

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Biuletyn orzecznictwa
w sprawach o naruszenie
dyscypliny finansów publicznych

Nr 1/2007

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

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

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

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

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

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

SPIS TREŚCI

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

Orzeczenia Komisji Orzekających Pierwszej Instancji

1. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w przy RIO w P. z dnia 13 października 2006 r. 0965-DB/96/06	7
2. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w P. z dnia 23 listopada 2006 r. DFP-RKO-530-11/06	12

Orzeczenia Główniej Komisji Orzekającej

3. Orzeczenie GKO z dnia 7 września 2006 r. DF/GKO-4900-20/27/06/326	16
4. Orzeczenie GKO z dnia 14 września 2006 r. DF/GKO-4900-36/49/06/965	22
5. Orzeczenie GKO z dnia 18 września 2006 r. DF/GKO-4900-55/68/06/1671	33
6. Orzeczenie GKO z dnia 21 września 2006 r. DF/GKO-4900-51/64/06/1541	38
7. Orzeczenie GKO z dnia 28 września 2006 r. DF/GKO4900-41/54/RN-23/06/1118	44
8. Orzeczenie GKO z dnia 5 października 2006 r. DF/GKO-4900-56/69-70/06/1670.....	56
9. Orzeczenie GKO z dnia 5 października 2006 r. DF/GKO-4900-61/76/06/1755	62
10. Orzeczenie GKO z dnia 9 października 2006 r. DF/GKO-4900-63/80/RN-35/06/1894	69
11. Orzeczenie GKO z dnia 12 października 2006 r. DF/GKO-4900-64/81/06/1944	74

12.	Orzeczenie GKO z dnia 16 października 2006 r. DF/GKO-4900-33/44/RN-19/06/748	82
13.	Orzeczenie GKO z dnia 23 października 2006 r. DF/GKO-4900-73/91/06/2242	91
14.	Orzeczenie GKO z dnia 23 października 2006 r. DF/GKO-4900-71/89/06/2191	100
15.	Orzeczenie GKO z dnia 26 października 2006 r. DF/GKO-4900-75/93/06/2254	111
16.	Orzeczenie GKO z dnia 16 listopada 2006 r. DF/GKO- 4900-38/51/RN-22/06/1060	119
17.	Orzeczenie GKO z dnia 23 listopada 2006 r. DF/GKO-4900-83/103/06/2564	124
Indeks haseł		131

Szanowni Państwo

Przekazujemy w Państwa ręce kolejny numer kwartalnika „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Zainteresowanie naszą publikacją wskazuje, że cieszy się ona Państwa uznaniem i stanowi użyteczny instrument uzupełnienia Państwa wiedzy na specjalistyczne tematy z zakresu dyscypliny finansów publicznych.

Mamy nadzieję, że wybór orzeczeń w zbiorze 1 z 2007 r. okaże się trafny, charakteryzujący linie orzecznicze w interesujących Państwa zagadnieniach.

Na państwa ewentualne uwagi i sugestie oczekujemy pod adresem redakcji (00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12) lub pod adresem elektronicznym (marek.glu-ch@mofnet.gov.pl).

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

Z wyrazami szacunku

Redakcja

1.

ORZECZENIE **Regionalnej Komisji Orzekającej** **z dnia 13 października 2006 r.** **0965-DB/96/06**

Na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w P. w składzie:

Przewodniczący:	Beata Rodewald-Łaszkowska
Członkowie:	Lech Dworaczyk
	Grażyna Jakubowicz
Protokolant:	Marlena Ziętek
Oskarżyciel	Z-ca RzDFP Marek Ślusarczyk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 października 2006 r. przy udziale stron, sprawy z wniosku o ukaranie Nr RD-104/2006 z dnia 22 sierpnia 2006 r. (pismo z dnia 22 sierpnia 2006r.), złożonego przez oskarżyciela, przeciwko:

Pani **Ewie W.**, pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Kierownika Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego w K.

obwinionej o

umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14 z 2005 r., poz. 114 ze zm.) a w czasie popełnienia czynu z art.138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych polegające na niedochodzeniu wymagalnych opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w kwocie 33.871,54 zł od dłużnika Fabryki Urządzeń F. S.A. w K.: Fabryka Urządzeń F. S.A. w K. w okresie od 1 kwietnia 2005 r. do 1 marca 2006 r. zalegała z opłatami z tytułu wieczystego użytkowania gruntu. Działania te zostały podjęte dopiero w trakcie kontroli NIK, poprzez wysłanie po upływie 346 dni od terminu płatności, do zobowiązanego podmiotu – F. S.A. w K pierwszego wezwania do zapłaty.

Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art.92 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (art. 138 pkt 1 nowej ustawy).

orzeka

1. Uznaje obwinioną Panią Ewę W., pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Kierownika Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego w K. winną umyślnego popełnienia czynu polegającego na niedochodzeniu wymagalnych opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w kwocie 33.871,54 zł od dłużnika Fabryki Urządzeń F. S.A., która w okresie od 1 kwietnia 2005 r. do 1 marca 2006 r. zalegała z opłatami z tytułu wieczystego użytkowania gruntu, tj. winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art.

5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie popełnienia czynu z art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

Powyższy czyn w czasie popełnienia stanowił naruszenie przepisów art. 92 pkt 2 i art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) oraz art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), a w czasie orzekania stanowi naruszenie przepisów art. 138 pkt 1 i art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) oraz art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

2. Na podstawie art. 36 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.) odstępuje od wymierzenia kary.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) obciąża obwinioną kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

Pouczenie

Od orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Działając na podstawie przepisu art. 109 w związku z art. 42 ust. 1 oraz art. 46 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zmianami) Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wystąpił w dniu 22 sierpnia 2006 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. wnioskiem o ukaranie karą nagany Pani Ewy W. – Kierownika Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego w K. za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych {Dz. U. nr 14 z 2005r. poz. 114} a w czasie popełnienia czynu w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych poprzez niedochodzenie wymagalnych opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w kwocie 33.871,54 zł od dłużnika Fabryki Urządzeń F. S.A. w K. Fabryka Urządzeń F. S.A. w K. w okresie od 1 kwietnia 2005 r. do 1 marca 2006 r. zalegała z opłatami z tytułu wieczystego użytkowania gruntu.

Powyższe – w ocenie Rzecznika – stanowiło naruszenie przepisów art. 92 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym stanowi naruszenie art. 138 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Jako dowody potwierdzające popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych Rzecznik wskazał:

- zawiadomienie wraz z załącznikami – zał. Nr 1
- pismo Obwinionej z dnia 4.07.2006 r. wraz z załącznikiem – zał. Nr 2

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 13 października 2006 r. przy udziale stron. Obwiniona Ewa W. oświadczyła, że Fabryka Urządzeń F. S.A. w K. jednym z największych zakładów w mieście i zatrudnia około 1500 osób. Wskazała, że znała problemy finansowe tej firmy, gdyż brała udział w spotkaniach u Prezydenta z kierownictwem i przedstawicielami załogi F. S.A., którzy prosili o wyrozumiałość. O problemach tej firmy wiedzieli także radni Miasta K. O istnieniu problemów firmy F. S.A. świadczy postanowienie Sądu Rejonowego w K. w sprawie zatwierdzenia układu pomiędzy dłużnikiem, czyli Fabryką a wierzycielami, w których gronie znalazło się także Miasto K. w zakresie należności z tytułu użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa za 2004 rok. Zadłużenie tej firmy wobec Urzędu Miejskiego w K. na początek 2005 r. wyniosło 1.600.000 zł., a na koniec roku niecałe 600.000 zł. Zaległość uregulowana została do końca I kwartału 2006 r. Firma F. S.A. dokonywała wpłat w ciągu roku. Wiadome było, że firma reguluje zobowiązania w miarę możliwości i w związku z tym nie chciano obciążać jej dodatkowymi kosztami egzekucyjnymi. Obwiniona poinformowała, że dodatkowe koszty naliczone tej firmie przez Urząd Skarbowy wyniosły 40.000 zł. Przyznała, iż powinna wszcząć postępowanie egzekucyjne, ale miała też świadomość, że firma ta płaci. Na koniec I kwartału 2006 r. uregulowane zostały wszystkie zaległości. W roku 2006 r. firma płaci raty wynikające z zawartego układu. Dzięki pomocy firma istnieje, rozwija się, zamierza zatrudnić dodatkowych pracowników. Obwiniona przyznała, że Wojewodzie należą się odsetki i odsetki te zostały przekazane.

Pani Ewa W. zwróciła uwagę, że przepisy prawa nie precyzują w jakim terminie należy wszcząć postępowanie windykacyjne, są przewidziane jedynie terminy przedawnienia roszczeń. W omawianym przypadku nie było zagrożenia, ponieważ termin przedawnienia dla tych należności wynosi 3 lata. Natomiast firma spłaciła zaległość wraz z odsetkami po upływie niespełna roku. Nie powstała żadna szkoda. Obwiniona zwróciła się o uwzględnienie podanych okoliczności oraz tego, że firma ta cały czas płaciła, nie było miesiąca, w którym zaprzestałaby wpłaty. Oświadczyła, że gdyby doszło do zaniechania dokonywania wpłat, podjęłaby kroki w celu wyegzekwowania zaległości z wszystkich tytułów.

Odnosnie egzekwowania zaległości od innych dłużników Obwiniona przyznała, że w podobnych sprawach nie czeka się tak długo. To był jedyny przypadek, gdyż chciano pomóc wyjść firmie z kłopotów. Obwiniona oświadczyła, że decyzyję o wstrzymaniu postępowania windykacyjnego podjęła sama.

Kończąc składanie wyjaśnień Obwiniona wniosła o umorzenie postępowania ze względu na brak szkody.

Regionalna Komisja Orzekająca ujawniła i dopuściła jako dowód w sprawie:

- zawiadomienie wraz z załącznikami – stanowiące zał. Nr 1 do wniosku o ukaranie,
- pismo Obwinionej z dnia 04.07.2006 r. wraz z załącznikiem – stanowiące zał. Nr 2 do wniosku o ukaranie,
- wyjaśnienia pisemne i ustne Obwinionej złożone na rozprawie.

Na tej podstawie Komisja ustaliła i zważyła, co następuje:

W dniu 12.07.2006 r. Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w P. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w K. poprzez niedochodzenie wymagalnych opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w kwocie 33.871,54 zł od dłużnika Fabryki Urządzeń F. S.A. w K.

Jako osobę odpowiedzialną za ujawnione nieprawidłowości Zawiadamiający wskazał Panią Ewę W. pełniącą funkcję Kierownika Wydziału Podatków i Opłat.

Fabryka Urządzeń F. S.A. w K. w okresie od 1 kwietnia 2005 r. do 1 marca 2006 r. zalegała z opłatami z tytułu wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa w kwocie 33.871,54 zł. Pierwsze (i jedyne) wezwanie do zapłaty zostało wysłane do zobowiązanego podmiotu, tj. F. S.A. dnia 10 lutego 2006 r., po upływie 346 dni od terminu płatności. W tym czasie w Urzędzie przeprowadzana była przez NIK kontrola w zakresie powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa za 2005 r. Zaległa wierzytelność została uiszczona przez dłużnika 1 marca 2006 r.

W 2005 r. kilkakrotnie przeprowadzone zostały przez pracownika Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego w K. i rozmowy z dłużnikiem na okoliczność wezwania do zapłaty należności z tytułu wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa. Świadczą o tym sporządzone notatki służbowe przez Specjalistę w Wydziale Podatków i Opłat UM w K. – Panią Sylwzię G. jak i pisma pełnomocnika Zarządu F. S.A. – Pani Marioli O.

W czasie zarzucanego naruszenia (i nadal) funkcję Kierownika Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego w K. pełniła Pani Ewa W. Z karty jej stanowiska pracy wynika, że do zakresu obowiązków Obwinionej należał m.in. nadzór nad ewidencją i windykacją podatków i innych należności w zakresie dochodów własnych i zleconych. Zakres obowiązków został przyjęty przez Panią Ewę W. do wiadomości i stosowania w dniu 15 marca 2005 r., co Obwiniona potwierdziła podpisem.

Obwiniona w trakcie składania wyjaśnień przyznała, że decyzję o wstrzymaniu windykacji podjęła samodzielnie.

Komisja wskazuje, że F. S.A. w terminie do 31 marca 2005 r. zobowiązana była do uiszczenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa za rok 2005. Termin do uiszczenia opłaty za dany rok z góry, do 31 marca został nałożony przez ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w art. 71 ust. 4. Gospodarujący zasobem nieruchomości Skarbu Państwa mają obowiązek naliczania tych należności oraz prowadzenia ich windykacji, co z kolei wynika z art. 23 ust. 1 pkt 5 cytowanej ustawy.

Prawdą jest, co podnosiła Obwiniona, że przepisy prawa nie określają terminu w jakim należy przystępować do czynności windykacyjnych, w przypadku gdy podmiot zobowiązany do zapłaty nie czyni tego w terminie. W ocenie Komisji nie można jednak zgodzić się z twierdzeniem, że może to nastąpić w dowolnym czasie, byleby tylko nie dopuścić do przedawnienia roszczenia. Trzeba bowiem pamiętać, że działanie w sferze jednostek sektora finansów publicznych pociąga za sobą pewne konsekwencje, a mianowicie zastosowanie tu mają ogólne zasady gospodarowania finansami publicznymi. W myśl art. 92 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obowiązującej do 31 grudnia 2005 r.), jak i art. 138 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obowiązującej od 1 stycznia 2006 r.) pobieranie dochodów winno następować nie tylko w terminach ale i na zasadach wynikających z obowiązujących

przepisów. Wydaje się oczywiste, że dochody (czy to budżetu państwa, czy budżetu j.s.t.) winny być pobierane w terminach przypisanych prawem, bowiem tylko wtedy możliwe jest prawidłowa realizacja budżetu. Skoro na zarządzających nieruchomościami Skarbu Państwa nałożony został – co wykazano powyżej – obowiązek windykacji należności związanych z opłatami z tytułu użytkowania wieczystego gruntów to należy uznać, że czynności zmierzające do wyegzekwowania należności powinny być podjęte bez zbędnej zwłoki, czyli w możliwie najkrótszym terminie. Termin 346 dni nie może być uznany za odpowiedni. Prowadzona w Urzędzie Miejskim w K. praktyka windykowania innych należności pozwala przypuszczać, że podobnie ta kwestia była rozumiana przez Obwinioną i pracowników kierowanego przez nią Wydziału.

W ocenie Komisji zaniechanie dochodzenia należności za rok 2005 z tytułu wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa w kwocie 33.871,54 zł od Fabryki Urządzeń F. S.A. należy zakwalifikować jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w poprzednim stanie prawnym z art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Osobą odpowiedzialną za powyższe naruszenie jest Pani Ewa W., której przypisano obowiązki w tym zakresie i która zadecydowała o wstrzymaniu dochodzenia należności. Komisja uznała, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało popełnione umyślnie, bowiem Obwiniona zadecydowała o zaniechaniu dochodzenia należności od F. S.A., mimo iż wiedziała iż jest zobowiązana do ich dochodzenia. A zatem Pani Ewa W. działała świadomie, licząc się z ewentualnymi konsekwencjami takiej „decyzji”.

Rozpoznając sprawę Komisja dostrzegła złożoność problemu z jakim przyszło borykać się Obwinionej. Z jednej strony dbałość o dobro finansów publicznych nakazywała dochodzić należności od dłużnika, z drugiej zaś strony świadomość trudnej sytuacji firmy powodowała odkładanie czynności windykacyjnych. Nie bez znaczenia dla sprawy pozostawał fakt, że F. S.A. zapewniała pracę wielu mieszkańcom regionu, a także była podatnikiem podatku od nieruchomości, stanowiącego dochód budżetu Miasta K.

Trzeba również przyznać, że Obwiniona spowodowała, że podlegli jej pracownicy na bieżąco kontaktowali się z przedstawicielami dłużnika i przypominali o zaległościach w opłacie. Wydział Podatków i Opłat prowadził też stały monitoring wszelkich rozliczeń z F. S.A., co niejako pozwalało na ocenę kondycji finansowej tej firmy. Obwiniona brała udział w spotkaniach z przedstawicielami firmy, którzy zapewniali, że wywiążą się ze wszelkich zobowiązań. Powyższe pozwala stwierdzić, że Obwinionej nie było obojętne dobro finansów publicznych.

Komisja uznała, że mimo umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zasadne jest orzeczenie o odstąpieniu od wymierzenia kary wobec Pani Ewy W. Stanowisko Komisji podyktowane zostało okolicznościami sprawy, pobudkami jakimi kierowała się Obwiniona, a także jej dotychczasową niekaralnością.

Wniosek Obwinionej o umorzenie postępowania nie znalazł aprobaty Komisji, gdyż uznano go za zbyt daleko idący.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

2.

ORZECZENIE **Regionalnej Komisji Orzekającej** **z dnia 23 listopada 2006 r.** **Sygn. akt DFP-RKO-530-11/06**

Na podstawie art. 51, art. 24 ust. 1, art. 31 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w B. w składzie:

Przewodniczący:	Joanna Salachna
Członkowie:	Anna Ostrowska
	Helena Pogorzelska
Protokolant:	Joanna Urbańska

Po rozpatrzeniu w dniach 19 października i 23 listopada 2006 r., przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Barbary Sieńczyło, sprawy:

Dariusza S. – pełniącego w dacie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków

obwinionego o

nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych wypełniające w czasie jego popełnienia znamiona czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.), a obecnie art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.) poprzez to że:

wbrew zasadzie określonej art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a w dacie popełnienia zarzucanego czynu zawartej w art. 18 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych, przeznaczył w 2005 roku dochody państwowej jednostki budżetowej – Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w B., w kwocie 42.389,46 zł należne Skarbowi Państwa z tytułu opłat eksploatacyjnych za udostępnienie pomieszczeń na wydatki ponoszone w tej jednostce.

Po zapoznaniu się z wnioskiem o ukaranie złożonym przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz dowodami zgromadzonymi w toku postępowania

orzeka:

1. Dariusz S. nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez przeznaczenie, wbrew postanowieniom art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a w dacie popełnienia zarzucanego czynu – art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.), dochodów uzyskanych przez kierowaną przez niego jednostką budżetową – Wojewódzki Urząd Ochrony

- Zabytków w B. – w kwocie 42.389,46 zł na wydatki tej jednostki, tj. popełnił nieumyślnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), i wymierza karę nagany.
2. Obciąża Dariusza S. kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Pouczenie

Od niniejszego orzeczenia, w terminie 14 dni od daty jego otrzymania, stronom przysługuje prawo wniesienia odwołania, za pośrednictwem tutejszej Komisji, do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

UZASADNIENIE

W dniu 31 lipca 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w B. złożył do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. wniosek o ukaranie (sygn. DFP-Rz-520-18/06) karą upomnienia Dariusza S. pełniącego w dacie popełnienia naruszenia funkcję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

Z uzasadnienia wniosku o ukaranie wynika, że przeprowadzona kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające na przeznaczeniu w 2005 r. dochodów państwowej jednostki budżetowej – Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków, należnych Skarbowi Państwa z tytułu opłat eksploatacyjnych za udostępnienie pomieszczeń w siedzibie Urzędu na wydatki ponoszone w tej jednostce. Według wyliczeń dokonanych w Urzędzie łączne koszty eksploatacji związane z budynkiem Urzędu za rok 2005 wyniosły 90.439,57 zł. Tymczasem opłaty eksploatacyjne za ten sam okres, wniesione przez użytkowników pomieszczenia zamknęły się kwotą 106.568,16 zł. Uiszczone opłaty eksploatacyjne zostały zaksięgowane na zwrot poniesionych wydatków. Z ustaleń kontroli wynikało, iż w 2005 r. na podstawie zawartych umów wynajmowano lub użyczano 6-ciu podmiotom zewnętrznym pomieszczenia znajdujące się w siedzibie Urzędu. Przy tym, od czterech najemców pobierano czynsz w wysokości 1,50 zł/m², a od wszystkich 6-ciu podmiotów – zróżnicowane opłaty eksploatacyjne w wysokości od 6,75 zł/m² do 15 zł/m², podczas gdy faktyczne koszty eksploatacji pomieszczeń kształtowały się na poziomie średniej stawki 5,97 zł/m². Rzecznik przywołał także wyjaśnienia obwinionego, z których wynika, że Pan Dariusz S. ze swojej strony interesował się tylko, czy pobierane opłaty pokrywają ponoszone koszty i każdorazowo otrzymywał zapewnienia Głównej Księgowej; że wszystko jest w porządku, co z mocy art. 28a pkt 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i art. 44 pkt 1 nowej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) świadczy o niewykazaniu należytej staranności, by pojąć świadomość o podstawowych zasadach gospodarki finansowej, które odnoszą się do państwowych jednostek budżetowych.

Na podstawie art. 113 i 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w B. zarządził w dniu 9 sierpnia 2006 r. doręczenie odpisu wniosku obwinionemu i skierowaniu sprawy na rozprawę.

Na rozprawie w dniach 19 października oraz 23 listopada 2006 r. Komisja zważyła, co następuje:

Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego – głównie z. zawiadomienia NIK oraz przesłanych Komisji uwierzytelnionych kopii umów z użytkownikami pomieszczeń Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków – bezspornie ustalono, iż w roku 2005 państwowa jednostka budżetowa kierowana przez Obwinionego Dariusza S. z tytułu pobieranych opłat eksploatacyjnych uzyskała dochody, niestanowiące zwrotu rzeczywiście poniesionych przez jednostkę kosztów, w kwocie 42.389,46 zł. Wpływy te zgodnie z dyspozycją obowiązującego w tym czasie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie – art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jako niestanowiące źródła zasilania rachunku dochodów własnych Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków, winny być odprowadzone na rzecz Skarbu Państwa. Nie zostały one jednak przekazane na stosowny rachunek budżetu, stąd też stwierdzić należy, iż zostały one wykorzystane (wydatkowane) przez kierowaną przez Obwinionego jednostkę (brak jest dowodów świadczących o ich przekazaniu).

Dariusz S. nie negując zaistnienia powyżej opisanej sytuacji wyjaśnił, iż w trakcie roku 2005 nie było możliwym ustalenie, że występuje nadwyżka pobieranych opłat eksploatacyjnych za udostępniane pomieszczenia nad rzeczywiście ponoszone przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków koszty eksploatacyjne, bowiem nie wynikało to ze sporządzanych miesięcznych sprawozdań. Zmiana wysokości kosztów spowodowana była m.in. poczynionymi nakładami (dokonano wymiany okien i remontu dachu), niemniej jednak biorąc pod uwagę realne koszty, nic nie wskazywało na to, iż w tym roku (2005) zajdzie jakaś zmiana w tym zakresie.

Komisja stwierdziła rozbieżności pomiędzy pisemnymi wyjaśnieniami złożonymi przez Obwinionego w trakcie postępowania przed Rzecznikiem a wyjaśnieniami ustnymi, składanymi podczas rozprawy. Zgodnie z tymi pierwszymi, Dariusz S. interesował się wyłącznie tym „(...) czy pobierane opłaty pokrywają ponoszone koszty (...)”, i na pytania w tym zakresie kierowane do głównej księgowej otrzymywał zapewnienia, że „wszystko jest w porządku” (pisemne wyjaśnienia z dnia 12 lipca 2006 r. – w zał. do akt). Zatem należałoby stwierdzić, iż Obwiniony nie dokonywał żadnej analizy dokumentów służących do kalkulacji i rozliczeń pobieranych opłat eksploatacyjnych. Natomiast z ustnych wyjaśnień wynikałoby, iż Dariusz S. badał pod tym kątem sporządzane co miesiąc przez jednostkę sprawozdania. Obwiniony ustosunkowując się do wskazanych rozbieżności stwierdził, że z miesięcznych faktur, które były rozliczane nie wynikało „nic niepokojącego”.

Komisja dokonując oceny okoliczności popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu, stwierdziła, że brak jest dowodów, które wskazywałyby na to, iż Dariusz S. umyślnie zaniechał odprowadzenia nadwyżki wpływów uzyskanych przez kierowaną przez niego jednostkę z tytułu pobierania opłat eksploatacyjnych. Niemniej jednak postępowanie Obwinionego wskazuje na to, iż nie zachował on wymaganej od niego

jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych ostrożności. Za takim twierdzeniem przemawiają następujące argumenty. Ze sporządzanych przez jednostki budżetowe sprawozdań wynikają kwoty rzeczywiście poniesionych w danych okresach kosztów. Skoro zatem możliwe było ich ustalenie (także w oparciu o otrzymywane przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków faktury), to należało porównać ich wielkości, przy zastosowaniu oczywiście odpowiedniej kalkulacji, do wysokości pobieranych od poszczególnych użytkowników pomieszczeń opłat z tego tytułu. Wykonanie powyższych operacji, zdaniem Komisji, było możliwe i nie narażało na większych trudności. Natomiast ze zgromadzonego w sprawie materiału wynika, iż Obwiniony nie dokonywał ani nie zlecał sporządzenia tego rodzaju kalkulacji, choć powinien był to robić. Ponadto, stwierdzić należy, iż Dariusz S. miał pełną świadomość co do konieczności odprowadzania dochodów (lub „ich nadwyżek”) uzyskiwanych przez jednostkę na rzecz Skarbu Państwa, o czyni świadczą choćby dane zawarte w informacji o wykonaniu zadań oraz dochodów i wydatków za trzy kwartały roku 2005, przesłanej Urzędowi Wojewódzkiemu (w zał. do akt). Konkludując, stwierdzić trzeba, iż Dariusz S. nie dokonując bieżącej analizy ponoszonych przez kierowaną przez niego jednostkę kosztów eksploatacyjnych i porównania pobieranych od użytkowników pomieszczeń opłat z tego tytułu co najmniej mógł przewidzieć zaistnienie sytuacji, w której suma pobranych (a ustalonych ryczałtowo) od użytkowników wpływów nie będzie równa odpowiednio wyliczonej kwocie poniesionych z tego tytułu kosztów.

Komisja wymierzając karę, miała na względzie okoliczności popełnienia czynu, a w szczególności brak podejmowania przez Obwinionego działań zmierzających do weryfikacji prawidłowości pobieranych od użytkowników pomieszczeń jednostki kwot – tytułem zwrotu opłat eksploatacyjnych oraz wcześniejszą karalność Dariusza S. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

3.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 7 września 2006 r. DF/GKO-4900-20/27/06/326

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Elżbieta Gnatowska (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Ramus
	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniach 26 czerwca i 7 września 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie wniesione przez Pana **Antoniego R.** – burmistrza Miasta R.-Z., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt FP-511/59/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana **Antoniego R.** (cyt.) „odpowiedzialnym za **nieumyślne** naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że działając w imieniu Gminy R.-Z., zawarł w dniu 26 października 2004 r. w Urzędzie Miasta R.-Z., umowę nr 59/SRG/2004 z Wielobranżowym Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Usługowo-Handlowym „J.” z siedzibą w Ł. Przedmiotem umowy było wykonanie zadania p.n. „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Domu Świętego Mikołaja”. Zgodnie z postanowieniem § 4 umowy, całkowitą wartość robót ustalono na kwotę 1.466.689,18 zł brutto – w tym I etap: 699.192,94 zł brutto i II etap: 767.496,24 zł brutto. Termin rozpoczęcia robót ustalono na dzień 26 października 2004 r., a termin zakończenia robót na dzień 27 listopada 2004 r. W § 5 umowy strony ustaliły, iż rozliczenie wykonawcy za przedmiot umowy nastąpi fakturą końcową na podstawie protokołu odbioru, podpisanego przez nadzór obu stron, a należność będzie płatna w formie przelewu w terminie 21 dni od daty otrzymania faktury przez Zamawiającego na rachunek bankowy Wykonawcy. W dniu zawarcia przedmiotowej umowy w planie wydatków budżetu Gminy R.-Z. na 2004 r. w Dziale Transport i łączność, Rozdział 60016 Drogi publiczne gminne, § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zaplanowano na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Domu Świętego Mikołaja w R.-Z. wraz z infrastrukturą towarzyszącą” – kwotę 700.000 zł. W konsekwencji Pan Antoni R. przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy R.-Z. na rok 2004 o kwotę 766.689,18 zł, z naruszeniem postanowień art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) i odpowiednio art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114)”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190,30 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 3 ustawy

orzeka

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

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

W dniu 18 lipca 2005 r Rzecznik dyscypliny finansów publicznych skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wniosek o ukaranie Pana Antoniego R. – burmistrza Miasta R.-Z., zarzucając mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i odpowiednio art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet.

We wniosku wskazano, że Pan Antoni R., działając w imieniu Gminy R.-Z., zawarł w dniu 26 października 2004 roku umowę na wykonanie zadania pn. „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Domu Świętego Mikołaja”, której całkowita wartość wynosiła 1.466.689,18 zł brutto, podczas gdy w dniu zawarcia tej umowy w planie wydatków Gminy R.-Z. na 2004 rok na realizację przedmiotowego zadania zarezerwowano kwotę 700.000 zł. W konsekwencji Pan Antoni R. przekroczył zakres upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania o kwotę 766.689, 18 zł.

Orzeczeniem z dnia 28 listopada 2005 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. uznała Pana Antoniego R. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzuconego mu czynu, tj. naruszenie art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i odpowiednio art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary.

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy oraz dowodu z wyjaśnień Obwinionego, złożonych w trakcie rozprawy Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

Za bezsporne w sprawie Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż w dniu 26 października 2004 r. P. Antoni r., będąc umocowany do składania oświadczeń woli w imieniu Gminy r.-Z., zawarł, po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, umowę nr 59/SRG/2004 z Wielobranżowym Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Usługowo-Handlowym „J.” z siedzibą w Ł., na wykonanie zadania p.n. „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Domu Świętego Mikołaja”. Integralną część umowy (§ 1 ust. 2 umowy) stanowiły dwa kosztorysy ofertowe na I i II etap robót. Umowa ta była umową o roboty budowlane. Zgodnie z postanowieniem § 4 ust. 1 umowy, całkowitą wartość robót ustalono na kwotę 1.466.689,18 zł brutto – w tym I etap: 699.192,94 zł brutto i II etap: 767.496,24 zł brutto. W § 4 ust.2 umowy zastrzeżono, że etap II realizowany będzie po zabezpieczeniu niezbędnych środków finansowych. Termin rozpoczęcia robót ustalono na dzień 26 października 2004 r., a termin zakończenia robót na dzień 27 listopada 2004 r., przy czym w § 1 ust.4 ustalono, iż zgodnie z SIWZ, zamawiający zastrzega sobie możliwość ograniczenia zakresu robót lub ich etapowania w zależności od posiadanych środków finansowych. W § 5 umowy strony ustaliły, iż rozliczenie wykonawcy za przedmiot umowy nastąpi fakturą końcową na podstawie protokołu odbioru, podpisanego przez nadzór obu stron, a należność będzie płatna w formie przelewu, w terminie 21 dni od daty otrzymania faktury przez Zamawiającego, na rachunek bankowy Wykonawcy.

Za bezsporne uznano także, iż w dniu zawarcia umowy, w planie wydatków budżetu Gminy r.-Z. na 2004 r. (vide uchwała nr XVIII/135/04 Rady Miasta r.-Z. z dnia 31 maja 2004 r.) w Dziale Transport i łączność, Rozdział 60016 Drogi publiczne gminne, § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zaplanowano na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Domu Świętego Mikołaja w r.-Z. wraz z infrastrukturą towarzyszącą” – kwotę 700.000 zł. Kwota planowanego na ten cel wydatku została zwiększona *post factum*, tj. po zawarciu umowy o roboty budowlane:

- na podstawie Zarządzenia nr 151/04 burmistrza Miasta r.-Z. z dnia 15 listopada 2004 r. o kwotę 369.341 zł,
- następnie na podstawie uchwały nr XXV/194/04 Rady Miasta r.-Z. z dnia 2 grudnia 2004 r. o kolejną kwotę 402.500 zł.

Obwiniony na rozprawie w dniu 24 października 2005 r. wyjaśnił, że był świadom, w dacie podpisywania umowy, faktu posiadania zabezpieczenia w planie wydatków budżetu tylko do kwoty 700.000 zł, jednakże – jako członek Regionalnego Komitetu Sterującego – dysponował wiarygodną informacją o promesie środków finansowych na to zadanie z kontraktu wojewódzkiego. Ostatecznie, do końca roku budżetowego 2004 r., kwota zobowiązania, wynikająca z zawartej przezeń umowy, znalazła odzwierciedlenie w planie wydatków budżetu.

W ocenie Komisji I instancji, zarzucany Panu Antoniemu r. we wniosku o ukaranie czyn, popełniony został w dniu 26 października 2004 r. Tego rodzaju czyn wyczerpywał znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w przepisie art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W brzmieniu tego przepisu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet. Od dnia 1

lipca 2005 r. katalog czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych określony został w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W „nowej” ustawie, w myśl art. 15, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych. Tak więc zarówno pod rządami „starej” jak i „nowej” ustawy, działanie polegające na zaciąganiu zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jak konkludowała Komisja I instancji, postępowanie dowodowe wykazało, iż Pan Antoni r. przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań pieniężnych wyznaczony obowiązującym, w dacie podpisania umowy, planem wydatków budżetu na rok 2004. Obwiniony, powinien – jako Burmistrz Miasta i Gminy – przed podpisaniem umowy, przedstawić Radzie Miejskiej, projekt zmian uchwały budżetowej w części dotyczącej zwiększenia planu wydatków na wymienione zadanie inwestycyjne, jednakże tego nie uczynił. Reasumując, Regionalna Komisja Orzekająca uznała Pana Antoniego r. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych i odstąpiła od wymierzenia kary. Biorąc pod uwagę okoliczności w jakich doszło do dokonania naruszenia, jak i uznając, iż przeprowadzone postępowanie osiągnęło cele dyscyplinujące i prewencyjne.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej pierwszej instancji odwołanie wniósł Obwiniony Antoni r., domagając się uniewinnienia, względnie umorzenia, prowadzonego postępowania na podstawie art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W odwołaniu Obwiniony podniósł, że jako Burmistrz Gminy r.-Z. podjął się działalności na rzecz mieszkańców Gminy i realizacji często trudnych zadań, mających za cel rozwój Gminy, rezygnując z postawy spokojnego „przeczekania” kadencji. Taka aktywność powoduje często nieuzasadniony sprzeciw oraz doszukiwanie się sensacji, tam gdzie ich nie ma. Obwiniony wskazał, że inwestycja pod nazwą „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Domu Świętego Mikołaja”, która realizuje szereg celów, w tym promocyjnych i społecznych, wykracza swoim zasięgiem poza społeczność lokalną, zyskując wsparcie szeregu instytucji i osobistości życia publicznego. W trakcie realizacji inwestycji wszelkie podejmowane przez Obwinionego działania uwarunkowane były przez czynniki zewnętrzne. Warunkiem przyznania dofinansowania na to zadanie z Kontraktu Regionalnego Województwa M. na 2004 rok była pełna gotowość inwestycyjna, tj. posiadanie stosownych uzgodnień i umowy z wykonawcami. Z kolei, gdyby w budżecie Gminy znajdowały się stosowne środki na sfinansowanie zadania w całości, nie byłoby konieczności ubiegania się o środki zewnętrzne. Ustosunkowując się bezpośrednio do stawianych mu zarzutów, Obwiniony podkreślił, że zadanie „Infrastruktura towarzysząca inicjatywie Domu Świętego Mikołaja” było podzielone na dwa etapy, z uwzględnieniem możliwości otrzymania środków pozabudżetowych. Wskazuje na to, m.in., treść zawartej z wykonawcą umowy – § 1 pkt 4 oraz § 4 pkt 1 i 2. Umowa wyraźnie zastrzega realizację II etapu zadania, obejmującego kwotę 767.496,24 zł, po zabezpieczeniu niezbędnych środków finansowych.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą w dniu 7 września 2006 r. Obwiniony podtrzymał powyższe stanowisko. Odpowiadając na pytania członków GKO wyjaśnił dodatkowo, iż nie było zagrożenia realizacji całości inwestycji przez wyko-

nawcę i żądania przez niego wynagrodzenia w pełnej wysokości w sytuacji niepozyskania dodatkowych środków przez Gminę. Nad realizacją inwestycji czuwał inspektor nadzoru. Zarówno wykonawca jak i urząd byli świadomi tego, że bez pozyskania środków kolejny etap nie będzie realizowany. Umowa na całość zadania została podpisana dlatego, że wymaga tego procedura ubiegania się o środki z Kontraktu Regionalnego. Każda firma przystępująca do przetargu na wykonanie omawianego zadania wiedziała (z uwagi na zapis w SIWZ), że realizacja drugiego etapu uzależniona była od pozyskania dodatkowych środków przez Gminę.

Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji. Podkreślił, że zaciągnięcie zobowiązania nastąpiło w chwili, kiedy w planie finansowym nie były przewidziane środki na realizację zadania w pełnej wysokości, a zatem nastąpiło przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań. Mimo, że Obwiniony próbował zastosować jakąś formę dostosowania się do istniejących realiów, nie wyłącza to jednak odpowiedzialności z tytułu art. 15 ustawy. W sprawie nie chodzi bowiem o wydatki, lecz o zaciągnięcie zobowiązania.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Bezsporny w sprawie jest fakt zawarcia przez Obwinionego umowy z dnia 26 października 2004 r., której całkowita wartość wynosiła 1.466.689,18 zł brutto, podczas gdy w dniu zawarcia tej umowy w planie wydatków Gminy r.-Z. na 2004 rok na realizację przedmiotowego zadania zarezerwowano kwotę 700.000 zł. Nie budzi też wątpliwości interpretacyjnych treść art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia, albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych.

W przedmiotowej sprawie niezbędne jest jednak **dokładne wyjaśnienie dwóch istotnych okoliczności, od których zależy ustalenie, czy doszło do popełnienia przez Obwinionego czynu, określonego w wyżej cytowanym przepisie, tj.:**

- czy, podejmując się realizacji inwestycji, której część miała być finansowana ze środków Kontraktu Regionalnego Województwa M. na 2004 rok, Obwiniony miał możliwość uniknięcia zawarcia umowy obejmującej całość zadania;
- czy, podpisując umowę z dnia 26 października 2004 r. rzeczywiście z tym samym dniem Obwiniony zaciągnął zobowiązanie w pełnej wysokości, tj. na łączną kwotę 1.466.689,18 zł brutto.

Jak podnosił Obwiniony, możliwość ubiegania się o dodatkowe środki z Kontraktu Regionalnego Województwa M. na 2004 rok uzależniona była od zawarcia umowy na całość zadania. Wg jego słów, dofinansowana mogła być wyłącznie inwestycja w toku realizacji, o czym stanowiąc mają stosowne procedury. Zadaniem Komisji Orzekającej I instancji, było więc w pierwszym rzędzie dokonanie w tym zakresie jednoznacznych ustaleń, na podstawie dokumentów (wspomnianych procedur, regulaminów itp.), które powinny zostać włączone do akt sprawy. Takie ustalenie pozwoliłoby na ocenę, czy Obwiniony mógł uniknąć zawarcia umowy obejmującej całe zadanie, przed pozyskaniem środków na inwestycję w pełnej wysokości. Należy przy tym pamiętać, że dobrą alternatywą nie jest bierność i odstąpienie od podejmowania zadań inwestycyjnych na rzecz gminy, w obawie przed popełnieniem błędu.

W przedmiotowej sprawie kluczowym pytaniem i problemem do rozstrzygnięcia jest ustalenie momentu zaciągnięcia zobowiązania (zobowiązań) przez Obwinionego. W ocenie GKO, podpisanie umowy, w której realizacja zadań podzielona została na etapy, a przystąpienie do kolejnego etapu uwarunkowane zostało zaistnieniem określonej tą umową okoliczności (vide § 4 ust. 2 umowy) może oznaczać, że w chwili podpisania umowy nie zostało zaciągnięte zobowiązanie w pełnej wysokości, a jedynie do wysokości kosztu realizacji I etapu. Realizacja drugiego etapu objęta została warunkiem zawieszającym. Wprawdzie postanowienia umowy nie precyzują dokładnie momentu wejścia w życie umowy dla poszczególnych etapów, jednakże – w myśl art. 65 § 2 Kc, w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu. Dlatego Komisja Orzekająca powinna podjąć wszelkie czynności, niezbędne dla ustalenia zgodnego zamiaru stron umowy, w szczególności w zakresie wejścia w życie jej postanowień, dotyczących drugiego etapu realizacji inwestycji.

Materiał dowodowy powinien objąć szczegółową analizę zawartej umowy, wyjaśnienia Obwinionego, zeznania na tę okoliczność drugiej strony, czyli wykonawcy. Niezbędne jest także sprawdzenie sposobu realizacji inwestycji; ustalenie czy rzeczywiście nastąpiło odrębne (i w którym momencie) polecenie wykonania prac drugiego etapu. Moment ten (tj. przystąpienia do realizacji II etapu) nie mógłby bowiem wyprzedzać terminów pozyskania dodatkowych środków na realizację inwestycji.

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

4.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 14 września 2006 r. DF/GKO-4900-36/49/06/965

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Eugeniusz Ruśkowski (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zygmunt Chodnicki
	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Protokolant:		Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawach w dniach: 29 maja 2006 r. oraz 14 września 2006 r., przy udziale Zastępców Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – odpowiednio: **Jacka Krawczyka** i **Anny Rotter**, odwołanie wniesione przez Pana **Artura F.** – Prezesa Stowarzyszenia Pomocy, Rehabilitacji i Turystyki Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej „Promocja” w W., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Ob Rachunkowej w W. z dnia 3 lutego 2006 r., sygn. akt: RIO-IV-252/04-49-50/05, w zakresie uznania Pana **Artura F.** **winnym** tego, że **umyślnie** (cytat z sentencji orzeczenia):

- „wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem dotację otrzymaną z budżetu miasta W. na podstawie umowy Nr 128/04 z dnia 19 maja 2004 r. na X Jubileuszową Olimpiadę Młodzieży Niepełnosprawnej w kwocie 4.528,74 zł,
- wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem dotację otrzymaną z budżetu miasta W. na podstawie umowy Nr 311/04 z dnia 31 maja 2004 r. na Akcję Letnią – integracyjny obóz sportowo-rehabilitacyjny w kwocie 36.500 zł.

Powyższymi czynami Pan Artur F. naruszył przepisy art. 93 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 129a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w konsekwencji dyscyplinę finansów publicznych określoną w dacie ich popełnienia w art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. W dacie orzekania stanowi to naruszenie przepisów art. 146 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104) i dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Za powyższe czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu łączną karę nagany oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 195,53 zł.

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

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

orzeka:

- 1) Uchyła orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonej części i uniewinnia Obwinionego Artura F. od przypisanych mu czynów.
- 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

Prezydent Miasta W. w dniu 15 listopada 2004 r. oraz w dniu 21 kwietnia 2005 r. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Stowarzyszenie Pomocy, Rehabilitacji i Turystyki Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej „Promocja” w W., polegającym na wykorzystaniu dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Jako odpowiedzialnego za powyższe naruszenie dyscypliny wskazał Pana Artura F. – Prezesa Stowarzyszenia.

W dniu 28 czerwca 2005 r. Rzecznik wniósł o wszczęcie postępowania przeciwko Panu Arturowi F., zarzucając mu, że:

- 1) po 21 maja 2004 r. wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem dotację otrzymaną z budżetu miasta W. na podstawie umowy Nr 128/04 z dnia 19 maja 2004 r. w kwocie 29.000,00 zł na X Jubileuszową Olimpiadę Młodzieży Niepełnosprawnej,
- 2) po 18 października 2004 r. wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem dotację otrzymaną z budżetu miasta W. na podstawie umowy Nr 129/04 z dnia 28 maja 2004 r., w kwocie 20.000,00 zł na jednorazową akcję – „Młodzieżowy Klub Wolontariatu – wycieczka integracyjna”,
- 3) dnia 9, 23 i 26 sierpnia 2004 r. wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem dotację otrzymaną z budżetu miasta W. na podstawie umowy Nr 311/04 z dnia 31 maja 2004 r. w kwocie 50.000,00 zł z przeznaczeniem na Akcję Letnią – integracyjny obóz sportowo-rehabilitacyjny.

Powyższymi czynami, zdaniem Rzecznika, naruszył art. 93 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 129a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), a w konsekwencji dyscyplinę finansów publicznych określoną w art. 138 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy, a obecnie art. 9 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 ze zm.). Rzecznik wniósł o uznanie Pana Artura F. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzenie kary nagany.

Rozprawy w przedmiotowej sprawie odbyły się przed Regionalną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w W.

w dniach 3 października, 29 listopada 2005 r. i 3 lutego 2006 r. W orzeczeniu z dnia 3 lutego 2006 r. Komisja I instancji:

- 1) uniewinniła Pana Artura F. od zarzutu wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem dotacji otrzymanej z budżetu miasta W. według umowy Nr 129/04 z dnia 28 maja 2004 r. w kwocie 20.000 zł na jednorazową akcję – „Młodzieżowy Klub Wolontariatu – wycieczka integracyjna”,
- 2) uznała Pana Artura F. winnym tego, że:
 - wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem dotację otrzymaną z budżetu miasta W. na podstawie umowy Nr 128/04 z dnia 19 maja 2004 r. na X Jubileuszową Olimpiadę Młodzieży Niepełnosprawnej w kwocie 4.528,74 zł;
 - wykorzystał niezgodnie z przeznaczeniem dotację otrzymaną z budżetu miasta W. na podstawie umowy Nr 311/04 z dnia 31 maja 2004 r. na Akcję Letnią – integracyjny obóz sportowo-rehabilitacyjny w kwocie 36.500 zł.Powyższymi czynami Pan Artur F. naruszył przepisy art. 93 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 129a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w konsekwencji dyscyplinę finansów publicznych określoną w dacie ich popełnienia w art. 138 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. W dacie orzekania stanowi to naruszenie przepisów art. 146 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104) i dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- 3) za powyższe czyny popełnione umyślnie Komisja wymierzyła Panu Arturowi F. łączną karę nagany,
- 4) z powodu nieobecności Pana Artura F. na rozprawie orzeczenie na podstawie art. 121 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wydano zaocznie,
- 5) na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążono Pana Artura F. kosztami postępowania w wysokości 195,53 zł.

Z uzasadnienia orzeczenia wynika, że:

1. Zarzut dotyczący wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem dotacji otrzymanej z budżetu miasta W. w kwocie 20.000 zł na jednorazową akcję – „Młodzieżowy Klub Wolontariatu – wycieczka integracyjna”, Komisja Orzekająca postanowiła uznać za bezzasadny. Zebrane dowody potwierdziły, iż Stowarzyszenie nie otrzymało tej dotacji. Dotacja została błędnie przekazana na rachunek Samodzielnego Koła Terenowego 21, które zwróciło nienależną dotację do Urzędu Miasta. W związku z tym, Komisja Orzekająca postanowiła uniewinnić w tym zakresie Pana Artura F.
2. Z przedłożonych dowodów wynika, iż w przypadku dotacji na zorganizowanie X Jubileuszowej Olimpiady Młodzieży Niepełnosprawnej Stowarzyszenie dwukrotnie składało rozliczenia – 28 czerwca oraz 11 października 2004 r. Złożone rozliczenia nie zostały uwzględnione przez dotującego, gdyż większość rachunków była niezgodna z preliminarzem, albo zakupów dokonywano przed zawarciem umowy lub po zakończeniu realizacji zadania. Ewentualne korekty dowodów księgowych winny być dokonywane w odpowiednim czasie, tj. przed zaksięgowaniem, a w tym przypadku przed ujęciem ich w rozliczeniu

dotacji. Pomimo tych nieprawidłowości Komisja Orzekająca uznała, że kwota 15.000 zł, przeznaczona na zakup nagród, została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Także dotacja dotycząca wyżywienia została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem do kwoty 4.000 zł (faktury przedstawiono na łączną kwotę 6.548,40 zł).

Natomiast na zakup materiałów umowa przewidywała dotację w kwocie 10.000 zł. Stowarzyszenie przedłożyło rachunki na kwotę 19.567,26 zł. Komisja Orzekająca uznała, iż kwota dotacji wykorzystana zgodnie z postanowieniami umowy wynosiła 5.471,26 zł. Dotację w kwocie 4.528,74 zł Stowarzyszenie wykorzystało na inne cele niż przewidywała umowa. Kwota ta jako nienależna winna być zwrócona dotującemu.

Komisja Orzekająca podzieliła zdanie Stowarzyszenia, iż część zakupów dla prawidłowego zorganizowania Olimpiady należało poczynić wcześniej z własnych środków, tym bardziej, iż Miasto przekazało dotację dopiero na dzień przed Olimpiadą. Również rachunki wystawione po dniu odbycia się olimpiady, np. za wykonanie odbitek zdjęć z olimpiady są uzasadnione i zasługują na uwzględnienie. W rozliczeniu dotacji Komisja Orzekająca nie uwzględniła natomiast niektórych rachunków i faktur, ponieważ dotyczyły zakupu usług.

3. W przypadku dotacji w kwocie 50.000,00 zł na zorganizowanie obozu sportowo-rehabilitacyjnego Komisja Orzekająca uznała, że na podstawie faktury nie można jednoznacznie i bezspornie stwierdzić, że Stowarzyszenie zorganizowało inną formę wypoczynku dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej niż przewidywała umowa. Za podstawę do oceny jej wykorzystania przyjął następujące ustalenia umowy i preliminarza, iż kwota dotacji w wysokości 50.000 zł miała być przeznaczona na zorganizowanie turnusów sportowo-rehabilitacyjnych dla 100 uczestników. W związku z tym koszt dotacji na jednego uczestnika wynosił 500 zł. Na podstawie listy uczestników ustalono, iż w obozie sportowo-rehabilitacyjnym w S. brało udział 27 dzieci i młodzieży, tak więc należąca dotacja na sfinansowanie ich pobytu powinna wynieść 13.500 zł. Pozostała kwota dotacji w wysokości 36.500 zł jako wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem i jako nienależna winna być zwrócona przez Stowarzyszenie dotującemu.

Dnia 2 marca 2006 r. odwołanie od orzeczenia RKO wniósł Obwiniony – Artur F. w imieniu swoim i Stowarzyszenia „Promocja”. Odwołanie zostało uzupełnione w dniach 9 marca oraz 16 i 28 maja 2006 r. Stowarzyszenie „Promocja” oraz Artur F. – Obwiniony, zaskarżyli w całości wydane Orzeczenie jako niezgodne ze stanem faktycznym oraz prawnym. Obwiniony oraz Stowarzyszenie wnieśli o uchylenie zaskarżonego Orzeczenia w całości i umorzenie postępowania, a w przypadku odrzucenia tego wniosku Obwiniony wniósł o:

- 1) uchylenie zaskarżonego Orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionego od stawianych mu zarzutów,
- 2) stwierdzenie winy Biura Edukacji Urzędu W. i jego wskazanych pracowników,
- 3) wstrzymanie wykonania orzeczenia i naliczania odsetek,
- 4) powołanie świadków wskazanych przez Obwinionego, tj. Pani Ewy S., Pani Han-ny S., ewentualnie Pani Ewy D.,
- 5) przydzielenie Obrońcy „z urzędu” na wniosek Obwinionego,
- 6) dopuszczenie możliwości składania wyjaśnień, wniosków oraz innych dowodów w sprawie podczas jej dalszego toku.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, iż w toczącym się postępowaniu Artur F., osoba niepełnosprawna, brał czynny udział. Żadne z zarzutów stawianych przez Rzecznika nie potwierdziły się w całości. Nie przekazano także uzupełnienia wniosku o ukaranie, który to prawdopodobnie został złożony na rozprawie. Stowarzyszenie i Obwiniony nie zgadzają się z faktem rozpatrywania sprawy pod rządami nowej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skoro w chwili popełnienia czynów obowiązywała ustawa o finansach publicznych z 1998 r. Takie działanie Rzecznika oraz RKO jest bezprawne i niezgodne z zasadami współżycia społecznego.

Postępowanie, zdaniem Obwinionego, miało charakter administracyjny, a więc zdeterminowane było „uznaniem administracyjnym”, przy czym w jego toku złamano zasady ogólne KPA, a także zasady współżycia społecznego. Obwiniony zarzuca, że nie została mu udzielona pomoc prawna (adwokat „z urzędu”) przez Komisję I Instancji. Nie powołano na świadków pani Ewy S. – Głównego Księgowego Stowarzyszenia „Promocja” i pana Bogusława Z. – Prezesa „Centrum Hotelowo-Konferencyjnego ORLE” w G. – pomimo złożonego pisemnego wniosku. Jest to uchybienie formalno-prawne i odmowa prawa do obrony. Obwiniony twierdzi, że zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych podpisała osoba nieuprawniona. Jego zdaniem podstawą do złożenia wniosku o ukaranie powinna być decyzja administracyjna Prezydenta W.

Odnosząc się do sprawy dotacji Akcji Letniej Obwiniony stwierdził, że stanowisko żądającego zwrotu dotacji nie znajduje uzasadnienia ani w treści zapisów umowy, gdzie jasno określono cel – zorganizowanie integracyjnego obozu sportowo-rehabilitacyjnego, ani w obowiązujących przepisach. Cel przekazania dotacji został także ogólnie określony w Zarządzeniu Prezydenta W. nr 1563/2004 z dnia 25 maja 2004 r. W ofercie zaś uzasadniającej wniosek o przyznanie dotacji mowa jest o wykorzystaniu środków na rehabilitację społeczną, zawodową i leczniczą osób niepełnosprawnych, w tym także poprzez zajęcia sportowe, zaś wyrazy obóz i turnus są używane zamiennie, ze względu na zbliżony zakres pojęciowy. Zbyt ogólne sformułowanie zapisów umowy przez podmiot odpowiedzialny nie może mieć negatywnych konsekwencji w stosunku do drugiej strony na etapie wykonania umowy.

Obwiniony przywołał orzecznictwo NSA, który w wyroku z dnia 5 czerwca 2002 r., sygn. akt III SA 300/2002 (ONSA 2003/3, poz. 96) wypowiedział się, „że warunkiem zastosowania przepisu art. 93 ufp, jest to, żeby nieprawidłowe wykorzystanie dotacji nastąpiło na skutek działania tego podmiotu, któremu udzielono dotacji i było związane z jego wolą.” W rozpatrywanej sprawie taka okoliczność nie wystąpiła, a więc brak jest podstaw do zastosowania wobec odwołującego się przepisu art. 93 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Zatem decyzja w części dotyczącej Akcji Letniej wydana została z naruszeniem prawa i bez podstawy prawnej, stąd wniosek o jej uchylenie jest zasadny.

Odnosząc się do zarzutów formułowanych w związku z zawarciem i rozliczeniem umowy o dotację, przeznaczoną na organizację „X Olimpiady Młodzieży Niepełnosprawnej”, Obwiniony powtórzył, iż oczywistą koniecznością, przed którą staje organizator jest ponoszenie pewnych wydatków celem nabycia dóbr i usług jeszcze przed rozpoczęciem imprezy, tudzież udzielenia zaliczek na towary i usługi wydawane w toku imprezy. Stowarzyszenie zwracało się do W. o przyspieszenie zawarcia umowy o dotację i wypłatę środków dotacyjnych – niestety bezskutecznie. Zakwestionowane przez

RKO faktury czy rachunki w tym stanie rzeczy należało zakwalifikować jako materiały dla uczestników Olimpiady. Podkreślić należy, że umowę przygotował i nadzorował udzielający dotacji – Biuro Edukacji Urzędu W. Umowa nie precyzowała okresu realizacji zadania polegającego na przygotowaniu imprezy, w którym mogły być ponoszone wydatki pokrywane z dotacji. Stowarzyszenie „Promocja” podjęło szereg działań w celu należytego wykonania zadania – X Olimpiady przed 19 maja 2004 r., tj. przed zawarciem umowy, o czym udzielający dotacji wiedział. Przepis art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, stanowi, iż wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Przesłanka ta w niniejszej sprawie niewątpliwie została przez odwołującego się spełniona, a co za tym idzie, brak jest podstawy prawnej do żądania jej zwrotu. W związku z tym należy uznać, iż przedmiotowa decyzja wydana została z naruszeniem prawa i bez podstawy prawnej, stąd wniosek o jej uchylenie jest uzasadniony.

W odwołaniu podkreślono, że Stowarzyszenie i sam Obwiniony zdeterminowani byli także przepisami ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r., którym uchybiło Biuro Edukacji Miasta przez złą konstrukcję spornych w wykonaniu umów.

Reasumując powyższe Obwiniony podniósł, że postawione zarzuty stanowią w istocie próbę przerzucenia na osoby spoza sektora finansów publicznych odpowiedzialności za pewne nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów samorządu terytorialnego oraz sektora bankowego. Stawianie zarzutu jedynie przedstawicielowi Stowarzyszenia jest niedopuszczalne z punktu widzenia zasad oraz zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jako merytorycznie wadliwe nie powinno mieć miejsca w żadnym postępowaniu, w którym orzeka się sankcje za zawinione czyny polegające na naruszeniu określonych przepisów przez określoną osobę. Zdaniem Obwinionego, nie może on ponosić odpowiedzialności i kary samodzielnie – jednoosobowo.

Obwiniony skierował do GKO pismo procesowe przed rozprawą, w którym wniósł o umorzenie postępowania wobec wydania w dniu 1 marca 2006 r. orzeczeń SKO w W. Trzy orzeczenia w spornych sprawach, uchylają decyzje Prezydenta W. w całości i przekazują sprawę do ponownego rozpatrzenia. Ponadto, Artur F., w myśl orzeczenia w tym stanie formalno-prawnym nie jest stroną w rozumieniu art. 28 K.p.a.

Wobec powyższego, Artur F. przypominał, że w dniu 5 grudnia 2005 r. skierował do RKO w W. wniosek o umorzenie postępowania. W związku z tym sprawa powyższa winna być umorzona, a Obwiniony uniewinniony, gdyż Rzecznik oraz RKO, uzależniali wszczęcie postępowania od wydania decyzji administracyjnych Prezydenta W., które obecnie nie obowiązują i nie zostały wydane nowe. W przypadku wydania nowych decyzji – sprawa powinna zacząć się odnowa. W tym stanie merytorycznym oraz formalno – prawnym Obwiniony nie może być uznany winnym zarzucanych mu czynów, tym bardziej czynów umyślnych i ponosić niewspółmiernej kary nagany, stwierdzono w odwołaniu.

W trakcie rozprawy przed GKO w dniu 14 września 2006 r. Obwiniony podtrzymał zarzuty i wnioski z odwołania, zaś Zastępca Głównego Rzecznika wnioskuje o utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, pozostawiając ocenę surowości wymierzonej kary uznaniu GKO.

W oparciu o całokształt zabranego materiału dowodowego, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W rozpatrywaniu i rozstrzyganiu przedmiotowej sprawy należy stosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie bowiem z art. 24 tejże 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. Na tej podstawie GKO postanowiła zastosować w niniejszej sprawie przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Przedmiotowe ustawy, obowiązujące w czasie orzekania w drugiej instancji, nie zmieniły w istotny sposób regulacji dotyczących katalogu osób odpowiadających za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak również sposobu zdefiniowania i ujęcia środków publicznych, a także uregulowań w zakresie dotacji. Nie sposób więc uznać, że poprzednio obowiązujące przepisy były względniejsze dla sprawcy. GKO nie podzieliła zatem w tym zakresie wątpliwości i wniosków Obwinionego, zawartych w odwołaniu od skarżonego rozstrzygnięcia Komisji Orzekającej I instancji.

Analiza całokształtu materiału dowodowego zebranego w przedmiotowej sprawie wskazuje, że Komisja Orzekająca I instancji uznała, że Artur F. podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako osoba gospodarująca środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, czyli należy do podmiotów, o których mowa w art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO zauważa, że na tle możliwości przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osobom gospodarującym środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych zarówno w orzecznictwie komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i w doktrynie zarysowały się dwa przeciwstawne, szeroko argumentowane, stanowiska. Według pierwszego z nich, wymienione wyżej podmioty podlegają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o ile gospodarują środkami przekazanymi im przez jednostki sektora finansów publicznych (środkami publicznymi); według drugiego stanowiska – wymienionym podmiotom nie można przypisać tej odpowiedzialności, gdyż co do zasady nie mogą one gospodarować środkami publicznymi, ponieważ środki publiczne tracą swój publiczny charakter w momencie przekazania ich poza sektor finansów publicznych.

W tych okolicznościach GKO miała obowiązek samodzielnie rozstrzygnąć nasuwające się zagadnienie prawne, zgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W tym zakresie dokonano analizy dotychczasowego orzecznictwa i poglądów doktryny, w celu właściwego odczytania przepisów, będących podstawą orzekania w niniejszej sprawie.

W przeważającej większości wcześniejszych orzeczeń GKO przyjmowano dopuszczalność ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych, przy czym orzeczenia takie zapadały zarówno na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego (np. orzeczenia: z dnia 6 listopada 2000 r., sygn. DF/GKO Odw. – 116/177-178/RN-46-47/2000, z dnia 9 maja 2005 r., sygn. DF/GKO/Odw. – 2/2-3 RN-1-2/2005), jak i po wejściu w życie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów

publicznych (np. orzeczenie z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. DF/GKO/Odw. – 56/73-74/2005/501 oraz orzeczenie z dnia 19 stycznia 2006 r., sygn. DF/GKO/Odw. – 85/112/RN-27/2005/716). Zwłaszcza ostatnie z wymienionych przykładowo orzeczeń GKO z dnia 19 stycznia 2006 r. zasługuje tu na uwagę, ze względu na próbę dokonania wszechstronnej i pogłębionej wykładni art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przeprowadzony w nim wywód można sprowadzić do następujących ustaleń:

- z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wynika wprawdzie, że środki publiczne tracą publiczny charakter w momencie ich wydatkowania poza sektor publiczny, zaś określenie „środki publiczne” zawarte w ustawie o finansach publicznych ma znaczenie nadane mu w tej ustawie także dla potrzeb ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to jednak o treści przepisu art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych winna decydować głównie nie jego gramatyczna wykładnia, lecz wykładnia celowościowa i systemowa. Zastosowanie głównie tej pierwszej prowadzi bowiem do wyników w oczywisty sposób sprzecznych z celem przedmiotowej regulacji, którym było – wg GKO – objęcie odpowiedzialnością za gospodarowanie środkami pochodzącymi z sektora publicznego podmiotów nienależących do tego sektora. Jako podstawowy argument za przedmiotowym rozumieniem przytaczano tu fragment uzasadnienia projektu rządowego do obowiązującej ustawy o finansach publicznych, z którego jednoznacznie wynika, że intencją projektodawcy było objęcie odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych także podmiotów spoza sektora finansów publicznych;
- przyjęcie gramatycznej wykładni określenia „środki publiczne”, prowadzące do niemożliwości objęcia odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podmiotów spoza sektora finansów publicznych byłoby sprzeczne z modelem racjonalnego ustawodawcy, gdyż prowadziłyby do wniosku, że ustawodawca stworzył przepis, który nie będzie miał praktycznego zastosowania (art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych);
- wychodząc od modelu racjonalnego ustawodawcy, przy zastosowaniu wykładni systemowej, należy uznać, iż członkowie organów kolegialnych podmiotów spoza sektora finansów publicznych odpowiadają za naruszenie dyscypliny finansów publicznych o ile otrzymują środki publiczne lub zarządzają mieniem tych jednostek (art. 4 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). W tych okolicznościach uznanie, że „osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych” (art. 4 pkt 4 powoływanej wyżej ustawy) nie ponoszą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (a więc podmioty mające praktycznie większy wpływ na te środki, niż podmioty wymienione w art. 4 pkt 1 powoływanej ustawy) zaprzeczałoby koncepcji racjonalnego ustawodawcy oraz rezultatom wykładni systemowej.

Pogląd, że „osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych” (art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) nie podlegają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprawdzie rzadziej znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie komisji orzekających (zob.

np. orzeczenie GKO z dnia 13 marca 2003 r., sygn. DF/GKO/Odw. 113/147/2002 oraz orzeczenie RKO w B. z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. DFP-KO-530-3/05), to coraz częściej wyraża go doktryna (zob. np. J.M. Salachna: Zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a legalne pojęcie środków publicznych – wybrane aspekty, „Finanse Komunalne” 2005, nr 6; Określenie podmiotowego zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2006, nr 1 oraz P. Kryczko: Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, (w:) K. Święch, A. Zalcewicz (red.): Ogólnopolska Konferencja Naukowa – Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne, Szczecin 2005, s. 404 i nast.; Wprowadzenie do: Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Ustawa o finansach publicznych, Ustawa Prawo zamówień publicznych, Zakamycze 2005, s. 15 i nast., a także T. Robaczyński, (w:) T. Robaczyński, P. Gryśka: Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2006, s. 90 i nast., J. M. Salachna, A. Stryjewska, Głos do orzeczenia GKO z dnia 19 stycznia 2006 r., „Finanse Komunalne” 2006, nr 9, E. Ruśkowski, J. M. Salachna, Wpływ zmian regulacji zasad publicznej gospodarki finansowej na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, „Finanse Komunalne” 2006, nr 10, s. 6 i nast.). Opiera się on na następujących założeniach:

- definicja środków publicznych, zawarta w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych należy do tzw. definicji zupełnych, które powinny być wprost stosowane w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i nie można jej gramatycznego brzmienia przełamać przy pomocy innych rodzajów wykładni (E. Ruśkowski, J.M. Salachna);
- wyżej wymienione skutki wykładni muszą być akceptowane, nawet gdyby miało to prowadzić do naruszenia modelu racjonalnego ustawodawcy (J.M. Salachna, A. Stryjewska);
- nieobejmowanie osób spoza sektora finansów publicznych odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest wynikiem stosowania wykładni systemowej oraz zapewnia zgodność przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z Konstytucją RP (P. Kryczko, T. Robaczyński).

Dokonując ponownie interpretacji art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, biorąc pod uwagę wcześniej zaprezentowane argumenty orzecznictwa i doktryny, GKO w przedmiotowej sprawie stwierdziła, co następuje:

- należy podzielić pogląd, że definicja środków publicznych, zawarta w art. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ma charakter zupełny i w świetle art. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinna być rozumiana *expressis verbis* w przepisach tej ostatniej ustawy. Wyklucza to jakiekolwiek „dointerpretowywanie” jej przy pomocy wykładni celowościowej i systemowej. To założenie z kolei powoduje, że środki publiczne, o ile w sensie własnościowym wychodzą poza sektor finansów publicznych, tracą przymiot „publicznych”, zaś podmioty spoza sektora finansów publicznych nie mogą nimi

- gospodarować, w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- wbrew jednak wcześniej przedstawionym poglądom orzecznictwa i doktryny, wyżej zaprezentowane stanowisko nie oznacza bynajmniej podważenia koncepcji racjonalnego ustawodawcy na gruncie przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albowiem:
 - a) oznacza ono identyczne rozumienie określenia środków publicznych i jego konsekwencje zarówno w art. 4 pkt 1, jak i w art. 4 pkt 4 wymienionej wyżej ustawy,
 - b) w przypadku obydwu wymienionych przepisów liczne są zarówno teoretyczne, jak i praktyczne możliwości ich stosowania w sytuacjach, gdy przekazaniu środków (lub mienia) z sektora finansów publicznych nie towarzyszy przeniesienie własności tych środków (lub mienia) na rzecz podmiotów spoza sektora finansów publicznych (poza przykładem, wskazanym przez T. Robaczyńskiego, w: T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina ...*, s. 91-92, dotyczy to także środków i mienia przekazywanego przez inne, niż wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych podmioty sektora finansów publicznych o odmiennych zasadach funkcjonowania. Wskazuje zresztą na to wymieniony autor na s. 90-91 powoływanego wyżej komentarza). Oznacza to, że ustawodawca w sposób racjonalny stworzył zapisy art. 4 pkt 1 i art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż nie mają one ani „pustego”, a tym bardziej sprzecznego brzmienia, lecz zakres ograniczony wyłącznie do sytuacji, gdy środki (lub mienie) przekazywane są z sektora finansów publicznych do podmiotów spoza tego sektora bez przekazania własności tych środków (lub mienia);
 - c) wypada w tym miejscu wskazać także na wątpliwości, jakie rodzi powoływanie się, jako na coś oczywistego, na cel (ratio legis) ustawodawcy, przy tworzeniu przepisów art. 4 pkt 1 i art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w orzeczeniu GKO z dnia 19 stycznia 2006 r. Cel projektodawcy w cytowanym uzasadnieniu został bowiem wprowadznie jasno wyrażony, jednakże przed ostatecznym uchwaleniem powoływanych przepisów należy zakładać, iż ustawodawca znał zarówno ekspertyzę Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, autorstwa M. Karlikowskiej (druk nr 1958), jak i pierwsze opinie doktryny podważające możliwość przypisania generalnej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Należy więc uznać, że wybór ustawodawcy był racjonalny, a ratio legis wymienionych przepisów należy oceniać przez pryzmat całokształtu materiałów, którymi dysponował ustawodawca w czasie ich uchwalania;
 - decydujące znaczenie dla wykładni przepisu art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają jednak względy jej zgodności z Konstytucją RP. Jest to zresztą zgodne z linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zalecającą prokonstytucyjną wykładnię ustaw i przepisów wykonawczych do nich. Gdyby bowiem przyjąć, jak wynika to z orzeczenia GKO z dnia 19 stycznia 2006 r. szeroką odpowiedzialność podmiotów spoza sektora finansów publicznych za gospodarowanie „środkami publicznymi” (byłymi), należałoby

uznać, że ten rodzaj odpowiedzialności nie ma charakteru administracyjnego lub dyscyplinarnego lecz quasi karny i powszechny, to wówczas

- zgodnie z Konstytucją RP – właściwe do orzekania powinny być w tych sprawach sądy powszechne (zob. P. Kryczko, T. Robaczyński). Jednym z kluczowych kryteriów oceny oraz przesłanek działania racjonalnego ustawodawcy powinno być tworzenie przepisów zgodnych z Konstytucją RP, a zadaniem organów stosowania prawa, do których należy GKO, ich prokonstytucyjna interpretacja.

Uwzględniając całokształt przedstawionych argumentów, orzeczono jak w sentencji.

5.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 18 września 2006 r. DF/GKO-4900-55/68/06/1671

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Alfred Beszterda
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński (spr.)
Protokolant:		Magdalena Zych

rozpoznała na rozprawie w dniu 18 września 2006 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana **Jacka Krawczyka**, odwołanie wniesione przez Pana **Ryszarda D.** – b. Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w G.W. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Z.G. dnia 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt: RIO-VI-0021-01-06.

W zaskarżonej części orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana **Ryszarda D.** (cyt.) „**winnym nieumyślnego** naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy [*o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*], polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, poprzez zawarcie w dniu 17 września 2004 r. umowy na kwotę 204.219,00 zł na dostawę i montaż sprzętu komputerowego bez posiadania na ten cel środków finansowych.”

Komisja Orzekająca I instancji postanowiła odstąpić od wymierzenia kary za przypisany Obwinionemu czyn i obciążyła Pana Ryszarda D. obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 203,80 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 oraz Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,

orzeka:

- 1) uchyla pkt I 2, 3, 4 sentencji zaskarżonego orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji;
- 2) uniewinnia Pana Ryszarda D. od przypisanego mu czynu;
- 3) na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

UZASADNIENIE

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych na rozprawie w dniu 18 września 2006 r. rozpoznała sprawę z odwołania Pana Ryszarda D., byłego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w G.W. od orzeczenia Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Z.G. z dnia 7 kwietnia 2006 r.

GKO rozpoznawała sprawę Pana Ryszarda D. po raz drugi. Pierwsze orzeczenie w sprawie wydała Komisja Orzekająca przy RIO w Z.G. w dniu 18 maja 2005 r. Przedmiotowym orzeczeniem uznano Pana Ryszarda D. oraz Panią Janinę D. – Główną Księgową Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w G.W. – winnymi nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 2 i 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Od orzeczenia odwołali się oboje Obwinieni. Po przeanalizowaniu materiału dowodowego i odwołań Obwinionego Ryszarda D. oraz Obwinionej Janiny D., GKO orzeczeniem z dnia 12 grudnia 2005 r. uchyliła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania Komisji Orzekającej przy RIO w Z.G.

GKO zobowiązała Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Z.G. do:

- przeprowadzenia pogłębionej analizy zebranego materiału dowodowego,
- uzupełnienia materiału dowodowego w szczególności o dokumenty, z których będzie wynikało, jaki zakres obowiązków i uprawnień miał obwiniony,
- odniesienia się do wszystkich podnoszonych przez obwinionego argumentów,
- ocenienia, czy ustawa obowiązująca w chwili popełnienia jest względniejsza dla obwinionego i odpowiednio zastosowania art. 24, ust. 1 ustawy.

Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Z.G. w dniu 7 kwietnia 2006 r. ponownie rozpatrzyła sprawę Pana Ryszarda D. oraz Pani Janiny D. Wydanym orzeczeniem Komisja Orzekająca uniewinniła Panią Janinę D. od zarzucanych jej czynów, natomiast odnośnie Pana Ryszarda D. Komisja postanowiła:

- „na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 oraz na podstawie art. 24 ust. 1 w zw. z art. 200 ustawy (...) o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny: finansów publicznych (...) uniewinnić Pana Ryszarda D. od zarzutu popełnienia czynu w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia w okresie od 30 sierpnia 2004 r. do 03 listopada 2004 r., poprzez udzielenie „pożyczki” w wysokości 200 000 zł z § 6050 „wydatki inwestycyjne” na zadanie: Rozbudowa Ośrodka Szkoleniowo– Poligonowego w miejscowości Ł. i uzupełnienie tą kwotą środków na zapłatę faktury za zakupione samochody ratowniczo-gaśnicze;

- na podstawie art. 4 pkt 2 oraz art. 19 ust. 1 i 2 i art. 22 ust. 3 w zw. z art. 24 ust. 1 oraz w zw. z art. 200 ustawy, uznać Pana Ryszarda D. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, poprzez zawarcie w dniu 17 września 2004 r. umowy na kwotę 204.219,00 zł na dostawę i montaż sprzętu komputerowego bez posiadania na ten cel środków finansowych.” Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia kary za przypisany Obwinionemu czyn.

Zaskarżonym orzeczeniem uniewinniono Pana Ryszarda D. od zarzutu przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, argumentując, że jako Komendant mógł on wydatkować środki inwestycyjne w ramach kwot, jakie były zaplanowane w ramach paragrafu inwestycyjnego. Zdaniem Komisji rozpatrującej ponownie sprawę zarzutu przekroczenia uprawnień do dokonywania wydatków, Komendant dokonał wydatku w ramach kwoty ujętej w „paragrafie inwestycyjnym”, a tym samym nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Równocześnie Komisja Orzekająca uznała, że Pan Ryszard D. przekroczył upoważnienie do zaciągania zobowiązań.

Komisja Orzekająca, powołując się na rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu, wskazała na § 18 tego rozporządzenia, zgodnie z którym jednostki budżetowe mogą zaciągać zobowiązania na realizację zadań do wysokości kwot wydatków ujętych w zatwierdzonym planie finansowym pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz obligatoryjne wpłaty płatnika.

Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska Obwinionego, że operacja finansowa dotycząca dostawy i montażu sprzętu komputerowego nie musiała być ujęta w zatwierdzonym przez właściwy organ planie finansowym KW PSP w G.W.

Zgodnie ze złożonym przez Główną Księgową oświadczeniem, operacja ta nie była przewidziana w planie finansowym.

Mając powyższe na uwadze, Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obračunkowej w Z.G. na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2006 r., uznała Pana Ryszarda D. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia kary za czyn przypisany Obwinionemu, biorąc pod uwagę m. in. dotychczasowy przebieg pracy Obwinionego.

Obwiniony Pan Ryszard D. złożył odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej przy RIO w Z.G. z dnia 7 kwietnia 2006 r., zarzucając mu:

- błąd w ustaleniach, polegający na przyjęciu, że na zaciągnięte zobowiązanie nie było pokrycia w środkach finansowych. Obwiniony stwierdził, że środki na ten cel były zapewnione, (co zostało uznane w orzeczeniu), a następnie otrzymane od innych jednostek organizacyjnych;
- niewłaściwe zastosowanie w treści uzasadnienia przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych (...), podczas gdy w dacie zawarcia umowy obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych,

gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych.

W czasie rozprawy przed GKO w dniu 18 września 2006 r. Obwiniony Pan Ryszard D. podtrzymał twierdzenia zawarte w odwołaniu.

Oskarżyciel – Z-ca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – stwierdził, że w dacie podpisania umowy obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych. Komisja Orzekająca I instancji popełniła błąd, przyjmując rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu. Komisja w niewłaściwy sposób oceniła, które przepisy są względniejsze dla Obwinionego, ponieważ skupiła się na art. 24 ustawy. Zdaniem Z-cy Głównego Rzecznika, poza oceną przepisów ustawowych, należy dokonać oceny aktów wykonawczych do ustawy i dopiero po takiej ocenie można stwierdzić, które przepisy należało zastosować w przedmiotowej sprawie. W ocenie Rzecznika Obwiniony postępował prawidłowo.

GKO – analizując sprawę stwierdziła, iż w sprawozdaniu Rb-28 jest porównanie planu z wykonaniem wydatków. Nie wyszczególniono w nim zobowiązań, i nie można odnieść tego do zarzutu postawionego Obwinionemu. W oparciu o obowiązujące ówczesnie przepisy nie było potrzeby, wykazywania tego typu zobowiązania.

W ocenie GKO Komisja I instancji mylnie uznała, że porozumienie, zawarte przez Obwinionego w dniu 3 sierpnia 2004 r. z Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w M., nie może być podstawą do zaciągnięcia zobowiązania.

Zgodnie z zaleceniami Głównej Komisji Orzekającej, zawartymi w orzeczeniu z dnia 12 grudnia 2005 r., Komisja Orzekająca I instancji między innymi winna była dokonać pogłębionej analizy zebranego materiału dowodowego, jak i uzupełnić materiał dowodowy. Przy zaleceniu uzupełnienia materiału dowodowego GKO zaznaczyła, że chodzi „w szczególności o dokumenty, z których będzie wynikało, jaki zakres obowiązków i uprawnień miał Obwiniony”. Jest to ważne z uwagi na fakt, iż z przedłożonych dokumentów (m.in. sprawozdań z wykonania wydatków budżetowych) nie wynika, aby nastąpiło przekroczenie upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań. Znajdujące się w aktach sprawy sprawozdania Rb-28 za sierpień i listopad 2004 r. w żadnym z paragrafów nie wykazują wykonania wydatków wyższych od przyjętych w planie; brak jest również informacji o wysokości nieuregulowanych zobowiązań Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w G.W. Nie wskazano również, aby uregulowanie tych zobowiązań w 2004 r. spowodowało przekroczenie planu wydatków KW PSP w G.W.

Należy zaznaczyć, że stwierdzenie popełnienia naruszenia, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia, wymaga każdorazowego odniesienia się do treści przepisów, w ramach których prowadzona winna być gospodarka finansowa określonej jednostki; w szczególności jednak skonfrontowania, obowiązującego, w momencie zaciągania zobowiązania planu finanso-

wego, z zakresem tego zobowiązania – jego przedmiotem i wysokością świadczenia pieniężnego, do uiszczenia, którego zobowiązuje się jednostka. W niniejszej sprawie, jak już wskazano wyżej, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, nie jest to możliwe.

Z-ca Głównego Rzecznika podniósł, iż w przypadku uznania, że względniejszy dla sprawcy jest stan prawny, jaki obowiązywał w myśl rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., nie można przypisać Obwinionemu zawinonego popełnienia zarzucanego mu czynu., a odwołanie Obwinionego należy uznać za zasadne.

W tym stanie rzeczy GKO przychyliła się do opinii oskarżyciela i orzekła jak w sentencji.

6.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 21 września 2006 r. DF/GKO-4900-51/64/06/1541

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Maria Karlikowska
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Franciszek Firmuga (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 21 września 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Pawła Laudańskiego** – odwołanie wniesione przez Pana **Hieronima B.** – dyrektora Domu Pomocy Społecznej w P., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 24 marca 2006 r., sygn. akt: 0965-DB/17/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego **Hieronima B.** (cyt. z sentencji orzeczenia): „**winnym nieumyślnego** popełnienia czynu polegającego na:

- zaciągnięciu zobowiązań ponad wielkości określone w planie finansowym na 2004 r. w rozdz. 85202 § 4270 w dniu 29.03.2004 r. o kwotę 7.149,78 zł, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie popełnienia naruszenia z 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.).
- dokonaniu w 2004 r. zakupu pieluchomajtek na łączną kwotę 54.586,62 zł (brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów 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 ze zm.), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).”

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

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

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

- art. 24 ust. 1 i art. 200 ustawy,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,

orzeka:

- Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości.
- Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy uniewinnia Pana Hieronima B. od przypisanego mu zarzutu dokonania w 2004 r. zakupu pieluchomajtek na łączną kwotę 54.586,62 zł (brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, tj. naruszenia dyscypliny finansów z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy.
- Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy umarza postępowanie w sprawie zarzutu zaciągnięcia zobowiązań ponad wielkości określone w planie finansowym na 2004 r. w rozdz. 85202 § 4270 w dniu 29.03.2004 r. o kwotę 7.149,78 zł, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych, tj. naruszenia dyscypliny finansów z art. 15 ustawy.
- Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

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

Wnioskiem o ukaranie z dnia 6 lutego 2006 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. wystąpił o ukaranie karą upomnienia Obwinionego Hieronima B. – Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w P. za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7, 10 i 12 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) obowiązującego w dacie popełnienia czynu, a następnie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj. art. 7 polegające na przeznaczeniu dochodów pozyskiwanych w 2004 r. z wpłat od mieszkańców na wydatki ponoszone przez DPS klasyfikowane w § 4210, co stanowiło naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; art. 15 ustawy poprzez zaciągnięcie zobowiązań ponad wielkości określone w planie finansowym na 2004 r. rozdz. 85202 § 4270 w dniach 29 marca, 17 i 20 grudnia 2004 r. co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych; art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy poprzez zawarcie umów z Zakładem

Instalacyjno-Budowlanym w dniu 2 i 17 grudnia 2004 r., których wartość przekraczała łącznie 6.000 euro oraz dokonanie w 2004 r. zakupu pieluchomajtek o wartości powyżej 6.000 euro.

Orzeczeniem z dnia 24 marca 2006 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. uniewinniła Obwinionego od zarzucanych mu czynów w zakresie odpowiedzialności z art. 15 ustawy w części dotyczącej zaciągnięcia zobowiązań w dniach 17 i 20 grudnia 2004 r., zaś w zakresie odpowiedzialności z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy w części dotyczącej zawarcia umów z Zakładem Instalacyjno-Budowlanym w dniach 2 i 17 grudnia 2004 r.

W pozostałym zakresie, tj. zaciągnięcia zobowiązań ponad wielkości określone w planie finansowym na 2004 r. w rozdz. 85202 § 4270 w dniu 29 marca 2004 r. na kwotę 7.149,78 zł oraz dokonania w 2004 r. zakupu pieluchomajtek na łączną kwotę 54.586,62 zł. bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego za winnego nieumyślnego popełnienia tych czynów i wymierzyła mu karę upomnienia jednocześnie obciążając kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

Regionalna Komisja Orzekająca w uzasadnieniu orzeczenia podkreśliła, że na dzień 29 marca 2004 r. w planie finansowym w § 4270 na planowaną kwotę 17.000 zł. wydatkowano kwotę 2.368,50 zł. oraz zaciągnięto zobowiązanie na kwotę 21.781,28 zł. (przekroczono plan o 7.149,78 zł.). Tym samym doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskutek przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań, co w dacie popełnienia czynu stanowiło naruszenie art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, a w dacie orzekania art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosownie bowiem do art. 29 ust. 6 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych kierownik jednostki budżetowej samorządu terytorialnego może w celu realizacji zadań zaciągać zobowiązania pieniężne tylko do wysokości kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Zaciągnięcie zobowiązań ponad kwoty określone w planie finansowym jednostki, co w niniejszej sprawie miało miejsce, wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, czyn został popełniony przez Obwinionego w sposób nieumyślny na skutek nie zachowania należytej ostrożności.

Ustosunkowując się do zakupu pieluchomajtek bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych Regionalna Komisja Orzekająca podkreśliła, że Obwiniony przy ich zakupie był zobowiązany do stosowania tej ustawy, a fakt refundacji części środków z NFZ nie wyłączał obowiązku stosowania procedur wynikających z tej ustawy z uwagi na wydatkowanie środków publicznych. Dokonanie zakupu z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych naruszało art. 28 ust. 4 a obecnie art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych i wyczerpywało dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosownie do art. 28a a obecnie art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, za całość gospodarki finansowej odpowiada jej kierownik. Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że Obwiniony popełnił czyn nieumyślnie, bowiem nie zachował należytej staranności przy wydatkowaniu środków publicznych.

Od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej odwołanie złożył Obwiniony, w części w jakiej Regionalna Komisja Orzekająca uznała go winnym, przedstawiając dokumenty na swoją obronę. Podniósł, iż bezpośrednią przyczyną przyspieszenia podpisania umowy, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązań ponad wielkości określone w planie finansowym w rozdz. 85202 § 4270 w dniu 29 marca 2004 r. na kwotę 7.149,78 zł., była wprowadzana zmiana wysokości podatku VAT z 7% na 22%. Jednak przed podpisaniem umowy Obwiniony uzyskał od Wojewody informację o zwiększeniu dotacji.

W sprawie zakupu pieluchomajtek wyjaśnił, że rzeczywisty koszt ich zakupu wyniósł w 2004 r. 16.977,12 zł., co stanowiło równowartość brutto 4.195,20 euro. Zatem nie był zobowiązany do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 4 ust. 8. Obwiniony nie pogodził się z uzasadnieniem prawnym tego czynu przedstawionego w uzasadnieniu orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej i wniósł o uchylenie nałożonej kary.

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

Na wstępie należy się odnieść do przepisów dotyczących tzw. prawa *intertemporalnego* obejmującego reguły stosowania ustawy w przypadku kolizji ustaw w czasie, tj. w sytuacji, gdy czyn został popełniony pod rządami ustawy, która już nie obowiązuje w czasie orzekania, bowiem Regionalna Komisja Orzekająca kwestię tę pominęła.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia i której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r.). Z materiału dowodowego wynika, że czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostały przez Obwinionego popełnione w stanie prawnym określonym ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), zaś postępowanie przed Komisją Orzekającą prowadzone było już w stanie prawnym określonym przepisami ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.). W takiej sytuacji, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy tego naruszenia. Obwiniony został uznany winnym z winy nieumyślnej zaciągnięcia zobowiązań ponad wielkości określone w planie finansowym na 2004 r. w rozdz. 85202 § 4270 w dniu 29 marca 2004 r. na kwotę 7.149,78 oraz dokonania w 2004 r. zakupu pieluchomajtek na łączną kwotę 54.586,62 zł. bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, czym w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej naruszył art. 15 (138 ust. 1 pkt 7 ufp) i art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (138 ust. 1 pkt 12 ufp). W stosunku do stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia czynów, przywołane normy (ustawy o finansach publicznych i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) w ocenie GKO są podobne, a w sensie opisu czynów w tym konkretnym

przypadku tożsame. Ustawa jest względniejsza, jeżeli stwarza możliwość korzystniejszej, dla interesów Obwinionego, oceny czynów skutkując tym samym przyjęciem mniej surowych reguł odpowiedzialności lub zastosowania mniej dotkliwych sankcji. Zatem przy rozważaniu kwestii *względności ustawy* należało wziąć pod uwagę nie tylko samo zagrożenie karą i negatywne skutki z tego tytułu dla Obwinionego, ale także inne instytucje porównywanych ustaw mogące mieć zastosowanie do danego sprawcy czynu i okoliczności jego popełnienia. Ocena porównywanych ustaw, dokonana przez GKO *in concreto*, że opis czynu i inne instytucje mające wpływ na wymiar kary są podobne i nie są bardziej dotkliwe dla Obwinionego, stanowiła podstawę do stosowania ustawy aktualnie obowiązującej zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Źródłem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań w rozpatrywanej sprawie był plan finansowy Domu Pomocy Społecznej. Zgodnie bowiem z art. 193 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. W przypadku kiedy zachodziłaby konieczność zaciągnięcia zobowiązania i skutkiem tej czynności byłoby naruszenie tej zasady, kierownik jednostki powinien podjąć działania zmierzające do zmiany planu finansowego lub inne działania w granicach obowiązującego porządku prawnego. Odpowiedzialność za czyn polegający na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, co do zasady, ponosi kierownik jednostki, bowiem odpowiada on za całość gospodarki finansowej. Obowiązek taki wynika z ogólnych zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Jest bezsporne, że Obwiniony zaciągnął zobowiązania ponad wielkości ustalone w planie finansowym jednostki o kwotę 7.149,78 zł. podpisując 29 marca 2004 r. umowę na modernizację pokoi mieszkalnych pawilonu DPS. Miał jednak na względzie podjętą już przez Wojewodę decyzję o zwiększeniu dotacji celowej na zadanie określone w planie finansowym jednostki (pismo z 22 marca 2004 r.). Odnotować należy także, że zmiana planu finansowego jednostki została dokonana w dniu 6 kwietnia 2004 r. Z materiału dowodowego i wyjaśnień Obwinionego wynika, że zawarcie umowy przed zmianą planu było podjęte z uwagi na zmiany jakie miały być wprowadzone w ustawie o podatku od towarów i usług i w rozumieniu Obwinionego było podyktowane dobrze pojętym interesem jednostki (DPS). W tych okolicznościach GKO mając na uwadze art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiący o nie dochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy, a w szczególności wysokość zaciągniętego zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia, szybką sanację stanu niezgodnego z prawem oraz okoliczności, motywy i sposób działania Obwinionego, stosując art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postanowiła w tej części umorzyć postępowanie.

Przypisanie Obwinionemu przez Regionalną Komisję Orzekającą czynu dokonania zakupu w 2004 r. pieluchomajtek na łączną kwotę 54.586,62 zł. (brutto) bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych z naruszeniem art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wypełniającego dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 1 usta-

wy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uzasadniony został tym, że zakup ten był częściowo finansowany ze środków NFZ, a częściowo ze środków mieszkańców domu otrzymanych ze środków PFRON, które były środkami publicznymi. Wartość zamówienia w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej przekraczała równowartość 6.000 euro, zatem spełnione były przesłanki stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, która stanowi, że zamówienia publiczne to umowy odpłatne zawierane między zamawiającym zobowiązanym do stosowania ustawy a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

Należy jednak podnieść, że zgodnie z art. 138 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.) do zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (zakup pieluchomajtek to niewątpliwie jeden z rodzajów opieki) nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych. Postępowanie wykazało, że DPS wydatkował na zakup pieluchomajtek kwotę 16.997,12 zł. własnych środków, zaś pozostała kwota została rozliczona między dostawcą zakupionego towaru a Narodowym Funduszem Zdrowia. Kwoty tej nie kwestionował także Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Zatem środki z tzw. refundacji nie wpłynęły do planu finansowego jednostki jak również nie były wcześniej przez DPS wydatkowane. Operacja finansowa była jedynie odnotowana na fakturach, bowiem cały zamówiony towar (zgodnie z życzeniem Fundatora) został dostarczony do DPS.

Zatem, zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych Obwiniony nie był zobowiązany do stosowania przy udzielaniu tego zamówienia tej ustawy, gdyż wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 6.000 euro.

Wobec tak ustalonego stanu faktycznego i prawnego GKO postanowiła na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnić Obwinionego od przypisanego mu czynu zakupu pieluchomajtek bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto stosownie do art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

7.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 28 września 2006 r. DF/GKO4900-41/54/RN-23/06/1118

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Iwona Bendorf-Bundorf (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica
	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Jerzy Ramus
Protokolant:		Magdalena Zych

rozpoznała na rozprawie w dniu 28 września 2006 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana **Pawła Laudańskiego**, odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji na niekorzyść Pana **Janusza S.** – Z-cy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w K., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Środowiska z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt: RKO-06/05.

W zaskarżonej części orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji umorzyła (cyt. z sentencji orzeczenia) „na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114; dalej u.o.n.d.f.p.) postępowanie w sprawie **Janusza S.** obwinionego o **nieumyślne** naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.n.d.f.p., polegające na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych poprzez to że działając w imieniu Zamawiającego udzielił:

- a. w dniu 28 maja 2002 r. zamówienia publicznego o wartości 1.493.432,66 zł netto finansowanego ze środków z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego firmie Przedsiębiorstwo Budownictwa Wodno-Inżynieryjnego w K. Sp. z o. o. na wykonanie inwestycji pod nazwą „Likwidacja skutków powodzi – odtworzenie poprzedniego stanu koryta rzeki W.” nie stosując przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.),
- b. w dniu 5 sierpnia 2002 r., zamówienia publicznego o wartości 988.517,44 zł netto finansowanego ze środków z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego firmie S. Sp. z o. o. na wykonanie inwestycji pod nazwą „Remont koryta odpływowego zbiornika wodnego T.” nie stosując przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.),
- c. w dniu 12 września 2002 r., zamówienia publicznego o wartości 2.245.326,00 zł netto finansowanego ze środków z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego firmie Przedsiębiorstwo Budownictwa Wodnego Sp. z o. o. na wykonanie inwestycji pod nazwą „Remont koryta rzeki Wisły” nie stosując przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.),

- d. w dniu 14 listopada 2002 r., zamówienia publicznego o wartości 1.004.638,99 zł netto finansowanego ze środków z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego firmie H.S. S.A. na wykonanie inwestycji pod nazwą „Remont koryta rzeki S.” nie stosując przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.),
- e. w dniu 30 grudnia 2002 r. zamówienia publicznego o wartości 2.599.936,26 zł netto finansowanego ze środków z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego firmie PW B. na wykonanie inwestycji pod nazwą „Remont koryta rzeki S.” nie stosując przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.),
- f. w dniu 31 lipca 2003 r. zamówienia publicznego o wartości 1.098.103,05 zł netto finansowanego ze środków z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego firmie Firma Remontowo-Budowlana „I.-B.” na wykonanie zadania pod nazwą „Remont pomieszczeń i mechanizmów napędowych jazu zbiornika wodnego C.” nie stosując przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.)”.

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 oraz Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonej części

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

W dniu 20 czerwca 2005 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy dla spraw rozpatrywanych przez Resortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Środowiska w Warszawie wystąpił do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Środowiska w Warszawie z wnioskiem o ukaranie Pana Janusza S. – Z-cę Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w K., za to, że w dniach 24 marca 2002 r., 28 maja 2002 r., 5 sierpnia 2002 r., 12 września 2002 r., 14 listopada 2002 r., 30 grudnia 2002 r. oraz 31 lipca 2003 r., ze środków z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego, udzielił zamówień publicznych, których przedmiotem były roboty budowlane, bez stosowania, obowiązujących

w dniach udzielenia zamówień publicznych, przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.), czym dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na naruszeniu zasady postępowania określonej w art. 7 ust. 1 i ust. 3, obowiązującej w obecnym stanie prawnym, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.), tj. swym działaniem wyczerpał znamiona czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003r. Nr 15, poz. 144 ze zm.). Ponadto, Rzecznik wystąpił z wnioskiem o ukaranie Pana Tadeusza L. – Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w K. oraz Pani Elżbiety S. – Głównego Specjalisty w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w K., za to, że wskutek zaniedbania obowiązków w zakresie nadzoru dopuścili do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Janusza S., tj. zaniechaniem swym wyczerpali znamiona czynu określonego w art. 138 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe uchybienia zostały sformułowane i zawarte w zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych sporządzonym i przekazanym Rzecznikowi I instancji w dniu 21 lutego 2005 r. przez Dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Zawiadomieniem tym Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego objął także Tadeusza L. i Elżbietę S., którym zarzucił, wskutek zaniedbania obowiązków w nadzorze, dopuszczenie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Janusza S.

Rzecznik I instancji wniósł o uznanie Obwinionych winnymi nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzenie im kary upomnienia.

W oparciu o materiał dowodowy oraz obowiązujące, zarówno w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jak w czasie orzekania, prawo materialne z zakresu zamówień publicznych, Rzecznik I instancji ustalił następujący stan faktyczny.

Pan Janusz S., działając w imieniu Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w K., zawarł siedem umów na roboty budowlane, których wartość w dniu ich zawarcia zdecydowanie przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 6.000 euro, która zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 uprzednio obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych stanowiła dolną granicę, powyżej której ustawodawca obligował zamawiającego do stosowania tej ustawy, a także równowartość kwoty 200.000 euro, powyżej której, zgodnie z art. 14 ust. 3 tej ustawy, obowiązkowym trybem udzielania zamówień publicznych był tryb przetargu nieograniczonego, a odstąpienie od tego trybu wymagało uzyskania zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Rzecznik ustalił, iż – w przypadku każdej z siedmiu umów, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w K. stosował, nieprzewidziany w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, tryb postępowania, który został określony jako „negocjacje z zachowaniem konkurencji”, ale nie był trybem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego określonym w art. 63 – art. 66 ustawy o zamówieniach publicznych. W świetle zebranego materiału dowodowego nie ulega wątpliwości, iż Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w K. wybierał najkorzystniejsze oferty w trybie sprzecznym z poprzednio obowiązującą ustawą o zamówieniach publicznych, która takiego trybu nie przewidywała.

W wyjaśnieniach dotyczących powstałych uchybień, skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, Obwiniony Janusz S. podniósł, iż za podstawę

odstąpienia od stosowania, a jedynie posiłkowanie się przepisami poprzednio obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, przyjął przepis art. 3c ust. 1 tej ustawy, stanowiący, iż jeżeli zamówienie ma być finansowane z udziałem środków zagranicznych przyznanych na podstawie umowy międzynarodowej, która przewiduje inne niż ustawa o zamówieniach publicznych procedury udzielania zamówień, zamawiający stosuje procedury określone w umowie międzynarodowej. Przedmiotowych zamówień udzielono na podstawie umów sfinansowanych ze środków pochodzących z Umowy Finansowej zawartej w dniu 10 grudnia 2001 r. między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, przedmiotem której jest sfinansowanie „Projektu Usuwania Skutków Powodzi II”. Obwiniony, opierając się m. in. na przepisie art. 6 tej umowy, dotyczącym problematyki procedur przetargowych, uznał, iż w świetle normy prawnej zawartej w art. 3c ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, nie ma obowiązku stosowania zasad i trybów udzielania zamówień publicznych określonych w tej ustawie. Obwiniony wybierał więc najkorzystniejsze oferty stosując procedury nieokreślone w przepisach tej ustawy.

Rzecznik, mając na uwadze, iż z dniem 1 marca 2004 r. prawo materialne na gruncie zamówień publicznych zostało zastąpione nową ustawą – Prawo zamówień publicznych, uwzględnił zastosowanie w przedmiotowym postępowaniu przepisu art. 2 § 1 Kodeksu wykroczeń, stanowiący, iż, jeżeli w czasie orzekania obowiązywała ustawa inna niż w czasie popełnienia wykroczenia, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejszą dla sprawy.

Uwzględniając tę zasadę, Rzecznik dokonał analizy porównawczej przepisów obowiązującej w czasie orzekania, ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz obowiązującej w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ustawy o zamówieniach publicznych w kwestii wyłączenia stosowania krajowych przepisów, regulujących zasady i tryb udzielania zamówień publicznych w przypadku finansowania przedmiotu zamówienia z udziałem środków zagranicznych, przyznanych na podstawie umowy międzynarodowej oraz problematyki zasad udzielania zamówień publicznych.

Analiza porównawcza obu aktów prawnych w przedmiotowych kwestiach doprowadziła do przekonania, iż, zarówno poprzednio obowiązująca ustawa o zamówieniach publicznych, jak i obecna – Prawo zamówień publicznych, regulujące problematykę zasad udzielania zamówień publicznych, pozwala wyłączyć stosowanie w tej sprawie poprzednio obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, jako ustawy nie będącej względniejszą dla sprawy. Obie ustawy hołdują zasadzie, iż zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy (art. 12a poprzednio obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych oraz art. 7 ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy – Prawo zamówień publicznych). W obu ustawach, za podstawowy tryb udzielania zamówień publicznych, przyjmuje się tryb przetargu nieograniczonego, oraz że stosowanie innych trybów udzielania zamówień dopuszczalne jest wyłącznie w przypadkach, gdy ustawy tak stanowią.

Zważywszy na fakt, iż rozstrzygnięcie powyższej kwestii będzie miało wpływ na przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Rzecznik I instancji uzyskał opinię Departamentu Prawnego w Urzędzie Zamówień Publicznych na temat zastosowania art. 4 pkt 1 lit. c ustawy Prawo

zamówień publicznych do zamówień, udzielanych na podstawie Umowy Finansowej, zawartej w dniu 10 grudnia 2001 r., między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, której przedmiotem jest sfinansowanie „Projektu Usuwania Skutków Powodzi II”, w kontekście przepisu art. 6 pkt 4 tej umowy.

W opinii Urzędu Zamówień Publicznych, którą podzielił Rzecznik I instancji, sformułowanie „procedura przetargowa otwarta”, zawarte w treści art. 6 pkt 4 umowy finansowej, może wskazywać na konieczność zastosowania trybu przetargu nieograniczonego przy udzielaniu zamówień. Do takiej interpretacji skłania treść art. 1 lit. d dyrektywy 93/37/EWG, art. 1 lit. d dyrektywy 92/50/EWG oraz art. 1 lit. d dyrektywy 93/36/EWG, które podają definicję procedur otwartych jako procedur poszczególnych państw, w ramach których wszyscy zainteresowani wykonawcy mogą składać oferty. Także rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2004r. w sprawie wzorów ogłoszeń przekazywanych Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych oraz Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (Dz. U. z 2004r. Nr 48, poz. 460) w § 1 ust. 1 pkt 2 poprzez „procedurę otwartą” określa tryb przetargu nieograniczonego.

W świetle powyższego należało przyjąć, iż Umowa Finansowa zawarta w dniu 10 grudnia 2001 r. między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, nie ustanawia procedur realizacji kontraktu w zakresie wydatkowania środków publicznych pozyskanych na mocy tej umowy, odmiennych od procedur, które zostały określone przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W ocenie Rzecznika I instancji, w oparciu o wyniki analizy porównawczej obu aktów prawnych regulujących zasady udzielania zamówień publicznych, jak również opinię Departamentu Prawnego w Urzędzie Zamówień Publicznych w zakresie stosowania przepisów przywołanych wyżej aktów prawnych, brak jest podstaw do uznania, by przy udzielaniu zamówień z udziałem środków przyznanych na podstawie powyższej umowy, w związku z treścią art. 4 pkt 1 lit. c ustawy – Prawo zamówień publicznych, zostało wyłączone stosowanie tej ustawy.

Rzecznik przyjął, iż Obwiniony Janusz S., udzielając przedmiotowych zamówień, obowiązany był do stosowania krajowych przepisów regulujących materię udzielania zamówień publicznych. Udzielając przedmiotowych zamówień wykonawcom, wybranym niezgodnie z przepisami poprzednio obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, naruszył zasadę określoną w art. 7 ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Analizując działanie Obwinionego w kontekście przypisania mu winy za popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Rzecznik I instancji przyjął, iż działanie Obwinionego nie nosi cech winy umyślnej.

W odniesieniu do Obwinionych Tadeusza L. oraz Elżbiety S., objętych wnioskiem o ukaranie, Rzecznik wskazuje, iż osoby te wskutek zaniedbania obowiązków w zakresie nadzoru Janusza S.

Z materiału dowodowego wynika, iż Obwinieni Elżbieta S. (pełniąc funkcję Dyrektora r.Z.G.W. w K.) i Tadeusz L. (obecny Dyrektor r.Z.G.W. w K.) sprawowali bezpośredni nadzór nad Januszem S. – Z-cą Dyrektora r.Z.G.W. w K., w dniach udzielenia przedmiotowych zamówień publicznych. Zgodnie z art. 138 ust. 3 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki lub inny przełożony pracownika ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych także w przypadku

dopuszczenia do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez zaniedbanie obowiązków w zakresie nadzoru.

Zgodnie z § 4 Statutu r.Z.G.W. w K. oraz z § 3 Regulaminu Organizacyjnego r.Z.G.W. w K., Regionalnym Zarządem kieruje dyrektor przy pomocy zastępców oraz głównego księgowego. Ponadto, zgodnie z § 16 pkt 34 Regulaminu Organizacyjnego r.Z.G.W. w K., do zakresu działania dyrektora należy w szczególności nadzór nad prawidłową realizacją postanowień ustawy o zamówieniach publicznych.

Materiał dowodowy nie wskazuje na to, aby Obwinieni Elżbieta S. i Tadeusz L. sprawowali rzetelny oraz wnikliwy nadzór nad Januszem S., kiedy ten udzielał zamówień publicznych w sposób sprzeczny z prawem; nie podjęli jakichkolwiek działań zmierzających do niedopuszczenia do wystąpienia analogicznych naruszeń prawa w przyszłości. Wyjaśnienia Obwinionych pozwalają na stwierdzenie, iż ich pogląd na kwestię prawidłowości działań Janusza S. przy udzielaniu zamówień publicznych ze środków pochodzących z Umowy Finansowej jest obciążony tymi samymi błędnymi przesłankami, jakie wystąpiły w przypadku Janusza S.. Należy domniemywać, iż Elżbieta S. i Tadeusz L. pozostawili Obwinionemu Januszowi S. zbyt dużą swobodę działania przy udzielaniu zamówień publicznych i być może nie posiadali wiedzy co do istnienia wątpliwości w sprawie stosowania przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych do zamówień finansowanych ze środków otrzymywanych na podstawie Umowy Finansowej.

Rzecznik przyjął, iż gdyby Elżbieta S. i Tadeusz L. dołożyli należytej staranności wymaganej od osób obowiązanych do nadzorowania udzielania zamówień publicznych, w szczególności wzmagając nadzór nad działaniami Janusza S. oraz zachowali należytą ostrożność, w szczególności żądając od Janusza S. bieżącego przekazywania informacji o podejmowanych przez niego działaniach, nie dopuściliby do naruszenia przez niego dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik uznał, iż Obwinieni Elżbieta S. i Tadeusz L. dopuścili się naruszenia dyscypliny finansów publicznych z winy nieumyślnej, gdyż nie dążyli do popełnienia czynu zabronionego, ani się na to godzili, jednakże mogli przewidzieć możliwość jego popełnienia i nie zachowali wymaganej w tych okolicznościach ostrożności.

W świetle powyższych faktów, Rzecznik I instancji wniósł jak na wstępie, jednakże w przypadku Obwinionego Tadeusza L. poddał pod rozagę Komisji Orzekającej I instancji zastosowanie odstąpienia od wymierzenia kary.

W dniach 27 września i 29 listopada 2005 r. Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Środowiska rozpoznała sprawę – przy udziale stron – przeciwko Januszowi S., obwinionemu o nieumyślne 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 (Dz. U. z 2005r. Nr 14 poz. 114), polegające na udzieleniu zamówień wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – poprzez to, że działając w imieniu zamawiającego udzielił w dniach 24 marca 2002 r., 28 maja 2002 r., 5 sierpnia 2002 r., 12 września 2002 r., 14 listopada 2002 r., 30 grudnia 2002 r. i 31 lipca 2003 r., zamówień publicznych finansowanych ze środków z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego niestosując przepisów ustawy o zamówieniach publicznych; Elżbiecie S. oraz Tadeuszowi L., obwinionym o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art.

17 ust. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że na skutek zaniedbania w przedmiocie nadzoru dopuścili do udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji, po rozpoznaniu sprawy, orzeczeniem z dnia 29 listopada 2005 r. uniewinniła Pana Janusza S. od nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – poprzez to, że działając w imieniu zamawiającego w dniu 24 marca 2002 r. udzielił zamówienia publicznego firmie PPHU W. o wartości 3.738.738,17 zł netto, na wykonanie inwestycji pod nazwą „Systematyczna zabudowa potoku M.”. Ponadto, Komisja Orzekająca I instancji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, umorzyła postępowanie w sprawie Pana Janusza S., obwinionego o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na udzieleniu zamówień publicznych wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, finansowanych ze środków z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego: w dniu 28 maja 2002 r. o wartości 1.493.432,66 zł netto firmie Przedsiębiorstwo Budownictwa Wodno-Inżynieryjnego w K. Sp. z o. o., na wykonanie inwestycji pod nazwą „Likwidacja skutków powodzi – odtworzenie poprzedniego stanu koryta rzeki W.”; w dniu 5 sierpnia 2002 r. o wartości 988.517,44 zł netto firmie S. Sp. z o. o., na wykonanie inwestycji pod nazwą „Remont koryta odpływowego zbiornika wodnego T.”; w dniu 12 września 2002 r. o wartości 2.245.326,00 zł netto firmie Przedsiębiorstwo Budownictwa Wodnego Sp. z o. o., na wykonanie inwestycji pod nazwą „Remont koryta rzeki W.”; w dniu 14 listopada 2002 r. o wartości 1.004.638,99 zł netto firmie H. S. S.A., na wykonanie inwestycji pod nazwą „Remont koryta rzeki S.”; w dniu 30 grudnia 2002 r. o wartości 2.599.936,26 zł netto firmie PW B., na wykonanie inwestycji pod nazwą „Remont koryta rzeki S.”; w dniu 31 lipca 2003 r. o wartości 1.098.103,05 zł netto firmie Remontowo-Budowlanej „I.-b.”, na wykonanie zadania pod nazwą „Remont pomieszczeń i mechanizmów napędowych jazu zbiornika wodnego C.”. Na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja Orzekająca I instancji umorzyła postępowanie w sprawie Elżbiety S., obwinionej o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – poprzez to, że na skutek zaniedbania obowiązków w zakresie nadzoru dopuściła do udzielenia zamówień publicznych wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, tj. zamówień udzielonych w dniach: 28 maja 2002 r., 5 sierpnia 2002 r., 12 września 2002 r., 14 listopada 2002 r. oraz w dniu 30 grudnia 2002 r. Również na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja umorzyła postępowanie w sprawie Tadeusza L., obwinionego o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – poprzez to, że na skutek zaniedbania

obowiązków w zakresie nadzoru, w dniu 31 lipca 2003 r., dopuścił do udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

W uzasadnieniu do orzeczenia, w oparciu o materiał dowodowy, wyjaśnienia złożone przez Obwinionych, Komisja I instancji zważyła, co następuje.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w K. jest państwową jednostką budżetową, a zatem jednostką zaliczoną do sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych oraz pracownicy tych jednostek, którym powierzono wykonywanie określonych obowiązków w ramach gospodarki finansowej lub czynności przewidzianych w przepisach o zamówieniach publicznych. Materiał dowodowy wskazuje, iż Obwinieni Elżbieta S. i Tadeusz L. sprawowali lub też sprawują obecnie funkcję dyrektora r.Z.G.W. w K., tj. kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Obwiniony Janusz S., działając w imieniu Zamawiającego, podpisywał umowy o udzielenie przedmiotowych zamówień publicznych. Zaciąganie zobowiązań w imieniu państwowej jednostki budżetowej jest wykonywaniem czynności z zakresu gospodarki finansowej jednostki, jak też czynnością, o której mowa w przepisach o zamówieniach publicznych.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w K. zawarł umowy na wykonywanie robót budowlanych z zakresu budownictwa wodnego, finansowanego w całości lub w części ze środków kredytu udzielonego Rzeczypospolitej Polskiej przez Europejski Bank Inwestycyjny na usuwanie skutków powodzi.

Z materiałów pokontrolnych Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska wynika, iż w przypadku każdego z udzielonych zamówień nie stosowano żadnego z trybów przewidzianych w obowiązującej, w chwili zawierania umów, ustawie o zamówieniach publicznych.

Wyjaśnienia składane przez Obwinionych potwierdziły, iż opisane we wniosku o ukaranie zdarzenia i ich okoliczności miały miejsce, zgodnie ze stanem opisanym w dokumentach z kontroli resortowej.

Tym samym, Komisja I instancji uznała stan faktyczny w opisanym zakresie za udowodniony.

Dalej, Komisja I instancji stwierdziła, iż umowa zawarta pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym ma charakter umowy międzynarodowej. W umowie tej w art. 6.04 zawarta jest klauzula, zgodnie z którą dokonywanie zakupów towarów i usług ze środków z kredytu winno następować „poprzez przetarg międzynarodowy otwarty dla obywateli wszystkich krajów”. Literalna analiza tej klauzuli wskazuje, że mowa jest w niej o udzieleniu zamówień w trybie przetargu międzynarodowego, który nie znajduje się w katalogu trybów przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych (art. 13) lub Prawa zamówień publicznych (art. 10). Komisja I instancji uznała za dopuszczalną interpretację, iż przedmiotowa umowa z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym wprowadzała odmienne, od powszechnie obowiązujących, uregulowania zamówień publicznych dokonywanych na potrzeby realizacji tejże umowy. Komisja I instancji nie podzieliła w tym względzie opinii Rzecznika, że przedmiotowa umowa w istocie nie wprowadziła żadnych odmiennych od ustawy o zamówieniach publicznych procedur, gdyż wyżej cytowana klauzula z

uwagi na swą lakoniczność nie może być uznana za żadną nową procedurę. W ocenie Komisji I instancji, przepisy art. 3c ustawy o zamówieniach publicznych lub art. 4 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych mówiąc ogólnie o „procedurze” nie przesądza jak bardzo ona musi być szczegółowa. Tym samym, Komisja I instancji uznała, że przedmiotowa umowa z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym spełniała przesłanki określone w art. 3c ustawy o zamówieniach publicznych oraz w art. 4 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Komisja I instancji stwierdziła, że jeżeli z przepisów nadrzędnych (umowy) nie można wywieść trybu postępowania, organ państwowy winien postępować zgodnie z ogólnie obowiązującymi w danej dziedzinie przepisami. Jedynymi takimi przepisami w dziedzinie zamówień publicznych była ustawa o zamówieniach publicznych, a obecnie Prawo zamówień publicznych. Oznacza to, że jednostka budżetowa w opisanej sytuacji, dokonując zamówień publicznych, winna była posiłkowo stosować tryb przewidziany w przepisach o zamówieniach publicznych w zakresie, w jakim nie był on sprzeczny z normą zawartą w umowie międzynarodowej i działać zgodnie z tym trybem. Jeżeli zatem zamawiający winien był – poprzez analogię – stosować przepisy ustawowe dotyczące przetargu nieograniczonego – a nie istniały inne normy regulujące w sposób szczegółowy udzielanie zamówień w trybie „przetargu międzynarodowego otwartego dla obywateli wszystkich krajów”, to obowiązany był zachować przewidziany przepisami tryb postępowania tak ściśle, jak nie było to sprzeczne z umową międzynarodową.

W ocenie Komisji I instancji, niewątpliwie za usprawiedliwioną nieświadomość nie można uznać nieznamośności stanu prawnego. Samo dokonanie błędnej interpretacji obowiązujących przepisów nie stanowi usprawiedliwienia. Postępowanie z należytą starannością nakazuje, aby w sytuacji wątpliwej zasięgnąć opinii prawnej, opinii organu właściwego merytorycznie lub też organu nadrzędnego. Dopiero w sytuacji, gdyby opinie potwierdzały linię zamawiającego, można by uznać, że dołożył on należytej staranności, aby prawidłowo działać w danej sprawie, a jego nieświadomość co do istoty stanu prawnego uznać za usprawiedliwioną.

Europejski Bank Inwestycyjny, jako instytucja międzynarodowa, musiał w swojej działalności brać pod uwagę zróżnicowanie systemów prawnych w krajach, którym udzielono pożyczek, różne przepisy dotyczące zamawiania towarów i usług przez jednostki publiczne, a nawet brak takowych przepisów. Opracował wskazówki, które daleko bardziej precyzyjnie określały akceptowalne przez Bank standardy działania, niż sama klauzula zawarta w umowie. Zamawiający mógł mieć wiedzę o faktycznym statusie wytycznych dopiero po poznaniu pełnej ich treści. Informacje zawarte we fragmencie, który był pierwotnie znany Zamawiającemu, sposób prezentowania tych informacji, jak też okoliczność, iż zostały one przekazane przez jednostkę koordynującą wykorzystanie środków z pożyczki, mogły w ocenie Komisji I instancji rodzić nieświadomość faktycznego stanu prawnego i konsekwencji podjętych działań i to nieświadomość usprawiedliwioną.

Biorąc pod uwagę, iż Rzecznik zakwestionował stwierdzenia, że przedmiotowy dokument był pierwotnie znany Zamawiającemu w wersji niepełnej, Komisja I instancji uznała dowód z wyjaśnień Obwinionego. Pełną wiedzę o treści wytycznych r.Z.G.W. w K. uzyskał w dniu 11 maja 2005 r. W odniesieniu do umów podpisanych przed dniem 11 maja 2005 r., Komisja I instancji uznała istnienie okoliczności, o których

mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co wyłączało odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed tym dniem. Z tych względów Komisja I instancji, zgodnie z art. 73 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, orzekła o uniewinnieniu.

Komisja I instancji zwróciła uwagę na pozytywną opinię Najwyższej Izby Kontroli, z której jednoznacznie wynika, iż działanie r.Z.G.W w K. nie było szkodliwe dla finansów publicznych. Ponadto, r.Z.G.W w K. przez długi czas otrzymywało z Ministerstwa Środowiska informacje, że stosowany tryb jest właściwy. Na korzyść Obwinionych działa również to, że nie stwierdzono, aby stosowany przez nich tryb zamówień doprowadził do nadmiernego wydatkowania środków, a jednocześnie roboty zostały wykonane w sposób staranny i prawidłowy.

W ocenie Komisji I instancji, naruszenie, którego dopuścił się Obwiniony Janusz S. miało charakter formalny i nie wpłynęło negatywnie na faktyczny sposób realizacji zadań publicznych, a zatem stopień szkodliwości dla ładu finansów publicznych jest znikomy. Z tego też względu, czyny pozostałych Obwinionych, zaniedbanie obowiązków w zakresie nadzoru, Komisja uznała za znikomo szkodliwe dla finansów publicznych.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przypadku stwierdzenia powyższych okoliczności, postępowanie umarza się. Zgodnie z art. 28 ust. 2 okoliczności te uwzględniane są z urzędu w każdej fazie postępowania i wydawane jest postanowienie o umorzeniu postępowania.

Pismem sygn. RDFP/AK/8-22/2006 z dnia 1 marca 2006 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych złożył odwołanie od omówionego wyżej orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, zaskarżając je na niekorzyść Obwinionego Janusza S.

Rzecznik wniósł o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej umorzenia postępowania przeciwko Panu Januszowi S., rozstrzygnięcie sprawy co do istoty i uznanie Janusza S. za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odwołując się, Rzecznik I instancji zwrócił uwagę na fakt, iż Komisja I instancji, wydając zaskarżone orzeczenie, nie wzięła pod uwagę uzyskanej przez Rzecznika opinii Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, dotyczącej przesłanek odstąpienia od stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz niewłaściwie, jego zdaniem, oceniła stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Janusza S. w zakresie wagi naruszonych obowiązków, a także sposobu i okoliczności ich naruszenia.

W uzasadnieniu odwołania, Rzecznik przeprowadził rozważania na temat interpretacji i stosowania przepisów prawa materialnego na gruncie zamówień publicznych, stanowiącego procedury udzielania zamówień publicznych, w szczególności w świetle normy zawartej w art. 3c poprzednio obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych oraz normy zawartej w art. 4 pkt 1 lit. c obecnie obowiązującej – ustawy Prawo zamówień publicznych – w kontekście przepisu art. 6 pkt 4 Umowy Finansowej zawartej w dniu 10 grudnia 2001 r. między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, przedmiotem tejże umowy jest sfinansowanie „Projektu Usuwania Skutków Powodzi II”.

Zasadniczy sprzeciw odwołującego się Rzecznika wzbudził nie tyle sposób rozstrzygnięcia przez Komisję I instancji kwestii obowiązku stosowania prawa krajowego do udzielania zamówień publicznych, będących przedmiotem niniejszego postępowania, ale kwestia przyjęcia znikomego stopnia szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych.

Rzecznik podzielił stanowisko Komisji I instancji, co do okoliczności, w których doszło do przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz sposobu oceny przez Komisję I instancji zakresu wymiany informacji w przedmiotowej sprawie między r.Z.G.W. w K. a Departamentem Zasobów Wodnych w Ministerstwie Środowiska, jednakże, w ocenie Rzecznika, czyn jakiego dopuścił się Janusz S. nie powinien być oceniony jako znikomo szkodliwy dla ładu finansów publicznych.

Obowiązki naruszone przez Janusza S., mają, w ocenie Rzecznika, w świetle przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, charakter wręcz fundamentalny, zaś sposób i okoliczności ich naruszenia wskazują na niezachowanie należytej staranności oraz ostrożności podczas udzielania zamówień publicznych, czego nie usprawiedliwia odwoływanie się do treści wskazówek otrzymanych z jednostki nadrzędnej.

W związku z powyższym, Rzecznik nie może podzielić stanowiska Komisji I instancji co do znikomego stopnia szkodliwości przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla ładu finansów publicznych.

Składając odwołanie i wnosząc o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej umorzenia postępowania przeciwko Januszowi S., rozstrzygnięcie sprawy co do istoty oraz uznanie Janusza S. za winnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych bez wymierzania kary, jest w ocenie Rzecznika wystarczającą dolegliwością i pozwala zakładać, że Janusz S. będzie w przyszłości udzielał zamówień publicznych, ściśle stosując się do treści przepisów prawa regulujących tę problematykę.

Główna Komisja Orzekająca przy rozpoznaniu odwołania zważyła, co następuje.

Przepisy o zamówieniach publicznych przewidują wyłączenie stosowania prawa polskiego w okolicznościach, gdy zamówienie udzielane jest na podstawie procedury międzynarodowej lub międzynarodowej instytucji finansowej, jeżeli zamówienie ma być finansowane z udziałem środków, których przyznanie jest uzależnione od zastosowania procedur odmiennych niż określone w ustawie o zamówieniach publicznych. Prawo polskie daje podstawy do stosowania procedur organizacji międzynarodowych, jeżeli umowy takie procedury zawierają, a ich zastosowanie jest jednym z warunków ubiegania się o dofinansowanie. W przedmiotowej sprawie Obwiniony uznał, że zobligowany jest do zachowania się zgodnie z warunkami umowy międzynarodowej i do przestrzegania wytycznych Zarządzania Projektem usuwania skutków powodzi II w ramach kontraktu zEuropejskim Bankiem Inwestycyjnym. W ocenie GKO, podstawą do udzielania zamówień mogły być jedynie takie postanowienia umowy, z których wynikałyby konkretne procedury, na podstawie których możliwe było dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty. Zdaniem GKO, dokument p.n. „Praktyczne warunki wdrożenia projektu” w pkt. 2 zawierał procedury przetargowe, zgodnie z art. 6.04 kontraktu finansowego, a użyte w dokumencie klauzule pozwalają interpretować warunki umowy jako zobowiązujące do przestrzegania procedur umowy międzynarodowej, co w konsekwencji wyłączało stosowanie polskich przepisów o zamówieniach publicznych. Umowa międzynarodowa w art. 6.04 p.n. „procedura przetargowa”

nakazywała zakupić towary, zamówić usługi oraz zlecić roboty objęte Projektem, w stopniu odpowiednim i możliwym do przyjęcia przez Bank, poprzez przetarg międzynarodowy otwarty dla obywateli wszystkich krajów. Ponadto, w pakiecie znajduje się „Projekt porozumienia w sprawie wdrożenia i realizacji Kontraktu Finansowego...” oraz zestaw tabel wraz z krótkim zestawieniem obowiązujących procedur przetargowych. Istotne w sprawie jest to, iż w pkt. 2.1 powyższego dokumentu, przy ustaleniu trybów kontraktowania robót, finansujący EBI obostrzył warunki kontraktowe poprzez zastrzeżenie, iż każde odstępstwo od zasad i procedur musi być uzasadnione w obliczu wystąpienia specjalnych okoliczności i zaakceptowane przez Bank.

W ocenie GKO, zebrany w sprawie materiał dowodowy jest wystarczający do uznania, że Obwiniony nie naruszył dyscypliny finansów publicznych, udzielając zamówień na podstawie procedur wskazanych w umowie międzynarodowej i był zobowiązany do zaakceptowania i przestrzegania procedur przetargowych ustalonych w kontrakcie finansowym.

Na tej podstawie GKO postanowiła utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie, nie znajdując podstaw do uwzględnienia odmiennego stanowiska znajdującego się w odwołaniu Rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

8.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 5 października 2006 r. DF/GKO-4900-56/69-70/06/1670

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Wałaszczyk-Fedorowicz (ref.)
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 5 października 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Jacka Krawczyka** – odwołania wniesione przez: Pana **Huberta N.** – wicestarostę Powiatu K. oraz Panią **Brygidę G.** – skarbnika Powiatu K., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt: ZDB-4100-6/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionych: **Huberta N. i Brygidę G.** (cyt. z sentencji orzeczenia): „**winnymi nieumyślnego** naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Starostwie Powiatowym w K., określonego w **art. 18 pkt 2** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wykazaniu w dniu 1 marca 2005 r. w sprawozdaniu budżetowym Rb-NDS *kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie Powiatu K. za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r.* danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, co narusza dyspozycję § 10 pkt 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej”.

W stosunku do obojga Obwinionych Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary za przypisany im czyn, natomiast obciążyła ich obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 197,72 zł.

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,
- art. 24 ust. 1 ustawy.

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O.

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, rozpatrując odwołania pana Huberta N. – wicestarosty Powiatu K. oraz pani Brygidy G. – skarbnika Powiatu, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 12 kwietnia 2006 r., stwierdziła, co następuje.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Starostwie Powiatowym w K., ujawnione w czasie kontroli kompleksowej Powiatu K. za 2004 r., przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w O., polegało na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniu tym, w pozycji D.22 „rochody – pożyczki”, wykazano wykonanie na koniec okresu sprawozdawczego w wysokości 2.336.000 zł.

Natomiast w ewidencji księgowej na koncie 250 „Należności finansowe” ujęto:

– saldo Wn konta na dzień 01.01.2004 r.	100.000 zł,
– obroty Wn konta w roku 2004	+ 2.636.000 zł,
– obroty Wn konta narastająco	+ 2.736.000 zł,
– obroty Ma konta w roku 2004	– 500.000 zł,
– saldo (Wn) konta na dzień 31.12.2004 r.	2.236.000 zł.

Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS różniły się od danych wynikających z ewidencji księgowej konta 250 o kwotę 100.000 zł.

Z kolei w bilansie z wykonania budżetu Powiatu K. na dzień 31.12.2004 r. jednostka wykazała stan należności finansowych na koniec okresu sprawozdawczego zgodnie z ewidencją, tj. w wysokości 2.236.000 zł.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wystąpił do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z wnioskiem o ukaranie pana Huberta N. – wicestarosty Powiatu K., oraz pani Brygidy G. – skarbnika Powiatu, karą upomnienia, zarzucając Obwinionym nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w momencie popełnienia czynu – w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Obwinieni nie byli wcześniej karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zaskarżonym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca uznała pana Huberta N. i panią Brygidę G. winnymi nieumyślnego popełnienia zarzucanego im czynu i odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja omówiła zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz wyjaśnienia złożone na rozprawie przez panią Brygidę G., która twierdziła, iż dane wykazane w sprawozdaniu są zgodne z danymi wynikających z ewidencji księgowej.

Obwiniona wyjaśniała, że na sumę obrotów strony Wn konta 250 za 2004 rok składała się m.in. kwota 400.000 zł, stanowiąca udzieloną w 2004 r. pożyczkę krótkoterminową. Pożyczka ta została spłacona w 2004 r. i nie była wykazywana w sprawozdaniu Rb-NDS, ani po stronie przychodów, ani rozchodów. Według Obwinionej, dane wykazane w bilansie z wykonania budżetu dotyczą stanów końcowych należności, natomiast dane wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS dotyczą rozchodów j.s.t., wynikających z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy (tj., obrotów Wn konta 250 pomniejszonych o zapisy dotyczące pożyczek krótkoterminowych).

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że – w świetle przepisów § 10 pkt 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stanowiących, iż dane dotyczące rozchodów j.s.t. po stronie wykonania powinny być zgodne z faktycznie wykonanymi rozchodami, wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy – sprawozdanie Rb-NDS Powiatu K. za 2004 r. zostało sporządzone nieprawidłowo, a dane w nim zawarte są niezgodne z danymi ewidencji księgowej i nie znajdują uzasadnienia w tych przepisach.

Komisja uznała za bezsporne, że odpowiedzialność za przypisane naruszenie ponoszą Obwinieni, gdyż:

- pan Hubert N., pełniący funkcję Wicestarosty Powiatu K. i posiadający pisemne upoważnienie do całego zakresu sfery decyzyjnej pod nieobecność Starosty, podpisał sprawozdanie,
- pani Brygida G. podlega odpowiedzialności jako pracownik, któremu powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pismem z dnia 10 stycznia 1999 r., sygn. SPK 0114-12/99, ustalającym zakres obowiązków szczegółowych pani Brygidy G. (w tym zapewnienie sporządzania prawidłowej sprawozdawczości budżetowej), a także jako główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych – na podstawie ustawy o rachunkowości oraz o finansach publicznych.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na błędne powołanie w uzasadnieniu przepisów dotyczących odpowiedzialności głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych za sporządzanie sprawozdań budżetowych. Nie wynika ona wprost ani z art. 35 ust. 1 pkt 1, ani tym bardziej z art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie – odpowiednio – art. 45 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), jak również z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (chodzi prawdopodobnie o art. 4 ust. 5 tej ustawy).

Należy też zauważyć, że odpowiedzialność Obwinionej w rozpatrywanej sprawie nie wynika z ww. ustaw, lecz została ustalona w zakresie obowiązków szczegółowych z dnia 10 stycznia 1999 r., sygn. SPK 0114-12/99, oraz w dokumencie z dnia 17 grudnia 2000 r., sygn. O.r0113-28/2001.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż Obwinieni dopuścili się naruszenia nieumyślnie (byli przekonani, że sprawozdanie zostało sporządzone prawidłowo).

Orzekając o karze, Komisja wzięła pod uwagę okoliczności naruszenia, fakt, iż Obwinieni nie byli karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyróż-

nianie się przed popełnieniem zarzucanego czynu pozytywnym wywiązywaniem się Obwinionych z obowiązków zawodowych, a także zgłoszony na rozprawie wniosek Rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Odstąpienie od wymierzenia kary Obwinionym Komisja uznała za adekwatne do stopnia zawinienia oraz spełniające cele w zakresie społecznego oddziaływania.

W odwołaniach od tego orzeczenia oboje Obwinieni wnieśli o jego uchylenie oraz o odstąpienie od obowiązku zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

Obwinieni twierdzili, że w sprawozdaniu Rb-NDS dane wykazano zgodnie z ewidencją księgową. Przyznali natomiast, że wątpliwości może budzić zgodność sporządzenia sprawozdania z obowiązującymi przepisami.

W odwołaniach przedstawiono analogiczny tok rozumowania, jak zaprezentowany przez Obwinioną na rozprawie przed Komisją I instancji: dane wykazane w sprawozdaniu wynikają z ewidencji księgowej konta 250 „Należności finansowe”, udzielona i spłacona w 2004 r. pożyczka krótkoterminowa nie jest wykazywana w sprawozdaniu Rb-NDS ani po stronie przychodów ani rozchodów, różnica między danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-NDS a danymi w bilansie jest spowodowana tym, że dane wykazane w bilansie dotyczą stanów końcowych należności, natomiast dane wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS dotyczą rozchodów wynikających z urządzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy.

Istotnym argumentem, przemawiającym – w ocenie Obwinionych – za słusnością przyjętego sposobu przedstawiania danych w sprawozdaniu Rb-NDS, była potrzeba dostarczenia radnym powiatu prawidłowych informacji o wysokości kwoty, jaką dysponują do wydatkowania w roku następnym. Konieczność ujęcia w tym sprawozdaniu rozchodów w kwotach wynikających z urządzeń księgowych tylko za dany okres sprawozdawczy nie oddaje pełnego obrazu dotyczącego nadwyżki lub deficytu budżetu. Wielkości te mogą zostać zniekształcone, co stanowiłoby nieprawidłową informację dla radnych i adresatów sprawozdania, miałoby również wpływ na fałszowanie sprawozdawczości zbiorczej.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy jest wystarczający, kompletny i żadna ze stron nie wносиła o jego uzupełnienie bądź weryfikację. Odwołujący się nie kwestionują faktu wykazania w sprawozdaniu Rb-NDS stanu należności na 31.12.2004 r. w wysokości innej niż odpowiednia kwota zaewidencjonowana na koncie 250 – „Należności finansowe” (a także wykazana w bilansie).

Podstawą zaskarżenia orzeczenia jest kwestia uznania tego faktu przez Komisję za czyn wyczerpujący znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ponieważ – jak twierdzą Obwinieni – dane wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS są zgodne z danymi, wynikającymi z ewidencji księgowej.

Rozpatrując tę kwestię, Główna Komisja Orzekająca przeanalizowała opis zarzucanego Obwinionym czynu. Zarówno w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest „wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej”.

Należy zatem analizować łącznie dwa elementy: konkretne sprawozdanie budżetowe oraz ewidencję księgową zawierającą odpowiadające mu dane. O tym, jakie dane (spośród danych zawartych w ewidencji księgowej) należy przenosić do określonego sprawozdania, przesądza instrukcja sporządzania poszczególnych sprawozdań. Taka instrukcja obowiązuje wszystkie jednostki sporządzające dane sprawozdanie, co służy zapewnieniu jednolitości i jednoznaczności zbieranych informacji. Jakakolwiek dowolność w doborze danych (wg uznania osób sporządzających sprawozdanie, a nie wg instrukcji) naruszałaby wiarygodność sprawozdań – zarówno jednostkowych, jak i zbiorczych.

W przypadku sprawozdania budżetowego Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego zasady jego sporządzania określał w 2004 r. załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z § 10 pkt 7 ww. załącznika, dane dotyczące rozchodów j.s.t. (czyli m.in. dane w poz. 22) po stronie wykonania powinny być zgodne z faktycznie wykonanymi rozchodami, wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy. Z ewidencji księgowej jednostki jednoznacznie wynika, że w sprawozdaniu Rb-NDS Powiatu K. za 2004 r. należało wykazać kwotę wykonanych rozchodów w wysokości 2.236.000 zł.

Teza, że wykazanie w sprawozdaniu innej kwoty spełnia wymóg zgodności z ewidencją, gdyż w tej samej ewidencji (na tym samym koncie) figurują również pozycje, prowadziłaby do absurdu twierdzenia, że jakakolwiek dana ujęta w ewidencji może być wykazana w dowolnym sprawozdaniu i sprawozdanie to będzie zgodne z ewidencją (bo dana ta faktycznie w ewidencji się znajduje). Biorąc pod uwagę racjonalność postępowania ustawodawcy, nie można zaakceptować takiego rozumowania. Ewidencja księgowa obejmuje wszystkie zdarzenia i operacje gospodarcze jednostki, natomiast do konkretnych sprawozdań, odzwierciedlających poszczególne obszary jej działalności, należy przenosić dane wskazane w instrukcjach ich sporządzania.

GKO przeanalizowała także podniesiony na rozprawie przez Zastępcę Głównego Rzecznika aspekt zmiany rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, która mogłaby wskazywać na to, iż określony w nim sposób sporządzania sprawozdania mógł budzić wątpliwości. Stwierdzono jednak, że obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (załącznik Nr 34, § 10 ust.1 pkt 7) zawiera odnośne regulacje w identycznym brzmieniu.

Również orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 13 stycznia 2003 r., gdzie GKO – uzasadniając konieczność penalizacji zachowania polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej – podkreśliła, że „sprawozdania te dokumentują z jednej strony działalność finansową jednostki, a z drugiej są ważnym elementem planowania jej działań w przyszłości”, na które powoływali się Obwinieni, nie wpływa korzystnie na ocenę ich przewinienia. Jak wykazano wyżej, chęć dostarczenia radnym powiatu „prawidłowych informacji o wysokości kwoty, jaką dysponują do wydatkowania w roku następnym” prowadzi – poprzez naruszanie obowiązujących zasad sporządzania poszczególnych sprawozdań – do dezinformacji. Przyświecający Obwinionym cel, można osiągnąć w inny sposób, np. przedstawiając radnym omówienie sytuacji finansowej powiatu.

Stanowisko GKO w kwestii odpowiedzialności kierownika jednostki (a nie skarbnika – głównego księgowego) za sporządzanie sprawozdawczości oraz wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, którą podnosi dodatkowo w swoim odwołaniu Pani Brygida G., zostało już przedstawione powyżej – odpowiedzialność Obwinionej w tym zakresie wynika nie wprost z przepisów (jak w przypadku kierownika jednostki), lecz z faktu przyjęcia obowiązków powierzonych pismami z dnia 10 stycznia 1999 r., sygn. SPK 0114-12/99, oraz z dnia 17 grudnia 2000 r., sygn. O r.0113-28/2001.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła stanowisko Komisji Orzekającej I instancji, że ustalony stan faktyczny i prawny jednoznacznie wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uznała, że nie ma żadnych podstaw do zmiany orzeczenia RKO ani w zakresie winy (popołniono czyn zabroniony), ani w zakresie kary (zastosowano rozwiązanie najkorzystniejsze dla Obwinionych).

GKO nie znalazła także podstaw do uwzględnienia zgłoszonego na rozprawie wniosku pani Brygidy G., by zastosować zasadę rozstrzygania wszelkich wątpliwości na korzyść obwinionego. W rozpatrywanej sprawie nie było niedających się usunąć wątpliwości.

Na wniosek Zastępcy Głównego Rzecznika została również przeanalizowana możliwość zastosowania w sprawie art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO stwierdziła, że – mimo braku wymiernych skutków finansowych – nie można uznać stopnia szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych za znikomy. Przeciwno temu przemawiają przedstawione wyżej względy koniecznej jednolitości, jednoznaczności i wiarygodności sprawozdań (jednostkowych i zbiorczych). Wagę problemu potwierdza również stanowisko Głównej Komisji Orzekającej w cytowanym orzeczeniu z dnia 13 stycznia 2003 r.

W związku z powyższym Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

9.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 5 października 2006 r. DF/GKO-4900-61/76/06/1755

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński (ref.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 5 października 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Jacka Krawczyka** – odwołanie wniesione przez Pana **Adama C.** – wójta Gminy S., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt: 0965-DB/23/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego **Adama C.** (cyt. z sentencji orzeczenia): „**winnym nieumyślnego** popełnienia czynu z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) polegającego na przekroczeniu upoważnienia do dokonywania wydatków poprzez dokonanie w okresie od 05.07.2004 r. do 03.12.2004 r. wydatków w kwocie 11.170,51 zł ponad wielkość 115.000 zł określoną w planie finansowym Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (rozdział 90011 § 6110) na 2004 r., co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104)”.

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

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 24 ust. 1 ustawy.

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej Obwinionego Adama C.
2. Uznaje Obwinionego Adama C. winnym nieumyślnego popełnienia czynu z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na przekroczeniu upoważnienia do dokonywania wydatków poprzez dokonanie w okresie od 05.07.2004 r. do 03.12.2004 r. wydatków w kwocie 11.170,51 zł ponad wielkość 115.000 zł określoną w planie finansowym Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (rozdział 90011 § 6110) na 2004 r., co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.
3. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstępuje od wymierzenia Obwinionemu Adamowi C. kary.
4. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy obciąża Obwinionego Adama C. obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Rozpatrując odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. wniesione przez Pana Adama C. – Wójta Gminy S., Główna Komisja Orzekająca ustaliła, co następuje.

Na podstawie zawiadomienia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w P. z dnia 26 września 2005 r., Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w P., zwany dalej „Rzecznikiem” w dniu 20 grudnia 2005 r. wszczął postępowanie wyjaśniające, a następnie złożył wniosek o ukaranie karą upomnienia :

- Pana Adama C. pełniącego funkcję Wójta Gminy S.
- Pana Hieronima B. pełniącego funkcję Zastępcy Wójta Gminy S.
- Pana Krzysztofa S. pełniącego funkcję Skarbnika Gminy S.

Zdaniem Rzecznika, wymienieni są odpowiedzialni za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148 ze zm.) obowiązującego w dacie dokonywania wydatków oraz następnie art. 11 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicz-

nych (Dz. U. Nr 14 z 2005 r. poz. 114 ze zm.) obowiązującego w dacie sporządzenia wniosku, tj. przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków.

W przypadku Pana Adama C. przekroczenie upoważnienia dotyczyło dokonania w okresie od 5 lipca 2004 r. do 3 grudnia tego roku, wydatków w kwocie 11.170,51 PLN ponad wielkość 115.000,00 PLN, określoną w planie finansowym Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOSiGW) na 2004 r. (w rozdziale 90011 par. 6110), ustalonym uchwałą budżetową Gminy S. na ten rok. Czyn ten – zdaniem Rzecznika – stanowił naruszenie art. 28 ust.1 i art. 92 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i odpowiednio art. 35 ust 1 i art. 138 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249 poz. 2104 ze zm.).

Pozostałym osobom Rzecznik postawił takie same zarzuty, różniące się jedynie czasem popełnienia czynów oraz kwotą wydatków dokonywanych bez upoważnienia.

Zdaniem Rzecznika, dowody zgromadzone w sprawie (sprawozdania Rb-33 za 2004 r., plan finansowy GFOSiGW, faktury) jednoznacznie potwierdzają fakt dokonywania wydatków ponad kwotę określoną w planie finansowym. Jednocześnie zaznaczył, że wielkość wydatków wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-33 za 2004 r. różni się od wielkości wydatków ujętych w ewidencji księgowej i dlatego, ustalając wielkość przekroczenia, jako podstawę, przyjęto dokumenty źródłowe, tj. ewidencję analityczną oraz faktury opłacone ze środków GFOSiGW. Ustalono, że Pan Adam C. podejmował decyzje z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w odniesieniu do czterech faktur, łącznie na kwotę 11.170,51 PLN, z ogólnej kwoty przekroczenia w wysokości 24.309,79 PLN (plan finansowy – 115.000,00 PLN, wydatki – 139.309,79 PLN/

Dokumenty zebrane przez Rzecznika jak i dokonane przez niego ustalenia nie były kwestionowane przez Obwinionych w postępowaniu wyjaśniającym, jak i w toku postępowania przed Komisją I instancji.

Działając na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Przewodnicząca Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P., zwanej dalej „Regionalną Komisją”, postanowiła w dniu 7 marca 2006 r. o doręczeniu wniosku Rzecznika stronom postępowania i skierowaniu do rozpoznania na rozprawie. Rozprawa przed Regionalną Komisją odbyła się w dniu 21 kwietnia 2006 r. Pan Adam C. na rozprawę się nie stawiał, ale udzielił pełnomocnictwa do reprezentowania w sprawie innemu Obwinionemu, Panu Krzysztofowi S.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała Pana Adama C., pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Wójta Gminy S, winnym nieumyślnego popełnienia czynu zarzucanego we wniosku Rzecznika o ukaranie oraz wymierzyła karę upomnienia, obciążając jednocześnie kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł. Takim samym rozstrzygnięciem Komisji Regionalnej objęto drugiego Obwinionego Pana Hieronima B., natomiast trzeci Obwiniony, Pan Krzysztof S., został uniewinniony od stawianych zarzutów.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej bezspornym w sprawie jest, że w Urzędzie Gminy S. dokonano wydatku ponad wielkość określoną w planie finansowym GFOSiGW na 2004 r., co stanowiło przekroczenie zakresu upoważnienia do dokony-

wania wydatków, a tym samym było naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Komisji, GFOSiGW jako fundusz celowy jest zaliczany do sektora finansów publicznych (art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. a następnie art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). Podstawą gospodarki finansowej tego funduszu jest roczny plan finansowy (art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. a następnie art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.) ustalany corocznie w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy z 26 listopada 1998 r. a następnie art. 184 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.). Dokonanie przez Gminę S. wydatków ponad wielkość określoną w planie finansowym GFOSiGW stanowi naruszenie art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. w dacie popełnienia naruszenia, a obecnie – art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r., które wskazują, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w uchwale jednostki samorządu terytorialnego i planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Komisja wskazała, że powyższe działanie stanowiło naruszenie zasad dokonywania wydatków określonych w art. 92 pkt 3 w zw. z art. 129 ust. 1 oraz art. 26 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. (obecnie art. 138 pkt 3 w zw. z art. 189 ust. 1 oraz art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r.), które stanowią, że ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych wydatki stanowią nieprzekraczalny limit, a dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny.

Obowiązkiem osób odpowiedzialnych za realizację budżetu, w tym realizację planu finansowego GFOSiGW, jest m.in. bieżąca analiza jego wykonania, która gwarantuje dokonywanie wydatków sposób właściwy, w granicach kwot określonych przez organ stanowiący. Z analizy przedłożonych dowodów wynika, że środki GFOSiGW wydatkowano ponad limit określony w planie finansowym. Fakt ten przeoczono i nie dokonano weryfikacji planu, co wskazuje na to, że w Urzędzie Gminy nie przeprowadzono analizy wykonania planu. Komisja nie uwzględniła argumentów, prezentowanych w toku postępowania, że przyczyną przekroczeń były problemy Gminy z wdrażaniem systemu komputerowego, gdyż – jak twierdzi – ilość zrealizowanych w 2004 r. faktur (34) w zupełności zezwalała na prowadzenie ewidencji systemem „ręcznym”, dającej możliwość bieżącej analizy realizacji planu finansowego i na tej podstawie wnioskowania jego zmian, a tym samym uniknięcia przekroczeń.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, odpowiedzialność Pana Adama C. – Wójta Gminy, jako kierownika jednostki, nie budzi wątpliwości. Zgodnie z art. 28 a ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. (obecnie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.), kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej. W myśl art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76 poz. 694 ze zm.), to kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, również w przypadku gdy określone obowiązki zastaną powierzone innej osobie. Postępowanie wykazało, że nie nastąpiło pisemne powierzenie tych obowiązków. Uwzględniając powyższe, wójt – jako kierownik jednostki odpowiada również za wdrożenie i prawidłowe funkcjonowanie w Gminie systemu informatycznego księgowości.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej naruszenie popełniono nieumyślnie (co postulował Rzecznik), gdyż Obwiniony nie zachował ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Komisja jednocześnie uznała, że czyn rodził istotne skutki dla porządku finansów publicznych, gdyż bez upoważnienia wydatkowano aż 27% ogółu środków GFOSiGW. Wymierzając najniższą karę (upomnienia) z ustawowego ich katalogu, Komisja wzięła pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz okoliczności, w jakich doszło do wydatkowania środków publicznych bez upoważnienia, choć bliżej tych okoliczności na zdefiniowała.

Od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej Pan Adam C. wniósł odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO), w którym wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i uznanie „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych” lub ewentualnie uchylenia orzeczenia w części dotyczącej kary, poprzez odstąpienie od wymierzenia mu kary za nieumyślne popełnienie wskazanego czynu.

Swoje odwołanie Pan Adam C. uzasadnił faktem zatrudnienia w 2004 r. nowego Skarbnika Gminy, który przyjmował księgowość po poprzednicze, a jednocześnie był zobowiązany do wprowadzenia w omawianym roku informatycznego systemu księgowości, zastępującego dotychczasowy system księgowości ręcznej. Te okoliczności skutkowały spiętrzeniem prac i nieprecyzyjnym funkcjonowaniem programów finansowo-księgowych. Wójt Gminy – jak twierdzi w odwołaniu – miał jedynie możliwość weryfikacji stanu rachunku bankowego, na którym gromadzone były środki GFOSiGW. W czasie, gdy podejmował decyzje dotyczące kwestionowanych wydatków, na rachunku zgromadzone były wystarczające środki, a Skarbnik Gminy informował o wykonaniu planu, nie wskazując na jego przekroczenia, do czego był zobowiązany, stosownie do przepisów art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Odwołujący się podniósł, iż kierował się wiarą w fachowość osób odpowiedzialnych za przedstawianie tego typu danych. Stwierdził dalej, że kwestionowane kwoty wydatkowane były w sposób celowy i oszczędny, z uwzględnieniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów, a zwłaszcza w sposób umożliwiający terminową realizację podpisanych przez Gminę umów i to celem uniknięcia konsekwencji związanych z ewentualnymi opóźnieniami w regulowaniu zobowiązań. Obwiniony podniósł także, że Regionalna Komisja Orzekająca nie wzięła pod uwagę faktu, że cała księgowość prowadzona w Urzędzie Gminy przeszła na system informatyczny, a nie tylko związana z GFOSiGW. Ponadto, do maja 2004 r. księgowanie wydatków prowadzone było dwutorowo, tj. na kartach kontowych i w systemie komputerowym, celem zachowania najwyższej staranności. To jednak – jak się okazało – nie zapobiegło powstaniu „nieścisłości i konieczności powielania pewnych operacji”. Z tego powodu, do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło w okolicznościach nadzwyczajnych, które uzasadniają uznanie niewielkiej szkodliwości tego naruszenia. Alternatywnie, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Obwiniony wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary i wzięcie pod uwagę nadzwyczajnych okoliczności sprawy a także właściwości i warunków osobistych sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że popełnienie czynów objętych zaskarżonym orzeczeniem zostało właściwie udokumentowane i nie jest kwestionowane przez strony postępowania. GKO uznała także, że Regionalna Komisja Orzekająca dokonała prawidłowej oceny stanu faktycznego i prawnego oraz winy Obwinionego. Jest ona bezsporna, a czyn naruszenia popełniono nieumyślnie na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieumyślne naruszenie zachodzi, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek nie zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał albo mógł przewidzieć.

W tej sytuacji GKO oceniła w pierwszej kolejności, czy w rozpatrywanej sprawie zachodzą okoliczności wskazujące na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych, o których mowa w art. 28 ustawy z dnia 17 grudnia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia, stosownie do ust. 2 tego przepisu, uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia a także skutki naruszenia, biorąc pod uwagę w szczególności (pkt 3) kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia. GKO uznała, że kwota wydatkowanych środków bez upoważnienia (przekroczenia planu finansowego GFOSiGW) jest znacząca. Stanowi bowiem ona aż 21% ogółu wydatków Funduszu. Pan Adam C. jest bezpośrednio odpowiedzialny za przekraczające upoważnienie wydatki w kwocie 11.170,51 PLN (10% ogółu wydatków). Wprawdzie kwota przekroczenia jest stosunkowo niewielka jeśli wziąć pod uwagę ogół środków pozostających w dyspozycji Gminy (budżetowe, funduszu celowego i inne), co podnosił na rozprawie Obwiniony, to jednak poziom tego przekroczenia należy odnosić do kwoty wyodrębnionych środków funduszu celowego, jakim jest GFOSiGW. Tym samym GKO doszła do wniosku, że w sprawie nie zachodzą okoliczności, w których można by nie dochodzić odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych.

W następnej kolejności GKO oceniła, czy w sprawie zachodzą okoliczności zasługujące na szczególne uwzględnienie, dające możliwość odstąpienia od wymierzenia kary, stosownie do zasad określonych w art. 36 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO uznała, że takie okoliczności występują. Urząd Gminy był zobowiązany do wdrożenia w 2004 r. informatycznego systemu rachunkowości, gdyż jako ostatnia z gmin Województwa W. takiego systemu nie posiadała. Wprowadzenie w życie nowoczesnych technologii przetwarzania danych finansowo-księgowych wiąże się jednak z określonym ryzykiem wystąpienia zakłóceń, zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania nowego systemu, szczególnie w sytuacji – jak w czasie rozprawy wyjaśnił Pan Adam C. – kiedy ze względów oszczędnościowych dokonano wyboru wariantu wdrożenia mniej angażującego dostawcę systemu komputerowego, licząc w szerszym zakresie na własne siły. Obwiniony zakładał, że w przyszłości te początkowe trudności będą rekompensowane licznymi korzyściami, jakie stwarza technika komputerowa, związanymi z szybkim dostępem do wiarygodnych, wieloprzekrojowych informacji nie-

zbędnych w procesie nowoczesnego zarządzania podstawową jednostką samorządu terytorialnego, jaką jest Gmina. Wójt Gminy S., zdając sobie sprawę z odpowiedzialności, jaka wiąże się z wdrożeniem systemu informatycznego rachunkowości, podjął działania ograniczające ryzyko z tym związane, organizując szkolenie personelu, jak również podejmując decyzję o równoległym prowadzeniu ewidencji finansowo-księgowej systemem „ręcznym” i komputerowym przez pierwszych pięć miesięcy 2004 r. Trudno uznać za trafne sugestie Regionalnej Komisji Orzekającej dotyczące prowadzenia ewidencji GFOSiGW systemem „ręcznym”, przez kolejne miesiące 2004 r., w sytuacji wdrażania systemu komputerowego, obejmującego całość rachunkowości Gminy, a nie jej poszczególne fragmenty.

Reasumując, zdaniem GKO, działania Obwinionego w tym zakresie, zasługują na szczególne uwzględnienie, skutkujące w konsekwencji odstąpieniem od wymierzenia kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Do takiego rozstrzygnięcia skłaniał się ostatecznie na rozprawie Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

W dalszym ciągu pozostaje w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji dotyczące obciążenia Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 197,72 PLN.

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

10.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej
z dnia 9 października 2006 r.

DF/GKO-4900-63/80/RN-35/06/1894

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Jan Pyrcak
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zygmunt Chodnicki (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 9 października 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Roberta Wydry** – odwołanie wniesione przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji na niekorzyść Pani **Elżbiety T.-K.** – dyrektora Gimnazjum nr 2 w S., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 11 maja 2006 r., sygn. akt: KDF-53/12/2006.

Odwołanie wniesione zostało w zakresie **uniewinnienia** Pani **Elżbiety T.-K.** od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w zakresie czynu określonego w **art. 18 pkt 1** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych w terminie określonym przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

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 1 ustawy,

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

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

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., po otrzymaniu od Prezydenta Miasta S. zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Dyrektora Gimnazjum nr 2 w S. oraz po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego sformułowała wniosek o uznanie Pani Elżbiety T.-K. – dyrektorki gimnazjum, winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzenie Jej kary upomnienia.

We wniosku o ukaranie z dnia 7 kwietnia 2006 r. postawiono Obwinionej zarzuty:

- 1) przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych poprzez zakupienie w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 września 2005 r. biletów dla uczniów zamieszkujących w Gminie B. I., a więc dla uczniów spoza Gminy S. w łącznej kwocie 5.565,00 zł., tj. o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114);
- 2) zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych Gimnazjum Nr 2 w terminach określonych przepisami art. 26 ust. 3 pkt 1 i 3 z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tj. o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W momencie popełnienia czynu naruszone zostały odpowiednio art. 138 ust. 1 pkt 2 i pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

Postępowanie w zakresie czynu polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych Komisja Orzekająca I instancji umorzyła w dniu 11 maja 2006 r. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7, w związku z art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, natomiast od uniewinnienia Obwinionej za nie przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz zbiorów bibliotecznych w terminie określonym art. 26 ustawy o rachunkowości Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. odwołała się do Głównej Komisji Orzekającej na niekorzyść Obwinionej.

W odwołaniu Rzecznik odniosła się do złożonych na piśmie wyjaśnień przez Panią Elżbietę T.-K. w trakcie postępowania wyjaśniającego, w którym Obwiniona stwierdziła, że:

- zbiory biblioteczne jednostka przejęła ze Szkoły Podstawowej nr 5 w styczniu 2001 r. a przy inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych (skontrum) opierała się o ustawę z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach oraz Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 listopada 1999 r. w sprawie zasad ewidencji materiałów bibliotecznych, zgodnie z którym skontrum materiałów, do których czytelnicy mają wolny dostęp przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat, a w bibliotekach o innym systemie udostępniania, w których zbiory nie przekraczają 100 tysięcy jednostek ewidencyjnych skontrum powinno być przeprowadzane co najmniej raz na 10 lat;

– środki trwałe i pozostałe środki Gimnazjum Nr 2 przejęło ze Szkoły Podstawowej Nr 5 w S. w styczniu 2001 r. a zatem dopiero 2002 r. był pełnym rokiem, od którego raz na cztery lata należy przeprowadzić inwentaryzację środków.

Dlatego przeprowadzenie inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych w IV kwartale 2005 r. zwalnia od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odmienne zdanie zaprezentowała Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. uniewinniając orzeczeniem z dnia 11 maja 2006 r. Elżbietę T.-K. od zarzutu zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych w Gimnazjum Nr 2 w S. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uzasadniając orzeczenie Komisja Orzekająca I instancji przytoczyła wyjaśnienia Obwinionej, że przy inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych opierała się na przepisach ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach i przepisach rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 listopada 1999 r. w sprawie zasad ewidencji materiałów bibliotecznych oraz, że przeprowadzając inwentaryzację zbiorów bibliotecznych w IV kwartale 2005 r. po przejęciu składników majątkowych w styczniu 2001 r. Obwiniona zachowała terminy wynikające z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Komisja uznała, że w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych i uniewinniła Elżbietę T.-K.

Odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej, na niekorzyść Obwinionej, w części dotyczącej zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz zbiorów bibliotecznych Gimnazjum Nr 2 w S., wniosła Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., pismem z dnia 12 czerwca 2006 r.

Uzasadniając odwołanie Rzecznik stwierdziła, że Komisja Orzekająca I instancji, źle oceniła stan faktyczny i nie miała podstaw do uniewinnienia Elżbiety T.-K. Rzecznik zwróciła uwagę, iż skoro gimnazjum przejęło zbiory biblioteczne ze szkoły podstawowej w miesiącu styczniu 2001 r., to tym samym rok 2001 był pierwszym rokiem, od którego należy liczyć termin czterech lat. Kolejnymi latami są 2002, 2003, 2004. A zatem, aby dochować terminu określonego w ustawie o rachunkowości, inwentaryzacja, zdaniem Rzecznika, winna być rozpoczęta nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego 2004, a zakończona do 15 dnia następnego roku. Ustawodawca w ustawie o rachunkowości określa, iż inwentaryzację przeprowadza się na ostatni dzień roku obrotowego. Przeprowadzenie inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych w IV kwartale 2005 r. i rozliczenie 10 stycznia 2006 r. nie można uznać jako przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych z zachowaniem terminu – raz w ciągu 4 lat.

Ponadto, Rzecznik zwróciła uwagę, iż Komisja uniewinniła Panią Elżbietę T.-K. tylko w zakresie czynu polegającego na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych w terminie określonym przepisami ustawy o rachunkowości, podczas gdy Rzecznik oskarżał o nieprzeprowadzenie w terminie inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz zbiorów bibliotecznych. Brak zatem w orzeczeniu Komisji odniesienia się do pozostałych zarzutów z wniosku o ukaranie, tj.

nie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych.

Dlatego też Rzecznik wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia uniewinniającego Obwinioną w zakresie czynu określonego w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Komisję Orzekającą I instancji.

Główna Komisja Orzekająca, rozpatrując odwołanie Rzecznika Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., od orzeczenia Komisji Orzekającej I Instancji z dnia 11 maja 2006 r., w części dotyczącej uniewinnienia Elżbiety T.-K., na jej niekorzyść, postanowiła utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła poglądu prezentowanego w toku postępowania przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, dotyczącego inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych, uznając co następuje:

Skontrum zbiorów bibliotecznych przeprowadzane jest na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 listopada 1999 r. w sprawie ewidencji materiałów bibliotecznych wydane na podstawie art. 28 pkt 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 1997r. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.). Rozporządzenie w sposób szczegółowy reguluje terminy przeprowadzania skontrum, ustala wzory rejestrów, ksiąg inwentarzowych, protokołów i zestawień. GKO zwraca także uwagę, że art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odwołuje się bezpośrednio do ustawy o rachunkowości. Nie dotyczy zatem omawianej sytuacji, w której obowiązki dotyczące inwentaryzacji określone zostały w innych aktach prawnych. Warto także zauważyć, że przyjęcie poglądu prezentowanego przez Rzecznika w odwołaniu powodowałoby konieczność inwentaryzowania zbiorów bibliotecznych ze zdwojoną częstotliwością – raz w oparciu o przepisy ustawy o rachunkowości a drugi w oparciu o cytowane rozporządzenie – co mogłoby negatywnie wpłynąć na realizację ustawowych zadań bibliotek.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła także poglądu Rzecznika, że Obwiniona naruszyła dyscyplinę finansów publicznych nieprzeprowadzając w terminie inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych. Zagadnienie terminów inwentaryzacji tych środków reguluje art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, który stanowi, że termin i częstotliwość inwentaryzacji są dotrzymane, jeżeli inwentaryzację przeprowadzano raz w ciągu czterech lat. Przywoływany przez Rzecznika w dokumentach art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy, nakładający obowiązek rozpoczęcia inwentaryzacji nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego a zakończenia do 15 dnia następnego roku, nie ma zastosowania do inwentaryzacji środków trwałych. Przepis taki w dużych jednostkach byłby praktycznie niewykonalny.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła natomiast zarzut Rzecznika, że Regionalna Komisja Orzekająca, zarówno w sentencji orzeczenia jak i w lakonicznym uzasadnieniu nie odniosła się do problemu nieterminowego przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych. Nie wyartykułowała także jednoznacznie, czy za podstawę uniewinnienia Obwinionej w zakresie inwentaryzacji zbiorów bibliotecznych uznała ustawę o rachunkowości, czy też przepisy wynikające z cytowanego rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Pomimo tych nieprawidłowości, Główna Komisja Orzekająca nie przychyliła się do wniosku Rzecznika o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Oznaczałoby to bowiem – stosownie do art.146 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – uznanie za zasadne wymierzenie Obwinionej kary. Rozstrzygnięcie takie byłoby nieuzasadnione dlatego Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji orzeczenia.

11.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 12 października 2006 r. DF/GKO-4900-64/81/06/1944

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przew. GKO:</i>	Paweł Kryczko
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Wiesława Miemieć (ref.)
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 12 października 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Jacka Krawczyka** – odwołanie wniesione przez Pana **Waldemara O.** – dyrektora Wojskowej Specjalistycznej Przychodni Lekarskiej SP ZOZ w G., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej z dnia 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt: RKO-49/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego **Waldemara O. winnym** naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), a po dniu 1 lipca 2005 r., art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) w ten sposób, że jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych dopuścił do:

- a) wypłacenia w 2003 r. z funduszu nagród SP ZOZ nagrody, niezgodnie z art. 7 ustawy z dnia 3 marca 2003 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi jednostkami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306) przyznanej dyrektorowi tego SP ZOZ przez Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw Resortowej Opieki Zdrowotnej oraz
- b) udzielenia w okresie od marca 2003 r. do sierpnia 2005 r. zamówień na świadczenia zdrowotne bez przeprowadzenia stosownych konkursów ofert, określonych w art. 35a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.)

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

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,
- art. 24 ust. 1 ustawy.

– art. 200 ustawy.

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

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

1. Szef Delegatury Departamentu Kontroli w W. pismem z dnia 21 września 2005 r. zawiadomił o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Wojskowej Specjalistycznej Przychodni Lekarskiej SPZOZ w G. W zawiadomieniu tym wskazano na działania wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, polegające na:
 - wypłaceniu w 2003 r. nagrody pieniężnej panu Waldemarowi O. w wysokości 3.500 zł, stanowiącym naruszenie art. 28 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.) w związku z art. 7 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących podmiotami prawnymi (Dz.U. nr 26, poz. 306 ze zm.),
 - udzieleniu w okresie od marca 2003 r. do sierpnia 2005 r., zamówień na świadczenia zdrowotne bez przeprowadzania konkursów ofert na łączną kwotę 841.359,21 zł., stanowiącym naruszenie art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz art. 35a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. nr 91, poz. 408 ze zm.). Jako osobę odpowiedzialną za przedmiotowe naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazano Dyrektora Wojskowej Specjalistycznej Przychodni Lekarskiej SPZOZ w G., pana Waldemara O.
2. Na podstawie powyższego zawiadomienia Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej skierował w dniu 23 grudnia 2005 r. do Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej wnioszek (sygn. akt RDFP-95/05) o ukaranie pana Waldemara O., łączną karą upomnienia za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, polegające na naruszeniu art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych w ten sposób, że będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych dopuścił do:
 - wypłacenia w 2003 r. z funduszu nagród SP ZOZ nagrody, przyznanej dyrektorowi tego SP ZOZ przez pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw Resortowej Opieki Zdrowotnej, niezgodnie z art. 7 ustawy z dnia 3 marca

2003 r., o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi jednostkami prawnymi (Dz.U nr 26, poz. 306),

- oraz udzielania w okresie od marca 2003 r., do sierpnia 2005 r., zamówień na świadczenia zdrowotne bez przeprowadzania stosownych konkursów ofert, określonych w art. 35a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r., o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U nr 91, poz. 408 ze zm.), co zgodnie z dyspozycją art.138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, a po dniu 1 lipca 2005 r. – art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik I instancji na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego ustalił, iż do ww. naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło w następujących okolicznościach.

W dniu 7 lipca 2003 r. pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej do spraw Resortowej Opieki Zdrowotnej, pismem nr 2091, przyznał panu Waldemarowi O. – dyrektorowi WSPL SP ZOZ w G. – za duży wkład pracy i zaangażowanie w działalność przychodni – nagrodę pieniężną w wysokości 3.500 zł. W piśmie tym pełnomocnik MON wskazał, iż powyższą nagrodę należy wypłacić ze środków własnych przychodni. Na tej podstawie obwiniony w dniu 14 lipca 2003 r., wydał decyzję Nr 31/03, w której polecił działowi głównej księgowej naliczyć i wypłacić dla siebie nagrodę ze środków własnych przychodni. Ponadto w okresie od marca 2003 r. do sierpnia 2005 r. przychodnia wypłaciła świadczeniodawcom kwotę 841.359,21 zł tytułem świadczonych usług zdrowotnych, z których żaden nie został wyłoniiony w drodze formalnie przeprowadzonego konkursu ofert. Obwiniony zlecał bowiem lekarzom wykonywanie świadczeń zdrowotnych z pominięciem wymaganego konkursu.

Powyższy wniosek stanowił podstawę do wszczęcia przez Resortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Obrony Narodowej postępowania w sprawie obwinionego Waldemara O. Komisja Orzekająca I instancji rozpoznała sprawę 7 kwietnia 2006 r. W tym dniu zostało wydane także orzeczenie w sprawie (sygn. akt RKO -49/05).

Na rozprawie obwiniony Waldemar O. podtrzymał wyjaśnienia złożone Rzecznikowi w trakcie postępowania dowodowego. Przyznał, że zarzucane mu czyny miały miejsce. Podkreślił także, że przychodnia poza dochodami z Narodowego Funduszu Zdrowia uzyskuje również przychody z działalności komercyjnej, które nie stanowią środków publicznych. W odniesieniu do wypłaty nagrody – za nielogiczną uznał okoliczność, że nagroda przyznana mu przez pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. Resortowej Opieki Zdrowotnej miała być wypłacona ze środków własnych przychodni. Obwiniony nie występował w tej sprawie do pełnomocnika o wyjaśnienia pisemne, ponieważ z jednej strony nie wypadało przeciwstawiać się przełożonemu, a z drugiej strony – przełożony w tym czasie był już chory. Obwiniony otrzymując nagrodę, miał świadomość, iż była to nagroda uznaniowa.

Co do zarzutu o niezastosowaniu konkursu ofert przy podpisywaniu kontraktów z lekarzami na świadczenia zdrowotne – obwiniony uważał, że znowelizowane rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 13 lipca 1998 r. w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne (Dz. U z 1998 r., nr 93, poz. 592) umożliwiało mu modyfikację przeprowadzania konkursów. Kontraktowanie usług zdrowotnych bez wymaganego konkursu ofert – tj. niezgodnie z wymogami ustawy, było konsekwencją braku uzgodnień z „Zielonogórskim Porozumieniem

Lekarzy” oraz likwidacją Kas Chorych. Do końca 2003 r. obowiązywały umowy z lekarzami podpisane wcześniej. W trakcie 2004 r. i do sierpnia 2005 r. nie przeprowadzono natomiast konkursów z powodu braku zainteresowania ze strony lekarzy. Za pośrednictwem ogłoszeń w prasie i w Izbach Lekarskich obwiniony poszukiwał lekarzy. Na te ogłoszenia nie wpłynęła jednak żadna oferta. W rezultacie w celu uniknięcia potencjalnych strat z tytułu niewykonywania świadczeń lekarskich przez Przychodnię, umowy były podpisywane bez przeprowadzanych konkursów ofert.

Orzeczeniem z dnia 7 kwietnia 2006 r., Resortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Obrony Narodowej uznała pana Waldemara O. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny publicznych i wymierzyła mu karę upomnienia oraz zobowiązała do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa zryczałtowanych kosztów postępowania w kwocie 179.72 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia, Resortowa Komisja Orzekająca stwierdziła, iż zasadą dotyczącą podmiotowego zakresu odpowiedzialności za dopuszczenie do dokonania wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem upoważnienia, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy, jest przypisanie kierownikowi jednostki. Odpowiada on bowiem za całość jej gospodarki finansowej. Dokonywanie zaś wydatków przez jednostki sektora finansów publicznych musi być zgodne z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a po dniu 1 stycznia 2006 r. art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). Zatem wypłata nagrody uznaniowej jak i wydatkowania środków za usługi medyczne powinna być dokonana według przepisów prawa materialnego determinujących tego rodzaju wydatki.

Dokonanie wypłaty nagrody kierownikowi Przychodni SP ZOZ ze środków własnych przychodni naruszyło art. 7 ustawy z dnia 3 marca 2003 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi jednostkami prawnymi. Organ I instancji podkreślił, iż obwiniony miał świadomość, iż przyznana mu przez pełnomocnika MON ds. Opieki Zdrowotnej nagroda nie była nagrodą roczną, ale uznaniową. Świadczy o tym m.in. zatwierdzona przez obwinionego lista dodatkowych należności pieniężnych nr 001 za miesiąc lipiec 2003 r. W ocenie Resortowej Komisji, podniesiony przez obwinionego argument, iż pełnomocnik MON, przyznając nagrodę nie określił jej charakteru, nie zmienia faktu, iż w chwili popełnienia czynu nie było podstaw do dokonania wypłaty nagrody ze środków własnych przychodni. Nadto Resortowa Komisja wskazała, iż obwiniony pomimo wątpliwości co do charakteru przyznanej mu nagrody, nie zwrócił się pisemnie do pełnomocnika, celem ich wyjaśnienia.

Odnosnie wydatkowania środków na wynagrodzenie dla personelu medycznego, Resortowa Komisja uznała, iż zgodnie z art. 35a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, obowiązującej w chwili popełnienia czynu oraz w chwili orzekania, zawieranie umów na świadczenia zdrowotne winno odbywać się na podstawie wyników przeprowadzonego konkursu ofert na udzielenie takiego zamówienia. Także rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 13 lipca 1998 r. w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne, potwierdzając w § 4 ustawową zasadę, dodaje wymóg, aby przeprowadzenie konkursu ofert nastąpiło za pośrednictwem komisji konkursowej. W aktach sprawy brak jest dowodów na przeprowadzenie przez obwinionego konkursu ofert. W czasie postępowania dowodowego na rozprawie, obwiniony nie przedstawił również do-

wodów, że postępowanie takie zostało przeprowadzone; w szczególności, że została powołana komisja konkursowa.

Resortowa Komisja uznała więc, że złożone przez obwinionego wyjaśnienia o dawaniu ogłoszeń w prasie oraz w izbach lekarskich oferujących pracę lekarzom w Przychodni, nie wyczerpywały ustawowego trybu postępowania o udzielenie zamówień na świadczenia lekarskie. W tej sytuacji organ I Instancji przyjął wiarygodność oświadczenia podpisanego przez obwinionego z dnia 16 września 2005 r. stanowiącego, że nie przeprowadzał w okresie od marca 2003 r. do sierpnia 2005 r. żadnego konkursu ofert. Uwzględniając natomiast fakt, że od marca do końca 2003 r. obowiązywały umowy z lekarzami podpisane wcześniej, Resortowa Komisja przyjęła, że obwiniony miał wystarczająco dużo czasu, aby przeprowadzić wymagane konkursy. Wzmiankowana przez obwinionego trudna sytuacja w służbie zdrowia – zarówno ogólna jak też w samym G., w tym niewielkie zainteresowanie lekarzy świadczeniem usług medycznych, zdaniem Resortowej Komisji, nie mogła zwolnić go od obowiązku przeprowadzenia konkursu. Tym bardziej, iż zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia, dopuszczono możliwość przyjęcia przez udzielającego zamówienia jednej oferty, w razie, gdyby do postępowania konkursowego zgłoszona została tylko jedna oferta.

W związku z powyższym, Resortowa Komisja stwierdziła, że Rzecznik prawidłowo zakwalifikował i przypisał obwinionemu rodzaj winy jako nieumyślny. Obwiniony nie dołożył bowiem należytej staranności przy ocenie badanej sytuacji. Nie był w stanie przedłożyć żadnych dokumentów usprawiedliwiających jego działanie bądź zaniechanie, a nadto fakt takiego naruszenia mógł i powinien był przewidzieć.

Resortowa Komisja jako okoliczność łagodzącą uwzględniła dobre wyniki działalności przychodni, w tym finansowe, do osiągnięcia których przyczynił się obwiniony jako kierownik. Dlatego też uwzględniając powyższe oraz zgadzając się z wnioskami Rzecznika, Resortowa Komisja wymierzyła obwinionemu karę upomnienia jako karę najniższą za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w katalogu kar w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Pan Waldemar O. w dniu 3 czerwca 2006 r., uzupełnionym pismem z dnia 17 lipca 2006 r., złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej, w którym zaskarżył orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej z dnia 7 kwietnia 2006 r. w całości oraz wniósł o uniewinnienie i odstąpienie od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu odwołania pan Waldemar O. wskazał, iż decyzja o przyznaniu mu nagrody nie zawierała formalnego, zgodnego z obowiązującym wzorem określenia, czy jest nagrodą roczną, czy też nie. Po konsultacjach telefonicznych z pełnomocnikiem, pan Waldemar O. potwierdził, że przedmiotową nagrodę należy traktować jako nagrodę uznaniową. Pełnomocnik zaś – pomimo wątpliwości obwinionego – podtrzymał także decyzję o wypłacie nagrody ze środków własnych przychodni, co też pan Waldemar O. uczynił. Odnosząc się do zarzutu zatrudnienia lekarzy bez przestrzegania procedury konkursu ofert, pan Waldemar O. wyjaśnił, iż wielokrotnie ogłaszał konkursy ofert na podstawie ogłoszeń w prasie lokalnej, medycznej, w urzędzie pracy, na które jednak nie wpłynęły żadne oferty. Chcąc zabezpieczyć ciągłość świadczeń medycznych i wywiązywanie się z kontraktów, podjął negocjacje z wybranymi przez siebie lekarzami. Negocjacje te prowadzone były komisyjnie, w składzie: dyrektor, główna księgowa i kadrowa. Niewyłonienie obsady lekarskiej w postępowaniu kon-

kursowym dotyczyło wyłącznie lekarzy zatrudnianych w oparciu o umowy cywilnoprawne, a przyznane im wynagrodzenie było porównywalne z wynagrodzeniami lekarzy zatrudnionych w oparciu o umowy o pracę (średni koszt lekarza zatrudnionego na umowę o pracę wyniósł 44.758 zł, a lekarza zatrudnionego na podstawie umowy cywilnej wyniósł 40.359 zł).

Pan Waldemar O. zaznaczył także, iż popełnione przez niego błędy proceduralne nie przeszkodziły przychodni w osiągnięciu dobrych wyników finansowych.

Główna Komisja Orzekająca – rozpoznając wniesione odwołanie – nie przychyliła się do żądania wnoszącego odwołanie i utrzymała karę upomnienia wymierzoną obwinionemu, nie znajdując przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary.

Mając na uwadze wyżej ustalony stan sprawy zważyła, co następuje:

Stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości. Ustalenia faktyczne nie są w zasadzie kwestionowane przez obwinionego. Jeśli zaś idzie o stan prawny, to stosownie do art. 24 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.), jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Na tej podstawie GKO postanowiła w niniejszej sprawie zastosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO w całej rozciągłości podzieliła stanowisko Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej, iż wypłata w 2003 r. nagrody pieniężnej panu Waldemarowi O w wysokości 3.500 zł, stanowiła naruszenie art. 28 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz art. 7 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących podmiotami prawnymi.

Naruszeniem określonym w przepisie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest „dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia.” Nie budzi żadnej wątpliwości, że przepis ten swym przedmiotowym zakresem nakazuje dokonywanie wydatków na podstawie konkretnego tytułu prawnego, a w szczególności, w niniejszej sprawie, na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – obowiązującej w czasie popełnienia czynu (Dz.U. 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.). Z przepisów tej ustawy jednoznacznie wynikało, że upoważnieniem (podstawą prawną) do dokonywania wydatków publicznych są między innymi: plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych (tak art. 28 ust. 1 ww. ustawy). Z art. 28 ust. 2 wynikało natomiast, że: „Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.” W niniejszej sprawie chodziło w pierwszej kolejności o art. 7 ustawy z dnia 3 marca 2003 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi jednostkami prawnymi (Dz.U. nr 26, poz. 306). Przepis ten stanowi, że „Osobom, o których mowa w art. 2, w tym kierownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nie przysługuje prowizja od zysku, nagroda z zakładowego funduszu nagród oraz roszczenie z tytułu udziału w zysku lub nadwyżce bilansowej.” Obwiniony, zlecając wydziałowi głównej księgowej dokonanie wypłaty nagrody ze środków własnych przychodni, naruszył więc art. 7 ww. ustawy.

Obwiniony nie może także skutecznie powoływać się na fakt, że wypłata nagrody była realizacją polecenia przełożonego. Zgodnie z art.29 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyłączenie tej odpowiedzialności byłoby możliwe jedynie w przypadku, jeżeli przed wykonaniem polecenia zgłosiłby Pełnomocnikowi MON ds. Opieki Zdrowotnej pisemne zastrzeżenia i pomimo tego zastrzeżenia otrzymałaby ponowne pisemne potwierdzenie wykonania polecenia, albo też polecenie pierwotne nie zostałoby odwołane lub zmienione. W badanej sytuacji działania takie nie zostały przez obwinionego podjęte. Tym samym nie zachodzą przesłanki wyłączenia odpowiedzialności na podstawie powołanego przepisu.

Ze względu na zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, GKO podzieliła również stanowisko komisji pierwszej instancji w zakresie przypisania odpowiedzialności za naruszenie art. 35a ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U nr 91, poz. 408 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 13 lipca 1998 r. w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne (Dz.U nr 93, poz. 592 ze zm.) przewidywały, że: „Umowę o udzielenie zamówienia zawiera się na czas udzielania określonych świadczeń zdrowotnych lub na czas określony, na podstawie wyników przeprowadzonego konkursu ofert na udzielenie zamówienia”. W ocenie GKO nie budzi wątpliwości, że konkurs ofert na wykonywanie usług obejmujących udzielenie świadczeń zdrowotnych winien być przeprowadzony przez komisję konkursową, powołaną przez dyrektora Wojskowej Specjalistycznej Przychodni Lekarskiej SPZOZ w G., na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 13 lipca 1998 r. w sprawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne. Rozporządzenie to miało oparcie w delegacji ustawowej – art. 35a ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej.

Zgodnie z § 4 tego rozporządzenia, zawarcie umowy na świadczenia zdrowotne następuje na podstawie wyniku konkursu ofert, ogłoszonego i przeprowadzonego przez udzielającego zamówienia, przy czym przeprowadzenie konkursu ofert następuje za pośrednictwem komisji konkursowej. Oznacza to, że w celu przeprowadzenia konkursu ofert udzielający zamówienia powołuje komisję konkursową w składzie co najmniej 3 członków i wyznacza spośród nich przewodniczącego (§ 11 rozporządzenia). Konkursów tych, jak sam obwiniony przyznaje, nie przeprowadzał. Nie udowodnił także skutecznie, że powoływał komisję konkursową. Trudna sytuacja w służbie zdrowia oraz brak zainteresowania lekarzy świadczeniem usług medycznych, zdaniem GKO, nie zwalniała obwinionego od obowiązku przeprowadzenia konkursu ofert. Z racji pełnionej funkcji obwiniony odpowiadał za całość gospodarki finansowej przychodni. W związku z tym w zakresie gospodarowania środkami publicznymi powinien był podejmować tylko te działania, które miały umocowanie w obowiązującym prawie.

GKO nie rozpatrywała wniosku zastępcy Głównego Rzecznika, zgłoszonego na rozprawie, aby zmienić kwalifikację prawną dotyczącą rodzaju winy przypisanej przez organ I instancji jako winy nieumyślnej. Z akt sprawy wynika jednoznacznie, co obwiniony sam przyznaje, że świadomie popełnił przypisane mu czyny. Odwołanie od orzeczenia Komisji I instancji nie stanowi odwołania wniesionego na niekorzyść obwinionego. Złożył je bowiem wyłącznie obwiniony. Główna Komisja Orzekająca stwierdza, iż cechą charakterystyczną środków odwoławczych jest zakaz pogarszania

sytuacji obwinionego, wyrażony w tzw. zakazie reformationis in peius. Chodzi tu o gwarancję dla obwinionego, że on sam przez wniesienie środka odwoławczego nie spowoduje pogorszenia swej sytuacji (vide art. 146 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

GKO nie podzieliła także stanowiska zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że w orzeczeniu I instancji nie odniesiono się do kwestii stosowania ustawy obecnie obowiązującej, jako względniejszej dla sprawcy. Skład orzekający GKO nie podziela stanowiska reprezentowanego również w innych orzeczeniach GKO (np. z 13 marca 2006 r., sygn. akt DF/GKO/Odw.– 106/140/2005/1188), iż sentencja orzeczenia w opisie oraz dokonywaniu kwalifikacji prawnej przypisanego czynu powinna odwoływać się do ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stwierdzając powyższe GKO orzekła jak w sentencji niniejszego orzeczenia.

12.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 16 października 2006 r. DF/GKO-4900-33/44/RN-19/06/748

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

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

rozpoznała na rozprawie w dniu 16 października 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – pani **Anny Rotter** – odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji na niekorzyść Pana **Henryka D.** – wójta Gminy K., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 5 grudnia 2005 r., sygn. akt RIO.XII.3157-19/2005.

W zaskarżonym zakresie orzeczenia wydanego przez Komisję Orzekającą I instancji:

1. uznano Pana **Henryka D.** za (cytat z sentencji orzeczenia): „(...) **winnego nieumyślnego** naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że podpisując Aneks z dnia 10 czerwca 2003 r. o przedłużenie umowy zawartej w dniu 08 sierpnia 2001 r. z dostawcą „Transport Usługowy, Przewozy Turystyczno-Pasażerskie Krzysztof D.” z B., na dowożenie dzieci do szkół w roku szkolnym 2003/2004, o wartości brutto 165.932,12 zł, netto 155.932,12 zł (co stanowi równowartość 38.321 euro), udzielił zamówienia publicznego z naruszeniem art. 28 ust. 4 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, tj. z pominięciem stosowania zasad określonych przepisami wówczas obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, a w obecnym stanie prawnym ustawy prawo zamówień publicznych”. Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła wobec Henryka D. od wymierzenia kary i obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 195,53 zł.
2. uniewinniono Pana Henryka D. od zarzutu (cytat z sentencji orzeczenia): „(...) nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym od zarzutu popełnienia czynu określonego w art. 7 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w ten sposób, że naruszając zasadę działania jednostki budżetowej, określoną w art. 18 ust. 1 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, nakazującej odprowadzanie uzyskiwanych dochodów na rachunek dochodów, przeznaczył

uzyskane, w okresie od 01 do 31 lipca 2003 r., przez jednostkę dochody, w wysokości 87.279,05 zł, bezpośrednio na pokrycie wydatków bieżących tej jednostki, ponieważ w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych”.

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

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

orzeka:

1. uchyla orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonej części dotyczącej Pana Henryka D. w zakresie:
 - a) uznania Obwinionego za (cytat z sentencji orzeczenia): „(...) winnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że podpisując Aneks z dnia 10 czerwca 2003 r. o przedłużenie umowy zawartej w dniu 08 sierpnia 2001 r. z dostawcą „Transport Usługowy, Przewozy Turystyczno-Pasażerskie Krzysztof D.” z B., na dowożenie dzieci do szkół w roku szkolnym 2003/2004, o wartości brutto 165.932,12 zł, netto 155.932,12 zł (co stanowi równowartość 38.321 euro), udzielił zamówienia publicznego z naruszeniem art. 28 ust. 4 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, tj. z pominięciem stosowania zasad określonych przepisami wówczas obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, a w obecnym stanie prawnym ustawy prawo zamówień publicznych” oraz odstąpienia wobec Henryka D. od wymierzenia kary;
 - b) uniewinnienia Obwinionego od zarzutu (cytat z sentencji orzeczenia): „(...) nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym od zarzutu popełnienia czynu określonego w art. 7 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w ten sposób, że naruszając zasadę działania jednostki budżetowej, określonej w art. 18 ust. 1 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, nakazującej odprowadzanie uzyskiwanych dochodów na rachunek dochodów, przeznaczył uzyskane, w okresie od 01 do 31 lipca 2003 r., przez jednostkę dochody, w wysokości 87.279,05 zł, bezpośrednio na pokrycie wydatków bieżących tej jednostki, ponieważ w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych”;
- 2) w uchylonym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Pouczenie:

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

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

W związku z ujawnionym w Urzędzie Gminy K. naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w O. złożył, pismem z dnia 9 marca 2005 r., zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy RIO w O.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w O., wnioskiem z dnia 18 maja 2005 r. wystąpił o ukaranie Obwinionego Henryka D. – wójta Gminy K., za:

- 1) naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 8 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym w art. 14 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że w sposób nieumyślny wypłacał w 2002 i 2003 r. w K. wynagrodzenia bez jednoczesnego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne z naruszeniem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nakazującym opłacanie składek nie później niż do 5-ego dnia następnego miesiąca za miesiąc poprzedni, oraz
- 2) naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że działając w sposób umyślny podpisał w K. Aneks z dnia 10 czerwca 2003 r. w sprawie przedłużenia umowy z dnia 8 sierpnia 2001 r. z dostawcą „Transport Usługowy, Przewozy Turystyczno-Pasażerskie Krzysztof D.” z B., na dowożenie dzieci do szkół w roku szkolnym 2003/2004, o wartości brutto 165.932,12 zł, netto 155.932,12 zł (co stanowi równowartość 38.321 euro), czym udzielił zamówienia publicznego z naruszeniem art. 28 ust. 4 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, tj. z pominięciem stosowania zasad określonych przepisami wówczas obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, a w obecnym stanie prawnym ustawy – Prawo zamówień publicznych.
- 3) naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 10 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez to, że działając w sposób nieumyślny przeznaczył uzyskane przez jednostkę budżetową w okresie od 1 lipca do 31 lipca 2003 r. dochody w wysokości 87.279,05 zł bezpośrednio na pokrycie wydatków bieżących, naruszając tym samym zasadę działania jednostki budżetowej określoną w art. 18 ust. 1 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, nakazującej odprowadzenie dochodów na rachunek dochodów budżetu.

Za powyższe czyny Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wniósł o wymierzenie Obwinionemu łącznej kary nagany.

Orzeczeniem z dnia 5 grudnia 2005 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. uznała Obwinionego Henryka D. za winnego:

- 1) nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 138 ust. 1 pkt 8 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym określonego w art. 14 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że w okresie od czerwca do grudnia 2002 r. i w okresie od stycznia do grudnia 2003 r. decydował o wypłacaniu wynagrodzeń bez jednoczesnego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne z naruszeniem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nakazującym opłacanie składek nie później niż do 5-ego dnia następnego miesiąca za miesiąc poprzedni, oraz
- 2) nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że podpisując Aneks z dnia 10 czerwca 2003 r. w sprawie przedłużenia umowy z dnia 8 sierpnia 2001 r. z dostawcą „Transport Usługowy, Przewozy Turystyczno-Pasażerskie Krzysztof D.” z B., na dowożenie dzieci do szkół w roku szkolnym 2003/2004, o wartości brutto 165.932,12 zł, netto 155.932,12 zł (co stanowi równowartość 38.321 euro) udzielił zamówienia publicznego z naruszeniem art. 28 ust. 4 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, tj. z pominięciem stosowania zasad określonych przepisami wówczas obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, a w obecnym stanie prawnym ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Na podstawie art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary wobec Obwinionego, obciążając go jednocześnie kosztami postępowania w wysokości 195,53 zł.

Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 76 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Regionalna Komisja Orzekająca uniewinniła Obwinionego Henryka D. od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym określonego w art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że przeznaczył uzyskane przez jednostkę budżetową, w okresie od 1 lipca do 31 lipca 2003 r., dochody w wysokości 87.279,05 zł bezpośrednio na pokrycie wydatków bieżących tej jednostki, naruszając tym samym zasadę działania jednostki budżetowej określoną w art. 18 ust. 1 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, nakazującej odprowadzanie dochodów na rachunek dochodów.

W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca podkreśliła, że zgromadzony materiał dowodowy pozwala stwierdzić, że Obwiniony popełnił czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 14 pkt 1 i art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Postępowanie nie wykazało jednak, aby Obwiniony celowo i świadomie

łamał prawo nie opłacając składek na ubezpieczenie społeczne w określonym terminie, a stan ten wynikał raczej z trudnej sytuacji finansowej gminy. Dlatego, oceniając stopień winy Obwinionego, nie sposób było przyjąć, że działał umyślnie.

W kwestii drugiego czynu, polegającego na udzieleniu zamówienia bez stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, Regionalna Komisja Orzekająca, w związku z wyjaśnieniami złożonymi przez Obwinionego, uznała, że do naruszenia prawa doszło na skutek złej interpretacji przepisów. Odstępując zatem od wymierzenia kary, Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła przede wszystkim obszerne wyjaśnienia Obwinionego, duże zaangażowanie Obwinionego w naprawianie bardzo trudnej sytuacji finansowej gminy, opracowanie programu naprawczego niezwłocznie po objęciu funkcji wójta, wystąpienie o pożyczkę i jej uzyskanie na wdrożenie tego programu, zawarcie układu ratalnego z ZUS, wdrożenie wewnętrznej procedury kontrolnej w gminie oraz przeprowadzenie reform.

Uniewinniając Obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 dawnej ustawy o finansach publicznych, a obecnie określonego w art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na przekazaniu dochodów własnych bezpośrednio na wydatki bieżące jednostki budżetowej, Regionalna Komisja Orzekająca nie dopatrzyła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wskazała, że definicja dochodów własnych została zawarta w art. 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który stanowi, że do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego zaliczamy m.in. dochody pochodzące z wpływów z podatków i opłat, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o finansach publicznych nie zawiera takiej definicji i należy się posilić innymi przepisami. W przedmiotowej sprawie dochody, które były wpłacane do kasy Urzędu Gminy, pochodziły ze źródeł, które zaliczamy do dochodów własnych i pochodziły z podatków i opłat. W tym czasie rachunek podstawowy gminy był zablokowany i aby nie dopuścić do dalszego pogarszania sytuacji finansowej gminy postanowiono przyjęte bezpośrednio do kasy Urzędu Gminy dochody, przeznaczyć bezpośrednio na opłacanie rachunków m.in. za węgiel i energię. Regionalna Komisja Orzekająca zwróciła uwagę na wątpliwości interpretacyjne pojęcia „dochodów własnych”, zawartego w art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które można rozumieć raz jako dochody własne pochodzące z rachunku dochodów własnych, a drugi raz jako dochody własne w szerokim znaczeniu, pochodzące m.in. z podatków i opłat. Regionalna Komisja Orzekająca wątpliwości te rozstrzygnęła na korzyść Obwinionego.

Odwołanie na niekorzyść Obwinionego Henryka D., pismem z dnia 3 lutego 2006 r., złożył Rzecznik dyscypliny finansów publicznych.

Orzeczeniu zarzucił:

- publicznych, w taki sposób, że czyn z art. 17 ust. 1 pkt 1 (dawny art. 138 ust. 1 pkt 12) popełniono nieumyślnie w okolicznościach uzasadniających odstąpienie od wymierzenia kary, gdy tymczasem zdaniem Rzecznika czyn popełniono umyślnie i nie zachodzą przesłanki uzasadniające odstąpienie od wymierzenia kary, oraz
- obrazę art. 7 tej ustawy, w związku z art. 18 ust. 1 dawnej ustawy o finansach publicznych, a obecnie art. 20 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych

wobec przyjęcia, że czyn polegający na przeznaczaniu dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce nie wykazuje znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdy tymczasem zarzucany czyn wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik wniósł zatem o uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w tych częściach.

W uzasadnieniu odwołania Rzecznik podniósł, że ogólne stwierdzenie Obwinionego, że źle interpretował przepisy nie przesądza o popełnieniu czynu w warunkach winy nieumyślnej, zwłaszcza, że nie wiadomo jakie przepisy budziły wątpliwości. Komisja Orzekająca I instancji nie wskazała również przesłanek wskazujących na odstąpienie od wymierzenia kary.

Odnosnie drugiego zarzutu, Rzecznik podniósł, że Obwiniony naruszył zasadę działania jednostki określoną w art. 18 ust. 1 dawnej ustawy o finansach publicznych, który nakazuje jednostkom budżetowym odprowadzanie pobranych dochodów na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Art. 18a ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych zezwala na gromadzenie na wydzielonym rachunku dochodów własnych określonych dochodów i stanowi rozwinięcie i dopełnienie art. 18 ust. 1 ww. ustawy. Pojęcie dochodów własnych z art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno być interpretowane w ścisłym znaczeniu jako takich dochodów, które są gromadzone na wyodrębnionym rachunku.

Obwiniony ustosunkowując się do odwołania Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, pismem z dnia 21 lutego 2006 r., wniósł o utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, podkreślając, że Komisja prawidłowo ustaliła stan faktyczny i zastosowała właściwe do tak ustalonego stanu faktycznego przepisy prawa.

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

Odwołanie na uwzględnienie zasługuje w części, z powodów, o których niżej w uzasadnieniu.

Z odwołania wynika, że Rzecznik dyscypliny finansów publicznych zarzucił orzeczeniu obrazę art. 22 ust. 2 i art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającą na przyjęciu, że czyn z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy popełniono nieumyślnie w okolicznościach uzasadniających odstąpienie od wymierzenia kary, gdy tymczasem według Rzecznika czyn popełniono umyślnie i nie zachodzą przesłanki uzasadniające odstąpienie od jej wymierzenia. Rzecznik uzasadnił swoje stanowisko tym, że zła interpretacja przepisów nie może przesądzać o popełnieniu czynu w warunkach winy nieumyślnej zwłaszcza, że postępowanie nie wykazało, jakie przepisy budziły wątpliwości oraz tym, że Komisja Orzekająca I instancji nie wymieniła wyraźnie przesłanek wskazujących na odstąpienie od wymierzenia kary.

Odnosnie drugiego czynu, Rzecznik zarzucił Komisji Orzekającej I instancji obrazę art. 7 tej ustawy, w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych polegającą na przyjęciu, że przeznaczenie dochodów uzyskanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce nie wykazuje znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdy tymczasem w ocenie Rzecznika, zarzucany czyn wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych,

bowiem przepis ten nakazuje jednostkom budżetowym odprowadzanie pobranych dochodów na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zaś art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zezwala na gromadzenie na wydzielonym rachunku dochodów własnych określonych dochodów i stanowi rozwinięcie, i dopełnienie art. 20 ust. 1 tej ustawy. Rzecznik stwierdził dalej, że pojęcie dochodów własnych z art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno być interpretowane w ścisłym znaczeniu jako takich dochodów, które są gromadzone na wyodrębnionym rachunku.

Wobec tak sformułowanych zarzutów, Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była do odniesienia się do dwóch kwestii:

ponoszenia odpowiedzialności za umyślne lub nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wymiaru kary, a także

zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego (*zasada prawdy obiektywnej materialnej*) i subsumpcja do ustalonego stanu faktycznego właściwej normy prawnej.

Ad a) Istotnie, zgodzić się należy z Rzecznikiem, że Komisja Orzekająca I instancji nie uzasadniła w sposób wystarczający rozstrzygnięcia odnośnie stopnia winy przy popełnieniu czynu naruszenia dyscypliny związanej z podpisaniem aneksu do umowy na dowóz dzieci do szkół i przedszkoli, opierając się jedynie na wyjaśnieniach Obwinionego i stwierdzenie na tej podstawie, że nie miał on zamiaru dopuścić do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego jednak dopuścił się, na skutek złej interpretacji przepisów.

O winie umyślnej lub nieumyślnej stanowi art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi co do zasady osoba, której można przypisać winę (umyślną lub nieumyślną) w czasie popełnienia czynu. Osoba popełnia naruszenie umyślnie (o taką zmianę wnosi Rzecznik), jeżeli ma zamiar je popełnić, to jest chce je popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia na to się godzi. Jeżeli natomiast osoba taka nie mając zamiaru popełnienia naruszenia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia przewidywała lub mogła przewidzieć, to takiej osobie należy przypisać nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zatem udowodnienie winy sprowadza się do wskazania określonej świadomości Obwinionego do popełnionego czynu.

W związku z powyższym rozważenia wymaga, czy Obwiniony, podpisując Aneks, miał tę świadomość, zwłaszcza że zanim objął pełnienie funkcji Wójta, pełnił inne funkcje w gminie, oraz czy podpisanie aneksu, jak wyjaśnia Obwiniony, w trybie art. 76 ustawy o zamówieniach publicznych (stan prawny z daty popełnienia czynu), który go do takiej czynności upoważniał w danych okolicznościach, był zastosowany prawidłowo i miał znaczenie w rozpatrywanej sprawie dla oceny zawinionego działania.

Nie można natomiast zgodzić się z zarzutem Rzecznika, że Komisja Orzekająca I instancji nie odniosła się do okoliczności uzasadniających odstąpienie od wymierzenia kary, bowiem jak wynika z uzasadnienia orzeczenia, Komisja wzięła pod uwagę okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny oraz sytuację ogólną w gminie determinującą postępowanie Obwinionego, w szczególności bardzo duże zaangażowanie w naprawienie trudnej sytuacji finansowej gminy, opracowanie programu na-

prawczego i jego wdrożenie, przystąpienie do układu ratalnego z ZUS, wdrożenie wewnętrznych procedur kontrolnych, jak również wzięła także pod uwagę właściwości i warunki osobiste Obwinionego, takie jak: dotychczasową niekaralność, dobrą opinię, przyznanie się do winy i zachowanie się po popełnieniu czynu.

W kwestii więc wymiaru kary przywołać należy postanowienia art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określającego zasady wymiaru kary, zgodnie z którym organ orzekający wymierza karę według swego uznania w granicach określonych ustawą, uwzględniając skutki i stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych, stopień winy, a także cele jakie ma spełnić wobec Obwinionego. Organ orzekający jest także zobowiązany uwzględnić motyw i sposób działania, okoliczności, właściwości i warunki osobiste Obwinionego oraz doświadczenie zawodowe.

Z powyższego wynika, że wymiar kary lub też odstąpienie od jej wymierzenia w sytuacji konkretnego Obwinionego, jeżeli spełnione zostały ustawowe przesłanki do jej wymierzenia lub odstąpienia, pozostawione zostało uznaniu Komisji Orzekającej I instancji. Z przyznanego Komisji Orzekającej I instancji uprawnienia do wymierzenia kary lub – jak w przedmiotowej sprawie – odstąpienia od jej wymierzenia Komisja skorzystała prawidłowo, bowiem ustalenie czy zachodzą okoliczności zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary poprzez odstąpienie od wymierzenia kary, o którym stanowi art. 36 ustawy, należy do komisji orzekającej.

Rozpatrując ponownie sprawę, Komisja Orzekająca I instancji może, według własnego uznania, ocenę tą zmodyfikować i wydać odpowiednie orzeczenie.

Ad b) Odnosząc się do drugiego z zarzucanych Obwinionemu czynów, należy stwierdzić, że postępowanie dowodowe nie wyjaśniło w pełni sprawy ze względu na brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego.

W szczególności, w ocenie Głównej Komisji Orzekającej, brak jest następujących dowodów: planu finansowego jednostki budżetowej (Urzędu Gminy), uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ustalającej źródła dochodów własnych oraz ich przeznaczenie oraz decyzji o utworzeniu rachunku. Zwrócić należy uwagę na stan prawny obowiązujący w dacie popełnienia czynu i w dacie orzekania – rachunek środków specjalnych/rachunek dochodów własnych.

Na marginesie podkreślić należy, że obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego ciąży przede wszystkim na Rzeczniku dyscypliny finansów publicznych, zaś na komisjach orzekających obowiązek jego wszechstronnego rozpatrzenia.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, gdyby prawidłowo ustalono stan faktyczny, nie doszłoby do wątpliwości interpretacyjnych art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W dacie popełnienia czynu (1 – 31 lipca 2003 r.), naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było, zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, przeznaczenie dochodów uzyskanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce. Według art. 7 obecnie obowiązującej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przeznaczenie dochodów, z wyłączeniem dochodów własnych oraz dochodów gromadzonych na rachunku funduszu motywacyjnego, uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce. Wątpliwości może budzić przepis (co też przy rozpatrywanej sprawie miało miejsce), który posługuje się niejasnym okre-

śleniem „przeznaczenia dochodów na wydatki”. Dalsza jednak analiza tego przepisu wątpliwości te mogła rozwiązać, gdyż z całą pewnością można przyjąć, że znamiona czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych będą spełnione w przypadku dokonania wydatku ze środków będących dochodami uzyskanymi przez tę jednostkę budżetową (ujętych w planie finansowym). Podstawowe znaczenie ma fakt, że poziom wydatków jednostek budżetowych nie zależy od wielkości uzyskiwanych przez nie dochodów. Wydatki jednostek budżetowych powinny pokryć koszty ich funkcjonowania, bez względu na to, jakie są możliwości uzyskiwania przez nie dochodów. Jednostki budżetowe mogą być tworzone zarówno w celu wykonywania zadań publicznych nieodpłatnie lub za odpłatnością. Uzyskiwane przez nie dochody zawsze wchodziły w skład dochodów scentralizowanego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nie mogą one w żaden sposób angażować tych dochodów na finansowanie ich wydatków. W jednostkach budżetowych obowiązuje więc zasada rozdzielności wydatków i dochodów wynikająca z samej istoty finansowania jednostki budżetowej, określonej w art. 18 (obecnie art. 20) ustawy o finansach publicznych. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan finansowy jednostki, którego dane winny być zgodne z danymi wynikającymi z uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Wyjątek od zasady rozdzielności wydatków i dochodów dotyczył – do 31 grudnia 2003 r. – środków specjalnych jednostek budżetowych, a obecnie dochodów własnych. Samorządowe jednostki budżetowe mogą gromadzić na rachunku dochodów własnych dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki sektora finansów publicznych. Dlatego ważne jest ustalenie źródła tych dochodów (dochody jednostki, czy dochody budżetu). Nie można natomiast mówić o dochodach gromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów własnych, gdyż w czasie popełnienia czynu instytucja ta nie była znana. Z materiału dowodowego wynika, zwłaszcza z wyjaśnień Obwinionego, że mogły to być dochody budżetu. Jak wyjaśniono, zablokowany rachunek bankowy budżetu gminy uniemożliwiał regulowanie wydatków. Księgowanie dochodów i wydatków dokonywane było za pomocą not księgowych, przy czym kwota wydatków wynikała z kwoty zwrotu wydatków i odpowiedniej kwoty dochodów. Jest to nieprawidłowość, lecz w ocenie Głównej Komisji Orzekającej, nie spełnia dyspozycji przewidzianej w art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W tym stanie faktycznym i prawnym orzeczono jak w sentencji.

13.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 23 października 2006 r. DF/GKO-4900-73/91/06/2242

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz
	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński
Protokolant:		Anna Lipińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 23 października 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – pana **Pawła Laudańskiego** – odwołanie wniesione przez adwokat Panią Ewę Nawrocką-Masłowską, działającą w imieniu Pani **Anny S.** – pełniącej w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora naczelnego Teatru Dramatycznego miasta W., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 15 maja 2006 r., sygn. akt: RIO-IV-R-50/05-K-05/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Panią **Annę S.** odpowiedzialną za **umyślne** naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez (cytat z sentencji orzeczenia):

- a) „udzielenie w dniu 20 grudnia 2004 r. zamówienia publicznego firmie O. Motors sp. z o.o. na zakup samochodu dostawczego Ford Transit o wartości 63.926,23 zł w trybie zapytania o cenę, mimo iż zachodziła przesłanka do unieważnienia postępowania, czym naruszyła art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- b) wykonanie czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych bez złożenia pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tych postępowań w okresie:
 - umowa nr Ag/U/8/04 z dnia 30 września 2004 r. na wykonanie klimatyzacji – 334.999,29 zł,
 - umowa z dnia 20 grudnia 2004 r. na zakup samochodu dostawczego – 63.926,23 zł,
 - umowa nr Ag/W/6/2004 z dnia 01 września 2004 r. na obsługę biletersko-szatniarską – 102.774,90 zł,
 - umowa nr Ag/W/5/2004 z dnia 30 sierpnia 2004 r. na prace porządkowe – 179.119,67 zł,
 - umowa nr 1/2005 z dnia 03 lutego 2005 r. na usługi poligraficzne – 52.249,00 zł,

czym naruszyła art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, co w chwili popełnienia czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych i co obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt

4 i art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej łączną karę nagany i obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

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

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

orzeka:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości;
 - 2) uznaje Annę S. odpowiedzialną za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez:
 - a) „udzielenie w dniu 20 grudnia 2004 r. zamówienia publicznego firmie O. Motors sp. z o.o. na zakup samochodu dostawczego Ford Transit o wartości 63.926,23 zł w trybie zapytania o cenę, mimo iż zachodziła przesłanka do unieważnienia postępowania, czym naruszyła art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
 - b) wykonanie czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych bez złożenia pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tych postępowań w okresie:
 - umowa nr Ag/U/8/04 z dnia 30 września 2004 r. na wykonanie klimatyzacji – 334.999,29 zł,
 - umowa z dnia 20 grudnia 2004r. na zakup samochodu dostawczego – 63.926,23 zł,
 - umowa nr Ag/W/6/2004 z dnia 01 września 2004 r. na obsługę biletersko-szatniarską – 102.774,90 zł,
 - umowa nr Ag/W/5/2004 z dnia 30 sierpnia 2004 r. na prace porządkowe – 179.119,67 zł,
 - umowa nr 1/2005 z dnia 03 lutego 2005 r. na usługi poligraficzne – 52.249,00 zł,czym naruszyła art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,co w chwili popełnienia czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych i co obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”;
- 1) za przypisane czyny wymierza Obwinionej Annie S. łączną karę upomnienia;
 - 2) na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża Obwinioną Annę S. kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Pouczenie:

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

UZASADNIENIE

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

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Teatrze Dramatycznym miasta W. przekazała pismem z dnia 10 października 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli. Ustalone w wyniku kontroli naruszenia polegały na:

- 1) udzieleniu w grudniu 2004r zamówienia publicznego na zakup samochodu dostawczego w trybie zapytania o cenę, mimo iż zachodziła przesłanka do unieważnienia postępowania,
- 2) nie składaniu od czerwca 2004 r. do czerwca 2005 r. oświadczeń o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności określonych w art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych przez dyrektora naczelnego Teatru Annę S., która jako kierownik Zamawiającego, uczestniczyła w postępowaniach o udzielenie zamówień.

Pismem z dnia 6 stycznia 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. sformułował wniosek o ukaranie Anny S., pełniącej w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora naczelnego Teatru Dramatycznego miasta W., uznając ją za odpowiedzialną – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą) – nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 4 ustawy obowiązującej w dacie sporządzania wniosku o ukaranie, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obowiązującej w chwili popełniania czynów polegających na:

- 1) udzieleniu w dniu 20 grudnia 2004 r. zamówienia publicznego na zakup samochodu dostawczego Ford Transit w trybie zapytania o cenę, mimo iż zachodziła przesłanka do unieważnienia postępowania, czym naruszyła art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
- 2) wykonywaniu czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w okresie:
 - umowa nr Ag/U/8/04 z dnia 30 września 2004 r. na wykonanie klimatyzacji,
 - umowa z dnia 20 grudnia 2004 r. na zakup samochodu dostawczego,
 - umowa na Ag/W/6/2004 z dnia 1 września 2004 r. na obsługę biletersko-szatniarską,
 - umowa na Ag/W/5/2004 z dnia 30 sierpnia 2004 r. na prace porządkowe,

– umowa nr 1/2005 z dnia 3 lutego 2005 r. na usługi poligraficzne, bez złożenia pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tych postępowań, czym naruszyła art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

We wniosku stwierdzono, że Obwiniona nie była karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wniesiono o wymierzenie kary upomnienia.

Na rozprawę prowadzoną przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. Obwiniona stawiała się osobiście. Anna S. zgodziła się z zarzutami wymienionymi we wniosku o ukaranie. Podniosła, że wszystkie uchybienia zostały popełnione w sposób nieumyślny, natomiast Skarb miasta nie stracił nic na tych przetargach. Nadto wyjaśniła, że raport NIK wiele ją nauczył i że w przyszłości będzie unikać takich uchybień.

W wyniku odbytej rozprawy, w dniu 15 maja 2006 r., zapadło orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W., w którym uznano Annę S., pełniącą w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora naczelnego Teatru Dramatycznego miasta W., winną tego, że umyślnie naruszała dyscyplinę finansów publicznych poprzez:

- 1) udzielenie w dniu 20 grudnia 2004 r. zamówienia publicznego firmie O. Motors sp. z o.o. na zakup samochodu dostawczego Ford Transit o wartości 63.926,23 zł w trybie zapytania o cenę, mimo iż zachodziła przesłanka do unieważnienia postępowania, czym naruszyła art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych,
- 2) wykonywanie czynności w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych bez złożenia pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tych postępowań w okresie;
 - umowa nr Ag/U/8/04 z dnia 30 września 2004 r. na wykonanie klimatyzacji – 334.999,29 zł,
 - umowa z dnia 20 grudnia 2004 r. na zakup samochodu dostawczego – 63.926,23 zł,
 - umowa nr Ag/W/6/2004 z dnia 1 września 2004 r. na obsługę biletersko-szatniarską – 102.774,09 zł,
 - umowa nr Ag/W/5/2004 z dnia 30 sierpnia 2004 r. na prace porządkowe – 179.119,67 zł,
 - umowa nr 1/2005 z dnia 03 lutego 2005 r. na usługi poligraficzne – 52.249,00 zł,

czym naruszyła art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, co w chwili popełnienia czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych i co obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 i art. 17 ust. 4 ustawy, i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy wymierzyła Obwinionej łączną karę nagany.

Równocześnie, na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążono Obwinioną na rzecz Skarbu Państwa kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

W dniu 20 lipca 2006 r. za pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Ob Rachunkowej w W. skierowane zostało do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych odwołanie Obwinionej, w którym wniesiono o:

- 1) uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji,
- 2) uniewinnienie Obwinionej Anny S. od określonego w ust. 1 orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych,

ewentualnie – w razie nie uwzględnienia wniosku z punktu 2 – wniesiono o:

- 2.a) uznanie, że zarzucane Obwinionej orzeczeniem Komisji Orzekającej I instancji naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnione zostały nieumyślnie i o odstąpienie od wymierzenia kary,
- 3) obciążenie Skarbu Państwa kosztami postępowania w niniejszej sprawie.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, że Anna S. nie złożyła w żadnym z przetargów objętych niniejszą sprawą oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, powodujących wyłączenie z tych postępowań. Natomiast Obwiniona wyjaśniała, iż niezłożenie tego oświadczenia spowodowane było tym, iż wcześniej nie ciążył na niej taki wymóg, a o naruszeniu procedury dotyczącej zamówień publicznych dowiedziała się w czasie kontroli prowadzonej przez NIK w Teatrze w okresie od dnia 12.04.2005 r. do dnia 22.06.2005 r. Wymaga przy tym podkreślenia, że wszystkie przetargi przeprowadziła powołana przez Annę S. komisja przetargowa, w skład w której Obwiniona nie wchodziła. Mimo złożonych przez Obwinioną oświadczeń, iż naruszenie przez nią w powyższy sposób procedury przetargowej było niezawinione i mimo wyjaśnień, iż przyczyną nieznamośności obowiązku złożenia przez nią oświadczenia w trybie art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych była niedawna zmiana w tym zakresie przepisów ustawy – Komisja Orzekająca I instancji uznała Annę S. winną umyślnego naruszenia art. 17 ust. 4 ustawy. Tym samym orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji zasługuje na uchylenie w świetle przepisu art. 19 ust. 2, art. 22, art. 28, art. 33, art. 36 i art. 76 ust. 3 ustawy.

Niesporne są również ustalenia faktyczne Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dotyczące przebiegu udzielenia przez Teatr Dramatyczny firmie O. Motors Polska sp. z o.o. w grudniu 2004 r. zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę na zakup samochodu dostawczego Ford Transit. Również i w tym wypadku Komisja Orzekająca I instancji całkowicie pominęła oświadczenia Obwinionej, a także okoliczności sprawy przemawiające na jej korzyść, i uznała Annę S. winną umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, w związku z art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, przez udzielenie firmie O. Motors sp. z o.o. zamówienia publicznego na zakup samochodu, mimo iż zachodziła przesłanka do unieważnienia przetargu. Obwiniona oświadczyła, iż o obowiązku unieważnienia tego przetargu dowiedziała się w czasie kontroli przeprowadzonej w Teatrze przez NIK. Obwiniona podniosła także, iż w czasie przeprowadzania przetargu nieuprawnione było żądanie od uczestników przetargu złożenia oświadczenia o niepozostawaniu w stosunku zależności lub dominacji, a wo-

bec tego odrzucenie z tego powodu oferty firmy K. sp. z o.o. było nieważne, natomiast poza tym oferta ta spełniała wszystkie warunki i nie podlegała odrzuceniu z innych przyczyn. Podniesiono również, że wybrano ofertę korzystniejszą, ze znacznie niższą ceną, a tym samym cel przetargu został osiągnięty. Komisja Orzekająca I instancji nie wzięła również pod uwagę, że miasto W. nie miało zastrzeżeń do dokumentacji przetargowej i zaakceptowało zasadność uruchomienia środków finansowych na przedmiotowy cel. Tym samym orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie uwzględniło wielu istotnych aspektów sprawy naruszając art. 28, art. 33, art. 35, art. 36 ustawy.

Na koniec w odwołaniu podniesiono, że żadne z zarzuconych naruszeń dyscypliny finansów publicznych nie spowodowało uszczuplenia środków publicznych. Równocześnie zwrócono uwagę, że Komisja Orzekająca I instancji nie uwzględniła w sprawie żadnych okoliczności przemawiających na korzyść Obwinionej, w tym w szczególności faktu, że Anna S. w czasie piętnastoletniej pracy na stanowisku dyrektora naczelnego Teatru Dramatycznego miasta W. przeprowadziła 18 przetargów i nigdy, poza dwoma przypadkami objętymi niniejszym postępowaniem, nie postawiono jej zarzutu naruszenia prawa, w tym dyscypliny finansów publicznych, mimo że Teatr prowadzi bardzo szeroką działalność.

Konkludując, strona skarżąca podniosła, że uzasadniony jest wniosek niniejszego odwołania o uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, rozpatrzenie przez Główną Komisję Orzekającą sprawy z uwzględnieniem wszystkich jej aspektów w oparciu o wszystkie przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym także przepisów art. 28, art. 33, art. 36 ustawy i wydanie orzeczenia na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy.

W dniu 23 października 2006 r. przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych odbyła się rozprawa, na którą stawili się Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych – Paweł Lau-dański, obrońca Obwinionej – pełnomocnik Ewa Nawrocka-Masłowska. Obwiniona Anna S. nie stawiała się, prawidłowo powiadomiona o terminie rozprawy. Pełnomocnik Obwinionej podtrzymała wniesione odwołanie.

Po otwarciu postępowania dowodowego Zastępca Głównego Rzecznika stwierdził, iż zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w takiej postaci ostać się nie może.

Oskarżenie podniosło, iż nie było podstaw do wykluczenia jednego z oferentów w trybie zapytania o cenę na czakup samochodu, oferta była ważna, nie podlegała odrzuceniu, co w efekcie oznaczało, że przynajmniej dwie oferty były ważne i w związku z tym nie zaistniała przesłanka unieważnienia postępowania w rozumieniu art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Tym samym nie zostały wypełnione znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Co do drugiego czynu przypisanego Obwinionej, Oskarżenie podtrzymało zarzut dotyczący nie złożenia przez Obwinioną oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jako wypełniające znamiona czynu zabronionego określonego w art. 17 ust. 4 ustawy, a w dacie popełnienia czynu w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych. Równocześnie Zastępca Głównego Rzecznika pozostawił do uznania Głównej Komisji Orzekającej kwestie oceny, czy w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki do odstąpienia od dochodzenia odpowiedzialności w trybie art. 28 ust. 1 ustawy.

Na koniec Oskarżenie wskazało na nieuzasadnioną zmianę przez Komisję Orzekającą I instancji kwalifikacji czynu przypisanego Obwinionej z nieumyślnej na umyślną.

Obrońca Obwinionej poparła stanowisko zaprezentowane przez Oskarżenie.

Pełnomocnik stwierdziła, że wykluczenie jednego z oferentów oparto na przesłance niemającej umocowania w przepisach ustawy – Prawo zamówień publicznych, ponieważ żądano oświadczenia, które nie jest przewidziane przepisami tej ustawy. W związku z tym należy uznać, że zostały złożone dwie ważne oferty, co powodowało, że przetarg ogłoszony w tym trybie był ważny.

Zdaniem Obrońcy, Komisja Orzekająca I instancji błędnie zmieniała również kwalifikacje winy z nieumyślnej na umyślną. Obrońca podkreśliła również, że Obwiniona działała w interesie Teatru Dramatycznego miasta W., a w tym mając na uwadze w szczególności interes finansowy Teatru i Urzędu Miasta.

Co do drugiego zarzutu, Obrońca Obwinionej potwierdziła, iż istotnie nie został dopełniony przez Obwinioną wymóg przewidziany przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych, dotyczący złożenia oświadczenia. Oświadczenia zostały jednak złożone już po kontroli NIK-u, potwierdzając brak związku z uczestnikami postępowania. Tym samym, zarzucany czyn przybrał postać czysto formalną.

Na koniec Obrona podniosła brak uzasadnionych podstaw do zmiany kwalifikacji winy przypisanej Obwinionej z nieumyślnej na umyślną również w odniesieniu do tego zarzutu i podtrzymując swoje stanowisko zaprezentowane wcześniej w zakresie obydwu zarzutów Obrona wniosła o odstąpienie od wymierzenia kary Obwinionej, z uwzględnieniem przepisów art. 33, art. 36 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 1 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruśnię Dyscypliny Finansów Publicznych zważyła, co następuje.

W niniejszej sprawie w odniesieniu do obydwu czynów bezsporny jest stan faktyczny, natomiast wątpliwości budzi ocena prawna zaistniałych, w sposób niewątpliwy, zdarzeń.

I tak, w odniesieniu do pierwszego zarzutu, Obwiniona pełniąc funkcje dyrektora naczelnego Teatru Dramatycznego miasta W. w sposób niewątpliwy udzieliła w dniu 20 grudnia 2004 r. zamówienia publicznego firmie O. Motors sp. z o.o. na zakup samochodu dostawczego Ford Transit w trybie zapytania o cenę. Wcześniej wykluczono z tego postępowania drugiego z oferentów, to jest firmę K. sp. z o.o. z powodu nie złożenia przez ten podmiot oświadczenia o pozostawaniu w stosunku zależności lub K. sp. z o.o. z racji faktu, że firma została wykluczona w związku niewątpliwym brakiem złożenia przez ten podmiot oświadczenia o pozostawaniu w stosunku zależności lub dominacji. Wykluczenia tego dokonał sam Zamawiający, czyli Teatr Dramatyczny w W., a technicznie czynność ta została wykonana przez komisję przetargową Zamawiającego. W trakcie już późniejszych procedur strona obwiniona podniosła jednak, że żądanie złożenia takiego oświadczenia w tym postępowaniu nie było wymagane, zatem wykluczenie i w konsekwencji odrzucenie oferty było nieważne z mocy prawa. Z tą oceną prawną samego wykluczenia i skutków ewentualnej jego wadliwości nie zgadza się Główna Komisja Orzekająca, chociaż zgadza się, że działanie Zamawiającego było prawnie wadliwe. Fakt, że dana czynność jest niezgodna z prawem, nie oznacza jeszcze automatycznie, że nie jest ona ważna i że ocena w tym zakresie należy do swobodnej opinii Zamawiającego. Nieważność – jako skutek działania sprzecznego

z ustawą (to jest bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa) powinien, bowiem nie tylko wynikać z ustawy, ale również chronić prawnie inne strony stosunku prawnego, a więc podmioty, których ta czynność dotyczyła. Takiego wyraźnego uregulowania odnoszącego się do analizowanego przypadku w ustawie – Prawo zamówień publicznych nie ma, chociaż sama ustawa posługuje się pojęciem nieważności i na pewno koresponduje w tym zakresie z Kodeksem cywilnym. Najbliższe w tym zakresie uregulowania zawiera rozdział II działu VI ustawy – Prawo zamówień publicznych, który reguluje kwestie protestu. Art. 183 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych stanowi, że w przypadku uwzględnienia protestu zamawiający powtarza oprotestowaną czynność. Można z tego wysnuć wniosek, że oprotestowana czynność jest zatem nieważna w razie uwzględnienia protestu, problem polega jednak na tym, że w tej sprawie nikt nie złożył protestu. Nie powiadomiono też adresatów nieważnej czynności prawnej o fakcie jej bezprawności i nie wywoływania odpowiednich skutków prawnych. W ocenie GKO, Zamawiający zachował się dokładnie tak, jakby uznawał czynność wykluczenia za ważną i prawnie skuteczną, a jeśli tak, to znaczy, że czynność wykluczenia jest ważna i wyżej wymienione postępowanie należało unieważnić w trybie przepisu art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, a co za tym idzie działanie sprawcy wypełnia znamiona art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, gdyż w świetle tych okoliczności nie należało podpisywać wyżej wymienionej umowy. Podkreśla się, że akceptacja powyższego wydatku przez władze miasta W. nie ma znaczenia dla oceny czynu popełnionego przez Obwinioną w zakresie jego znamion obiektywnych.

Podobnie, w odniesieniu do drugiego zarzutu, niewątpliwie jest, że Obwiniona Anna S. nie złożyła oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowań, co przyznaje sama strona obwiniona. GKO prezentuje jednak inną ocenę prawną powyższych zaniechań. Składanie oświadczeń nie jest tylko czynnością formalną, ale ma być wynikiem wnikliwej analizy podmiotów występujących w postępowaniach w sprawach zamówień publicznych i ma to istotny wpływ na realizację materialnej zasady bezstronności, a zmiana ewentualnych przepisów tym bardziej winna być zauważona przez kierownika Zamawiającego, który w świetle, również dawnej ustawy o zamówieniach publicznych, ponosił pełną odpowiedzialność za całość prowadzonych postępowań w sprawach zamówień publicznych. Późniejsze złożenie stosownych oświadczeń, które potwierdziły brak okoliczności powodujących wyłączenie wskazuje, że stopień szkodliwości czynów popełnionych w tych konkretnych okolicznościach nie jest znaczny. Jednak częstotliwość tych przypadków przesądza, że nie mamy podstaw do zastosowania art. 28 ust. 1 ustawy.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia konkretnych przepisów ustawy przez Komisję Orzekającą I instancji, GKO stwierdza, że:

- a) orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie naruszyło art. 19 ust 2, art. 76 oraz art. 78 ustawy, gdyż odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poniosła osoba, której można przypisać winę w chwili naruszenia; dające się rozstrzygać wątpliwości rozstrzygano na korzyść Obwinionej oraz istniały podstawy do wszczęcia postępowania oraz uznania Obwinionej winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Materiał dowodowy potwierdza, bowiem że to Anna S. dopuściła się naruszeń dyscypliny finansów publicznych, a w tych konkretnych okolicznościach badanej sprawy, miała ona również możliwość alternatywnego zachowania.

- b) orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji naruszyło art. 22 i art. 33 ustawy, gdyż błędnie Komisja Orzekająca I Instancji przypisała Obwinionej umyślność w działaniu lub zaniechaniach sprawcy. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy wskazuje na nieumyślne popełnienie zarzucanych czynów, a potwierdzają to wiarygodne wyjaśnienia Anny S., która nie miała, co prawda świadomości popełnianych czynów, ale przy zachowaniu ostrożności wymaganej w tych konkretnych okolicznościach od kierownika Zamawiającego, mogła przewidzieć ich popełnienie. Powyższa okoliczność stanowiła podstawę do uchylenia orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji i wydania przez Główną Komisję Orzekającą nowego orzeczenia. W orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji pominięto także kwestie określone w art. 33 ustawy, który mają istotny wpływ na ewentualny wymiar kary.
- c) orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie naruszyło art. 28 i art. 36 ustawy, gdyż przy tej liczbie przypadków naruszenia ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ich charakteru prawnego GKO stwierdza, że zarzucane czyny nie są szkodliwe dla ładu finansów publicznych w stopniu znikomym i nie ma podstaw prawnych do odstąpienia od wymierzenia kary.

Równocześnie skład orzekający GKO stwierdza, że przy wymierzaniu Obwinionej łącznej kary upomnienia wzięto pod uwagę charakter pracy dyrektora naczelnego Teatru Narodowego miasta W., a w szczególności jego szeroko zakrojoną działalność merytoryczną. Uznano za słuszny podniesiony w odwołaniu argument, że zachowanie Obwinionej, szczególnie po ujawnieniu zarzucanych czynów, świadczy o jej odpowiedzialnej postawie. Wymierzona kara jest, zatem w pełni wystarczająca, tym bardziej, że popełnione czyny nie wywołały wymiernej szkody materialnej. Podkreśla się przy tym, że w świetle zapisów art. 31 ustawy kara upomnienia jest najłagodniejsza, a w tych konkretnych okolicznościach odpowiada ona zapisom art. 35 ustawy. Jednocześnie w świetle wyżej przytoczonych okoliczności oraz obowiązującego art. 167 ust. 1 ustawy nie ma podstaw prawnych do obciążenia Skarbu Państwa kosztami niniejszego postępowania.

Na koniec trzeba podkreślić, że stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy dla potrzeb niniejszego orzeczenia przyjęto przepisy obowiązujące w chwili jego wydania, gdyż poprzednio obowiązujące rozwiązania prawne od momentu popełnienia czynów nie były względniejsze dla sprawcy. Równocześnie od daty wydania orzeczenia I instancji do chwili obecnej nie uległy zmianie przepisy prawa materialnego, na których oparto odpowiedzialność Obwinionej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

14.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 23 października 2006 r. DF/GKO-4900-71/89/06/2191

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywożyński
Protokolant:		Anna Lipińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 23 października 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – pana **Pawła Laudańskiego** – odwołanie wniesione przez Pana **Karola S.** – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcji dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących Nr 7 w P., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 5 czerwca 2006 r., sygn. akt: 0965-DB/41/06, 0965-DB/56/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana **Karola S.** (cytat z sentencji orzeczenia):

I. 1. „**winnym nieumyślnego** popełnienia czynu polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28S sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31.05.2005 r.:

dla rozdziału 80120 – „Licea” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następującym zakresie:

- § 4170 „wynagrodzenia bezosobowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 5.762,60 zł, a w sprawozdaniu kwota 5.747,40 zł, tj. o 15,20 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 25.641,22 zł, a w sprawozdaniu kwota 35.105,08 zł, tj. o 9.463,86 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4270 „zakup usług remontowych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 3.880,60 zł, a w sprawozdaniu kwota 9.150,60 zł, tj. o 5.270 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4440 „odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 80.000,00 zł, a w sprawozdaniu kwota 0,00 zł, tj. o 80.000,00 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 6060 „zakupy inwestycyjne” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 9.463,86 zł, a w sprawozdaniu kwota 0,00 zł (w planie finansowym nie były zaplanowane wydatki w § 6060)

a w związku z prowadzeniem ewidencji księgowej wydatków z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej bez podziału na rozdziały, dla rozdziału 80120 – „Licea” i rozdziału 80146 – „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następującym zakresie:

- § 4010 „wynagrodzenia osobowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 1.164.709,09 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120 i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 1.164.691,67 zł, tj. o 17,35 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4300 „zakup usług pozostałych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 48.176,43 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120 i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 47.383,93 zł, tj. o 792,50 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej

oraz na wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do 30.06.2005 danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następujących paragrafach:

- § 4170 „wynagrodzenia bezosobowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 27.574,24 zł, a w sprawozdaniu kwota 44.434,55 zł, tj. o 16.860,31 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 25.641,22 zł, a w sprawozdaniu kwota 35.105,08 zł, tj. o 9.463,86 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4260 „zakup energii” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 58.378,93 zł, a w sprawozdaniu kwota 71.814,00 zł, tj. o 13.435,07 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4270 „zakup usług remontowych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 9.396,86 zł, a w sprawozdaniu kwota 40.015,33 zł, tj. o 30.618,47 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4350 „opłaty za usługi internetowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 260,78 zł, a w sprawozdaniu kwota 869,43 zł, tj. o 608,65 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4410 „podróże służbowe krajowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 2.115,05 zł, a w sprawozdaniu kwota 1.183,67 zł, tj. o 931,38 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 3020 „wydatki nie zaliczane do wynagrodzeń” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 196,87 zł, a w sprawozdaniu kwota 2.467,80 zł, tj. o 2.270,93 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 6060 „zakupy inwestycyjne” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 9.463,86 zł, a w sprawozdaniu kwota 0,00 zł (w planie finansowym nie były zaplanowane wydatki w § 6060)

a w związku z prowadzeniem ewidencji księgowej wydatków z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej bez podziału na rozdziały, dla rozdziału 80120 – „Licea” i rozdziału 80146 – „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następującym zakresie:

- § 4010 „wynagrodzenia osobowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 1.445.450,33 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120 i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 1.417.797,22 zł, tj. o 27.653,11 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4110 „Składki na ubezpieczenia społeczne” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 307.977,67 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120

i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 280.020,42 zł, tj. o 27.957,25 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej,
– § 4300 – Zakup usług pozostałych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 50.911,79 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120 i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 54.230,73 zł, tj. o 3.318,94 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,
co stanowiło naruszenie § 10 ust.2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) a w czasie popełnienia z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 1 S, poz. 148 ze zm.)”.

I. 2. „(...) winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na dokonaniu w dniu 21.04.2005r. zakupu drukarki laserowej i wydatkowanie na ten cel kwoty 5.982,00 zł ujętej w § 6060, podczas gdy w paragrafie tym w czasie dokonania wydatku zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 6060 nie były zaplanowane w planie finansowym placówki na 2005

co stanowiło naruszenie przepisów art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (od 01.01.2006 art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 ustawy)

tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) a w czasie popełnienia z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)”.

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

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

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

orzeka:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej Pana Karola S.;
- 2) przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Pouczenie:

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

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

Prezydent Miasta P. pismem z 24 stycznia 2006 r. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ujawnionym w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 7 w P. naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Składający zawiadomienie wskazał, że naruszenie polegało na wykazaniu przez ww. placówkę oświatową, w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S „z wykonania planu wydatków budżetowych” za okres od początku roku do 31.05.2005 r. oraz za okres od początku roku do 30.06.2005 r. danych niezgodnych z zapisami dokonanymi w ewidencji księgowej. Zdaniem Zawiadamiającego osobami odpowiedzialnymi za wymienione naruszenie dyscypliny finansów publicznych są:

- Pan Karol S. – dyrektor Zespołu Szkół Ogólnokształcących Nr 7 w P. – za wykazanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S – „z wykonania planu wydatków budżetowych” sporządzonych za okres od początku roku do 31.05.2005 r. i za okres od początku roku do 30.06.2005 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.
- Pani Katarzyna J.-S., zatrudniona w ww. jednostce na stanowisku głównej księgowej w okresie od 01.04.2005 r. do 30.06.2005 r., która podpisała sprawozdania Rb-28S – „z wykonania planu wydatków budżetowych” sporządzone za okres od początku roku do 31.05.2005 r.
- Pani Jolanta K., zatrudniona w ww. jednostce na stanowisku głównej księgowej od 01.07.2005 r. do 31.01.2006 r., która podpisała sprawozdania Rb-28S – „z wykonania planu wydatków budżetowych” sporządzone za okres od początku roku do 30.06.2005 r.

Na podstawie powyższego zawiadomienia, Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w dniu 20 lutego 2006 r. wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Pana Karola S., w trakcie którego ustalili, że w miesiącach maju i czerwcu 2005 r., ewidencja księgowa wydatków budżetowych prowadzona była z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej, bez podziału na rozdział 80120 – „Licea” i na rozdział 80146 – „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli”. W związku z tym, w ewidencji księgowej wydatki sklasyfikowane w § 4010, § 4110, § 4120 i § 4300, występujące w ww. rozdziałach ewidencjonowane były łącznie. Z dokumentów wynikało, że sprawozdanie Rb-28S za okres od początku roku do 31.05.2005 r. podpisali główna księgowa Katarzyna J.-S. i dyrektor Zespołu Szkół Karol S., a za okres od początku roku do 30.06.2005 r. – Jolanta K. – główna księgowa pełniąca obowiązki od 01.07.2005 r. oraz dyrektor – Karol S.

W związku z powyższym, rzeczonym wnioskiem objęte zostały ww. osoby.

Następnie, w dniu 26 kwietnia 2006 r., Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wszczął kolejne postępowanie wyjaśniające wobec Pana Karola S. o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dokonaniu w dniu 19.04.2005 r. zakupu środka inwestycyjnego o wartości 5.982 zł (drukarki laserowej), podczas gdy w dacie dokonania wydatku zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 6060 nie były zaplanowane w planie finansowym placówki na 2005 rok. Prowadząc postępowanie, Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zapoznał się z wy-

jaśnieniami Karola S. z dnia 10.02., 09.03. i 30.03.2005 r., w których Pan S. podjął próbę wykazania, że ujawnione w trakcie postępowania wyjaśniającego, a wcześniej w trakcie kontroli, nieprawidłowości nie stanowią naruszenia przepisów w sprawozdawczości budżetowej. Dyrektor Zespołu Szkół Ogólnokształcących w P. podniósł, że niezgodność danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-28S z ewidencją księgową, wynika z błędu, który powstał w trakcie przeliczania zapisów z planu kont na paragrafy, przy czym całkowitą odpowiedzialnością za powyższe obciążył Katarzynę J.-S., pełniącą od kwietnia 2005 r. rozdz. obowiązki głównej księgowej. Zdaniem składającego wyjaśnienie, nieprawidłowości w sprawozdaniach nie miały skutków finansowych dla Szkoły, zostały niezwłocznie naprawione, przez co miały znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych.

Odnosnie zakupu drukarki, Karol S. wyjaśnił, że nieprawidłowości, które przy tym miały miejsce, spowodowane były problemami kadrowymi, jakie zaistniały na stanowisku głównej księgowej. Podał również, że działania w tym przedmiocie nie miały na celu naruszenia przepisów dotyczących wydatkowania środków publicznych, a zakup drukarki był konieczny ze względu na potrzeby Szkoły i dokonany został z zachowaniem zasad: celowości, oszczędności i gospodarności.

Poglądów tych nie podzielił Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który w dniach 26 kwietnia 2006 i 24 maja 2006 r. skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P., wnioski o ukaranie Karola S.:

- w pierwszym z nich – karą nagany, za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w dacie popełnienia naruszenia w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, a w myśl obecnie obowiązującej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – polegające na wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28S sporządzonym za okres od początku roku do 31.05.2005 r. oraz za okres od początku roku do 30.06.2005 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej; powyższe stanowiło naruszenie § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
- w drugim – karą upomnienia, za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w dacie popełnienia naruszenia w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, a w myśl obecnie obowiązującej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 pkt 1 – polegające na dokonaniu w dniu 21.04.2005 r. zakupu inwestycyjnego o wartości 5.982 zł (drukarki laserowej), podczas gdy w dacie dokonania wydatku zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 6060 nie były zaplanowane w planie finansowym placówki na 2005 rok; powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych).

Uzasadniając oba wnioski, Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych podał, że fakt popełnienia czynów objętych wnioskami został w całości potwierdzony w trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego – faktu tego nie negował również Obwiniony. Potwierdzony został zarówno czas, sposób powstania, jak i zakres wykazanych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Sprawozdania Rb-28S za wskazane we

wniosku okresy, sporządzone zostały przez główne księgowo: Katarzynę J.-S. i Jolan-
tę K., a podpisane przez dyrektora Szkoły – Karola S.

Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych podniósł okoliczność, że zgod-
nie z przepisami art. 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca
2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, kierownicy jednostek są obowiązani
sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i
formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne
z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a stosownie do treści art. 4 ust. 2 i 3
ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpo-
wiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy
jednostek sektora finansów publicznych i pracownicy, którym powierzono obowiązki
w zakresie gospodarki finansowej, a zatem Obwiniony jako osoba spełniająca prze-
słanki określone w ww. przepisie jest odpowiedzialny za naruszenie dyscypliny finan-
sów w zakresie objętym wnioskiem z dnia 26 kwietnia 2006 r.

W ocenie Z-cy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, ujawnionemu naru-
szeniu nie można również przypisać nikomego stopnia szkodliwości dla finansów
publicznych. Z-ca Rzecznika wskazał, powołując się na orzeczenie GKO z 13 stycz-
nia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002, w którym uzasadniając konieczność
penalizacji zachowania, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym
danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, Główna Komisja
Orzekająca podkreśliła, że „sprawozdania te dokumentują z jednej strony działalność
finansową jednostki, a z drugiej są ważnym elementem planowania jej działań w
przyszłości. Z tych powodów ustawodawca przywiązuje do poprawnego sporządzania
sprawozdań budżetowych istotną wagę”.

Wyjaśnienia Obwinionego dotyczące zakupu drukarki, według Z-cy Rzecznika,
nie mają wpływu na okoliczność, że działanie to stanowiło naruszenie przepisów
ustawy o finansach publicznych, a mianowicie art. 28 ust. 1 ustawy (obecnie art. 35
ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), zgodnie z którymi
wydatki publiczne mogą być ponoszone wyłącznie na cele i w wysokości ustalonych
w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub w
planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Na szczególne podkreślenie, w ocenie Z-cy Rzecznika, zasługuje fakt, że stosownie
do treści art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finan-
sów publicznych, odpowiedzialności w zakresie gospodarki finansowej podlegają
kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, a zatem Obwiniony jako osoba
spełniająca przesłanki określone w ww. przepisie jest odpowiedzialny za naruszenie
dyscypliny finansów publicznych, w zakresie objętym wnioskiem o ukaranie z dnia
24 maja 2006 r.

W świetle powyższych argumentów, Z-ca Rzecznika stwierdził, że zebrany w spra-
wie materiał dowodowy w pełni uzasadnia przypisanie Obwinionemu S. dokonanie,
z winy nieumyślnej, kilkoma czynami, naruszenia dyscypliny finansów publicznych.
Uzasadnieniem zaś wnioskowanej kary dla Karola S. jest rozmiar stwierdzonych nie-
prawidłowości oraz towarzyszące im okoliczności i przyczyny.

Na rozprawie, w dniu 5 czerwca 2006 r., z udziałem obwinionych, Regionalna
Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy
Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P., wysłuchała ich wyjaśnień. Przyjęła również,

w poczet materiału dowodowego, pisemne wyjaśnienia złożone przez Karola S. do akt sprawy.

Regionalna Komisja Orzekająca w P. wydała orzeczenie, którym przypisała Obwinionemu Karolowi S. czyny, polegające na:

1) wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28S sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31.05.2005 r.: dla rozdziału 80120 – „Licea” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następującym zakresie:

- § 4170 „wynagrodzenia bezosobowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 5.762,60 zł, a w sprawozdaniu kwota 5.747,40 zł, tj. o 15,20 zł mniej niż w ewidencji księgowej,
- § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 25.641,22 zł a w sprawozdaniu kwota 35.105,08 zł tj. o 9.463,86 zł więcej niż w ewidencji księgowej,
- § 4270 „zakup usług remontowych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 3.880,60 zł a w sprawozdaniu kwota 9.150,60 z tj. o 5.270 zł więcej niż w ewidencji księgowej,
- § 4440 „odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 80.000,00 zł, a w sprawozdaniu kwota 0,00 zł, tj. o 80.000,00 zł mniej niż w ewidencji księgowej,
- § 6060 „zakupy inwestycyjne” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 9.463,86 zł, a w sprawozdaniu kwota 0,00 zł, bowiem w planie finansowym nie były zaplanowane wydatki w tym paragrafie,

a w związku z prowadzeniem ewidencji księgowej wydatków z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej bez podziału na rozdziały, dla rozdziału 80120 – „Licea” i rozdziału 80146 – „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następującym zakresie:

- § 4010 „wynagrodzenia osobowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 1.164,709,09 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120 i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 1.164.691,67 zł o 17,35 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4300 „zakup usług pozostałych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 48.176,43 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120 i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 47.383,93 zł tj. o 792,50 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej .

2) wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do 30.06.2005 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następujących paragrafach:

- § 4170 „wynagrodzenia bezosobowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 27.574,24 zł, a w sprawozdaniu kwota 44.434,55 zł, tj. o 16.860,31 zł więcej niż w ewidencji księgowej,
- § 4210 „zakup materiałów i wyposażenia” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 25.641,22 zł, a w sprawozdaniu kwota 35.105,08 zł, tj. o 9.463,86 zł więcej niż w ewidencji księgowej,
- § 4260 „zakup energii” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 58.378,93 zł, a w sprawozdaniu kwota 71.814,00 zł, tj. o 13.435,07 zł więcej niż w ewidencji księgowej,

- § 4270 „zakup usług remontowych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 9.396,86 zł, a w sprawozdaniu kwota 40.015,33 zł, tj. o 30.618,47 zł więcej niż w ewidencji księgowej,
- § 4350 „opłaty za usługi internetowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 260,78 zł, a w sprawozdaniu kwota 869,43 zł, tj. o 608,65 zł więcej niż w ewidencji księgowej,
- § 4410 „podróże służbowe krajowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 2.115,05 zł, a w sprawozdaniu kwota 1.183,67 zł, tj. o 931,38 zł mniej niż w ewidencji księgowej,
- § 3020 „wydatki nie zaliczane do wynagrodzeń” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 196,87 zł, a w sprawozdaniu kwota 2.467,80 zł, tj. o 2.270,93 zł więcej niż w ewidencji księgowej,
- § 6060 „zakupy inwestycyjne” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 9.463,86 zł, a w sprawozdaniu kwota 0,00 zł ponieważ w planie finansowym nie były zaplanowane wydatki w tym paragrafie,

a w związku z prowadzeniem ewidencji księgowej wydatków z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej bez podziału na rozdziały, dla rozdziału 80120 – „Licea” i rozdziału 80146 – „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następującym zakresie:

- § 4010 „wynagrodzenia osobowe” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 1.445.450,33 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120 i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 1.417.797,22 zł, tj. o 27.653,11 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4110 „składki na ubezpieczenia społeczne” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 307.977,67 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120 i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 280.020,42 zł, tj. o 27.957,25 zł mniej niż wynika to z ewidencji księgowej,
- § 4300 – „zakup usług pozostałych” – w ewidencji księgowej wykazana jest kwota 50.911,79 zł, a według sprawozdań sporządzonych dla rozdz. 80120 i dla rozdz. 80146 suma wydatków w tym paragrafie wynosi 54.230,73 zł, tj. o 3.318,94 zł więcej niż wynika to z ewidencji księgowej,

co stanowiło naruszenie § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, i tym samym wyczerpało przesłanki z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie popełnienia – z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

3. dokonaniu w dniu 21.04.2005 r. zakupu drukarki laserowej i wydatkowanie na ten cel kwoty 5.982,00 zł ujętej w § 6060 „zakupy inwestycyjne”, mimo iż w paragrafie tym w czasie dokonania wydatku nie były zaplanowane żadne zakupy w planie finansowym placówki na 2005 r., co stanowiło naruszenie przepisów art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (od 1 stycznia 2006 r. – art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 ustawy o finansach publicznych), przez co wyczerpane zostały przesłanki art. 11 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 ze zm.), a w czasie popełnienia z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia

26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

Za wymienione naruszenia Komisja Orzekająca I instancji uznała Karola S. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzyła łączną karę upomnienia. Równocześnie obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w sprawie na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

Uzasadniając orzeczenie, Regionalna Komisja Orzekająca w P. uznała, że zarzuty postawione przez Z-cę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych znalazły potwierdzenie w materiale dowodowym sprawy oraz poparte zostały wyjaśnieniami Obwinionego.

Ustalone okoliczności popełnienia czynów wskazują, że istotnie w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31.05.2005 r. oraz w sprawozdaniu za I półrocze 2005 r., wykazano dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Komisja Orzekająca I instancji ustaliła również, że na podstawie faktury Vat nr 164/04/2005 z dnia 19.04.2005 r. dokonano zakupu drukarki laserowej na kwotę 5.982 zł w sytuacji, gdy w § 6060 nie zabezpieczono na jej zakup środków w 2005 r. Komisja Orzekająca I instancji podzieliła ocenę wyrażoną przez Z-cę Rzecznika we wnioskach o ukaranie, że Obwiniony działał nieumyślnie, nie mając zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, Obwiniony Karol S. powinien być – z racji zajmowanego stanowiska – liczyć się z naruszeniem przepisów dotyczących sporządzania sprawozdań. Powinien, przed podpisaniem sprawozdania upewnić się, że wykazywane w sprawozdaniach dane wynikają z ewidencji księgowej oraz, czy dokonywane wydatki mieszczą się w planie finansowym Szkoły.

Wymierzając łączną karę upomnienia Karolowi S., Komisja Orzekająca I instancji wzięła pod uwagę, z jednej strony, dotychczasową niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a z drugiej strony, zaniechanie podjęcia czynności pozwalających na podjęcie, zgodnych z prawem, decyzji o wydatkowaniu środków publicznych oraz przedstawianie w sprawozdaniach realnej i prawdziwej sytuacji jednostki. Komisja Orzekająca I instancji uznała, że kara upomnienia, która jest najniższą z katalogu kar, jest adekwatna do czynów popełnionych przez Obwinionego i że spowoduje oddziaływanie zapobiegawcze i dyscyplinujące wobec niego.

Od powyższego orzeczenia odwołał się Karol S. i zakwestionował je w całości.

Przede wszystkim, w swoim odwołaniu, Skarżący zarzuca orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej w P. błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą), co poskutkowało przyjęciem, że ponosi on odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sytuacji, gdy stopień szkodliwości popełnionych czynów dla finansów publicznych był znikomy. Zdaniem Skarżącego, skoro zachodziła okoliczność, określona w art. 28 ust. 1 ustawy, Komisja Orzekająca I instancji winna była uwzględnić art. 78 ust. 1 i 3 ustawy, i wydać orzeczenie o uniewinnieniu – czego nie uczyniła. Karol S. podnosi również zarzut, że przy wymierzaniu kary, Komisja Orzekająca I instancji nie uwzględniła okoliczności łagodzących i nie odstąpiła od wymierzenia kary, którą to możliwość przewidują przepisy art. 36 ust. 1 i 2 ustawy. Ponadto skarżący wskazuje na błędną wykładnię i niezastosowanie przepisu art. 104 ust. 1 ustawy, polegające na niezastosowanie w prowadzonym postępowaniu,

umorzenia postępowania w sytuacji przekroczenia przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych 30-dniowego terminu na złożenie wniosku o ukaranie.

Przedstawiając powyższe uchybienia, Skarżący podniósł, że ich popełnienie przez Regionalną Komisję Orzekającą w P. prowadzi do wniosku, iż działaniem swoim Komisja naruszyła art. 36 ust. 1, jak i art. 137 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na kanwie powyższych wywodów skarżący Karol S. wniósł o:

- 1) zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez uniewinnienie Obwinionego, ewentualnie
- 2) uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w P.

Rozpoznając sprawę w postępowaniu odwoławczym na rozprawie w dniu 23 października 2006 r., Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych zważyła i ustaliła, co następuje.

Argumenty podniesione przez odwołującego się Karola S. są częściowo zasadne, zwłaszcza te, które dotyczą treści uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia. Art. 137 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa rygory prawne, jakim powinno podlegać uzasadnienie orzeczenia. W literaturze prezentowany jest pogląd, że prawidłowe uzasadnienie składa się z trzech zasadniczych części zawierających uzasadnienie strony faktycznej, prawnej oraz kary.

Uzasadnienie orzeczenia powinno zawierać przede wszystkim:

- 1) wskazanie faktów i okoliczności, które uwzględniono wydając rozstrzygnięcie oraz wskazanie faktów, które uznano za udowodnione lub nie udowodnione, dowodów na których się oparto oraz wyjaśnienie, dlaczego nie uznano dowodów przeciwnych;
- 2) wyjaśnienie podstawy prawnej orzeczenia,
- 3) przytoczenie okoliczności, które skład orzekający miał na względzie wymierzając karę lub odstępując od jej wymierzenia oraz rozstrzygnięcie o innych kwestiach, np. ustosunkowanie się do wniosków obwinionego.

Uzasadnienie orzeczenia wydanego w dniu 5 czerwca 2006 r. w niniejszej sprawie przez Regionalną Komisję Orzekającą w P. jest bardzo lakoniczne, zwłaszcza w części dotyczącej uzasadnienia wymierzonej kary.

Główna Komisja Orzekająca, niejednokrotnie w swoich orzeczeniach, dawała wyraz pogładowi, że niezwykle istotna jest konieczność zamieszczenia w uzasadnieniu orzeczenia wypowiedzenia się składu orzekającego co do okoliczności, które miały wpływ na rodzaj wymierzonej kary oraz na temat okoliczności, które nie pozwalają od wymierzenia kary odstąpić. W przedmiotowej sprawie Obwiniony Karol S. kilkakrotnie – ostatni raz w piśmie z dnia 5 czerwca 2006 r. – włączonym do akt sprawy wskazywał, że w okresie sporządzania sprawozdań Rb-28S w I półroczu 2005 r. przyszło mu działać w trudnych okolicznościach, a mianowicie w sytuacji nagłego odejścia na długoterminowe zwolnienie lekarskie głównej księgowej, w związku z czym nie było możliwości przekazania pełnego zakresu zadań osobie wyznaczonej przez Obwinionego do pełnienia tej funkcji. Wysoce zatem prawdopodobne wydaje się stwierdzenie, że brak doświadczenia Pani Katarzyny J.-S., zatrudnionej tymczasowo na stanowisku głównej księgowej, był jedną z przyczyn podania w sprawozdaniach Rb-28S danych niezgodnych z ewidencją księgową.

Regionalna Komisja Orzekająca w P. nie odniosła się również do okoliczności, że środki na zakup drukarki, zostały po zatrudnieniu głównej księgowej Szkoły, od 1 lipca 2005 r., wprowadzone w odpowiednim paragrafie.

Obwiniony wskazał ponadto, na swój wieloletni dorobek zawodowy, uznany nagrodą Prezydenta Miasta P.

Główna Komisja Orzekająca podkreśla, że stosownie do treści art. 137 ust. 2 ustawy, w przypadku wydania orzeczenia o ukaraniu, komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zobowiązana do zamieszczenia w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia, pełnego wyjaśnienia odnośnie wymierzonej kary. Samo stwierdzenie, że Komisja wzięła pod uwagę „pobudki, okoliczności i sposób działania sprawcy” nie jest wystarczające. Należy wskazać, o jakie konkretne w danym przypadku okoliczności chodzi. W niniejszej sprawie, w ocenie GKO, Regionalna Komisja Orzekająca w P., nie podała okoliczności, które przemawiały za wymierzeniem Obwinionemu kary upomnienia. Komisja nie wypowiedziała się również na temat okoliczności wskazanych przez Obwinionego. Nie odniosła się też do wniosku Obwinionego o odstąpienie od wymierzenia kary.

Zdaniem GKO, takie braki w uzasadnieniu orzeczenia, powodują jego wadliwość i stanowią naruszenie przepisów art. 13 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powyższa wada stanowi samoistną przesłankę uznania nieprawidłowości przedmiotowego orzeczenia, mogącą świadczyć o niedokładnym przeprowadzeniu postępowania dowodowego w sprawie i praktycznie uniemożliwia Główną Komisję Orzekającą pełną kontrolę zaskarżonego orzeczenia.

Prezentując takie stanowisko, Główna Komisja Orzekająca nie mogła przychylić się do wniosku Z-cy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia w mocy.

Powyższa wada, wobec okoliczności podniesionych w odwołaniu, mogła mieć istotny wpływ na treść orzeczenia wydanego przez Regionalną Komisję Orzekającą w P. w dniu 5 czerwca 2006 r., co w pełni uzasadnia konieczność przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez tę Komisję, celem dokonania pogłębionej analizy materiału dowodowego zebranego w niniejszej sprawie. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę Komisji Orzekającej I instancji na konieczność wyeliminowania wskazanych uchybień w ponownym postępowaniu.

Mając na względzie okoliczność, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie zostało zaskarżone na niekorzyść Obwinionego, przy ponownym rozpoznaniu sprawy Komisja Orzekająca I instancji jest związana przepisami art. 150-152 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

15.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 26 października 2006 r. DF/GKO-4900-75/93/06/2254

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Maria Karlikowska (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
	<i>Członek GKO:</i>	Zygmunt Chodnicki
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 26 października 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Roberta Wydry** – odwołanie wniesione przez Pana **Edwarda B.** – wójta Gminy P., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt: RIO.XII.3157-07/2006.

Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego **Edwarda B.**: **winnym umyślnego** naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 14 pkt 1-3 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że (cyt. z sentencji orzeczenia): „naruszając art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.) oraz § 5 ust. 1, w zw. z § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze (Dz.U. Nr 165, poz. 1197 z późn. zm.), opłacił w dniu 17 listopada 2005 r., z przekroczeniem terminu, który upłynął dnia 5 sierpnia 2005 r. należne za lipiec 2005 r. składki na ubezpieczenie społeczne w kwocie 18.434,81 zł, ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 3.519, 51 zł, fundusz pracy w kwocie 1.255,36 zł, w łącznej kwocie 23.209,68 zł, co skutkowało powstaniem obowiązku zapłaty odsetek za miesiąc lipiec 2005 r. w wysokości 802,17 zł, zapłaconych w dniu 17 listopada 2005 r., czym naruszył zasady określone w art. 92 pkt 1, w zw. z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. z 2003 r. Dz. U. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), a w obecnym stanie prawnym art. 138 pkt 2, w zw. z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)”, oraz

winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 14 pkt 1-3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że (cyt. z sentencji orzeczenia), „naruszając art. 47 ust. 1 cyt. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz § 5 ust. 1, w zw. z § 3 ust. 1 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczeń cho-

robotowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze, opłacił w dniach 9 grudnia 2005 r. i 12 grudnia 2005 r., z przekroczeniem terminu, który upłynął 5 września 2005 r., należne za miesiąc sierpień 2005 r. składki na ubezpieczenie społeczne w kwocie 15.518,44 zł, ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 3.611,05 zł, fundusz pracy w kwocie 1.235,37 zł – w łącznej kwocie 20.364,86 zł oraz opłacił w dniach 21 grudnia 2005 r. i 3 stycznia 2006 r., z przekroczeniem terminu, który upłynął dnia 5 października 2005 r., należne za miesiąc wrzesień 2005 r. składki na ubezpieczenie społeczne w kwocie 15.709,25 zł, ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 3.688,39 zł, fundusz pracy w kwocie 1.255,00 zł – w łącznej kwocie 20.652,64 zł, czym naruszył zasady określone w art. 92 pkt 1, w zw. z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. z 2003 r. Dz. U. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), a w obecnym stanie prawnym art. 138 pkt 2, w zw. z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)”.

Za przypisane czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Edwardowi B. 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 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,
- art. 24 ust. 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 W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., pismem z dnia 21 kwietnia 2006 r., wniósł o ukaranie karą nagany Pana Edwarda B. – wójta Gminy P. – za umyślne naruszenie w 2005 r. dyscypliny finansów publicznych poprzez opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy należnych za miesiące: lipiec, sierpień i wrzesień 2005 r. z przekroczeniem terminu zapłaty oraz poprzez niewykonanie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem była zapłata odsetek, tj. za popełnie-

nie czynów określonych w art. 14 pkt 1-3 i w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – zwanej dalej u.o. d.f.p.

Obwiniony opłacił składki na ubezpieczenia społeczne (18434,81 zł), ubezpieczenia zdrowotne (3519,51 zł) i Fundusz Pracy (1255,36 zł) za miesiąc lipiec 2005 r. w dniu 17 listopada tego roku, podczas gdy termin ich płatności upłynął dnia 5 sierpnia 2005 r. (zwłoka wyniosła 103 dni). Składki z powyższych tytułów za miesiąc sierpień (15518,44 zł, 3611,05 zł, 1235,37 zł) Obwiniony uiszczył w dniach: 9 grudnia i 12 grudnia 2005 r., podczas gdy termin ich zapłaty upłynął 5 września 2005 r. (zwłoka: 94 i 97 dni). Również składki za miesiąc wrzesień (15709,25 zł, 3688,39 zł, 1255 zł) uiszczone zostały w dniach 21 grudnia 2005 r. i 3 stycznia 2006 r., podczas gdy termin ich zapłaty upłynął 5 października 2005 r. (zwłoka 76 i 89 dni). Takie postępowanie naruszało przepisy 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.) oraz § 5 ust. 1 w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłaconych zasiłków z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze (Dz. U. Nr 165, poz. 1197 ze zm.) i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 1, 2, 3 u.o.d.f.p.

Uiszczając z przekroczeniem terminu składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy za miesiąc lipiec, Obwiniony zapłacił w dniu 17 listopada 2005 r. odsetki za ich nieterminową wpłatę w łącznej kwocie 802,17 zł, co stanowiło naruszenie normy określonej w art. 92 pkt 1 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148) obecnie w art. 138 pkt 2 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104) i czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych określony w art. 16 ust. 1 u.o.d.f.p.

Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O., po przeprowadzeniu w dniu 14 czerwca 2006 r. rozprawy bez udziału Obwinionego, uznała Pana Edwarda B. odpowiedzialnym za umyślne popełnienie zarzuczanych mu czynów i ukarała go karą nagany oraz obciążyła go kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

Na podstawie zgromadzonych dowodów Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że nie ulega wątpliwości, iż doszło w Urzędzie Gminy P. do popełnienia zarzuczonych naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Urząd Gminy, jako jednostka budżetowa i płatnik składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy miał obowiązek opłacania tych składek w ustawowo określonych terminach, z czego się nie wywiązał. Opóźnienie w zapłacie składek za miesiąc lipiec 2005 r. zaowocowało koniecznością uiszczenia odsetek za opóźnienie w zapłacie. Osobą odpowiedzialną za niezgodne z przepisami wydatkowanie środków pieniężnych był kierownik jednostki budżetowej, a więc w rozpatrywanym przypadku wójt Gminy. On też, zgodnie z uznanymi przez Regionalną Komisję Orzekającą za wiarygodne, zeznaniami świadka – Pani Aliny M. – skarbnika Gminy P. – wydawał dyspozycje odprowadzania ww. składek. Zatem, zgodnie z art. 4 pkt 2 u.o.d.f.p., jemu należało przypisać odpowiedzialność za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca przypisała Obwinionemu umyślne naruszenie

dyscypliny finansów publicznych, gdyż działał on świadomie, wiedząc o tym, że opłacenie składek po terminie ustawowo określonym stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na to się godził. Godził się również z tym, że nie opłacając terminowo składek będzie musiał zapłacić należne odsetki, co również stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o czym wiedział.

Obwiniony wyjaśnił (wyjaśnienia w piśmie z dnia 9 czerwca 2006 r.), że nie naruszył dyscypliny finansów publicznych umyślnie lecz z przyczyn od siebie niezależnych, tzn. z powodu braku stosownych środków na rachunku bankowym Gminy. W dniu 5 sierpnia 2005 r. na rachunku było jedynie 952,71 zł, w dniu 5 września – 2185,01 zł, a w dniu 5 października – 324,85 zł. Były to kwoty niewystarczające do zapłacenia należnych składek. Trudna sytuacja finansowa Gminy spowodowana była utratą dochodów w kwocie 400000 zł w stosunku rocznym z tytułu podatku od nieruchomości w związku z przekazaniem w lipcu 2003 r. nieruchomości Gminy użytkowanych przez jednostkę wojskową na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w E. i zmianą klasyfikacji tych gruntów z terenów różnych na nieruchomości rolne. Decyzja o zmianie klasyfikacji gruntów uprawomocniła się dnia 1 października 2003 r. Przejęcie miało miejsce 31 lipca 2003 r. W ocenie Gminy, za okres od 1 sierpnia do 1 października 2003 r., Agencja Nieruchomości Rolnych powinna uiścić podatek od nieruchomości, czego nie uczyniła. W dniu 6 września 2003 r. wójt wydał decyzję ustalającą wobec Agencji Nieruchomości Rolnych zobowiązanie podatkowe za ww. okres w podatku od nieruchomości. Decyzja ta została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w E. Gmina nie złożyła skargi na orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Orzeczenie to zostało, na wniosek Gminy z dnia 23 września 2005 r. zaskarżone przez Prokuratora Okręgowego w E. Korzystne dla Gminy orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. zostało zaskarżone przez Agencję Nieruchomości Rolnych i do chwili rozstrzygania sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w I instancji sprawa podatkowa nie została ostatecznie rozstrzygnięta.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, powyższa sytuacja mogła mieć wpływ na budżet Gminy w 2004 r. ale nie powinna mieć wpływu na budżet 2005 r. Obwiniony, pełniący funkcję wójta od 1990 r. wiedział o obowiązku uiszczania przez Gminę składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy. Wiedząc też o uszczupleniu dochodów Gminy w 2003 r. i powstaniu z tego tytułu zobowiązań powinien z należytą starannością zaplanować budżet 2005 r. Powinien też czuwać nad prawidłową jego realizacją. Wójt jednak nie dołożył należytych starań, by uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Powinien on doprowadzić do jak najszybszego zakończenia postępowania podatkowego poprzez zaskarżenie orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, po uzyskaniu zgody Rady Gminy. Powinien też próbować negocjacji z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w sprawie rozłożenia zaległości składkowych na raty i w ten sposób dążyć do uniknięcia odsetek. Mógł wreszcie rozważyć możliwość zaciągnięcia krótkoterminowej pożyczki na terminowe opłacenie składek. Opieszałość działań Obwinionego doprowadziła jednak do uszczuplenia środków publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca uznała w konsekwencji, że nie zarzucając Obwinionemu niegospodarności i rozrutności należy uznać brak jego skuteczności w działaniu, co doprowadziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wymierzając karę nagany, Regionalna Komisja Orzekająca uznała ją za najbardziej adekwatną do stopnia zawinienia Obwinionego oraz najlepiej spełniającą w stosunku do niego funkcję prewencyjną, a także najbardziej odpowiednią ze względów prewencji ogólnej. Regionalna Komisja Orzekająca nie dopatrzyła się w sprawie żadnych okoliczności łagodzących. Uznała też, że wcześniejsza niekaralność Obwinionego i długoletnie sprawowanie funkcji wójta nie może być w tym przypadku wystarczającą przesłanką do złagodzenia kary. Nie pozwala na jej złagodzenie także negatywna opinia Przewodniczącego Rady Gminy P. o pracy wójta.

Od powyższego orzeczenia odwołał się Obwiniony (pismo z dnia 28 lipca 2006 r.) żądając uniewinnienia go od przypisanych mu czynów.

Odwołujący się argumentował, iż przyczyną powstałych nieprawidłowości było pobawienie Gminy dochodów z tytułu podatku od nieruchomości rzędu około 400000 zł rocznie w 2003 r., na co nie miał wpływu, a także utrata w 2003 r. ponad 100000 zł podatku należnego od Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w E. Zmniejszone dochody przy stałych wydatkach na zadania własne doprowadziły do konieczności ustalenia określonej hierarchii wydatków. W tej sytuacji w pierwszej kolejności realizowane były zobowiązania najwcześniej wymagalne, a zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uregulowane zostały w późniejszej kolejności. W tym stanie rzeczy nie można zarzucić mu umyślnego działania. Byłoby to uzasadnione, gdyby dysponował środkami i nie wydał dyspozycji bądź świadomie zaniechał opłacenia składek.

Obwiniony zarzuca też Regionalnej Komisji Orzekającej zastosowanie konstrukcji domniemania jego winy zamiast domniemania niewinności, czego dowodem ma być uznanie na jego niekorzyść, jako okoliczności niezastępującej na uwzględnienie, rozbieżności w zakresie wysokości uszczupień dochodów Gminy związanych z likwidacją poligonu. Obwiniony uważa, że to Rzecznik dyscypliny finansów publicznych oraz Regionalna Komisja Orzekająca winni udowodnić brak zasadności jego twierdzeń, a nie przerzucać nań ciężar dowodu w zakresie ustalenia ścisłej kwoty uszczupień dochodów Gminy.

Obwiniony twierdził również, że podjął niezbędne działania, aby zminimalizować negatywne następstwa utraty dochodów przez Gminę:

- negocjował z ZUS-em w sprawie nieprzeprowadzenia egzekucji należności,
- spowodował zaskarżenie orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. przez prokuratora.

Obwiniony, kwestionując stanowisko Rzecznika i Regionalnej Komisji Orzekającej podkreślił, że Gmina nie mogła bez pomocy prokuratora złożyć skargi na orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Orzecznictwo sądowe wyklucza bowiem, aby Gmina jako wierzyciel podatkowy miała prawo zaskarżenia decyzji podatkowej organu II instancji, wydanej w sprawie, w której w I instancji decyzję wydał jej organ podatkowy (wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2005 r., OSK 1017/2004). Wyrok przytoczony przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych dotyczył zaś innej sytuacji faktycznej.

Podniósł też, że skorzystanie z kredytu w celu zapłaty składek byłoby działaniem nieskutecznym i zwiększyłoby koszty funkcjonowania Gminy. Kredyt nie pokryłby bowiem wszystkich zobowiązań i nie zwalniałby z bieżących płatności. Obwiniony zarzucił Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finan-

sów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. brak obiektywizmu i naruszenie dyrektyw wymiaru kary, poprzez nieuwzględnienie przy jej wymiarze okoliczności łagodzących, takich jak wcześniejsza niekaralność i długoletnie, wzorowe wykonywanie obowiązków wójta, a uwzględnienie niekorzystnej dla niego opinii Przewodniczącego Rady Gminy, która to opinia nie była obiektywna ze względu na osobisty konflikt, w jakim pozostają obaj Panowie od stycznia 2006 r. (dowody w postaci opinii, przyznanych nagród i uchwał Rady Gminy w sprawie przyznania wójtowi dodatku specjalnego w okresie od stycznia 1994 r. do grudnia 2005 r.).

Główna Komisja Orzekająca, po rozpatrzeniu sprawy nie znalazła podstaw do uwzględnienia odwołania Pana Edwarda B. i uchylenia zaskarżonego orzeczenia.

Zgromadzone w sprawie dowody jednoznacznie świadczą o tym, że w Urzędzie Gminy P. naruszona została w 2005 r. dyscyplina finansów publicznych poprzez popełnienie czynu polegającego na opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy z przekroczeniem terminów zapłaty (art. 14 u.o.d.f.p.), czego skutkiem była zapłata odsetek (art. 16 ust. 1 u.o.d.f.p.). Składki z powyższych tytułów za dany miesiąc winny bowiem, zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 i art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887 ze zm.), wpłacane przez jednostkę budżetową do piątego dnia następnego miesiąca, Urząd Gminy P. wpłacił zaś te składki za miesiące: lipiec, sierpień i wrzesień 2005 r. z kilkudziesięciodniową zwłoką. Uiszczając składki za miesiąc lipiec w listopadzie, Urząd Gminy zapłacił też odsetki za ich nieterminową zapłatę w łącznej kwocie 802,17 zł. Odsetki należne za opóźnienia w zapłacie składek za miesiące: sierpień i wrzesień nie zostały jeszcze do chwili orzekania w I instancji zapłacone. Osobą odpowiedzialną za wyżej wskazane naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest, zgodnie z art. 4 pkt 2 u.o.d.f.p., kierownik jednostki sektora finansów publicznych, czyli wójt Gminy P., gdyż jest on kierownikiem Urzędu Gminy (art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Wójt Gminy P. samodzielnie dysponował środkami finansowymi Gminy oraz Urzędu Gminy i wydawał dyspozycje dotyczące ich wydatków, w szczególności także ww. składek, nie powierzając obowiązków w tym przedmiocie innej osobie, o czym świadczą zeznania świadka i czemu Obwiniony nie przeczył.

Główna Komisja Orzekająca uznała także, że można było przypisać Obwinionemu winę za popełnienie tego czynu i umyślność działania. Wprawdzie Obwiniony podniósł, że nie mógł uiścić należnych składek w terminach wskazanych w ustawie, gdyż w dniach 5 sierpnia, 5 września i 5 października 2005 r. na rachunku bankowym Gminy nie było wystarczających środków, by je opłacić, jednak Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że okoliczność ta nie może ekskulpować Obwinionego. Brak środków na rachunku bankowym mógłby w rozpatrywanym przypadku wyłączyć winę kierownika jednostki budżetowej, która otrzymuje środki finansowe od dysponenta wyższego stopnia i nie ma wpływu na to, czy, kiedy i w jakiej wysokości środki zostaną jej przekazane. Nie dotyczy to wójta i kierownika w tym za realizację jej budżetu oraz za realizację planu finansowego Urzędu Gminy, w którym ujęte są wszystkie wydatki budżetowe Gminy nieujęte w planach finansowych innych jej jednostek budżetowych. Do jego obowiązków należy takie prowadzenie gospodarki, aby wydatki były zharmonizowane z dochodami i były dokonywane terminowo (art. 92 pkt 1 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. oraz art. 138 pkt 2

w związku z art. 189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.). Znając terminy płatności składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy wójt winien zapewnić odpowiednie środki na ich terminowe opłacenie. Wydanie posiadanych środków na inny cel na krótko przed terminem płatności obligacyjnych i ustawowo obwarowanych odsetkami za opóźnienie w zapłacie świadczeń, nie może być usprawiedliwieniem braku środków w ostatnim dniu terminu płatności. Wójt miał obowiązek tak zorganizować wydatki Gminy by zapewnić środki na terminowe uiszczenie składek z wcześniej wymienionych tytułów. Przy tym nie można pominąć faktu, że w odniesieniu do części tych składek wójt był jedynie płatnikiem, a to oznacza, że składki potrącone z wynagrodzeń pracowników, zamiast przekazać do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wydatkował na inne cele.

Nie usprawiedliwia Obwinionego fakt, że na skutek niezależnych od niego decyzji administracyjnych nastąpiło w 2003 r. zmniejszenie dochodów Gminy o około 200000 zł i w latach następnych o około 400000 zł w stosunku rocznym. Zmniejszenie to miało charakter trwały i o ile mogło mieć skutki dla wykonania budżetu 2003 r. oraz ewentualnie 2004 r., nie powinno skutkować w realizacji budżetu 2005 r., zwłaszcza że ten powinien zmniejszenie tych wpływów już uwzględnić. Nie można było też spornej należności od Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w E., traktować jako dochodu pewnego. Przy tym składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy były w budżecie 2005 r. ujęte. Uchybień należy więc szukać w realizacji tego budżetu, a za tę odpowiada wójt. Jednocześnie analiza zadłużenia Gminy P. w latach 2002-2005 wskazuje, że utrata dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2003 r. nie spowodowała gwałtownego pogorszenia sytuacji finansowej Gminy, zaś zwrot jej zadłużenia nastąpił z innych przyczyn. Zadłużenie Gminy w kwocie 1281000 zł powstało przed 2003 r. W 2003 r. nie zwiększyło się ono lecz wręcz przeciwnie zmalało o 18000 zł. Znacznie natomiast wzrosło w 2004 r. (o 691000 zł w stosunku do planowanego na ten rok i będącego konsekwencją niezrealizowania zobowiązań w 2003 r.), a już w połowie 2005 r. przekroczyło o 31000 zł kwotę długu planowanego na ten rok, stanowiącego następstwo niezrealizowanych zobowiązań 2004 r. Świadczyć to może o nienajwłaściwszym gospodarowaniu środkami Gminy, choć nie ma bezpośredniego znaczenia dla sprawy. Istotne jest natomiast to, że Obwiniony decydując o dokonywaniu wydatków sam ustalał ich hierarchię ważności w zakresie kolejności realizacji i świadomie regulował w pierwszej kolejności zobowiązania wcześniej wymagalne, co wynika z jego wyjaśnień. Tym samym co najmniej godził się z konsekwencjami nieziszczenia składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy w ustawowo określonych terminach, tj. m.in. z tym, że naruszy dyscyplinę finansów publicznych, gdyż wiedział, że takie zachowanie stanowi jej naruszenie. To zaś oznacza, że działał umyślnie.

Należy się przy tym zgodzić z Regionalną Komisją Orzekającą, że w rozpatrywanej sytuacji wójt mógł też podjąć inne działania mające na celu doprowadzenie do terminowej zapłaty składek (kredyt na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu Gminy P.) lub przesunięcie terminu ich zapłaty. Nie uczynił tego jednak, mając na uwadze inne względy.

Nie można jedynie obciążać Obwinionego odpowiedzialnością za to, że nie skarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylającego jego decyzję podatkową. Kwestia ta nie ma

dla sprawy istotnego znaczenia, ale zauważyć trzeba, że dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych oraz poglądy reprezentowane w literaturze przedmiotu (B. Adamiak, J. Borkowska, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2003 r., s. 418 i nast., W. Chróścielewski, J. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2004 r., s. 414) mogą uzasadniać przekonanie, że gmina nie ma legitymacji do złożenia skargi na orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego, gdy decyzję podatkową w I instancji wydał jej organ.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła również, że nie można uznać zarzutu odwołującego się, iż rozstrzygnięcie Regionalnej Komisji Orzekającej zapadło z naruszeniem podstawowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych: zasady obiektywizmu i domniemania niewinności Obwinionego oraz że, naruszone zostały zasady wymiaru kary.

Regionalna Komisja Orzekająca obiektywnie oceniła zgromadzony materiał dowodowy. Oceniając opinię Przewodniczącego Rady Gminy o Obwinionym, nie miała żadnych podstaw do podważenia jej obiektywności. Nie dają takiej podstawy również przedstawione wraz z odwołaniem świadectwa wyróżniania się Pana Edwarda B. w wypełnianiu obowiązków wójta, przed i po popełnieniu czynu. Ostatni przedstawiony dyplom uznania pochodzi bowiem czerwca 2002 r., zaś coroczne przyznawanie dodatku specjalnego nie świadczy o zasługach wójta, lecz jest czynnością rutynową, wynikającą z przepisów o pracownikach samorządowych. Nieznanie natomiast wyjaśnień Obwinionego, dotyczących wysokości uszczuplenia dochodów Gminy P. na skutek przekwalifikowania gruntów poligonu z powodu ich rozbieżności nie oznacza, że Regionalna Komisja Orzekająca domniała winę Obwinionego. Kwestia ta, jak przyjęła Komisja Orzekająca I instancji i co uznała również Główna Komisja Orzekająca, nie miała dla sprawy istotniejszego znaczenia, gdyż uszczuplenia te niezależnie od ich wysokości nie powinny mieć wpływu na realizację budżetu 2005 r., a zwłaszcza na terminowe opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy.

Również kara wymierzona została zgodnie z obowiązującymi przepisami. Mieści się ona w katalogu kar przewidzianych w ustawie. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. wymierzyła ją według swojego uznania, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności wskazanych w ustawie.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.

16.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej
z dnia 16 listopada 2006 r.

DF/GKO– 4900-38/51/RN-22/06/1060

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz
	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Jan Pyrcak
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 16 listopada 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Jacka Krawczyka** – odwołanie wniesione przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych na niekorzyść Pana **Wiesława M.** – dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego (dalej: WORD) w S., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. z dnia 1 lutego 2006 r., sygn. akt: NDB-5000/Ł/73/2005.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji, mając na względzie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, **uniewinniła** Pana **Wiesława M.** od zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu wypełniającego dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, polegającego na naruszeniu określonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 117, z późn. zm.) przepisów, jeżeli naruszenie miało wpływ na wynik postępowania przy udzieleniu w dniu 17 września i 15 grudnia 2003 r. zamówienia publicznego na dostawę samochodów osobowych dla WORD w S. w trybie zapytania o cenę z naruszeniem art. 67 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (obecnie art. 71 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych).

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

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

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł.

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

Z zawiadomienia Marszałka Województwa Ł. o stwierdzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w czasie kontroli problemowej przeprowadzonej, w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w S. i po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Ł., sporządził 18 grudnia 2005 r. wniosek o ukaranie Pana Wiesława M. – dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w S.

Rzecznik wniósł o uznanie Pana Wiesława M., pełniącego w czasie popełnienia czynu funkcję dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez zawarcie w dniach 17 września i 15 grudnia 2003 r. umów na zakup trzech samochodów marki TOYOTA – YARIS 1.0 z naruszeniem wymogu zachowania konkurencyjności wynikającego z art. 67 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych – obecnie art. 71 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Popełniony czyn polegał na skierowaniu zapytania o cenę wyłącznie do autoryzowanych dealerów samochodu marki TOYOTA. Działanie to, Rzecznik zakwalifikował jako rażące naruszenie ustawy o zamówieniach publicznych skutkujące nieważnością zawartej umowy, a w konsekwencji rodzące konieczność unieważnienia postępowania.

Rzecznik przyjął, że opisane przez zamawiającego naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych wypełnia znamiona naruszenia opisanego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych oraz powinno być zakwalifikowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W trakcie prowadzonego przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego Obwiniony Wiesław M. złożył pisemne i ustne (do protokołu) wyjaśnienia, w których podnosił, w szczególności, że:

- tryb zapytania o cenę jest trybem, w którym dokonuje się zakupu towarów o ustalonych parametrach jakościowych, co gwarantuje ich porównywalność,
- różne ceny zaoferowane przez dostawców potwierdzają zachowanie wymogu konkurencyjności,
- wszystkie firmy, do których skierowano zapytanie o cenę były niezależnymi podmiotami gospodarczymi, handlującymi nie tylko samochodami marki TOYOTA,
- przedmiot zamówienia określony został przez zamawiającego bez wskazania marki, czy też typu pojazdu,
- wybrano najtańszą cenowo ofertę.

Złożone wyjaśnienia nie zmieniły dokonanej przez Rzecznika oceny stanu faktycznego i, w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, Rzecznik skierował wniosek o ukaranie do Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł.

Po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 lutego 2006 r. zostało wydane przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. orzeczenie, w którym uniewinniono Pana Wiesława M. od zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu wypełniającego dyspozycję art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że materiał dowodowy nie potwierdził zarzutów stawianych Obwinionemu we wniosku o ukaranie. Uznała bowiem w oparciu o wyjaśnienia złożone przez Obwinionego Rzecznikowi oraz materiał dowodowy zebrany w sprawie – tj. zapytanie o cenę wraz z załącznikiem nr 1 z dnia 19 sierpnia 2003 r. oraz zapytania o cenę wraz z załącznikiem nr 1 z dnia 28 listopada 2003 r., wezwanie do złożenia wyjaśnień na piśmie w charakterze świadków podmiotów prowadzących sprzedaż samochodów osobowych (autoryzowanych dealerów samochodów marki TOYOTA, w tym do Firmy B. sp. j. T. Ł. z dnia 29 listopada 2005 r.) oraz pismo autoryzowanej stacji dealerskiej B. sp. j. Ł. k/T. nie potwierdzają faktu, że podmioty, do których WORD w S., skierował zapytanie o cenę na dostawę samochodów osobowych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, dokonują sprzedaży tylko samochodów osobowych marki TOYOTA.

Podmioty te – jako autoryzowani dealerzy samochodów marki TOYOTA, w szczególności dokonują sprzedaży samochodów osobowych marki tego producenta, która to sprzedaż stanowi tylko pewien zakres ich działalności gospodarczej, natomiast prowadzona działalność handlowa obejmuje samochody osobowe różnych marek. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, posiadanie autoryzacji producenta jednej marki nie wyklucza zaoferowania do sprzedaży samochodów innej marki o parametrach określonych w zamówieniu.

Analiza akt sprawy wykazała, że w aktach sprawy znajdują się wezwania do złożenia wyjaśnień na tę okoliczność przez biorących udział w postępowaniu oferentów:

Odpowiedzi udzielił oferent z Ł., B. sp. j. – wynika z niej, że działalność Spółki obejmuje w szczególności sprzedaż samochodów marki TOYOTA. Stwierdzono także, że Spółka nie sprzedaje nowych samochodów osobowych innych marek. Zatem odpowiadając na oferty dotyczące zakupu nowych samochodów Spółka ta nie oferuje innych marek niż TOYOTA.

Natomiast z zapytania o cenę oraz załączonego opisu przedmiotu zamówienia nie wynika, że zamawiający chce kupić nowy samochód. Jednakże w dokumentacji z przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne wynika, że zamawiający składając zapytanie o cenę miał na myśli nowy samochód, bowiem w załącznikach do zapytania o cenę z dnia 28 listopada 2003 r. napisał:

- Zał. nr 2 – stanowiący wzór oferty dla dostawcy:
„Oferujemy zrealizowanie zamówienia na dostawę 2 samochodów osobowych rok produkcji 2003”
- Zał. nr 3 – stanowiący wzór umowy sprzedaży:
„Przedmiotem zamówienia jest zakup 2 samochodów fabrycznie nowych”

Od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej odwołanie na niekorzyść Obwinionego złożył Rzecznik dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik wniósł o uchylenie orzeczenia w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Zarzucał wydanemu orzeczeniu:

- dokonanie błędnej wykładni art. 67 ustawy o zamówieniach publicznych,
- niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych mających znaczenie dla sprawy (art. 89 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych),
- nieodniesienie się w uzasadnieniu do wszystkich dowodów i okoliczności mających znaczenie dla sprawy (art. 137 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy jw.).

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych poparł odwołanie Rzecznika. Obwiniony wniósł o uniewinnienie go, czyli utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji.

Zastępca Głównego Rzecznika, popierając odwołanie Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, stwierdził, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z problemem interpretacji przepisów art. 69 ustawy – Prawo zamówień publicznych (art. 67 w ustawie o zamówieniach publicznych obowiązującej w dniu popełnienia czynu).

Główna Komisja Orzekająca, rozpatrując zarzuty przedstawione w odwołaniu Rzecznika dyscypliny finansów publicznych zważyła, co następuje:

- zarówno strony postępowania, jak i Główna Komisja Orzekająca nie znalazły podstaw do uzupełnienia postępowania dowodowego,
- z materiału dowodowego postępowania przeprowadzonego przez Regionalną Komisję Orzekającą wynika, że wyjaśniono wszystkie okoliczności faktyczne mające znaczenie dla niniejszej sprawy.

Natomiast wskazywane przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych błędne dokonanie wykładni art. 67 ustawy o zamówieniach publicznych, należy rozpatrzyć uwzględniając wątpliwości interpretacyjne zgłoszone między innymi przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na rozprawie.

W tym zakresie odwołanie Rzecznika zasługuje na uwzględnienie, ale nie w kierunku uchylenia orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Ł., a w kierunku dokonania interpretacji wskazanego przepisu art. 67 ustawy o zamówieniach publicznych (obecnie art. 69 ustawy – Prawo zamówień publicznych).

Główna Komisja Orzekająca uznała, że zamawiający miał prawo interpretować przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, dokonując wykładni gramatycznej, a mianowicie art. 67 ustawy, pozwalając mu, po spełnieniu określonych warunków, na udzielenie zamówienia w trybie art. 67 ustawy, tj. zapytania o cenę kierując je do takiej liczby dostawców lub wykonawców, która zapewni wybór najkorzystniejszej oferty, konkurencji i sprawny przebieg postępowania, jednak najmniej do czterech.

Problem – podniesiony także przez Zastępcę Głównego Rzecznika, sprowadza się do pytania, kogo rozumiemy pod nazwą dostawcy lub wykonawcy.

Posiłkując się przepisami art. 2 pkt 11 ustawy – Prawo zamówień publicznych (poprzednio art. 2 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych) dostawców i wykonawców wskazano jedynie ogólnie, a głównie określono formę prawną, pod jaką mogą występować; są to zarówno osoby fizyczne, osoby prawne i niemające osobowości prawnej jednostki organizacyjne.

W świetle powyższego, dostawcą dla zamawiającego w tym konkretnym przypadku była firma prowadząca działalność handlową w zakresie sprzedaży samochodów. Kierując zamówienie do czterech takich dostawców, wypełnił dyspozycję art. 67 (aktualnie 69), bowiem handlujący samochodami dealerzy spełniają w świetle art. 2 pkt 11 ustawy definicję dostawcy.

Jednocześnie Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że ustawa nie precyzując pojęcia: dostawca, wykonawca – pozostawia swobodę, dokonującemu zamówienia w trybie zapytania o cenę, zamawiającemu który może zapytanie skierować do producenta lub do sprzedającego.

W zależności od tego, do kogo kieruje zapytanie, musi spełniać jednak warunek zachowania wymogów wolnej konkurencji, co w niniejszej sprawie zostało spełnione.

Podkreślenia wymaga fakt, że w trybie zapytania o cenę można zamawiać dostawę rzeczy lub usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych, co zdaniem Głównej Komisji Orzekającej potwierdza fakt, że pod pojęciem dostawcy należy rozumieć sprzedającego, a nie producenta.

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

17.
ORZECZENIE
Główniej Komisji Orzekającej
z dnia 23 listopada 2006 r.
DF/GKO-4900-83/103/06/2564

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński (ref.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Elżbieta Gnatowska
	<i>Członek GKO:</i>	Wiesława Miemiec
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 23 listopada 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Anny Rotter** – odwołanie wniesione przez Panią **Janinę Z.-M.** – dyrektora Biblioteki Publicznej w Dzielnicy P. P. miasta W., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 9 czerwca 2006 r., sygn. akt: RIO-IV-R-76/05-K-29/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinioną **Janinę Z.-M.** (cyt. z sentencji orzeczenia): „**winną** tego, że **nieumyślnie** naruszyła dyscyplinę finansów publicznych poprzez dokonanie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z przekroczeniem terminu zapłaty za sierpień, wrzesień i październik 2005 r., czym naruszyła art. 49 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych:

- a) wpłaty na PFRON za sierpień 2005 r. w kwocie 1.546,46 zł dokonano w dniu 30.11.2005 r.
- b) wpłaty na PFRON za wrzesień 2005 r. w kwocie 1.512,68 zł dokonano w dniu 30.11.2005 r.
- c) wpłaty na PFRON za październik 2005 r. w kwocie 1.512,68 zł dokonano w dniu 30.11.2005 r.

Powyższym czynem naruszyła dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 14 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

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

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.)
- zwanej dalej ustawą,
 - art. 24 ust. 1 ustawy,
 - art. 147 ust.1 pkt 2 ustawy,

orzeka:

- 1) Uchyła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej uznania Obwinionej Janiny Z.-M. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 14 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez dokonanie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z przekroczeniem terminu zapłaty za sierpień, wrzesień i październik 2005 r., tj. naruszenia art. 49 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych:
 - a) wpłaty na PFRON za sierpień 2005 r. w kwocie 1.546,46 zł dokonano w dniu 30.11.2005 r.
 - b) wpłaty na PFRON za wrzesień 2005 r. w kwocie 1.512,68 zł dokonano w dniu 30.11.2005 r.
 - c) wpłaty na PFRON za październik 2005 r. w kwocie 1.512,68 zł dokonano w dniu 30.11.2005 r.
- i na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy uniewinnia Obwinioną Janinę Z.-M. od tego zarzutu.
- 2) Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy 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

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

Dyrektor Biblioteki Publicznej w Dzielnicy P. P. miasta W. – Pani Janina Z.-M. zawiadomiła w dniu 2 grudnia 2005 r. Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. o ujawnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w kierowanej przez nią placówce. Naruszenie polegało na dopuszczeniu się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych przez zaniechanie wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), czym spowodowano uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek. W zawiadomieniu wskazano, że winnymi naruszenia są Pani Anna G. – poprzednia Główna Księgowa oraz Pani Krystyna Z. – poprzednia Dyrektor Biblioteki.

Na podstawie zawiadomienia, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w dniu 02 lutego 2006 r. oraz dodatkowo w dniu 23 lutego 2006 r. wszczął postępowanie wyjaśniające, a następnie 31 marca 2006 r. wniósł wniosek o ukaranie.

Wnioskiem objęto Panią Janinę Z.-M., obecną Dyrektorką Biblioteki odpowiedzialną, zdaniem Rzecznika, za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

określone w art. 14 pkt 5 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114) polegające na:

- dokonaniu wpłat na PFRON z przekroczeniem terminu zapłaty za sierpień, wrzesień i październik 2005 r., czym naruszono art. 49 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.). Wszystkie wpłaty dokonano w dniu 30 listopada 2005 r., zamiast do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat;
- zapłacie w dniu 30 listopada 2005 r. odsetek w kwocie 1527, 40 PLN, czym naruszono art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U., 2003 r., Nr 15, poz. 148, z późn. zm.) obowiązującej w dniu popełnienia czynu, a obecnie art. 35 ust 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). Opłacone odsetki dotyczyły nieterminowo dokonanych wpłat na PFRON za okres 2002 r.-2005 r.

W toku postępowania wyjaśniającego, Pani Janina Z.-M. konsekwentnie podnosiła, że w okolicznościach, w których objęła funkcję Dyrektora Biblioteki, pomimo zachowania najwyższej ostrożności, nie miała obiektywnej możliwości przewidzenia, że naruszy dyscyplinę finansów publicznych. Obowiązki objęła bowiem z dniem 7 września 2005 r. bez przekazania majątku i dokumentacji Biblioteki przez poprzednią dyrektorkę, stosownym protokołem. Ponadto sytuację dodatkowo komplikowały występujące istotne braki w posiadanej przez Bibliotekę dokumentacji finansowo – księgowej. Oceniając sytuację, należało wziąć pod uwagę fakt, że osoba której powierzono po. obowiązki głównej księgowej nie posiadała dostatecznych kwalifikacji i umiejętności na tym stanowisku, a poprzednia główna księgowa, nie rozliczając się z pobranego w Bibliotece komputera (laptopa), skutecznie uniemożliwiła dostęp do zawartych w nim danych finansowo-księgowych. Te okoliczności stały się między innymi powodem wnioskowania przez nią o przeprowadzenie audytu wewnętrznego kierowanej jednostki. Nadto obowiązujący plan finansowy na 2005 r., przygotowany i zatwierdzony przez poprzednią dyrektorkę, nie przewidywał pozycji wydatków na rzecz PFRON, a po. główna księgowa informowała na piśmie dyrektorkę placówki o nie zaleganiu z jakimikolwiek płatnościami.

Wnioskiem o ukaranie objęto także Panią Krystynę Z. – poprzednią dyrektorkę – odpowiedzialną, zdaniem Rzecznika, za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nie dokonaniu wpłaty w kwocie 1575,91 PLN na PFRON za lipiec 2005 r., czym naruszyła ona przepisy art. 49 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

Zdaniem Rzecznika zgromadzony w sprawie materiał dowodowy (23 dokumenty) pozwalała za bezsporne uznać, że dokonano nieterminowych wpłat na PFRON, oraz że dodatkowo skutkowało to zapłatą odsetek. Bezsporne jest również i to, że na Obwinionych ciążył obowiązek terminowego regulowania wymienionych opłat. Do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło z winy nieumyślnej, gdyż Obwinione

nie miały zamiaru jej popełnienia, a popełniły ją na skutek nie zachowania należytej ostrożności.

Rozprawa przed Regionalną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. (Komisja I Instancji) odbyła się w dniu 9 czerwca 2006 r. Na rozprawie Obwinione nie stawily się. Pani Janina Z.-M. upoważniła do obrony przed Komisją I Instancji Panią Marię Turską – radcę prawnego.

Komisja I Instancji uznała Panią Janinę Z.-M. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez dokonanie wpłat na PFRON z przekroczeniem terminu zapłaty za sierpień, wrzesień i październik 2005 r. i odstąpiła od wymierzenia kary. Ponadto obciążyła ją kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 197,72 PLN. Jednocześnie Obwiniona została uniewinniona od części stawianego we wniosku o ukaranie zarzutu zapłaty odsetek w kwocie 1474,40 PLN od nieterminowo dokonanych wpłat za lata 2002, 2003, 2004 oraz za miesiące od stycznia do lipca 2005 r., ze względu na nie popełnienie tych czynów. Ponadto została ona uniewinniona od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w części dotyczącej zapłaty odsetek w kwocie 53,00 PLN od nieterminowo dokonanych wpłat na PFRON za sierpień, wrzesień i październik 2005 r., ze względu na znikomą kwotę zapłaconych odsetek.

W odniesieniu do Pani Krystyny Z., Komisja I Instancji uznała, że nieumyślnie naruszyła dyscyplinę finansów publicznych przez nie dokonanie wpłaty w kwocie 1575,91 PLN na PFRON za lipiec 2005 r. i odstąpiła od wymierzenia kary. Jednocześnie obciążyła Obwinioną kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 197,72 PLN.

W uzasadnieniu Komisja I Instancji stwierdziła, że działania Obwinionej Janiny Z.-M. jednoznacznie dowodzą, iż od pierwszych dni kierowania jednostką chciała poznać jej sytuację finansową. Biblioteka w tym czasie nie zatrudniała głównego księgowego, a dokumentacja nie była przejęta protokołem zdawczo-odbiorczym. Pełniący obowiązki głównego księgowego osoba nie była w stanie udzielić wiarygodnych informacji w tym zakresie, ponieważ zbiory danych księgowych znajdowały się w komputerze (laptopie) zabranym przez poprzednią główną księgową. Zbiorów tych nie udało się odzyskać nawet po odebraniu komputera przez policję. Ponadto w planie finansowym Biblioteki na 2005 r. nie przewidziano środków na opłacenie składek na PFRON. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Komisja I Instancji uznała, że Obwiniona zachowała należytą ostrożność, przy jednoczesnym braku znamion niedbalstwa. Czyn ten popełniła nieumyślnie, a odstąpienie od wymierzenia kary uwzględnia te szczególne okoliczności, w których działała.

Odnosząc się do drugiego z zarzucanych czynów, tj. zapłacie odsetek od nieterminowo dokonanych wpłat na rzecz PFRON, Komisja uznała, że mimo faktu, że odsetki te zostały przez Obwinioną opłacone, to powstały one w zasadniczej części w wyniku nieterminowo dokonanych wpłat przed datą jej zatrudnienia na stanowisku Dyrektora Biblioteki, tj. za okres od stycznia 2002 r. do lipca 2005 r. Tym samym nie popełniła ona zarzucanego jej w tej części czynu, a w konsekwencji należało ją z tego zarzutu uniewinnić. Jedynie opłacone odsetki w kwocie 53,00 PLN powstałe od nieterminowo dokonanych wpłat na rzecz PFRON za sierpień, wrzesień i październik 2005 r. obciążają Obwinioną, gdyż objęła ona obowiązki dyrektora Biblioteki w dniu

7 września 2005 r., a płatność za sierpień przypadała do 20 września, za wrzesień – do 20 października, a za październik – do 20 listopada. Biorąc pod uwagę znikomą kwotę zapłaconych odsetek, Komisja I Instancji na podstawie art. 28 ust. 1 i art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych postanowiła uniewinnić Panią Janinę Z.-M. od tego zarzutu.

W odniesieniu do drugiej z Obwinionych – Pani Krystyny Z., Komisja I Instancji uznała, że nie dokonanie wpłaty na PFRON za lipiec 2005 r. było czynem jednorazowym i to w okresie kiedy, w wyniku odwołania, kończyła ona swoją pracę w Bibliotece. Te szczególne okoliczności, uzasadniają odstąpienie od wymierzenia kary.

Pani Janina Z.-M. odwołała się od orzeczenia Komisji I Instancji do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO). Zarzuca ona, iż zostało ono wydane z mającej istotny wpływ na wynik sprawy obrazy art. 22 ust. 3 ordynacji podatkowej (powołanie się na niewłaściwy akt prawny) polegającej na błędnym przyjęciu, iż działanie nacechowane chęcią zachowania należytej staranności jest przejawem nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wniosła o uniewinnienie jej w części rozstrzygnięcia, w której uznana została winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez dokonywanie wypłat na rzecz PFRON z przekroczeniem terminu zapłaty za sierpień, wrzesień i październik 2005 r.

Odwołująca podniosła, że „pomiędzy uzasadnieniem orzeczenia a rozstrzygnięciem Komisji I Instancji zachodzi istotna sprzeczność polegająca na ustaleniu faktów, z których ewidentnie wynika, że Obwiniona działała z zachowaniem należytej ostrożności, a ostatecznym przyjęciem, iż działania te miały charakter nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych”. Zdaniem Odwołującej, z brzmienia art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jasno wynika, że aby przypisać sprawcy winę nieumyślną należy mu udowodnić, iż dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych na skutek nie zachowania należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. W orzeczeniu nie wskazano, które z zachowań Obwinionej było nacechowane brakiem takiej ostrożności. „Czy było nim wnioskowanie o przeprowadzenie audytu wewnętrznego w celu przygotowania bilansu otwarcia..., czy może przejawem braku należytej ostrożności było przyjęcie jako dokumentu wyjściowego do ustalania stanu zobowiązań jednostki jej planu finansowego na 2005 r”, pyta Obwiniona w odwołaniu. Podnosi dalej, że Komisja I Instancji nie wskazała przyczyn, dla których nowo zatrudniony kierownik jednostki miał kwestionować wiarygodność planu finansowego zaakceptowanego uprzednio przez organ założycielski (Radę miasta W.). Przywołując wyjaśnienia Obwinionej złożone w postępowaniu przed organem orzekającym I Instancji, wniosła o uznanie, że w jej zachowaniach brak było elementów zawinienia tak w formie umyślnej, jak i nieumyślnej, a w konsekwencji – o uniewinnienie od zarzutu dokonania wpłat na PFRON z przekroczeniem terminu zapłaty za sierpień, wrzesień i październik 2005 r. W pozostałej części wniosła o utrzymanie orzeczenia w mocy.

Główna Komisja Orzekająca, biorąc pod uwagę zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwalający właściwie ocenić stan faktyczny i prawny zarzucanego czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych uznała, że odwołanie Pani Janiny Z.-M. zasługuje na uwzględnienie. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosła o utrzymanie orzeczenia Komisji I Instancji w mocy.

Zdaniem GKO:

- 1) nie budzi wątpliwości ustalony w toku postępowania stan faktyczny i prawny czynu:
 - niewątpliwie dokonano wpłat na rzecz PFRON z przekroczeniem terminu zapłaty za sierpień, wrzesień i październik 2005 r.; wpłaty dokonano w dniu 30 listopada zamiast do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat;
 - obowiązek dokonywania wpłat przez pracodawców (w tym będących instytucjami kultury) na rzecz PFRON i termin tych opłat wynika z przepisów art. 21 ust. 1 i ust. 2a oraz art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.);
 - zgodnie z art. 14 pkt 5 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.), dokonywanie opłat na rzecz PFRON z przekroczeniem terminu zapłaty stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 2) do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wystarcza jednak wskazanie formalnego naruszenia przepisów prawa, ale również udowodnienie zawinienia po stronie sprawcy;
- 3) zgodnie z art. 19 ust 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia tego naruszenia, a stosownie do art. 22 tej ustawy zawinienie może być umyślne lub nieumyślne;
- 4) naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione nieumyślnie (art. 22 ust. 3 w. wym. ustawy) jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia je wskutek nie zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo iż możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał lub mógł przewidzieć; jeżeli sprawca zachował ostrożność wymaganą w danych okolicznościach, to mimo że doszło do naruszenia przepisów prawa, nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 5) biorąc pod uwagę opisany w materiale dowodowym stan faktyczny, GKO uznała, że Pani Janina Z.-M. zachowała należyłą ostrożność i nie była w stanie uniknąć naruszenia przepisów prawa; przemawiają za tym następujące okoliczności:
 - objęła obowiązki dyrektora Biblioteki bez formalnego (z braku takiej możliwości) przejęcia dokumentacji i majątku stosownym protokołem zdawczo-odbiorczym od odwołanej poprzedniczki;
 - zastała na stanowisku po. głównej księgowej osobę, której te obowiązki powierzono po zwolnionej poprzedniczce; osoba ta okazała się nie w pełni kompetentną i dodatkowo pozbawioną dostępu do wszystkich niezbędnych informacji ukrywanych przez poprzedniczkę;
 - obowiązujący w 2005 r. plan finansowy Biblioteki nie przewidywał wpłat na rzecz PFRON a jego zmiana wymagała uruchomienia czasochłonnej procedury uzyskania decyzji w tym przedmiocie Rady miasta W.;
 - stwierdzając w czasie przejmowania obowiązków dyrektora liczne nieprawidłowości w gospodarce finansowej Biblioteki, Obwiniona zwróciła się do organu

- nadzorującego o przeprowadzenie audytu wewnętrznego; badanie przeprowadzone przez audytora istotnie potwierdziło wiele nieprawidłowości w gospodarce tej jednostki organizacyjnej;
- po zatrudnieniu nowego głównego księgowego, wyprowadzeniu ksiąg rachunkowych i uporządkowaniu gospodarki, Obwiniona niezwłocznie wystąpiła o zmianę planu finansowego i po jej dokonaniu przez miasto W. opłaciła zaległe płatności.

Uwzględniając powyższe okoliczności należało uniewinnić Panią Janinę Z.-M. od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w konsekwencji również uwolnić od obowiązku ponoszenia kosztów postępowania, które w tym przypadku ponosi Skarb Państwa.

Indeks haseł

Liczby przy hasłach oznaczają numer kolejny orzeczenia lub wyroku

B

Błędy dowodowe 16
Błędna interpretacja 16

D

Dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia 11, 14
Domniemanie niewinności 15
Dostawca zamówienia 16
Dotacje 4

K

Kara nagany 2, 4, 13, 15

N

Należyta staranność 2, 7, 11, 17
Niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego 1
Nieopłacenie składek 15, 17
Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji 10
Nieumyślność 2, 8, 9, 12, 13, 17
Nieważność czynności prawnej 13
Niewspółmierność kary 4

O

Odpowiedzialność podmiotowa 4, 7
Odpowiedzialność głównego księgowego 8
Odstąpienie od wymierzenia kary 1, 3, 9, 10, 12, 17
Odwołanie na niekorzyść 7, 12, 16

P

Polecenie przełożonego 11
Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych 9, 10
Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet 3, 5, 6
Przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na jej wydatki 2
Przypisanie winy 17

S

Stan faktyczny sprawy 12

Stopień szkodliwości 9

Ś

Środki publiczne 4, 11

Środki zagraniczne 7

Świadczenie zdrowotne 1

U

Umorzenie postępowania 6, 7

Umyślność 1, 4, 12, 13, 15

Uniewinnienie 7, 16

Ustawa względniejsza 4, 6, 7, 9

Uznanie administracyjne 4

W

Wady postępowania 5, 14

Wykładnia prawa 16

Wykładnia systemowa 4

Wykonawca zamówienia 16

Wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z ewidencją 8, 14

Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem 4

Z

Zakaz reformationis in peius 11

Zamówienie publiczne 6, 7, 11, 12, 13, 16

Zasada prawny obiektywnej 12

Zasady gospodarowania finansami publicznych 1

Zdanie odrębne 4

Znikoma szkodliwość 7, 14