

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Biuletyn orzecznictwa
w sprawach o naruszenie
dyscypliny finansów publicznych

Nr 1/2008

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 (niedpłatnie).

„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

1. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w G. z dnia 9 października 2007 r., KO.0022-8-I-36/07	7
2. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w K. z dnia 20 listopada 2007 r., KDF-53/69/2007	14
3. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w L. z dnia 17 grudnia 2007 r., RIO-53/DFP-62/2007	20

Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej

4. Orzeczenie GKO z dnia 20 września 2007 r., DF/GKO-4900-38/42/07/1725	38
5. Orzeczenie GKO z dnia 27 września 2007 r., DF/GKO-4900-21/24/07/1276	43
6. Orzeczenie GKO z dnia 8 października 2007 r., DF/GKO-4900-45/49/07/1944	68
7. Orzeczenie GKO z dnia 11 października 2007 r., DF/GKO-4900-41/45/07/1787	75
8. Orzeczenie GKO z dnia 11 października 2007 r., DF/GKO-4900-42/46/RN-18/07/1788	82
9. Orzeczenie GKO z dnia 15 października 2007 r., DF/GKO/4900-40/44/07/1771	95
10. Postanowienie GKO z dnia 18 października 2007 r., DF/GKO-4900-51/55/07/2390	102
11. Orzeczenie GKO z dnia 18 października 2007 r., DF/GKO-4900-50/54/07/2391	109
12. Orzeczenie GKO z dnia 25 października 2007 r., DF/GKO-4900-53/57/07/2475	115
13. Orzeczenie GKO z dnia 25 października 2007 r., DF/GKO-4900-54/58/07/2452	126

14.	Orzeczenie GKO z dnia 29 października 2007 r., DF/GKO-4900-47/51/07/1995	133
15.	Orzeczenie GKO z dnia 22 listopada 2007 r., DF/GKO-4900-62/66/07/2769	141
16.	Orzeczenie GKO z dnia 22 listopada 2007 r., DF/GKO-4900-65/69-70/RN-21/07/2946	147
	Indeks hasel	152

Szanowni Państwo

Przekazujemy Państwu 1 numer z 2008 roku kwartalnika „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Przy wyborze orzeczeń kierowaliśmy się potrzebą upowszechnienia wiedzy o aktualnym stanie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uwzględniono rozstrzygnięcia dotyczące najciekawszych stanów faktycznych i kwestii prawnych, jak też dotyczące często spotykanych, a przez to szczególnie szkodliwych przypadków naruszenia dyscypliny finansów.

Wyrażamy nadzieję, że dokonany wybór orzeczeń będzie stanowić użyteczny instrument uzupełnienia Państwa wiedzy na specjalistyczne zagadnienia z tego obszaru.

Jak zwykle czekamy na opinie, uwagi i sugestie użytkowników Biuletynu pod adresem redakcji (00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12) lub pod adresem elektronicznym (marek.gluch@mofnet.gov.pl).

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

Z wyrazami szacunku
Redakcja

1

ORZECZENIE

**Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 9 października 2007 r.
KO.0022-8-1-36/07**

Skład Orzekający w składzie:

Przewodniczący: Magdalena Goldszmidt

Członkowie: Alicja Śrubkowska
Luiza Budner-Iwanic

Protokolant: Renata Rombel

Przy udziale Grzegorza Garbacza – Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G.

po rozpoznaniu w dniu 9 października 2007 r. sprawy wynikającej z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 29 czerwca 2007 r. o ukaranie:

1. Władysławy H. – Dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w D., obwinioną o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w D., poprzez wykazanie w dniu 10 października 2006 r. w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową, co narusza § 9 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170 poz. 1426), różnica w zobowiązaniach wyniosła łącznie 29.982,80 zł, z tego:

- w rozdziale 80102 § 4010 różnica wyniosła 14.000zł,
- w rozdziale 80102 § 4110 różnica wyniosła 14.000zł,
- w rozdziale 85403 § 4270 różnica wyniosła 1.982,80zł,

to jest popełnienie czynu określonego w art.18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

2. Stanisława S. – Głównego Księgowego Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w D., obwinionego o nieumyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w D., poprzez wykazanie w dniu 10 października 2006 r. w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową, co narusza § 9 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170 poz. 1426), różnica w zobowiązaniach wyniosła łącznie 29.982,80zł, z tego:

- w rozdziale 80102 § 4010 różnica wyniosła 14.000zł,
- w rozdziale 80102 § 4110 różnica wyniosła 14.000zł,
- w rozdziale 85403 § 4270 różnica wyniosła 1.982,80zł,

to jest popełnienie czynu określonego w art.18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, działając na podstawie art. 51 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)

orzeka:

1. Uznaje Władysławę H. – Dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w D., za odpowiedzialną za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w D. poprzez wykazanie w dniu 10 października 2006 r. w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową, co narusza § 9 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170 poz. 1426), różnica w zobowiązaniach wyniosła łącznie 29.982,80zł, z tego:

- w rozdziale 80102 § 4010 różnica wyniosła 14.000zł,
- w rozdziale 80102 § 4110 różnica wyniosła 14.000zł,
- w rozdziale 85403 § 4270 różnica wyniosła 1.982,80zł,

to jest za odpowiedzialną popełnienia czynu określonego w art.18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpić od wymierzenia jej kary;

2. Uznaje Stanisława S.– Głównego Księgowego Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w D., odpowiedzialnego za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczego w D. poprzez wykazanie w dniu 10 października 2006 r. w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową, co narusza § 9 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170 poz. 1426), różnica w zobowiązaniach wyniosła łącznie 29.982,80zł, z tego:

- w rozdziale 80102 § 4010 różnica wyniosła 14.000zł,
- w rozdziale 80102 § 4110 różnica wyniosła 14.000zł,
- w rozdziale 85403 § 4270 różnica wyniosła 1.982,80zł,

to jest za odpowiedzialnego popełnienia czynu określonego w art.18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na podstawie art. 36 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpić od wymierzenia mu kary;

3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zobowiązać Władysławę H. oraz Stanisława S. do zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 205, 99 zł (dwieście pięć złotych 99/100) przez każdego z obwinionych.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia przysługuje stronom prawo wniesienia odwołania do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem tutejszej Komisji.

UZASADNIENIE

W dniu 29 czerwca 2007 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy dla Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. skierował do Komisji Orzekającej wniosek o ukaranie Władysława H. – Dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego D. i Stanisława S. – Głównego Księgowego Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w D.

Rzecznik zarzucił Obwinionym naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez wykazanie w dniu 10 października 2006 r. w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co narusza § 9 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426), różnica w zobowiązaniach wyniosła łącznie 29.982,80 zł., z tego:

- w rozdziale 80102, § 4010 różnica wyniosła 14.000 zł.,
- w rozdziale 80102, § 4110 różnica wyniosła 14.000 zł.,
- w rozdziale 85403, § 4270 różnica wyniosła 1.982,80 zł.,

tj. popełnienie czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie Rzecznika zarzucanych czynów Obwinieni dopuścili się z winy nieumyślnej, wobec czego zaproponował wymierzenie kary upomnienia.

Po uwzględnieniu wniosku Rzecznika Przewodnicząca Komisji w dniu 5 lipca 2007 r. zarządziła doręczenie Obwinionym odpisu wniosku o ukaranie oraz skierowanie wniosku o ukaranie do rozpoznania na rozprawie.

Na rozprawę wyznaczoną na dzień 9 października 2007 r. stawili się Obwinieni: Władysław H. i Stanisław S. oraz Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Grzegorz Garbacz.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. ustaliła następujący stan faktyczny:

Dnia 10 października 2006 r. w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w D. sporządzono sprawozdanie budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r. Powyższe sprawozdanie zostało podpisane przez Władysława H. – Dyrektora Specjalnego Ośrodka oraz przez Stanisława S. – Głównego Księgowego wymienionej placówki oświatowej.

W sprawozdaniu Rb-28S w kolumnie „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego – ogółem” w dziale 801 – Oświata i wychowanie, rozdziale 80102 – Szkoły podstawowe specjalne, § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników wykazano kwotę 45.055,56 zł., natomiast w § 4110 – składki na ubezpieczenia społeczne kwotę 1.178,90 zł. Ponadto w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdziale 85403 – Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, § 4270 – Zakup usług remontowych wykazano kwotę 5.323,48 zł.

Z ewidencji księgowej natomiast wynika, że zobowiązania w dziale 801 z tytułu wynagrodzeń osobowych wynosiły 31.055,56 zł., a z tytułu składek 15.178,90 zł. W dziale 854 w ewidencji księgowej wykazano zobowiązania w kwocie 7.306,28 zł.

Zatem różnica pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r., a danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wyniosła odpowiednio:

- w dziale 801, rozdziale 80102, § 4010 – 14.000 zł.,
- w dziale 801, rozdziale 80102, § 4110 – 14.000 zł.,
- w dziale 854, rozdziale 85403, § 4270 – 1.982,80 zł.

W okresie od dnia 1 września 2005 r. do dnia rozprawy Władysława H. pełniła funkcję Dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w D. Zatem w inkryminowanym okresie, jako na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych ciążył na niej obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej.

W okresie od dnia 3 października 2005 r. do dnia rozprawy Stanisław S. pełnił funkcję Głównego Księgowego Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w D. Stosownie do postanowień art. 4 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ciążył na nim jako na pracowniku, któremu powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej.

Władysława H. i Stanisław S. nie byli dotychczas karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W październiku 2006 r. w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w D. przeprowadzona była kontrola wewnętrzna w zakresie przestrzegania celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków w miesiącu wrześniu 2006 r. Z ustaleń kontroli wynika, że w miesięcznym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r. w dziale 801 – Oświata i wychowanie, rozdziale 80102 – Szkoły podstawowe specjalne, § 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników w wierszu zobowiązania ogółem wykazano kwotę 45.055,56 zł. a w § 4110 – Składki na ubezpieczenia społeczne kwotę 1.178,90 zł. W dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, w rozdziale 85403 – Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, § 4270 – Zakup usług remontowych wykazano kwotę 5.323,48 zł. Według natomiast ewidencji księgowej kwoty zobowiązań wynosiły w § 4010 – 31.055,56 zł., § 4110 – 15.178,90 zł., a w § 4270 – 7.306,28 zł. Tym samym wykazane w w/w sprawozdaniu finansowym kwoty były niezgodne z ewidencją księgową, co stanowi naruszenie dyspozycji art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie powyższych ustaleń Dyrektor Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w D. złożyła zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych..

Obwiniona w swoich wyjaśnieniach składanych na rozprawie w dniu 9 października 2007 r. przyznała się do zarzucanego jej czynu. Wyjaśniła bowiem, że powyższe było wynikiem niedopatrzania z jej strony. Podkreśliła, że był to jej pierwszy rok pracy w Ośrodku na stanowisku dyrektora, jak również fakt, iż z wykształcenia jest pedagogiem, a zagadnień z dziedziny finansów publicznych w dalszym ciągu się uczy.

Również Obwiniony Stanisław S. przyznał się do zarzucanego mu czynu, wyjaśniając, że wystąpienie nieprawidłowości w sprawozdaniu było skutkiem szczególnie spiętrzenia prac w Ośrodku. Był to bowiem czas przeprowadzania zmian w organizacji nowego roku szkolnego, dokonywania zmian zasad wynagradzania nauczycieli, jak również sporządzania projektu planu wydatków na następny rok budżetowy.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie całości zgromadzonego w sprawie i ujawnionego na rozprawie materiału dowodowego, w szczególności miesięcznego sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r., wyciągu z ewidencji księgowej Ośrodka, kart kontowych wydatków i rozrachunków za okres od dnia 01.01.2006 r. do dnia 30.09.2006 r., jak również wyjaśnień pisemnych złożonych przez Obwinionych i ustnych złożonych na rozprawie przez oboje Obwinionych.

Komisja uznała, że powyższe dowody są zgodne ze sobą, logiczne, wzajemnie się uzupełniają i jako takie – zasługują na przyznanie im wiarygodności.

Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:

Uwzględniając powyższe ustalenia Komisja stwierdziła, że Obwinieni obowiązani byli, na podstawie § 9 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426) do sporządzania sprawozdań budżetowych, w tym między innymi sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej. Sprawozdanie to winno być sporządzone zgodnie z zasadami określonymi w w/w rozporządzeniu. Stosownie bowiem do postanowień § 9 pkt 2 cytowanego rozporządzenia kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Ewidencja księgowa obejmuje bowiem wszystkie zdarzenia i operacje gospodarcze jednostki, zatem dane przenoszone do konkretnych sprawozdań winny odzwierciedlać poszczególne obszary jej działalności. Sprawozdania budżetowe, sporządzane przez jednostki sektora finansów publicznych i podpisane przez ich kierowników, stanowią podstawę dokonywania ocen i podejmowania decyzji dotyczących finansów publicznych. Prawdliwość ocen i trafność decyzji muszą opierać się zatem na rzetelnych danych zawartych w tych sprawozdaniach.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781) w sposób analogiczny normuje kwestie związane z zasadami sporządzania sprawozdań budżetowych.

Jak wykazało przeprowadzone postępowanie dowodowe Obwinieni uchybili w/w przepisom prawnym. Na skutek nieprawidłowości powstałych przy prowadzeniu urządzeń księgowych, nastąpiła niezgodność danych z ewidencji księgowej z danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r., polegająca na wykazaniu różnic w kwotach zobowiązań.

Tym samym wypełnione zostały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W związku z powyższym Komisja uznała za bezsporne, że odpowiedzialność za przypisane naruszenie ponoszą Obwinieni.

Władysława H. z racji pełnienia funkcji dyrektora Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w D. Zgodnie bowiem z § 9 ust. 1 i 2 w/w rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. za rzetelne oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sporządzanie sprawozdań zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej odpowiedzialni są kierownicy jednostek. Ponadto w/w sprawozdanie – jako kierownik jednostki – podpisała właśnie Władysława H.

Stanisław S. natomiast, stosownie do postanowień art. 4 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podlega odpowiedzialności jako pracownik, któremu powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Obwinionemu powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pismem z dnia 24 października 2005 r. nr OS W-1200/05 ustalającym zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, w tym zapewnienie prawidłowego i terminowego sporządzania zewnętrznych i wewnętrznych sprawozdań finansowych i budżetowych. Ponadto Obwiniony, jako główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych, ponosi odpowiedzialność na podstawie ustawy o rachunkowości oraz ustawy o finansach publicznych.

Określając rodzaj winy za popełniony przez Obwinionych czyn Komisja uznała, że działali oni z winy nieumyślnej, bowiem nie zachowali należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Obwinieni nie mieli zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto Komisja wzięła pod uwagę również okoliczność, iż Władysława H. zarzuconego czynu dopuściła się będąc całkowicie przekonana o prawidłowym sporządzeniu przez głównego księgowego Ośrodka przedmiotowego sprawozdania budżetowego. Nie posiadając stosownego wykształcenia w zakresie finansów publicznych nie dysponowała wiedzą potrzebną do prawidłowego sprawdzenia w/w sprawozdania.

Stanisław S. również działał nieumyślnie, był bowiem przekonany o należyтым przeprowadzeniu weryfikacji prawidłowości wydatków z zapisami księgowymi kont. Stwierdził ponadto, że kwoty planu, zaangażowania, wydatków i zobowiązań w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej zawierają się w ramach zatwierdzonych kwot. Na tej podstawie sporządził przedmiotowe sprawozdanie, przekonany o jego prawidłowym wypełnieniu. Ponadto Komisja uwzględniła trudne okoliczności, w jakich przyszło Obwinionemu działać, a mianowicie czas przeprowadzania zmian w organizacji nowego roku szkolnego, dokonywanie zmian zasad wynagradzania nauczycieli, jak również sporządzanie projektu planu wydatków na następny rok budżetowy. Komisja wzięła również pod uwagę fakt, iż Obwiniony samodzielnie prowadzi całość spraw księgowo-finansowych, mając do pomocy tylko pracownika do spraw płacowych. Na powyższe wpływa również wielkość zatrudnienia w danej jednostce wynosząca około 96 osób.

Jednocześnie Komisja nie uwzględniła wyjaśnień Obwinionego w zakresie twierdzenia, że przedmiotowe naruszenie było wynikiem nie dokonania w miesiącu wrześniu 2006 r. przez Zarząd Powiatu S. stosownych zmian w planie wydatków. W swoich Wyjaśnieniach składanych pisemnie jak i na rozprawie, Obwiniony podnosił okoliczność, iż wnioski o zmiany w planie wydatków sporządzony został w dniu 20 września 2006 r., natomiast Zarząd Powiatu podjął stosowną uchwałę dopiero w dniu 9 października 2006 r. Zdaniem Obwinionego taka sytuacja wpłynęła na błąd-

ne sporządzenie sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od początku roku do dnia 30 września 2006 r.

Zdaniem Komisji dokonanie przez Zarząd Powiatu S. zmian w planie wydatków w miesiącu wrześniu 2006 r. nie miałyby wpływu na prawidłowe sporządzenie sprawozdania w zakresie poziomu zobowiązań. Naruszenie nie polega bowiem na wykazaniu zobowiązań w związku z przekroczeniem planu wydatków, ale na wykazaniu w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Z tych też względów Komisja nie uwzględniła wyjaśnień Obwinionego.

Rozważając natomiast kwestię kary za czyn popełniony przez Władysława H i Stanisława S. Komisja uznała, że nawet najłagodniejsza z kar przewidzianych w przepisach regulujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. kara upomnienia będzie nadmiernie surowa w stosunku do stopnia zawinienia Obwinionych.

Komisja uwzględniając powyższe, jak również nieumyślność czynu, dotychczasową niekaralność Obwinionych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pozytywną opinię o sposobie wywiązywania się z nałożonych obowiązków służbowych oraz podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania błędów w kolejnych sprawozdaniach postanowiła odstąpić od wymierzenia im kary.

Z uwagi na przypisaną Obwinionym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca, działając zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, że każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia, obciążyła Obwinionych obowiązkiem zapłaty wyżej wymienionych kosztów.

2.

ORZECZENIE

**Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 20 listopada 2007 r.
KDF--53/69/2007**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. w składzie:

Przewodnicząca: Ewa Midura
Członkowie: Maria Kumor
Ireneusz Piasecki
Protokolant: Beata Bąk

po przeprowadzeniu w dniu 20.11.2007 roku, z udziałem zastępcy rzecznika dyscypliny finansów publicznych Hanny Pacygi pełniącej funkcję oskarżyciela, rozprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez obwinionego Krzysztofa O. pełniącego w okresie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy K., odpowiedzialnego – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 z późn. zm.) za:

- nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 1 i 2 w/w ustawy wynikające z naruszenia art. 92 pkt. 2 w związku z art. 129 ust. 1 obowiązującej do końca 2005 roku ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 roku Nr 15 poz. 148 z późn. zm.), którym to przepisom w aktualnym stanie prawnym odpowiadają art. 138 pkt. 1 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) polegające na ustaleniu i pobraniu należności gminy w 2005 roku w wysokości niższej, niż wynikająca z prawidłowego obliczenia o kwotę 17.312,60 zł, podczas gdy w/w przepisy ustawy o finansach publicznych obligują jednostkę samorządu terytorialnego, w toku wykonywania budżetu, do ustalania, pobierania i odprowadzania dochodów na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa.
- umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 1 ww. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikające z naruszenia art. 92 pkt. 2 w związku z art. 129 ust. 1 obowiązującej do końca 2005 roku ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 roku Nr 15 poz. 148 z późn. zm.), którym to przepisom w aktualnym stanie prawnym odpowiadają art. 138 pkt. 1 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) polegające na nie ustaleniu należności gminy w kwocie 2.506.133,45 zł z tytułu kary umownej

orzeka:

1. Obwinionego Krzysztofa O. uznać za winnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o od-

powiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikającego z naruszenia art. 92 pkt. 2 w związku z art. 129 ust. 1 obowiązującej do końca 2005 roku ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 roku Nr 15 poz. 148 z późn. zm.), którym to przepisom w aktualnym stanie prawnym odpowiadają art. 138 pkt. w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach, publicznych, co nastąpiło wskutek ustalenia i pobrania należności gminy w 2005 roku w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia o kwotę 17.312,60 zł i w zakresie tego naruszenia na podstawie art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpić od wymierzenia kary.

2. Obwinionego Krzysztofa O. – w zakresie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na nie ustaleniu należności gminy w kwocie 2.306.133,45 zł z tytułu kary umownej na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – uniewinnić.
3. Zwrot przez obwinionego Krzysztofa O. kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wysokości 205,99 zł (słownie: dwieście pięć złotych dziewięćdziesiąt dziewięć groszy).

Pouczenie

Stosownie do art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na niniejsze orzeczenie obwinionej oraz rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych służy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych za pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

UZASADNIENIE

Do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wpłynął wniosek o ukaranie Krzysztofa O. pełniącego w okresie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy K., w którym to wniosku zastępca rzecznika dyscypliny finansów publicznych Hanna Pacyga zarzuciła wyżej wymienionemu obwinionemu nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 1 i 2 w/w ustawy wynikające z ustalenia i pobrania należności gminy w 2005 roku w wysokości niższej, niż wynikająca z prawidłowego obliczenia o kwotę 17.312,60 zł oraz za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 1 w/w ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikające z nie ustalenia należności gminy w kwocie 2.306.133,45 zł z tytułu kary umownej.

Przewodniczący Komisji Orzekającej zarządził o rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 20.11.2007 r. Strony – to jest zastępca rzecznika dyscypliny finansów

publicznych Hanna Pacyga pełniąca funkcję oskarżyciela oraz obwiniony Krzysztof O. stały się na rozprawie.

Zarzuty przeciwko obwinionemu Krzysztofowi O. związane były z następującym stanem faktycznym:

1. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w K. pod kątem prawidłowości ustalenia na rok 2005 czynszu dzierżawnego stwierdzone zostały niewłaściwe wysokości czynszu w 3 umowach, tj.:

- a) w umowie dzierżawy terenu o powierzchni 238 m zlokalizowanego w K. zawartej w dniu 17 grudnia 1986 roku. Przedmiotowa umowa była przedłużana kolejnymi aneksami, ostatnim z dnia 12 sierpnia 2004 roku przedłużono czas jej trwania do dnia 31 grudnia 2007 roku. W/w aneksem ustalono także nową stawkę czynszu dzierżawnego w wysokości 2.690,60 zł rocznie (miesięcznie 3,10 zł/m²) na podstawie Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Nr 216/04 z dnia 9.08.2004 roku. W § 2 powołanego Zarządzenia Burmistrz ustalił miesięczną stawkę czynszu dzierżawnego z podatkiem VAT na kwotę 3,10 zł za m² powierzchni terenu przeznaczonego na cele handlowo-usługowe. W wyniku porównania wydzierżawionej umową powierzchni, tj. 238 m i kwoty rocznego czynszu ustalonej aneksem (2.690,60 zł) ze stawką czynszu obowiązującego od 1 stycznia 2005 roku (3,10 zł za m²) miesięcznie, stwierdzono zaniżenie należnego gminie czynszu dzierżawnego za 2005 rok łącznie o kwotę 6.163,00 zł ($238 \times 3,10 \times 12 = 8.853$),
- b) w umowie dzierżawy terenu o powierzchni 252 m² zlokalizowanego w K. przy ul. Warszawskiej zawartej w dniu 21 stycznia 1987 roku. Umowa ta była przedłużana kolejnymi aneksami, ostatnio aneksem z dnia 12 sierpnia 2004 roku przedłużono czas jej trwania do dnia 31 grudnia 2007 roku. W/w aneksem ustalono także nową stawkę czynszu dzierżawnego w wysokości 2.744 zł rocznie (miesięcznie 3,10 zł/m²) na podstawie w/w Zarządzenia Burmistrza. W wyniku porównania wydzierżawionej umową po wierzchni, tj. 252 m² i kwoty rocznego czynszu rocznego ustalonego aneksem, (2.744 zł) ze stawką czynszu obowiązującego od 1 stycznia 2005 roku, (3,10 zł/m² miesięcznie), stwierdzono zaniżenie należnego gminie czynszu dzierżawnego za 2005 rok o kwotę łączną 6.630,40 zł ($252 \times 3,10 \times 12 = 9.374,40$),
- c) w umowie dzierżawy terenu o powierzchni 186 m zlokalizowanego w K. przy ul. Niepodległości zawartej w dniu 15 czerwca 1993 roku. Umowa była przedłużana kolejnymi aneksami, ostatnio aneksem z dnia 12 sierpnia 2004 roku przedłużono czas jej trwania do dnia 31 grudnia 2007 roku. W/w aneksem ustalono nową stawkę czynszu dzierżawnego w wysokości 2.400 zł rocznie (miesięcznie 3,10 zł/m²) na podstawie w/w Zarządzenia Burmistrza.

W wyniku porównania wydzierżawionej umową powierzchni, tj. 186 m² oraz kwoty rocznego czynszu ustalonej aneksem, (2.400 zł) ze stawką 3,10 zł/m² miesięcznie, stwierdzono zaniżenie należnego gminie czynszu dzierżawnego za 2005 rok łącznie o kwotę 4.519,20 zł ($186 \times 3,10 \times 12 = 6.919,20$).

Łączne zaniżenie należnego Gminie czynszu za 2005 rok z tytułu trzech wyżej powołanych umów dzierżawy wyniosło kwotę 17.312,60 zł.

2) W toku kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w K. ustalono, że w dniu 15 grudnia 2005 roku, tj. w dniu umownego terminu zakończenia

robót obwiniony reprezentujący Zamawiającego podpisał Aneks Nr 4 do umowy z dnia 16 sierpnia 2004 roku, Nr IN-7041/Os.K/2004 na wykonanie „Budowy asfaltowych nawierzchni ulic wraz z odwodnieniem i oświetleniem oraz budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z przyłączami na osiedlu K. w K.”, na mocy którego przystał na prośbę Wykonawcy, aby termin zakończenia robót został przesunięty z dnia 15 grudnia 2005 roku na dzień 30 kwietnia 2006 roku (o 135 dni), przy czym jako podstawę do zmiany umowy przyjęto niekorzystne warunki atmosferyczne do wykonywania nawierzchni asfaltowych. Zdaniem oskarżyciela zawarcie przedmiotowego aneksu było w istocie rzeczy bezzasadne albowiem już przy podpisywaniu umowy przewidzieć można było, że w listopadzie czy grudniu mogą wystąpić niekorzystne warunki atmosferyczne do wykonywania tego rodzaju robót, dla których normatywne zakończenie sezonu przyjmuje się standardowo na dzień 15 października. W zaistniałej sytuacji podpisanie przedmiotowego aneksu naruszało art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, gdyż w istocie rzeczy zmiana postanowień zawartej umowy skutkowałą jednoczesną zmianą treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy. W konsekwencji powyższego zgoda Zamawiającego na zmianę terminu zakończenia robót skutkowałą zaniechaniem stosowania art. 10.1.2 zawartej umowy, zgodnie z którym Wykonawca był zobowiązany zapłacić kary umowne za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy w wys. 0,5% wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki, co w zaistniałym przypadku stanowiło łączną kwotę 2.306.133,45 zł. Zdaniem oskarżyciela zapis umowy dotyczący obowiązku naliczania kary Umownej był jednoznaczny i nie pozostawiał Obwinionemu możliwości odstąpienia od naliczania tej kary.

Odnosząc się do zarzutu polegającego na ustaleniu i pobraniu należności jednostki samorządu terytorialnego w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia obwiniony Krzysztof O. w toku rozprawy podtrzymał swoje wyjaśnienia złożone na piśmie w postępowaniu wyjaśniającym przyznając, iż podstawą naliczenia czynszu powinna być umowa..

W zakresie okoliczności związanych z podpisaniem aneksu Nr 4 do umowy z dnia 16 sierpnia 2004 roku, Nr IN-7041/Os. K/2 O 04 na wykonanie „Budowy asfaltowych nawierzchni ulic wraz z odwodnieniem i oświetleniem oraz budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z przyłączami na osiedlu K. w K.” obwiniony Krzysztof O. wyjaśnił, iż zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia i treścią umowy z M., rozpoczęcie robót budowlanych objętych w/w umową ustalono na dzień 16.08.2004 r., a ich zakończenie na dzień 15.12.2005 r. Nie było wówczas harmonogramu rzeczowo-finansowego. Wykonawca przystąpił do robót w 2004 r. wykonując ich niemal dwukrotnie więcej niż zamawiający zaplanował środków w budżecie na 2004 r. W uchwale budżetowej na 2004 rok finansowanie inwestycji zakładano w latach 2004-2006, przy czym na pierwszy rok realizacji przewidziano kwotę 500 tys. zł. Pozostała, kwota miała być rozłożona po połowie na dwa następne lata.

W interesie Wykonawcy (ujawnianym od początku w trakcie wielu rozmów i w korespondencji) było wykonanie całej inwestycji w jak najkrótszym czasie. Natomiast w interesie Zamawiającego było dostosowanie tempa prac do realnych możliwości płatniczych (bez konieczności zaciągania kredytu) i zgodnie z planem finansowym.

Wykonawca był przygotowany technicznie do wykonania całej inwestycji w ciągu trzech lub czterech miesięcy, ale nie chciał czekać na zapłatę. W tej sytuacji wyrażenie zgody na układanie nawierzchni wiosną lub latem 2005 r. zmieniałoby warunki podane w przetargu i to na niekorzyść Zamawiającego, bowiem skróciłoby to czas realizacji inwestycji z koniecznością zapłaty kar za zwłokę w płatnościach (art. 5 ustawy z 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych). Dopiero aneks nr 2 dawał Zamawiającemu kontrolę nad tempem realizacji i finansowania inwestycji.

Twierdzenie, że aneks Nr 4 był dla Zamawiającego niekorzystną zmianą umowy jest nieprawdziwe. W tamtym momencie droga nie była nikomu potrzebna. Na osiedlu dopiero rozpoczynały się pierwsze budowy domów, więc nie było to w interesie gminy, aby dopuścić do ułożenia nawierzchni, która mogła być zniszczona przez ciężkie samochody dowożące materiały budowlane, a to spowodowałoby utratę gwarancji jezdni na skutek użytkowania niezgodnego z przeznaczeniem.

Nie można też zakładać, że z dniem 15 października kończy się sezon na układanie masy asfaltowej, bo jak dowodzi chociażby rok ubiegły, sprzyjające warunki technologiczne trwały do końca roku. Całość aneksowanych robót możliwa była do wykonania w ciągu 2-3 dni i gdyby zamawiający sobie tego życzył wcześniej, wykonawca z pewnością wykonałby je. W toku rozprawy obwiniony stwierdził, iż na żadnym etapie postępowania nie udowodniono, iż zmiana umowy aneksem z dnia 15 grudnia 2005 r. była zmianą niekorzystną dla zamawiającego. Na dzień 15.12.2005 r. czyli na dzień umownego zakończenia robót objętych umową cały jej zakres — za wyjątkiem prac związanych z wykonaniem nawierzchni asfaltowych był zakończony (w tym kanalizacja wodociągowa i sanitarna). Nie jest więc zgodne z prawdą twierdzenie jakoby w drodze aneksu umożliwiono wykonawcy dokończenie robót po terminie określonym umową z dnia 16 sierpnia 2004 roku. Zarzut nienaliczenia kar za zwłokę jest więc nieuzasadniony, a sama wskazana jako należna Gminie kwota kary w wysokości 2.306.133,45 zł jest niewspółmierna do wartości całej inwestycji, więc nieosiągalna, bo narażająca wykonawcę na rażącą stratę, co jest niezgodne z przepisami kodeksu cywilnego.

Oceniając zgromadzone dowody Komisja Orzekająca stwierdziła, że pierwszy zarzut dotyczący ustalenia i pobrania należności gminy w 2005 roku z tytułu czynszów dzierżawnych w wysokości niższej, niż wynikająca z prawidłowego obliczenia o kwotę 17.312,60 zł jest zasadny.

W opisanym stanie faktycznym doszło do naruszenia art. 5 ust. 1 pkt. 1 i 2 w/w ustawy i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikającego z naruszenia art. 92 pkt. 2 w związku z art. 129 ust. 1 obowiązującej do końca 2005 roku ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 roku Nr 15 poz. 148 z późn. zm.), którym to przepisom w aktualnym stanie prawnym odpowiadają art. 138 pkt. 1 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

Podstawą ustalenia czynszów dzierżawnych powinna być umowa uwzględniająca aktualne stawki czynszów określone na podstawie Zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Nr 216/04 z dnia 9.08.2004 roku oraz wcześniejsze postanowienia stron, które nie upoważniały do przyjęcia do obliczeń czynszów mniejszych powierzchni. Gdyby czynsze były naliczone w oparciu o te parametry to byłyby wyższe o kwotę 17.312,60 zł. W ocenie Komisji przedmiotowe naruszenia dyscypliny finansów pu-

blicznych obwiniony Krzysztof O. popełnił nieumyślne. Nie stwierdzono bowiem, iż obwiniony miał zamiar naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jest chciał tę dyscyplinę naruszyć lub przewidywał możliwość jej naruszenia i godził się na to. Komisja uwzględniła całokształt okoliczności występujących w zakresie tego naruszenia a zwłaszcza to, iż obwiniony polegał na wiedzy wydziałów merytorycznych i dąży do wyeliminowania występujących nieprawidłowości poprzez zawarcie nowych umów dzierżawy. Dlatego korzystając z możliwości, o której mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie tego naruszenia Komisja odstąpiła od wymierzenia kary. Natomiast w zakresie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na nie ustaleniu należności gminy w kwocie 2.306.133,45 zł z tytułu kary umownej.

Komisja na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniła Krzysztofa O., gdyż w ocenie Komisji nie popełnił on zarzucanego naruszenia. Zgodnie z pkt 10.1.1 umowy z dnia 16 sierpnia 2004 roku, Nr IN-7041/Os. K/2004 zawartej pomiędzy Gminą K. jako inwestorem a firmą M. SA jako wykonawcą strony zastrzegły prawo naliczania kar umownych za nieterminowe lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy. Zgodnie z pkt 10.1.2 w/w umowy wykonawca powinien zapłacić inwestorowi karę umowną m.in. za zwłokę w wykonaniu przedmiotu zamówienia. Komisja uznała, iż przymrozki jakie wystąpiły w listopadzie i grudniu 2005 r. mogły stanowić uzasadnioną przyczynę przesunięcia w drodze aneksu terminu wykonania nawierzchni asfaltowych do końca kwietnia 2006 r.. Wobec zmiany aneksem do umowy terminu wykonania przedmiotu umowy nie można mówić o zwłoce w wykonaniu przedmiotu zamówienia, która obligowałaby do egzekwowania od wykonawcy kary umownej. Nie można też przyjmować założenia, że zakończenie sezonu w budownictwie przyjmuje się standardowo na dzień 15 października, gdyż założenie to nie znajduje oparcia ani w obowiązujących przepisach prawa ani w praktyce budowlanej. Nadto powszechna jest wiedza, iż dopuszczenie do wykonywania nawierzchni asfaltowych w warunkach temperatur ujemnych byłoby rażącym błędem zarówno ze strony wykonawcy jak i inwestora. Skoro wystąpiły okoliczności takie jak nadejście niekorzystnych warunków atmosferycznych uzasadnione było przesunięcie terminu wykonania nawierzchni asfaltowych do czasu wystąpienia warunków atmosferycznych dogodnych dla tego rodzaju robót drogowych co umożliwiał aneks Nr 4. Zdaniem Komisji zmiana umowy z wykonawcą w tym zakresie była dopuszczalna na gruncie przepisów ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych, gdyż można ją uznać za zmianę wynikłą z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy. Biorąc powyższe pod uwagę Komisja uznała, iż Krzysztof O. zarzucanego naruszenia dyscypliny nie popełnił, gdyż nie zaistniały okoliczności w których zgodnie z zawartą umową inwestor miałby prawo naliczania wykonawcy kary umownej.

3.

ORZECZENIE

**Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 17 grudnia 2007 r.
RIO-53/DFP-62/2007**

Na podstawie art. 135 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.) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w składzie:

Przewodniczący Wojciech Janek,
Członkowie Piotr Prystupa,
 Aneta Ciesielczuk,
Protokolant Monika Garbacka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 listopada 2007 r. sprawy z wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej, Doroty K. z dnia 24 kwietnia 2007 r. o uznanie Wiesława M. wójta gminy w K., winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na:

I. Naruszeniu zasad postępowania ustalonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. nr 164, poz. 1163 z późn. zm.) przy udzieleniu zamówień publicznych:

- 1) w dniu 12 października 2004 r. – udzieleniu zamówienia na budowę drogi gminnej nr 2240012 S. – A. o wartości 228.798,07 zł poprzez:
 - a) nieopisanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sposobu dokonywania oceny spełnienia przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 22 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych w obowiązującym wówczas brzmieniu, a obecnie art. 36 ust. 1 pkt 5;
 - b) niezłożenie przez Wiesława M. – wójta gminy oraz przez pracownika Urzędu Gminy K., wykonującego czynności w postępowaniu, oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, o których mowa w przepisach art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 17 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 tej ustawy;
 - c) nieunieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia w sytuacji, gdy cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, z naruszeniem zasady postępowania określonej w przepisach art. 93 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 Prawa zamówień publicznych;

Czyny opisane w pkt I stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 338 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym czyn wskazany w pkt I lit. a stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 3, w pkt I b – art. 17 ust. 4, zaś w pkt I lit. c – art. 17 ust. 1 pkt 4 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.);

2) w dniu 2 grudnia 2004 r. – udzieleniu zamówienia na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych oraz kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej w miejscowości S., o wartości 222.136,56 zł poprzez:

- a) nieopisanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sposobu dokonywania oceny spełnienia przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu, z naruszeniem zasady postępowania określonej w przepisach art. 22 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych w obowiązującym wówczas brzmieniu, a obecnie art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy;
- b) niezłożenie przez Wiesława M. oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, o którym mowa w przepisach art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 17 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 tej ustawy;
- c) nieunieważnienie postępowania o udzielenie tego zamówienia w sytuacji, gdy cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, z naruszeniem zasady postępowania określonej w przepisach art. 93 ust. 1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych;
- d) bezpodstawne udzielenie 10 i 15 grudnia 2004 r. w trybie z wolnej ręki zamówień na wykonanie robót dodatkowych o łącznej wartości 23.060,67 zł na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych w sytuacji, gdy nie zachodziły wszystkie okoliczności wskazane tym przepisem, uzasadniające udzielenie zamówienia w tym trybie – wykonanie robót dodatkowych nie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, czym naruszono zasadę postępowania określoną w art. 10 ust. 2 tej ustawy.

Czyny opisane w pkt 2 stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie czyn wskazany w pkt 2 lit. a stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 3, w pkt 2 lit. b – art. 17 ust. 4, w pkt 2 lit. c – art. 17 ust. 1 pkt 4, w pkt 2 lit. d – art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3) w dniu 12 kwietnia 2006 r. udzieleniu zamówienia na dostawę 2.500 ton kruszywa dolomitowego frakcja 0-31 wg normy PN-B 11112 o wartości 127.800 zł, poprzez niezłożenie przez Wiesława M. oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 17 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 tej ustawy.

Czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4) w dniu 8 lipca i 15 września 2004 r. udzieleniu zamówienia na budowę sali sportowej z zapleczem socjalno i sanitarnym dla Szkoły Podstawowej w S. w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych zamówień na roboty dodatkowe o łącznej wartości 51.158,89 zł netto w sytuacji, gdy nie zachodziły wszystkie wymagane tym przepisem okoliczności uzasadniające udzielenie zamówień w tym trybie – wykonanie robót dodatkowych nie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, a wyko-

nanie zamówienia podstawowego nie było uzależnione od wykonania zamówień dodatkowych, czym naruszono zasadę postępowania określoną w art. 10 ust. 2 tej ustawy.

Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

II. Przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet gminy, przez zaciągnięcie zobowiązań pieniężnych powyżej kwot wydatków ustalonych w uchwale budżetowej gminy K. na 2004 r.:

- w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 – poprzez zawarcie w dniu 12 października 2004 r. umowy na budowę drogi gminnej nr 2240012 S. – A. – przekroczenie upoważnienia o kwotę 128.798,07 zł,
- w dziale 900, rozdziale 90001, § 6050 – poprzez zawarcie w dniu 2 grudnia 2004 r. umowy na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych i kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej w miejscowości S. – przekroczenie upoważnienia o kwotę 222.136,56 zł.

Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Działanie Wiesława M. naruszało przepisy art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

III. Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, przez przekroczenie w dniu 31 grudnia 2004 r. o kwotę 10.359,60 zł planu wydatków, ustalonego uchwałą budżetową gminy K. na 2004 r. w dziale 900, rozdziale 90001, § 6050 na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych i kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej w miejscowości S. Przekroczenie nastąpiło przez zapłacenie 2 faktur z dnia 23 grudnia 2004 r. – faktura VAT nr 49/04/US na kwotę 93.362,76 zł brutto oraz nr 50/04/US na kwotę 149.141,84 zł – łącznie 242.504,60 zł. Należność z w/w faktur w kwocie 195.026,60 zł (faktura nr 49/04/US i część należności z faktury nr 50/04/US) zapłacono w dniu 31 grudnia 2004 r. Plan wydatków na dzień 31 grudnia 2004 r. wynosił 184.667,00 zł – przekroczonego plan o kwotę 10.359,60 zł.

Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Działaniem tym Wiesław M. naruszył art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Obecnie stanowi to naruszenie art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

IV. Zaniechanie przeprowadzenia na ostatni dzień roku obrotowego 2004 i 2005 inwentaryzacji gruntów oraz wartości niematerialnych i prawnych, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obowiązującego do dnia 01.07.2005 r., a obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czyn ten naruszał art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. nr 64, poz. 694 z późn. zm.).

orzeka:

I. Uznać Wiesława M., wójta gminy K., odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na:

1. Naruszeniu zasad postępowania ustalonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. nr 164, poz. 1163 z późn. zm.) przy udzieleniu zamówień publicznych:

1) w dniu 12 października 2004 r. – udzielenie zamówienia na budowę drogi gminnej S. – A o wartości 228.798,07 zł poprzez:

a) nieopisanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sposobu dokonywania oceny spełnienia przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 22 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych w obowiązującym wówczas brzmieniu, a obecnie art. 36 ust. 1 pkt 5;

b) niezłożenie przez Wiesława M. – wójta gminy oraz przez pracownika Urzędu Gminy K., wykonującego czynności w postępowaniu, oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, o których mowa w przepisach art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 17 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 tej ustawy;

c) nieunieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia w sytuacji, gdy cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, z naruszeniem zasady postępowania określonej w przepisach art. 93 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 Prawa zamówień publicznych.

Czyny opisane w pkt 1 stanowiły 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 z późn. zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym czyn wskazany w pkt 1 lit. a stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 3, w pkt I b – art. 17 ust. 4, zaś w pkt 1 lit. c – art. 17 ust. 1 pkt 4 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.);

2) w dniu 2 grudnia 2004 r. – udzielenie zamówienia na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych oraz kanalizacji gravityjno-ciśnieniowej w miejscowości S. o wartości 222.136,56 zł poprzez:

a) nieopisanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sposobu dokonywania oceny spełnienia przez wykonawców warunków udziału w

- postępowaniu, z naruszeniem zasady postępowania określonej w przepisach art. 22 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych w obowiązującym wówczas brzmieniu, a obecnie art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy;
- b) niezłożenie przez Wiesława M. oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, o którym mowa w przepisach art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 17 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 tej ustawy;
 - c) nieunieważnienie postępowania o udzielenie tego zamówienia w sytuacji, gdy cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, z naruszeniem zasady postępowania określonej w przepisach art. 93 ust. 1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych;

Czyny opisane w pkt 2 stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie czyn wskazany w pkt 2 lit. a stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 3, w pkt 2 lit. b – art. 17 ust. 4, w pkt 2 lit. c – art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- 3) w dniu 12 kwietnia 2006 r. udzielenie zamówienia na dostawę 2.500 ton kruszywa dolomitowego frakcja 0-31 wg normy PN-B 11112 o wartości 127.800 zł, poprzez niezłożenie przez Wiesława M. oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 17 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 tej ustawy.

Czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- 2. Przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet gminy, przez zaciągnięcie zobowiązań pieniężnych powyżej kwot wydatków ustalonych w uchwale budżetowej gminy K. na 2004 r.

- w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 – poprzez zawarcie w dniu 12 października 2004 r. umowy na budowę drogi gminnej S. – A. – przekroczenie upoważnienia o kwotę 128.798,07 zł,
- w dziale 900, rozdziale 90001, § 6050 – poprzez zawarcie w dniu 2 grudnia 2004 r. umowy na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych i kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej w miejscowości S. – przekroczenie upoważnienia o kwotę 222.136,56 zł.

Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Działanie Wiesława M. naruszało przepisy art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

3. Przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, przez przekroczenie w dniu 31 grudnia 2004 r. o kwotę 10.359,60 zł planu wydatków, ustalonego uchwałą budżetową gminy K. na 2004 r. w dziale 900, rozdziale 90001, § 6050 na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych i kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej w miejscowości S.

Przekroczenie nastąpiło poprzez zapłacenie 2 faktur z dnia 23 grudnia 2004 r. – faktura VAT nr 49/04/US na kwotę 93.362,76 zł brutto oraz nr 50/04/US na kwotę 149.141,84 zł – łącznie 242.504,60 zł. Należność z w/w faktur w kwocie 195.026,60 zł (faktura nr 49/04/US i część należności z faktury nr 50/04/US) zapłacono w dniu 31 grudnia 2004 r. Plan wydatków na dzień 31 grudnia 2004 r. wynosił 184.667,00 zł – przekroczonego plan o kwotę 10.359,60 zł.

Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Działaniem tym Wiesław M. naruszył art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Obecnie stanowi to naruszenie art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. 4. Zaniechanie przeprowadzenia na ostatni dzień roku obrotowego 2004 i 2005 inwentaryzacji gruntów oraz wartości niematerialnych i prawnych, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obowiązującego do dnia 01.07.2005 r., a obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czyn ten naruszał art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. nr 64, poz. 694 z późn. zm.).

II. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnić Wiesława M. od pozostałych zarzutów zawartych we wniosku o ukaranie.

III. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 37 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyć Wiesławowi M. karę upomnienia.

IV. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zobowiązać Wiesława M. do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 206,00 zł (słownie złotych: dwieście sześć 00/100).

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

UZASADNIENIE

We wniosku o ukaranie z dnia 24 kwietnia 2007 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej wniosł o uznanie Wiesława M.,

pełniącego funkcję wójta gminy w K., za odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 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.) – za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone art. 17 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiące równocześnie 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 z późn. zm.), polegające na:

I. Naruszeniu zasad postępowania ustalonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. nr 164, poz. 1163 z późn. zm.) przy udzieleniu zamówień publicznych:

- 1) w dniu 12 października 2004 r. – udzieleniu zamówienia na budowę drogi gminnej S – A. o wartości 228.798,07 zł poprzez:
 - a) nieopisanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sposobu dokonywania oceny spełnienia przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 22 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych w obowiązującym wówczas brzmieniu, a obecnie art. 36 ust. 1 pkt 5;
 - b) niezłożenie przez p. Wiesława M. – wójta gminy oraz przez pracownika Urzędu Gminy K., wykonującego czynności w postępowaniu, oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, o których mowa w przepisach art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 17 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 tej ustawy;
 - c) nieunieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia w sytuacji, gdy cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, z naruszeniem zasady postępowania określonej w przepisach art. 93 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 Prawa zamówień publicznych;
- 2) w dniu 2 grudnia 2004 r. – udzieleniu zamówienia na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych oraz kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej w miejscowości S. o wartości 222.136,56 zł poprzez:
 - a) nieopisanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sposobu dokonywania oceny spełnienia przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu, z naruszeniem zasady postępowania określonej w przepisach art. 22 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych w obowiązującym wówczas brzmieniu, a obecnie art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy;
 - b) niezłożenie przez Wiesława M. oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, o którym mowa w przepisach art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 17 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 tej ustawy;
 - c) nieunieważnienie postępowania o udzielenie tego zamówienia w sytuacji, gdy cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, z naruszeniem zasady postępowania określonej w przepisach art. 93 ust. 1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych;
 - d) bezpodstawne udzielenie 10 i 15 grudnia 2004 r. w trybie z wolnej ręki zamówień na wykonanie robót dodatkowych o łącznej wartości 23.060,67 zł na

podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych w sytuacji, gdy nie zachodziły wszystkie okoliczności wskazane tym przepisem, uzasadniające udzielenie zamówienia w tym trybie – wykonanie robót dodatkowych nie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, czym naruszono zasadę postępowania określoną w art. 10 ust. 2 tej ustawy.

Czyny opisane w pkt 2 stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie czyn wskazany w pkt 2 lit. a stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 3, w pkt 2 lit. b – art. 17 ust. 4, w pkt 2 lit. c – art. 17 ust. 1 pkt 4, w pkt 2 lit. d – art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3) w dniu 12 kwietnia 2006 r. udzieleniu zamówienia na dostawę 2.500 ton kruszywa dolomitowego frakcja 0-31 wg normy PN-B 11112 o wartości 127.800 zł, przez niezłożenie przez Wiesława M. oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, z naruszeniem zasady postępowania określonej w art. 17 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 2 tej ustawy.

Czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4) w dniu 8 lipca i 15 września 2004 r. zamówienia na budowę sali sportowej z zapleczem socjalno-sanitarnym dla Szkoły Podstawowej w S. w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych zamówień na roboty dodatkowe o łącznej wartości 51.158,89 zł netto w sytuacji, gdy nie zachodziły wszystkie wymagane tym przepisem okoliczności uzasadniające udzielenie zamówień w tym trybie – wykonanie robót dodatkowych nie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, a wykonanie zamówienia podstawowego nie było uzależnione od wykonania zamówień dodatkowych, czym naruszono zasadę postępowania określoną w art. 10 ust. 2 tej ustawy.

Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

II. Przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet gminy, przez zaciągnięcie zobowiązań pieniężnych powyżej kwot wydatków ustalonych w uchwale budżetowej gminy K. na 2004 r.:

– w dziale 600, rozdziale 60016, § 6050 – przez zawarcie w dniu 12 października 2004 r. umowy na budowę drogi gminnej S. – A. – przekroczenie upoważnienia o kwotę – w dziale 900, rozdziale 90001, § 6050 – poprzez zawarcie w dniu 2 grudnia 2004 r. umowy na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych i kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej w miejscowości S. – przekroczenie upoważnienia o kwotę 222.136,56 zł.

Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie

stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Działanie Wiesława M. naruszało przepisy art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

III. Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, przez przekroczenie w dniu 31 grudnia 2004 r. o kwotę 10.359,60 zł planu wydatków, ustalonego uchwałą budżetową gminy K. na 2004 r. w dziale 900, rozdziale 90001, § 6050 na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych i kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej w miejscowości S.

Przekroczenie nastąpiło poprzez zapłacenie 2 faktur z dnia 23 grudnia 2004 r. – faktura VAT nr 49/04/US na kwotę 93.362,76 zł brutto oraz nr 50/04/US na kwotę 149.141,84 zł – łącznie 242.504,60 zł. Należność z w/w faktur w kwocie 195.026,60 zł (faktura nr 49/04/US i część należności z faktury nr 50/04/US) zapłacono w dniu 31 grudnia 2004 r. Plan wydatków na dzień 31 grudnia 2004 r. wynosił 184.667,00 zł – przekroczono plan o kwotę 10.359,60 zł.

Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Działaniem tym Wiesław M. naruszył art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Obecnie stanowi to naruszenie art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

IV. Zaniechanie przeprowadzenia na ostatni dzień roku obrotowego 2004 i 2005 inwentaryzacji gruntów oraz wartości niematerialnych i prawnych, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obowiązującego do dnia 01.07.2005 r., a obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czyn ten naruszał art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. nr 64, poz. 694 z późn. zm.).

Odpowiedzialność obwinionego do dnia 30 czerwca 2005 r. wynikała z przepisu art. 137 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a od 1 lipca 2005 r. wynika z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na rozprawie w dniach 19 lipca 2007 r. oraz 12 listopada 2007 r. obwiniony Wiesław M. nie stawiał się. Rozprawa w dniu 19 lipca 2007 r. została odroczona z powodu nie doręczenia obwinionemu zawiadomienia o rozprawie. Zawiadomienie o rozprawie w dniu 12 listopada 2007 r. było już doręczone w sposób prawidłowy (obwiniony odebrał je osobiście). Obwiniony nie wniósł o odroczenie rozprawy, ani nie podał powodu swej nieobecności. W tej sytuacji wobec prawidłowego doręczenia postanowiono rozpoznać sprawę zaocznie. W trakcie rozprawy Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych podtrzymał wnioski co do winy i kary obwinionego.

Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła co następuje:

W dniu 14 lutego 2007 r. rzecznik dyscypliny finansów publicznych został zawiadomiony o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez wójta gminy K Wiesława M.. Ujawnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonano w wyniku kontroli przeprowadzonej przez inspektorów RIO w okresie od 20 czerwca do 4 sierpnia 2006 r.

Przy udzieleniu zamówienia w dniu 12 października 2004 r. na budowę drogi gminnej S.– A. o wartości 228.798,07 zł, mimo, że wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 60.000 euro zamawiający skorzystał z uprawnienia przysługującego mu na mocy art. 26 ust. 2 Prawa zamówień publicznych i zażądał od wykonawców dokumentów potwierdzających spełnienie wymaganych warunków udziału w postępowaniu.

Poza dokumentami potwierdzającymi posiadanie uprawnień do wykonywania określonej działalności, niepodleganie wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia oraz znajdowania się w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia – zamawiający żądał od wykonawców dokumentów potwierdzających fakt posiadania niezbędnej wiedzy oraz doświadczenia, potencjału technicznego, a także dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia – cz. IX pkt 4.1 specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a mianowicie:

- wykazu niezbędnych do wykonania zamówienia narzędzi i urządzeń,
- wykazu osób i podmiotów, które będą wykonywać zamówienie lub będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia wraz z danymi na temat ich kwalifikacji,
- wykazu wykonanych w okresie ostatnich pięciu lat robót budowlanych, odpowiadających swoim rodzajem i wartością robotom stanowiącym przedmiot zamówienia wraz z dokumentami potwierdzającymi fakt należytego ich wykonania.

W specyfikacji nie zawarto jednak opisu warunków udziału w postępowaniu i sposobu dokonania oceny spełnienia przez wykonawców tych warunków, wymaganych przez art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych – w obowiązującym wówczas brzmieniu. Nieokreślenie żadnych wymogów odnośnie poziomu wiedzy i doświadczenia, potencjału technicznego i kadrowego uniemożliwiał zamawiającemu dokonanie miarodajnej oceny, czy dany wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu, a także oceny jego możliwości co do należytego wykonania zamówienia – co w żaden sposób nie gwarantuje zachowania uczciwej konkurencji. Prawo zamówień publicznych (art. 22 ust. 2) zabrania określania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Od 1 lipca 2005 r. czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Czynności w postępowaniu o udzielenie tego zamówienia jak wynika z protokołu kontroli wykonywał obok pracowników urzędu gminy także obwiniony Wiesław M.

Ze względu na wartość zamówienia obwiniony miał prawo powołać komisję przetargową, stosownie do art. 19 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Kontrola ustaliła, że obwiniony nie złożył oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania, wskazanych w art. 17 ust. 1 tej ustawy, mimo że zatwierdził SIWZ, a także podpisał umowę, którą to udzielił przedmiotowego zamówienia. Nie ma zatem wątpliwości, że obwiniony dokonywał czynności w tym postępowaniu.

Obowiązek składania przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia – pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania – pisemnych oświadczeń, o których mowa wyżej, wynika z art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych. Brak takich oświadczeń nie gwarantuje, że czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia, wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm, tj. zachowania zasady określonej w przepisie art. 7 ust. 2 Prawa zamówień publicznych.

Czyn ten od 1 lipca 2005 r. stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W wyniku przeprowadzonego postępowania obwiniony w dniu 12 października 2004 r. zawarł umowę z wybranym wykonawcą – Przedsiębiorstwem Robót Drogowych L.S.A z wynagrodzeniem zaproponowanym w ofercie, w wysokości 228.798,07 zł. W chwili wyboru najkorzystniejszej oferty jej cena przewyższała kwotę, którą obwiniony mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Na ten dzień w budżecie gminy zagwarantowano na wykonanie tej inwestycji kwotę 100.000 zł, co wynika z planu wydatków majątkowych budżetu gminy na 2004 r. – ustalonego w dziale 600 rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” – w załączniku Nr 2 do uchwały Nr X/87/2003 Rady Gminy K. z 30 grudnia 2003 r. oraz z wykazu inwestycji gminnych realizowanych w 2004 r. nie objętych programami wieloletnimi – załącznik Nr 4 do tej uchwały.

Środki na wydatki inwestycyjne w tej klasyfikacji uchwałą Rady Gminy Nr XVIII/133/2004 z 29 grudnia 2004 r. zostały zmniejszone o kwotę 81.147 zł do wysokości 18.853zł.

Obwiniony w takiej sytuacji zobowiązany był unieważnić postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych. Niewykonanie tego obowiązku świadczy o tym, że postępowanie zostało przeprowadzone w sposób, który nie zapewniał zachowania uczciwej konkurencji, z naruszeniem zasady określonej w art. 7 ust. 1 w/w ustawy. Nieunieważnienie postępowania doprowadziło do przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet.

Od 1 lipca 2005 r. udzielenie zamówienia publicznego z innym naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, niż wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 17 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy.

Do 1 lipca 2005 r. czyny wymienione w punkcie I – 1 lit. a, b, c wniosku o ukaranie stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Odpowiedzialność za powyższe czyny ponosi w ocenie Komisji Orzekającej obwiniony Wiesław M. Opisane czyny stanowią 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 z późn. zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym czyn wskazany w pkt 1 lit. a stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 3, w pkt 1 b – art. 17 ust. 4, zaś w pkt 1 lit. c – art. 17 ust. 1 pkt 4 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.).

Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy udzieleniu w dniu 2 grudnia 2004 r. zamówienia na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych oraz kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej w miejscowości S., o wartości 222.136,56 zł.

Wartość zamówienia wynosiła mniej niż 60.000 euro, w związku z czym zamawiający nie był zobowiązany do żądania od wykonawców dokumentów potwierdzających spełnienie wymaganych warunków udziału w postępowaniu. Mimo to zamawiający skorzystał z przysługującego mu na mocy art. 26 ust. 2 Prawa zamówień publicznych uprawnienia i zażądał od wykonawców takich dokumentów.

Oprócz dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do wykonywania określonej działalności oraz niepodleganie wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający zażądał od wykonawców:

- dokumentów potwierdzających fakt posiadania wiedzy oraz doświadczenia, potencjału technicznego, a także dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia – cz. IX pkt 4.1 specyfikacji istotnych warunków zamówienia, tj.:
 - a) wykazu osób i podmiotów, które będą wykonywać zamówienie lub będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, wraz z danymi na temat ich kwalifikacji,
 - b) wykazu wykonanych w okresie ostatnich pięciu lat robót budowlanych, odpowiadających swoim rodzajem i wartością robotom stanowiącym przedmiot zamówienia wraz z dokumentami potwierdzającymi fakt należytego ich wykonania,
- dokumentu potwierdzającego fakt znajdowania się wykonawcy w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia – cz. IX pkt 4.1 specyfikacji istotnych warunków zamówienia, tj. informacji z banku, w którym wykonawca posiada podstawowy rachunek bankowy, potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytową wykonawcy, wystawionej nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert.

W specyfikacji nie zawarto jednak opisu warunków udziału w postępowaniu i sposobu dokonywania oceny spełnienia przez wykonawców tych warunków, wymaganych przez art. 36 ust. 1 pkt 8 Prawa zamówień publicznych w obowiązującym wówczas brzmieniu.

Art. 22 ust. 2 Prawa zamówień publicznych zabrania określania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób, który mógłby utrudnić uczciwą konkurencję. Nieokreślenie żadnych wymogów odnośnie poziomu wiedzy i doświadczenia, potencjału technicznego i kadrowego oraz sytuacji ekonomicznej i finansowej, uniemożliwiało zamawiającemu dokonanie miarodajnej oceny, czy dany wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu, a także oceny jego możliwości co do należytego wykonania zamówienia, co nie gwarantuje zachowania uczciwej konkurencji.

Od 1 lipca 2005 r. udzielenie zamówienia, którego warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony powołał komisję przetargową w celu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie omawianego zamówienia. Członkowie komisji złożyli oświadczenie o braku okoliczności wskazanych w art. 17 ust. 1 Prawa zamówień

publicznych. Obwiniony oświadczenia takiego nie złożył, mimo że zatwierdzał dokumentację sporządzoną na etapie przygotowywania postępowania, zatwierdzał prace komisji przetargowej oraz podpisał umowę z wybranym wykonawcą..

Obowiązek składania oświadczenia przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia wynika z art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych. Brak takiego oświadczenia nie gwarantuje przestrzegania zasady określonej w art. 7 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, że czynności wykonywane w postępowaniu o udzielenie zamówienia przez te osoby zapewniają bezstronność i obiektywizm.

Niezłożenie przez osobę występującą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w imieniu zamawiającego oświadczeń wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych od dnia 1 lipca 2005 r. stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Po ogłoszeniu przetargu wpłynęły oferty dwóch wykonawców:

- Zakładu Handlowo-Usługowego D. z ceną 222.136,56 zł brutto,
- H. Spółka z o.o. z ceną 297.374,50 zł brutto.

W dniu 2 grudnia 2004 r. wybrano ofertę firmy D. z niższą ceną. W tym samym dniu obwiniony zawarł z w/w firmą umowę z wynagrodzeniem wykonawcy 222.136,56 zł.

W dacie wyboru oferty i zawarcia umowy gmina nie posiadała środków na wykonanie tej inwestycji. W uchwale Nr X/87/2003 Rady Gminy K. z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2004 r. nie zaplanowano wydatków w dziale 900 rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”. Inwestycji takiej nie przewidziano także w załączniku Nr 4 do tej uchwały – w wykazie inwestycji gminnych realizowanych w 2004 r. nie objętych programami wieloletnimi.

Wydatki inwestycyjne w tej klasyfikacji zostały wprowadzone w kwocie 184.667,00 zł uchwałą Nr XVIII/133/2004 Rady Gminy K. z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2004 r.

Obwiniony wobec braku środków na tę inwestycję był zobowiązany unieważnić postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych. Nie dopełnienie tego obowiązku wskazuje, że postępowanie zostało przeprowadzone w sposób, który nie zapewniał zachowania uczciwej konkurencji, z naruszeniem zasady określonej w art. 7 ust. 1 w/w ustawy. Jednocześnie obwiniony przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet gminy.

Od 1 lipca 2005 r. udzielenie zamówienia publicznego z innym naruszeniem przepisów zamówieniach publicznych, niż wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

W ocenie Komisji Orzekającej obwinionemu Wiesławowi M. nie można przypisać odpowiedzialności za czyn polegający na udzieleniu przez niego wykonawcy zamówień dodatkowych na łączną kwotę 23.060,67 zł netto (28.134,02 zł brutto), które nie przekraczały łącznie 20% wartości realizowanego zamówienia. Były to umowy:

- z 10 grudnia 2004 r., obejmująca zlecenie na wykonanie odvodnienia wykopów przy pomocy iglofiltrów o wartości 8.579,90 zł netto (10.467,48 zł brutto). Z pro-

tokółu konieczności wynika, że „W trakcie prowadzonych robót ziemnych stwierdzono bardzo wysoki poziom wody gruntowej. Projekt techniczny nie obejmował badań gruntowo-wodnych”,

– z 15 grudnia 2004 r., obejmująca zlecenie na wykonanie robót dodatkowych w zakresie:

- a) opróżnienia zbiornika oraz usunięcia osadu wraz z wyczyszczeniem dna i ocieplenie płyty przykrywającej zbiornik,.
- b) wykonania doprowadzenia rurociągu sprężonego powietrza od budynku kotłowni do oczyszczalni,
- c) wykonania wykopów oraz zasypiania kontenera piaskiem.

Wartość robót ustalono na 14.480,77 zł netto (17.666,54 zł brutto).

Biorąc pod uwagę przepisy art. 24 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca uznała, że w czasie orzekania w mniejszej sprawie należy zastosować aktualnie obowiązujące przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z tymi przepisami ustawę nie stosuje się do zamówień publicznych poniżej 14.000 EURO.

Z ustalonych faktów niezbicie wynika, że wartość zamówień dodatkowych nie przekraczała kwoty 14.000 EURO, a tym samym można było ich udzielić z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych. W tym stanie rzeczy, biorąc pod uwagę przepisy art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 24 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja Orzekająca postanowiła uniewinnić obwinionego od postawionego mu w pkt 2 lit. d zarzutu. Obwiniony w celu przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na dostawę 2.500 ton kruszywa drogowego dolomitowego frakcja 0-31 wg normy PN-13 1112 powołał komisję przetargową, której członkowie złożyli stosowne oświadczenie o braku okoliczności wskazanych w art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Oświadczenia takiego nie złożył obwiniony, który zatwierdzał dokumentację sporządzoną na etapie przygotowywania postępowania, zatwierdzał prace komisji przetargowej oraz podpisał w dniu 12 kwietnia 2006 r. umowę z wybranym wykonawcą.

Obowiązek składania przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia – pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania – pisemnych oświadczeń, o których mowa wyżej, wynika z art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych. Brak złożenia takiego oświadczenia nie gwarantuje zachowania zasady określonej w art. 7 ust. 2 w/w ustawy, tj. że czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonuje osoba zapewniająca bezstronność i obiektywizm.

Czyn obwinionego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 17 maja 2003 r. obwiniony podpisał z Polskimi Pracownikami Konserwacji Zabytków S.A. umowę na budowę sali sportowej dla Szkoły Podstawowej w S., za cenę z oferty w wysokości 628.069,39 zł netto – 672.034,25 zł z VAT 7% (dowód: umowa – k. 19-22). Następnie w trybie z wolnej ręki zostały przez obwinionego zawarte umowy na wykonanie robót dodatkowych w dniach:

– 08.07.2004 r. – o wartości 4.268,97 zł,

- 15.09.2004 r. – o wartości 15.928,92 zł,
- 15.09.2004 r. – o wartości 30.961,00 zł.

Umowy te opiewają na kwotę łączną 51.158,89 zł netto. Biorąc pod uwagę przepisy art. 24 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca uznała, że w czasie orzekania w niniejszej sprawie należy zastosować aktualnie obowiązujące przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z tymi przepisami ustawę nie stosuje się do zamówień publicznych poniżej 14.000 EURO. Z ustalonych faktów niezbicie wynika, że wartość zamówień dodatkowych nie przekraczała kwoty 14.000 EURO, a tym samym można było ich udzielić z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych. W tym stanie rzeczy biorąc pod uwagę przepisy art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 24 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca postanowiła uniewinnić obwinionego od postawionego mu w pkt 4 zarzutu.

Obwiniony zawierając w dniu 12 października 2004 r. umowę z Przedsiębiorstwem Robót Drogowych L. S.A na budowę drogi gminnej S. – A. z wynagrodzeniem w kwocie 228.798,07 zł przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań.

W dniu podpisania umowy w uchwale budżetowej Nr X/87/2003 Rady Gminy K. z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2004 r. zaplanowano na ten cel w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6050 „Wydatki inwestycyjne” środki w kwocie 100.000,00 zł. W załączniku Nr 4 do uchwały budżetowej „Wykaz inwestycji gminnych realizowanych w roku 2004 nie objętych programem wieloletnim” na inwestycję pod nazwą „Budowa dróg” przeznaczono 100.000,00 zł.

Z załącznika Nr 2 do uchwały Nr XVIII/133/2004 Rady Gminy K. z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2004 r. wynika, że 30 września 2004 r. (data dokonania poprzednich zmian w budżecie na podstawie zarządzenia nr 19/2004 wójta gminy z dnia 30 września 2004 r.) w dziale 600 rozdziale 60016 § 6050 zaplanowana była kwota 100.000,00 zł. Uchwałą z dnia 29 grudnia 2004 r. zmniejszono kwotę wydatków w tej klasyfikacji o 81.147,00 zł do kwoty 18.853,00 zł.

Zawierając w dniu 12 października 2004 r. umowę obwiniony przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 128.798,07 zł (228.798,07 zł – 100.000,00 zł).

Obwiniony podpisał także w dniu 2 grudnia 2004 r. umowę z Zakładem Handlowo-Usługowym D. na wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych i kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej z wynagrodzeniem w wysokości 222.136,56 zł (dowód: umowa – k. 46-48).

W chwili zawierania tej umowy obwiniony nie posiadał żadnych środków finansowych zagwarantowanych w budżecie na 2004 r. na realizację tej inwestycji. W uchwale budżetowej Nr X/87/2003 Rady Gminy K. z dnia 30 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2004 r. nie zaplanowano na ten cel żadnych środków – brak planu wydatków w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” § 6050 „Wydatki inwestycyjne”. W załączniku Nr 4 do uchwały budżetowej „Wykaz inwestycji gminnych realizowanych w roku 2004 nie objętych programem wieloletnim” nie przewidziano takiej inwestycji.

Brak posiadania w dniu podpisania umowy środków finansowych na realizację zamówienia wynika z załącznika Nr 2 do uchwały Nr XVIII/133/2004 Rady Gminy

K. z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2004 r., z którego wynika, że 30 września 2004 r. (data dokonania poprzednich zmian w budżecie na podstawie zarządzenia nr 19/2004 wójta gminy z dnia 30 września 2004 r.) w dziale 900 rozdziale 90001 § 6050 nie zaplanowano żadnych środków. Uchwałą z dnia 29 grudnia 2004 r. Rada Gminy ustaliła plan wydatków w tej podziale klasyfikacji budżetowej na kwotę. 184.667,00 zł.

Obwiniony zawierając umowę w dniu 2 grudnia 2004 r. zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie w kwocie 222.136,56 zł.

Zaciąganie zobowiązań powyżej kwot wydatków ustalonych w uchwale budżetowej i planie finansowym jednostki naruszało art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych w związku z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Od dnia 1 stycznia 2006 r. stanowi to naruszenie art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Odpowiedzialność za powyższe naruszenia ponosi obwiniony Wiesław M. Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet do 30 czerwca 2005 r. naruszało dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a od 1 lipca 2005 r. stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za wykonanie kontenerowej oczyszczalni ścieków dla szkoły i budynków mieszkalnych i kanalizacji grawitacyjno-ciśnieniowej wykonawca wystawił w dniu 23 grudnia 2003 r. dwie faktury VAT: nr 49/04/Vs na kwotę 93.362,76 zł brutto (dowód: faktura – k. 37) oraz nr 50/04/YS na kwotę 149.141,84 zł brutto (dowód: faktura – k. 36) – łącznie 242.504,60 zł. Faktury do zapłaty zatwierdził obwiniony Wiesław M. Należność z faktur zapłacono przelewami w następujących terminach:

- 31.12.2004 r. – kwotę 195.026,60 zł,
- 14.04.2005 r. – kwotę 20.000,00 zł,
- 02.09.2005 r. – kwotę 8.500,00 zł,
- 16.03.2006 r. – kwotę 18.978,00 zł.

Faktury zatwierdzono do wypłaty ze środków zaplanowanych w uchwale budżetowej na 2004 r. w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” § 6050 „Wydatki inwestycyjne”. W momencie dokonywania wydatku kwoty 195.026,60 zł (31.12.2004 r.) w budżecie gminy na 2004 r. zaplanowano wydatki na opisaną inwestycję w wysokości 184.667,00 zł. Zapłata kwoty 195.026,60 zł spowodowała przekroczenie planu wydatków na 2004 r. o kwotę 10.359,60 zł (195.026,60 zł – 184.667,00 zł).

Czyn ten – dokonywanie wydatków w kwotach wyższych niż określone w uchwale budżetowej – naruszał przepisy art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a od 1 stycznia 2006 r. narusza art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i stanowił do 30 czerwca 2005 r. naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a od 1 lipca 2005 r. stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność

za powyższe naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi obwiniony Wiesław M..

Z protokołu kontroli wynika, że ostatnią inwentaryzację środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych przeprowadzono w dniach od 11 do 15 grudnia 2003 r. Ustalenia tego dokonano na podstawie dat zamieszczonych na arkuszach spisowych według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. w drodze spisu z natury, na podstawie zarządzenia nr 53/2003 wójta gminy K. z dnia 27 października 2003 r. w sprawie przeprowadzenia spisu z natury majątku gminy.

Dokonana inwentaryzacja środków trwałych i pozostałych środków trwałych obejmowała: spis z natury, wycenę i ustalenie wartości spisanych składników majątku oraz porównanie wartości z danymi ksiąg rachunkowych. Przeprowadzona inwentaryzacja nie wykazała różnic między stanem rzeczywistym, a stanem wykazanym w księgach rachunkowych.

Poprzednia inwentaryzacja środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych przeprowadzona została w dniach od 12 do 31 grudnia 1999 r. według stanu na dzień 31 grudnia 1999 r., w związku z czym zachowano ustawową częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji tych składników majątkowych.

Na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdzono jednak, że inwentaryzacja przeprowadzona według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. nie obejmowała inwentaryzacji gruntów. Jak ustalono, inwentaryzacji takiej nie przeprowadzano w kontrolowanej jednostce co najmniej od 1996 r. Postępowanie takie narusza przepisy art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zgodnie z którymi inwentaryzację m.in. środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony i gruntów przeprowadza się na ostatni dzień roku obrotowego drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników. Zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy, częstotliwość inwentaryzacji gruntów i środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, znajdujących się na terenie strzeżonym jest zachowana, jeżeli przeprowadzono ją raz w ciągu 4 lat.

Co najmniej od 1996 r. nie przeprowadzono też inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych, które inwentaryzować należy według stanu na ostatni dzień każdego roku obrotowego, przez porównanie danych wykazanych w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikację ich realnej wartości, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów oraz wartości niematerialnych i prawnych:

- na dzień 31 grudnia 2004 r. – stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosownie do przepisu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,
- na dzień 31 grudnia 2005 r. stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosownie do przepisu art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca stwierdziła, że odpowiedzialność obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do dnia 30 czerwca 2005 r. wynikała z przepisu art. 137 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a od 1 lipca 2005 r. wynika z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozważając problematykę winy obwinionego Wiesława M. Komisja Orzekająca biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny stwierdziła, że obwiniony popełnił czyny zabronione. Obwiniony spełnił warunki odpowiedzialności określone przez przepisy art. 4 pkt 2 cyt. Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja Orzekająca ustaliła, że w danym stanie faktycznym obiektywnie nic nie stało na przeszkodzie, aby obwiniony mógł zachować się w sposób, który pozwoliłby mu na działanie i zachowanie nienaruszające dyscypliny finansów publicznych. W tym stanie rzeczy odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wina w tym zakresie obwinionego została w ocenie Komisji Orzekającej udowodniona. Komisja Orzekająca uznała, że w przypadku obwinionego można mówić jedynie o winie nieumyślnej. Obwiniony Wiesław M. nie działał z zamiarem naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a jedynie nie zachował określonych standardów ostrożności w ustalonym stanie faktycznym.

Orzekając o karze obwinionego Wiesława M. Komisja Orzekająca wzięta pod uwagę rodzaj przypisanej winy (nieumyślna), okoliczności popełnienia przypisanych obwinionemu czynów, dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Biorąc powyższe pod uwagę Komisja Orzekająca postanowiła wymierzyć obwinionemu na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 37 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych najniższą przewidzianą przepisami karę, tj. karę upomnienia.

W oparciu o przepis art. 167 ust. 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca postanowiła zobowiązać Wiesława M. do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 206,00 zł.

W tym stanie rzeczy Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

4.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 20 września 2007 r.
DF/GKO-4900-38/42/07/1725**

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych składa się:

Przewodnicząca:	Członek GKO:	Maria Karlikowska
Członkowie:	Członek GKO:	Barbara Potocka
	Członek GKO:	Maciej Ramus (ref.)
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 20 września 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie wniesione przez radcę prawnego – Joannę M.-B., działającą w imieniu Obwinionego Tyberiusza N. – Burmistrza Miasta J., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt: KO.0022-33-1-7/07.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Tyberiusza N. (cytat z sentencji orzeczenia): „za odpowiedzialnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta J. poprzez udzielenie w dniu 10.04.2006 r. w trybie przetargu nieograniczonego Przedsiębiorstwu Usługowo-Transportowemu zamówienia publicznego na modernizację dróg gminnych prowadzących do plaż nadmorskich w J. o wartości netto 3.225.567,71 zł, z naruszeniem art. 22 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (tekst. jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 164 poz. 1163 z późn. zm.) poprzez określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, w ten sposób, że jako warunek udziału w postępowaniu przyjęto, iż co najmniej jeden z podmiotów składających wspólną ofertę musiał wykazać średni roczny obrót w ciągu ostatnich 2 lat (2003-2004) w robotach drogowych i budowlanych w wysokości nie mniejszej niż 18 mln zł netto w każdym roku,

to jest za odpowiedzialnego popełnienia czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Za przypisany Obwinionemu Tyberiuszowi N. czyn, Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary, natomiast obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 205,99 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. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy.

orzeka:

1. Uchyla orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i uniewinnia Obwinionego Tyberiusza N. od przypisanego mu zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 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 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

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta J. złożył Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego dla spraw rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. Wiceprezes Urzędu Zamówień Publicznych. 14 lutego 2007 r. Rzecznik wystąpił do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. o ukaranie Pana Tyberiusza N. – pełniącego funkcję Burmistrza Miasta J. karą nagany. Obwinionemu zarzucił, iż ten, jako kierownik jednostki, umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w Urzędzie Miasta J. poprzez udzielenie w dniu 10.04.2006 r. w trybie przetargu nieograniczonego Przedsiębiorstwu Usługowo-Transportowemu zamówienia publicznego na modernizację dróg gminnych prowadzących do plaż nadmorskich w J. o wartości netto 3 225 567,71 zł, z naruszeniem art. 22 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst. jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 164 poz. 1163 z późn. zm.) poprzez określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, czyli czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Orzeczeniem z 27 marca 2007 r. Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Tyberiusza N. (cytat z sentencji orzeczenia): „za odpowiedzialnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta J. poprzez udzielenie w dniu 10.04.2006 r. w trybie przetargu nieograniczonego Przedsiębiorstwu Usługowo-Transportowemu zamówienia publicznego na modernizację dróg gminnych prowadzących do plaż nadmorskich w J. o wartości netto 3.225.567,71 zł, z naruszeniem art. 22 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst. jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 164 poz. 1163 z późn. zm.) poprzez określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób naruszający

zasady uczciwej konkurencji, w ten sposób, że jako warunek udziału w postępowaniu przyjęto, iż co najmniej jeden z podmiotów składających wspólną ofertę musiał wykazać średni roczny obrót w ciągu ostatnich 2 lat (2003–2004) w robotach drogowych i budowlanych w wysokości nie mniejszej niż 18 mln zł netto w każdym roku, to jest za odpowiedzialnego popełnienia czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Komisja Orzekająca I instancji ustaliła, że Zamawiający wszczął w trybie przetargu nieograniczonego postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem była modernizacja dróg gminnych prowadzących do plaż nadmorskich w J. Jako jeden z warunków, którego spełnienia oczekiwano od wykonawców, wskazano potencjał ekonomiczno-finansowy przyszłego wykonawcy. Zamawiający przyjął, iż wymóg ten zostanie spełniony przez tych oferentów, którzy m.in. wykażą średni obrót w robotach budowlanych i drogowych w ciągu ostatnich dwóch lat w wysokości 18 mln zł rocznie.

Warunek ten, komisja orzekająca określiła jako adekwatny i uzasadniony specyfiką przedmiotu zamówienia. Komisja uznała jednak za stosowne przypomnieć, że zgodnie z dyspozycją przepisu art. 23 ustawy – Prawo zamówień publicznych, potencjalni wykonawcy mają prawo wspólnie ubiegać się o udzielenie zamówienia, oraz że skoro pojęcie „uczciwej konkurencji” nie znajduje swej definicji w tej ustawie, to posiłkowo można posłużyć się definicją „czynu nieuczciwej konkurencji”. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U.03.153.1503 ze zm.) za czyn taki należy uznać działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

Analizując stwierdzony stan faktyczny, komisja stwierdziła (cytat z uzasadnienia orzeczenia): „uchybiecie w zakresie, w jakim zamawiający jako warunek udziału w postępowaniu przyjął, iż co najmniej jeden z podmiotów składających wspólną ofertę musiał wykazać średni roczny obrót w ciągu ostatnich dwóch lat /.../ w wysokości nie mniejszej niż 18 mln zł /.../ Zatem w różnym czasie wykonawcy działający wspólnie potencjalnie mogli przystępować do prac, zatem nie było potrzeby wykazywania się przez jednego z podmiotów składających ofertę wspólnie tak wysokimi obrotami dla zapewnienia potencjału ekonomicznego, jak wykonawca wykonujący we własnym zakresie całość prac”.

Uznając zatem, że Zamawiający poprzez sformułowanie takiego wymogu naruszył interesy potencjalnych uczestników postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i naruszył zasadę uczciwej konkurencji, Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary, obciążając go jedynie obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

Do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych wpłynęło odwołanie od tego orzeczenia z dnia 7 maja 2007 r. Pełnomocnik Obwinionego, wnosząc o uniewinnienie od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił błędne przyjęcie, iż:

- 1) warunek dotyczący potencjału ekonomicznego jednego z potencjalnych wykonawców działających wspólnie został sformułowany (cytat z odwołania): „w sposób sprzeczny z art.22 ust.2 oraz art. 23 w związku z art.7 ustawy o zamówieniach publicznych narusza zasady uczciwej konkurencji”;

- 2) działanie Obwinionego wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 3) istnieje вина po stronie Obwinionego.

W odwołaniu podkreślił, że przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych, zobowiązując Zamawiającego do przestrzegania zasad uczciwej konkurencji, nie zawierają definicji reguł, którymi powinien kierować się Zamawiający pragnąc nie uchybić temu zobowiązaniu. Zwrócił uwagę, że przepisami tejże ustawy na Zamawiającego został nałożony obowiązek przygotowania postępowania o udzielenia zamówienia publicznego w taki sposób, który zapewni osiągnięcie zamierzonego celu, a także udzielenie zamówienia tylko tym podmiotom, które są w stanie podołać udzielonemu zamówieniu. Przytaczając (cytat z odwołania): „pogląd Sądu Okręgowego z dnia 10.10. 2005 r. w sprawie V ca 428/05, w którym Sąd stwierdził, iż «nie można wykluczyć uprawnienia Zamawiającego do doprecyzowania wymogów, w odniesieniu do wykonawców działających wspólnie przede wszystkim w zakresie warunków, które nie mogą podlegać prostemu sumowaniu. (...) w przypadku robót specjalistycznych nie można przeprowadzać prostego sumowania prac zrealizowanych przez poszczególnych członków konsorcjum co do ich zakresu i wartości, jako mającego przekładać się na doświadczenie».”

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, rozpoznając na rozprawie wniesione odwołanie stwierdziła, że orzeczenie komisji orzekającej I instancji jest wadliwe.

Zdaniem GKO, która podzieliła stanowisko zajęte podczas rozprawy przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, kluczowe znaczenie dla poprawności orzeczenia wydanego przez komisję orzekającą I instancji jest rozstrzygnięcie, czy faktycznie w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego została naruszona zasada uczciwej konkurencji. Godzi się bowiem przypomnieć, co notabene uczyniła Komisja Orzekająca I instancji, że skoro Ustawodawca nie pokusił się o zdefiniowanie tego pojęcia w ustawie – Prawo zamówień publicznych, to należy posłużyć się definicją zawartą w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, która stanowi, że nieuczciwa konkurencja jest to działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interesowi innego przedsiębiorcy lub klienta.

Podczas rozprawy przed Komisją Orzekającą I instancji nie zakwestionowano zasadności wymogu postawionego przez Zamawiającego w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia dotyczącego potencjału ekonomiczno-finansowego potencjalnego wykonawcy. Co więcej, nie wykazano, że Zamawiający, formułując ten wymóg jako obowiązujący także i w odniesieniu do jednego z wykonawców, działających wspólnie, faktycznie zagroził lub naruszył interes innego przedsiębiorcy lub klienta.

Dodatkowo należy podkreślić, iż definicja czynu nieuczciwej konkurencji nie zawiera sformułowań o potencjalnym zagrożeniu. Skoro zatem w postępowaniu przed Komisją Orzekającą I instancji nie wykazano, w jaki sposób w przeprowadzonym postępowaniu podanie wymogu dotyczącego potencjału ekonomiczno-finansowego jednego działających potencjalnych wykonawców działających wspólnie zagroziło bądź naruszyło interes innego przedsiębiorcy, to respektując prawo Zamawiającego

do takiego określania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w taki sposób, który zapewni udzielenie zamówienia tylko tym podmiotom, które będą w stanie podołać udzielonemu zamówieniu, należy uznać, iż brak jest wystarczających podstaw do wskazania, że w przeprowadzonym postępowaniu doszło do udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy wybranemu w przetargu nieograniczonym w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji.

GKO w całej rozciągłości podzieliła stanowisko zajęte przez zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że w postępowaniach w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ze względu na quasi karny charakter przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przepisów tego aktu prawnego nie można interpretować rozszerzająco. Chcąc dowieść, iż Zamawiający w przeprowadzonym postępowaniu naruszył art. 22 ust. 2 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych popełnił czyn określony w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, należałoby znaleźć dowód potwierdzający ten zarzut. W postępowaniu przed Komisją Orzekającą I instancji tego nie wykazano. Stwierdzając, że brak jest jakichkolwiek podstaw faktycznych i prawnych do uznania, że w tej sprawie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez uchybienie przepisom ustawy – Prawo zamówień publicznych o zamówieniach publicznych, GKO nie rozpatrywała pozostałych kwestii podniesionych w odwołaniu złożonym przez Pełnomocnika Obwinionego.

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.

5.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 27 września 2007 r.
DF/GKO– 4900-21/24/07/1276**

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Marek Muszyński
Członkowie:	Członek GKO:	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz
	Członek GKO:	Artur Walasik (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 27 września 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Jana W. – b. wójta Gminy R., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R. z dnia 1 lutego 2007 r., sygn. akt: 4010/3/2006.

W części zaskarżonego orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Jana W. (cyt.) „za winnego tego, że:

- 1) w dniu 6 lipca 2004 r. umyślnie zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie w kwocie 17.787,68 zł, poprzez zawarcie umowy na pokrycie kosztów przewozu osób bezrobotnych objętych szkoleniem, czym naruszył art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, (obecnie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz obligatoryjne wpłaty płatnika, oraz art. 111 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, (obecnie art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), zgodnie z którym wydatki jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczane na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w związku z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, z którego wynika, iż zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu należą do zadań powiatu,
 - tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), w czasie orzekania 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. zmianami),
- 2) w okresie od 5 stycznia 2004 r. do 1 marca 2004 r. i od 4 maja 2004 r. do 1 września 2004 r. bez upoważnienia umyślnie zaciągnął zobowiązania w łącznej kwocie 2.260.000 zł, przez zawarcie z Bankiem Spółdzielczym w Ż. umów kredytowych o udzielenie kredytów krótkoterminowych:
 - w dniu 5 stycznia 2004 r. na kwotę 200.000 zł,
 - w dniu 2 lutego 2004 r. na kwotę 250.000 zł,
 - w dniu 1 marca 2004 r. na kwotę 450.000 zł,
 - w dniu 4 maja 2004 r. na kwotę 400.000 zł,

- w dniu 1 czerwca 2004 r. na kwotę 270.000 zł,
- w dniu 17 czerwca 2004 r. na kwotę 20.000 zł,
- w dniu 1 lipca 2004 r. na kwotę 270.000 zł,
- w dniu 2 sierpnia 2004 r. na kwotę 250.000 zł,
- w dniu 1 września 2004 r. na kwotę 150.000 zł,

i przekraczając zakres upoważnienia umyślnie zaciągnął zobowiązanie w kwocie 450.000 zł, przez zawarcie z Bankiem Spółdzielczym w Ż. w dniu 31 marca 2004 r. umowy kredytowej o udzielenie kredytu krótkoterminowego, przez co naruszył dyspozycję 49 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm. (obecnie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 249, poz. 2104), zgodnie z którym suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 48 ust. 1, nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego,

- tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

3) w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 21 maja 2004 r. umyślnie nie wykonywał w terminie zobowiązań z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w R., Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Banku PKO BP S.A. Oddział w Ł. oraz zobowiązań wobec Zakładu Energetycznego w Ł., ZOZ w Ł., Urzędu Wojewódzkiego w R. i Urzędu Marszałkowskiego w R., czego skutkiem była zapłata odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 4.135,95 zł, czym naruszył art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. (obecnie art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,

- tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

4.) w dniu 8 kwietnia 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 2.202,06 zł w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdział 60016 „Drogi publiczne gminne”, § 4300 „Zakup usług pozostałych” w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym Urzędu Gminy, dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 15.850 zł (w projekcie planu finansowego 10.000 zł), a wykonanie za okres od 1 stycznia do 7 kwietnia 2004 r. wynosiło 15.801,14 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 2.153,20 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (obecnie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych),

- tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 5) w dniu 4 maja 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 144,31 zł w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdział 75023 „Urzędy gmin” § 4300 „Zakup usług pozostałych”, w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 72.000 zł, a wykonanie za okres od 1 stycznia do 3 maja 2004 r. wynosiło 71.896,71 zł, oraz w dniu 1 lipca 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 5.400 zł w sytuacji, gdy w tej dacie plan wydatków zwiększono do kwoty 89.600 zł, a wykonanie za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2004 r. wynosiło 89.549,37 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków łącznie o kwotę 5.390,39 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (obecnie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych),
- tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 6) w dniu 30 września 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 3.127,36 zł w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdział 75814 „Różne rozliczenia finansowe”, § 4610 „Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego” w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym Urzędu Gminy dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 2.502 zł, a wykonanie za okres od 1 stycznia do 29 września 2004 r. wynosiło 1.532,10 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 2.157,46 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (obecnie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych),
- tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 7) w dniu 30 września 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 65.251,25 zł w dziale 801 „Oświata i wychowanie”, rozdział 80110 „Gimnazja”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym Urzędu Gminy dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 89.600 zł, a wykonanie wydatków za okres od 1 stycznia do 29 września 2004 r. wynosiło 89.548,75 zł, umyślnie przekraczając

zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 65.200 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (obecnie art. 35 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych),

- tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

8) w dniu 30 września 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 41.930,73 zł w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym Urzędu Gminy (po zwiększeniu wydatków o kwotę 38.549 zł) dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 247.149 zł, a wykonanie za okres od 1 stycznia do 29 września 2004 r. wynosiło 208.550,27 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 3.332 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (obecnie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych),

- tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

9) w dniu 22 lipca 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 9.421,52 zł w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90015 „Oświetlenie ulic, placów i dróg”, § 4260 „Zakup energii” w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym Urzędu Gminy (po zwiększeniu wydatków o kwotę 2.500 zł) dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 18.222 zł, a wykonanie za okres od 1 stycznia do 21 lipca 2004 r. wynosiło 16.285,96 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 7.485,48 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych),

- tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

10) w dniu 16 października 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 7.826,30 zł w dziale 757 „Obsługa długu publicznego”, rozdział 75702

„Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego”, § 8010 „Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego” w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym Urzędu Gminy dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 125.005 zł, a wykonanie za okres od 1 stycznia do 15 października 2004 r. wynosiło 120.311,71 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 3.133,01 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych),

– tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- 11) w dniu 31 lipca 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 2.803 zł w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdział 75023 „Urzędy gmin”, § 8070 „Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów” w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym Urzędu Gminy dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 10.000 zł, a wykonanie za okres od 1 stycznia do 30 lipca 2004 r. wynosiło 9.993,43 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 2,796,43 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (obecnie art. 35 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych),

– tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w czasie orzekania w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

Za przypisane czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Janowi W. łączną karę nagany 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, Nr 249, poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 551) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części uznającej Obwinionego Jana W. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego, w czasie popełnienia czynu w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w czasie orzekania w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania poprzez zawarcie umowy kredytu z Bankiem Spółdzielczym w Ż. w dniu 1 września 2004 r. na kwotę 150.000 zł i uniewinnia go od tego zarzutu.
2. W pozostałym zakresie utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R.

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, złożone zostały cztery zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Pierwsze zawiadomienie złożyła w dniu 16 lutego 2005 r. Wójt – Komisarz Rządowy Pani Maria K., która zawiadomiła o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Jana W., który działając jako Wójt Gminy R., zobowiązał się do pokrycia kosztów przewozu osób objętych szkoleniem, na podstawie porozumienia zawartego w dniu 6 lipca 2004 r., pomiędzy Fabryką S. w R. S.A., Urzędem Gminy w R. i Powiatowym Urzędem Pracy w Ł. W zawiadomieniu wskazano, iż zakup takiej usługi nie jest zadaniem Gminy. Wartość zaciągniętego zobowiązania 7.618,40 zł, nie została ujęta w planie finansowym Urzędu Gminy na 2004 r., ani w budżecie Gminy na 2004 r., przez co doszło do naruszenia przepisu art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, co stanowiło czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 7 tej ustawy.

Drugie zawiadomienie złożone zostało w dniu 24 lutego 2005 r. przez Wójta – Komisarza Rządowego Panią Marię K., która zawiadomiła o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Jana W., który, działając jako Wójt Gminy R., zaciągnął w 2004 r. zobowiązania finansowe, na podstawie umów o kredyt w Banku Spółdzielczym w Ż. na łączną kwotę 2.851.368,66 zł, w tym tytułem prowizji w kwocie 54.850,00 zł, tytułem odsetek 16.518,66 zł, bez wymaganego przepisami upoważnienia. W zawiadomieniu wskazano, iż zaciągnięcie kredytów nastąpiło z naruszeniem przepisu art. 106 ust. 3 i art. 113 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 tej ustawy.

Trzecie zawiadomienie złożone zostało w dniu 18 marca 2005 r. przez Naczelnika Wydziału Kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w R. Pana Jerzego P., zgodnie z którym wskazano, iż w trakcie kontroli doraźnej prowadzonej w Urzędzie Gminy R., w dniach od 17 maja do 28 maja 2004 r. ujawniono:

- naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. w Urzędzie Gminy R., polegające na wypłaceniu w okresie od początku roku do 21 maja 2004 r., wynagrodzeń pracowników bez jednoczesnego wykonania ciężącego na pracodawcy obowiązku odprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy, czym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w Urzędzie Gminy R. oraz Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół i Przedszkoli w R.;
- naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., w Urzędzie Gminy R., polegające na dopuszczeniu się zwłoki w regulowaniu zobowiązań powodujących uszczuplenie środków publicznych, wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy, w łącznej kwocie 222.353,70 zł, w tym Urząd Gminy – kwota 421,14 zł, Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół i Przedszkoli – kwota 221.932,56 zł;
- naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., w Urzędzie Gminy R., polegającego na nieterminowym regulowaniu w okresie od początku roku do 21 maja 2004 r. zobowiązań, co doprowadziło do zapłaty odsetek za zwłokę, w łącznej kwocie 5.032,60 zł, w tym Urząd Gminy – kwota 4.135,95 zł, Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół i Przedszkoli – kwota 896,65 zł;
- naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., w Urzędzie Gminy R., polegające na przekroczeniu w okresie od 1 stycznia do 21 maja 2004 r., upoważnienia do dokonywania wydatków w następujących działach – rozdziałach – paragrafach, klasyfikacji budżetowej: 600-60016-4210 o kwotę 1.031,37 zł; 600-60016-4300 o kwotę 2.153,20 zł; 700-70005-4260 o kwotę 1.077,49 zł; 710-71014-4300 o kwotę 727,00 zł; 750-75022-3030 o kwotę 2.933,26 zł; 750-75022-4210 o kwotę 59,28 zł; 750-75095-3030 o kwotę 480,00 zł; 756-75647-4100 o kwotę 1.744,30 zł; 801-80110 o kwotę 49.833,00 zł; 900-90003-4300 o kwotę 7.153,87 zł; 900-90015-4260 o kwotę 1.535,96 zł – przez co naruszono art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w planie finansowym jednostki.

W zawiadomieniu wskazano, iż osobami, którym stawia się zarzuty są Jan W.

- Wójt Gminy R. oraz Joanna S. – Skarbnik Gminy R.

Ostatnie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożyła w dniu 22 lipca 2005 r. Wójt – Komisarz Rządowy Maria K., która zawiadomiła o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Wójta Gminy R. – Jana W. polegające na tym, że przekroczono wydatki w stosunku do planu, co w dacie czynu stanowiło czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 7 i 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w dacie złożenia zawiadomienia czynu wskazane w art. 10, 11, 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W wyniku wydanych przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w R. postanowień w dniach: 24 marca 2005 r., 25 kwietnia 2005 r. oraz 22 grudnia 2005 r. – zarządzono połączenie spraw o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jako pozostających ze sobą w ścisłym związku i dotyczących czynów popełnionych przez Jana W. – Wójta Gminy R. i Joanny S. – Skarbnika Gminy R.

W dniu 30 stycznia 2006 r. Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w R. Pan Mariusz H., złożył wniosek o ukaranie.

We wniosku wniesiono o uznanie Jana W. za odpowiedzialnego umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

- 1) przekroczeniu w 2004 r. zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet Gminy, przez zaciągnięcie zobowiązania na pokrycie kosztów przewozu osób objętych szkoleniem, na podstawie porozumienia zawartego w dniu 6 lipca 2004 r., pomiędzy Fabryką S. w R. S.A., Urzędem Gminy R. i Powiatowym Urzędem Pracy w Ł., w kwocie 17.787,68 zł;
- 2) przekroczeniu w 2004 r. zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet Gminy R. przez zawarcie umów kredytowych krótkoterminowych z Bankiem Spółdzielczym w Ż. na łączną kwotę 2.859.159,96 zł (w tym prowizje i odsetki), przez co naruszył dyspozycję art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku, do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Wniesiono również o uznanie Pana Jana W. za odpowiedzialnego umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

- 3) udzieleniu w imieniu zamawiającego – Gminy R., w okresie od 5 stycznia 2004 r. do 1 września 2004 r. Bankowi Spółdzielczemu w Ż. jedenastu zamówień publicznych na udzielenie przez ten bank kredytów krótkoterminowych, bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, naruszając przepis art. 12a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, w brzmieniu obowiązującym na dzień udzielania zamówień publicznych, obecnie art. 7 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Wniesiono ponadto o uznanie Jana W. oraz Joanny S. za odpowiedzialnych umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

- 4) nieterminowym regulowaniu w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 21 maja 2004 r., zobowiązań pieniężnych i zapłaty z tego tytułu odsetek za zwłokę, w łącznej kwocie 4.135,95 zł w Urzędzie Gminy R.

Dalej, wniesiono o uznanie Jana W. oraz Joanny S. za odpowiedzialnych umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że w okresie od dnia 8 kwietnia 2004 r. do dnia 22 października 2004 r. w R.,

dokonali wydatków ze środków publicznych na łączną kwotę 765.852,02 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia, z tego:

- 5) w dniu 8 kwietnia 2004 r. w dziale 600, rozdziale 60016, paragrafie 4300 na kwotę 18.003,20 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie, w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 15.850 zł;
- 6) w dniu 8 kwietnia 2004 r. w dziale 900, rozdziale 90003, paragrafie 4300 na kwotę 13.953,87 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 6.800 zł;
- 7) w dniu 23 kwietnia 2004 r. w dziale 600, rozdziale 60016, paragrafie 4210 na kwotę 10.131,37 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 9.100 zł;
- 8) w dniu 7 maja 2004 r. w dziale 700, rozdziale 70005, paragrafie 4260 na kwotę 15.564,90 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 4.500 zł;
- 9) w dniu 4 maja 2004 r. w dziale 750, rozdziale 75023, paragrafie 4300 na kwotę 72.041,02 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 72.000 zł; a także w dniu 1 lipca 2004 r. na kwotę 94.949,37 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie plan wydatków zwiększono do kwoty 89.600 zł;
- 10) w dniu 7 maja 2004 r. w dziale 754, rozdziale 75412, paragrafie 4260 na kwotę 18.286,67 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 16.675 zł; a także w dniu 9 sierpnia 2004 r. na kwotę 19.900,59 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie plan wydatków zwiększono do kwoty 19.675 zł;
- 11) w dniu 9 sierpnia 2004 r. w dziale 754, rozdziale 75412, paragrafie 4300 na kwotę 5.395,97 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 4.515 zł;
- 12) w dniu 9 czerwca 2004 r. w dziale 754, rozdziale 75412, paragrafie 4430 na kwotę 1.710 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 1.425 zł;
- 13) w dniu 30 września 2004 r. w dziale 758, rozdziale 75814, paragrafie 4610 na kwotę 4.659,46 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 2.502 zł;
- 14) w dniu 30 września 2004 r. w dziale 801, rozdziale 80110, paragrafie 6050 na kwotę 154.800 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 89.600 zł;
- 15) w dniu 20 lipca 2004 r. w dziale 852, rozdziale 85228, paragrafie 4300 na kwotę 14.764,04 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla

- wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 14.698 zł;
- 16) w dniu 30 września 2004 r. w dziale 900, rozdziale 90001, paragrafie 6050 na kwotę 250.481 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 247.149 zł;
 - 17) w dniu 22 lipca 2004 r. w dziale 900, rozdziale 90015, paragrafie 4260 na kwotę 25.707,48 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 18.222 zł;
 - 18) w dniu 23 sierpnia 2004 r. w dziale 900, rozdziale 90015, paragrafie 4300 na kwotę 6.499,25 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 5.978 zł;
 - 19) w dniu 14 maja 2004 r. w dziale 926, rozdziale 92604, paragrafie 4260 na kwotę 546,30 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 450 zł; a także w dniu 13 sierpnia 2004 r. na kwotę 1.193,51 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej plan wydatków po zwiększeniu wynosił 550 zł;
 - 20) w dniu 16 października 2004 r. w dziale 757, rozdziale 75702, paragrafie 8010 na kwotę 128.138,01 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 125.005 zł.

Wniesiono także o uznanie Jana W. za odpowiedzialnego umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w okresie od dnia 12 maja 2004 r. do dnia 22 października 2004 r. w R., dokonał wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia, z tego:

- 21) w dniu 12 maja 2004 r. w dziale 710, rozdziale 71014, paragrafie 4300 na kwotę 3.224,60 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 2.500 zł;
- 22) w dniu 9 sierpnia 2004 r. w dziale 754, rozdziale 75412, paragrafie 4430 na kwotę 1.828 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 1.710 zł;
- 23) w dniu 31 lipca 2004 r. w dziale 750, rozdziale 75023, paragrafie 8070 na kwotę 12.796,43 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 10.000 zł.

Wniesiono również o uznanie Pani Joanny S. za odpowiedzialną umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w dniu 16 kwietnia 2004 r. w R., dokonała wydatków ze środków publicznych na łączną kwotę 2.248,32 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia, z tego:

- 24) w dziale 750, rozdziale 75022, paragrafie 4210 na kwotę 409,28 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 350 zł;
- 25) w dziale 754, rozdziale 75412, paragrafie 4210 na kwotę 1.839,04 zł w sytuacji, gdy w wymienionym okresie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 1.800 zł.

Mając na względzie okoliczności popełnienia przez Obwinionych zarzucanych im czynów oraz charakter naruszonych dóbr prawnych, Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wniósł o uznanie Obwinionych za winnych zarzucanych im czynów i po przyjęciu, iż działali umyślnie wymierzenie: Janowi W. kary pieniężnej w wysokości 10.000 zł; natomiast Joannie S. kary pieniężnej w wysokości 5.000 zł.

Wnioskowana kara, w ocenie Rzecznika, powinna wdrożyć Obwinionych do przestrzegania porządku prawnego, a jednocześnie odnieść wymagane cele w zakresie społecznego oddziaływania, jak również cele zapobiegawcze i dyscyplinujące w stosunku do Obwinionych. Poprzednio udzielane kary – zdaniem Rzecznika – nie odniosły oczekiwanego skutku w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, co jednoznacznie pozwala przyjąć, że jedynie współmierną karą jest kara pieniężna.

W dniu złożenia wniosku o ukaranie, to jest dnia 30 stycznia 2006 r., Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wezwał Zawiadamiającego do wydania dokumentów w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy R., opisanego w zawiadomieniu z dnia 22 lipca 2005 r., uzupełnionego w dniu 4 listopada 2005 r.

W przedmiotowej sprawie odbyły się dwie rozprawy. W dniu 23 marca 2006 r. na pierwszej rozprawie, Obwiniony Jan W. wniósł o odrzucenie wniosku o ukaranie z uwagi na znaczne uchybienia formalne we wniosku Zastępcy Rzecznika z dnia 30 stycznia 2006 r. Ustosunkowując się do treści zarzutu Rzecznik stwierdził, iż wniosek o ukaranie wniesiony został w terminie. Przewodniczący składu orzekającego poinformował Obwinionego, iż nie ma przeszkód do rozpoznania sprawy. Terminy wskazane w piśmie Obwinionego mają bowiem charakter instrukcyjny i nawet jeżeli dochodzi do ich przekroczenia, nie ma to wpływu na ważność czynności dokonanych w postępowaniu. Obwiniony Jan W. odmówił składania wyjaśnień.

Obwiniona Joanna S. złożyła następujące wyjaśnienia w sprawie. Nieterminowe regulowanie zobowiązań związane było z brakiem środków na rachunku bankowym, co wynikało z trudnej sytuacji finansowej Gminy. Wyłączne prawo do dokonywania wydatków z budżetu gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, przysługuje wójtowi gminy. Obwiniona nie dysponowała środkami publicznymi i nie dokonywała wydatków.

W dniu 28 marca 2006 r. Przewodniczący Składu Orzekającego – Mirosław P., skierował do Komisarza Rządowego dla Gminy R. pismo, w którym wniósł o doręczenie dokumentów dotyczących przedmiotowej sprawy, w tym dowodów księgowych dla 12 podziałek klasyfikacji budżetowej, wskazania osób zatwierdzających wydatki w trzech podziałkach klasyfikacji budżetowej. Komisarz Rządowy przekazała wskazane dokumenty pismem z dnia 7 kwietnia 2006 r.

W dniu 11 maja 2006 r., przeprowadzono drugą rozprawę w przedmiotowej sprawie. Obwiniony Jan W. złożył następujące wyjaśnienia.

Po pierwsze, obowiązkiem gminy jest również zwalczanie bezrobocia w związku z tym podpisana została umowa dotycząca pokrycia kosztów przewozu osób bezro-

botnych objętych szkoleniem. Rada gminy zaplanowała na ten cel wydatki w budżecie, jednakże Kolegium RIO już po podpisaniu porozumienia stwierdziło nieważność tego wydatku. Gmina pokryła koszty przewozu bezrobotnych, ponieważ nie mógł tego zrobić Urząd Pracy ani przyszły pracodawca.

Po drugie, gmina zaciągała krótkoterminowe pożyczki w macierzystym banku na pokrycie bieżących zobowiązań. Były to niewielkie kwoty ok. 200 do 300 tys. zł. Obwiniony uważa, że były to tzw. środki w drodze, debet w rachunku bieżącym, a okres kredytowania nie przekraczał nigdy miesiąca.

Po trzecie, Obwiniony wyjaśnił, iż to on podpisał porozumienie w sprawie przewozu osób na szkolenia. Odmówił odpowiedzi na pytanie, czy z budżetu gminy wydatkowane były środki na realizację umowy na przewóz osób.

Po czwarte, Obwiniony wyjaśnił, iż Rada Gminy udzieliła mu upoważnienia do zaciągania w 2004 r. krótkoterminowych pożyczek do kwoty 70 tys. zł. Nie występował do RIO o wydanie opinii o możliwości spłaty tych kredytów, gdyż bank nie żądał takiej opinii. Obwiniony Jan W. wniósł o oddalenie wniosku o ukaranie. Obwiniony podniósł, iż zarzucanych mu czynów nie popełnił umyślnie, a jego działania były wymuszone sytuacją, która w 2004 r. panowała w Gminie i związana była z toczącą się procedurą zawieszenia organów w Gminie R. Wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary.

Obwiniona Joanna S. wniosła o odstąpienie od wymierzenia kary.

W orzeczeniu wydanym w dniu 11 maja 2006 r., Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R., uznała Jana W. winnego tego, że:

1. W dniu 6 lipca 2004 r. umyślnie zaciągnął bez upoważnienia zobowiązanie w kwocie 17.787,68 zł, poprzez zawarcie umowy na pokrycie kosztów przewozu osób bezrobotnych objętych szkoleniem, pomiędzy Fabryką S. w R. S.A., Urzędem Gminy R. i Powiatowym Urzędem Pracy w Ł., to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
2. W okresie od dnia 5 stycznia 2004 r. do dnia 1 września 2004 r., umyślnie zaciągnął bez upoważnienia zobowiązania w łącznej kwocie 2.780.000 zł, przez zawarcie z Bankiem Spółdzielczym w Ż. umów kredytowych o udzielenie umów kredytów krótkoterminowych: w dniu 5 stycznia 2004 r. – na kwotę 200.000 zł, w dniu 2 lutego 2004 r. – na kwotę 250.000 zł, w dniu 1 marca 2004 r. – na kwotę 450.000 zł, w dniu 29 marca 2004 r. – na kwotę 70.000 zł, w dniu 31 marca 2004 r. – na kwotę 450.000 zł, w dniu 4 maja 2004 r. – na kwotę 400.000 zł, w dniu 1 czerwca 2004 r. – na kwotę 270.000 zł, w dniu 17 czerwca 2004 r. – na kwotę 20.000 zł, w dniu 1 lipca 2004 r. – na kwotę 270.000 zł, w dniu 2 sierpnia 2004 r. – na kwotę 250.000 zł, w dniu 1 września 2004 r. – na kwotę 150.000 zł – przez co naruszył dyspozycję art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), zgodnie z którym suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 48 ust. 1, nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, to jest naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

3. W okresie od 1 stycznia do 21 maja 2004 r., umyślnie nie wykonywał w terminie zobowiązań z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w R., Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Banku PKO BP S.A. Oddział w Ł. oraz zobowiązań wobec Zakładu Energetycznego w Ł., ZOZ w Ł., Urzędu Wojewódzkiego w R. i Urzędu Marszałkowskiego w R., czego skutkiem była zapłata odsetek w łącznej kwocie 4.135,95 zł, to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
4. W dniu 8 kwietnia 2004 r., dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 18.003,20 zł w dziale 600 Transport i łączność, rozdział 60016 Drogi publiczne gminne § 4300 Zakup usług pozostałych w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 15.850 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 2.153,20 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
5. W dniu 8 kwietnia 2004 r., dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 13.953,87 zł w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90003 Oczyszczanie miast i wsi § 4300 Zakup usług pozostałych w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 6.800 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 7.153,87 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
6. W dniu 4 maja 2004 r., dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 72.041,02 zł w dziale 750 Administracja publiczna, rozdział 75023 Urzędy gmin § 4300 Zakup usług pozostałych w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 72.000 zł, a także w dniu 1 lipca 2004 r. dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 94.949,37 zł w sytuacji, gdy w tej dacie plan wydatków zwiększono do kwoty 89.600 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 5.390,39 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

7. W dniu 30 września 2004 r., dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 4.659,46 zł w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdział 75814 Różne rozliczenia finansowe § 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 2.502 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 2.157,46 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
8. W dniu 30 września 2004 r., dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 154.800 zł w dziale 801 Oświata i wychowania, rozdział 80110 Gimnazja § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 89.600 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 65.200 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
9. W dniu 30 września 2004 r., dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 250.481 zł w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 247.149 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 3.332 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
10. W dniu 22 lipca 2004 r., dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 25.707,48 zł w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90015 Oświetlenie ulic, placów i dróg § 4260 Zakup energii w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 18.222 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 7.485,48 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych

określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

11. W w dniu 16 października 2004 r., dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 128.138,01 zł w dziale 757 Obsługa długu publicznego, rozdział 75702 Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego § 8010 Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 125.005 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 3.133,01 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
12. W dniu 31 lipca 2004 r., dokonał wydatków ze środków publicznych w kwocie 12.796,43 zł w dziale 750 Administracja publiczna, rozdział 75023 Urzędy gmin § 8070 Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów w sytuacji, gdy w tej dacie w planie finansowym dla wskazanej podziałki klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki w kwocie 10.000 zł, umyślnie przekraczając zakres upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 2.796,43 zł, czym naruszył przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki (obecnie art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), to jest naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 i art. 37 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzono łączną karę nagany.

Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej uznano Jana W. niewinnym popełnienia jedenastu zarzucanych mu czynów. Regionalna Komisja Orzekająca uznała Joannę S. niewinną wszystkich zarzucanych jej czynów.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano następujące okoliczności.

Po pierwsze, Obwiniony Jan W. w dniu 6 lipca 2004 r. zawarł porozumienie, zgodnie z którym Gmina R. zobowiązała się pokryć koszty przewozu osób bezrobotnych. Jak podniesiono w uzasadnieniu, kwota zobowiązania nie została określona w umowie, a zapłata kosztów nastąpić miała na podstawie faktury wystawionej przez przewoźnika. Zgodnie z zawartą umową, przewoźnik – Firma Prywatny Przewóz Osób Zdzisław K., wystawiła faktury na łączną kwotę 17.787,68 zł, w tym: faktura VAT Nr 34/2004 z dnia 30 lipca 2004 r. – na kwotę 4.558,20 zł; faktura VAT Nr 36/2004 z dnia 14 sierpnia 2004 r. – na kwotę 3.060,20 zł; faktura VAT Nr 40/2004 z dnia 31 sierpnia 2004 r. – na kwotę 3.697,92 zł; faktura VAT Nr 45/2004 z dnia 24 września 2004 r. – na kwotę 6.471,36 zł.

Opisane zadanie, w dacie zaciągania zobowiązania, nie było ujęte w planie wydatków budżetu Gminy R. na rok 2004. Przeciwdziałanie bezrobociu jest zadaniem powiatu, co wynika z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie

powiatowym, nie może zatem stanowić zadania gminy, albowiem do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Tak więc zadania z zakresu przeciwdziałania bezrobociu, jako zastrzeżone ustawami na rzecz innego podmiotu (powiatu) nie są zadaniami gminy.

Po drugie, Wójt Gminy R. został upoważniony do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetu jednostki do wysokości 70.000 zł. Upoważnienie to zostało zniesione przez § 8 uchwały Nr XIV/79/04 Rady Gminy w R. z dnia 16 kwietnia 2004 r. w sprawie zmiany uchwały na 2004 r. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Wskazanego czynu dopuścił się Obwiniony umyślnie, albowiem podpisując umowy kredytowe musiał mieć świadomość, iż w budżecie Gminy R. nie określono kwoty kredytów, które mogą być zaciągnięte w roku budżetowym, a on sam nie miał upoważnienia do zaciągania kredytów krótkoterminowych. Dla oceny naruszenia dyscypliny finansów publicznych (w tym winy Obwinionego) nie ma znaczenia jego twierdzenie, iż musiał zaciągać kredyty, ponieważ brakowało środków na bieżące płatności. W świetle ustalonego stanu faktycznego Obwiniony nie był uprawniony do zaciągania zobowiązań.

Po trzecie, skutkiem nieregulowania przez Obwinionego zobowiązań była zapłata odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 4.135,95 zł, w szczególności na rzecz: Urzędu Marszałkowskiego – 36,49 zł; ZOZ w Ł. – 39,45 zł; Urzędu Wojewódzkiego w R. – 213,34 zł; Zakładu Energetycznego w Ł. – 717,80 zł; WFOŚiGW w R. – 313,50 zł; NFOŚiGW – 14,80 zł; Banku PKO BP S.A. – 2.800, 57 zł. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Komisja Orzekająca przyjęła, iż zarzucanego czynu Obwiniony dopuścił się umyślnie, w zamiarze ewentualnym, przewidując możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych i godząc się na to.

Po czwarte, naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na przekroczeniu upoważnienia do dokonywania wydatków publicznych, ustalono w oparciu o karty wydatków oraz uchwały Rady Gminy w sprawach budżetu gminy. Regionalna Komisja Orzekająca wskazała, iż w myśl przepisu art. 60 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wójtowi przysługuje wyłączne prawo dokonywania wydatków budżetowych. Z tych względów Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego za winnego przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych ze środków publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż Obwiniony, dokonując wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia, nie dopuścił się jednego czynu, polegającego na przekroczeniu upoważnienia do dokonywania wydatków o kwotę 765.852,02 zł. W ocenie Komisji, każde dokonanie wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia do ich dokonywania w ramach danej podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf) stanowi odrębny czyn. Komisja Orzekająca stwierdziła, iż brak jest podstaw do sumowania wydatków dokonanych z przekroczeniem zakresu upoważnienia w ramach różnych podziałek klasyfikacji budżetowej. W tej kwestii przywołano uzasadnienie orzeczenia GKO z dnia 23 września 2004 r. (sygn. DF/GKO/Odw.-37/52-

54/RN-16-17), wydanego w sprawie Jana W. i Joanny S. (cyt.) „o ile sumowanie kwot przekroczeń wydatków w tych samych paragrafach klasyfikacji nie budzi zastrzeżeń, o tyle sumowanie kwot z różnych paragrafów nasuwa poważne wątpliwości” (koniec cyt.).

W dniu 26 czerwca 2006 r. Jan W. złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej. W odwołaniu zarzucił skarżonemu orzeczeniu:

- a) całkowite pominięcie w uzasadnieniu zgłoszonego przez stronę skarżącą na rozprawie w dniu 23 marca 2006 r., wniosku o odrzucenie w całości wniosku Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w R;
- b) niewyczerpujące ustalenie stanu faktycznego mogącego mieć wpływ na naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- c) to, że mimo obszernego uzasadnienia Regionalna Komisja Orzekająca nie zajęła wyraźnego stanowiska w sprawie motywów i przesłanek zaistniałych zdarzeń, jak również nie podała wyjaśnień co do okoliczności, sposobu działania czy charakteru podejmowanych decyzji przez Obwinionego.

W uzasadnieniu odwołania wskazano co następuje.

Po pierwsze, podczas analizy akt sprawy Obwiniony stwierdził, iż wniosek Rzecznika datowany na dzień 30 stycznia 2006 r. wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w R. dopiero w dniu 8 lutego 2006 r. W dodatku do wniosku tego dołączone zostały przez Rzecznika dokumenty otrzymane z Urzędu Gminy R. z pismem przewodnim i datą potwierdzenia zgodności na dzień 6 lutego 2006 r., a więc należy przypuszczać iż dokumenty te dołączone zostały do akt sprawy już po ustawowym terminie przekazania kompletnego wniosku o ukaranie do Regionalnej Komisji Orzekającej. Według strony skarżącej, ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do art. 104 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem Rzecznik zgodnie z wymienionym artykułem winien w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia wszczęcia postępowania wyjaśniającego wystąpić ze stosownym wnioskiem o ukaranie. Uwzględniając powyższe, strona skarżąca w dniu 23 marca 2006 r. podczas rozprawy złożyła wniosek formalny o odrzucenie wniosku o ukaranie w całości ze względu na naruszenie art. 104 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wniosek został odrzucony przez Komisję z krótkim ustnym uzasadnieniem przewodniczącego składu orzekającego. Strona skarżąca podnosi w uzasadnieniu, iż w pisemnym uzasadnieniu orzeczenia Komisja w przedmiotowej sprawie nie zajęła żadnego stanowiska, wobec czego podtrzymuje wniosek, iż w przedstawionym przypadku naruszone zostało prawo, co może mieć znaczenie dla prawidłowego przebiegu postępowania.

Po drugie, w uzasadnieniu sformułowano zarzut niewyczerpującego ustalenia stanu faktycznego i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez brak w pisemnym uzasadnieniu odniesienia się do procedury uchwalania budżetu Gminy R. w okresie od dnia 12 grudnia 2003 r. (przyjęcia zarządzeniem wójta projektu budżetu na 2004 r.) do dnia ostatniej zmiany uchwały budżetowej przyjętej przez Radę Gminy uchwałą z dnia 31 sierpnia 2004 r. W tej kwestii, strona skarżąca podniosła, iż Regionalna Komisja Orzekająca uznając go winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez przekroczenia wydatków w stosunku do planu, powinna uwzględnić czy przyjęta uchwała Kolegium RIO z dnia 7 kwietnia 2004 r.,

umożliwiała organom gminy, w tym wójtowi wykonywanie ich funkcji w zakresie realizowania zadań publicznych na rzecz wspólnoty samorządowej, zwłaszcza, iż w uchwale tej znacznie ograniczone zostały niezbędne wydatki gminy.

Po trzecie, strona skarżąca podniosła w uzasadnieniu, iż nie jest uzasadnione uznanie go winnym przekroczenie wydatków w stosunku do planu, np. w dziale 600 „Transport i łączność” w kwocie 2.153,20 zł w przypadku, kiedy w tym czasie obowiązywała jeszcze uchwała budżetowa z dnia 22 marca 2004 r. w stosunku do której nie nastąpiło przekroczenie wydatków w tym dziale. Analogiczna sytuacja wystąpiła w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”.

Po czwarte, zdaniem strony skarżącej, brak jest przesłanek do uznania winnym za umyślne przekroczenie wydatków w dniu 31 lipca 2004 r., w dziale 750 „Administracja publiczna”, w kwocie 2.796,43 zł z tytułu odsetek od zaciągniętych kredytów w ramach rachunku bieżącego Urzędu Gminy R. W tym przypadku bank bez powiadamiania służb księgowo-finansowych dokonał stosownego obciążenia rachunku wskazaną wyżej kwotą.

Główna Komisja Orzekająca oceniła w pierwszej kolejności poprawność skarżonego orzeczenia pod względem zgodności z dyrektywą art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów. W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca w R. przeprowadziła ewaluację względności ustaw obowiązujących w dacie orzekania oraz w dacie naruszenia dyscypliny finansów jedynie w stosunku do kategorii czynów przypisanych Obwinionemu, w związku z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, to jest art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (s. 9 uzasadnienia). Nie podjęto w uzasadnieniu oceny względności ustaw w stosunku do przypisanych Obwinionemu czynów polegających na niewykonaniu zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, których skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat (tj. naruszenia wskazanego w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), a także w odniesieniu do czynu polegającego na przekroczeniu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (tj. art. 11 ust. 1 tej samej ustawy). Regionalna Komisja Orzekająca dokonała wprawdzie ewaluacji tożsamości przepisów prawa materialnego dotyczących wskazanych kategorii naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jednakże z punktu widzenia postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialności, koniecznym jest w pierwszej kolejności ustalenie zależności między przepisami konstruującymi zakres działań lub zaniechania działań, stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku z powyższym, Główna Komisja Orzekająca wskazała Regionalnej Komisji Orzekającej, konieczność przeprowadzenia oceny względności ustaw w odniesieniu do wszystkich czynów przypisanych Obwinionemu.

Po przeprowadzeniu krytycznej analizy sentencji orzeczenia Główna Komisja Orzekająca wskazała na występujące braki. Zgodnie z art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w przypadku przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, orzeczenie powinno wskazać naruszony przepis prawa oraz przepis ustawy, pod który naruszenie podpada. W skarżonym orzeczeniu, Regionalna Komisja Orzekająca, przypisała Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

w związku z tym, że zawarł umowę na pokrycie kosztów przewozu osób bezrobotnych (pkt. 1 – s. 7 orzeczenia) nie wskazując przepisu prawa materialnego, który został naruszony działaniem Obwinionego. Podobnie Regionalna Komisja Orzekająca, nie wskazała w orzeczeniu przepisu prawa materialnego, ograniczając się do wskazania przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odnośnie zarzutu dotyczącego nie wykonywania zobowiązań z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek (pkt. 3 – s. 7 orzeczenia). W przypadku pozostałych przypisanych Obwinionemu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, wskazano prawidłowo zarówno przepis ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pod który podpada przypisane naruszenie, a także naruszony przepis prawa materialnego. Przy czym dla czynów opisanych w pkt. 4 – 12 należy doprecyzować jednostkę redakcyjną przepisu art. 35 ustawy o finansach publicznych, obejmującego cztery ustępy.

Wątpliwości Głównej Komisji Orzekającej budziły ponadto następujące kwestie dotyczące zebranego materiału dowodowego, w zakresie naruszeń dyscypliny finansów publicznych związanych z przekroczeniem upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, to jest czynu opisanego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem: „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem upoważnienia”. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej do naruszenia dyscypliny finansów publicznych dochodzi w przypadku:

- działania Obwinionego polegającego na, dokonaniu przez niego wydatku ze środków publicznych, czyli zrealizowania płatności ze środków publicznych znajdujących się na rachunku bankowym jednostki sektora finansów publicznych lub wypłaty ze środków publicznych znajdujących się w kasie jednostki sektora finansów publicznych; przy jednoczesnym:
braku upoważnienia albo przekroczeniu upoważnienia w dacie dokonania płatności.

Stąd Główna Komisja Orzekająca wskazała, iż dla prawidłowego przypisania naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1, konieczne staje się nie tylko ustalenie, czy wydatek został dokonany (doszło do uszczuplenia środków publicznych – poprzez obciążenie rachunku bankowego lub wypłatę z kasy znaków pieniężnych), lecz również jednoznaczne ustalenie zakresu upoważnienia Obwinionego, to jest wskazanie prawnej podstawy upoważnienia do dysponowania środkami publicznymi. Brak stosownej podstawy prawnej pozwala uznać, iż wydatek został dokonany bez upoważnienia, natomiast identyfikacja podstawy prawnej pozwala na ustalenie, czy wydatek mieścił się w zakresie upoważnienia, czy też dokonano go z przekroczeniem stosownego upoważnienia.

Główna Komisja Orzekająca określiła w przedmiocie sprawy, iż źródłem upoważnienia wójta do dokonywania wydatków ze środków publicznych jest plan finansowy samorządowej jednostki budżetowej – urzędu gminy, a do czasu jego sporządzenia projekt tego planu. Nie można natomiast przyjąć – zgodnie z zebrany materiał dowodowy, iż upoważnienie takie można ustalić w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych na podstawie wydruku kart wydatków, zebranych i dołączonych przez rzeczownika dyscypliny finansów publicznych do wniosku

o ukaranie. Przekonanie swoje Główna Komisja Orzekająca opiera na następujących przepisach regulujących podstawy dokonywania wydatków publicznych w jednostce samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określono, iż wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. W związku z powyższym, w przedmiotowej sprawie konieczne staje się ustalenie, czy dla przypisania naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, należy przyjąć, iż określenie upoważnienia do dokonania wydatku ze środków publicznych następuje w uchwale budżetowej czy planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych.

W kontekście czynionych rozważań Główna Komisja Orzekająca wskazała, iż zgodnie z art. 184 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa określa wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych oraz wydatków bieżących, w tym w szczególności wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, dotacji, wydatków na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego, wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Uchwała budżetowa zawiera więc ogólną strukturę wydatków, ujętych ze względu na rodzaj działalności (zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności) oraz ekonomiczny ich charakter (podział na wydatki bieżące i majątkowe). Uchwała budżetowa nie zawiera podziału środków publicznych na wydatki ujęte ze szczegółowością określającą rodzaj wydatku według paragrafów (to jest zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Natomiast, zgodnie z art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje następująca zasada gospodarki finansowej: dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Główna Komisja Orzekająca zwróciła uwagę na użycie w przepisie art. 138 pkt 3, przy barku takowego w przepisie art. 184 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy określenia „dokonywanie”, oznaczające działanie polegające na wykorzystaniu środków publicznych – zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym, iż środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne. W przedmiotowej sprawie znamię zarzuconego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), określono również poprzez użycie określenia „dokonanie wydatku”.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 11 ust. 1 ustawy, konieczne było zebranie materiału dowodowego w postaci planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie niezbędne jest w szczególności ustalenie w dacie popełnienia naruszenia zakresu upoważnienia do dokonywania

wydatków na podstawie planu finansowego samorządowej jednostki budżetowej – urzędu gminy. A w datach do dnia jego sporządzenia należy ustalić, zakres tego upoważnienia na podstawie projektu planu finansowego samorządowej jednostki budżetowej. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków (plan finansowy), a mając na uwadze §7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783), od dnia 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planu finansowego, projekty planów finansowych stanowią podstawę gospodarki finansowej samorządowej jednostki budżetowej.

Zebrany materiał dowodowy, to jest: projekt uchwały budżetowej, uchwała budżetowa, uchwały zmieniających uchwałę budżetową oraz układy wykonawcze budżetu, nie powinny stanowić podstawy dla orzeczenia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Tym bardziej nie można uznać za tego rodzaju dowód wydruków kart wydatków sporządzonych dla poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej. Stąd, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, przypisane Obwinionemu czyny, polegające na przekroczeniu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (to jest czyny oznaczone w sentencji orzeczenia jako pkt 4 – 12), nie znalazły oparcia w zebranych materiałach dowodowych. Natomiast, zgodnie z art. 134 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, komisja orzekająca orzeka na podstawie materiału dowodowego ujawnionego na rozprawie. Ponadto, art. 137 ust. 2 pkt 2 tej ustawy wymaga wskazania faktów, które skład orzekający uznał za udowodnione i wskazanie, na jakich w tym względzie oparł się dowodach.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej konieczne było ustalenie, czy w dacie 29 marca 2004 r., to jest w dniu zawarcia umowy kredytu bankowego z Bankiem Spółdzielczym w Ż. na kwotę 70 000 zł, Obwiniony zaciągnął zobowiązanie bez upoważnienia. Data wskazana mieści się bowiem między dniem 22 marca 2004 r. – dniem podjęcia uchwały budżetowej przez Radę Gminy (uchwała nr XIV/70/04), zawierającej upoważnienie wójta do zaciągnięcia kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu jednostki do wysokości 70.000 zł (§11) oraz dniem 16 kwietnia 2004 r., kiedy Rada Gminy podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę budżetową (uchwała nr XIV/79/04), zgodnie z którą – według wskazanych nieprawidłowości przez Kolegium RIO w R. – uchylono §11. Należy ustalić poziom zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w dacie 29 marca 2004 r., aby dowieść, czy doszło do zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia.

Główna Komisja Orzekająca odniosła się również do zarzutu pominięcia w uzasadnieniu do wydanego orzeczenia wniosku o odrzucenie w całości wniosku o ukaranie, zgłoszonego przez stronę skarżącą na rozprawie. Treść uzasadnienia do orzeczenia w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określa art. 137 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który nie zawiera dyrektywy odniesienia się w uzasadnieniu do wniosków formalnych zgłaszanych przez strony na rozprawie. Natomiast, zgodnie z art. 123 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, protokół rozprawy zawiera w szczególności oświadczenia i wnioski uczestników rozprawy. Główna Komisja Orzekająca ustaliła, iż w protokole rozprawy z dnia 23 marca 2006 r.

(karta 55) odnotowano zarówno wniosek obwinionego oraz informację w przedmiocie przewodniczącego składu orzekającego.

Główna Komisja Orzekająca rekomendowała art. 150 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym wskazania Głównej Komisji Orzekającej co do dalszego postępowania są wiążące dla komisji orzekającej, której sprawę przekazano.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R. orzeczeniem z dnia 1 lutego 2007 r. uniewinniła Obwinionego od zarzucanych czynów dotyczących:

- umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaciągnięciu bez upoważnienia w dniu 29 marca 2004 r. zobowiązania w kwocie 70.000 zł przez zawarcie z Bankiem Spółdzielczym w Ż. umowy kredytowej o udzielenie kredytu krótkoterminowego;
- umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności.

W pozostałym zakresie Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego za winnego umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca, zgodnie z rekomendacją Głównej Komisji Orzekającej, z urzędu uzupełniła materiał dowodowy o plany finansowe gminnej jednostki budżetowej Urzędu Gminy R. za rok 2004. W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca dokonała oceny względności przepisów obowiązujących w datach naruszenia oraz orzekania. Uzasadnienie zawiera również ocenę charakteru naruszeń, czyli ich umyślności lub nieumyślności. Wymierzając karę nagany Regionalna Komisja Orzekająca miała na względzie w szczególności to, iż zarzucanych Obwinionemu czynów dopuszczono się działając umyślnie, lekceważąc obowiązujące przepisy prawa dotyczące zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków ze środków publicznych.

W dniu 22 marca 2007 r. Jan W. złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej. W odwołaniu wskazał:

- podejrzenie braku obiektywności głosowania nad kwestią winy i kary Obwinionego przez członka Regionalnej Komisji Orzekającej Annę T. oraz braku w uzasadnieniu do orzeczenia, odniesienia się do uchwały Kolegium RIO nr XIV/1407/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r.;
- niewyczerpujące uzasadnienie zgłoszonego wniosku przez Obwinionego o uwzględnienie w orzekaniu kary art. 28 ustawy, zwłaszcza braku oceny stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych;
- niewyczerpujące ustalenie stanu faktycznego stwierdzającego umyślność działania, zwłaszcza w przypadku przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet gminy przez pokrycie kosztów przewozu osób bezrobotnych objętych szkoleniem czy zaciągnięcie kredytu.

Strona skarżąca wniosła o zmianę orzeczenia poprzez uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz uznanie za niewinnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 27 września 2007 r. Główna Komisja Orzekająca rozpatrzyła odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej.

Główna Komisja Orzekająca kategorycznie odrzuca zarzut stawiany przez stronę skarżącą dotyczący niewyczerpującego ustalenia stanu faktycznego w przedmiocie sprawy. Zgromadzony materiał dowodowy przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych oraz materiał uzupełniony przez Regionalną Komisję Orzekającą jest wystarczający dla określenia, czy doszło do naruszeń dyscypliny finansów publicznych oraz oceny charakteru winy strony skarżącej.

Główna Komisja Orzekająca przychyliła się do dokonanej przez Regionalną Komisję Orzekającą oceny względności ustaw, dokonanej zgodnie z dyrektywą art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca, porównała regulacje zawarte w art. 138 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych dotyczące przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet oraz dopuszczenia się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych z regulacjami art. 11 ust. 1, art. 15 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że w przywołanych regulacjach dokonane zmiany miały charakter wyłącznie redakcyjny, nie odnoszą się natomiast do materialnych przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Stąd, co potwierdza Główna Komisja Orzekająca podstawą orzekania są przepisy obowiązujące w dacie orzekania.

Główna Komisja Orzekająca uznaje również prawidłowość uzasadnienia umyślności naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonanego przez Regionalną Komisję Orzekającą. Odnośnie zawarcia umowy w dniu 6 lipca 2004 r. z Fabryką S. w R. S.A. i Urzędem Pracy, Obwiniony dopuścił się czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia umyślnie, albowiem podpisując umowę miał świadomość tego, iż w budżecie Gminy R. nie zaplanowano wydatków na tego rodzaju zadanie, które stanowiło przedmiot umowy. Dla oceny naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie mają znaczenia jego wyjaśnienia, iż obowiązkiem gminy jest zwalczanie bezrobocia.

Po pierwsze, przeciwdziałanie bezrobociu jest zadaniem dedykowanym samorządowi powiatowemu, co wynika z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie powiatowym, nie może więc stanowić zadania gminy, albowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zastosowana reglamentacja negatywna, przy odpowiednich regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym, wyklucza możliwość uznania tego rodzaju zadań za zadania, których realizacja jest obowiązkiem samorządu gminnego.

Po drugie, upoważnienie do zaciągania zobowiązań zostaje umocowane nie w ustawach merytorycznych, które określają obszar obowiązkowych zadań samorządu gminnego, lecz znajduje swój wyraz w uchwale budżetowej jednostki samorządu gminnego.

Odnosząc się do naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na zaciąganiu przez Obwinionego kredytów, należy wskazać, iż zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obowiązującej w dacie orzekania) oraz art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obowiązującej w dacie naruszenia), suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych nie może prze-

kroczyć kwoty określonej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Obwiniony naruszył wskazany przepis umyślnie, albowiem podpisując umowy kredytowe miał świadomość, iż zarówno w projekcie uchwały budżetowej oraz uchwale budżetowej określono poziom maksymalnego zadłużenia poniżej wartości zaciąganych przez niego zobowiązań. Dla kwalifikacji charakteru naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie ma znaczenia twierdzenie Obwinionego, iż musiał zaciągać kredyty, albowiem brakowało środków na bieżące płatności.

W kwestii niewykonania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, których skutkiem była zapłata odsetek, kar lub opłat, Główna Komisja Orzekająca zważyła co następuje.

Odpowiedzialność Obwinionego wynika z naruszenia przepisu art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy regulowanie zobowiązań w związku z wykonywaniem budżetu gminy. Przypisanego naruszenia Obwiniony dopuścił się umyślnie w zamiarze ewentualnym; przewidywał, iż nie regulowanie zobowiązań w ustalonych terminach skutkować będzie obowiązkiem zapłaty odsetek, na co się godził.

Odnosnie naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekroczeniu upoważnienia do dokonywania wydatków Główna Komisja Orzekająca uznaje umyślność działania Obwinionego. Przypisanych czynów Obwiniony dopuścił się umyślnie w zamiarze ewentualnym, przewidując możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych i godząc się na to. Bezsprzeczne jest to, iż Obwiniony jako kierownik Urzędu Gminy R. sporządzając plan finansowy tej gminnej jednostki budżetowej, znał wielkość zaplanowanych wydatków w poszczególnych pozycjach klasyfikacji budżetowej. Stąd, znając plan finansowy Urzędu Gminy R., Obwiniony musiał przewidywać możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych i godził się na to, wielokrotnie i znacznie przekraczając wyznaczone limity wydatków.

Odnosząc się do sformułowanego przez Obwinionego na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą wniosku o uznanie, iż w przedmiotowej sprawie doszło do przedawnienia, Główna Komisja Orzekająca, ustaliła co następuje. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata. Jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu. W przedmiotowej sprawie Obwiniony dopuścił się zarzuczanych mu naruszeń w datach między dniami 5 stycznia 2004 r. oraz 16 października 2004 r., w związku z czym pierwszy z warunków przedawnienia – upływ trzech lat od naruszenia dyscypliny finansów publicznych – spełniony zostałyby w przypadku poszczególnych naruszeń najwcześniej dnia 5 stycznia 2007 r., najpóźniej dnia 16 października 2007 r.

W tym czasie, to jest dnia 23 grudnia 2005 r., Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wydał postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego wobec Obwinionego, tym samym termin przedawnienia wydłużony został z mocy ustawy, w odniesieniu do poszczególnych naruszeń do dat między dniem 5 stycznia 2009 r. oraz dniem 16 października 2009 r. Zgodnie bowiem z art. 72 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje postępowanie wyjaśniające

prorowadzone przez Rzecznika dyscypliny, postępowanie przed komisją orzekającą oraz postępowanie odwoławcze przed Główną Komisją Orzekającą. W tym przypadku powołanie się Obwinionego na art. 200 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w związku z nim na art. 146 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej nie zasługuje na uznanie. Zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczynął przewodniczący komisji orzekającej pierwszej instancji na podstawie wniosku o ukaranie. W związku z powyższym w przedmiotowej sprawie nie doszło do wszczęcia postępowania w rozumieniu nieobowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Stąd bezprzedmiotowym będzie posłużenie się dyrektywą art. 200 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którą postępowanie wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy prowadzone jest według przepisów ustawy, chyba że przepisy obowiązujące wcześniej są korzystniejsze dla obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca utrzymała orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej co do kary, nie uwzględniając sformułowanego w odwołaniu Obwinionego wniosku o uwzględnienie dyrektyw art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca, nie dopatrzyła się znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszeń dyscypliny przypisanych Obwinionemu. Główna Komisja Orzekająca zwróciła w tym przypadku uwagę, po pierwsze, na umyślny charakter naruszeń oraz ich powtarzalność. Obwiniony w sposób umyślny dopuścił się naruszenia przepisów określających wzorzec zachowania wójta, osoby odpowiedzialnej za prawidłową gospodarkę finansową gminy, ponadto naruszenia te miały charakter powtarzalny, co nie pozwala przyjąć, iż Obwiniony działał w szczególnych okolicznościach oraz w szczególny sposób.

Główna Komisja Orzekająca nie przychyliła się do sformułowanego przez stronę skarżącą zarzutu braku obiektywności jednego z członków składu orzekającego Regionalnej Komisji Orzekającej. W protokole rozprawy przed Regionalną Komisją Orzekającą nie ma wzmianki co do wniosku Obwinionego o wyłączenie ze składu rozpatrującego przedmiotową sprawę Anny T. Należy wnosić na tej podstawie, iż Obwiniony nie skorzystał z przysługującego mu prawa wnioskowania o wykluczenie z orzekania osoby, które jego zdaniem nie gwarantuje obiektywności postępowania w sprawie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uniewinniła Obwinionego od zarzutu polegającego na zaciągnięciu bez upoważnienia kredytu w dniu 1 września 2004 r., albowiem zgodnie z zebrany materiał dowodowy, Obwiniony w tej dacie, czyli po podjęciu uchwały Rady Gminy R. zmieniającej uchwałę budżetową, upoważniony był do zaciągania kredytów. Oznacza to, iż zarzucane Obwinionemu działanie nie spełnia przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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

6.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 8 października 2007 r.
DF/GKO-4900-45/49/07/1944**

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

Przewodniczący:	Z-ca Przew. GKO:	Paweł Kryczko
Członkowie:	Członek GKO:	Agata Mikołajczyk (ref.)
	Z-ca Przew. GKO:	Jan Pyrcak
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 8 października 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie wniesione przez radcę prawnego – Zbigniewa Ł., działającego w imieniu Obwinionego Adama K. – Zastępcy Burmistrza Miasta G., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt: ZDB-4100-8/2007.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Adama K. (cytat z sentencji orzeczenia): „winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w G. określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu w imieniu Gminy G., w dniu 29 lipca 2004 roku, zamówienia publicznego na dokonanie wymiany 26 sztuk okien drewnianych na okna PCV w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w P. o łącznej wartości 68.758,14 zł brutto wykonawcy – G. Przedsiębiorstwu Budowlanemu w G. – które nie zostało wybrane w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, co stanowi naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych”.

Za przypisany Obwinionemu Adamowi K. czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 205,99 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. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy

orzeka:

1. Uchyła zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. w całości i uniewinnia Obwinionego Adama K. od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art.

- 17 ust. 1 pkt 1 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 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 Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Rozpatrując sprawę, GKO ustaliła, co następuje:

Wnioskiem z dnia 14 lutego 2007 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych w O. wniósł o ukaranie Adama K. za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na udzieleniu w imieniu Gminy G., w dniu 29 lipca 2004 roku, zamówienia publicznego na dokonanie wymiany 26 sztuk okien drewnianych na okna PCV w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w P. o łącznej wartości 68.758,14 zł brutto Przedsiębiorstwu Budowlanemu spółka z o.o. z siedzibą w G., z pominięciem zasady powszechności udzielania zamówienia w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych wyrażonej w art. 7 ust. 3 cyt. ustawy, stanowiące równocześnie naruszenie normy art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, tj. za popełnienie czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wniosek zawierał opis czynu zarzucanego Obwinionemu, wskazanie motywów, którymi Rzecznik kierował się przy jego sporządzaniu oraz wniosek o ukaranie Adama K. karą nagany.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 22 marca 2007 r. uznała Adama K. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, polegającego na udzieleniu w imieniu Gminy G., w dniu 29 lipca 2004 roku, zamówienia publicznego na dokonanie wymiany 26 sztuk okien drewnianych na okna PCV w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w P. o łącznej wartości 68.758,14 zł brutto wykonawcy – Przedsiębiorstwu Budowlanemu Spółka z o.o. z siedzibą w G. – który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, co stanowi naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Komisja wymierzyła Obwinionemu – za tak przypisany czyn – karę upomnienia.

Na rozprawie Adam K. potwierdził ustalony przez Rzecznika stan faktyczny, nie zgodził się jednak co do jego oceny oraz złożył wyjaśnienia stwierdzając między innymi, że działał w błędzie, co do konieczności stosowania procedur „Sapardowskich”. Na rozprawie strona wniosła o dopuszczenie dowodu z przesłuchania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w G. na okoliczność konieczności wymiany okien.

Komisja postanowiła odmówić przeprowadzenia tego dowodu, gdyż stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie mogło mieć wpływu na motyw i podjęcie decyzji o niestosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych przez Obwionego, tym bardziej, iż strona nie występowała wcześniej o wydanie takiej opinii.

Komisja I instancji wydała orzeczenie po ustaleniu, iż Gmina G. w dniu 12 stycznia 2004 r. wystąpiła do Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z wnioskiem o pomoc finansową na współfinansowanie ze środków Unii Europejskiej w ramach Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (program SAPARD) zadania inwestycyjnego pn. „Szkolne schronisko młodzieżowe, narciarski stok zjazdowy całoroczny w P.”. Przedmiotem pierwszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego była wymiana 26 sztuk okien z PCV, wykonanie tynków, płytkowanie, zakup tapczaników i szafek ubraniowych, roboty ziemne, ułożenie instalacji wodnej zraszacza stoku, ułożenie narciarskich mat zjazdowych. W odpowiedzi na zaproszenie zamawiającego nie wpłynęła żadna oferta, w związku z powyższym zamawiający unieważnił postępowanie. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego wszczęte zostało ponownie w trybie procedury przetargu nieograniczonego. Przedmiotem zamówienia było wykonanie robót w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym oraz na narciarskim stoku zjazdowym, jednak zakresem tym nie objęto wymiany okien. W dniu 14 czerwca 2004 r. Urząd Miejski w G. został poinformowany pismem z dnia 9 czerwca 2004 r. przez Oddział Regionalny ARiMR, iż wniosek Urzędu o pomoc finansową znajduje się na liście wniosków przewidzianych do finansowania z programu SAPARD.

W załączeniu przesłana została również Promesa nr 110/743-080010/04 na wstępne finansowanie przedsięwzięcia, w której określono, że kwota pomocy finansowej nie będzie wyższa niż 130.000 zł oraz nie będzie niższa niż 43,70% kwalifikujących się do finansowania kosztów inwestycji. Pismem z dnia 16 czerwca 2004 r. Burmistrz G. przekazał do Oddziału Regionalnego ARiMR komplet dokumentów dotyczących przedmiotowego zadania, w tym zatwierdzony Raport z przetargu. W dniu 23 czerwca 2004 r. zawarto w formie pisemnej umowę nr KI-342/54/2004 na wykonanie robót budowlanych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach programu SAPARD pomiędzy Gminą G. reprezentowaną przez Zastępcę Burmistrza Adama K. oraz Skarbnika Gminy a wykonawcą, tj. Przedsiębiorstwem Budowlanym spółka z o.o. z siedzibą w G.. Termin rozpoczęcia robót określono na dzień 28 czerwca 2004 r., natomiast termin zakończenia prac budowlanych i wykonania przedmiotu umowy do dnia 30 sierpnia 2004 r. Wynagrodzenie ryczałtowe za wykonanie przedmiotu umowy określono na kwotę 261.260,17 zł netto (318.737,41 zł brutto).

Jednocześnie w pkt 12.2 umowy określono, że wartość robót budowlanych nie może zostać podwyższona w drodze aneksu do niniejszej umowy. W § 2 powyższej umowy określono, iż przedmiotem umowy jest realizacja przedsięwzięcia pn. „Szkolne schronisko młodzieżowe, narciarski stok zjazdowy całoroczny” w terminie najpóźniej do dnia 31 sierpnia 2004 r. Natomiast w § 3 pkt 1 umowy ustalono, że Agencja udzieli na warunkach określonych w umowie pomocy finansowej stanowiącej zwrot części kosztów kwalifikowanych poniesionych przez Beneficjenta na realizację przedsięwzięcia w wysokości 122.162,64 zł, nie więcej niż 43,70 % kwalifikowanych kosztów przedsięwzięcia wynoszących 279.548,38 zł. Natomiast w myśl § 2 ust. 3 umowy, każda zmiana przedmiotu umowy, zakresu rzeczowego lub daty zakończenia

realizacji etapu lub całości przedsięwzięcia na późniejszą wymaga zawarcia porozumienia zmieniającego umowę w postaci aneksu. Z propozycją zmiany umowy, a tym samym zmiany zakresu rzeczowego w trakcie realizacji postanowień umowy Zamawiający nie zwracał się do ARiMR. Zapłaty za wykonanie przedmiotu zamówienia wynikającego z umowy podstawowej dokonano na podstawie faktury VAT z dnia 1 września 2004 r. na kwotę brutto 318.737,41 zł.

W dniu 27 września 2004 r. Urząd Miejski w G. zwrócił się z wnioskiem o płatność końcową do Oddziału Regionalnego ARiMR. Pismem z dnia 30 marca 2005 r. Oddział ARiMR poinformował beneficjenta o przekazaniu w ramach programu SAPARD kwoty 122.162,64 zł.

Jednocześnie w dniu 29 lipca 2004 r. pomiędzy Gminą G. a Przedsiębiorstwem Budowlanym sp. z o.o. w G. zawarto aneks Nr I do umowy z dnia 23 czerwca 2004 r., którym w artykule 2 dodano pkt „g” o treści: “dokonać wymiany 26 sztuk okien drewnianych na okna PCV zgodnie z protokołem konieczności”, a w artykule 5.1. dokonano zmiany terminu realizacji zadania z dnia 30.08.2004 r., na dzień 30.09.2004 r. Konieczność wykonania wymiany 26 okien stwierdzono w protokole oględzin dokonanych przez przedstawicieli zamawiającego i wykonawcy w Schronisku młodzieżowym. Przyczynę wymiany okien uzasadniano występującymi nieszczelnościami stolarki okiennej, powstałymi na skutek wypaczenia się drewna, co w konsekwencji doprowadzić mogło do konwersji ciepła z pomieszczeń schroniska na zewnątrz budynku. Wartość szacunkową robót dodatkowych ustalono na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na dzień 29 lipca 2004 r. w wysokości 66.172,08 zł brutto. Za wykonanie robót dodatkowych strony w aneksie ustaliły wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 56.359,13 zł netto, 68.758,14 zł brutto. W dniu 24 września 2004r. dokonano w obecności przedstawicieli zamawiającego i wykonawcy odbioru końcowego robót dodatkowych dotyczących wymiany okien, sporządzając z czynności tej protokół. Zapłaty za wykonanie robót wynikających z aneksu dokonano na podstawie faktury VAT z dnia 24 września 2004 r. na kwotę 68.758,14 zł brutto.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Komisja zważyła, że obowiązek stosowania przez gminę G. ustawy Prawo zamówień publicznych wynika z art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych oraz z art. 3 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych określającego, iż ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. W ocenie Komisji, nie ulega wątpliwości, iż zawierając w dniu 29 lipca 2004 roku umowę na wymianę stolarki okiennej na łączną wartość 68.758,14 zł, stosownie do przepisów art. 3 ust. 1 i art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, należało zastosować ustawę Prawo zamówień publicznych, gdyż wartość robót budowlanych przekraczała kwotę 6.000 euro.

Tym samym Komisja nie podzieliła argumentacji przedstawionej przez Obwinionego, zgodnie z którą nie wymagane było zastosowanie Prawa zamówień publicznych, skoro zadanie główne wykonywane było zgodnie z procedurą „Sapard”, to roboty

dodatkowe też należało wykonywać w ten sposób. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego jednoznacznie wynika, iż udzielenie w dniu 29 lipca 2004 r. zamówienia publicznego Przedsiębiorstwu Budowlanemu sp. z o.o. w G. poprzez zawarcie aneksu Nr 1 do umowy z dnia 23 czerwca 2004 r., nie było częścią zadania realizowanego w ramach programu SAPARD.

Jak jednoznacznie ustalono, wymiana 26 sztuk okien nie była objęta wnioskiem o pomoc finansową skierowanym do Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. O powyższym świadczy również termin wykonania robót, a mianowicie umowa z ARMiR rygorystycznie określała termin wykonania zadania na dzień 30 sierpnia 2004 r., natomiast realizacja „robót dodatkowych” nastąpiła w terminie do 30 września 2004 r. Ponadto, składając wniosek o płatność nie wskazano w nim wykonania prac polegających na wymianie stolarki okiennej (nie wykazano tego również w przedłożonej fakturze w ARiMR), wskazano natomiast, iż prace objęte umową zostały wykonane w terminie do dnia 30 sierpnia 2004 r., co potwierdza protokół odbioru. Mając powyższe na uwadze, Komisja uznała, iż udzielenie w dniu 29 lipca 2004 roku, zamówienia publicznego na dokonanie wymiany 26 sztuk okien drewnianych na okna PCV w Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w P. o łącznej wartości 68.758,14 zł brutto Przedsiębiorstwu Budowlanemu spółka z o.o. z siedzibą w G., nastąpiło z pominięciem zasady powszechności udzielania zamówienia w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych wyrażonej w art. 7 ust. 3 cyt. ustawy. Powyższego działania, w ocenie Komisji, nie może uzasadniać zły stan techniczny okien stwierdzony protokołem konieczności z dnia 29 lipca 2004 r., w którym potwierdzono dość znaczne zużycie techniczne okien. Przedstawiony wyżej czyn wypełnia dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, a w momencie sprawstwa art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja stwierdziła, iż Obwiniony, pełniący funkcję Z-cy Burmistrza i udzielający zamówienia publicznego, jest osobą podlegającą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o której mowa w art. 4 pkt 3 ustawy. Komisja nie podzieliła stanowiska Rzecznika w zakresie umyślności działania Obwinionego i uznała, iż zebrany materiał dowodowy jednoznacznie wskazuje, że Obwiniony dopuścił się nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, na co wskazują wyjaśnienia Obwinionego, iż działał w błędzie, co do konieczności stosowania procedur „Sapardowskich”, czy też przepisów o zamówieniach publicznych. Przyjąć należy – zdaniem Komisji – iż Obwiniony nie mając zamiaru popełnienia czynu zabronionego, popełnił go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w zaistniałych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych mógł przewidzieć. Mając jednak na względzie okoliczności naruszenia, fakt, iż Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyróżnianie się przed popełnieniem zarzucanego czynu pozytywnym wywiązywaniem się z obowiązków zawodowych, Komisja, mając na względzie treść art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postanowiła wymierzyć Adamowi K. karę upomnienia jako adekwatną do stopnia za-

winienia, uznając, iż powyższa kara spełni cele zapobiegawcze jak i dyscyplinujące w przyszłości.

Powyższe orzeczenie zostało zaskarżone przez Obwinionego odwołaniem z dnia 11.05.2007 r. W odwołaniu zarzucono Komisji naruszenie przepisu art. 80 ust. 1 w związku z art. 28 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez uznanie obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i błędnej oceny stopnia jego szkodliwości dla finansów publicznych. Obwiniony wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego w sprawie na podstawie art. 28 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto wniesiono o dopuszczenie dowodu z zeznań świadka Mirosława P. – Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w powiecie g. na okoliczności konieczności wymiany okien w aspekcie możliwości wydania decyzji o dopuszczeniu obiektu schroniska do użytkowania oraz o zwrot kosztów zastępstwa procesowego w sprawie według norm przepisanych. W odwołaniu podkreślono, że ustalony stan faktyczny nie budzi wątpliwości. Zarzuty natomiast odnoszą się do oceny stanu faktycznego, a w szczególności nieprawidłowej oceny stopnia zawinienia sprawcy. Wątpliwości – zdaniem Obwinionego – budzi nieumyślność popełnienia czynu. Z uzasadnienia Komisji nie wynika, na czym miało by polegać „niezachowanie ostrożności wymaganej w zaistniałych okolicznościach”. Fałszywy jest również zarzut iż obwiniony podejmując stosowne decyzje powinien upewnić się odnośnie prawidłowości zastosowanych przepisów prawa i właściwej ich interpretacji. W chwili podjęcia stosownych działań nie istniała jakakolwiek interpretacja przepisów, która pozwalałaby prawidłowo postępować w sprawie. Obwiniony, podejmując decyzję w niniejszej sprawie opierał się na stanowisku naczelnika właściwego wydziału oraz poglądach radcy prawnego obsługującego Gminę. W tej sytuacji Adam K. działał w nieświadomości, iż popełnia niedozwolony czyn. Zaś ze swojej strony nie zaniedbał niczego, co czyni decydent przed podjęciem decyzji. W tym miejscu należy pamiętać, iż odpowiedzialność z zakresu dyscypliny finansów publicznych jest odpowiedzialnością osobistą sprawcy – nie może zawierać w sobie odpowiedzialności za błędy osób trzecich, z pomocy których korzysta sprawca. Zdaniem Obwinionego, pełna ocena zebranego materiału dowodowego wraz powyższymi uwagami daje podstawę do przyjęcia, iż w sprawie nie zachodzi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z uwagi na znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Za takim potraktowaniem sprawy przemawia w szczególności brak innych wykonawców w okresie realizacji zlecenia, zastosowanie przez zamawiającego przy zamówieniu dostawy i montażu okien procedur SAPARD, które przecież co zasad postępowania nie mogą być w sprzeczności z zasadami postępowania wynikającymi z prawa zamówień publicznych, wydatkowanie środków na modernizację mienia publicznego, działanie obwinionego w błędzie niezawinionym, konieczność dokonania wymiany okien.

Mając na uwadze powyższe, GKO zważyła, co następuje:

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na oczywiste sprzeczności zawarte w odwołaniu. Nie sposób bowiem z jednej strony twierdzić, że ustalony stan faktyczny nie budzi wątpliwości, a z drugiej strony wnosić o przeprowadzenie dowodu. Prze-

prowadzenie dowodu służy bowiem ustaleniu stanu faktycznego. Mając na uwadze powyższe, a także treść art.145 ust.2 ustawy, GKO postanowiła nie przeprowadzać wniosku dowodowego wskazanego w odwołaniu. Nielogiczne jest również wykazywanie, że Obwiniony nie jest winny popełnienia przypisanego mu czynu przy równoczesnym wnoszeniu o umorzenie postępowania z powodu znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Wadliwe jest również mylenie kwestii winy z umyślnością (lub nieumyślnością) działania sprawcy.

Pomimo wskazanych wad wniesionego odwołania, GKO – wykraczając poza zarzuty w nim podniesione – postanowiła uniewinnić Obwinionego od przypisanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Powodem takiego rozstrzygnięcia były następujące ustalenia GKO:

Stosownie do art. 24 ust.1 ustawy, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową (...). Zgodnie z brzmieniem – obowiązującym w dniu wydania orzeczenia przez GKO – art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych przepisów tej ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro. Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 35 ust.3 ustawy Prawo zamówień publicznych w rozporządzeniu z 22 maja 2006 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 87 poz.610) ustalił, że średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych wynosi 4,3870 zł. Oznacza to, że ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się – w dniu orzekania przez GKO – do zamówień, których wartość nie przekracza 61.418 zł. Zgodnie z art. 32 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług (...). Jest bezsporne, że w niniejszej sprawie ustalone w ten sposób wynagrodzenie wykonawcy wyniosło 56.359,13 zł, co oznacza, że było ono niższe od kwoty, której przekroczenie rodzi obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. W konsekwencji, skoro obecnie ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do zamówień, których wartość nie przekracza 61.418 zł to Obwiniony nie mógł naruszyć tej ustawy udzielając zamówienia na kwotę 56.359,13 zł. Zastosowanie ustawy obowiązującej w czasie orzekania spowodowało, że w zarzucanym Obwinionemu czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art.78 ust.1 pkt 2 ustawy). GKO miała obowiązek uwzględnić powyższą okoliczność z urzędu. Stosownie do art.78 ust.3 ustawy stwierdzenie opisanej okoliczności po przeprowadzeniu postępowania dowodowego obligowało GKO do wydania orzeczenia o uniewinnieniu Obwinionego od zarzucanego mu czynu.

Mając na uwadze powyższe ustalenia GKO orzekła jak w sentencji.

7.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 11 października 2007 r.
DF/GKO– 4900-41/45/07/1787**

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

Przewodnicząca:	Członek GKO:	Maria Karlikowska
Członkowie:	Członek GKO:	Maciej Ramus
	Członek GKO:	Zdzisława Wasążnik (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 11 października 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Andrzeja S. – b. dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala w K., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt: KO/7101/13/07.

Andrzej S. zaskarżył orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części uznającej go winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (cyt.) „po- przez to, że w K., w dniu 27 sierpnia 2005 r. udzielił zamówienia publicznego na kwotę 28.194,50 zł na przygotowanie i dowóz całodziennego wyżywienia dla pacjentów Wykonawcy – Przedsiębiorstwu PPHU sp. z o.o., który wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.) nie został wybrany w trybie określonym, w przepisach o zamówieniach publicznych”, co stanowiło czyn z art. 17 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. zmianami).

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu Andrzejowi S., natomiast obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 205,99 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. 78 ust. 1 pkt 1, ust. 3 w związku z art. 24 ust. 1 ustawy.

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonej części i uniewinnia Obwinionego Andrzeja S. od przypisanego mu zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 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 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 Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

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

Pismem z dnia 9 listopada 2006 r. Znak BNK-IV-017/11/06, Prezydent Miasta K., powiadomił Rzecznika właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie w 2005 r. dyscypliny finansów publicznych w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej Szpital o w K. Przedmiotem zawiadomienia było niedopełnienie obowiązku sporządzenia inwentaryzacji na dzień likwidacji Szpitala oraz udzielenie zamówienia publicznego Wykonawcy, który nie został wybrany w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., w dniu 15 stycznia 2007r., postanowił o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 22 lutego 2007 r. wpłynął do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wniosek Rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. (znak: Rdfp – 7010-206/2006), o uznanie Andrzeja S., pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny funkcję Likwidatora SP ZOZ Szpitala, za odpowiedzialnego umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 26 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.) na dzień 30 kwietnia 2005 r., tj. dzień poprzedzający postawienie w stan likwidacji SP ZOZ Szpital w K. nie przeprowadził inwentaryzacji.

W ocenie Rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone 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.), a w chwili popełnienia czynu również w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

Ponadto Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wniosł o uznanie Andrzeja S. za odpowiedzialnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych

polegającego na tym, że w K. w dniu 27 sierpnia 2005 r. udzielił zamówienia publicznego na kwotę 28.194,50 zł netto na przygotowanie i dowóz całodziennego wyżywienia dla pacjentów, Wykonawcy – Przedsiębiorstwu PPHU sp. z o.o., który wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.) nie został wybrany w trybie określonym w przepisach tej ustawy, tj. o czyn, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wniósł o wymierzenie Andrzejowi S. łącznej kary nagany. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. rozpoznała w dniu 13 kwietnia 2007 roku sprawę:

Andrzeja S. – b. Dyrektora, a później Likwidatora SP ZOZ w K., obwinionego o to, że :

- wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 26 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.) na dzień 30 kwietnia 2005 r., tj. dzień poprzedzający postawienie w stan likwidacji SP ZOZ Szpital w K. w likwidacji nie przeprowadził inwentaryzacji,
- w dniu 27 sierpnia 2005 r. udzielił zamówienia publicznego na kwotę 28.194,50 zł na przygotowanie i dowóz całodziennego wyżywienia dla pacjentów, Wykonawcy – Przedsiębiorstwu PPHU sp. z o.o., który wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.) nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, tj. o czyni określone w art. 18 pkt 1 i art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K.:

- uniewinniła Andrzeja S. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) poprzez to, że w K., wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 26 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.) na dzień 30 kwietnia 2005 r., tj. dzień poprzedzający postawienie w stan likwidacji SP ZOZ w K., nie przeprowadził inwentaryzacji;
- uznała Andrzeja S. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) poprzez to, że w K., w dniu 27 sierpnia 2005 r. udzielił zamówienia publicznego na kwotę 28.194,50 zł na przygotowanie i dowóz całodziennego wyżywienia dla pacjentów, Wykonawcy – Przedsiębiorstwu PPHU sp. z o.o., który wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.) nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych i odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu do orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wskazała na następujący stan faktyczny. W oparciu o Uchwałę Rady Miasta K. Nr XL/816/05 z dnia 25 kwietnia 2005 r., Zarządzeniem Prezydenta Miasta K. Nr 1862/2005 z dnia 29 kwietnia 2005 r. (piątek) w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpitala w K., otwarto likwidację tego Szpitala z dniem 1 maja 2005 r. (niedziela), wyznaczając Likwidatorem Andrzeja S. dotychczasowego Dyrektora Szpitala. Na mocy § 3 pkt 1 tego Zarządzenia, Likwidator został zobowiązany do sporządzenia inwentaryzacji na podstawie ustawy o rachunkowości. Na dzień 30 kwietnia 2005 r. (sobota), dokonano jedynie inwentaryzacji gotówki w kasie. Natomiast co do innych środków i aktywów, Likwidator uznał za wystarczające czynności dokonane przez dwie komisje inwentaryzacyjne powołane przez niego jeszcze jako Dyrektora w dniu 4 marca 2005 r., w celu przeprowadzenia spisu z natury składników majątkowych oraz przez komisję powołaną 9 maja 2005 r., do przeprowadzenia spisu środków obrotowych. W oparciu o dokumenty przygotowane przez te komisje, Likwidator przedstawił Prezydentowi Miasta K. informację z dnia 6 czerwca 2005 r. Dodatkowo badanie sprawozdania finansowego SP ZOZ Szpital w K. za okres 1 stycznia – 30 kwietnia 2005 r., zostało przeprowadzone przez biegłego rewidenta, który nie dopatrzył się uchybień w zakresie poprawności i jakości inwentaryzacji.

W związku z tymi ustaleniami Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., uznała, iż Obwiniony nie popełnił zarzucanego mu czynu, polegającego na naruszeniu art. 26 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.), poprzez nieprzeprowadzenie inwentaryzacji na dzień 30 kwietnia 2005 r., tj. dzień poprzedzający postawienie w stan likwidacji SP ZOZ Szpital w K. Zdaniem Komisji, Obwiniony nie miał faktycznej możliwości przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień 30 kwietnia 2005 r. Został on powołany na stanowisko Likwidatora Zarządzeniem Prezydenta Miasta K. z dnia 29 kwietnia 2005 r. (piątek). Nie wiadomo, kiedy został poinformowany o postawieniu Szpitala w stan likwidacji i powołaniu go na stanowisko Likwidatora. Dyrektor, chcąc wywiązać się z obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 1 i 4 ustawy o rachunkowości, powinien już 29 kwietnia, a najpóźniej 30 kwietnia 2005 r. powołać Komisję Inwentaryzacyjną i wyznaczyć zespoły spisowe, które powinny niezwłocznie dokonać spisu z natury. Komisja zwróciła uwagę, iż kolejne dni, tj. 1 i 3 maja 2005 r. również były dniami wolnymi od pracy. Wobec tego – zdaniem Komisji – nie można w tych okolicznościach przypisać winy obwinionemu Andrzejowi S. Komisja w oparciu o art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniła Obwinionego od tego zarzutu.

W odniesieniu do drugiego z postawionych Obwinionemu zarzutów, Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., wskazała na następujący stan faktyczny.

W dniu 22 sierpnia 2005 r. Likwidator SP ZOZ Szpital w K., zawarł umowę z PPHU sp. z o.o., na usługę polegającą na przygotowaniu i dowozie całodziennego wyżywienia dla pacjentów Szpitala. Dotychczasowy dostawca wyżywienia dla pacjentów zaprzestał realizacji swych usług bez wypowiedzenia. W umowie zawartej z PPHU sp. z o.o. zastrzeżono, iż ulega ona rozwiązaniu ze skutkiem natychmiastowym

w przypadku, gdy ogólna wartość zamówienia osiągnie kwotę stanowiącą równowartość 6.000 EURO. W 2005 r. średni kurs złotego w stosunku do EURO wyniósł 4.0468. W dniu 27 sierpnia 2005 r. PPHU sp. z o.o. rozpoczęła realizację umowy, za co wystawiła w dniu 31 sierpnia 2005 r. fakturę na kwotę 2.252, 50 zł netto, 30 września 2005 r. faktury na kwotę 9.129, 00 zł oraz 3.094,00 zł netto i 31 października 2005 r. na kwotę 13.719,00 zł netto. Razem łączna wartość usługi wynikająca z faktur wyniosła netto 28.194, 50 zł i tym samym przekroczyła równowartość 6.000 EURO.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., w uzasadnieniu wskazała, iż w tym przypadku doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez udzielenie w dniu 27 sierpnia 2005 r. zamówienia publicznego na kwotę 28.194,50 zł, na przygotowanie i dowóz całodziennego wyżywienia dla pacjentów Wykonawcy – Przedsiębiorstwu PPHU sp. z o.o. Do udzielenia zamówienia doszło wbrew obowiązki wynikającemu z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.). Dostawca nie został wybrany w trybie określonym w przepisach tej ustawy i tym samym Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisanego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. uznała, że Obwiniony Andrzej S. dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych z winy nieumyślnej. Nie dołożył bowiem należytej staranności w dopilnowaniu, aby wartość udzielonego zamówienia nie przekroczyła równowartości 6.000 EURO. W stosownym czasie nie podjął także działań zmierzających do zawarcia umowy o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych.

W uzasadnieniu Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. podkreśliła, iż wzięła pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego, a przede wszystkim okoliczności zawarcia umowy z PPHU sp. z o.o. w sytuacji, gdy dotychczasowy dostawca wyżywienia dla pacjentów zaprzestał realizacji usług i pojawiła się nagle konieczność zapewnienia pacjentom wyżywienia. Ponadto nastąpiło nieznaczne przekroczenie kwoty zrealizowanego zamówienia w stosunku do równowartości 6.000 EURO.

W dniu 11 maja br. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wniósł odwołanie Andrzej S. Obwiniony zaskarżył orzeczenie :

- w części orzekającej o winie,
- zarzucił niewłaściwą kwalifikację czynu, w świetle art. 66 i 67 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz
- istotne uchybienia proceduralne mające decydujący wpływ na rozstrzygnięcie i naruszające prawo Obwinionego do obrony, a w szczególności naruszenie przepisów art. 33, art. 89 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – przez nie wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, a zwłaszcza odmowę przeprowadzenia dowodu z wyjaśnień świadka, brak udowodnienia winy oraz wykazania skutków i stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów

publicznych po stronie Obwinionego, brak wyrażenia w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia jakiegokolwiek stosunku Komisji do argumentów podanych w pismach Obwinionego a także brak podania motywów i przesłanek jakimi kierowała się Komisja orzekając o winie.

Obwiniony wniósł o uchylenie orzeczenia w częściach 1b (uznany winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych) i 2 (obciążenia kosztami postępowania) oraz o uniewinnienie.

W uzasadnieniu Obwiniony wskazał, iż Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obračunkowej w K., nie udowodniła winy, nie oceniła wszystkich dowodów. Obwiniony, podkreślił, iż udzielił zamówienia publicznego w trybie art. 66 i 67 ustawy – Prawo zamówień publicznych, do czego uprawniali go okoliczności w jakich się znajdował – stan zagrażający zdrowiu i życiu pacjentów szpitala (art. 27 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Obwiniony wskazał, że Komisja, nie przeprowadziła dowodu z zeznań świadka wskazanego przez Obwinionego, nie wykazała stopnia winy oraz skutków i stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych po stronie Obwinionego.

Z ostrożności procesowej Obwiniony wskazał na art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podniósł, że kwota 6000 EURO została przekroczona o 3.913,70 zł., natomiast wartość zaciągniętych zobowiązań w kwocie nieprzekraczającej przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, tj. 2.289,57 zł nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Obwinionego, niewielka kwota przekroczenia, jak również brak uszczuplenia środków publicznych wskazują, że nie powinno się dochodzić odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Podstawowe znaczenie dla prawidłowej oceny niniejszej sprawy ma fakt zmiany ustawy – Prawo zamówień publicznych. Ustawą z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 560), dokonano zmian w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r.– Prawo zamówień publicznych. Stosownie do art. 8 ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, z dniem 11 czerwca 2007 r., uległ zmianie art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z wprowadzonymi regulacjami ustawy – Prawo zamówień publicznych, nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 EURO. Nowelizacją ustawy dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 560) nastąpiło podwyższenie wartości progowej z 6.000 EURO do wartości 14.000 EURO. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, zamawiający wydatkujący kwotę niższą niż 61.418 złotych netto, bez podatku od towarów i usług, nie są zobowiązani do udzielania zamówień na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W rozstrzyganej, przez GKO sprawie, Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obračunkowej w K., uznała Obwinionego winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że w K., w dniu 27 sierpnia 2005 r. udzielił zamówienia publicznego na kwotę 28.194,50 zł na przygotowanie i dowóz całodziennego wyżywienia dla pacjentów, Wykonawcy – Przedsiębiorstwu PPHU sp. z o.o., który wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.), nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. W dacie orzekania, poprzez zmieniony stan prawny i podwyższenie minimalnej wartości progowej, poniżej której ustawa nie ma zastosowania, należy uznać, iż w zarzucanym i przypisanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W świetle aktualnego stanu prawnego, ustawodawca zwolnił z procedur zamówień publicznych, wydatki realizowane między innymi przez jednostki sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, do wysokości 61.418 złotych. Tym samym mogą być one dokonywane w innym trybie niż przewidziane ustawą – Prawo zamówień publicznych.

Stosownie do art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. 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. Norma zawarta w art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazuje więc, jaka ustawa ma zastosowanie w przypadku zmiany przepisów pomiędzy momentem popełnienia czynu zabronionego, a momentem orzekania.

GKO, zobowiązana była stosować ustawę nową, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. także ustawą – Prawo zamówień publicznych, w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania. Treść tych przepisów przesądza bowiem, że czyn popełniony przez Obwinionego nie stanowi w dniu orzekania naruszenia dyscypliny finansów publicznych; są one zatem względniejsze dla sprawcy.

Biorąc powyższe pod rozwagę należało orzec jak w sentencji.

8.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 11 października 2007 r.
DF/GKO-4900-42/46/RN-18/07/1788**

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

Przewodnicząca:	Członek GKO:	Maria Karlikowska
Członkowie:	Członek GKO:	Maciej Ramus (spr.)
	Członek GKO:	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 11 października 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych na niekorzyść Witolda K. – dyrektora Zakładu Lokali i Budynków Komunalnych w O., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. akt: RIO.XII.3157-04/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji:

- 1) uniewinniła Obwinionego (cyt.) „Witolda K. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a polegającego na zawarciu: z firmą Usługowo-Handlową L. A. umów: w dniu 14.04.2004 r. umowy nr 79/04/2004 na kwotę szacunkową netto 23.000 zł (zapłacono netto 22.974,71 zł – 5.236,99 EURO; brutto 24.582,94 zł – 5.603,58 EURO) , w dniu 12.08.2004 r. umowy nr 164/08/2004 na szacunkową kwotę netto 24.100,00 zł (zapłacono netto 24.030,68 zł – 5.477,70 EURO; brutto 25.712,83 zł – 5.861,14 EURO) , w dniu 27.08.2004 r. umowy nr 172/08/2004 na szacunkową kwotę netto 24.100,00 zł (zapłacono netto 23.741,97 zł – 5.411,89 EURO; brutto 25.403,91 zł – 5.790,72 EURO) , w dniu 09.09.2004 r. umowy nr 182/09/2004 na szacunkową kwotę netto 24.140,00 zł (zapłacono netto 23.342,26 zł – 5.320,77 EURO; brutto 24.976,22 zł – 5.693,23 EURO) , w dniu 30.09.2004 r. umowy nr 209/09/2004 na kwotę szacunkową netto 24.220,00 zł (zapłacono netto 24.217,85 zł – 5.520,36 EURO; brutto 25.913,10 zł – 5.906,79 EURO), w dniu 17.11.2004 r. umowy nr 258/11/2004 na szacunkową kwotę netto 18.400,00 zł (zapłacono netto 18.395,38 zł – 4.193,15 EURO; brutto 19.683,06 zł – 4.486,67 EURO)”,
- 2) umorzyła (cyt.) „postępowanie w sprawie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a polegającego na zawarciu z firmą A. Zakład Usługowy w dniu 06.04.2004 r. umowy nr 74/04/2004 na kwotę szacunkową netto 26.691,14 zł (zapłacono netto 26.685,59 zł – 6.082,87 EURO; brutto 28.553,58 zł – 6.508,68 EURO)”

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 3 ustawy,
- art. 146 ust. 2 ustawy.

orzeka:

Uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

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

Wniosek o ukaranie Witolda K. – dyrektora Zakładu Lokali i Budynków Komunalnych w O. złożył w dniu 10 marca 2006 r. na podstawie zawiadomienia Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w O. Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., który wniósł o wymierzenie Witoldowi K. kary nagany za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzednio – w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Rzecznika, Obwiniony udzielił, (cyt.) „zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych poprzez podpisanie przez zakład Lokali i Budynków Komunalnych w O. ze zleceniobiorcami umów dotyczących przestawienia pieców kaflowych w lokalach będących własnością Miasta O., w tym z:

- firmą A. Zakład Usługowy w dniu 06.04.2004 r., umowy nr 74/04/2004 na kwotę szacunkową netto 26.691,14 zł – 6.595, 61 EURO
- firmą Usługowo-Handlową „L.” umów: w dniu 14.04.2004 r. umowy nr 79/04/2004 na kwotę szacunkową netto – 5.683,50 EURO, w dniu 12.08.2004 r. umowy nr 164/08/2004 na szacunkową kwotę netto 24.100,00 zł – 5.955,33 zł EURO, w dniu 27.08.2004 r. umowy nr 172/08/2004 na szacunkową kwotę netto 24.100,00 zł – 5.955,33 EURO, w dniu 09.09.2004 r. umowy nr 182/09/2004 na szacunkową kwotę netto 24.140,00 – 5.965,20 EURO, w dniu 30.09.2004 r. umowy nr 209/09/2004 na kwotę szacunkową netto 24.220,00 zł – 5.984,97 EURO, w dniu 17.11.2004 umowy nr 258/11/2004 na szacunkową kwotę netto 18.400,00 zł – 4.546,80 EURO ”,

co stanowiło naruszenie dyspozycji art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, poprzednio art. 3 ust. 2 z dnia 10 czerwca 1994 r. ustawy o zamówieniach publicznych, gdyż było – w celu uniknięcia stosowania

przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych – dzieleniem na części zamówienia o łącznej wartości szacunkowej brutto 176 176,72 zł, równowartości 40 686,75 EURO.

Rzecznik podniósł, że Obwiniony poprzez zawarcie w okresie od dnia 6 kwietnia 2004 r. do dnia 17 listopada 2004 r., 7 umów na przedstawienie pieców kaflowych, a następnie wydatkowanie na ten cel kwoty 163 388,39 zł netto, uprzednio dokonał pogrupowania zleceń na te czynności w sposób, który umożliwił nieprzekroczenie kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (poprzednio – art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych). Zgodnie bowiem, z dyspozycją tego artykułu, przepisy ww. ustawy nie miały zastosowania w przypadku zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych kwoty 6 000 EURO. Rzecznik podniósł również, że w przypadku umowy z dnia 6 kwietnia 2004 r. o wartości 26 691,14 zł, kwota 6000 EURO została przekroczona, bowiem jej równowartość przekroczyła 24 280,80 zł.

Orzeczeniem z dnia 31 maja 2006 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., uznała Obwinionego (cytat z sentencji orzeczenia) „odpowiedzialnym za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w chwili popełnienia czynu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) poprzez udzielenie umowami z dnia 06.04.2004 r. nr 74/04/2004, z dnia 14.04.2004 r. nr 79/04/2004, z dnia 12.08.2004 r. nr 164/08/2004, z dnia 27.08.2004 r. nr 172/08/2004, z dnia 09.09.2004 r. nr 182/09/2004, z dnia 30.09.2004 r. nr 209/09/2004 i z dnia 17.11.2004 r. nr 258/11/2004 – zamówienia publicznego na przedstawianie pieców kaflowych, o łącznej wartości szacunkowej brutto 176.176,72 zł – 40.158,81 EURO; netto 164.651,14 zł – 40.686,75 EURO wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, z naruszeniem przepisów art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) – w chwili popełnienia czynu przepisów art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), zakazujących dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy”.

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji, wymierzyła Witoldowi K. karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa. Komisja uznała, za bezsporny fakt udzielenia przez Obwinionego w 2004 r. zamówienia publicznego na przedstawienie pieców kaflowych w lokalach będących własnością miejską na łączną kwotę 176.176,72 zł stanowiącą równowartość 40.687 EURO wykonawcom, którzy nie zostali wyłonieni w trybie określonym przepisami ustawy o zamówieniach publicznych.

Zdaniem Komisji Orzekającej, analiza dat zawarcia oraz wartości zawartych umów pozwoliła jednoznacznie stwierdzić, że Obwiniony dokonał podziału zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, czym naruszył art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, natomiast w dacie orzekania – art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

W uzasadnieniu wydanego orzeczenia – w części poświęconej omówieniu stanowiska Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Ob-

rachunkowej w O., Komisja Orzekająca stwierdziła, (cytat) „Przepis art. 32 ust. 2 – Prawo zamówień publicznych stanowi, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Poprzednio przepis art. 3 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych stanowił z kolei, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedury udzielania zamówień publicznych dzielić zamówienia na części oraz zaniżać jego wartości. Poprzedni stan prawny zakładał więc, że przesłanki dzielenia zamówienia na części i zaniżania jego wartości muszą wystąpić łącznie, aby można mówić o zakazie dzielenia zamówień publicznych. Obecnie musi zajść tylko jedna z nich i już należy zastosować zakaz dzielenia zamówień publicznych”.

Komisja Orzekająca I instancji przyjęła, że Obwiniony działał umyślnie, z zamiarem uniknięcia stosowania procedur zamówień publicznych, o czym świadczył fakt udzielania zamówień w podanych przedziałach czasu i do wysokości nieprzekraczającej równowartości 6.000 EURO.

Obwiniony, pismem z dnia 11 sierpnia 2006 r., złożył odwołanie od wydanego orzeczenia, zarzucając Komisji Orzekającej naruszenie następujących przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- 1) art. 17 ust.1 pkt 1 poprzez przyjęcie, że udzielił zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych,
- 2) art. 19 ust. 2 i art. 22 ust. 2 poprzez przyjęcie, że umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych z zamiarem uniknięcia stosowania procedur zamówień publicznych,
- 3) art. 28 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 poprzez nieuwzględnienie przepisu, iż nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy,
- 4) art. 33 ust. 1 poprzez niezastosowanie tego przepisu przy rozpatrywaniu sprawy,
- 5) art. 35 poprzez wymierzenie kary upomnienia przy przyjęciu winy umyślnej w sytuacji, gdy przepis ten stanowi, iż karę upomnienia wymierza się w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego nieumyślnie oraz art. 32 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych poprzez przyjęcie, iż udzielił zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów tej ustawy

oraz wniósł o uchylenie przez Główną Komisję Orzekającą orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w całości oraz o uniewinnienie lub odstąpienie od wymierzenia kary, bądź uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając na rozprawie w dniu 9 listopada 2006 r. wniesione odwołanie, podzieliła stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zajęte podczas rozprawy i uznała, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji na tle zgromadzonego materiału dowodowego brak wątpliwości co do prawidłowości sformułowania – przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. – wniosku o ukaranie Witolda K. Obwinionemu postawiono bowiem zarzut umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis tego artykułu stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego

wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji, wydając orzeczenie w tej sprawie, uznała za bezsporny fakt udzielenia w 2004 r. przez Obwinionego zamówienia publicznego wykonawcom, którzy nie zostali wyłonieni w trybie określonym przepisami ustawy o zamówieniach publicznych stwierdzając równocześnie, że każde z 6 udzielonych zamówień nie przekraczało kwoty 6.000 EURO.

Główna Komisja Orzekająca, wydając orzeczenie w tej sprawie, uznała zatem za celowe zwrócić uwagę Komisji Orzekającej I instancji, że w przypadku udzielenia zamówienia publicznego nieprzekraczającego tej kwoty, przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych – zgodnie z art. 4 pkt 8 – nie mają zastosowania. Jak bowiem, słusznie stwierdził podczas rozprawy Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, przyjęta i zaakceptowana przez Komisję Orzekającą I instancji konstrukcja wniosku o ukaranie Obwinionego stanowiąca podstawę sentencji wydanego orzeczenia, prowadzi wprost do uznania, że Obwiniony z racji udzielania zamówień o wartości poniżej progu 6 000 EURO, nie był zobowiązany do stosowania przepisów tej ustawy.

Z kolei przyjęcie założenia, że Witold K. nie był zobowiązany do stosowania przepisów tej ustawy, nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż za pozbawione podstaw prawnych należałoby uznać postawienie Obwinionemu zarzutu udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który – jak stanowi przywołany w orzeczeniu przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – nie został wybrany w trybie określonym w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych i jak stwierdziła to komisja – art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych obowiązującego w dacie orzekania.

W konsekwencji istnienia tej rozbieżności, Obwinionego należałoby uniewinnić. Uznanie Obwinionego winnym bądź niewinnym przypisanego mu czynu należało zatem, jak stwierdziła Główna Komisja Orzekająca, poprzedzić dokonaniem prawidłowej kwalifikacji prawnej tegoż czynu, czego jednak Komisja Orzekająca I instancji nie uczyniła.

GKO, nie znajdując jednakże jakichkolwiek podstaw do zakwestionowania czynów, których popełnieniu – jak wynika z akt sprawy – Witold K. nie zaprzeczał, uznała, że przyjęta przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. oraz przez Komisję Orzekającą I instancji kwalifikacja prawna czynów przypisanych Obwinionemu była niewłaściwa.

GKO, odnosząc się również do rozważań komisji w kwestii ustalenia przepisów względniejszych dla sprawcy czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, uznała za stosowne przypomnieć, że dokonanie właściwej kwalifikacji prawnej czynów przypisanych Obwinionemu należało – zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – poprzedzić jednoznacznym rozstrzygnięciem owej kwestii. Kierując się powyższym, Główna Komisja Orzekająca uznała za niezbędne ponowne rozpoznanie sprawy przez Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z uwzględnieniem ww. uwag.

Orzeczeniem z dnia 27 lutego 2007 r. Komisja Orzekająca I instancji ponownie rozpatrując sprawę uniewinniła Witolda K., od zarzutu naruszenia dyscypliny finan-

sów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zawarciu z firmą Usługowo – Handlową „L.” umów:

- w dniu 14 kwietnia 2004 r. umowy nr 79/04/2004 na kwotę szacunkową netto 24.582,94 (brutto 24.582,94 zł stanowiącą równowartość 5.603,58 EURO),
- w dniu 12 sierpnia 2004 r. umowy nr 164/08/2004 na szacunkową kwotę netto 25.712,83 zł (brutto 25.712,83 zł stanowiącą równowartość 5.861,14 EURO),
- w dniu 27 sierpnia 2004 r. umowy nr 172/08/2004 na szacunkową kwotę netto 25.403,91 zł (brutto 25.403,11 zł stanowiącą równowartość 5.790,72 EURO),
- w dniu 9 września 2004 r. umowy nr 182/09/2004 na szacunkową kwotę netto 24.976,22 zł (brutto 24.976,22 zł stanowiącą równowartość 5.693,23 EURO),
- w dniu 30 września 2004 r. umowy nr 209/09/2004 na szacunkową kwotę netto 25.913,10 zł (brutto 25.913,10 zł stanowiącą równowartość 5.906,79 EURO),
- w dniu 17 listopada 2004 r. umowy nr 258/11/2004 na szacunkową kwotę netto 18.395,38 zł (brutto 19.683,06 zł stanowiącą równowartość 4.486,67 EURO).

Komisja Orzekająca I instancji, uznała za bezsporny fakt udzielenia przez Obwiniętego w 2004 r., zamówień na przestawienie pieców kaflowych w lokalach będących własnością Miasta O. na łączną kwotę brutto 176.176,72 zł, stanowiącą równowartość 40.158,81 EURO. Odwołując się do wyjaśnień złożonych przez Witolda K., co do okoliczności udzielenia zamówień na tę kwotę polegających na tym, że:

- poszczególne zamówienia były składane w miarę napływu wniosków o przestawienie pieców,
- przyjęty system planowania remontów pieców, nie pozwalał na ustalenie na początku roku liczby niezbędnych remontów,
- brak było w tej sytuacji możliwości spełnienia przez Obwiniętego wymogów dyktowanych nałożonych ustawą – Prawo zamówień publicznych, a dotyczących opisanego przedmiotu zamówienia,
- należało zapewnić lokatorom ciągłość ogrzewania, (cyt.) „biorąc pod uwagę względy bezpieczeństwa,
- grupowania zamówień na remonty, dokonywano wedle względów organizacyjnych i technologicznych.

Podzielając uwagi zawarte w orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej z dnia 9 listopada 2006 r., które dotyczyły błędnego sformułowania wniosku o ukaranie Obwiniętego, uniewinniła Witolda K. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Równocześnie, Komisja Orzekająca I instancji na podstawie art. 28 ust. 1 w związku z art. 78 ust. 1 pkt. 7 i ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ze względu na znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych zarzucanego naruszenia określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dyscypliny finansów publicznych, a polegającego na zawarciu z firmą A. Zakład Usługowy w dniu 6 kwietnia 2004 r. umowy nr 74/04/2004 na kwotę szacunkową brutto 28.553,58 zł, stanowiącą równowartość 6.508,68 EURO, umorzyła postępowanie w tej sprawie.

Odwołanie od tego orzeczenia złożył pismem z dnia 30 kwietnia 2007 r., Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obračunkowej w O., wnosząc o uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji

oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, (cyt.) „w zakresie zarzutu naruszenia procedury zamówień publicznych polegającego na, udzieleniu zamówienia publicznemu wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych poprzez podpisanie przez Zakład Lokali i Budynków Komunalnych w O. ze zleceniobiorcami umów dotyczących przestawienia pieców kaflowych w lokalach będących własnością Miasta O., w tym z firmą A. Zakład Usługowy w dniu 06.04.2004 r. umowy nr 74/04/2004/ na kwotę szacunkową netto 26.691,14 zł (zapłacono netto 26.685,59 zł – 6.082,87 EURO; brutto 28.553,58 zł – 6.508, 68 EURO) oraz z firmą Usługowo-Handlową „L.” w dniu 14.04.2004 r. umowy nr 79/04/2004 na kwotę szacunkową netto 23.000 zł (zapłacono netto 22.974,71 zł – 5.236,99 EURO; brutto 24.582,94 – 5.603,58 EURO), w dniu 12.08.2004 r. umowy nr 164/08/2004 na szacunkową kwotę netto 24.100,00 zł (zapłacono netto 24.030,68 zł – 5.477,70 EURO; brutto 25. 712,83 zł – 5.861,14 EURO), w dniu 27.08.2004 r. umowy nr 172/08/2004 na szacunkową kwotę netto 24.100,00 zł (zapłacono netto 23.741,97 zł – 5.411,89 EURO; brutto 25.403,91 zł – 5.790,72 EURO), w dniu 09.09.2004 r. umowy nr 182/09/2004 na szacunkową kwotę netto 24.140,00 zł (zapłacono netto 23.342,26 zł – 5.320,77 EURO; brutto 24.976,22 zł – 5.693,23 EURO), w dniu 30.09.2004 r. umowy nr 209/09/2004 na szacunkową kwotę netto 24.220,00 zł (zapłacono netto 24.217,85 zł – 5.520,36 EURO; brutto 25.913,10 zł – 5.906,79 EURO), w dniu 17.11.2004 r. umowy nr 258/11/2004 na szacunkową kwotę netto 18.400,00 zł (zapłacono netto 18.395,38 zł – 4.193,15 EURO; brutto 19 683,06 zł – 4.486,67 EURO),

co stanowiło naruszenie dyspozycji art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, gdyż było dzieleniem zamówienia o łącznej wartości szacunkowej netto 164.651,14 zł (37.531,60 EURO); brutto 176.176, 72 zł (40.158,81 zł EURO) na części, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. o czyn określony w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

Rzecznik podniósł, iż nie może się zgodzić z oceną Komisji Orzekającej I instancji, dotyczącą błędnego sformułowania wniosku o ukaranie oraz że we wniosku (cyt.) „wyraźnie i precyzyjnie zaznaczono, iż Obwiniony powinien przeprowadzić jedno postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Postępowania Witolda K. określono, jako jeden czyn; jedno zamówienie. Zarzut podnosił, że udzielone zostało zamówienie publiczne wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Brak stosowania przepisów ustawy było skutkiem, którego źródeł należy szukać w dzieleniu zamówienia na części. Zamawiający w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, dzielił je na części, w konsekwencji ich nie stosował. Oznacza to, że Obwiniony naruszył art. 32 ust. 2 z dnia 29 stycznia 2004 r. ustawy – Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części”.

Odnosząc się do stanowiska Komisji Orzekającej I instancji, która zaakceptowała wyjaśnienia Obwinionego, że przestawianie pieców było realizowane sukcesywnie, w miarę napływania indywidualnych zgłoszeń o remont oraz że przyjęty system planowania remontów nie pozwalał na ustalenie, na początku roku zakresu robót związanych z przestawianiem pieców, uznaje za niepokojący fakt akceptację wyrażonego

w ten sposób poglądu, że trudności przy określeniu przedmiotu zamówienia mogą uchylać nakaz stosowania przewidzianej prawem procedury. Podnosi, że przed podpisaniem pierwszej umowy na przestawienie pieców w jednostce kierowanej przez Obwinionego obowiązywał plan finansowy, który przewidywał wydatkowanie w 2004 r. na ten cel kwoty stanowiącej równowartość 36.000 EURO.

W kwestii konieczności zapewnienia lokatorom bezpieczeństwa, poruszonej w uzasadnieniu orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji argumentuje, że terminowe przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a następnie zawarcie jednej umowy z jednym wykonawcą wybranym zgodnie z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, zapewniłoby lokatorom jeszcze większe bezpieczeństwo. Rzecznik, odnosząc się do sprawy dokonanego grupowania zamówień na remonty wedle względów organizacyjnych i technologicznych oraz zawartych we wniosku o ukaranie sformułowania, że przestawianie pieców realizowano w różnych budynkach, podnosi, że stanowi to kolejny argument na rzecz uznania stanowiska, iż objęte umowami piece nie mogły być uznane, tak jak to wyjaśniał Obwiniony, za jeden obiekt budowlany. Wobec faktu, że koszt remontów w jednym budynku nie przekraczał 6.000 EURO, określenie objętego odrębną umową każdego pieca za odrębny obiekt budowlany prowadziłyby, zdaniem Rzecznika, do uznania braku zasadności stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W swym odwołaniu od wydanego orzeczenia odnosząc się do tej kwestii, Rzecznik powołał się na wyrok NSA sygn. I SA 2226/98 z dnia 28 maja 1998 r. dowodząc, że jednorodne zlecenie dokonane w tym samym czasie jednemu podmiotowi w ramach dysponowania przez Zamawiającego środkami publicznymi, należy uznać za jedno zamówienie. Rzecznik zaskarżył również wydane rozstrzygnięcie w części dotyczącej umorzenia postępowania dotyczącego naruszenia określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a polegającego na zawarciu z firmą A. Zakład Usługowy w dniu 6 kwietnia 2004 r. umowy nr 74/04/2004 na kwotę szacunkową brutto 28.553,58 zł stanowiącą równowartość 6.508,68 EURO. Stwierdził, że Komisja, uznając za dowiedziony fakt popełnienia tego czynu, nie wskazała jakiegokolwiek uzasadnienia dla zastosowania dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Rzecznika, w sentencji wydanego orzeczenia, Komisja Orzekająca I instancji nie odniosła się do faktycznie zarzucanego czynu bowiem, pominięto zawarte w treści zarzutu stwierdzenie, że Obwiniony dokonał podziału zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy.

Witold K. pismem z dnia 23 maja 2007 r. wniósł o utrzymanie w mocy wydanego orzeczenia. Stwierdził, że Komisja Orzekająca I instancji słusznie uznała, iż nie dopuścił się dzielenia zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Odnosząc się do uwag, dotyczących błędnego sformułowania wniosku o ukaranie, zawartych w uzasadnieniu orzeczenia GKO z dnia 9 listopada 2006 r. oraz stanowiska Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. w tej sprawie, przedstawionego w odwołaniu z dnia 30 kwietnia 2007 r., (cytat fragmentu tego odwołania) „brak stosowania przepisów ustawy był skutkiem, którego źródeł należy szukać w dzieleniu zamówienia na części” następnie stwierdził, że (cyt.) „brak stosowania przepisów ustawy może być przyczyną, a nie skutkiem”.

Poruszając sprawę planu finansowego i zakresu prac związanych z przestawianiem pieców Witold K. dowodził, że plan finansowy na kolejny rok ustala się nie na podstawie przewidywanej liczby remontów pieców lecz wykonania roku poprzedniego. Odnosząc się do stanowiska Rzecznika w sprawie bezpieczeństwa lokatorów stwierdził, iż nie ma możliwości przewidzenia awarii pieców i tym samym – zakresu związanych z nimi koniecznych remontów oraz że remont każdego pieca stanowi odrębne zamówienie publiczne. W konkluzji swego wystąpienia Obwiniony, podtrzymał swe wcześniejsze stanowisko, iż nie dzielił zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy.

Podczas rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą w dniu 11 października 2007 r. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, poparł odwołanie wniesione przez Zastępcę Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., na niekorzyść Obwinionego, od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdził, że przesłanki, którymi się kierowała Komisja, wydając zaskarżone orzeczenie mogłyby być brane pod uwagę jedynie w sytuacji udzielenia tego rodzaju zamówienia przez Obwinionego po raz pierwszy. Jednakże, jak to jednoznacznie wynika z wyjaśnień wcześniej udzielonych przez Obwinionego, rok 2004 był kolejnym rokiem, w którym tego typu roboty były realizowane. Zdaniem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, istotna dla wyjaśnienia sprawy jest wielkość środków finansowych przewidzianych w planie finansowym jednostki na wykonanie prac zduńskich w 2004 r. Z akt sprawy jednoznacznie wynika, że w planie finansowym na 2004 r., na prace te Zamawiający, przewidział kwotę 146 tys. zł, to zaś dowodzi, że przewidywał wykonywanie tego rodzaju prac w 2004 r.

Według Zastępcy Głównego Rzecznika, świadczy o tym fragment wyjaśnień Obwinionego, (cyt.) „plan finansowy układany jest na bazie roku poprzedniego, szacowany wzorem roku poprzedniego jest prawidłowy i mniej więcej w tych kwotach wychodzi”. W tej sytuacji, zdaniem Zastępcy Głównego Rzecznika, nic nie stało na przeszkodzie udzieleniu zamówienia potencjalnemu wykonawcy w trybie przewidzianym przez ustawę – Prawo zamówień publicznych, w toku postępowania przeprowadzonego pod koniec 2003 r. lub na początku roku następnego. W takiej sytuacji, wcześniejszy wybór wykonawcy i podpisanie z nim jednej umowy, zapobiegłoby konieczności zawierania kilku umów.

Zastępca Głównego Rzecznika stwierdził, że Komisja Orzekająca I instancji, w zaskarżonym orzeczeniu nie wyjaśniła dostatecznie kwestii zasad dokonywania przez Obwinionego podziału prac na konkretne umowy. Podzielił stanowisko zajęte przez Zastępcę Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., że jedyną przesłanką w grupowaniu zamówień na remonty nie były względy organizacyjne i technologiczne lecz takie ich kształtowanie, by jednorazowa wartość zamówienia na przestawienie pieców nie przekraczała progu 6.000 EURO. W przekonaniu Zastępcy Głównego Rzecznika, takie podejście Obwinionego umożliwiło mu, jako Zamawiającemu, nie stosowanie rygorów ustawy – Prawo zamówień publicznych, bowiem wszystkie zawarte umowy, poza umową zawartą w dniu 6 kwietnia 2004 r. z firmą A. Zakład Usługowy, zostały zawarte z jednym wykonawcą – firmą Usługowo – Handlową „L.”. Należy więc stwierdzić, że nie istniały jakiegokolwiek przeszkody dla przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówie-

nia publicznego, a następnie wyboru wykonawcy w trybie przewidzianym przepisami – Prawo zamówień publicznych.

Odnosząc się do zawarcia przez Obwinionego w dniu 6 kwietnia 2004 r. umowy nr 74/04/2004 z firmą A. Zakład Usługowy na kwotę brutto 28.553,58 zł (równowartość 6.508,68 EURO), decyzję Komisji Orzekającej I instancji, o umorzeniu postępowania w tej sprawie z powodu znikomej szkodliwości tego czynu, Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny finansów publicznych uznał za błędną. Stwierdził, że warunkiem wstępnym umorzenia wszczętego postępowania z powodu znikomej szkodliwości czynu naruszenia dla finansów publicznych jest jednakże stwierdzenie faktu popełnienia tegoż czynu oraz brak wątpliwości co do jego popełnienia. Konsekwentnie, pociąga to za sobą uznanie owego czynu za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z kolei odstąpienie od wymierzenia kary za popełnienie czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych musi być poprzedzone uzasadnieniem dokonania oceny tego czynu jako charakteryzującego się znikomą szkodliwością. Niezrozumiałe jest więc, uznanie przez Komisję Orzekającą I instancji, że zawarcie przez Obwinionego kilku umów z jednym z podmiotów nie zostało uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zaś zawarcie analogicznej umowy z innym podmiotem, stanowiło taki czyn. Zastępca Głównego Rzecznika stwierdził również, że ze względu na podwyższenie progu wartości zamówienia – od której istnieje obecnie obowiązek stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych – do 14.000 EURO, powinno nastąpić uniewinnienie Obwinionego od zarzucanego mu czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przez zawarcie umowy z firmą A. Zakład Usługowy na kwotę 28.553,58 zł stanowiącą równowartość 6.508,68 EURO. Z tych powodów – zdaniem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – zaskarżone orzeczenie należy uznać za nieprawidłowe.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Odwołanie wniesione przez Zastępcę Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., na niekorzyść Witolda K. od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji zasługuje na uwzględnienie.

Zdaniem GKO, która podzieliła stanowisko zajęte podczas rozprawy w dniu 11 października 2007 r. przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, analiza akt sprawy wskazuje, że Obwiniony udzielił wszystkich zamówień publicznych w czasie obowiązywania ustawy – Prawo zamówień publicznych. Godzi się przypomnieć, że zgodnie z dyspozycją art. 32. ust. 2 tej ustawy, zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości, a także, iż zgodnie z art. 4 pkt 8, przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do zamówień, których wartość nie przekracza obecnie wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 EURO.

Analiza zebranego materiału dowodowego wskazuje jednoznacznie, że Obwiniony, dzieląc zamówienie na części, naruszył normę art. 32 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Wyjaśnienia Obwinionego nie zasługują na uwzględnienie. Jak bowiem słusznie podnosi to w swym odwołaniu Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. żadna z przesłanek, którymi kierowała się Komisja Orzekająca I instancji wydając w dniu 27 lutego 2007 r. kolejne swe orzeczenie w tej sprawie, nie zasługuje na uwzględnienie.

Akceptując wyjaśnienia Obwinionego, które podzieliła Komisja, że operacja przedstawiania pieców była realizowana sukcesywnie, tj. w miarę napływania indywidualnych zgłoszeń lokatorów o przeprowadzenie remontu, nie można jednak odmówić racji stanowisku zajętemu przez Zastępcę Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., iż trudności towarzyszące precyzyjnemu szacowaniu wielkości i zakresu przyszłego zamówienia mogą uchylać nakaz stosowania przewidzianej prawem procedury. Jak podniósł to, w swym odwołaniu Zastępcę Rzecznika, jeszcze przed podpisaniem pierwszej umowy na przestawienie pieców, w jednostce kierowanej przez Obwinionego obowiązywał plan finansowy, który przewidywał wydatkowanie w 2004 r. na ten cel kwoty stanowiącej równowartość w złotych 36.000 EURO. Kwota ta kształtowała nieznacznie powyżej obowiązującego w dacie popełnienia czynu progu 6.000 EURO, zaś w dacie orzekania przez GKO – na poziomie 14.000 EURO.

Podobnie nie zasługuje na uwzględnienie argument Obwinionego, że konieczność udzielania sukcesywnych zamówień na przestawianie pieców z racji nieprzewidywalności awarii, dyktowana była troską o bezpieczeństwo lokatorów. Z zebranego materiału dowodowego wynika bowiem, że w planie finansowym jednostki na 2004 r. zostały przewidziane wydatki na prace związane z przestawianiem pieców, co przeczy stanowisku o nieprzewidywalności potrzeby wykonania tych prac.

Co więcej, jak podnosi to Zastępcę Rzecznika, terminowe – a więc, po sporządzeniu planu finansowego jednostki kierowanej przez Obwinionego – przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem byłoby zrealizowanie jednorodnych operacji przestawiania pieców, pozwoliłoby wybrać wykonawcę zgodnie z zasadami ustawy – Prawo zamówień publicznych. Jednakże, Obwiniony w składanych wyjaśnieniach nie wykazał, w jaki sposób takie postępowanie – zgodne z przepisami prawa – kolidowałoby ze słuszną skądinąd deklarowaną przezeń troską o bezpieczeństwo lokatorów.

Nie ma zatem wątpliwości, że dowiedzione w toku postępowania dokonanie podziału zamówienia na części, co umożliwiło Obwinionemu obejście przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, należy uznać za czyn pozostający w oczywistej kolizji z obowiązkiem troszczenia się o ład finansów publicznych i stanowi ewidentne naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony, nie uzasadnił również w przekonujący sposób zastosowanego grupowania zamówień na prace objęte zawartymi umowami. Wyjaśnienie Witolda K., że objęte umowami piece nie mogły być uznane za odrębne obiekty budowlane jedynie potwierdza przekonanie, że jednorodne pod względem rodzaju prace powinny stanowić przedmiot jednego zamówienia publicznego. To zaś prowadzi do uznania zastosowanego przez Obwinionego podziału zamówienia za bezzasadny w sposób oczywisty.

Należy też dodać, na co zwrócił uwagę podczas rozprawy przed GKO Zastępcę Głównego Rzecznika, że również i Komisja Orzekająca I instancji w zaskarżonym orzeczeniu nie wyjaśniła dostatecznie sprawy zasadności dokonywania przez Obwinionego podziału prac i zlecania ich realizacji, wskazanym we wniosku o ukaranie, wykonawcom. Pozostaje więc uznać, że jedyną przesłanką w grupowaniu zamówień na remonty nie były wskazane w wyjaśnieniach Obwinionego względy organizacyjne i technologiczne lecz grupowanie w taki sposób, by jednorazowa wartość zamówienia

na przestawienie pieców nie przekraczała obowiązującego w tym czasie progu w kwocie stanowiącej równowartość 6.000 EURO.

GKO, podzieliła więc stanowisko zajęte przez Zastępcę Głównego Rzecznika, iż takie podejście Obwinionego umożliwiło mu, jako Zamawiającemu, nie stosowanie rygorów ustawy –Prawo zamówień publicznych. Wszystkie umowy, poza umową z dnia 6 kwietnia 2004 r. z firmą A. Zakład Usługowy, zostały zawarte z jednym wykonawcą czyli firmą Usługowo-Handlową „L.”. Należy więc stwierdzić, że nie istniały jakiegokolwiek przeszkody dla przeprowadzenia wcześniejszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a następnie wyboru wykonawcy w trybie przewidzianym przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych. W przedmiotowej sprawie zarzut podziału zamówienia na części – w przekonaniu GKO – należy więc uznać za udowodniony. Oznacza to, że Obwiniony naruszył normę art. 32 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Należy przypomnieć, że ustawodawca dopuszcza podział zamówienia na części i składanie ofert częściowych, pod warunkiem respektowania obowiązujących procedur, jednakże w tej sprawie owe procedury zostały naruszone.

Skutkiem tego naruszenia było udzielenie zamówienia publicznego wykonawcom wskazanym we wniosku o ukaranie. Zwróciła na to swym wcześniejszym orzeczeniu z dnia 9 listopada 2006 r. Główna Komisja Orzekająca, która dzieląc stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, zajęte podczas rozprawy tego dnia potwierdziła, że zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, przepisy tej ustawy nie mają zastosowania w przypadku udzielania zamówienia w kwocie poniżej dozwolonego progu. Tym samym, czyn udzielenia zamówienia publicznego o wartości poniżej ustawowego progu nie powinien być penalizowany, ale tylko i wyłącznie pod warunkiem zachowania Zamawiającego zgodnego z innymi przepisami tej ustawy. Ponieważ, w przedmiotowej sprawie doszło jednak do naruszenia normy art. 32 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, to owo naruszenie też powinno być dostrzeżone oraz uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W przekonaniu Głównej Komisji Orzekającej, która podzieliła w tej kwestii, stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika, oznaczało to potrzebę zmiany kwalifikacji prawnej czynów przypisanych Obwinionemu – Witoldowi K. Kierując się tą intencją GKO skierowała sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Główna Komisja Orzekająca, ponownie orzekając w sprawie, w wyniku zaskarżenia przez Zastępcę Rzecznika orzeczenia z dnia 27 lutego 2007 r., Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., pragnie zauważyć, iż wskazania zawarte w orzeczeniu GKO, wydanym w dniu 9 listopada 2006 r. zostały jednak mylnie zinterpretowane przez Komisję Orzekającą I instancji. W świetle zebranego materiału dowodowego, fakt naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych, GKO uznała wówczas za bezsporny, dostrzegając jedynie wspomnianą potrzebę zmiany kwalifikacji prawnej czynów Obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca, uważa za konieczne przypomnieć, że obowiązkiem Komisji Orzekającej I instancji było dokonanie rozstrzygnięcia kwestii, którą z ustaw – obowiązującą w dacie popełnienia czynu ustawę o finansach publicznych, czy obowiązującą w dacie orzekania ustawę o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych – należy uznać za względniejszą dla sprawcy.

GKO, kierując się podanymi i omówionymi powyżej motywami, uznaje za bezsporny fakt naruszenia przez Witolda K. dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uważa również za celowe zwrócić uwagę Komisji Orzekającej I instancji na lakoniczność uzasadnienia wydanego orzeczenia, które nie zawiera motywów dokonanego rozstrzygnięcia.

Za nieprawidłowe uznaje też orzeczenie w części dotyczącej umorzenia postępowania wobec Obwinionego w związku zawarciem przezeń w dniu 6 kwietnia 2004 r. umowy z firmą A. Zakład Usługowy na kwotę 28.553,58 zł stanowiącą równowartość 6.508,68 EURO ze względu na znikomą szkodliwość tego czynu. Wbrew jednoznacznej dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja nie dokonała takiej oceny. Pominąwszy jednak brak uzasadnienia dla takiej oceny stwierdzonego czynu, GKO zwraca uwagę, iż wydanemu orzeczeniu w tej części brak konsekwencji. Zgodnie bowiem, z art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za warunek wstępny ewentualnego umorzenia wszczętego postępowania z powodu znikomej szkodliwości stwierdzonego czynu naruszenia, należy uznać fakt popełnienia tegoż czynu. Oznacza to uznanie, że ów stwierdzony czyn stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dopiero kolejną, tzw. ujemną przesłanką, która winna być spełniona, by doszło do umorzenia wszczętego postępowania jest okoliczność, że stopień szkodliwości popełnionego czynu dla finansów publicznych był znikomy. W wydanym przez Komisję Orzekającą I instancji orzeczeniu nie wskazano jednak podstaw do umorzenia postępowania w tej części wobec Witolda K. z powodu znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca, podzieliła również stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika, który zauważył, że zawarcie przez Obwinionego kilku umów z jednym z podmiotów nie było – w przekonaniu Komisji Orzekającej I instancji – naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, zaś zawarcie analogicznej umowy z innym podmiotem jest takim naruszeniem. Również i z tej przyczyny wydane orzeczenie należy uznać za nieprawidłowe.

Z omówionych powyżej względów, ponowne orzeczenie w tej sprawie wydane w dniu 27 lutego 2007 r. przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., nie może zachować się.

Kierując się powyższym, Główna Komisja Orzekająca, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

9.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 15 października 2007 r.
DF/GKO-4900-40/44/07/1771**

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Władysław Budzeń
Członkowie:	Członek GKO:	Iwona Bendorf-Bundorf
	Członek GKO:	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz
Protokolant:		Wioletta Domińska-Steć

rozpoznała na rozprawie w dniu 15 października 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez obrońcę Michała C. – Burmistrza Gminy P. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt: 0965-DB/8/07.

Zaskarżonym orzeczeniem uznano Pana Michała C. (cyt. z sentencji orzeczenia) – „pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Gminy P. winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki w oparciu o przepisy art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych dopuszczającego wyboru wykonawcy usługi inżyniera kontraktu dla projektu „Poprawa stanu środowiska naturalnego poprzez modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków w Pniewach”, umowa z dnia 7 grudnia 2004 r. o wartości 212.686,55 zł, mimo braku przesłanek dla zastosowania takiego trybu, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a) 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.)”.

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę nagany oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 205,99 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.) – zważając dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

Utrzymuje zaskarżone orzeczenie 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 Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

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

Wojewoda W. pismem z dnia 21 kwietnia 2006 roku powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ujawnieniu podczas przeprowadzonej kontroli w Urzędzie Gminy w P., okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zawiadamiający, jako osobę odpowiedzialną za ujawnione nieprawidłowości, dotyczące naruszenia prawa zamówień publicznych, wskazał Burmistrza Miasta i Gminy P. – Michała C.. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wszczął postępowanie i, po dokonaniu czynności wyjaśniających, zgromadzeniu materiału dowodowego oraz zapoznaniu się z wyjaśnieniami Michała C. sformułował i przekazał Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w P. wniosek o ukaranie, w którym podał, że sprawujący funkcję Burmistrza Miasta i Gminy P. – Michał C. dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki w oparciu o przepisy art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych, dotyczącego wyboru wykonawcy usługi inżyniera kontraktu dla projektu „Poprawa stanu środowiska naturalnego poprzez modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków w P.” – umowa z dnia 7 grudnia 2004 r. o wartości 212.686,55 zł, mimo braku przesłanek dla zastosowania takiego trybu, tj. dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 2a ustawy z 17 grudnia 2004 r. – o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie popełnienia czynu działanie powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny finansów wyczerpujące przesłanki art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

Rzecznik ustalił, że w dniu 6 grudnia 2004 roku obwiniony, wykonujący obowiązki kierownika jednostki samorządu terytorialnego, zatwierdził proponowany przez komisję przetargową tryb wyboru z wolnej ręki usługi inżyniera kontraktu dla projektu „Poprawa stanu środowiska naturalnego poprzez modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków w P.”, realizowanego na podstawie umowy o dofinansowanie projektu nr Z/2.30/1/1.2/69/04/U/8/05, zawartej pomiędzy Wojewodą W. a Gminą P.. Następnie, w dniu 7 grudnia po przeprowadzeniu negocjacji z jednym z trzech oferentów – Firmą DGA S.A. z P., zawarł z tą firmą umowę na świadczenie usług w zakresie pełnienia funkcji Inspektora Nadzoru Inwestorskiego, w której oszacował wysokość wydatku na ten cel w kwocie 174.333,24 zł netto. Obwiniony w swoich wyjaśnieniach podniósł, że przesłanką uzasadniającą wybór trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki, był upływający w dniu 6 grudnia 2004 r., termin ważności pozwolenia na budowę w zakresie robót związanych z modernizacją i rozbudową oczyszczalni ścieków w P. W ocenie obwinionego, ta okoliczność uzasadniała zastosowanie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy-Prawo zamówień publicznych, zgodnie z treścią którego zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, pod warunkiem, że nie mógł on jej

przewidzieć, a wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia i nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielania zamówienia. Rzecznik uznał, że okoliczności, na które powoływał się obwiniony, tj. upływ terminu ważności decyzji o pozwoleniu na budowę, nie można kwalifikować jako zdarzenia, którego zamawiający nie mógł przewidzieć. Taki sam pogląd wyraził Urząd Zamówień Publicznych w piśmie skierowanym do zamawiającego.

Wskazując na powyższe nieprawidłowości, Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wniósł o uznanie Michała C. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i ukaranie karą nagany, wskazując, że obwiniony był już w przeszłości karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w P. po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem obwinionego w dniu 27 marca 2007 r. wydała orzeczenie, którym uznała obwinionego Michała C. – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy P. winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki w oparciu o przepisy art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych, dotyczącego wyboru wykonawcy usługi inżyniera kontraktu dla projektu „Poprawa stanu środowiska naturalnego poprzez modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków w P.”, umowa z dnia 7 grudnia 2004 r. o wartości 212.686,55 zł, mimo braku przesłanek dla zastosowania takiego trybu, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wymierzyła karę nagany, obciążając jednocześnie kosztami postępowania w sprawie.

Uzasadniając orzeczenie Komisja podała, że popełnienie czynu przez obwinionego polegającego na zawarciu umowy w trybie z wolnej ręki, mimo braku przesłanek do zastosowania takiego trybu, nie budzi wątpliwości. Komisja stwierdziła ponadto, że w przedmiotowej sprawie nie można mówić o „wyjątkowej sytuacji nie wynikającej z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć”. Na potwierdzenie tej tezy wskazała na opinię Departamentu Prawnego Urzędu Zamówień Publicznych, znajdującą się w aktach sprawy. Z akt sprawy i wyjaśnień obwinionego wynika, że data upływu ważności pozwolenia na modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków w P. była znana, co zdaniem Komisji wskazuje na brak należytej staranności ze strony obwinionego, aby określone czynności w postępowaniu o zamówienie publiczne przeprowadzić w odpowiednim terminie. Komisja Orzekająca podkreśliła, że obwiniony miał możliwość uniknięcia stwierdzonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W szczególności obwiniony mógł, po uzyskaniu decyzji o przyznaniu dofinansowania, przeprowadzić wybór Inżyniera Kontraktu w trybie konkurencyjnym, na co – do dnia upływu terminu pozwolenia na budowę – miał ponad 2 miesiące. Opierając się na powyższych wnioskach, Komisja ustaliła, że obwinionemu należy przypisać winę nieumyślną, bowiem nie miał on zamiaru popełnienia czynu, ale popełnił go wskutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Komisja postanowiła o wymierzeniu obwinionemu za popełnione naruszenie kary nagany. Komisja wzięła pod uwagę w szczególności fakt uprzedniego ukarania obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja, wymierzając karę nagany, wzięła również pod uwagę wartość zamówienia udzielonego z naruszeniem przepisów Prawa zamówień publicznych.

Od powyższego orzeczenia odwołał się w imieniu obwinionego, Jego pełnomocnik, podając, że Komisja Orzekająca niewłaściwie oceniła stan faktyczny sprawy. Zdaniem odwołującego się, zdarzeniem, które spełniało wymogi art. 67 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych, to jest zdarzeniem uzasadniającym udzielenie zamówienia z wolnej ręki na Inżyniera Kontraktu był „termin podania informacji o udzieleniu dofinansowania i podpisaniu umowy na przeprowadzenie robót budowlanych”. Reprezentując taki pogląd, odwołujący się wywodzi, że terminów tych nie mógł obwiniony przewidzieć.

Podważał również uznanie przez Komisję, iż obwiniony nie zachował ostrożności wymaganej w okolicznościach zawarcia umowy, twierdząc, że postępowanie obwinionego, a mianowicie wystąpienie o wyjaśnienie wątpliwości do Urzędu Zamówień Publicznych prowadzi do zupełnie odwrotnego wniosku. Odwołujący się uważa, że stan faktyczny sprawy nie został ustalony zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej.

Pełnomocnik obwinionego wskazał, że w celu wyczerpującego przeanalizowania stanu faktycznego winni być przesłuchani, w charakterze świadków, członkowie Komisji przetargowej oraz dwie inne osoby, które mają niezbędną wiedzę, aby zaświadczyć, że istniały przesłanki do udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki. Odwołujący się podnosi ponadto, że obwiniony Michał C. nie był przed Komisją reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika i nie zdawał sobie sprawy, że przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków jest w sprawie koniecznością.

Zarzucając zaskarżonemu orzeczeniu:

- 1) błędy w zakresie oceny dowodów przedstawionych w toku postępowania,
- 2) obrazę przepisu art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co miało wpływ na treść orzeczenia, pełnomocnik obwinionego wnosi o:
 - 1) uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie obwinionego, względnie o:
 - 2) uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania I instancji,
 - 3) uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Główna Komisja Orzekająca zważyła i ustaliła, co następuje.

Dokonana przez skład orzekający analiza sentencji i uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia, zapoznanie się z treścią materiału dowodowego, prowadzą do wniosku, że odwołanie obwinionego nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie GKO, stan faktyczny sprawy ustalony i przyjęty przez Komisję Orzekającą wynika bezpośrednio ze zgromadzonego obszernego materiału dowodowego, dokumentów włączonych do akt sprawy, jak również złożonych w toku postępowania wyjaśnień obwinionego. Wszystkie powyższe elementy są ze sobą spójne i stanowią logiczną całość. Podobnie jak Komisja I instancji, GKO przyjęła za udowodnione okoliczności, na które powołuje się obwiniony, że z dniem 16 grudnia 2004 r. upływał ustalony decyzją administracyjną z 16 grudnia 2002 r., termin ważności pozwolenia na budowę. GKO uznała ponadto, że okoliczności wskazane w odwołaniu, tj. podjęcie decyzji przez Zarząd Województwa W. o dofinansowaniu projektu w dniu 11 października 2004 r., jak również ostateczne rozstrzygnięcie przetargu 18 listopada 2004 r. i zwłoka w podpisaniu umowy z wykonawcą prac budowlanych do 11 lute-

go 2005 r. – znajdują potwierdzenie w materiale dowodowym. Dokonanych ustaleń w tym zakresie nie neguje również obwiniony.

Zdaniem, zarówno Komisji Orzekającej jak i GKO, wystąpienie wspomnianych okoliczności nie dawało podstaw do udzielenia zamówienia na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu w trybie z wolnej ręki w oparciu o przesłanki z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Interpretacja wymienionego przepisu oraz zasadność zastosowania go w niniejszej sprawie stanowi podstawę właściwego rozstrzygnięcia. Wywody doktryny jak również stanowisko Głównej Komisji Orzekającej wyrażone w podobnych sprawach, wyraźnie wskazują, w jakich okolicznościach przywołany przepis może mieć zastosowanie. Zamówienie „z wolnej ręki” jako tryb najmniej konkurencyjny ze wszystkich przewidzianych prawem zamówień publicznych trybów, powinien być stosowany wyjątkowo, po uprzednim zbadaniu możliwości zastosowania innych trybów konkurencyjnych, takich jak np. tryby negocjacyjne. Przed skorzystaniem z tego trybu zamawiający powinien obiektywnie ocenić, czy zaszły okoliczności uzasadniające zastosowanie trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki.

Zgodnie z dyspozycją art. 67 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych, tryb ten można stosować wyłącznie w przypadku kiedy zaistniała sytuacja wymaga natychmiastowego wykonania zamówienia, w okolicznościach, kiedy z przyczyn nieleżących po stronie zamawiającego – zamówienia nie można zrealizować ze względu na niemożność zachowania terminów przewidzianych dla innych trybów udzielenia zamówienia. Innymi słowy, tryb ten przewidziany jest dla jak najszybszego, natychmiastowego wykonania czynności objętych zamówieniem.

W sprawie niniejszej przedmiotem zamówienia była usługa inżyniera kontraktu dla projektu „Poprawa stanu środowiska naturalnego poprzez modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków w P.”. Powszechnie znany jest fakt, że pełnienie obowiązków inżyniera kontraktu nie jest czynnością jednorazową lub wykonywaną w ciągu kilku dni. Pełnienie tej funkcji polega na wykonywaniu szeregu czynności w dłuższym okresie czasu, a konkretnie do czasu ostatecznego odbioru prac budowlanych, który w niniejszej sprawie nastąpił dopiero w dniu 31 maja. 2006 r.

Z całą pewnością nie można więc przyjąć, że zachodziła potrzeba natychmiastowego wykonania zamówienia, uzasadniająca udzielenie tego zamówienia z wolnej ręki, powołując się na przesłanki wyczerpujące znamiona art. 67 ust. 1 pkt 3 prawa zamówień publicznych.

W orzecznictwie GKO ugruntował się pogląd, że powołując się na powyższy przepis, można udzielić zamówienia w szczególnych sytuacjach, np. usuwanie awarii, zanieczyszczenia środowiska, zdarzeniach zabezpieczających zdrowie lub życie ludzi itp. Oznacza to, że zawsze musi istnieć konieczność jak najszybszego wykonania działań objętych zamówieniem.

W niniejszej sprawie obwiniony miał możliwość i powinien skorzystać z innego trybu udzielenia zamówienia, adekwatnego do zaistniałej sytuacji, a mianowicie z trybu prowadzenia negocjacji bez ogłoszenia, przewidzianego w art. 61 ust. 1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych. Przepis ten stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia, niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć i z powodu której nie można zachować

terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem. Aby skorzystać z tego trybu, musi istnieć pilna potrzeba udzielenia zamówienia, z powodu okoliczności, których wcześniej zamawiający nie mógł przewidzieć. Odmienne, niż Komisja Orzekająca, zarówno Rzecznik jak i GKO uznała, że okoliczności, na które obwiniony nie miał wpływu i których nie mógł przewidzieć, to termin ostatecznego rozstrzygnięcia przetargu na wykonawcę modernizacji oczyszczalni ścieków oraz nieznany termin podpisania umowy z Wojewodą W. na dofinansowanie inwestycji. W świetle powyższych przesłanek jak również w sytuacji, gdzie nie można mówić o konieczności niezwłocznego wykonania usługi inżyniera kontraktu, wybór trybu i udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki na sprawowanie tej funkcji, było niewłaściwe, ponieważ zaistniała sytuacja nie odpowiadała warunkom z art. 67 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych. Stanowisko zatem Komisji Orzekającej, wyrażone w orzeczeniu z dnia 27 marca 2007 r., uznające obwinionego – Michała C. – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy P. winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki w oparciu o przepisy art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych dotyczącego wyboru wykonawcy usługi inżyniera kontraktu dla projektu „Poprawa stanu środowiska naturalnego poprzez modernizację i rozbudowę oczyszczalni ścieków w P.”, umowa z dnia 7 grudnia 2004 r. o wartości 212.686,55 zł, mimo braku przesłanek dla zastosowania takiego trybu, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit.a) ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – należy uznać za uzasadnione.

Zasadne jest również, ww. fakty wskazują, że obwiniony miał możliwość innego, zgodnego z prawem zachowania się, a to przesądza, że można mu przypisać winę w czasie popełnienia czynu, w ocenie GKO, uznanie, że obwiniony popełnił czyn nieumyślnie, bowiem istotnie z wyjaśnień obwinionego i z akt sprawy wynika, że nie miał on zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ale ją naruszył wskutek niedołożenia należytej staranności przy wyborze trybu udzielenia zamówienia publicznego.

Skład orzekający Głównej Komisji Orzekającej uznał, że wymierzona kara nagany jest adekwatna do popełnionego czynu. Komisja I instancji w pełni zastosowała się do regulacji zawartej w art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uwzględniając w szczególności fakt uprzedniego ukarania obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jak również wysoką wartość udzielonego zamówienia, co stanowi o znacznym stopniu szkodliwości popełnionego czynu dla ładu finansów publicznych. W związku z powyższym wniosek Z-cy Rzecznika o odstąpienie od wymierzenia kary, jako nie znajdujący uzasadnienia w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., nie mógł zostać przez GKO uwzględniony.

Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, że, zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 Prawa zamówień publicznych za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego, a tu – obwiniony. Komisja przetargowa jest wyłącznie zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego, powołanym do oceny spełnienia przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu. Mając powyższe na uwadze, GKO nie uwzględniła wniosku, zawartego w odwołaniu, o przesłuchanie świadków, w tym członków komisji przetargowej,

uznając, że ich zeznania nie miałyby wpływu na ocenę działania obwinionego i treść orzeczenia. Reasumując stwierdzić należy, że Komisja I instancji wydała orzeczenie, dokonując właściwej oceny zaistniałych zdarzeń, przedłożonych dokumentów oraz stanu prawnego sprawy. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów dotyczących przesłanki stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego zostało przez obwinionego popełnione i udowodnione, w związku z czym wniosek odwołania o jego uniewinnienie nie może zostać uwzględniony.

W tej sytuacji, w oparciu o treść art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. – o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – zaskarżone orzeczenie należało utrzymać w mocy.

10.

Postanowienie Główniej Komisji Orzekającej z dnia 28 października 2007 r. DF/GKO-4900-51/55/07/2390

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Artur Walasik
Członkowie:	Członek GKO:	Alfred Beszterda (spr.)
	Członek GKO:	Agata Kasica
Protokolant:		Zbigniew Zieliński

rozpoznała na posiedzeniu w dniu 18 października 2007 r. zażalenie obrońcy Mariana A. – Burmistrza Miasta i Gminy P., na postanowienie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 25 maja 2007 r., sygn. akt 0965-DB/53/04, w zakresie umorzenia – na podstawie art. 78 ust. 2 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – postępowania prowadzonego wobec Pana Mariana A. – Burmistrza Miasta i Gminy P., w sprawie „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 7, 8 i art. 138 ust. 3 w związku z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)”.

Po rozpoznaniu zażalenia, Główna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 42 ust. 2 oraz art. 116 ust. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

postanawia:

utrzymać w mocy zaskarżone postanowienie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P.

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 Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P., pismem z dnia 22 marca 2004 r., złożył wniosek o ukaranie karą nagany m.in. Pana Mariana A. – burmistrza Miasta i Gminy P. za:

- umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) poprzez:
 - przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet w roku 2002 w rozdziale 60016 § 6050 o kwotę 137.257,93 zł ponad wielkości określone w budżecie oraz w rozdziale 60016 § 4270 o kwotę 514.110,69 zł co stanowi naruszenie art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych,
 - wypłacenie w 2002 r. wynagrodzeń w Urzędzie Miejskim w P. bez jednoczesnego wykonania, wynikającego z ustaw szczególnych, a ciążącego na pracodawcy, obowiązku pobrania, odprowadzenia i opłacenia składek do ZUS za miesiące V, VII i XII 2002 r. Skutkiem powyższego zapłacone zostały odsetki w łącznej kwocie 21,40 zł. Powyższe działanie było niezgodne z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych,
- nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, poprzez zaniebdanie obowiązków w zakresie nadzoru nad sporządzaniem sprawozdań budżetowych w 2002 r. przez skarbnika Miasta i Gminy, co spowodowało sporządzenie sprawozdania Rb-28S za okres od początku roku do 31.12.2002 r. zawierającego dane niezgodne z danymi ujętymi w ewidencji księgowej.

Przewodniczący Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. w dniu 15 kwietnia 2004 r. (postanowienie nr DB/53/04) wszczął postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z wnioskiem o ukaranie.

Postępowanie to zostało zawieszone, postanowieniem z dnia 26 lipca 2004 r. na podstawie art. 143 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r., w związku z toczącym się postępowaniem karnym wobec osób wskazanych we wniosku o ukaranie

W dniu 15 grudnia 2004 r. Sąd Rejonowy w P. II Wydział Karny wyrokiem sygn. akt II K 567/03 uniewinnił oskarżonego Mariana A. od czynów polegających na tym, że:

- w dniu 24 lipca 2002 r. w P., działając wspólnie ze Stanisławem S. skarbnikiem Miasta i Gminy P. w celu przysporzenia korzyści majątkowej dla Miasta i Gminy P. w kwocie 31,991 zł, jako Burmistrz i Przewodniczący Zarządu Miasta i Gminy P. poświadczył nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne w dokumencie „Wniosek o przyznanie części subwencji rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień określonych w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych, ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz ustawie prawo geologiczne i górnicze z 2002, w ten sposób, że jako funkcjonariusz publiczny podpisał dokument, w którym wykazano nieprawdę w pozycji „K – obniżenie opłaty eksploatacyjnej na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 4.02.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, roczne skutki ustawowych ulg i zwolnień na dzień 30 czerwca 2002 r. w kwocie 31.991 zł, a który to zapis ma znaczenie prawne do uzyskania subwencji, wiedząc o tym, że nie została wydana decyzja o obniżeniu opłaty eksploatacyjnej przez organy koncesyjne to jest od czynu z art. 271 § 1 i 3 kk;
- w okresie od października 2002 r. do grudnia 2002 r. w P., działając wspólnie ze Stanisławem S. skarbnikiem Miasta i Gminy P. i Włodzimierzem M. kierownikiem

Biura Obsługi Szkół Samorządowych w Gminie P., jako Burmistrz Miasta i Gminy P. wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem dotację celową budżetu Państwa w kwocie 60.369,04 zł w ten sposób, że z otrzymanej dotacji celowej na wdrożenie trzeciego etapu reformy systemu wynagrodzeń nauczycieli w kwocie 213.621,00 zł na podwyżki wynagrodzeń nauczycieli wykorzystał kwotę 153.251,96 zł, a pozostałą kwotę 60.369,04 zł niezgodnie z przeznaczeniem na wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli tj. od czynu z art. 82 § 1 ustawy z dnia 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 930 ze zm.);

- w okresie od 31 października 2002 r. do 31 stycznia 2003 r. w P., działając wspólnie ze Stanisławem S. skarbnikiem Miasta i Gminy P., jako Burmistrz Miasta i Gminy P. odpowiedzialny za prowadzenie ksiąg rachunkowych Miasta i Gminy P. w sposób rzetelny, bezbłędny, sprawdzalny, bieżący i odzwierciedlający stan rzeczywisty, dopuścił do ich prowadzenia w sposób nierzetelny w ten sposób, że w księgach tych w roku 2002 nie zewidencjonowano na koncie 201 „Rachunki z odbiorcami i dostawcami” zobowiązań Miasta i Gminy P. powstałych w roku 2002 na kwotę 714.359,73 zł, w tym wymagalnych na kwotę 606.683,39 zł, a zaevidencjonowano je w księgach rachunkowych w roku 2003 oraz w księgach tych w roku 2002 nie ujęto na koncie 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” udziałów Miasta i Gminy P. w spółce „Oświetlenie Uliczne i Drogowe” Sp. z o.o. w K. wartości 27.000 zł, tj. od czynu z art. 77 pkt 1 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694) i art. 61 § 1 ustawy z dnia 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy w związku z art., 11 § 2 kk.

Tym samym wyrokiem Sąd umorzył postępowanie w zakresie zarzutu polegającego na tym, iż w miesiącu lipcu 2002 r., lutym 2003 r. i maju 2003 r. w P., działając wspólnie z Czesławem S. zastępcą Burmistrza Miasta i Gminy P. i Stanisławem S. skarbnikiem Miasta i Gminy P., w celu uzyskania subwencji rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień, określonych w ustawie z dnia 4.02.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, dla Miasta i Gminy P. w kwocie 31.991 zł, jako Burmistrz Miasta i Gminy P. przedłożył stwierdzające nieprawdę dokumenty mające istotne znaczenie dla uzyskania takiej subwencji w postaci „Wniosek o przyznanie części subwencji rekompensującej utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień określonych w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych, ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz ustawie prawo geologiczne i górnicze” z dnia 24 lipca 2002 r. i 28 lutego 2003 r. w pozycji „K – obniżenie opłaty eksploatacyjnej na podstawie art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 4.02.1994 r. prawo geologiczne i górnicze, roczne skutki ustawowych ulg i zwolnień w kwocie 31.991,00 zł” potwierdzono nieprawdę o decyzjach organów koncesyjnych obniżających opłaty eksploatacyjne, których to decyzji faktycznie nie było, co spowodowało narażenie finansów publicznych na uszczuplenie poprzez nienależne pobranie przez Miasto i Gminę P. w dwóch ratach, przelewami z dnia 8 października 2002 r. i z dnia 28 maja 2003 r. przedmiotowej subwencji w kwocie 31.991,00 zł, tj. czynu z art. 297 § 1 kk i art. 82 § 1 ustawy z dnia 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy w zw. z art. 11 § 2 kk.

Na skutek apelacji wniesionych przez Prokuratora Rejonowego w K. oraz m.in. Obwinionego Mariana Adamka Sąd Okręgowy w K. IV Wydział Karny Odwoławczy wyrokiem z dnia 4 maja 2005 r. Sygn. akt IV. Ka. 120/05 uchylił wyrok I instancji

w zakresie uniewinnienia Obwinionego od zarzutu polegającego na tym, że w okresie od 31 października 2002 r. do 31 stycznia 2003 r. w P., działając wspólnie ze Stanisławem S. skarbnikiem Miasta i Gminy P., jako Burmistrz Miasta i Gminy P. odpowiedzialny za prowadzenie ksiąg rachunkowych Miasta i Gminy P. w sposób rzetelny, bezbłędny, sprawdzalny, bieżący i odzwierciedlający stan rzeczywisty, dopuścił do ich prowadzenia w sposób nierzetelny w ten sposób, że w księgach tych w roku 2002 nie zewidencjonowano na koncie 201 „Rachunki z odbiorcami i dostawcami” zobowiązań Miasta i Gminy P. powstałych w roku 2002 na kwotę 714.359,73 zł, w tym wymagalnych na kwotę 606.683,39 zł, a zewidencjonowano je w księgach rachunkowych w roku 2003 oraz w księgach tych w roku 2002 nie ujęto na koncie 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” udziałów Miasta i Gminy P. w spółce „Oświetlenie Uliczne i Drogowe” Sp. z o.o. w K. wartości 27.000,00 zł tj. od czynu z art. 77 pkt 1 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694) i art. 61 § 1 ustawy z dnia 10.09.1999 r. Kodeks karny skarbowy w związku z art., 11 § 2 kk. Co do owego zarzutu Sąd Okręgowy przekazał sprawę Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

W dniu 28 grudnia 2005 r. – po ponownym rozpoznaniu sprawy – Sąd Rejonowy w P. II Wydział Karny, wyrokiem Sygn. akt II K 203/05 uniewinnił Obwinionego od tego zarzutu.

W dniu 25 maja 2007 r. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. postanowieniem nr 0965-DB/53/04 umorzyła postępowanie wobec m.in. Pana Mariana A. powołując się na przepis art. 78 ust. 2 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czyli ze względu na upływ terminu przedawnienia orzekania w sprawie. Kosztami postępowania obciążono Skarb Państwa.

Obronca Obwinionego Mariana A. pismem z dnia 26 czerwca 2007 r. złożył zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania, wnosząc o:

- zmianę wydanego postanowienia i wydanie go na podstawie 78 ust. 2 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 8 i pkt 3 oraz
- o „zasądzenie” na rzecz Obwinionego kosztów postępowania obejmujących koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu.

Zaskarżonemu postanowieniu, wydanemu w I instancji, zarzucił obrazę przepisów art. 78 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 116 i art. 11 Kodeksu karnego oraz art. 10 Kodeksu wykroczeń.

W uzasadnieniu zażalenia wskazał, że:

- 1) postępowanie wobec Obwinionego przed Regionalną Komisją Orzekającą zawieszone zostało do zakończenia postępowania karnego. Postępowanie karne przed Sądem Rejonowym w P. w sprawie II K 203/05 zakończone zostało w dniu 28 grudnia 2006 r. prawomocnym wyrokiem uniewinniającym Obwinionego od zarzucanych mu czynów;
- 2) umorzenie postępowania z uwagi na upływ terminu przedawnienia orzekania jest nieuzasadnione. Uniewinnienie przez Sąd daje podstawę do zastosowania – jako podstawy umorzenia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – przepisu art. 78 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, „albowiem ten sam czyn został prawo-

mocnie oceniony w postępowaniu karnym”. Zastosowany przepis art. 78 ust. 1 pkt 3 tej ustawy może stanowić jedynie dodatkową podstawę orzeczenia o umorzeniu postępowania;

- 3) przedstawiona sytuacja narusza przepisy Kodeksu karnego (art. 116 i art. 11) oraz art. 10 Kodeksu wykroczeń.

Główna Komisja Orzekająca rozpoznając sprawę zważyła, co następuje.

W myśl art. 45 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, członkowie komisji orzekających i Głównej Komisji Orzekającej, rozstrzygając nasuwające się zagadnienia prawne, są związani prawomocnym wyrokiem sądu. Jednak zbieg odpowiedzialności jest uregulowany w sposób szczególny. Obecnie obowiązujący art. 25 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 143 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. (obowiązujący do dnia 30 czerwca 2005 r.), podkreślają odrębność odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od innych rodzajów odpowiedzialności. Wyjątki od tej zasady przewidziano w ustępach 2 i 3 wymienionych wyżej artykułów. Wyjątki te dotyczą czynów, które wypełniają jednocześnie znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych i przestępstwa lub wykroczenia (także skarbowego).

Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 25 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (a w stanie prawnym obowiązującym do 30 czerwca 2005 r., z art. 143 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.), dla organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wiążące są tylko prawomocne, skazujące orzeczenia sądów, jeżeli dotyczyły tego samego czynu (czynów), co do którego (których) toczy się postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wówczas organ orzekający w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zobowiązany do umorzenia postępowania, w odpowiednim zakresie. W przypadku wydania przez sąd orzeczenia o uniewinnieniu lub w przypadku umorzenia postępowania karnego lub karnego skarbowego, czy postępowania o wykroczenie lub o wykroczenie skarbowe, organy rozstrzygające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozstrzygają sprawę merytorycznie, chyba że zachodzi inna przesłanka umorzenia postępowania.

Stanowisko zaprezentowane w zażaleniu na postanowienie Regionalnej Komisji Orzekającej, w którym obrońca Obwinionego uznaje, że Komisja powinna wydać rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie znajduje uzasadnienia, ponieważ w sprawie nie pojawiły się „inne okoliczności wykluczające z mocy ustawy orzekanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”, w szczególności nie jest taką okolicznością fakt, że sąd karny wydał wobec Obwinionego orzeczenie o uniewinnieniu, a w określonym zakresie o umorzeniu postępowania.

W rozpoznawanej sprawie bezsporny jest fakt, że orzekanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych uległo przedawnieniu. Przepisy regulujące dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie przewidują przerwania lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia karalności w przypadku zawieszenia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W myśl art. 146 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata, a jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje z upływem 2 lat od daty wszczęcia postępowania. Z akt sprawy wynika, iż postępowanie w rozpatrywanej sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało wszczęte w dniu 15 kwietnia 2004 r. Powyższe oznacza, że w myśl przytoczonego wyżej art. 146 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, orzekanie w niniejszej sprawie było możliwe do dnia 15 kwietnia 2006 r.

W myśl art. 38 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2005 r., karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata. Jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu. Powyższe oznacza, że przepisy nowej ustawy przewidują dłuższy termin przedawnienia karalności niż przepisy ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynu oraz, że część czynów zarzucanych Marianowi Adamkowi, w myśl tych nowych przepisów nie uległa jeszcze przedawnieniu, a Obwiniony mógłby ponieść za nie odpowiedzialność.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, 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. Główna Komisja Orzekająca doszła do przekonania, że w niniejszej sprawie przepisy ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynów są względniejsze dla Obwinionego Mariana A., bo na podstawie tych przepisów nastąpiło przedawnienie karalności wszystkich czynów zarzucanych Obwinionemu, a w myśl nowej ustawy, za niektóre czyny Obwiniony mógłby w dalszym ciągu ponosić odpowiedzialność.

W świetle jednoznacznego brzmienia art. 78 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma przesłanek do merytorycznego rozpatrywania sprawy, w celu ewentualnego wydania orzeczenia o uniewinnieniu. Takie postępowanie nie jest zresztą wskazane ze względów słusnościowych. Konieczność rozważenia przez GKO w pierwszej kolejności, czy nie zachodzą przesłanki do uniewinnienia, godziłaby paradoksalnie w zasadę domniemania niewinności, która odnosi się w pełni do postanowienia o umorzeniu postępowania (co nie mogłoby mieć miejsca w sytuacji, gdyby GKO badała wcześniej merytorycznie, czy zachodzą przesłanki do uniewinnienia, a rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania wydawała dopiero w przypadku niewystąpienia przesłanek do uniewinnienia).

Zdaniem GKO, wskazówką dla oceny poprawności postanowienia o umorzeniu postępowania przez Regionalną Komisję Orzekającą może być treść postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2002 r. SN IV KKN 264/99 LEX nr 54407. Sąd Najwyższy stwierdził w nim, że „(...) umorzenie z racji przedawnienia wchodzi też zawsze w rachubę, gdyby kwestie istnienia czynu, jego znamion i odpowiedzialności wymagały dalszego dowodzenia, gdy postępowaniu w tej materii stoi już na przeszkodzie przedawnienie karalności”.

W rozpoznawanej sprawie bez przeprowadzenia postępowania dowodowego w praktyce nie można rozstrzygnąć, czy:

- wszystkie czyny Mariana A., co do których toczyło się postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, były także rozpoznawane w postępowaniu karnym,
- czyny, co do których Sąd uznał, że nie stanowią przestępstwa lub, co do których umorzył postępowanie karne, nie wyczerpują znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Powyższe oznacza, że w niniejszej sprawie nie jest możliwe wydanie orzeczenia o uniewinnieniu Obwinionego Mariana A.

Podniesione w odwołaniu zarzuty nie zastosowania art. 11 i art. 116 Kodeksu karnego oraz art. 10 Kodeksu wykroczeń są bezzasadne, ponieważ przepisy te nie mają zastosowania do czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy podkreślić, że czyny określone w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (a do 30 czerwca 2005 r. w dziale V ustawy o finansach publicznych z 1998 r.), zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych, Głównej Komisji Orzekającej i piśmiennictwa, nie mogą być kwalifikowane jako przestępstwa, czy wykroczenia, a postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest postępowaniem odrębnym, uregulowanym odrębnymi przepisami o elementach zbliżonych do postępowania karnego.

Żądania zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez Obwinionego GKO nie uwzględniła, ponieważ żaden z przepisów prawa nie przewiduje możliwości, ani nie określa zasad, przyznawania osobie uniewinnionej od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ani osobie, co do której umorzono postępowanie w takiej sprawie, kosztów związanych z korzystaniem z pomocy obrońcy w postępowaniu przed komisją orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czy rzecznikiem dyscypliny finansów publicznych (porównaj wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2002 r. III SA 2358/01).

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca postanowiła jak w sentencji.

11.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 18 października 2007 r.
DF/GKO-4900-50/54/07/2391**

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Artur Walasik
Członkowie:	Członek GKO:	Alfred Beszterda
	Członek GKO:	Agata Kasica (spr.)
Protokolant:		Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawie w dniu 18 października 2007 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego, odwołanie wniesione przez Wiesława P. – Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w O., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 28 maja 2007 r., sygn. akt: RKO-511/22/07.

Zaskarżonym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca uznała Wiesława P. (cytat z sentencji orzeczenia) „odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), polegające na tym, iż w dniach 28 grudnia 2005 r. i 2 stycznia 2006 r., Wiesław P., działając nieumyślnie, udzielił zamówień publicznych na dostawę: artykułów spożywczych, mleka i przetworów mlecznych, leków i materiałów opatrunkowych, owoców i warzyw, mięsa i wędlin oraz pieczywa, których przedmiot został określony w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, poprzez zaniechanie wskazania w siwz ilości a w przypadku postępowań na dostawę leków i materiałów opatrunkowych oraz owoców i warzyw także jednostek miary towarów, czym naruszono dyspozycję art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).”

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu Wiesławowi P. oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 205,99 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.) – zważając dalej ustawą,
- art. 147 ust.1 pkt 3 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla w całości zaskarżone orzeczenie.
2. Przekazuje sprawę Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. do ponownego rozpoznania.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

W dniu 20 marca 2007 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. (po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wszczętego w dniu 12 lutego 2007 r.) złożył wniosek o ukaranie Wiesława P. – pełniącego, w dacie popełnienia zarzucanych mu czynów, funkcję Dyrektora Domu Opieki Społecznej w O.

Rzecznik wniósł o uznanie Wiesława P. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że w dniach 28 grudnia 2005 r. i 2 stycznia 2006 r., udzielił zamówień publicznych na dostawę: artykułów spożywczych, mleka i przetworów mlecznych, leków i materiałów opatrunkowych, owoców i warzyw, mięsa i wędlin oraz pieczywa, których przedmiot został określony w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, poprzez zaniechanie wskazania w specyfikacji istotnych warunków zamówienia ilości a w przypadku postępowań na dostawę leków i materiałów opatrunkowych oraz owoców i warzyw także jednostek miary towarów, czym naruszono dyspozycję art. 29 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

We wniosku o ukaranie Rzecznik wskazał umowy, które podpisał Wiesław P. – po przeprowadzeniu postępowań przetargowych – z wybranymi wykonawcami i wniósł o wymierzenie Obwinionemu za zarzucane czyny kary upomnienia.

Orzeczeniem z dnia 28 maja 2007 r. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. – po przeprowadzeniu rozpraw w dniach 7 oraz 28 maja 2007 r. – uznała Wiesława P. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że w dniach 28 grudnia 2005 i 2 stycznia 2006 r. działając nieumyślnie, udzielił zamówień publicznych na dostawę artykułów spożywczych, mleka i przetworów mlecznych, leków i materiałów opatrunkowych, owoców i warzyw, mięsa i wędlin oraz pieczywa, których przedmiot określony został w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji, poprzez zaniechanie wskazania w siwz ilości, a w przypadku postępowań na dostawę leków i materiałów opatrunkowych oraz owoców i warzyw także jednostek miary towarów, czym naruszono dyspozycję art. 29 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Wiesławowi P. kary, a na podstawie art. 167 ust. 1 tej ustawy obciążyła go kosztami postępowania w kwocie 205,99 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że na podstawie zgromadzonych w sprawie materiałów dowodowych ustaliła stan faktyczny sprawy, którego nie negował Obwiniony. Obwiniony zawarł w dniach 28 grudnia

2005 r. i 2 stycznia 2006 r. następujące umowy z wybranymi w postępowaniu o zamówienia publiczne wykonawcami:

- umowa nr 1/2006 z 28 grudnia 2005 r. na dostawę artykułów spożywczych,
- umowa nr 2/2006 z 28 grudnia 2005 r. na dostawę mleka i przetworów mlecznych,
- umowa nr 3/2006 z 28 grudnia 2005 r. na dostawę leków i materiałów opatrunkowych,
- umowa nr 4/2006 z 28 grudnia 2005 r. na dostawę owoców i warzyw,
- umowa nr 5/2006 z 28 grudnia 2005 r. na dostawę mięsa i wędlin,
- umowa nr 7/2006 z 2 stycznia 2006 r. na dostawę pieczywa.

Komisja wskazała, że w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczących postępowań na dostawę artykułów spożywczych, mleka i przetworów mlecznych, leków i materiałów opatrunkowych, owoców i warzyw, mięsa i wędlin oraz pieczywa nie opisano przedmiotu zamówienia w sposób wskazany w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z powołanym przepisem, przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Jednocześnie przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Komisja Orzekająca I instancji podniosła, że rozpatrywanym postępowaniu zaniechano wskazania w specyfikacji istotnych warunków zamówienia ilości dostarczanych towarów, a w przypadku postępowań na dostawę leków i materiałów opatrunkowych oraz owoców i warzyw także jednostek miary towarów. Dowodami w sprawie (wyszczególnionymi przez Komisję Orzekającą I instancji) są zawarte umowy oraz dokumentacja postępowań przetargowych. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano także, że Obwiniony nie wniósł uwag do stanu faktycznego ustalonego przez Rzecznika oraz na podpisanie protokołu kontroli bez zastrzeżeń.

Według Komisji Orzekającej I instancji, Obwiniony, pełniąc funkcję Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w O., ponosi odpowiedzialność, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, stosownie do art. 4 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że wskazywane przez Obwinionego okoliczności nie mogą stanowić przesłanki wyłączenia odpowiedzialności. Okoliczności te oraz pozytywna opinia o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych stanowiły natomiast podstawę do odstąpienia od wymierzenia Obwinionemu kary. Komisja Orzekająca I instancji uznała, że Obwiniony popełnił przypisane mu czyny nieumyślnie, w rozumieniu art. 22 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie miał bowiem zamiaru ich popełnienia, popełnił je jednak na skutek niezachowania ostrożności przy sprawowaniu powierzonej mu funkcji. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, odpowiedzialność Obwinionego nie budzi wątpliwości, bowiem od osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych można i należy wymagać znajomości przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Obwiniony, zachowując należytą ostrożność, mógł co najmniej przewidzieć możliwość popełnienia czynu karalnego i, stosując obowiązujące przepisy, uniknąć popełnienia takiego czynu.

Obwiniony, nie zgadzając się z wyżej opisanym orzeczeniem, złożył, pismem z dnia 28 czerwca 2007 r., odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej. Wniósł o uchylenie tego orzeczenia w całości i umorzenie postępowania w przedmiotowej

sprawie, względnie uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 29 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, oraz art. 36 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz obrazę przepisów art. 7, 8, 9, 11, 107 § 1 i 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony podniósł, że orzeczenie wydane zostało z rażącym naruszeniem prawa, zarówno materialnego, określonego w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz w ustawie – Prawo zamówień publicznych, jak i procesowego, zawartego w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego. Zdaniem Obwinionego Komisja wydając orzeczenie pominęła całkowicie kwestię winy, której nie dowiodła. Komisja nie wskazała, na czym polegać miało naruszenie zasad uczciwej konkurencji. Nie wyjaśniła, dlaczego podnoszone przez Obwinionego okoliczności nie mogły stanowić przesłanki do wyłączenia odpowiedzialności. Odwołujący się wyraził wątpliwość, czy Komisja należycie zapoznała się z materiałem dowodowym, bowiem w uzasadnieniu przywołuje ustalenia kontroli RIO, gdy tymczasem kontrolę tę przeprowadzili pracownicy Starostwa Powiatowego. Zdaniem Obwinionego, organ orzekający, zarzucając mu popełnienie czynu zagrożonego sankcją z art. 31 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie rozpatrzył wnikliwie, czy w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki określone w art. 19 ust. 2 tej ustawy. Komisja swobodnie orzekła o naruszeniu zasad uczciwej konkurencji, nie wskazując, który z elementów definicji tego naruszenia ma zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

Na rozprawę przed Główną Komisją Orzekającą Obwiniony nie stawił się. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Komisji Orzekającej I instancji. Zastępca Głównego Rzecznika wskazał, między innymi, że zaskarżone orzeczenie nie spełnia wymogów określonych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Treść zarzutów przypisanych Obwinionemu nie jest jasna, nie wskazano, na czym konkretnie miało polegać naruszenie zasady uczciwej konkurencji. W przekonaniu Zastępcy Głównego Rzecznika, niewłaściwy sposób opisu czynu zarzucanego Obwinionemu polega również na tym, że – jak wynika z dokumentacji postępowania, także uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia – nie mamy do czynienia z jednym zamówieniem. Było sześć zamówień. Nie jest jasne, dlaczego Komisja I instancji uznała, że te sześć postępowań stanowi jedno postępowanie, a co za tym idzie powinno być objęte jednym zarzutem. Jest to istotne chociażby z tego powodu, iż w czerwcu nastąpiła nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych i, o ile w dacie podejmowania decyzji o wszczęciu postępowań o zamówienie publiczne istniał obowiązek przeprowadzenia tych postępowań w trybie ustawowym, bo wartość progowa, od której taki obowiązek istniał wynosiła 6.000 euro, to w chwili obecnej ten próg został znacznie podniesiony – do 14.000 euro. Wobec tego istotne jest ustalenie wartości szacunkowej poszczególnych zamówień (czego brakuje w zaskarżonym orzeczeniu), gdyż w chwili obecnej może nie istnieć już podstawa odpowiedzialności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z tymi postępowaniami. Zastępca Głównego Rzecznika

nika zgodził się także z zarzutem Obwinionego, że Komisja I instancji nie podjęła próby uzasadnienia, dlaczego wskazane przez Obwinionego okoliczności nie mogą stanowić przesłanki wyłączenia odpowiedzialności. Te okoliczności nawet nie zostały przytoczone w uzasadnieniu. Takie zaniechanie Komisji, w przekonaniu Zastępcy Głównego Rzecznika, stanowi naruszenie art. 137 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca rozpatrując wniesione odwołanie zważyła, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Wydane orzeczenie dotknięte jest bowiem wadami, na które wskazał Obwiniony w odwołaniu oraz Zastępca Głównego Rzecznika w trakcie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą. Wady orzeczenia wynikają z niepełnego, żeby nie powiedzieć pobieżnego przeprowadzenia postępowania dowodowego zarówno przez Rzecznika I instancji jak i przez Regionalną Komisję Orzekającą. Braki postępowania dowodowego, mające istotne znaczenia dla niniejszej sprawy, nie dają się naprawić w postępowaniu odwoławczym.

Podstawową wadą zaskarżonego orzeczenia jest nieprecyzyjne określenie zarzucanych i przypisanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych bez dokładnego podania sposobu ich popełnienia, czym naruszono art. 135 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony podpisał kilka umów o udzielenie zamówienia publicznego, ale z treści orzeczenia nie wynika jednoznacznie, ile i jakie umowy zostały zawarte przez Obwinionego. Każdy z czynów powinien być zdefiniowany odrębnie i indywidualnie oceniony. Niedopuszczalne jest „agregowanie” naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie spełnia wymogów z art. 137 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie wskazano w nim, na czym konkretnie miało polegać naruszenie zasady uczciwej konkurencji, w szczególności, w jaki sposób zasadę tę naruszyłoby zaniechanie wskazania w siwz ilości, czy też jednostek miary towarów, które miałyby zostać nabyte w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Z treści uzasadnienia orzeczenia nie wynika, dlaczego Komisja I Orzekająca I instancji uznała, że czyn (a właściwie czyny) zarzucany i przypisany Obwinionemu stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stąd niemożliwa jest ocena trafności stanowiska przyjętego przez Komisję Orzekającą I instancji. Wprawdzie opis przedmiotu zamówienia nie spełnia wymogów określonych w art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, jednak Komisja Orzekająca I instancji nie wykazała, że Obwiniony, działając w imieniu zamawiającego dopuścił się naruszenia art. 29 ust. 2 ustawy-Prawo zamówień publicznych.

Niewłaściwy opis czynu zarzucanego Obwinionemu polega (jak było to już wspomniane) również na tym, że w rozpoznawanej sprawie nie mamy do czynienia z jednym zamówieniem – wynika to z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia oraz dokumentacji postępowań. Przedmiotem postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest sześć oddzielnych zamówień publicznych. Nie jest jasne dla GKO, dlaczego Komisja Orzekająca I instancji ujęła te sześć postępowań (i zawartych w ich wyniku umów) w jednym zarzucie. Jest to istotne chociażby

z tego powodu, iż zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych, ustawa ta nie ma zastosowania do zamówień, których szacunkowa wartość nie przekracza (aktualnie) równowartości 14.000 euro. Tylko w sytuacji, w której istniał obowiązek stosowania tej ustawy, a więc wartość poszczególnych zamówień przekraczałaby równowartość 14.000 euro można mówić o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W orzeczeniu, ale także we wniosku o ukaranie, brakuje ustalenia, jaka była szacunkowa wartość udzielonych zamówień, jak również, na jaką rzeczywistą kwotę zamówienia te zostały udzielone – co mogłoby ewentualnie pomóc w ustaleniu, czy istnieje podstawa przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za zarzucane mu czyny (czy też czyn, jak to ujęła Komisja Orzekająca I instancji w zaskarżonym orzeczeniu). Niezbędne jest ustalenie wartości poszczególnych zamówień i w miarę potrzeby uzupełnienie materiału dowodowego w tym zakresie.

GKO zgadza się także z zarzutem Obwinionego, że w uzasadnieniu orzeczenia nie wskazano, dlaczego podnoszone przez Obwinionego okoliczności nie mogły stanowić przesłanki do wyłączenia odpowiedzialności w tej konkretnej sytuacji. Brak odniesienia się do tych okoliczności także uniemożliwia przeanalizowanie poprawności ustaleń Komisji Orzekającej I instancji.

Obwiniony słusznie wskazał w odwołaniu na art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność można przypisać tylko tej osobie, której można udowodnić winę. W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia nie odniesiono się wprost do winy Obwinionego, natomiast wskazano, że odpowiedzialność Obwinionego nie budzi wątpliwości, bowiem od osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych można i należy wymagać znajomości przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Obwiniony, zachowując należyłą ostrożność, mógł co najmniej przewidzieć możliwość popełnienia czynu karalnego i stosując obowiązujące przepisy uniknąć popełnienia takiego czynu. Niewątpliwie są to argumenty, które można powoływać przy uzasadnianiu winy, przy czym w pierwszej kolejności należy ustalić że określona osoba popełniła czyn (czyny) stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie podnoszonej przez Obwinionego obrazy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 107 § 1 i 3 tego kodeksu, GKO wskazuje, że przepisy te nie mają zastosowania do postępowaniach w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych; całość zagadnień proceduralnych uregulowane została w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

12.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 25 października 2007 r.
DF/GKO-4900-53/57/07/2475**

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

Przewodniczący:	Z-ca Przew. GKO:	Jan Pyrcak
Członkowie:	Członek GKO:	Wiesława Miemieć (ref.)
	Członek GKO:	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 25 października 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Dorotę L. – Dyrektora Zespołu Szkół w K., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w S. z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt: RIO-KO-06/2007.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Dorotę L. (cytat z sentencji orzeczenia): „winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z następujących przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą):

- art. 18 ust. 1 ustawy polegające na tym, że w okresie od 2001 r. nie przeprowadziła inwentaryzacji środków trwałych i wyposażenia zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości oraz w okresie 2004 – 2005 r. nie przeprowadziła inwentaryzacji gotówki i czeków w kasie szkoły zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości,
- art. 18 ust. 2 ustawy polegające na tym, że za okres 2003, 2004 i 2005 r. sporządzała sprawozdania statystyczne niezgodne z ewidencją księgową zawyżając kwoty wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej 4010, 4210, 4300 i 4410 w stosunku do zapisów w księdze głównej, co obrazują zestawienia zawarte w protokole kontroli, czym naruszone zostało rozporządzenie Ministra Finansów o sprawozdawczości budżetowej,
- art. 14 ustawy polegające na tym, że w okresie od stycznia do grudnia 2005 r. nie odprowadzała do ZUS deklarowanych składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i fundusz pracy w pełnej wysokości w terminie określonym w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, co obrazuje zestawienie zawarte w protokole z kontroli,
- art. 16 ustawy polegające na spowodowaniu uszczerpku środków szkoły przez konieczność zapłacenia odsetek od nieterminowych wpłat lub nie wpłacaniu składek ZUS w deklarowanych kwotach w wysokości łącznej 28 447,15 zł”.

Za przypisane Obwinionej Dorocie L. czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę łączną nagany oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 214,56 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 3 ustawy.

orzeka:

Uchyła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w S.

Pouczenie:

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

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

Prezydent Miasta K., pismem z dnia 12 czerwca 2006 r. WK. 0914/07/06 powiadomił Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego do występowania przed Regionalną Komisją Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w S., że w toku przeprowadzonej kontroli w Zespole Szkół w K., ujawniono działania wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w:

- art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na nie uiszczeniu w terminie składek ZUS oraz opłaceniu składek w kwocie niższej, niż kwota wynikająca z deklaracji przekazanej ZUS-owi. W wyniku nieterminowej realizacji powyższych zobowiązań środki Szkoły zostały uszczuplone o kwotę 28.447,15 zł,
- art. 18 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaniedbaniu obowiązków z zakresu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji w latach 2003–2005 oraz wykazaniu w sprawozdaniach budżetowych w latach 2003–2005 danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Jako osoby odpowiedzialne za powyższe działania wskazano:
 - Dorotę L. – Dyrektora Zespołu Szkół w K.,
 - Małgorzatę C. – Główną Księgową Zespołu Szkół w K.

II. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, Zastępca Rzecznika skierował pismem z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt RDFP – 053/06/RIO-K-12 do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w S. wniosek o ukaranie:

- Doroty L. – pełniącej w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zespołu Szkół w K., karą nagany,
- Małgorzaty C. – pełniącej w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Główną Księgową Zespołu Szkół w K., karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres 3 lat,

za umyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14, 16 i 18 ust. 1, 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że:

- 1) w 2001 r. oraz w latach 2004-2005 nie przeprowadziły, zgodnie z treścią art. 26 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, inwentaryzacji środków trwałych i wyposażenia oraz inwentaryzacji gotówki i czeków w kasie Szkoły,
- 2) w latach 2003, 2004 i 2005 sporządzały sprawozdania statystyczne niezgodne z ewidencją księgową, zawyżając kwoty wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, tj. w §§ 4110, 4210, 4300, 4410, w stosunku do zapisów w księdze głównej, co dokumentują zestawienia zawarte w protokole kontroli, czym naruszone zostało rozporządzenie Ministra Finansów o sprawozdawczości budżetowej,
- 3) w okresie od stycznia do grudnia 2005 r. nie odprowadzały do ZUS w terminach i w pełnej wysokości, przewidzianych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, deklarowanych składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i fundusz pracy,
- 4) spowodowały uszczuplenie środków publicznych szkoły poprzez konieczność zapłaty odsetek w wysokości 28.447,15 zł od nieterminowych wpłat składek do ZUS.

Komisja Orzekająca I instancji pismem z dnia 12 stycznia 2007r., sygn. RIO – KO 52/2006, RIO – KO 53/2006, zarządziła zwrot przedmiotowego wniosku o ukaranie w celu jego uzupełnienia poprzez:

- sprecyzowanie zarzutów postawionych Obwinionym i zgodnie z art. 110 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określenie odrębnie dla każdej z tych osób zarzucanych jej czynów ze wskazaniem sposobu i czasu ich popełnienia, naruszonych przepisów prawa, pod które zarzucane czyny podpadają, a także, wobec braku przesłanek umożliwiających łączne ich rozpoznanie – zgodnie z art. 79 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, sformułowanie oddzielnych wniosków o ukaranie Obwinionych.

W odpowiedzi Zastępca Rzecznika przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w S. w dniu 20 grudnia 2006 r., sygn. akt RDGP – 053/06/RIO-K-12, skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w S. dwa odrębne wnioski o ukaranie Obwinionych.

Komisja Orzekająca I instancji, w związku z tymczasowym aresztowaniem Małgorzaty C., postanowieniem z dnia 17 kwietnia 2007 r. zawiesiła wobec Niej postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych do czasu zakończenia postępowania karnego, a przedmiotem postępowania odwoławczego jest wyłączenie odwołanie Doroty L. Dalszy opis stanu faktycznego sprawy będzie zatem dotyczył jedynie w.w. Obwinionej.

W nowym wniosku o ukaranie Zastępca Rzecznika wniósł o uznanie winną Dorotę L. i ukaranie jej karą nagany za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone:

- 1) w art. 18 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że:

- w okresie od 2001 r. nie przeprowadziła inwentaryzacji środków trwałych i wyposażenia zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
 - a w latach 2004-2005 r., nie przeprowadziła inwentaryzacji gotówki i czeków w kasie szkoły zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości;
- 2) w art. 18 ust. 2 ustawy polegające na tym, że:
- za lata 2003, 2004 i 2005 r. sporządzała sprawozdania statystyczne niezgodne z ewidencją księgową, zawyżając kwoty wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej (4010, 4210, 4300, 4410) w stosunku do zapisów w księdze głównej, co obrazują zestawienia zawarte w protokole kontroli, czym naruszone zostało rozporządzenie Ministra Finansów o sprawozdawczości budżetowej,
- 3) w art. 14 ustawy polegające na tym, że:
- w okresie od stycznia do grudnia 2005 r. nie odprowadzała do ZUS w pełnej wysokości i w terminach deklarowanych składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i fundusz pracy, określonych w art. 47 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r., o systemie ubezpieczeń społecznych, co obrazuje zestawienie zawarte w protokole z kontroli,
- 4) w art. 16 ustawy polegające na tym, że:
- spowodowała uszczuplenie środków Szkoły w łącznej wysokości 28.447,15 zł poprzez konieczność zapłacenia odsetek od nieterminowych wpłat lub nie wpłacanie składek ZUS w kwotach deklarowanych.

W krótkim uzasadnieniu wniosku przedstawione zostały okoliczności popełnienia w/w czynów. Zdaniem wnioskodawcy obie Obwinione są w równym stopniu winne naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nieprawidłowości w dokumentacji księgowej pozwoliły Obwinionej Małgorzacie C. na przywłaszczenie pieniędzy. Obwiniona Dorota L. jako dyrektor szkoły nie dopilnowała dokonywanych przez księgową operacji księgowych i finansowych, co spowodowało straty w środkach pieniężnych szkoły.

III. Powyższy wniosek Zastępcy Rzecznika stanowił podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie Doroty L. przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w S. Komisja Orzekająca I instancji po przeprowadzeniu rozprawy, orzeczeniem z dnia 17 kwietnia 2007 r. (sygnatura akt. RIO-KO-06/2007) uznała Obwinioną Dorotę L. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny publicznych z następujących przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- art. 18 ust. 1 ustawy polegające na tym, że w okresie od 2001 r. nie przeprowadziła inwentaryzacji środków trwałych i wyposażenia zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r., o rachunkowości,
- art. 18 ust. 2 ustawy polegające na tym, że za okres 2003, 2004 i 2005 r. sporządzała sprawozdania statystyczne niezgodne z ewidencją księgową zawyżając kwoty wydatków w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej (4010, 4210, 4300, 4410) w stosunku do zapisów w księdze głównej, co obrazują zestawienia zawarte w protokole kontroli, czym naruszone zostało rozporządzenie Ministra Finansów o sprawozdawczości budżetowej,
- art. 14 ustawy polegające na tym, że w okresie od stycznia do grudnia 2005 r., nie odprowadzała do ZUS w pełnej wysokości i w terminach deklarowanych składek

- na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i fundusz pracy, określonych w art. 47 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, co obrazuje zestawienie zawarte w protokóle z kontroli,
- art. 16 ustawy polegające na spowodowaniu uszczuplenia środków szkoły poprzez konieczność zapłacenia odsetek od nieterminowych wpłat lub nie wpłacaniu składek ZUS w kwotach deklarowanych w łącznej wysokości 28.447, 15 zł.
- Za powyższe czyny wymierzono Obwinionej karę nagany oraz obciążono ją kosztami postępowania w kwocie 214,56 zł, zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z uzasadnienia orzeczenia wynika między innymi, że Obwiniona, składając na rozprawie wyjaśnienia, nie przyznała się do winy. Według Obwinionej, inwentaryzacja środków trwałych była przeprowadzona w 2001 r. Wyznaczony został także termin następnej inwentaryzacji (2005r.), która nie została przeprowadzona ze względu na zniknięcie ksiąg finansowych. Także inwentaryzacja kasy była przeprowadzana corocznie. Protokoły potwierdzające powyższe wyjaśnienia także zniknęły ze szkoły wraz z główną księgową. Obwiniona oświadczyła ponadto, że dysponuje zeznaniami trzech świadków, którzy przeprowadzali powyższą inwentaryzację. Pełnomocnik Obwinionej zwrócił się w związku z tym o umożliwienie złożenia wniosku na piśmie i dopuszczenie dowodów z zeznań powyższych świadków, a także o odroczenie rozprawy. Komisja oddaliła wniosek przyjmując, że Obwiniona miała możliwość składania wniosków w trakcie postępowania przed Rzecznikiem. Z możliwości tej jednak nie chciała skorzystać i nie przedstawiła ona na tę okoliczność żadnych dowodów.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, w szkole faktycznie nie przeprowadzono inwentaryzacji od 2001 r. Naruszono tym samym art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. W wyniku tego doszło również do naruszenia art. 18 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie RKO, zaniechanie to jest zawinione przez Obwinioną. Małgorzata L. popełniła to naruszenie sposób nieumyślny, bowiem (cyt.:) „nie miała ona zamiaru naruszenia tej dyscypliny lub przewidując możliwość jej naruszenia, godziła się na to”.

Jeżeli chodzi o zarzut sporządzania w latach 2003 - 2005 sprawozdań statystycznych niezgodnie z ewidencją księgową poprzez zawyżanie kwoty wydatków w paragrafach klasyfikacji budżetowej (4010, 4210, 4300, 4410) w stosunku do zapisów w księdze głównej, to Komisja Orzekająca I instancji bezspornie przyjął, że Obwiniona w ten sposób naruszyła przepis art. 18 ust. 2 ustawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz przepis § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.), zgodnie z którym kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, przy podkreśleniu, iż w obecnie obowiązującym stanie prawnym naruszenie to odnosi się do przepisu § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 115, poz. 781 ze zm.). W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że Obwiniona w wyjaśnieniach powoływała się na fakt, że powyższe sprawozdania jako zgodne z księgami rachunkowymi sporządzała główna księgowa szkoły, Małgorzata C., a następnie przekazywała je skarbnikowi miasta K. protokolarnie od 1999 r. do 2005 r. Samorząd gminy nie przedstawił żadnych uwag do tych sprawozdań. Przeprowadzona przez Urząd Miasta K. w 2001 r. kontrola za 2000 r. I półrocze 2001 r. rów-

niez nie wykazała żadnych nieprawidłowości. Komisja Orzekająca nie ustosunkowała się jednak do wyjaśnień złożonych w tym zakresie przez Obwinioną.

Odnosząc się do postawionego Obwinionej zarzutu nie odprowadzania deklarowanych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i fundusz pracy, Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że bezsporny jest fakt ujawniony w trakcie kontroli przeprowadzonej przez służby kontroli Urzędu Miasta K. w szkole w dniach 8 marca i 6 kwietnia 2006 r. oraz kontroli doraźnej z dnia 1 czerwca 2006 r., że w 2005 r. nie odprowadzono terminach i w pełnej wysokości deklarowanych składek należnych ZUS z tytułu ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych oraz składek na Fundusz Pracy. Powyższe zachowanie, w ocenie RKO, wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) stanowiącym, że składki na ubezpieczenie społeczne od wynagrodzeń pracowników jednostek budżetowych za dany miesiąc odprowadzane są w pełnej wysokości najpóźniej do dnia 5 każdego miesiąca. W uzasadnieniu orzeczenia powołano wyjaśnienia Obwinionej, że o fakcie nieopłacenia składek za trzy miesiące 2005 r. dowiedziała się z chwilą otrzymania pisma z ZUS-u. Wówczas zwróciła się do głównej księgowej o złożenie stosownych wyjaśnień. Nie uzyskała ich, bowiem zniknęła ona wraz z całą dokumentacją księgową. Organ I instancji przyjął bez komentarza, że powyższego naruszenia Obwiniona dopuściła się również z winy nieumyślnej. Nie zostało bowiem stwierdzone, że miała ona zamiar naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jest „chciała tę dyscyplinę naruszyć lub przewidywała możliwość jej naruszenia i godziła się na to”.

Zdaniem RKO, materiał dowodowy zgromadzony w niniejszej sprawie jednoznacznie dowodzi, że Obwiniona ponosi odpowiedzialność także za zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w łącznej wysokości 28.447,15 zł, a tym samym za spowodowanie uszczerpkienia środków Szkoły.

Pismem z dnia 1 czerwca 2007 r. orzeczenie to zostało zaskarżone przez Obwinioną Dorotę L. w części dotyczącej wymierzonej kary. Zarzucając obrazę przepisu art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez wymierzenie rażąco niewspółmiernie surowej kary nagany przekraczającej granice określone w ustawie, Obwiniona wniosła o uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części i wymierzenie jej kary upomnienia.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniona podniosła, że brzmienie art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz jego wykładnia językowa wskazuje, iż „organ orzekający w przypadku ustalenia winy nieumyślnej wymierza karę wskazaną w tymże przepisie”. Taką interpretację nakazuje, w ocenie Obwinionej, również treść drugiej części przytoczonego przepisu. Uznanie stopnia szkodliwości podlega bowiem ocenie i tworzy jedynie możliwość wymierzenia kary upomnienia. Obwiniona podkreśliła także, iż użycie przez ustawodawcę kategorii nakazującej „wymierza się”, nie pozostawia wątpliwości, że w przypadku nieumyślności działania ograniczył on wymierzenie kary według swego uznania (art. 33 ustawy).

Obwiniona podniosła także, że w jej ocenie zgromadzony w sprawie materiał dowodowy w sposób jednoznaczny wskazuje, że nieprawidłowości w finansach Zespołu

Szkół Podstawowych w K. wystąpiły jako oczywista konsekwencja czynów kryminalnych popełnianych przez główną księgową – Marię C., w stosunku do której Prokuratura Rejonowa w K. prowadzi w dalszym ciągu śledztwo. Obwiniona wskazała także, że w tym zakresie chodzi jej o przesłuchanie świadków, o które wnioskowała już w piśmie z dnia 4 grudnia 2006 r. Uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia nie zawiera jednak żadnych rozważań w zakresie wskazanych powyżej okoliczności. Nadto Obwiniona podkreśliła, że nie tylko nie miała ona zamiaru popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, lecz przede wszystkim nie miała ona nawet żadnych możliwości, aby przewidzieć, że do takiego naruszenia dojdzie. W ocenie Obwinionej, wniosek zawarty w odwołaniu dotyczy uchylenia zaskarżonego orzeczenia w części dotyczącej wymierzonej kary i wymierzenia jej kary upomnienia jest zatem w pełni zasadny.

Obwiniona nie stawiała się na rozprawę. Z uwagi na to, że została prawidłowo powiadomiona o miejscu i terminie rozprawy, zgodnie z przepisem art. 121 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., dalej określaną jako „ustawa o ondfp”) postanowiono rozpoznać sprawę bez jej udziału. Na rozprawie Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (ZGRDFP) początkowo wносиła o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia. Przyjmując, że odwołanie dotyczy wyłącznie rodzaju wymierzonej kary, uważała, że RKO, ustalając nieumyślność naruszenia przez Obwinioną dyscypliny finansów publicznych, miała jednocześnie prawo do wymierzenia kary nagany. Wniosek ten, zdaniem ZGRDFP, wynika z wykładni literalnej art. 35 ustawy o ondfp., umożliwiającego komisji wymierzenie co najmniej kary upomnienia. Według ZGRDFP, przepis ten nie powinien być jednak czytany jako ograniczenie organu orzekającego do wymierzenia kary surowszej. Po wskazaniu przez członków składu orzekającego na błędy materialne i proceduralne, które zawiera zaskarżone orzeczenie, Pani ZGRDFP zmieniła stanowisko i ostatecznie wnioskowała o uchylenie orzeczenia I Instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Zmianę stanowiska uzasadniła lukami w postępowaniu dowodowym.

IV. Mając na uwadze wyżej ustalony stan sprawy, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Odwołanie Obwinionej jest zasadne i zasługuje na uwzględnienie. Zasadność odwołania jest rezultatem dokonanej przez RKO błędnej oceny, nie tyle stanu faktycznego sprawy, co kwalifikacji prawnej czynów przypisanych Obwinionej, a także błędami formalnymi samego rozstrzygnięcia oraz uzasadnienia orzeczenia. Zakres odwołania jest jednak szerszy, niż wskazywała na to zarówno Obwiniona, jak i Zastępca Głównego Rzecznika. W ostatnim zdaniu odwołania Obwiniona napisała bowiem: „(...) uważam, że nie miałam nawet możliwości w tych okolicznościach przewidzieć, że do naruszenia dojdzie (...)”. Obwiniona zakwestionowała zatem, w związku z zarzucanymi Jej czynami, nie tylko wymierzenie jej „rażąco niewspółmiernej kary”, ale także samo przypisanie Jej winy.

Stosownie do art. 24 ustawy ondfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, to stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawy. Ponieważ ustawa obowiązująca w czasie popełnienia czynów nie jest względniejsza

dla Obwinionej, dlatego GKO postanowiła w niniejszej sprawie zastosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Podmiotowy zakres odpowiedzialności pracownika jednostki sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest określony w art. 4 ustawy ondfp. W myśl pkt 3 i 4 tego przepisu, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych oraz ci pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych.

Obowiązująca ustawa przewiduje, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi 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, co zostało zdefiniowane w przepisie art. 22 ustawy ondfp. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że wina warunkuje istnienie samego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Brak winy uniemożliwia natomiast pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności (T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina finansów publicznych*. Komentarz, 2006 r., s. 178.). Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że Obwiniona pełniąca w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcje Dyrektora Zespołu Szkół w K. potencjalnie mieści się w zakresie podmiotowym analizowanej odpowiedzialności.

Następnie należy ustosunkować się do kwestii rodzaju kary wymierzonej Obwinionej w zaskarżonym orzeczeniu. Główna Komisja Orzekająca podziela zasadność odwołania tym w zakresie. Wykładnia gramatyczna przepisu art. 35 ustawy ondfp. upoważnia bowiem jednoznacznie do przyjęcia stanowiska, że w sytuacji naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego nieumyślnie, a także innego naruszenia, gdy stopień szkodliwości tego naruszenia nie jest znaczny, istnieje nakaz wymierzenia kary upomnienia. Ustawodawca posłużył się w tym przepisie sformułowaniem kategorycznym „wymierza się”. Nie użył natomiast sformułowania fakultatywnego, jak np. „można wymierzyć”, co dawałoby swobodę organowi orzekającemu w zakresie wyboru rodzaju wymierzonej kary. W ocenie składu orzekającego powołany przepis co do nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest zatem sformułowany kategorycznie. Przewiduje bowiem wyłączność wymierzenia kary upomnienia. Zasada ta nie dotyczy jednak „innych naruszeń, gdy stopień ich szkodliwości nie jest znaczny”. W tym ostatnim przypadku organ orzekający ma jedynie możliwość wymierzenia kary upomnienia. Przyjęcie przez Komisję I instancji, że Obwiniona popełniła zarzucone jej czyny nieumyślnie, zobowiązywało jednocześnie do orzeczenia kary upomnienia.

Czyny zarzucane Obwinionej, stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wystąpiły w miejscu i w czasie ustalonym zarówno w trakcie kontroli przeprowadzonej przez pracowników Urzędu Miasta, jak i przez Zastępcę Rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Faktów tych nie kwestionowała także sama Obwiniona. Powstaje jednak podstawowe pytanie, czy między tymi czynami a działaniem lub zaniechaniem Obwinionej istnieje związek, który umożliwiałyby przypisanie Obwinionej winy skutkującej odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jeżeli chodzi o dwa pierwsze zarzuty, polegające na nieprzeprowadzaniu od 2001 r. inwentaryzacji środków trwałych i wyposażenia, a także nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji gotówki i czeków w kasie szkoły – niezgodnie odpowiednio z art. 26 ust. 3 pkt 3 oraz art. 26 ust. 3 pkt.1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, czym naruszono art. 18 pkt.1 ustawy ondfp, to należy podkreślić, że Obwiniona przez cały czas trwania postępowania dowodowego nie przyznawała się do jego popełnienia. Według Obwinionej, inwentaryzacja środków trwałych była przeprowadzona w 2001 r. Wyznaczony został także termin następnej inwentaryzacji (2005 r.). Nie została ona jednak przeprowadzona ze względu na zniknięcie ksiąg finansowych. Według Obwinionej, także inwentaryzacja kasy była przeprowadzana corocznie. Obwiniona nie dysponowała jednak protokołami, które miały potwierdzać powyższe wyjaśnienia. Według Obwinionej, także i te protokoły zabrała główna księgowa. Obwiniona oświadczyła na rozprawie, chcąc uprawdopodobnić swoje zeznania, że dysponuje zeznaniami trzech świadków, którzy przeprowadzali inwentaryzację środków trwałych.

Pełnomocnik Obwinionej na rozprawie zwrócił się o umożliwienie złożenia wniosku na piśmie i dopuszczenie dowodów z zeznań powyższych świadków, a także o odroczenie rozprawy. Komisja wniosek oddaliła, przyjmując, że Obwiniona miała możliwość składania wniosków w trakcie postępowania przed Rzecznikiem. Z możliwości tej jednak nie chciała skorzystać i nie przedstawiła na tę okoliczność żadnych dowodów. W rezultacie RKO przyjęła, że Obwiniona czyny te popełniła z winy nieumyślnej. W uzasadnieniu orzeczenia brakuje jednak wyjaśnienia, dlaczego Organ orzekający nie uznał dowodów zgłaszanych przez Obwinioną, a także czym się kierował przyjmując, że czyny przypisane Obwinionej zostały udowodnione. Nie do zaakceptowania jest stwierdzenie, że Obwiniona miała możliwość składania wniosków w trakcie postępowania przed Rzecznikiem. W ten sposób została naruszona podstawowa zasada postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to jest zasada prawa do obrony, sformułowana w przepisie art. 80 ustawy ondfp. Przewiduje ona, że organ prowadzący postępowanie obowiązany jest badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść jak i na niekorzyść Obwinionej. Elementem realizacji tej zasady jest między innymi wymóg ustalony przez przepis art. 89 ust. 1 ustawy ondfp, zobowiązujący organ prowadzący postępowanie do wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Oznacza to, że złożony przez Pełnomocnika Obwinionej wniosek dowodowy na okoliczność ustalenia istotnych dla toczącego się postępowania faktów, powinien być przyjęty przez Organ I instancji. Podkreślić jednak należy, że każdy zgłoszony wniosek dowodowy może być załatwiony dwójako. Komisja może go bowiem uwzględnić lub oddalić. Przesłanki oddalenia wniosku zostały wyczerpująco określone w przepisie art. 89 ust. 3 ustawy ondfp. W niniejszym postępowaniu proponowany przez Pełnomocnika Obwinionej wniosek miał umożliwić rozstrzygnięcie najważniejszej dla toczącego się postępowania kwestii, a mianowicie, czy protokoły z inwentaryzacji środków trwałych i wyposażenia oraz inwentaryzacji gotówki i czeków w kasie szkoły były sporządzane, czy też nie. Nie uwzględnienie takiego wniosku w świetle wskazanych powyżej zasad było niedopuszczalne. Nie została bowiem rozstrzygnięta kwestia, czy zarzucane Obwinionej czyny miały w ogóle miejsce oraz, czy czyny te zawierają znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Może to mieć istotny wpływ na ocenę stopnia winy Obwinionej.

Podobny sposób postępowania Komisja Orzekająca I instancji zaprezentowała także w odniesieniu do oceny drugiego zarzutu postawionego Obwinionej, to jest do sporządzania w latach 2003–2005 sprawozdań statystycznych niezgodnie z ewidencją księgową poprzez zawyżanie kwoty wydatków w paragrafach klasyfikacji budżetowej (4010, 4210, 4300, 4410) w stosunku do zapisów w księdze głównej, to jest niezgodnie z przepisem § 10 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (obowiązującym w czasie popełnienia czynów) oraz z przepisem § 9 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (obowiązującym w czasie orzekania), nakazujących, aby kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, czym naruszono art. 18 pkt.2 ustawy ondfp. Obwiniona także w tym zakresie nie przyznawała się do popełnienia zarzucanego jej czynu. W wyjaśnieniach wskazywała, że sprawozdania te sporządzała główna księgowa szkoły Małgorzata C. Następnie, jako zgodne z księgami rachunkowymi księgowa przekazywała je protokolarnie (od 1999 r. do 2005r.) skarbnikowi miasta K. Urząd gminy do tych sprawozdań nie tylko nie zgłaszał żadnych uwag, ale wręcz chwalił główną księgową za sposób ich sporządzania. Przeprowadzona przez Urząd Miasta K. w 2001 r. kontrola za 2000 r. i za I półrocze 2001 r. nie wykazała również nieprawidłowości. Wszczęte postępowanie karne wobec głównej księgowej szkoły Małgorzaty C. wykazało, że prowadziła ona podwójną księgowość (jak wynika z materiałów sprawy) i ukrywała przed sąw przełożoną istniejący stan faktyczny. Należy związku z tym postawić zasadnicze pytanie, czy w takiej sytuacji dyrektor szkoły miał możliwość porównania choćby treści sprawozdania ze stanem księgowym, jeśli ta księgowość była podwójna. Zagadnieniem tym nie zajęła się Komisja Orzekająca I instancji. Nie wzięła także pod uwagę faktu ewentualnych wyników toczącego się postępowanie karnego wobec księgowej Małgorzaty C. oraz ich odniesienia do sytuacji Obwinionej. Ustalenie tych faktów może mieć istotny wpływ na ocenę winy Obwinionej.

Konieczne będzie także szersze, niż ma to miejsce w zaskarżonym orzeczeniu oraz jego uzasadnieniu, rozważenie przesłanek uzasadniających przypisanie Obwinionej czynów nie odprowadzania deklarowanych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i fundusz pracy oraz zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w łącznej wysokości 28.447,15 zł, a tym samym spowodowanie uszczuplenia środków szkoły.

Z wyżej przytoczonych powodów GKO postanowiła uchylić zaskarżone orzeczenie w całości, uznając jednocześnie, że zebrany w sprawie materiał dowodowy jest po pierwsze, niekompletny, a po drugie, zebrany materiał dowodowy nie został prawidłowo oceniony. W rezultacie nie jest możliwe ustalenie, czy wszystkie czyny przypisane Obwinionej miały miejsce oraz czy zostały one, w szczególności w odniesieniu do dwóch pierwszych zarzutów, zawinione przez Obwinioną w jednakowym stopniu.

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy oprócz wyżej wskazanych istotnych naruszeń prawa Komisja Orzekająca I instancji powinna rozważyć, w szczególności jeżeli chodzi o zarzut nie przeprowadzania od 2001 r. inwentaryzacji środków trwałych i wyposażenia, czy zachodzą przesłanki przedawnienia karalności, o których mowa w przepisie art. 38 ustawy ondfp. Należałoby również rozważyć możliwość zawieszenia postępowania wobec Obwinionej do czasu zakończenia postępowania karnego w sto-

sunku do głównej księgowej o ile uzupełniony materiał dowodowy będzie uzasadniał taką potrzebę.

Z zaskarżonego orzeczenia należy ponadto wyeliminować błąd w powołanej podstawie prawnej w odniesieniu do dwóch pierwszych zarzutów. Mianowicie art. 18 ustawy ondfp podzielony jest na punkty, a nie na ustępy, jak to ujęto w rozstrzygnięciu oraz w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

O braku należytej staranności świadczy także obciążenie Obwinionej zbyt wysokimi kosztami postępowania. Zgodnie z przepisem art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, koszty te winny być ustalone nie w kwocie 214,56 zł, lecz w kwocie 205,99 zł., co stanowi 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, ogłoszonego Obwieszeniem Prezesa GUS z dnia 19 lutego 2007 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2006 r. i w drugim półroczu 2006 r. (M.P. Nr 14, poz. 146).

W tym stanie rzeczy Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

13.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 25 października 2007 r.
DF/GKO-4900-54/58/07/2452**

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

Przewodniczący:	Z-ca Przew. GKO:	Jan Pyrcak
Członkowie:	Członek GKO:	Wiesława Miemieć
	Członek GKO:	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (ref.)
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 25 października 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez radcę prawnego – Krzysztofa D., działającego w imieniu Obwinionego Macieja K. – Prezydenta Miasta S., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. z dnia 18 maja 2007 r., sygn. akt: KO.0022-104-1-46/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Macieja K. (cytat z sentencji orzeczenia): „za odpowiedzialnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na dopuszczeniu przez niego, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, do dokonania wydatków ze środków publicznych Miasta S. przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej spółka z o.o. w S. w dniach 20 i 21 grudnia 2005 r. (zapłata faktury VAT nr R05/16607 wystawionej przez Wodociągi S. sp. z o.o. oraz faktury VAT Nr 4490023342 wystawionej przez P. Spółkę Gazownictwa spółka z o.o.) w rozdz. 70001 – Zakłady gospodarki mieszkaniowej § 4260 – Zakup energii w łącznej kwocie 9.833,54 zł z przekroczeniem kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej, tj. za odpowiedzialnego popełnienia czynu określonego w art. 11 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Za przypisany Obwinionemu Maciejowi K. czyn, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 205,99 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. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy.

orzeka:

1. Uchyła orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dot. Obwinionego Macieja K. i umarza postępowanie w tym zakresie.

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 Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

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

W wyniku postępowania wyjaśniającego, przeprowadzonego przez Zastępcę Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G., w związku z zaawizowaniem Prezydenta Miasta S. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta, Rzecznik wystąpił do Regionalnej Komisji Orzekającej z wnioskiem o ukaranie Lecha Z., prezesa Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w S. – jednostki organizacyjnej realizującej plan wydatków gminy w tym dziale.

Naruszenie polegało na przekroczeniu w 2005r. planu wydatków w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70001 – Zakłady gospodarki mieszkaniowej, § 4260 – Zakup energii, o kwotę 9.833,54 zł,

W toku postępowania dowodowego Rzecznik rozszerzył wniosek o ukaranie, obejmując nim również Macieja K., Prezydenta Miasta S., oraz Irenę T., zastępcę dyrektora technicznego Przedsiębiorstwa.

Przedstawicielom Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Rzecznik zarzucił nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia (Lechowi Z.) lub bez upoważnienia (Irenie T.), tj. popełnienie czynów określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Maciejowi K. Rzecznik zarzucił popełnienie nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na dopuszczeniu przez niego, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, do dokonania wydatków ze środków publicznych Miasta S. przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej w S. z przekroczeniem kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej, tj. popełnienie czynu określonego w art. 11 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za powyższe czyny Rzecznik wniósł o wymierzenie każdemu z Obwinionych kary upomnienia (w trakcie postępowania dowodowego Rzecznik odstąpił od popierania wniosku w odniesieniu do Lecha Z.).

Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G., orzeczeniem z dnia 18 maja 2007r., uniewinniła Lecha Z. i Irenę T. od zarzucanych im czynów (uznawszy, że zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala na postawienie zarzutów przedstawicielom Spółki, gdyż działali oni w granicach swoich upoważnień i w zarzucanych im czynach nie było znamion czynu zabronionego), natomiast Macieja K. uznała odpowiedzialnym – wskutek niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej – za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dopuszczeniu przez niego, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych, do dokonania przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej spółka z o.o. w S., w dniach 20 i 21 grudnia 2005 r., wydatków ze środków publicznych Miasta S. w łącznej kwocie 9.833,54 zł z przekroczeniem kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki. Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust.2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w kwocie 205, 99 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja I instancji przedstawiła swoją ocenę zasadności zarzutu niewypełniania przez Obwinionego obowiązków w zakresie kontroli finansowej, dokonaną na podstawie analizy przepisów ustaw o samorządzie gminnym, o finansach publicznych, o gospodarce komunalnej oraz o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja stwierdziła, że przepisy te umożliwiają wprowadzić wykonywanie zadań użyteczności publicznej przez gminę za pośrednictwem utworzonych przez nią w tym celu jednostek organizacyjnych (w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego), natomiast nie przyzwalają na powierzenie realizacji budżetu miasta jednostce nie zaliczanej do sektora finansów publicznych, jaką jest PGM Sp. z o.o. w S.. Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, nakładająca obowiązek wykonania budżetu na wójta (prezydenta) i czyniąca go odpowiedzialnym za całą gospodarkę finansową gminy (miasta), jak i ustawa o finansach publicznych, wprowadzająca odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za całość gospodarki finansowej (z podkreśleniem wykonywania określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej), zobowiązują kierownika jednostki do nadzoru nad procesami dokonywania wydatków ze środków publicznych.

W ocenie Komisji, zaistniałe przekroczenie planu wydatków wynikało z niewypełnienia przez Prezydenta Miasta ustawowego obowiązku wstępnej kontroli celowości dokonywanych wydatków badania i porównania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie procesów dokonywania wydatków.

Obwiniony wyjaśniał, iż sprawował kontrolę poprzez analizę sprawozdań, zlecenie audytu wewnętrznego, kontrole Urzędu Miejskiego oraz instytucji zewnętrznych (NIK). Komisja nie uwzględniła tych wyjaśnień, gdyż wskazywane przez Obwinionego formy kontroli miały miejsce post factum, natomiast nie było mechanizmów, które umożliwiałyby kontrolowanie sytuacji finansowej przez Prezydenta Miasta w momencie dokonywania przez Zarządcę poszczególnych wydatków ze środków zgromadzonych na subkoncie Urzędu Miasta. Umowa z dnia 24 września 2001r. nie zabezpieczała dostatecznie interesu Miasta, a porzucenie na poczynieniu ustnych uzgodnień między Prezydentem a Spółką w sprawie rozliczeń za pośrednictwem tego

subkonta było „niefrasobliwością”. Przyjęty system rozliczeń doprowadził do utraty kontroli gminy nad wydatkowaniem środków publicznych.

Komisja uznała, że – w świetle art. 11 ust 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – odpowiedzialność za zaistniałą sytuację ponosi Prezydent Miasta, jako kierownik jednostki. Z tej odpowiedzialności nie zwalnia Prezydenta fakt powierzenia w grudniu 2005r. nadzoru nad działalnością PGM swojemu zastępcy, gdyż – w przypadku innej interpretacji – skuteczne powierzenie innemu pracownikowi obowiązków przypisanych kierownikowi jednostki wyłączało by odpowiedzialność kierownika i uniemożliwiało postawienie zarzutu z art. 11 ust. 2 ustawy innej osobie.

Określając rodzaj winy Obwinionego Komisja uznała, że Maciej K. działał z winy nieumyślnej, bowiem z dowodów zgromadzonych w sprawie nie wynika, że było jego zamiarem popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez niewypełnienie obowiązków w zakresie kontroli finansowej i w efekcie doprowadzenie do przekroczenia planu finansowego w jednostce, ani też, że z taką ewentualnością się godził. Jednakże popełnił naruszenie na skutek nie zachowania ostrożności w realizowaniu swoich obowiązków na zajmowanym stanowisku, mimo że możliwość popełnienia naruszenia mógł przewidzieć. Sądził, iż stworzony przed laty system dotyczący gospodarki mieszkaniowej jest dobry i działa bez zarzutu. W ocenie Komisji, Obwiniony nie miał świadomości, iż funkcjonujący od lat system gospodarki mieszkaniowej jest wadliwy.

Wymierzając za czyn popełniony przez Macieja K. karę upomnienia, Komisja kierowała się adekwatnością kary w stosunku do stopnia zawinienia Obwinionego oraz w stosunku do skutków i stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także przekonaniem, że wymierzona kara odniesie zamierzone przez ustawodawcę cele zapobiegawcze i wychowawcze względem Obwinionego, dając tym samym gwarancję przestrzegania przez niego dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

Odwołanie od omawianego orzeczenia wniósł obrońca Obwinionego, domagając się uniewinnienia Macieja K. i zarzucając orzeczeniu m.in.:

- sprzeczność ustaleń Komisji z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego (Odwołujący się nie zgadzał się z ustaleniem, że:
 - przekroczenie planowanych wydatków nastąpiło w Gminie Miejskiej S., a nie w Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszkaniowej,
 - zapłata należności określonych w fakturach nie była poprzedzona wstępną oceną celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków przez osoby zatwierdzające faktury do zapłaty,
 - umowa o zarządzanie nie zabezpieczała w sposób dostateczny interesu Miasta S.,
 - Spółki nie obowiązywały żadne limity w dokonywaniu wydatków ze środków publicznych Miasta S.),
- naruszenie prawa materialnego poprzez:
 - przyjęcie, że naruszenia określonego w art. 11 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może popełnić osoba dokonująca dyspozycji środkami publicznymi, wchodząca w skład organu wykonującego plan finansowy jednostki niezaliczanej do

sektora finansów publicznych, otrzymującej środki publiczne lub zarządzającej mieniem tych jednostek,

- niewłaściwe zastosowanie art. 11 ust. 2 ustawy w stosunku do Macieja K. w sytuacji, gdy brak jest związku przyczynowego pomiędzy zarzucanym Prezydentowi Miasta S. niewypełnieniem obowiązków w zakresie kontroli finansowej a przekroczeniem kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki.

W uzasadnieniu Odwołujący się podniósł, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż Spółki nie obowiązywały żadne limity w dokonywaniu wydatków. Z wyjaśnień Lecha Z., a także z dokumentów złożonych do akt sprawy wynika, że Zarządca był uprawniony do dokonywania wydatków do wysokości limitów określonych w planie finansowym. Limity te były, co do zasady, w spółce przestrzegane, a w razie zagrożenia przekroczenia kwoty wydatków Spółka przekazywała informację o konieczności ich podwyższenia poprzez dokonanie zmiany planu finansowego. Spółka realizowała obowiązki w zakresie wstępnej kontroli celowości dokonywania wydatków oraz badania i porównania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie procesów dokonywania wydatków ze środków publicznych, a nieznaczne przekroczenie kwoty wydatków w grudniu 2005 roku było spowodowane wzrostem cen dostarczanych mediów oraz skumulowaniem się terminów płatności znacznej ilości faktur w tym miesiącu.

W odwołaniu podkreśla się, że zarówno Obwiniony Lech Z. jak i Obwiniona Irena T. oświadczyli przed Komisją Orzekającą, że poczuwają się do winy za powstałe naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki nastąpiło – wg Odwołującego się – w Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w S., a nie w Gminie Miejskiej S., gdyż sporne faktury były wystawione na PGM i to Spółka była obowiązana przeprowadzić wstępną kontrolę tych dokumentów pod kątem celowości i legalności wydatków oraz dokonać zapłaty należności w nich określonych. Odwołujący się stwierdził, że gmina miała możliwość pełnej kontroli wykonywania zadań przez podległą sobie spółkę, niezależnie od braku szczegółowego zapisu w tym zakresie w zawartej umowie, gdyż wynika to z relacji zachodzących pomiędzy gminą, a w pełni od niej zależną, spółką komunalną. Spółka była kontrolowana zarówno w formie audytu jak i poprzez kontrole doraźne, a składane przez nią sprawozdania finansowe, w tym sprawozdania Rb-27 i Rb-28, były przedmiotem szczegółowej analizy dokonywanej przez upoważnionych pracowników Urzędu Miejskiego.

Odwołujący się podkreślił również brak związku przyczynowego pomiędzy dokonywaniem przez PGM wydatków na zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym, a sposobem wykonywania kontroli finansowej przez Prezydenta Miasta S. Stwierdził, że gdyby taki związek istniał, należałoby oczekiwać poważniejszych i bardziej licznych naruszeń dyscypliny finansów publicznych aniżeli nieznaczne (o 0,06%) przekroczenie wydatków w jednym z paragrafów w stosunku do planu finansowego w okresie 5 lat funkcjonowania umowy o zarządzanie. Tymczasem ujawniona nieprawidłowość nie miała charakteru systemowego a jej powstanie stanowiło zdarzenie incydentalne.

Główna Komisja Orzekająca, po przeanalizowaniu zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i rozpatrzeniu argumentów przedstawionych w odwołaniu, nie znalazła podstaw do uniewinnienia Obwinionego od przypisanego mu zarzutu.

GKO stwierdziła m.in., że w umowie o zarządzanie z dnia 24 września 2001r., stanowiącej podstawę wzajemnych rozliczeń pomiędzy Urzędem Miasta i Przedsiębiorstwem Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w S., nie określono w zasadzie żadnych mechanizmów kontroli, w tym procedur kontroli finansowej.

Jedynym zapisem, dotyczącym kontroli, jest zobowiązanie Zarządcy do „przekazywania Właścicielowi wszystkich informacji i dokumentów niezbędnych do kontroli realizacji niniejszej umowy” (§ 1 ust. 5), a jedyne zapisy dotyczące rozliczeń stanowią, że kwoty uzyskane z czynszów najmu i dzierżawy „będą uwzględniane w rozliczeniach pomiędzy Zarządcą i Właścicielem” (§ 4), oraz że „sposób przepływu środków finansowych pomiędzy Zarządcą i Właścicielem określa załącznik nr 2 do niniejszej umowy” (§ 8 ust. 4). Powołany załącznik to tabela zatytułowana „Rozliczenie finansowe* Wydatki na administrowanie zasobem, Dz. 700, rozdz. 70001, od dnia do dnia”, gdzie odnośnik ma treść „Wzór rozliczenia przepływu środków finansowych pomiędzy Spółką „PGM” a budżetem miasta – ustalenia Zarządu Miasta z dnia 17.02.2000r. Przepływy finansowe odbywają się poprzez otwarte subkonto budżetu miasta.”. Z kolei jedyne ograniczenia w wykonywaniu w imieniu Właściciela przejętych przez Zarządcę obowiązków dotyczą pełnomocnictw do dysponowania mieniem (§ 3).

GKO podzieliła pogląd Komisji Orzekającej I instancji, że zapisy umowy o zarządzanie nie zabezpieczały dostatecznie interesu Miasta. Umowa dawała Zarządcy dużą swobodę decydowania o wydatkowaniu środków publicznych Miasta, nie zawierała żadnych limitów kwotowych do dokonywania wydatków i nie określała procedur ostrożnościowych w tym zakresie.

Umowa nie została wprawdzie zawarta przez Obwinionego (Obwiniony podpisywał jedynie aneksy dotyczące wynagrodzenia Zarządcy), jednak była przez niego realizowana. Będąc – jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych – odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej gminy, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli finansowej, Obwiniony powinien był podjąć działania zmierzające do wprowadzenia do umowy m.in. niezbędnych mechanizmów i procedur kontroli finansowej.

To właśnie brak takich mechanizmów w umowie, a także w praktyce, spowodował, że postawienie Prezydentowi Miasta zarzutu dopuszczenia przez niego jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych – wskutek niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej – do dokonania ze środków publicznych gminy przez podległą jej spółkę wydatków przekraczających kwotę ustaloną w rocznym planie finansowym jednostki, było uzasadnione. Przepis art. 11 ust.2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych kwalifikuje taki czyn jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, popełnione przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

GKO przeanalizowała ww. przepis z punktu widzenia jednego z podstawowych argumentów podniesionych w odwołaniu, tj. twierdzenia, że przekroczenie planowanych wydatków nastąpiło nie w Gminie Miejskiej S., lecz w Przedsiębiorstwie Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w S. (sporne faktury były wystawione na PGM). Z dokumentacji sprawy wynika jednak, że Spółka bezpośrednio wykonywała budżet miasta w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdz. 70001 – Zakłady gospodarki mieszkaniowej: planowała i realizowała wydatki wykazywane w uchwale budżetowej miasta, dyspono-

wała środkami jego subkonta, sporządzała nawet sprawozdania budżetowe. Niezależnie od oceny prawidłowości takiego rozwiązania, GKO stwierdziła, że nie można zdjąć z Urzędu Miasta odpowiedzialności za wykonanie budżetu w tym dziale i rozdziale.

W konsekwencji nie można zgodzić się ze stanowiskiem Odwołującego się o braku związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zarzucanym Prezydentowi Miasta S. niewypełnieniem obowiązków w zakresie kontroli finansowej, a przekroczeniem kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki.

Pozostałe argumenty zawarte w odwołaniu bądź nie odnoszą się do Obwinionego (jak kwestia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osoby wchodzące w skład organu wykonującego plan finansowy jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych lub poczuwanie się do winy przez pozostałych Obwinionych) bądź nie dotyczą istoty przypisanego mu zarzutu (jak sposób realizowania przez Spółkę kontroli celowości dokonywania wydatków oraz badania i porównania stanu faktycznego ze stanem wymaganym lub nieznaczna kwota oraz obiektywne przyczyny przekroczenia wydatków w grudniu 2005r.).

Stwierdziwszy, że Komisja Orzekająca I instancji prawidłowo oceniła stan faktyczny i prawny w rozpatrywanej sprawie, GKO oceniła okoliczności popełnienia czynu przez Obwinionego. GKO w pełni podzieliła pogląd o nieumyślności naruszenia i zgodziła się, że Prezydent Miasta mógł być przekonany o poprawności funkcjonujących od kilku lat rozwiązań, zwłaszcza że wcześniej nie występowały żadne nieprawidłowości.

Przekroczenie planu finansowego w 2005r. nastąpiło na stosunkowo niewielką skalę (kwota 9.833,54 zł stanowiła 0,06% planowanych wydatków) i dotyczyło wydatków, których konieczność poniesienia nie budziła zastrzeżeń (należności za dostawę gazu oraz za dostawę wody i odprowadzenie ścieków).

Kierując się analogicznymi względami, jak przyjęte przez Komisję Orzekającą I instancji przy wymierzaniu najłagodniejszej kary, a także biorąc pod uwagę przesłanki określone w art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym przede wszystkim okoliczności naruszenia oraz brak uszczuplenia środków publicznych, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

14.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 29 października 2007 r.
DF/GKO-4900-47/51/07/1995**

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

Przewodnicząca:	Członek GKO:	Elżbieta Gnatowska (ref.)
Członkowie:	Przewodniczący GKO:	Cezary Kosikowski
	Członek GKO:	Władysław Budzeń
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 29 października 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry – odwołanie wniesione przez Jarosława S. – Burmistrza Miasta W., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt: DFP-RKO-530-3/12/07.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Jarosława S. (cytat z sentencji orzeczenia): „winnym, popełnionego nieumyślnie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że wykonując czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez Miasto W. w trybie przetargu nieograniczonego:

- na budowę krytej pływalni w W.,
 - na ułożenie nawierzchni z mieszanek mineralno bitumicznych na ulicach miejskich,
 - na adaptację pomieszczeń po byłym banku,
- nie złożył pisemnych oświadczeń o istnieniu okoliczności wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, skutkujących wyłączeniem z postępowania, wymaganych zgodnie z art. 17 ust. 2 tej ustawy”.

Za przypisane Obwinionemu Jarosławowi S. czyny, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 205,99 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. 24 ust. 1 ustawy,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,

orzeka:

1. Uchyła orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości.

2. Uznaje Obwinionego Jarosława S. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. :

1) naruszenia określonego obecnie w art. 17 ust 4 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w chwili popełnienia czynu w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), – poprzez to, że:

- wykonując czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym przez Miasto W. w trybie przetargu nieograniczonego na budowę krytej pływalni w W. o wartości 5.488.210 zł netto, działając nieumyślnie, wbrew wymogom art. 17 ust. 2 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177), od chwili wszczęcia postępowania aż do dnia zawarcia umowy, tj. do 01.03.2005 r. nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem go z tego postępowania, naruszając przez to zasadę bezstronności, określoną w art. 7 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych,

oraz

2) naruszenia określonego w art. 17 ust. 4 ustawy z 17.12.2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – poprzez to, że:

- a) wykonując czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonym przez Miasto W. w trybie przetargu nieograniczonego na ułożenie nawierzchni z mieszanek mineralno bitumicznych na ulicach miejskich o wartości 402.092,27 zł netto, wbrew wymogom art. 17 ust. 2 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych, działając nieumyślnie, od chwili wszczęcia postępowania aż do dnia zawarcia umowy, tj. do 28.07.2005 r. nie złożył pisemnego oświadczenia o braku bądź istnieniu przesłanek skutkujących wyłączeniem go z tego postępowania,
- b) wykonując czynności w postępowaniu prowadzonym przez Miasto W. w trybie przetargu nieograniczonego na adaptację pomieszczeń po byłym banku o wartości 179.808,62 zł netto, wbrew wymogom przepisu art. 17 ust. 2 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych, działając nieumyślnie, od chwili wszczęcia postępowania aż do dnia zawarcia umowy, tj. do 09.09.2005 r. nie złożył pisemnego oświadczenia o braku bądź istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem go z tego postępowania.

3. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstępuje od wymierzenia kary Obwinionemu Jarosławowi S.

4. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy obciąża Obwinionego Jarosława S. obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 205,99 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 Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO) w B. skierował w dniu 30.03.2007 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w B. wniosek o ukaranie Jarosława S., Burmistrza Miasta W., zarzucając mu to, że (cyt.):

„I. wykonując czynności w postępowaniu prowadzonym przez Miasto W. w trybie przetargu nieograniczonego na budowę krytej pływalni w W. o wartości 5.488.210 zł netto, działając nieumyślnie, wbrew wymogom art. 17 ust. 2 ustawy z 29.01.2004 r. prawo zamówień publicznych (...) nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania i udzielił w dniu 01.03.2005 r. zamówienia w tym zakresie (...) z naruszeniem zasady bezstronności i obiektywizmu tj. czyn z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych (...), a obecnie czyn z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)

II. wykonując czynności w postępowaniu prowadzonym przez Miasto W. w trybie przetargu nieograniczonego na ułożenie nawierzchni z mieszanek mineralno bitumicznych na ulicach miejskich o wartości 402.092,27 zł. netto, wbrew wymogom art. 17 ust. 2 ustawy z 29.01.2004 r. prawo zamówień publicznych, działając nieumyślnie, nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z tego postępowania, zakończonego zawarciem przez niego umowy z 28.07.2005 r. (...), tj. czyn z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

III. wykonując czynności w postępowaniu prowadzonym przez Miasto W. w trybie przetargu nieograniczonego na adaptację pomieszczeń po byłym banku o wartości 179.808,62 zł. netto, wbrew wymogom przepisu art. 17 ust. 2 ustawy z 29.01.2004 r. prawo zamówień publicznych, działając nieumyślnie, nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z tego postępowania, zakończonego zawarciem przez niego umowy w dniu 09.09.2005 r. (...), tj. czyn z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”

Jednocześnie Rzecznik I instancji wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

Zarzucane Obwinionemu naruszenia zostały ujawnione w wyniku kontroli skarbowej przeprowadzonej w mieście W. przez Urząd Kontroli Skarbowej w B. Burmistrz Miasta tj. Obwiniony Jarosław S. we wszystkich trzech postępowaniach zatwierdzał ich wyniki (w pierwszym – dnia 03.02.2005 r., w drugim – dnia 18.07.2005 r., w trzecim – dnia 01.09.2005 r.), a następnie zawarł umowy z wyłonionymi wykonawcami.

Do wniosku o ukaranie – poza dokumentacją kontroli i dokumentacją przedmiotowych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – załączone zostały:

- pisemne wyjaśnienia Obwinionego, w których tłumaczy on niezłożenie wymaganych oświadczeń pomyłką;
- pisemne oświadczenie kierownika Referatu Mienia Komunalnego Inwestycji, Remontów oraz Rolnictwa Urzędu Miasta W., który wyjaśnił, że w przedmiotowych postępowaniach, z powodu dużego nawału pracy, oświadczenia przez pomyłkę nie zostały przygotowane i przedłożone do podpisu burmistrza,

- zaświadczenie z Urzędu Miasta, z którego wynika, iż p. Jarosław S. pełni funkcję Burmistrza Miasta W. nieprzerwanie od listopada 1998 r.
- pozytywna opinia o pracy burmistrza Jarosława S., wystawiona przez Przewodniczącego Rady Miasta W.

Orzeczeniem z dnia 26 kwietnia 2007 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w B. uznała Obwinionego Jarosława S. (cyt.) „winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że wykonując czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez Miasto W. w trybie przetargu nieograniczonego:

- na budowę krytej pływalni w W.,
 - na ułożenie nawierzchni z mieszanek mineralno bitumicznych na ulicach miejskich,
 - na adaptację pomieszczeń po byłym banku,
- nie złożył pisemnych oświadczeń o istnieniu okoliczności wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, skutkujących wyłączeniem z postępowania, wymaganych zgodnie z art. 17 ust. 2 tej ustawy” i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 33 oraz art. 37 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyła mu karę upomnienia.

Uzasadniając orzeczenie Komisja Orzekająca I instancji podkreśliła następujące okoliczności:

- W trzech postępowaniach, w których Obwiniony wykonywał czynności, nie dopełnił on obowiązku określonego art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych.
- Obwiniony złożył oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp dopiero 14 grudnia 2006 r. tj. w wyniku przeprowadzonej kontroli przez UKS. Oświadczenia te nie wywołują skutków prawnych, gdyż złożone zostały po udzieleniu zamówienia publicznego.
- Przepis art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustanawia samoistną przesłankę odpowiedzialności. Przed wejściem w życie tej ustawy, niezłożenie oświadczenia stanowiło naruszenie określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych poprzez naruszenie zasady bezstronności i obiektywizmu określonej w art. 7 ust. 2 Prawa zamówień publicznych (co w przedmiotowej sprawie dotyczy postępowania na budowę krytej pływalni).
- Niedopatrzenie pracownika i duża ilość realizowanych spraw nie zwalniają z odpowiedzialności osoby występującej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w imieniu zamawiającego.

Komisja Orzekająca I instancji przychyliła się do stanowiska rzecznika dyscypliny finansów publicznych w kwestii nieumyślności działania Obwinionego, jak również do jego wniosku o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia. Jak stwierdziła komisja (cyt.): „orzekając karę wzięła (...) pod uwagę nieumyślność działania, dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz pozytywną opinię Przewodniczącego Rady Miasta W. o sposobie wywiązywania się przez obwinionego z obowiązków służbowych”.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej I Instancji odwołanie wniósł Obwiniony Jarosław S., domagając się uchylenia tego orzeczenia. Obwiniony wyraził zaskoczenie faktem ukarania go za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podkreślając swoje zaangażowanie i wkład pracy na rzecz rozwoju Miasta W. Nie zgodził się z argumentem, że złożone przez niego po terminie oświadczenia nie wywołują żadnych skutków prawnych. Oświadczenia te potwierdzają, że Obwiniony nie pozostawał w takim stosunku z oferentami, który powodowałby wykluczenie go z postępowania na podstawie Prawa zamówień publicznych. W ocenie Obwinionego, w jego przypadku (cyt.) ”cały ciąg zdarzeń należałoby uznać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tylko wtedy gdy miałyby to wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a jak wykazała przeprowadzona przez UKS kontrola nie miało to żadnego wpływu”. W opinii Obwinionego nie powinien on odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a jeśli już, to biorąc pod uwagę jego wyróżnienia w pracy, mogło być wobec niego zastosowane odstąpienie od wymierzenia kary.

Główna Komisja Orzekająca rozważyła, co następuje.

W omawianej sprawie zgromadzono kompletny tj. nie wymagający uzupełnienia oraz spójny materiał dowodowy. Niesporne są też ustalenia dotyczące okoliczności faktycznych sprawy.

Jak wynika ze skompletowanych akt, w trzech postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych w 2005 roku, Obwiniony wykonywał czynności kierownika zamawiającego, nie złożyłwszy uprzednio oświadczeń określonych w art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Oświadczenia wymagane tym przepisem złożył dopiero w wyniku kontroli UKS w B., która miała miejsce w okresie październik-listopad 2006 r.

Postępowania, w toku których Obwiniony nie złożył oświadczeń to:

- przetarg nieograniczony na budowę krytej pływalni w W. o wartości 5.488.210 zł netto – gdzie Obwiniony zatwierdził postępowanie w dniu 03.02.2005r. i udzielił zamówienia w dniu 01.03.2005 r.
- przetarg nieograniczony na ułożenie nawierzchni z mieszanek mineralno bitumicznych na ulicach miejskich o wartości 402.092,27 zł. netto – gdzie Obwiniony zatwierdził postępowanie w dniu 18.07.2005 r i udzielił zamówienia w dniu 28.07.2005 r.
- przetarg nieograniczony na adaptację pomieszczeń po byłym banku o wartości 179.808,62 zł. netto, – gdzie Obwiniony zatwierdził postępowanie w dniu 01.09.2005 r. i udzielił zamówienia w dniu 09.09.2005 r.

W omawianej sprawie – na skutek argumentów podniesionych przez Obwinionego – istotę problemu stanowi rozstrzygnięcie kilku zagadnień prawnych, tj:

- 1) czy i na jakiej podstawie nie złożenie oświadczeń określonych w art. 17 ust. 2 Pzp może być uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, także z uwzględnieniem zmian prawnych, które nastąpiły (w odniesieniu do pierwszego z opisanych czynów) pomiędzy popełnieniem czynu a datą orzekania;
- 2) w jakim momencie powstaje obowiązek złożenia oświadczeń określonych w art. 17 ust. 2 Pzp, w kontekście przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz czy może nastąpić konwalidacja działania zama-

wiającego poprzez późniejsze (tj. po zakończeniu postępowania) złożenie tych oświadczeń;

Ad 1) W ocenie Głównej Komisji Orzekającej zaniechanie polegające na niedopełnieniu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego obowiązku określonego w art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych stanowi, w obowiązującym stanie prawnym, naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie przesłanki określonej w art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jest to samodzielna przesłanka, którą stosuje się wprost. Nie jest zasadny argument Obwinionego, że komisja orzekająca powinna wykazać w tym przypadku wpływ naruszenia na wynik postępowania o dzielenie zamówienia publicznego, bowiem przesłanki odpowiedzialności określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 (zgodnie z tym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania) oraz art. 17 ust. 4 są od siebie niezależne i każda z nich stanowi odrębną podstawę orzekania.

W odniesieniu do pierwszego z opisanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, tj. przetargu nieograniczonego na budowę krytej pływalni w W. o wartości 5.488.210 zł netto – gdzie Obwiniony zatwierdził postępowanie w dniu 03.02.2005 r. i udzielił zamówienia w dniu 01.03.2005 r. – analiza przepisów jest nieco bardziej skomplikowana, bowiem w czasie popełnienia czynu nie obowiązywała jeszcze ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2005 roku. Należy więc ustalić, czy popełnione przez Obwinionego naruszenie ustawy prawo zamówień publicznych naruszało dyscyplinę finansów publicznych w sposób określony przez obowiązującą wówczas ustawę o finansach publicznych, a dokładnie art. 138 ust. 1 pkt 12 tej ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego. Zasadą taką, do której m.in. odwołuje się art. 138 ust. 1 pkt 12 był (w czasie popełnienia czynu) i jest nadal wymóg, by czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonywały osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm (art. 7 ust. 2 Pzp).

W ocenie GKO, w zapadłym orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji słusznie przyjęto, że w obowiązującym do dnia 30 czerwca 2005 r. stanie prawnym, nie złożenie oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp także stanowiło czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podstawowym instrumentem zapewnienia bezstronności osób występujących po stronie zamawiającego jest zweryfikowanie, czy nie podlegają one wyłączeniu z postępowania na podstawie art. 17 ust. 1 Pzp. Weryfikacja taka odbywa się na podstawie złożonych oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp. Tak więc niezłożenie oświadczenia wprost narusza zasadę, określoną w art. 7 ust. 2 Pzp, bowiem osoba, która nie dopełnia omawianego obowiązku, już z samego tego powodu nie daje oferentom gwarancji (zapewnienia) bezstronności.

Ad 2) Obwiniony Jarosław S., skarżąc orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji, wyraził też pogląd, że dopełnił obowiązku określonego w art. 17 ust. 2 Pzp, bowiem złożył stosowne oświadczenie na skutek ustaleń, jakich dokonała kontrola UKS, a w żadnym z trzech postępowań nie zachodziły okoliczności określone w art. 17 ust. 1 Pzp, które nakładałyby na niego obowiązek wyłączenia się z udziału w tych postę-

powaniach. Obwiniony przyjął zatem, że w kwestii składania oświadczeń możliwa jest swoistego rodzaju konwalidacja, tj. naprawienie popełnionego błędu formalnego, bowiem decydujące znaczenie ma nie termin złożenia oświadczenia lecz fakt, że nie podlegało się wyłączeniu z postępowania.

W ocenie GKO, taki pogląd Obwinionego nie znajduje uzasadnienia w świetle analizy uregowań prawnych.

Jak stanowi art. 17 ust. 2 Pzp, osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności powodujących ich wyłączenie z tego postępowania. Wprawdzie (w czym zgodni są komentatorzy) ustawa nie precyzuje dokładnego momentu, w którym takie oświadczenia winny być złożone, to jednak nie ulega wątpliwości, że chodzi o okres prowadzenia postępowania, nie zaś okres po jego zakończeniu. Oświadczenia – jak było omówione wyżej – są instrumentem realizacji zasady określonej w art. 7 ust. 2 Pzp i podstawą oceny dot. zaistnienia bądź nie zaistnienia okoliczności wymienionych w art. 17 ust. 1 Pzp. Są one zatem podstawą wykonywania innych czynności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz elementem prowadzonej dokumentacji tego postępowania. Niezależnie od powyższego nie można powoływać się na skuteczne usunięcie uchybienia – jak to czyni Obwiniony – jeśli dokonanie „zaległej” czynności nastąpiło w wyniku ustaleń kontroli przeprowadzonej przez UKS.

Konkludując, w ocenie GKO, Obwiniony Jarosław S. swoimi czynami (które szczegółowo i poprawnie opisane zostały we wniosku o ukaranie, złożonym przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy RIO w B.) naruszył dyscyplinę finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca podziela pogląd Komisji orzekającej I instancji, iż do naruszenia tego doszło z winy nieumyślnej, na co wskazuje materiał dowodowy, zwłaszcza wyjaśnienia Obwinionego i pisemne oświadczenie p. Jerzego D., pracownika UM W.

GKO uchyliła jednak orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji, kierując się następującymi względami:

1) Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie czyni zadość wszystkim wymaganiom formalnym, określonym w art. 135 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem nie zawiera poprawnego:

- określenia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia oraz naruszonego przepisu prawa;
- określenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisanego Obwinionemu, z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, wskazaniem naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy, pod który naruszenie to podpada;

Te wady musiała usunąć Główna Komisja Orzekająca rozpatrując sprawę w II instancji.

2) Ponadto po wnikliwej ocenie materiału dowodowego GKO uznała, iż istnieją podstawy do uwzględnienia odwołania Obwinionego w zakresie orzeczenia o karze. Obwiniony – na wypadek uznania go winnym popełnienia zarzucanych mu czynów – wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary. Jest to możliwe na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie

nie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

W ocenie GKO, zarówno charakter naruszenia dyscypliny finansów publicznych jak i warunki osobiste Obwinionego, przemawiają za uwzględnieniem jego wniosku dotyczącego odstąpienia od wymierzenia kary.

Uchybienie przepisom ustawy – Prawo zamówień publicznych – choć stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych – miało charakter niezamierzonej, formalnej pomyłki. Stopień szkodliwości czynu – w tym konkretnym przypadku – nie był znaczny. Niezłożenie wymaganych oświadczeń przez Obwinionego nie było poddyktowane zamiarem ukrycia przez niego okoliczności wymienionych w art. 17 ust. 1 Pzp (istnienia takowych kontrola UKS nie stwierdziła) lecz było skutkiem nieprzedłożenia Burmistrzowi Miasta stosownych formularzy przez pracowników Urzędu Miasta (patrz oświadczenie p. Jerzego D. z dnia 20.03.2007 r.). Nie jest to okoliczność wyłączająca odpowiedzialność, ale może wpływać na ocenę stopnia zawinienia i orzeczenie w zakresie kary. Podkreślić trzeba, że pan Jarosław S. jako Burmistrz Miasta W. cieszy się zaufaniem społecznym, co potwierdza fakt pełnienia przez niego tej funkcji nieprzerwanie od listopada 1998 r. (także po wygraniu wyborów bezpośrednich). Jego pracę – wywiązywanie się z obowiązków służbowych oraz zaangażowanie na rzecz miasta – wysoko ocenił Przewodniczący Rady Miasta.

Mając wszystkie powyższe argumenty na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

15.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 22 listopada 2007 r.
DF/GKO-4900-62/66/07/2769**

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

Przewodnicząca:	Członek GKO:	Zdzisława Wasążnik
Członkowie:	Członek GKO:	Maria Karlikowska (spr.)
	Członek GKO:	Eugeniusz Ruśkowski
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 22 listopada 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry – odwołanie wniesione przez Panią Sabinę D. – główną księgową Sądu Rejonowego w Ż., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 29 czerwca 2007 r., sygn. akt: Ds.35/2007.

Zaskarżonym orzeczeniem Resortowa Komisja Orzekająca uznała Sabinę D. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez wykazanie w 2005 roku (cyt.) „danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w ten sposób, że w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za 2005 r. wykazała jako wydatki wykonane kwoty w łącznej wysokości 8.901,88 zł, z tytułu wynagrodzenia za obronę z urzędu, podczas gdy faktycznie były to zobowiązania – wydatkowanie tej kwoty z konta sum depozytowych nastąpiło w styczniu i w lutym 2006 r.”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionej oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 205,99 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.) – zważając dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy,

orzeka:

uchyla w całości zaskarżone orzeczenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Resortowa Komisja Orzekająca orzeczeniem z dnia 29 czerwca 2007 r. (sygn. akt Ds. 35/2007) uznała Sabinę D. – główną księgową Sądu Rejonowego w Ż. winną nieumyślnego naruszenia w 2005 r. dyscypliny finansów publicznych poprzez popełnienie czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. wykazanie w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za 2005 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i odstąpiła od wymierzenia jej kary.

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Sądzie Rejonowym w Ż. złożył Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych Prezes Sądu Apelacyjnego w P. (pismem z dnia 3 kwietnia 2007 r.) po przeprowadzeniu w dniach od 13 do 29 marca 2007 r. w Sądzie Rejonowym w Ż. kontroli problemowej, m. in. w zakresie sprawozdawczości budżetowej. Postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia przez Sabinę D. dyscypliny finansów publicznych zostało wszczęte w dniu 19 kwietnia 2007 r. We wniosku o ukaranie z dnia 8 maja 2007 r. Rzecznik zarzucił Obwinionej nieumyślne popełnienie w 2005 r. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ten sposób, że w sprawozdaniu budżetowym Rb-28 za 2005 r. wykazała jako wydatki wykonane kwoty w łącznej wysokości 8901,88 zł z tytułu wynagrodzenia za obronę z urzędu, podczas gdy faktycznie były to zobowiązania, gdyż wydatkowanie tych kwot z konta sum depozytowych nastąpiło w styczniu i w lutym 2006 r. Za popełnienie powyższego czynu Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych zażądał ukarania Obwinionej karą upomnienia.

Resortowa Komisja Orzekająca po przeprowadzeniu w dniu 29 czerwca 2007 r. rozprawy, bez udziału Obwinionej ustaliła, że:

- Obwiniona pełni funkcję głównej księgowej w Sądzie od 2001 r.,
- w dniu 4 czerwca 2004 r. zostały jej powierzone, przez Prezesa Sądu, obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz dokonywania wstępnej kontroli dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, które przyjęła,
- w dniu 29 grudnia 2005 r. z rachunku wydatków budżetowych przesłana została na rachunek sum depozytowych Sądu kwota 8901,88 zł stanowiąca sumę wynagrodzeń adwokatów ustanowionych obrońców z urzędu, ustalonych orzeczeniami Sądu. Zarządzenia Sądu dotyczące wypłaty tych wynagrodzeń wpłynęły do księgowości Sądu w dniach od 14-29 grudnia 2005 r. Faktury VAT wystawiane przez adwokatów, niezbędne do wypłaty im należności, wystawione zostały i wpłynęły do księgowości: 22.XII – jedna, 29.XII – dwie, 3.I. 2006 r. – jedna, 16.I.2006 r. – trzy, 27.I.2006 r.– dwie i 30.I.2006 r.– jedna. Wypłata wynagrodzeń z konta sum depozytowych nastąpiła w styczniu (16 stycznia) i w lutym (3 lutego) 2006 r.

Obwiniona wyjaśniła w postępowaniu wyjaśniającym (pismem z dnia 27 kwietnia 2007 r.), że zgodnie z pismem Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 października 2005 r., podstawą do zapłaty wynagrodzenia obrońcy z urzędu jest prawomocne orzeczenie sądu. Wynagrodzenie to nie może być jednak wypłacone bez wystawienia przez obrońcę faktury VAT, co wynika z przepisów podatkowych. Ponieważ Sąd

dysponował odpowiednimi kwotami na wypłatę orzeczonych wynagrodzeń, lecz nie mógł ich wypłacić wobec braku faktur, Obwiniona postanowiła przelać te kwoty na konto sum depozytowych, aby uniknąć zobowiązań na koniec roku oraz zarzutu niewykonania zobowiązań wymagalnych, co też mogło, jej zdaniem, stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kierując się przepisami Kodeksu cywilnego (art. 467), uznała założenie zasądzonych wynagrodzeń, które nie mogły być wypłacone z przyczyn formalnych, za rozwiązanie właściwe. Przyjęła też, na podstawie art. 470 Kodeksu cywilnego, że złożenie do depozytu sądowego ma takie same skutki, jak spełnienie świadczenia, tj. w omawianym przypadku, że przelanie na konto sum depozytowych jest jednoznaczne z dokonaniem wydatku, a co za tym idzie, że nie są to już zobowiązania jednostki.

Resortowa Komisja Orzekająca uznała jednak, że kwota wynagrodzeń obrońców z urzędu, przelana na konto sum depozytowych, nie wypłacona do końca roku, powinna być wykazana na koniec roku jako zobowiązania Sądu z nierozliczonych należności. Tymczasem w sprawozdawczości Sądu za 2005 r. nie wykazano wynikających z ewidencji księgowej zobowiązań, przekazując kwoty należności adwokatów na konto sum depozytowych. Wobec tego Resortowa Komisja Orzekająca stwierdziła, że Sabina D. nieumyślnie naruszyła dyscyplinę finansów publicznych (naruszyła art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) i w oparciu o przepis art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odstąpiła od wymierzenia jej kary. Wydając orzeczenie, Resortowa Komisja Orzekająca, uwzględniła, że Obwiniona jest długoletnim pracownikiem resortu i nie była dotąd karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także to, że w księgowości Sądu Rejonowego w Ż. zatrudnione są tylko trzy osoby, co jest zdaniem kontrolujących z Sądu Apelacyjnego, niewystarczające. Resortowa Komisja Orzekająca wzięła też pod uwagę zmianę przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, która miała miejsce w dniu 21 czerwca 2005 r. i spowodowała trudności w wypłacie wynagrodzeń obrońcom z urzędu oraz trudności w interpretacji przepisów określających zasady realizacji prawomocnych orzeczeń sądów dotyczących należności, w przypadku gdy kontrahent (adwokat) winien wystawić fakturę VAT.

Od powyższego orzeczenia odwołała się Sabina D. wnosząc o uniewinnienie (pisem z dnia 26 lipca 2007 r.).

Odwołująca się podtrzymała swoje wcześniejsze wyjaśnienia, tłumacząc dodatkowo dlaczego nie wypłaciła należności w 2005 r. adwokatom, którzy złożyli fakturę VAT w dniu 29 grudnia tego roku (należności były już przebrane na konto sum depozytowych, a koniec roku to okres kiedy banki mają ograniczony czas przyjmowania przelewów, więc dopełnienie wszystkich formalności i wypłata wynagrodzenia do 31 grudnia nie były możliwe) oraz adwokatowi, który złożył fakturę w dniu 22 grudnia (wyrok w tej sprawie wpłynął do księgowości w dniu 29 grudnia).

Nawiązując do uzasadnienia orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej, w którym stwierdzono, że na powstałą w Sądzie Rejonowym w Ż. sytuację miał wpływ, m.in. brak precyzyjnie określonych, jednolitych zasad realizacji w sądach prawomocnych orzeczeń dotyczących należności, w przypadku, gdy kontrahent winien wystawić fakturę VAT, Obwiniona podkreśliła, że nie powinna być karana za nieprecyzyjne przepisy.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że zaskarżone orzeczenie jest wadliwe pod względem merytorycznym. Nie spełnia też wymogów, określonych w art. 137 ust.

2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uzasadnienie tego orzeczenia. Z uzasadnienia orzeczenia nie wynika, na jakich dowodach oparła się Resortowa Komisja Orzekająca uznając, że zarzucony czyn został popełniony, że popełniła go główna księgowa Sądu i można jej za to naruszenie przypisać odpowiedzialność. Podstawy do rozstrzygnięcia sprawy nie dają też zgromadzone w aktach dowody, gdyż albo nie dotyczą one przedmiotowej sprawy (brak sprawozdania Rb-28 za 2005 r. oraz wypisów z ksiąg rachunkowych Sądu za 2005 r.) albo przy braku innych dowodów, powinny stanowić podstawę uniewinnienia Obwinionej (zakres jej obowiązków). Z uzasadnienia orzeczenia nie wynika też, dlaczego Resortowa Komisja Orzekająca uznała winę Obwinionej i przypisała jej nieumyślne działanie. Zdziwienie budzi też określony w orzeczeniu czas popełnienia naruszenia. Jeśli czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegał na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym za 2005 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, to nie mógł on zostać popełniony w 2005 r. Sprawozdanie budżetowe roczne sporządza się po zakończeniu roku budżetowego, a ten jest tożsamy z rokiem kalendarzowym. Jeśli więc sprawozdanie dotyczyło roku 2005, to musiało zostać sporządzone w roku 2006, a dokładną datą popełnienia czynu jest data jego podpisania.

Resortowa Komisja Orzekająca nie udowodniła przy tym, że czyn określony w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, został popełniony w Sądzie w Ż. I nie można się temu dziwić, gdyż w postępowaniu w I instancji nie zgromadzono żadnych dowodów, które mogłyby go choćby uprawdopodobnić. Zarzucony Obwinionej czyn polega na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych innych niż wynikające z ksiąg rachunkowych. Fakt zgodności lub niezgodności tych danych można ustalić tylko przez porównanie sprawozdania z księgami. Resortowa Komisja Orzekająca nie mogła zatem stwierdzić, że czyn popełniono, nie mając sprawozdania Rb-28 Sądu za 2005 r., ani ksiąg rachunkowych za 2005 r. Jest w aktach sprawy sprawozdanie Rb-28 za rok 2006 i za luty 2007 r. Jest protokół z kontroli w Sądzie w Ż., z którego wynika, że kontrola dotyczyła sprawozdań za 2006 r. i za luty 2007 r. Nie są to jednak dowody na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku ze sporządzeniem sprawozdania budżetowego za 2005 r.

A przy tym danych wynikających ze sprawozdań budżetowych nie ma z czym porównać, bo brakuje wypisów z ksiąg rachunkowych.

Nie ma też w aktach sprawy dowodu na to, że można przypisać głównej księgowej odpowiedzialność za zarzucany jej czyn. Wręcz przeciwnie, z zakresu obowiązków Obwinionej, przyjętego przez nią w dniu 4 czerwca 2004 r. wynika, że nie powierzono jej obowiązków dotyczących sporządzania sprawozdań budżetowych, a tym samym, nie ponosi ona odpowiedzialności za ich prawidłowe i rzetelne sporządzanie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki (całą) ponosi jej kierownik (art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 4 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Także kierownik jednostki jest zobowiązany do sporządzania sprawozdań budżetowych (§ 6 ust. 1 pkt 1 i §9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. Nr 170, poz. 1426 oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.). Kierownikiem jednostki, jaką jest sąd rejonowy (organem kierującym gospodarką finansową w sądach rejonowych) jest

prezes sądu albo jego kierownik finansowy, jeżeli zostanie takie stanowisko utworzone (art. 179 § 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Główny księgowy jest tylko pracownikiem jednostki i jako taki może ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tylko wtedy, gdy powierzone mu zostaną określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki (art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 4 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Nie można natomiast przypisać głównemu księgowemu odpowiedzialności, za naruszenie jego ustawowych, określonych w art. 45 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, obowiązków, gdyż ich naruszenie nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zgromadzone w sprawie dowody nie dają zatem podstawy do przypisania Sabinie D. odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przy tym nie pozwalają one na jednoznaczne stwierdzenie, czy powinna ona zostać uniewinniona, a jeśli tak to z jakiej przyczyny: czy dlatego, że zarzucanego czynu nie popełniono, czy dlatego, że brak w zarzuconym czynie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czy też dlatego, że to nie Obwiniona popełniła naruszenie.

Z tego względu GKO orzekła więc, jak w sentencji.

Rozpatrując sprawę ponownie Resortowa Komisja Orzekająca powinna uzupełnić dowody i przeprowadzić postępowanie dowodowe zgodnie z obowiązującymi przepisami, uwzględniając w szczególności przepisy art. 89 ust. 1 i art. 80 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Winna też ograniczyć rozpatrywanie sprawy do zarzucanego Obwinionej naruszenia. Przedmiotem zarzutu była bowiem niezgodność danych ujętych w sprawozdaniu Rb-28 za 2005 r. z zapisami ksiąg rachunkowych za ten okres, co oznacza, że przedmiotem analizy winny być dane zawarte w sprawozdaniu i w księgach.

Nie było natomiast przedmiotem zarzutu nieuprawnione przełanie środków na wynagrodzenia obrońców z urzędu na rachunek sum depozytowych sądu. Przy tym uwzględnić trzeba, że przełanie środków z rachunku bieżącego jednostki budżetowej na rachunek sum depozytowych oznacza dokonanie wydatku. Wydatkiem budżetowym jest bowiem każda kwota pobrana z rachunku bieżącego jednostki budżetowej niezależnie od jej przeznaczenia. Wyjątek od tej zasady stanowi jedynie przekazanie środków dysponentom niższego stopnia. Zatem, zgodność zapisów dotyczących tego przelewu w księgach z wykazanymi w sprawozdaniu wydatkami oznaczać będzie, że zarzucanego czynu nie popełniono. Jeśli jednak okaże się, że zarzucony czyn miał miejsce należy ustalić kto go popełnił, tj. kto podpisał sprawozdanie w imieniu kierownika jednostki. Przy tym zauważyć wypada, że podpis głównego księgowego na sprawozdaniu obok podpisu kierownika jednostki oznacza tylko, że główny księgowy sporządził projekt tego sprawozdania lub dokonał jego wstępnej kontroli. Obwinionej będzie więc można przypisać odpowiedzialność za zarzucony jej czyn, jeśli zostanie udowodnione, że to ona podpisała sprawozdanie Rb-28 za 2005 r. w imieniu kierownika jednostki, mając do tego jego upoważnienie. Upoważnienie to może wynikać z regulaminu jednostki, z zakresu obowiązków Obwinionej albo może być to jednorazowe upoważnienie (imiennie i na piśmie).

Raz jeszcze podkreślić jednak trzeba, że z zawartego w aktach sprawy zakresu obowiązków Obwinionej, przyjętego przez nią w dniu 4 czerwca 2004 r., nie wynika,

by powierzono jej obowiązki w zakresie sprawozdawczości budżetowej. Prowadzenie rachunkowości sądu tego obowiązku nie obejmuje. Obejmuje jedynie obowiązek sporządzania sprawozdań finansowych, a te nie są tożsame ze sprawozdaniami budżetowymi. Należy więc ustalić, w jakim charakterze Obwiniona podpisała sprawozdanie Rb-28 za 2005 r. Jeśli okaże się, że podpisała je w imieniu kierownika jednostki, mając do tego upoważnienie, należy jeszcze, by móc jej przypisać odpowiedzialność, udowodnić jej winę w czasie popełnienia czynu. Ustalenie przy tym nieumyślności jej działania także wymaga udowodnienia i nie może być automatyczne jeśli brak dowodów na jego umyślność.

Jeśli nie zostanie udowodnione popełnienie przez Obwinioną zarzucanego jej czynu, należy ją uniewinnić.

16.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej z dnia 26 listopada 2007 r.
DF/GKO-4900-65/69-70/RN-21/07/2946**

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Marcin Krzywoszyński
Członkowie:	Członek GKO:	Barbara Potocka
	Członek GKO:	Tomasz Słaboszowski (ref.)
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 26 listopada 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Antoniego K. – dyrektora Szpitala Specjalistycznego w B., odwołania Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji wniesionego na niekorzyść Obwinionego Antoniego K. – od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R. z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. akt: 4010/8/2007.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Antoniego K. (cytat z sentencji orzeczenia): „winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu w dniu 8 listopada 2005 r. firmie S. Sp. z o.o., zamówienia publicznego w kwocie 3.177.570,09 zł netto (3.400.000 brutto) na dostawę akceleratora niskoenergetycznego z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, poprzez określenie w „Zestawieniu Parametrów Granicznych” w specyfikacji istotnych warunków zamówienia minimalnych parametrów, które obowiązkowo musiały spełniać przedmiot zamówienia, w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, tj.:

- punkt I-5 Dostawca gwarantuje na okres dwóch lat możliwość rozbudowy akceleratora o wiązkę fotonów o energii 10MV, której koszt nie przekroczy 20% ceny oferowanego akceleratora z wyposażeniem oraz II-11 Możliwość rozbudowy akceleratora o energię 10MV lub 15MV w przyszłości (na miejscu u użytkownika) bez potrzeby wymiany akceleratora lub struktury przyspieszającej eliminujące firmę H. Ś,
- punkt III-1 Energie wiązek (min. 5 różnych energii, różnica minimum 1 MeV4-15MeV eliminujące firmę H. Ś.,
- punkt III-3 Druga z wartości mocy dawki dla wiązek elektronów – wartość wymagana (graniczna) ≥ 800 MU/min. eliminując firmę E.,
- punkt V-5 Stół terapeutyczny. Obrót blatu na kolumnie oraz kole mocowanym w podłodze eliminujące firmę V.,

czego skutkiem było doprowadzenie do sytuacji, że wszystkie łącznie z ww. parametry minimalne zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w „Zestawieniu Parametrów Granicznych” spełniał tylko i wyłącznie akcelerator niskoenergetyczny oferowany przez firmę S. Sp. z o.o., która to jako jedyny oferent brała udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i której to Zamawiający udzielił zamówienia publicznego co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych

z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu Antoniemu K. kary za przypisany mu czyn, natomiast obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 205,99 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 3 ustawy,

orzeka:

Uchyła orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R.

Pouczenie:

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Szpitalu Specjalistycznym w B. przekazał pismem z dnia 25 października 2006r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Naruszenie sklasyfikowano 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.). Jako osobę ewentualnie odpowiedzialną wskazano – Dyrektora Szpitala Specjalistycznego Antoniego K.

Pismem z dnia 11 czerwca 2007 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych sformułował wniosek o ukaranie, w którym wniósł o uznanie Antoniego K. odpowiedzialnym za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającemu na udzieleniu w dniu 8 listopada 2005 r. firmie S. sp. z o.o. zamówienia publicznego w kwocie 3.177.570,09 zł netto (3.400.00 zł brutto) na dostawę akceleratora niskoenergetycznego z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, poprzez określenie w Zestawieniu Parametrów Granicznych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia minimalnych parametrów, które obowiązkowo musiał spełniać przedmiot zamówienia, w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, to jest:

- 1) pkt I-5 Dostawca gwarantuje na okres dwóch lat możliwość rozbudowy akceleratora o wiązkę fotonów o energii 10 MV lub 15 MV, której koszt nie przekroczy 20% ceny oferowanego akceleratora z wyposażeniem oraz II – 11 Możliwość rozbudowy akceleratora o energię 10 MV lub 15 MV w przyszłości (na miejscu u użytkownika) bez potrzeby wymiany akceleratora lub struktury przyspieszającej eliminujące firmę H.,

- 2) pkt III-1 Energie wiązek (min 5 różnych energii, różnica minimum 1 MeV-4-15 MeV eliminujące firmę H.,
- 3) pkt III-3 Druga z wartości mocy dawki dla wiązek elektronów – wartość wymagana (graniczna) > 800MU/min. eliminującą firmę E.,
- 4) pkt V-5 Stół terapeutyczny. Obrót blatu na kolumnie oraz na kole mocowanym w podłożu eliminujące firmę V.,

czego skutkiem było doprowadzenie do sytuacji, że wszystkie – łącznie z wyżej wymienionymi parametry minimalne zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w Zestawieniu Parametrów Granicznych spełniał tylko i wyłącznie akcelerator niskoenergetyczny oferowany przez firmę S. Sp. z o.o., która to jako jedyny oferent brała udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i której to Zamawiający udzielił zamówienia publicznego.

W wyniku powyższego Obwiniony Antoni K., który zatwierdził specyfikację istotnych warunków zamówienia, zatwierdził wyniki prac Komisji Przetargowej, a następnie udzielił zamówienia publicznego naruszył zasadę uczciwej konkurencji określoną w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.), który stanowi, że przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty, a przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudnić uczciwą konkurencję. We wniosku podniesiono, że obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wniesiono o wymierzenie kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia za rok 2005 w kwocie 10.857,50 zł obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego za rok 2005.

W dniu 5 lipca 2007 r. przed Regionalną Komisją Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R. odbyła się rozprawa, na którą stawiał się Antoni K. Obwiniony zrozumiał treść zarzutów i nie zgodził się z zarzutem umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jego zdaniem, dokumenty kontrolne zostały sporządzone w sposób tendencyjny celem udowodnienia jego winy. Odwołania wniesione przez H. Spółka z o.o. oraz Instytut P. nie zostały uwzględnione przez Zespół Arbitrów UZP. Pozostali trzej wykonawcy nie wnieśli zastrzeżeń do SIWZ. Na tym etapie Obwiniony nie miał wiedzy, że tylko jeden wykonawca mógł spełnić wszystkie warunki graniczne. Określając parametry graniczne przedmiotu zamówienia, Zamawiający brał pod uwagę parametry sprzętu firm o uznanej marce, to jest przede wszystkim S. i V., a przez nieopatrzenie zespołu przygotowującego SIWZ tak określono parametry stołu terapeutycznego, że faktycznie firma V. nie mogła złożyć oferty spełniającej wymagania w tym zakresie. Ograniczenie kosztów rozbudowy akceleratora w zakresie wyższej energii do 20% przedmiotu zamówienia miało na celu ograniczenie oferowanej ceny w zamówieniu dodatkowym. Dotacja udzielona przez Ministerstwo Zdrowia została wykorzystana w całości bez zastrzeżeń ze strony udzielającej dotację. Po zamknięciu postępowania dowodowego Oskarżyciel wniósł o uznanie Obwinionego winnym i wymierzenia kary pieniężnej w kwocie 10.857,50 zł. Obwiniony wniósł o uniewinnienie.

W dniu 12 lipca 2007 r. Komisja I instancji wydała orzeczenie, w którym uznała Antoniego K. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu w dniu 8 listopada 2005 r. firmie S. Sp. z o.o., zamówienia

publicznego w kwocie 3.177.570,09 zł. netto (3.400.000 zł brutto) na dostawę akceleratora niskoenergetycznego z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, poprzez określenie w Zestawieniu Parametrów Granicznych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia minimalnych parametrów, które obowiązkowo musiał spełniać przedmiot zamówienia, w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, tj:

- pkt I-5 Dostawca gwarantuje na okres dwóch lat możliwość rozbudowy akceleratora o wiązkę fotonów o energii 10MV lub 15 MV, której koszt nie przekroczy 20% ceny oferowanego akceleratora z wyposażeniem oraz II-11 Możliwość rozbudowy akceleratora o energię 10MV lub 15MV w przyszłości (na miejscu użytkownika) bez potrzeby wymiany akceleratora lub struktury przyspieszającej eliminujące firmę H.,
- punkt III-1 Energie wiązek (min. 5 różnych energii, różnica minimum 1 MeV4-15 MeV eliminujące firmę H.,
- pkt III-3 Druga z wartości mocy dawki dla wiązek elektronów – wartość wymagana (graniczna) > 800 MU/min. Eliminując firmę E.,
- pkt V-5 Stół terapeutyczny. Obrót blatu na kolumnie oraz kole mocowanym w podłodze eliminujące firmę V.,

czego skutkiem było doprowadzenie do sytuacji, że wszystkie łącznie z ww. parametry minimalne zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w Zestawieniu Parametrów Granicznych spełniał tylko i wyłącznie akcelerator niskoenergetyczny oferowany przez firmę S. Sp. z o.o., która to, jako jedyny oferent, brała udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i której to Zamawiający udzielił zamówienia publicznego, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 tej ustawy wobec Obwinionego odstąpiono od wymierzenia kary.

Na podstawie art. 167 ust. 1 tej ustawy obciążono Obwinionego zwrotem na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w kwocie 205,99 zł.

Pismem z dnia 17 sierpnia 2007 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych w R. złożył odwołanie na niekorzyść Obwinionego Antoniego K. Orzeczenie Komisji I instancji zostało zaskarżone w części dotyczącej uznania Obwinionego za winnego z winy nieumyślnej i odstąpienia od wymierzenia kary. Oskarżenie zarzuciło orzeczeniu obrazę art. 22 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez uznanie, że Obwiniony popełnił czyn stanowiący naruszenie z winy nieumyślnej, oraz, że jest to wynikiem błędnej oceny materiału dowodowego, a także art. 33 ust. 1 tej ustawy poprzez nie uwzględnienie znacznej szkodliwości czynu dla finansów publicznych i odstąpienie od wymierzenia kary. Oskarżenie wniosło o rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, poprzez uznanie Antoniego K. – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – za odpowiedzialnego za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 tej ustawy i wymierzenie mu kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia za rok 2005 w kwocie 10.857,50 zł obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego za rok 2005.

Odwołanie wniósł również pismem z dnia 17 sierpnia 2007 r. obwiniony Antoni K. Podniósł w nim, że zarzut umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicz-

nych oraz zmiana kwalifikacji winy w orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w R. na nieumyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie mają żadnego uzasadnienia. Obwiniony podniósł także, że zgromadzony przed Komisją I instancji materiał dowodowy był niekompletny, ale w Orzeczeniu fakt ten nie został ujawniony. W ocenie Obwinionego, z przedstawionych materiałów dowodowych wynika, że z pośród pięciu wykonawców oferowany przedmiot zamówienia dwóch wykonawców nie spełniało wszystkich parametrów określonych w Zestawieniu Parametrów Granicznych SIWZ. Oznacza to, że co najmniej trzech wykonawców spełniałoby wszystkie parametry oferowanego przedmiotu zamówienia, a więc opis przedmiotu zamówienia nie utrudniał uczciwej konkurencji. Tym samym obwiniony wniósł o uchylenie w całości wyżej wymienionego Orzeczenia i uniewinnienie jego osoby od przypisanych czynów oraz nie obciążanie go kosztami w niniejszej sprawie.

Na dzień 26 listopada 2007 r. została wyznaczona rozprawa przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Na rozprawę nie stawiał się obwiniony Antoni K., prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy.

Przewodniczący składu orzekającego Główniej Komisji Orzekającej po otwarciu postępowania dowodowego w II instancji stwierdził, że do akt sprawy dołączona została korespondencja Ministerstwa Zdrowia skierowana do Jana M. – Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji datowana po dniu wydania orzeczenia I instancji, a mogąca stanowić materiał dowodowy w niniejszej sprawie.

Skład orzekający GKO włączył formalnie ten materiał, za zgodą strony oskarżycielskiej, do akt sprawy oraz dokonał analizy jego treści.

W wyniku analizy uzupełnionych akt sprawy, skład orzekający GKO stwierdził, co następuje.

W sprawie pojawiły się nowe informacje, które nie tylko mogą mieć wpływ na ocenę stanu faktycznego, ale również zawierają dane na temat zmiany stanu prawnego w badanej sprawie po dniu udzielenia zamówienia publicznego, a przed dniem wydania Orzeczenia I instancji. Pismo z dnia 3 września 2007 r. powołuje się bowiem na rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 kwietnia 2006 r. Orzeczenie I instancji w ogóle nie odnosi się do powyższego aktu prawnego, co tym samym narusza art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Powyższa okoliczność stanowi podstawę do uchylenia Orzeczenia I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia. W tym wypadku konieczne jest ponowne przeanalizowanie stanu faktycznego w kontekście zmienionego stanu prawnego oraz ewentualne wyjaśnienie okoliczności powoływanych przez obwinionego, który twierdzi, że również inni kontrahenci byli w stanie spełnić warunki zmienionej SIWZ. W tym ostatnim wypadku wystarczające jest jednak zobowiązanie Antoniego K. do przedstawienia stosownych dowodów, gdyż powołuje się on na okoliczności nie znajdujące potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym, a z faktu tego wywodzi pozytywne dla siebie skutki prawne, a zatem zaistniały okoliczności, w których ciężar dowodu spoczął na stronie obwinionej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Indeks haseł

Liczby przy hasłach oznaczają numer kolejny orzeczenia lub wyroku

B

Błędy dowodowe 9, 13, 17

D

Dotacje 11, 15

I

Instancyjność 17

K

Kara nagany 4, 8

Kara upomnienia 2, 3, 5

Kierownik jednostki sektora finansach publicznych 3

Koszty a wydatki 13

N

Należyta staranność 1, 2, 3, 6, 7, 8, 14

Nieprzekazanie do budżetu dochodów budżetowych 6

Nieumyślność 3, 4, 6

Nieustalenie należności Skarbu Państwa 7

O

Obraza prawa materialnego 17

Odstąpienie od wymierzenia kary 1, 6, 7

Odwołanie na niekorzyść 14, 16, 17

Ocena względności ustaw 5, 12

P

Plan finansowy 5

Prawo do obrony 17

Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych 3, 13, 15, 17

Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań 5, 17

S

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia 1, 8, 14, 16

U

Umorzenie postępowania	14
Umyślność	1, 5, 8, 17
Uniewinnienie	8, 9, 10, 12, 16
Ustawa względniejsza	8, 10
Uzupełnienie dokumentów	2

W

Wady postępowania	11
Wady sentencji orzeczenia	14
Wina sprawcy	16

Z

Zaciąganie zobowiązań bez upoważnienia	2, 8
Zamiar bezpośredni	8
Zamiar ewentualny	8, 17
Zamówienie publiczne	1, 2, 4, 8, 9, 10, 12, 14, 16
Zasady uczciwej konkurencji	2, 4
Zmiana planu finansowego	17