę z dnia 8.11.2004 r., należy traktować jako element negocjacji, swoisty protokół negocjacji.

Główna Komisja Orzekająca stwierdza jednoznacznie, że dokument sporządzony w dniu 8.11.2004 r. – nazwany w tytule notatką, jest aneksem do zawartych w dniach 11.08.2004 r. i 1.10.2004 r. umów, ponieważ spełnia zarówno wymogi formalne – zawarte odpowiednio w § 16 i § 13 tych umów – jak i wymogi o charakterze merytorycznym.

Dokument pod nazwą notatka sporządzony został niewątpliwie w formie pisemnej, co jest zgodne ze stosownymi zapisami w tych umowach. Dokument ten, zawiera zapis zgodnych oświadczeń woli stron, które zawarły te umowy, co do terminu wykonania prac dodatkowych i tym samym ustalenia również nowego terminu wykonania całości prac do dnia 4.12.2004 r. Uzyskano również pełną zgodność co do wysokości kosztów, które ponieść miał Zamawiający za wykonanie tych dodatkowych prac.

Tym samym GKO przyjęła, że nie ma znaczenia prawnego fakt zatytułowania tego dokumentu „Notatka” i uznała, że spełnia on wszystkie wymogi aneksu do umowy i tak powinien być traktowany. Zwrócić także należy uwagę, że słowo „aneks” nie ma ustawowej definicji. Nie ma też żadnych przepisów określających wymogi co do jego formy.

GKO zwróciła również uwagę na inne istotne okoliczności, które mają znaczenie w sprawie, a które zdaniem Komisji nie zostały dostrzeżone i właściwie ocenione przez RKO.

Dokument pod nazwą notatka sporządzony został w dniu 8.11.2004 r. a więc przed terminem zakończenia prac określonym w zawartych uprzednio umowach, tj. dniem 15.11.2004 r. Przedmiotem tego dokumentu było wykonanie dodatkowych prac, które z jednej strony nie mogły być przewidziane, ani w terminie opracowywania dokumentacji przetargowej, ani w terminach zawierania umów, a z drugiej strony poprawiały funkcjonalność, użyteczność i estetykę budynku i lokali. Ponadto należy stwierdzić, że wykonanie dodatkowych prac było korzystne zarówno dla Zleceniodawcy, jak i dla przyszłych mieszkańców tych lokali.

GKO uwzględniła również przyjęty na posiedzeniu – przedstawiony przez pełnomocnika Obwinionego nowy dowód, w postaci notatki służbowej z dnia 19.11.2004 r. podpisanej przez strony umów 11.08 i 1.10.2004 r., w której przedstawiono rozliczenie per dodatkowych robót, wykonywanych na podstawie notatki w dniu 8.11.2004 r. oraz prac niewykonanych, z uwagi na zmianę systemu wentylacji. Z rozliczenia dokonanego per saldo wynika, że wykonawca powinien obciążyć zleceniodawcę kwotą 182,70 zł. Z uwagi na wielkość tej kwoty wykonawca uznał za celowe odstąpić od naliczenia tej kwoty.

Tym samym, określone w notatce z dnia 8.11.2004 r. dodatkowe prace, nie spowodowały zwiększenia wydatków tego przedsięwzięcia.

Uznanie przez GKO dokument z dnia 8.11.2004 r. zatytułowanego „Notatka” za aneks do zawartych uprzednio umów, spowodowało bezprzedmiotowość zarzucanego przez RKO Obwinionemu Wojciechowi Z. czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Mając powyższe na uwadze, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

16.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 12 marca 2007 r.** **DF/GKO-4900-95/115/06/3253**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 12 marca 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry – odwołanie wniesione przez Panią Wandę M. – była zastępcę dyrektora – główną księgową Gospodarstwa Pomocniczego Komendy Policji „K.”, od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 października 2006 r., sygn. akt: DKSİW-K/36/8/24/06.

Pani Wandzie M. zarzucono naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że “nie zapłaciła zobowiązania za druk Nr 27 „Gazety” w sierpniu 2004 r., co spowodowało zapłatę odsetek i kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 4.418,06 zł”.

W sentencji zaskarżonego orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinioną Wandę M. winną (cyt. z sentencji orzeczenia) „nieumyślnego popełnienia zarzucanego jej czynu, polegającego na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Gospodarstwie Pomocniczym „K.”, tj. o czyn określony w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Za przypisany czyn Resortowa Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy,

orzeka:

Uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Resortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

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

W dniu 10 maja 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych (Rzecznik) właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Resortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji (RKO) wniósł wniosek o ukaranie Pani Wandy M. pełniącej do dnia 10 czerwca 2005 r. funkcję zastępcy dyrektora-głównego księgowego Gospodarstwa Pomocniczego Komendy Policji „K.” – odpowiedzialnej za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na nieopłaceniu w sierpniu 2004 r. zobowiązania za druk Nr 27 „Gazety”, co spowodowało opłacenie odsetek i kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 4.418,06 PLN. Rzecznik wnioskował wymierzenie Obwinionej kary upomnienia.

Czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), obowiązującej w czasie, kiedy czyn popełniono. Aktualnie, po wejściu w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) czyn ten stanowi naruszenie art. 16 ust. 1 tej ustawy.

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożyła dyrektor Gospodarstwa Pomocniczego (w aktach sprawy brak jest dokumentu zawiadomienia), informując Rzecznika o zaniechaniu zapłaty przez Panią Wandę M., faktury nr 48/08/04 z dnia 02.08.2004 r. w wysokości 14.823,00 PLN, co spowodowało nakaz zapłaty, w sądowym postępowaniu upominawczym, kwoty głównej faktury oraz kosztów procesowych w wysokości 2.699,40 PLN i odsetek w kwocie 1718,66 PLN.

Rzecznik, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, ustalił następujący stan faktyczny i prawny.

Na podstawie decyzji Nr 294/00 Komendanta Policji z dnia 29 grudnia 2000 r., Gospodarstwo Pomocnicze było uprawnione do prowadzenia działalności poligraficznej i kolportażu „Gazety”. Zasady współdziałania zostały uszczegółowione w porozumieniu podpisanym przez strony w dniu 15 stycznia 2004 r., na mocy którego koszty poniesione przez Gospodarstwo Pomocnicze na tę działalność były refundowane przez Komendę Policji.

Druk „Gazety”, Gospodarstwo Pomocnicze zleciło drukarni „E.” Sp. z o.o., na podstawie umowy zawartej w dniu 9 sierpnia 2003 r. Umowa ta przewidywała, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach drukarnia, za zgodą wydawcy, tj. Gospodarstwa Pomocniczego może powierzyć podwykonawcy druk jednego lub kilku wydań Gazety.

W dniu 7 września 2004 r. Gospodarstwo Pomocnicze otrzymało fakturę wystawioną przez Fundację D.K. za druk Nr 27 „Gazety”, mimo iż nikt w jego imieniu nie wyraził zgody na powierzenie usługi podwykonawcy, ani też nie zlecił Fundacji

tego zadania. Faktycznie zlecenie wykonania druku przez Fundację D.K. wystawiła i podpisała (bez porozumienia z Gospodarstwem Pomocniczym) zastępca redaktora naczelnego „Gazety”. Redakcja (redaktor naczelna i pracownik redakcji) potwierdziła też fakt faktycznego wykonania usługi.

Wobec braku właściwych dokumentów zlecenia usługi druku, zastępca dyrektora główna księgowa Pani Wanda M. odmówiła opłacenia faktury, informując o tym dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego. Następnie dyrektor w specjalnej notatce zawiadomił dyrektora Biura Logistyki Komendy Policji o tym, że nie może uiścić zapłaty ze względów formalno-prawnych i finansowych. Ponadto wskazał, że koszt wydania Nr 27 „Gazety” jest bardzo wysoki, równy kosztowi wydania trzech numerów w drukarni, z którą Gospodarstwo Pomocnicze ma podpisaną umowę.

W celu pełnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, Rzecznik zbadał dokumentację przekazaną przez Komendę Policji, z której wynika, że kierownictwo Gospodarstwa Pomocniczego prowadziło liczne rozmowy z jednostką nadrzędną na temat wydania Nr 27 „Gazety”, w tym dotyczących płatności. Decyzja tej jednostki była następująca: mimo nieprawidłowości związanych ze zleceniem druku Fundacji D.K., wydawca (Gospodarstwo Pomocnicze) powinien jak najszybciej rozliczyć druk, gdyż roszczenie drukarni o zapłatę wykonanej usługi jest zasadne.

Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik uznał, że do wydawcy (Gospodarstwa Pomocniczego) należał wybór formy i drogi załatwienia formalności związanych z dokumentacją na opłacenie faktury. Oceniając zakres obowiązków osób funkcyjnych Gospodarstwa Pomocniczego, Rzecznik wskazał, że to Pani Wanda M. ponosi odpowiedzialność za całokształt gospodarki finansowej i powinna podjąć działania, które doprowadziłyby do sporządzenia dokumentacji, pozwalającej na opłacenie faktury Fundacji D.K. za druk Nr 27 „Gazety”. Odmowa zapłaty tej faktury, a jednocześnie wystawienie faktury nr 151/31/0/2004 na rzecz Komendy Policji za 6100 egz. nr 27 „Gazety”, z przeznaczeniem dla jednostek policji wszystkich szczebli oraz przyjmowanie opłat za reklamy zamieszczone w tej Gazecie wskazują, że Pani Wanda M. nie łączyła ze sobą dwóch zdarzeń. Mimo, że druk Gazety był prawie trzykrotnie droższy od druku innych numerów, to zyski z tego numeru wynikające z reklam pozwalały pokryć koszt druku. Z jednej strony niewątpliwie warta podkreślenia dbałość o porządek w dokumentacji finansowej, jak podkreśla Rzecznik, z drugiej strony brak skutecznych działań umożliwiających rozwiązanie sytuacji, doprowadziły do zwłoki w uregulowaniu zobowiązania. Fundacja D.K. w sądowym postępowaniu upominawczym uzyskała nakaz płatniczy zapłaty przez Gospodarstwo Pomocnicze faktury wraz kosztami procesowymi i odsetkami. W dniu 11 lipca 2005 r. Gospodarstwo Pomocnicze uregulowało należność główną, a w dniu 29 sierpnia 2005 r. koszty procesowe i odsetki.

Brak właściwych działań ze strony Pani Wandy M. doprowadził w konsekwencji do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Gospodarstwie Pomocniczym w postaci niewykonania zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem była zapłata odsetek i opłat, czyli realizacja czynu opisanego w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik ponadto ustalił, że Obwiniona podczas swojej długoletniej kariery zawodowej nie była karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozprawa przed RKO odbyła się w dniu 6 października 2006 r. Komisja uznała Panią Wandę M. winną nieumyślnego popełnienia zarzucanego jej przez Rzecznika

czynu i wymierzyła karę upomnienia, a także obciążyła kosztami postępowania w kwocie 197,72 PLN.

RKO uznała zachowanie Obwinionej w kwestii odmowy płatności w chwili otrzymania faktury za w pełni uzasadnione. Jednakże Obwiniona nie była w swoich działaniach konsekwentna, gdyż ujęła fakturę w księgach rachunkowych, tym samym sankcjonując roszczenie Fundacji D.K. w stosunku do Gospodarstwa Pomocniczego. Ponadto przyjęła kwoty z tytułu reklam zamieszczonych w Nr 27 „Gazety”, nie dochodząc przyczyn przekazania tych środków Gospodarstwu Pomocniczemu. Biorąc pod uwagę zakres czynności Obwinionej jako zastępcy dyrektora –główniej księgowej, z którego wynika, że ponosiła ona odpowiedzialność za całokształt gospodarki finansowej Gospodarstwa – Resortowa Komisja Orzekająca stwierdziła, że Obwiniona nie podejmowała właściwych inicjatyw zmierzających do uzyskania lub opracowania dowodów, bądź dokumentów spełniających wymogi formalne, co umożliwiłoby prawidłowe rozliczenie kosztów druku Nr 27 „Gazety”, tym bardziej, że ustalenia jednostki nadrzędnej zobligowały Gospodarstwo Pomocnicze do jak najszybszego rozliczenia tej usługi. Zdaniem Komisji I Instancji, czyn został popełniony nieumyślnie, gdyż Obwiniona nie miała zamiaru jego popełnienia, jednak nie zachowała należytej ostrożności, wykazując natomiast postawę bierną.

W dniu 13 listopada 2006 r. Pani Wanda M. skierowała odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej, wnosząc o uchylenie pkt 1 i 2 tego orzeczenia, dotyczących odpowiednio: zawinienia i kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Obwinionej w uzasadnieniu całkowicie pominięto następujące zasadnicze dla sprawy fakty:

- decyzje w sprawie druku Nr 27 „Gazety” zapadały, bez wiedzy Gospodarstwa Pomocniczego, w Biurze Logistyki Komendy Policji i w Redakcji „Gazety”. Nie spełniono przy tym żadnych wynikających z umowy wymagań, które przewidywały zlecenie druku innej drukarni (podwykonawcy), wyłącznie w sytuacji, kiedy ten fakt zostanie uzgodniony z Gospodarstwem Pomocniczym i w konsekwencji sporządzony zostanie pisemny aneks do umowy z drukarnią „E.”,
- otrzymywanie przez Obwinioną zapewnień dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego, który był jedyną upoważnioną osobą do podpisywania wszelkich umów, o szybkim uzupełnieniu brakujących dokumentów (umowy lub aneksu do umowy). Kierując się tymi zapewnieniami, mając na uwadze dobro Gospodarstwa Pomocniczego, dokonała ona przyjęcia i zaksięgowania faktury, stawiając jednocześnie warunek, że jej uregulowanie może nastąpić po przedstawieniu umowy lub aneksu,
- Obwiniona podkreśliła, że kierując się obowiązującymi przepisami nie miała prawa dokonania zapłaty faktury za druk „Gazety” wykonany przez Fundację D.K. Jednocześnie, nie mając uprawnień do zawierania umów w imieniu Gospodarstwa Pomocniczego nie mogła doprowadzić do naprawienia powstałych przy zleceniu druku nieprawidłowości. Ponadto osoby odpowiedzialne za zaistniałą sytuację nie poniosły żadnych konsekwencji służbowych. Nie zgadza się także z tezą, że przyjęcie przez Gospodarstwo Pomocnicze przychodów z reklam zamieszczonych w Nr 27 „Gazety” zobowiązywało w konsekwencji do zapłaty za druk tego wydania, ponieważ Gospodarstwo finansowało dzięki tym wpływom inne koszty związane z wydawaniem gazety (pakowanie, opracowanie graficzne, wierszówki, wyposażenie w sprzęt).

Pani Wanda M. w dniu 27 lutego 2007 r. skierowała do Głównej Komisji Orzekającej dodatkowe pismo z wyjaśnieniami, w którym między innymi wskazała, że koszty wydania specjalnego nie były ujęte w planie finansowym Gospodarstwa Pomocniczego. Odnosząc się do stanowiska Rzecznika, iż była ona (cyt.) „odpowiedzialna za czuwanie nad całokształtem gospodarki”. Podniosła, że nie podpisywała żadnego odrębnego dokumentu, który zobowiązywałby ją do (cyt.) „odpowiedzialności finansowej dotyczącej całego gospodarstwa”, ani też nie posiadała żadnych pełnomocnictw do zawierania umów w imieniu Gospodarstwa.

Rozpatrując sprawę odwołania Pani Wandy M. na rozprawie w dniu 12 marca 2007 r., Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, zważyła, co następuje.

Stosownie do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania 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 czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, penalizowane było dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań sektora finansów publicznych powodujące uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie. Obowiązujący w czasie orzekania art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uznaje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat. Główna Komisja Orzekająca uznała, że obowiązująca w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustawa jest obiektywnie względniejsza dla sprawcy, gdyż uznaje za takie naruszenie wyłącznie, wynikającą ze zwłoki w regulowaniu zobowiązań, zapłatę odsetek. Komisja I instancji uznała natomiast Obwinioną winną nieopłacenia zobowiązania za druk Nr 27 „Gazety” w sierpniu 2004 r., co spowodowało zapłatę nie tylko odsetek, ale również kosztów zastępstwa procesowego. Ten stan prawny może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia w sprawie. Należy zaznaczyć, że z faktu, iż Główna Komisja Orzekająca prowadziła postępowanie na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, nie wynikają żadne wiążące konsekwencje dla Komisji Orzekającej ponownie rozpatrującej sprawę. Zobowiązana ona będzie dokonać oceny obu stanów prawnych („nowego” i „starego”) i przyjąć jeden z nich jako podstawę orzekania, kierując się oczywiście kryterium względności dla sprawcy czynu.

Stosownie do art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, gospodarstwa pomocnicze należą do jednostek sektora finansów publicznych, tym samym do tej kategorii podmiotów można zaliczyć Gospodarstwo Pomocnicze Komendy Policji „K.”. Zgodnie natomiast z art. 137 tej ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z brzmieniem obowiązującym w momencie popełnienia czynu, ponosili pracownicy sektora finansów publicznych oraz inne osoby dysponujące środkami publicznymi. W stanie prawnym obowiązującym w dacie orzekania odpowiedzialności podlegają pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych

(art. 4 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Pani Wanda M., będąc zastępcą dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego, której dyrektor Gospodarstwa powierzył zakresem czynności odpowiedzialność za całokształt gospodarki finansowej tej jednostki organizacyjnej, do takiej grupy osób może być zaliczona.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą, Obwiniona podtrzymała swoje odwołanie, natomiast Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w zakresie zawinienia oraz o rozważenie odstąpienia od wymierzenia kary, bądź uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Stosownie do art. 145 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca rozpoznaje odwołanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą I instancji oraz dokumentów dołączonych do odwołania. Niestety analiza tego materiału nie daje jednoznacznego obrazu stanu faktycznego i prawnego sprawy. Przy ponownym rozpoznaniu powinien on więc być uzupełniony przez Komisję Orzekającą I Instancji.

W pierwszej kolejności niezbędne jest ponowne przeanalizowanie procedury zlecenia druku Nr 27 „Gazety” Fundacji D.K. i zgromadzenie nowych dowodów, z których wynikać będzie w sposób nie budzący wątpliwości, czy Gospodarstwo Pomocnicze było zobowiązane do opłacenia faktury za druk tego numeru (było wierzycielem)– tym samym, czy można mówić w ogóle o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W tym celu należy, między innymi zgromadzić i ocenić dokumentację związaną z sądowym postępowaniem upominawczym oraz dokumentację z wewnętrznej kontroli przeprowadzonej w Gospodarstwie Pomocniczym przez Biuro Kontroli Komendy Policji, o której Obwiniona wspomina w piśmie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 28 kwietnia 2006 r. Ponadto należy zbadać, czy stosowane były odstępstwa od zasady wydawania „Gazety” za pośrednictwem Gospodarstwa Pomocniczego, jeśli tak, to na jakich zasadach to się odbywało. Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą Obwiniona zeznała, że Nr 22 wydania specjalnego „Gazety” był procedowany i opłacony bezpośrednio przez Komendę Policji i Gospodarstwo Pomocnicze nie uczestniczyło w tych czynnościach. Świadczyć to może o istnieniu w praktyce pewnego dualizmu komplikującego wzajemne relacje między jednostką budżetową a Gospodarstwem Pomocniczym, którego skutki mogą prowadzić do powstania niejasnego układu kompetencyjnego, sprzyjającego w konsekwencji powstaniu nieprawidłowości, a nawet naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto niezbędne jest dokonanie oceny odpowiedzialności innych osób, w tym zwłaszcza dyrektora Gospodarstwa Pomocniczego. Został on skutecznie (choć nie pisemnie, jak zeznaje Obwiniona) powiadomiony przez Panią Wandę M. o braku podstaw do opłacenia faktury Fundacji D.K., o czym świadczy jego notatka służbowa z dnia 21 września 2004 r. skierowana do dyrektora Biura Logistyki Komendy Policji. Mimo ustaleń jednostki nadrzędnej, w których wypracowaniu uczestniczył, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, nie podejmował on czynności, które stworzyłyby podstawy do uregulowania płatności. Wprawdzie Obwiniona, zgodnie

z zakresem czynności, była odpowiedzialna za całokształt gospodarki finansowej, to jednak, jak stwierdzała to w toku postępowania i na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą, nie była upoważniona do występowania jako strona w umowach zawieranych przez Gospodarstwo Pomocnicze. Uprawnienia te posiadał wyłącznie dyrektor tego Gospodarstwa. W tej sprawie należy zgromadzić i przeanalizować dokumenty organizacyjne Gospodarstwa Pomocniczego, w tym dotyczące obowiązków jego dyrektora.

Wyjaśnienia wymaga także prawidłowość ustalenia kwoty ustawowych odsetek przypisanych Obwinionej, które zgodnie z nakazem zapłaty w sądowym postępowaniu upominawczym obowiązane było opłacić Gospodarstwo Pomocnicze. Sąd nakazał opłacenie odsetek za okres od 17 sierpnia 2004 r. do dnia zapłaty, w terminie dwóch tygodni od doręczenia nakazu. Nakaz doręczono w dniu 5 lipca 2005 r., natomiast faktycznie odsetki opłacono w dniu 29 sierpnia 2005 r., a więc ponad miesiąc po wyznaczonym przez Sąd terminie. Ponadto z przytaczanego wcześniej pisma z dnia 28 kwietnia 2006 r. kierowanego do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wynika, że z dniem 11 czerwca 2005 r. z Obwinioną został rozwiązany stosunek pracy. Po tym dniu nie miała więc ona jakichkolwiek możliwości uregulowania zobowiązania. W związku z tym nie powinna ona ponosić skutków nieopłacenia zobowiązania, w części dotyczącej okresu po rozwiązaniu stosunku pracy, za który zostały również naliczone odsetki. Komisja I instancji powinna uwzględnić te fakty przy ocenie odpowiedzialności Obwinionej a ponadto zbadać, czy nie zachodzą okoliczności, o których mowa art. 140 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

W kontekście powyższych zaleceń Komisja I Instancji powinna ponownie zbadać, czy względniejszą dla Obwinionej nie byłaby obowiązująca w czasie popełnienia czynu ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, wykorzystując w tym celu również analizę dokonaną przez Główną Komisję Orzekającą.

Komisja I instancji musi także spowodować uzupełnienie dokumentacji procesowej, między innymi o zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz o postanowienie wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Główna Komisja Orzekająca orzekła o uchyleniu orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej i skierowaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez Resortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji.

17.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 19 marca 2007 r.** **DF/GKO-4900-92/112/06/3214**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński (spr.)
Członkowie:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Cezary Kosikowski
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 19 marca 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Pana Tadeusza D. – byłego dyrektora Domu Dziecka w S., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt: NDB-5000/Ł/35/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Tadeusza D. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na (cyt.) „nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji środków trwałych na dzień 31 grudnia 2004 r. w Domu Dziecka w S., co skutkowało naruszeniem art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości”,

tj. popełnienia czynu wypełniającego dyspozycję art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały – na podstawie:

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 149 i art. 135 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla w całości zaskarżone orzeczenie.
2. Umarza postępowanie w sprawie Pana Tadeusza D.
3. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy).

Stosownie do art. 169 ustawy na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych wpłynęło odwołanie Pana Tadeusza D. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł.

Jest to ponowne odwołanie od decyzji Komisji I instancji w tej sprawie.

Po raz pierwszy GKO rozpatrywała sprawę Pana Tadeusza D. w dniu 22 maja 2006 r. Rozprawa dotyczyła odwołania Pana Tadeusza D. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. uznającej Pana Tadeusza D. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji środków trwałych na dzień 31 grudnia 2004 r. w Domu Dziecka w S., gdzie pełnił funkcję dyrektora.

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Pana Tadeusza D. złożył Starosta Powiatu P. W wyniku przeprowadzonego postępowania Komisja Orzekająca I instancji na rozprawie w dniu 10 lutego 2006 r. uznała Pana Tadeusza D. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na dzień 31 grudnia 2004 r. i mając na względzie art. 33 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja stwierdziła, że inwentaryzacja środków trwałych na dzień 31 grudnia 2004 r. nie została przeprowadzona.

Obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji wynikał z przepisu art. 26 ustawy o rachunkowości. Z ustępu 1 w/w przepisu wynika, że jednostka ma obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Równocześnie w ust. 3 tego artykułu dopuszcza się możliwość przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych raz na 4 lata w sytuacji, gdy środki trwałe znajdują się na terenie strzeżonym. Zdaniem Komisji I instancji, Obwiniony przyznał się do zarzucanego czynu wyjaśniając, że popełnił go z winy nieumyślnej. Na swoje usprawiedliwienie Obwiniony wskazał, że w dobrej wierze zaufał kwalifikacjom i odpowiedzialności osób, z którymi podjął pracę. Funkcję dyrektora Domu Dziecka pełnił od 17 maja 2004 r. i w pierwszym rzędzie zajął się sprawami dotyczącymi zapewnieniem warunków kształcenia i wychowania podopiecznych, a także wykonania niezbędnych remontów, wyszukiwaniem sponsorów, co spowodowało niewypełnienie ustawowego obowiązku dokonania inwentaryzacji.

Komisja Orzekająca I instancji biorąc pod uwagę przyznanie się Obwinionego do popełnienia zarzucanego czynu oraz, że naruszenie nastąpiło na skutek niezachowania

należytej ostrożności, w oparciu o art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji odwołanie złożył Pan Tadeusz D. wnosząc o uniewinnienie, bądź umorzenie postępowania z tytułu niepopelnienia zarzucanego czynu.

W uzasadnieniu odwołania Pan Tadeusz D. zarzuca Komisji I instancji, że nie odniosła się do jego wyjaśnienia w kwestii braku inwentaryzacji i przekazania mienia przez ustępującego dyrektora lub przez właściciela mienia, tj. Starostwo Powiatowe.

W dalszej części odwołania, w zakresie dotyczącym braku inwentaryzacji, Pan Tadeusz D. wyjaśnił, że niezależnie od stanu, w jakim zastał budynek Domu Dziecka, nie została mu przekazana dokumentacja. Według Pana Tadeusza D. ograniczyło to jego wiedzę w wielu sprawach w tym również i tą, że ostatnia inwentaryzacja była przeprowadzona w 2000 r. Obwiniony stwierdził, że był to dla niego pierwszy rok bez inwentaryzacji.

Wyraził pogląd, że jeśli poprzedni dyrektor nie przeprowadził inwentaryzacji zdawczo – odbiorczej, powinien tę czynność przeprowadzić właściciel, tj. Starostwo Powiatowe.

Główna Komisja Orzekająca na rozprawie w dniu 22 maja 2006 r. rozpatrzyła sprawę Pana Tadeusza D.

Opierając się na posiadanej dokumentacji GKO stwierdziła, że w aktach sprawy znajduje się informacja o przeprowadzeniu spisu majątku z natury w okresie lipiec – sierpień 2004 r., co nie zostało uwzględnione w orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji.

Mając powyższe na uwadze GKO uchyliła orzeczenie Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania, zalecając ustosunkowanie się do faktu dokonania spisu z natury.

Na rozprawie w dniu 26 września 2006 r. Komisja Orzekająca I instancji rozpatrzyła ponownie sprawę naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Pana Tadeusza D.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji środków trwałych, co stanowiło naruszenie art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i wypełniło dyspozycję art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Równocześnie Regionalna Komisja biorąc pod uwagę: dotychczasową niekaralność Obwinionego, trudną sytuację finansową i organizacyjną kierowanej jednostki, istotne utrudnienia w kontaktach z poprzednikiem na tym stanowisku, Starostwem i pracownikami jednostki, skalę zaistniałego naruszenia, wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych, odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary.

W uzasadnieniu do orzeczenia, w zakresie winy Obwinionego, Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że z zebranego materiału dowodowego wynika, że Pan Tadeusz D. przyznał, iż nie została przeprowadzona inwentaryzacja środków trwałych na dzień 31 grudnia 2004 r., z powodu braku wiedzy odnośnie czasu, w jakim powinna być sporządzona.

Odnosnie do przeprowadzonego spisu z natury, Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że w okresie lipiec – sierpień 2004 r. przeprowadzony został spis z natury majątku Dom Dziecka w S., który obejmował środki trwałe w użytkowaniu. Inwentaryzacja nie została rozliczona, o czym decyzję podjął dyrektor jednostki. Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła również, że mimo iż Obwiniony w swoim pierwszym odwołaniu do GKO informował, że dokonano spisu z natury, który po opracowaniu został przekazany do Starostwa i przyjęty bez zastrzeżeń, nie zostały przedstawione dokumenty o przeprowadzeniu i rozliczeniu w/w spisu.

Mając powyższe na uwadze oraz biorąc pod uwagę treść art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, dyrektor Domu Dziecka w S. odpowiada za nierozliczenie inwentaryzacji.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że fakt dokonania spisu bez jego rozliczenia nie może wpłynąć na uchylenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W końcowej części swego uzasadnienia Regionalna Komisja stwierdziła, że było to nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponieważ Obwiniony Tadeusz D. nie miał zamiaru jego popełnienia, popełnił czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskutek niezachowania ostrożności w danych okolicznościach.

Od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. odwołanie złożył Obwiniony.

W odwołaniu podkreślił, że podtrzymuje swoje wcześniejsze wyjaśnienia. Powołał się na trudną sytuację Domu Dziecka w S. (wymagający remontu budynek, odcięta łączność telefoniczna). Przywołał na swoją obronę fakt, że nie została mu przekazana dokumentacja dotycząca tego budynku. Fakt ten, zdaniem Pana Tadeusza D., uzasadnia stwierdzenie, że dla Obwinionego był to pierwszy rok bez przeprowadzenia inwentaryzacji. Obwiniony zaprzeczył stwierdzeniu zawartemu w orzeczeniu, że przyznał się do popełnienia zarzucanego czynu. Podniósł również argument, że wielokrotnie zwracał się do Starostwa z prośbą o dokonanie spisu zdawczo – odbiorczego, lecz prośby nie zostały zrealizowane. Obwiniony wniósł o uniewinnienie lub umorzenie postępowania.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych po rozpoznaniu sprawy stwierdziła, co następuje:

Bezsporny jest fakt nieprzeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych (rozumianej jako przeprowadzenie spisu z natury oraz rozliczenie go), co wynika z akt sprawy, a Obwiniony Tadeusz D. nie neguje tego ustalenia. Zatem niewątpliwie nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony podnosi, że nie wiedział o konieczności przeprowadzenia inwentaryzacji, ponieważ nikt mu o tym nie powiedział.

Zdaniem GKO, powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie albowiem Obwiniony ubiegając się o stanowisko dyrektora Domu Dziecka w S. powinien wiedzieć, że dyrektor, jak i każdy kierownik jednostki, powinien posiadać nie tylko

wiedzę o merytorycznych działaniach jednostki, ale także w jednakowym stopniu powinien wykazać się wiedzą organizacyjną. Obowiązkiem dyrektora było ustalenie terminów, w jakich przeprowadzono poprzednie inwentaryzacje. Zdaniem GKO, Pan Tadeusz D., po objęciu stanowiska dyrektora, powinien zażądać stosownych informacji od podległych pracowników, w tym od osoby pełniącej stanowisko głównego księgowego. Także do obowiązków dyrektora należało doprowadzenie do rozliczenia przeprowadzonego spisu. Nie stanowi usprawiedliwienia fakt, że wyniki inwentaryzacji zostały przekazane do Starostwa i przyjęte bez zastrzeżeń. Spis powinien być rozliczony w Domu Dziecka w S., gdyż w tej jednostce znajdować się powinna pełna dokumentacja ewidencyjna, a Starostwo nieposiadając dokumentów księgowych nie miało możliwości zgłoszenia jakichkolwiek uwag do otrzymanego spisu.

Mając powyższe na uwadze, brak jest uzasadnienia do uwzględnienia wniosku Obwinionego i uznania go niewinnym popełnienia zarzucanego czynu.

GKO uznała, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Pana Tadeusza D. miało miejsce, jednak stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych był znikomy. Obwiniony swym działaniem nie uszczuplił środków publicznych, nie zapłacono też karnych odsetek.

Główna Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę okoliczności popełnienia czynu, a w szczególności istotne utrudnienia w kontaktach z poprzednim kierownikiem jednostki, Starostwem Powiatowym i z pracownikami jednostki oraz brak dokumentów potwierdzających przeprowadzenie inwentaryzacji w roku 2000. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO umorzyła postępowanie w przedmiotowej sprawie.

Główna Komisja Orzekająca uznała również, że dotychczasowe postępowanie zarówno przed Komisją Orzekającą I instancji, jak i przed Główną Komisją Orzekającą spełniło cel dyscyplinujący i zapobiegawczy w stosunku do Obwinionego.

Mając powyższe na uwadze GKO orzekła, jak w sentencji.

Indeks haseł

Liczby przy hasłach oznaczają numer kolejny orzeczenia lub wyroku

A

Aneks do umowy 15

B

Błędy dowodowe 4, 10, 15. 16

D

Dokonanie zmiany w budżecie bez upoważnienia 9

Dostawca zamówienia publicznego 11

G

Granica swobody rozstrzygnięć 7

K

Kara pieniężna 13

Kara upomnienia 7

Kierownik sektora finansów publicznych 5

N

Nienależyta staranność 17

Nieodprowadzenie składek 6

Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji 6, 12

Nieświadomość usprawiedliwiona 7

Nieumyślność 1, 2

Nieustalenie należności Skarbu Państwa 13, 15

Niewykonanie zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata odsetek 16

O

Odpowiedzialność podmiotowa 7

Odstąpienie od wymierzenia kary 2, 3, 7

Odwołanie na niekorzyść 4, 11, 12

Ostrożność wymagana w danych okolicznościach 7

P

Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych 5, 6, 14

Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet 3

Przeprowadzenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości 1

S

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia 8

U

Umorzenie postępowania 6, 12, 14, 17

Umyślność 5, 9, 13, 14

Uniewinnienie 8, 10

Ustawa względniejsza 3, 4, 7, 11, 14, 16

W

Wniosek dowodowy 3, 10

Wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem 7, 14

Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją 1

Wykonawca zamówienia publicznego 11

Wykroczenie poza wniosek o ukaranie 13

Z

Zamiar ewentualny 5

Zamówienia publiczne 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11

Zasady uczciwej konkurencji 10

Znikomy stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych 11, 12, 14, 17