

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Biuletyn orzecznictwa
w sprawach o naruszenie
dyscypliny finansów publicznych

Nr 3/2006

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/informatory/dyscyplina finansow publicznych](http://www.mf.gov.pl/informatory/dyscyplina_finansow_publicznych)

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

SPIS TREŚCI

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

Orzeczenia Komisji Orzekających Pierwszej Instancji

1. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w O. z dnia 8 grudnia 2005 r., ZDB-4100-17/2005	7
2. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w K. z dnia 31 marca 2006 r., KO/7101/87/05	10
3. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w K. z dnia 7 kwietnia 2006 r., KO/710/8/06	13
4. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w K. z dnia 7 kwietnia 2006 r., KO/7101/14/06	18

Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej

5. Orzeczenie GKO z dnia 10 kwietnia 2006 r., DF/GKO-4900-16/21/06/301	22
6. Orzeczenie GKO z dnia 20 kwietnia 2006 r., DF/GKO-4900-17/22-23/06/328	25
7. Orzeczenie GKO z dnia 20 kwietnia 2006 r., DF/GKO/Odw.-4900-19/26/06/327	35
8. Orzeczenie GKO z dnia 27 kwietnia 2006 r., DF/GKO-4900-8/11-12/06/143	45
9. Orzeczenie GKO z dnia 27 kwietnia 2006 r., DF/GKO-4900-11/15-16/RN-8-9/06/162	54
10. Orzeczenie GKO z dnia 11 maja 2006 r., DF/GKO/Odw.-99/131/2005/1075	66

11.	Orzeczenie GKO z dnia 15 maja 2006 r., DF/GKO-4900-37/50/06/1099	77
12.	Orzeczenie GKO z dnia 15 maja 2006 r., DF/GKO-4900-32/43/RN-18/06/615	83
13.	Orzeczenie GKO z dnia 18 maja 2006 r., DF/GKO-4900-26/34-35/06/428	90
14.	Orzeczenie GKO z dnia 29 maja 2006 r., DF/GKO-4900-21/28/06/370	96
15.	Orzeczenie GKO z dnia 12 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-45/58/06/1250	101
16.	Orzeczenie GKO z dnia 19 czerwca 2006 r., DF/GKO/Odw.-4900-44/57/06/1251	110
17.	Orzeczenie GKO z dnia 22 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-43/56/06/1249	117
18.	Orzeczenie GKO z dnia 22 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-22/29/06/371	124

Orzecznictwo NSA

19.	Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt II GSK 93/06	133
Indeks haseł		141

Szanowni Państwo

Dociera do Państwa kolejny, trzeci numer kwartalnika „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Publikacja zawiera wybór orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej i komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Mamy nadzieję, że dokonany wybór orzeczeń okaże się trafny, a przytoczone rozstrzygnięcia organów orzekających pomogą Państwu w rozwiązywaniu konkretnych kwestii i problemów jakie napotykać w pracy zawodowej i orzeczniczej.

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

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

Z wyrazami szacunku
Redakcja

1.

ORZECZENIE

Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w O. z dnia 8 grudnia 2005 r., ZDB-4100-17/2005

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

Przewodniczący: Barbara Bieluszewska

Członkowie: Magdalena Przybylska

Alicja Zembaczyńska

Protokolant: Agnieszka Erlichowska

przy udziale Rzecznika dyscypliny finansów publicznych Arkadiusza Talika, po przeprowadzeniu w dniu 8 grudnia 2005 r. w O. rozprawy w sprawie **Mirosława B.**, zatrudnionego w Zakładzie Obsługi. Szkół i Przedszkoli w P. stanowisku p.o. Kierownika,

obwinionego o

umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu, który wyczerpuje dyspozycję 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), stanowiącego równocześnie, w momencie popełnienia czynu, naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu 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.), polegającego na zaniechaniu ustalenia i pobrania należności jednostki samorządu terytorialnego poprzez niedochodzenie odsetek należnych gminie P. za okres od 31.05.2004 r. do 21.06.2004 r. w wysokości 21.810,39 zł wynikających z § 6 ust. 4 umowy nr 1/2201 zawartej 25 stycznia 2001 r. w P. pomiędzy Gminą a Przedsiębiorstwem Instalacyjno-Budowlanym s.c. z tytułu zwłoki wykonawcy z powodu nieusunięcia usterek w ustalonym umową terminie.

Regionalna Komisja Orzekająca na podstawie art. 42 ust. 1, art. 51 oraz art. 135 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114)

orzeka:

1. Na podstawie art. 4 pkt 2, art. 19 ust. 1 i 2, art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznaje Mirosława B. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Zakładzie Obsługi Szkół i Przedszkoli w P., określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaniechaniu ustalenia i pobrania należności jednostki samorządu terytorialnego poprzez niedochodzenie odsetek należnych gminie P. za okres od 31.05.2004 r.

do 21.06.2004 r. w wysokości 21.810,39 zł z tytułu zwłoki wykonawcy z powodu nieusunięcia usterek w ustalonym umową terminie, co narusza § 6 ust. 4 umowy nr 1/2201 zawartej 25 stycznia 2001 r. w P. pomiędzy Gminą a Przedsiębiorstwem Instalacyjno-Budowlanym s.c.

2. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę upomnienia.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeka zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190,30 zł (słownie: sto dziewięćdziesiąt złotych 30/100).

Stosownie do art. 138 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, od orzeczenia służy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej za pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 31 października 2005 r. rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji wniósł o uznanie Mirosława B. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wyczerpującego dyspozycję art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w czasie popełnienia naruszenia art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych), tj. czynu polegającego na zaniechaniu ustalenia i pobrania należności jednostki samorządu terytorialnego poprzez niedochodzenie odsetek należnych gminie P. za okres od 31.05.2004 r. do 21.06.2004 r. w wysokości 21.810,39 zł, a wynikających z § 6 ust. 4 umowy nr 1/2001 zawartej 25 stycznia 2001 r. pomiędzy Gminą P. a Przedsiębiorstwem Instalacyjno-Budowlanym s.c. z tytułu zwłoki wykonawcy z powodu nieusunięcia usterek w ustalonym umową terminie.

Rzecznik wnosił o wymierzenie obwinionemu kary nagany.

Skład Orzekający ustalił i zważył co następuje:

Dnia 25 stycznia 2001 r., umową nr 1/2001 gmina P. zleciła firmie Przedsiębiorstwo Instalacyjno-Budowlane s.c. opracowanie kompletnej dokumentacji technicznej oraz wykonanie posadzki sali gimnastycznej na terenie gminy P. Umowa wyżej opisana zmieniana była 8 razy. Ostatni aneks nr 8 podpisany został dnia 21 maja 2004 r. z terminem realizacji inwestycji na dzień 30 maja 2004 r. /karta 26 i 15 akt sprawy/. Z zapisu paragrafu 6 ust. 4 umowy wynikał obowiązek naliczenia odsetek zwłoki, z powodu nieusunięcia usterek w ustalonym terminie, czego jednak obwiniony Mirosław B. nie uczynił.

Obwinionemu Mirosławowi B. powierzono wykonanie wynikającego z umowy Nr 1/2001 zadania jako p.o. kierownikowi Zakładu Obsługi Szkół i Przedszkoli w P. Była to jednostka odpowiedzialna za realizację inwestycji i wykonanie umowy.

Na rozprawie dnia 8 grudnia 2005 r. obwiniony wyjaśnił, iż gmina P. zobowiązana była do zapłaty wyższych odsetek niż wykonująca zadanie firma, co było wynikiem nieterminowej płatności faktur na rzecz wykonawcy przez gminę. Wskazał także w swoich wyjaśnieniach, iż nota odsetkowa została ostatecznie wystawiona po zaleceniach kontrolnych, tj. 3 października 2005 r.

Wobec tak ustalonego stanu faktycznego Skład Orzekający zważył, co następuje:
zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegający na zaniechaniu na-

liczenia odsetek zwłoki z tytułu nieterminowego usunięcia usterek jest uzasadniony. Czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w dacie zaś popełnienia czynu art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych), a odpowiedzialność za naruszenie tego czynu można przypisać obwinionemu Mirosławowi B. stosownie do treści art. 19 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 2 zacytowanej ustawy.

Skład Orzekający stwierdził, iż wyjaśnienia złożone przez obwinionego na piśmie, a także na rozprawie, wskazują na umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 22 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Umyślności w działaniu dowodzą złożone przez obwinionego Rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych w protokole z dnia 7 października 2005 r. wyjaśnienia: „Nie kwestionuję faktu, iż zgodnie z postanowieniami umowy odsetki powinny być naliczone, jednak skala odsetek, którą mógłby nam naliczyć wykonawca również jest pokaźna...”, a ponadto „Treść umowy była mi znana i nie mogę się tłumaczyć brakiem jej znajomości. Wiedziałem, że wykonawca w terminie nie zakończył budowy i że winne były zostać naliczone odsetki. Jednak wiedząc, iż również gmina mogłaby zostać obciążona zobowiązaniami z tytułu nieterminowych płatności faktur, nie wystąpiłem z ich naliczaniem. Rozmawiałem z inwestorem na ten temat i deklarował on ustnie chęć wzajemnej rekompensaty wierzytelności z powołanych tytułów.”

Wymierzając karę upomnienia Skład Orzekający wziął pod uwagę okoliczności jakie towarzyszyły obwinionemu przy podejmowaniu decyzji o zaniechaniu naliczenia odsetek zwłoki. Przede wszystkim zaś to, iż próbował ratować gminę przed konsekwencjami kar za nieterminową zapłatę faktur. Skład Orzekający wziął także jako okoliczność łagodzącą wymiar kary fakt ostatecznego wystawienia noty odsetkowej, a także i to, iż obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

2.

ORZECZENIE **Regionalnej Komisji Orzekającej** **w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **przy RIO w K. z dnia 31 marca 2006 r.,** **KO/7101/87/05**

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

Przewodniczący: Mirosław Cer
Członkowie: Krystyna Zawiślak
 January Wójcik
Protokolant: Krystyna Ślusarczyk

rozpoznała w dniu 31 marca 2006 r. przy udziale Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych – Pana Witolda Jadczyka sprawę:

Pani **Doroty W.** – byłego Dyrektora Przedszkola Miejskiego Nr 31 w G.

obwinionej o naruszenie:

– art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym – obecnie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – obecnie art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy poprzez wypłacenie wynagrodzeń bez jednoczesnego terminowego opłacenia składek za okres od marca do lipca 2003 r., tj. o czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).

Komisja biorąc pod uwagę zebrany w sprawie materiał dowodowy na podstawie art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 oraz art. 135 ust. 1, 2, 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114),

orzeka:

Na podstawie art. 4 pkt 2, art. 19 ust. 1, art. 22 ust. 1 i 3, art. 36 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114).

1. Panią Dorotę W. byłego Dyrektora Przedszkola Miejskiego Nr 31 w G. uznać winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 14 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez wypłacenie wynagrodzeń bez jednoczesnego terminowego opłacenia składek za okres od marca do lipca 2003 r., czym naruszony został art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń

społecznych, art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym – obecnie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu – obecnie art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. i odstąpić od wymierzenia kary.

2. Zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyć Panią Dorotę W. kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł na rzecz Skarbu Państwa.

UZASADNIENIE

Dnia 24 maja 2005 r. Dyrektor Przedszkola Miejskiego nr 31 w G. wystąpił do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z zawiadomieniem o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych ujawnionym w Przedszkolu Miejskim nr 31 w G. polegającym na wypłaceniu wynagrodzeń bez jednoczesnego terminowego opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od marca do lipca 2003 r.

Powyższe było podstawą do wystąpienia przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z wnioskiem o ukaranie Pani Doroty W. – byłego Dyrektora Przedszkola Miejskiego nr 31 w G. karą upomnienia.

Komisja Orzekająca biorąc pod uwagę całokształt materiału dowodowego po przeprowadzeniu rozprawy ustaliła i zważyła, co następuje:

W okresie od marca do lipca 2003 roku składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych były odprowadzane przez Przedszkole Miejskie nr 31 w G. w następujących terminach:

- za marzec 2003 r. kwotę 3.107,01 zł przelano 30 kwietnia 2003 r. zamiast w dniu 5 kwietnia 2003 r.,
- za kwiecień 2003 r. kwotę 5.790,45 zł przelano 3 czerwca 2003 r. zamiast w dniu 5 maja 2003 r.,
- za maj 2003 r. kwotę 9.202,01 przelano 1 lipca 2003 r. zamiast w dniu 5 czerwca 2003 r.,
- za czerwiec 2003 r. kwotę 1.678,28 zł przelano 11 września 2003 r. zamiast w dniu 5 lipca 2003 r. oraz kwotę 2.500,22 zł przelano w dniu 15 września 2003 r. zamiast w dniu 5 lipca 2003 r.,
- za lipiec 2003 r. nie przelano składek w wysokości 4.464,25 zł do dnia 31 sierpnia 2003 r.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych płatnik składek opłaca składki za dany miesiąc nie później niż do 5 dnia następnego miesiąca.

Na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jednostki organizacyjne są obowiązane bez uprzedniego wezwania opłacać i rozliczyć składki na ubezpieczenie zdrowotne za każdy miesiąc kalendarzowy w trybie i na zasadach oraz w terminie przewidzianym dla składek na ubezpieczenie społeczne.

Zgodnie zaś z art. 107 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy składki na Fundusz Pracy opłaca się za okres trwania obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenia społeczne.

Biorąc pod uwagę powyższe – w okresie od czerwca do lipca 2003 r. – w Przedszkolu Miejskim Nr 31 w G. część składek opłacano po terminie ustawowym a więc zdaniem Komisji Orzekającej doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Osobą winną, odpowiedzialną za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na opłaceniu składek z przekroczeniem terminu ich zapłaty jest Pani Dorota W. była Dyrektor Przedszkola Miejskiego Nr 31 w G. gdyż zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej.

Komisja Orzekająca biorąc jednak pod uwagę sposób okoliczności i skutki naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dotychczasowa niekaralność oraz przejście z dniem 1 września 2003 roku na emeryturę) postanowiła odstąpić od wymierzenia kary.

Komisja Orzekająca rozpoznała w dniu 31 marca 2006 roku sprawę mimo nieobecności osoby obwinionej z uwagi na art. 186 ust. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz fakt, że w aktach sprawy znajdują się jej wyjaśnienia.

3.

ORZECZENIE

Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w K. z dnia 7 kwietnia 2006 r. KO/710/8/06

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

Przewodniczący: Józef Stęplowski
Członkowie: Anna Markiewicz-Sikora
Tadeusz Stawowczyk
Protokolant: Iwona Młynarek

rozpoznała w dniach 7 kwietnia 2006 r. przy udziale Rzecznika dyscypliny finansów publicznych – Pana P. Urbańskiego sprawę:

Pana **Mariana K.** – Wójta Gminy P.

obwinionego o to, że

- w P. wbrew treści art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tj. Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.), zaniechał przeprowadzenia inwentaryzacji:
- środków trwałych – przypadającej na rok 2002,
- długoterminowych aktywów finansowych – za lata 2002 – 2004,
- materiałów – w latach 2002– 2004,
- wartości niematerialnych i prawnych w latach 2002– 2004,
- w P. w roku 2003 roku udzielił dotacji przedmiotowej na rzecz zakładu budżetowego – Zakładu Gospodarki Komunalnej w P. – w wysokości 130.000,– złotych, z naruszeniem zasad jej udzielania, określonych w art. 117 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), udzielając dotacji przedmiotowej mimo braku ustalenia przez Radę Gminy P. stawek dotacji przedmiotowych,
- w P. w dniach 02.01.2003 r. i 02.02.2004 r., naruszył zasady udzielania dotacji z budżetu Gminy P. to art. 118 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) oraz Uchwałę Nr XIII/123/99 z dnia 29 grudnia 1999 r. Rady Gminy w P., poprzez udzielenie dotacji dla klubów sportowych w P., tj. w 2003 r. dla KS Błękitni w S. w wysokości 14.100,00 złotych i dla LKS Iskra w P. w wysokości 14.160,00 złotych oraz w 2004 r. dla KS Błękitni w S. w wysokości 18.500,00 złotych, pomimo braku przedłożenia przez ubiegających się o dotację projektu przeznaczenia dotacji rozwiązującej ważne problemy życia społecznego gminy, szczegółowego harmonogramu działania przedstawiającego sposób wykorzystania otrzymanej dotacji, kalkulacji kosztów zadania oraz źródeł jego finansowania, jak również przekazanie w 2003 r. dotacji dla klubów w wysokościach wyższych niż to wynikało z zawartych umów, a nadto zaniechanie wyegzekwowania od dotowanego obowiązku rozliczenia się w ustalonym terminie z wykorzystania środków finansowych, tj. o czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 oraz w art. 8 pkt 1 ustawy o odpo-

wiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).

Komisja działając na podstawie art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4 i art. 51 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), biorąc pod uwagę zebrany w sprawie materiał dowodowy

orzeka:

Na podstawie art. 4 pkt 2, art. 19 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 33, art. 37 oraz art. 135 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114)

1. Pana Mariana K. uznać:

- a) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych:
 - w myśl art. 18 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), a uprzednio art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych, polegającego na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji w Urzędzie Gminy w P. środków trwałych w 2002 r., długoterminowych aktywów finansowych, materiałów oraz wartości niematerialnych i prawnych w latach 2002– 2004, wbrew treści art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, (tj. Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.),
 - w myśl art. 8 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a uprzednio art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, polegającego na udzieleniu w P., w 2003 roku dotacji przedmiotowej na rzecz Zakładu Gospodarki Komunalnej w P., będącego zakładem budżetowym w wysokości 130.000,– złotych. z naruszeniem zasad jej udzielania, określonych w art. 117 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, (tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), tj. poprzez udzielenie dotacji przedmiotowej mimo braku ustalenia przez Radę Gminy P. stawek dotacji przedmiotowej,
- b) winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 8 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a poprzednio art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, polegającego na:
 - udzieleniu dotacji dla klubów sportowych w P. tj. w 2003 r. dla KS „Błękitni” w S. w wysokości 14.100,00 złotych i dla LKS „Iskra” w P. w wysokości 14.160.00 złotych oraz w 2004 roku dla KS „Błękitni” w S. w wysokości 18.500,00 złotych pomimo nieprzedłożenia przez kluby projektu przeznaczenia dotacji rozwiązującej ważne problemy życia społecznego gminy, szczegółowego harmonogramu działania przedstawiającego sposób wykorzystania otrzymanej dotacji, kalkulacji kosztów zadania oraz źródeł jego finansowania,
 - przekazaniu w 2003 r. dotacji dla klubów w kwotach wyższych niż to wynikało z zawartych umów, tj. KS „Błękitni” w S. otrzymał kwotę 14.450 zł, a LKS „Iskra” w P. – 14.510 zł,

- zaniechaniu wyegzekwowania od dotowanego KS „Błękitni” w S. obowiązku pełnego rozliczenia otrzymanej dotacji, tj. kwoty 14.450 zł, a nie tylko kwoty 12.950 zł.

Wymienione powyżej czyny stanowią naruszenie zasad udzielania dotacji z budżetu Gminy P., a to art. 118 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) oraz Uchwały Nr XIII/123/99 z dnia 29 grudnia 1999 r. Rady Gminy w P., ustalającej Regulamin udzielania dotacji z budżetu gminy dla podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych i wymierzyć łączną karę nagany.

2. Zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Pana Mariana K. obciążyć kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł na rzecz Skarbu Państwa.

UZASADNIENIE

W dniu 26 stycznia 2006 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wpłynął wniosek Rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ukaranie karą nagany Wójta Gminy P.

- Pana **Mariana K.**

Komisja Orzekająca po zapoznaniu się z materiałem dowodowym i wysłuchaniu Obwinionego na rozprawie ustaliła, co następuje:

Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.) termin inwentaryzacji środków trwałych w Urzędzie Gminy P. przypadał na 2002 r. W ustalonym terminie inwentaryzacja nie została jednak przeprowadzona.

W latach 2002-2004 nie dokonano również inwentaryzacji długoterminowych aktywów finansowych zaewidencjonowanych na koncie 030, na co składają się akcje w Funduszu Agencji Rozwoju S.A. oraz udziały w spółce z o.o. ”Recykling W.”. Powyższe aktywa nie były inwentaryzowane od 1998 r.

Niedopełnienie obowiązku inwentaryzacji majątku w latach 2002-2004 dotyczy również materiałów. Ostatnia inwentaryzacja materiałów przeprowadzona została w 1994 r. Brak inwentaryzacji w 1998 r. został stwierdzony podczas kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. przeprowadzonej w dniach od 24 maja do 29 czerwca 2001 r. W wystąpieniu pokontrolnym sformułowany został wniosek dotyczący inwentaryzacji materiałów w terminach określonych przepisami art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Stwierdzono również brak inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych i w tej kwestii również został skierowany wniosek pokontrolny do Wójta Gminy.

Przedstawione powyżej zarzuty dotyczące inwentaryzacji majątku gminy zdaniem Komisji Orzekającej są słuszne. Wyjaśnienia Obwinionego złożone pismem z dnia 2 grudnia 2005 r. oraz ustnie na rozprawie nie zasługują na uwzględnienie. Obwiniony bowiem nie przyznaje się do winy twierdząc, że wydał stosowne polecenia Pani Skarbnik w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej i przeprowadzenia spisu w ustawowych terminach. Wyjaśnił również, że na jego zapytania odnośnie postępu prac otrzymywał odpowiedzi, że wszystko jest we właściwym

porządku. Zdaniem Obwinionego jego błędem było zaniechanie sprawdzenia prac nad inwentaryzacją. Z uwagi na fakt, że inwentaryzacja składników majątkowych, o których mowa powyżej nie została przeprowadzona w odpowiednich terminach, a zaniechanie to dotyczy nawet kilku lat Komisja uznała, że za zaistniały stan rzeczy odpowiedzialność ponosi Obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Trudno bowiem przypisywać tutaj winę Skarbnikowi, skoro kierownik jednostki w ciągu kilku lat nie wydał zarządzenia o przeprowadzeniu inwentaryzacji, a dodatkowo problem był sygnalizowany w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej. Trudno zgodzić się również z wyjaśnieniami Obwinionego, który przyznanie dotacji dla zakładu budżetowego mimo braku ustalenia stawek jednostkowych przez organ stanowiący tłumaczy niedopatrzaniem organu nadzoru. Trzeba uznać to za nieporozumienie, gdyż RIO bada tylko te uchwały, które są przysyłane do Izby. Zakład Gospodarki Komunalnej w P. jako zakład budżetowy otrzymał w 2003 roku. dotację przedmiotową w kwocie 130.000 zł, która ujęta została w uchwale Rady Gminy Nr IV/22/2002 z 30 grudnia 2002 r. w sprawie budżetu na 2003 r., a następnie w układzie wykonawczym do budżetu, który wprowadzony został zarządzeniem Nr 0152/2/2003 Wójta Gminy P. z dnia 16 stycznia 2003 roku. Przekazana dotacja z budżetu gminy ujęta została w zakładzie budżetowym po stronie przychodów w dziale 900-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdz. 90017-Zakłady gospodarki komunalnej, § 2650-Dotacja przedmiotowa z budżetu otrzymana przez zakład budżetowy. Dotacja została przekazana mimo, że Rada Gminy P.– nie podjęła stosownej uchwały na mocy art. 117 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 174 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Według Komisji Orzekającej winę za naruszenie ww. przepisów ponosi Obwiniony, gdyż dopuścił do bezpodstawnego dotowania jednostki organizacyjnej gminy. Działanie to wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 8 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a uprzednio z art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych.

Kolejny zarzut odnosi się do dotowania w latach 2003-2004 klubów sportowych. Podstawę udzielania dotacji stanowiła uchwała Rady Gminy P. XIII/123/99 z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie trybu i zasad udzielania dotacji na cele publiczne związane z realizacją zadań gminy przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych wraz z Regulaminem udzielania dotacji z budżetu gminy dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych.

W 2003 r. dotację otrzymały kluby: Klub Sportowy „Błękitni” w S. kwota 14.100 zł (według umowy) i LKS „Iskra” w P. kwota 14.160 zł (według umowy), natomiast w 2004 r. dotację w kwocie 18.500 zł otrzymał KS „Błękitni” w S.

W uchwale Rady Gminy, o której mowa powyżej określony został tryb udzielania dotacji i warunki stawiane ubiegającym się o dotacje oraz zasady podwyższania przyznanych dotacji. Zarówno w 2003 r. jak również w 2004 r. podmioty starające się o dotację nie złożyły wniosków w formie przewidzianej w obowiązującym regulaminie, tzn. nie zawierały one przeznaczenia dotacji, harmonogramu działania, kalkulacji kosztów i źródeł finansowania. Ponadto w 2003 r. przekazano dotację dla klubów w kwotach wyższych o 700 zł aniżeli wynikało to z zawartych porozumień. Nie dokonano również pełnego rozliczenia dotacji przekazanej w 2003 r. dla Klubu Sportowego

„Błękitni”; dotacja przekazana w kwocie 14.450 zł rozliczona została przez dotowanego do kwoty 12.950 zł.

Wyjaśnienia Obwinionego jakoby odpowiedzialność za nieprawidłowości przy dotowaniu klubów ponosiła Skarbnik gminy jest nie do przyjęcia, gdyż decyzje w tym zakresie podejmował Wójt Gminy.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że przy dotowaniu klubów sportowych nastąpiło naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, za co odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki, tj. w tym przypadku Wójt Gminy. Popełniony czyn wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 8 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a poprzednio art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych.

Reasumując stwierdzić należy, że zarzuty postawione Obwinionemu w ocenie Komisji Orzekającej są słuszne. Komisja uznała, że zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji i przekazanie dotacji dla zakładu budżetowego nastąpiło na skutek winy nieumyślnej, natomiast nieprawidłowości związane z dotowaniem klubów sportowych kwalifikują się do czynu popełnionego z winy umyślnej w zamiarze ewentualnym, co oznacza, że Obwiniony przewidywał możliwość popełnienia czynu zabronionego i bezkrytycznie godził się z tym.

Wymierzając karę nagany Komisja Orzekająca brała pod uwagę przede wszystkim charakter postawionych zarzutów, które bezpośrednio wiążą się z wykonywaniem funkcji kierownika jednostki. Brak okoliczności łagodzących wynika zdaniem Komisji stąd, że naruszone przepisy prawne są powszechnie znane i jednoznaczne, a w przypadku inwentaryzacji Regionalna Izba Obrachunkowa już w 2001 r. informowała Wójta o nieprawidłowościach. Trudno więc było przyjąć tłumaczenia sugerujące, że najbardziej zawiniła była Skarbnik gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia orzeczono jak w sentencji.

4.

ORZECZENIE

Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w K. z dnia 7 kwietnia 2006 r. KO/7101/14/06

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

Przewodniczący:	Józef Stęplowski
Członkowie:	Anna Markiewicz-Sikora Tadeusz Stawowczyk
Protokolant:	Iwona Młynarek

rozpoznała w dniu 7 kwietnia 2006 r. przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana Piotra Urbańskiego sprawę:

1. Pani **Elżbiety M.** – b. Dyrektora Szpitala Chorób Płuc w O.,
2. Pani **Małgorzaty S.** – Główniej Księgowej Szpitala Chorób Płuc w O.

obwinionych o to, że:

- w O. w grudniu 2003 r. oraz w styczniu i lutym 2004 r. wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.), z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391 z późn. zm.), a obecnie wbrew obowiązкови z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135), z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a obecnie wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), zaniechały opłacenia w terminie do dnia odpowiednio 15 grudnia 2003 r., 15 stycznia 2004 r. i 15 lutego 2004 r. przez jednostkę sektora finansów publicznych – Szpital Chorób Płuc w O. należnych z tytułu wypłaconych w listopadzie i grudniu 2003 r. oraz w styczniu 2004 r. wynagrodzeń pracowników Szpitala składek na:
- ubezpieczenie społeczne w wysokości 50.525,59 zł, – Fundusz Pracy w wysokości 8.751,10 zł tj. o czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 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), a uprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych.

Komisja działając na podstawie art. 42 ust. I, art. 46 pkt 4 i art. 51 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114); biorąc pod uwagę zebrany w sprawie materiał dowodowy

orzeka:

Na podstawie art. 4, art. 22 ust. 1 i 2, art. 36 ust. 1 i 2 oraz art. 135 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

1. Panią Elżbietę M. uznać odpowiedzialną umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 14 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a poprzednio art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, polegającego na naruszeniu treści art. 47 ust. 1, pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz.887 z późn. zm.), z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135) z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a obecnie wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), zaniechały opłacenia w terminie do dnia odpowiednio 15 grudnia 2003 r., 15 stycznia 2004 r. i 15 lutego 2004 r. przez jednostkę sektora finansów publicznych – Szpital Chorób Płuc w O. należnych z tytułu wypłaconych w listopadzie i grudniu 2003 r. oraz w styczniu 2004 r. wynagrodzeń pracowników Szpitala składek na:

- ubezpieczenie społeczne w wysokości 50.525,59 zł, – Fundusz Pracy w wysokości 8.751,10 zł

- odstąpić od wymierzenia kary .

2. Panią Małgorzatę S. uznać odpowiedzialną umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 14 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny Finansów publicznych, a poprzednio art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, polegającego na naruszeniu treści art. 47 ust. 1, pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz.887 z późn. zm.), z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135), z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a obecnie wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), zaniechały opłacenia w terminie do dnia odpowiednio 15 grudnia 2003 r., 15 stycznia 2004 r. i 15 lutego 2004 r. przez jednostkę sektora finansów publicznych – Szpital Chorób Płuc w O. należnych z tytułu wypłaconych w listopadzie i grudniu 2003 r. oraz w styczniu 2004 r. wynagrodzeń pracowników Szpitala składek na:

- ubezpieczenie społeczne w wysokości 50.525,59 zł, – Fundusz Pracy w wysokości 8.751,10 zł

- i odstąpić od wymierzenia kary .

3. Zgodnie z art. 167 ust.1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyć Panią Elżbietę M. i Panią Małgorzatę S. kosztami postępowania w wysokości po 197,72 zł na rzecz Skarbu Państwa.

UZASADNIENIE

W dniu 27 lutego 2006 roku do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wpłynął wniosek znak: Rdfp. 7010-191/2005 Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ukaranie karą upomnienia Pani Elżbiety M. – b. Dyrektora Szpitala Chorób Płuc w O. – i Pani Małgorzaty – Głównego Księgowego tego Szpitala. We wniosku o ukaranie Obwinionym został postawiony zarzut wymieniony w sentencji orzeczenia.

Komisja Orzekająca na rozprawie z udziałem Obwinionych, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego oraz przeanalizowaniu materiału zgromadzonego w sprawie, a także wysłuchaniu wyjaśnień Obwinionych, ustaliła i zważyła co następuje.

Pismem z dnia 16 listopada 2005 roku Marszałek Województwa Ś. złożył zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ujawnieniu w toku kontroli przez Urząd Marszałkowski w nadzorowanym przez Województwo Ś. Szpitalu Chorób Płuc w O. faktów nieopłacenia w przewidzianym terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wypłacono wynagrodzenia składek na ubezpieczenia społeczne i na fundusz pracy.

W omawianym stanie faktycznym termin opłacenia należnych składek upływał odpowiednio 15 grudnia 2003 roku, 15 stycznia 2004 roku i 15 lutego 2004 roku.

Takim działaniem Obwinione naruszyły postanowienia wynikające z ustaw szczególnych, tj. z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.), z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391 z późn. zm.), a obecnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135), z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a obecnie z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.) ustalającymi między innymi, że na pracodawcy ciąży obowiązek pobrania i odprowadzenia składki na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy za każdy miesiąc kalendarzowy w terminie do 15 dnia następującego miesiąca.

Odpowiedzialność Pani Elżbiety M. za wskazane naruszenia wynika z faktu pełnienia funkcji dyrektora Szpitala Chorób Płuc w O. w okresie od 1 lipca 1998 roku do 30 czerwca 2005 roku a odpowiedzialność Pani Małgorzaty S. wynika z faktu pełnienia funkcji głównej księgowej tego szpitala od 2001 roku do nadal.

Obwinione w pisemnych wyjaśnieniach złożonych w trakcie postępowania przez Rzecznika, jak również w wyjaśnieniach złożonych na rozprawie przyznały się do popełnienia zarzucanych im czynów, tj. do nieterminowego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i na fundusz pracy, zwracając jednocześnie zgodnie uwagę na okoliczności towarzyszące powstaniu tych zdarzeń, w tym między innymi na fakty, że Szpital Chorób Płuc w O. (zwany dalej Szpitalem) w 2003 roku borykał się z bardzo poważnymi problemami finansowymi spowodowanymi m.in. „ustawą 203” oraz zaniżoną kwotą kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia. Obwinione uznały także, że ponieważ Szpital jest powołany w celu ratowania zdrowia i życia ludzkiego, to należy zrobić wszystko, by zapewnić jego prawidłowe funkcjonowanie i tylko dlatego zdecydowały się w pierwszej kolejności regulować zobowiązania wobec firm farmaceutycznych, dla

zapewnienia ciągłości w dostawach leków. Funkcjonowanie Szpitala uzależnione było także od bieżącego opłacania należności za korzystanie z energii elektrycznej, gazu i wody. Ponadto awarii uległa 40-letnia kotłownia. Awarii nie można było usunąć w drodze naprawy, co potwierdzone zostało w pisemnej opinii. W związku z powyższym przystąpiono do modernizacji układu grzewczego, zakończonej w m-cu wrześniu 2003 roku, a której koszt wyniósł 820.000 zł, w tym: z dotacji W.F.O.Ś i G.W. w K., dotacji Rządu Szwajcarskiego, pożyczki z W.F.O.Ś i G.W. oraz własnych środków Szpitala w wysokości 162.514 zł. W tym też okresie, pomimo darowizn na Szpital, zaczęło brakować środków finansowych na wyżywienie pacjentów. W tej trudnej dla Szpitala sytuacji (po konsultacjach kierownictwa z pracownikami) wybrano opcję nie opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne, jako mniejsze zło. Wystąpiono też w dniu 26 stycznia 2004 roku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. z wnioskiem o rozłożenie na raty zaległości z tytułu nieopłaconych składek, który rozpatrzony został pozytywnie, lecz nie doszło do zawarcia umowy z uwagi na dodatkowe koszty (opłata prolongacyjna). W efekcie, zaległości z trzech miesięcznych składek zostały rozłożone na trzy lata. Obwinione podkreśliły też, że od końca lutego 2004 roku składki na ubezpieczenia społeczne odprowadzane są terminowo i w pełnej wysokości.

W świetle powyższych wyjaśnień i po przeanalizowaniu materiału dowodowego Komisja Orzekająca nie miała wątpliwości, że Obwinione swym działaniem naruszyły przepisy wynikające z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.), z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. Nr 45, poz. 391 z późn. zm.), a obecnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135), z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a obecnie z art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), a czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie jego popełnienia – w art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych. Komisja uznała, że naruszenie przez Obwinione dyscypliny finansów publicznych zostało popełnione umyślnie, lecz w zamiarze ewentualnym, tj. przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godziły.

Odstępując od wymierzenia kary, Komisja wzięła pod uwagę całokształt okoliczności towarzyszących popełnieniu czynu, specyficzną sytuację służby zdrowia w jakiej przyszło Obwinionym pracować, konieczność dokonania wyboru pomiędzy dobrem pacjentów, szpitala i ochroną zdrowia a naruszeniem przepisów o dyscyplinie finansów publicznych. a także fakty, że Obwinione nie były dotychczas karane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz dobre opinie o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych.

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja orzekła o kosztach postępowania.

5.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 10 kwietnia 2006 r.** **DF/GKO-4900-16/21/06/301**

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. w składzie:

Przewodniczący:	Tomasz Słaboszowski (spr.)
Członkowie:	Anna Dąbrowska-Puszkiewicz
	Piotr Gryśka
Protokolant:	Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie wniesione przez Panią **Wiesławę P.-K.** – skarbnik Miasta W., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. z dnia 14 października 2005 r., sygn. akt: RIO/KO/4111/34/2004.

Odwołanie wniesione zostało w zakresie uznania Pani Wiesławy P.K. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na dopuszczeniu do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych zaciągniętych w latach 2001 i 2002 na łączną kwotę 9.952,70 zł powodujących uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek w 2003 r., tj. popełnienie czynu w rozumieniu 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 z późn. zm.).

Za przypisane czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej Wiesławie P.K. karę upomnienia oraz obciążyła ją 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) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy.

orzeka:

Uchyla zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej Obwinionej Wiesławy P.-K. i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 9 maja 2004 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w B. – przekazał do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwego dla Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych przez Wiesławę P.-K. pełniącą od dnia 2 stycznia 1984 r. do 31 stycznia 2003 r. funkcję skarbnika Miasta W.

Pismem z dnia 13 lipca 2004 r. Rzecznik wniósł do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. wniosek o ukaranie Macieja W., Józefy N. i Wiesławy P.-K. Wiesławie P.-K. postawiono zarzut polegający na tym, że: będąc odpowiedzialną za prawidłowe wykonywanie dyspozycji środkami publicznymi jednostki, prowadzenie urzędzeń księgowych i sporządzanie sprawozdawczości, dopuściła z winy nieumyślnej do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek w 2003 r. za opóźnienie w zapłacie z tytułu nieterminowego regulowania zaciągniętych wcześniej zobowiązań, od których naliczono w 2003 r. odsetki na kwotę 11.969,05 zł, to jest o popełnienie czynu z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych. We wniosku o ukaranie stwierdzono, że Obwiniona nie była do tej pory karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wniesiono o wymierzenie jej kary upomnienia.

Przewodniczący Komisji Orzekającej I instancji wszczął postępowanie w stosunku do wszystkich Obwinionych postanowieniami z dnia 29 lipca 2004 r.

W dniach 12 maja, 16 czerwca i 14 października 2005 r. przed Regionalną Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. odbyła się rozprawa.

W dniu 14 października 2005 r. Komisja Orzekająca I instancji w wyniku rozpatrzenia sprawy wydała orzeczenia, w których uniewinniła lub umorzyła postępowania wobec Macieja W. i Józefy N., natomiast Wiesławę P.-K. uznano winną nieumyślnego dopuszczenia do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych zaciągniętych w latach 2001 i 2002 na łączną kwotę 9.952,70 zł powodujących uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek w 2003 r. i w związku z tym wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz orzekła zwrot od Obwinionej na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 190,30 zł.

Pismem z dnia 10 stycznia 2006 r. Obwiniona wniosła odwołanie od orzeczenia, w którym podniosła, że (cyt.) „stwierdzenie w uzasadnieniu: „Na rozprawę, mimo wyznaczenia trzech terminów nie stawiała się” jest nieadekwatne do okoliczności, z uwagi na fakt, że na rozprawę w dniu 12 maja 2005 r. nie mogła się stawić, w związku z nieotrzymaniem zawiadomienia w terminie, termin z dnia 16 czerwca został odroczony nie z winy Obwinionej, a w dniu 14 października 2005 r. Obwiniona nie stawiała się z uwagi na wystąpienie nagłych okoliczności.” W dalszej części odwołania Wiesława P.-K. podniosła, że w wyznaczonym terminie płatności większości zobowiązań do 31 stycznia 2003 r. przebywała na urlopie wypoczynkowym. Okoliczność ta już wcześniej była podnoszona w wyjaśnieniach składanych w trakcie postępowania. Biorąc powyższe pod uwagę wniosła o uchylenie orzeczenia i uniewinnienie jej od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Na dzień 10 kwietnia 2006 r. została wyznaczona przed Główną Komisją Orzekającą rozprawa, na którą Obwiniona nie stawiała się prawidłowo powiadomiona o terminie rozprawy. Stawił się natomiast Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacek Krawczyk. W wyniku rozpoznania sprawy oskarżenie wniosło o uniewinnienie Wiesławy P.-K. stwierdzając, że aby naruszyć dyscyplinę finansów publicznych konieczna jest obecność w pracy w terminie płatności zobowiązań. Ten termin w ocenie oskarżenia przypadł na dzień 31 stycznia 2003 r., w którym Obwiniona przebywała na urlopie wypoczynkowym.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje. W niniejszej sprawie nie zgromadzono materiału dowodowego pozwalającego w sposób niewątpliwy określić odpowiedzialność Wiesławy P.-K. Materiał ten nie wskazuje bowiem, kto zaciągnął wszystkie zobowiązania i w jakim terminie oraz kto opłacił wszystkie należności wynikające z odsetek. Zresztą należności te były częściowo uiszczane wobec podmiotów sektora finansów publicznych, w tym urzędu skarbowego. Należy, zatem przyjąć, że nie wypełniły w tym zakresie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu obowiązującym w chwili dokonania naruszenia. Ponadto analizy wymaga treść art. 3 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, że ustawy nie stosuje się do należności podatkowych stanowiących dochód budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe braki stanowią podstawę uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Główna Komisja Orzekająca wskazuje także na oczywiste błędy popełnione w trakcie toczącego się postępowania w I instancji. Należy zwrócić uwagę, że Regionalna Komisja Orzekająca całkowicie pominęła problem stosowania art. 24 ust. 1 ustawy, z którego wynika, że 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. Tymczasem Komisja zastosowała równolegle dwie ustawy, które znacząco się różnią, tak w zakresie znamion czynów opisanych w art. 16 ust. 1 ustawy i art. 138 ust. 1 pkt 11 dawnej ustawy o finansach publicznych, jak również w zakresie przypisywania odpowiedzialności pracownikom niebędącym kierownikami jednostki. Przypomina się również, że w aktach sprawy brak jest powierzenia obowiązków w zakresie gospodarki finansowej Obwinionej, co jest warunkiem przypisania jej odpowiedzialności właśnie w świetle art. 4 pkt 3 nowej ustawy. Wadliwy jest również opis przypisanego czynu Obwinionej, gdyż z jego redakcji nie wynika jednoznacznie czy wymieniona kwota 9.952,70 zł. dotyczy wielkości zaciągniętych zobowiązań, czy zapłaconych odsetek.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca wskazuje na konieczność usunięcia wyżej wymienionych wad, a w szczególności na uzupełnienie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego z uwzględnieniem wpływających w tej sprawie terminów. W związku z tym orzeczono jak w sentencji.

6.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej
w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
z dnia 20 kwietnia 2006 r.
DF/GKO-4900-17/22-23/06/328**

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

Przewodniczący: Marcin Krzywoszyński (spr.)

Członkowie: Artur Walasik

Agata Mikołajczyk

Protokolant: Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2006 r.: – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Mariana Imbierskiego – odwołanie wniesione przez Panią Danutę P. b. dyrektora Biura Dyrektora Generalnego P. Urzędu Wojewódzkiego w G. przez Panią Iwonę Ch. b. główną księgową w tym Urzędzie, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. z dnia 6 grudnia 2005 r., sygn. akt: KO.0022-11—2-33/05.

Odwołanie wniesione zostało w zakresie uznania:

1. Panią **Danutę P.** winną (cyt.) „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że w dniach: 18 kwietnia, 9, 30 lipca, 13, 16 września, 9-11, 14-15, 30 października, 18-22, 26 listopada oraz 3, 12, 16, 17, 23, 31 grudnia 2002 r. przeznaczyła dochody – z tytułu opłat za prenumeratę Dzienników Urzędowych Województwa P. oraz wpłat za ogłaszanie taryf ciepła w tych dziennikach uzyskane przez Urząd Wojewódzki w G. – w kwocie 109.363,30 zł na wydatki jednostki budżetowej – Urzędu Wojewódzkiego w G., podczas gdy, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. ó finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa, tj. popełnienia czynu określonego w 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).”

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190,30 zł.

2. Panią Iwonę Ch. winną (cyt.) „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że w dniach: 3, 12, 16, 17, 23, 31 grudnia 2002 r. przeznaczyła dochody – z tytułu opłat za prenumeratę Dzienników Urzędowych Województwa P. oraz wpłat za ogłaszanie taryf ciepła w tych dziennikach – uzyskane przez P. Urząd Wojewódzki w G. w kwocie 4.769,64 zł na wydatki jednostki budżetowej – P. Urzędu Wojewódzkiego w G., podczas gdy zgodnie z art. 18 ust.

1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa,

tj. popełnienia czynu określonego w 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).”

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła ją 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) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy;
- art. 24 ust. 1 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy

orzeka:

1. Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej Obwinionej Danuty P.
2. Uchyła orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej Obwinionej Iwony Ch. i uniewinnia ją od naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w 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).
3. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w sprawie Obwinionej Iwony Ch. ponosi Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

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

W dniu 30 stycznia 2004 r. kierownik Wydziału Kontroli Finansowej P. Urzędu Wojewódzkiego w G. zawiadomił rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie P. o ujawnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w P. Urzędzie Wojewódzkim w G. Stwierdzono, że kontrolowana jednostka nie odprowadziła w 2002 roku na rachunek dochodów budżetowych otrzymanych środków z tytułu opłat za prenumeratę Dzienników Urzędowych Wojewody P. oraz wpłat za ogłaszanie w tych Dziennikach taryf ciepła, lecz wykorzystała je na finansowanie wydatków związanych z wydawaniem Dzienników Urzędowych.

W dniu 10 maja 2004 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie P. złożył wniosek o ukaranie:

1. Pani Danuty P. – byłej zastępcy dyrektora Biura Dyrektora Generalnego P. Urzędu Wojewódzkiego, zarzucając jej to, że w dniach 18 kwietnia, 9 lipca, 30 lipca,

13 września, 16 września, 9-11 października, 14-15 października, 30 października, 18-22 listopada, 26 listopada, 3 grudnia, 12 grudnia, 16-17 grudnia, 23 i 31 grudnia 2002 r. przeznaczyła dochody z tytułu opłat za prenumeratę Dzienników Urzędowych Województwa P. oraz wpłat za ogłaszanie taryf ciepła w tych Dziennikach – uzyskane przez P. Urząd Wojewódzki w G.-w kwocie 109.363,30 zł – na wydatki tego Urzędu jako jednostki budżetowej;

2. Pani Ewy A. – byłej głównej księgowej P. Urzędu Wojewódzkiego w G., zarzucając jej to, że w dniach 27 marca, 18 kwietnia, 9 lipca, 30 lipca, 13 i 16 września, 9-11 października, 14-15 października, oraz 30 października, 2002 r. przeznaczyła dochody z tytułów j.w., w kwocie 102.237,74 zł na wydatki P. Urzędu Wojewódzkiego w G,
3. Pani Iwony Ch. – byłej głównej księgowej P. Urzędu Wojewódzkiego w G. zarzucając jej to, że w dniach 3, 12, 16, 17, 23 i 31 grudnia 2002 r. przeznaczyła dochody z tytułów j.w., uzyskane przez P. Urząd Wojewódzki w G. w kwocie 4.769,64 zł – na wydatki tego Urzędu.

Zdaniem Rzecznika Obwinione popełniły czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, określony 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 z późn. zm./. Rzecznik wskazał, że Pani Danuta P. – była wcześniej karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych karą nagany (orzeczenie z dnia 23 października 2003 r.), a Pani Iwona Ch. była karana dwukrotnie karami upomnienia (orzeczenia z dnia 23 października 2003 r. i z dnia 29 stycznia 2004 r.).

Rzecznik zażądał wymierzenia każdej z Obwinionych kary nagany.

Wszczęcie postępowania nastąpiło na podstawie Postanowienia Przewodniczącego Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie P. z dnia 13 maja 2004 r.

W postępowaniu przed Komisją Orzekającą I instancji, Pani Danuta P. oraz Pani Iwona Ch. podniosły, że nie podlegają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem nie są już pracownikami Urzędu Wojewódzkiego. Ponadto Panie Iwona Ch. oraz Ewa A. wskazały na możliwość potraktowania dochodów jako zwrot wydatków poniesionych w tym samym roku budżetowym, opierając swoją tezę na przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1333). Pani Iwona Ch. powołała się dodatkowo na istnienie opinii prawnej wydanej przez Wydział Prawny i Nadzoru P. Urzędu Wojewódzkiego, w której dokonano wykładni przepisów ww. przepisu rozporządzenia, uznającą za prawnie dopuszczalną operację zaliczenia uzyskanych dochodów na zmniejszenie (zwrot) wydatków.

Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie P. wydała orzeczenie dnia 14 września 2004 r. Uznała Obwinione Danutę P. i Iwonę Ch. za winne umyślnego popełnienia czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych, opisanych we wniosku o ukaranie. Wymierzyła obu Obwinionym kary nagany i obciążyła je obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie po 185,52 zł.

Obwinionej Ewie A. za przypisany czyn, wymierzono karę upomnienia i obciążono obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa. Obwiniona nie

zaskarżyła orzeczenia Komisji a tym samym, w zakresie jej dotyczącym, orzeczenie stało się prawomocne.

Od powyższego orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji Obwinione Danuta P. oraz Iwona Ch. wniosły odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej.

Pani Danuta P. zarzuciła bezprawność działania Rzecznika dyscypliny finansów publicznych i Komisji Orzekającej stwierdzając, że nie będąc już pracownikiem Urzędu nie podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Pani Iwona Ch. wskazała na fakt, że praca w Urzędzie Wojewódzkim była jej pierwszą pracą w jednostce budżetowej i dokładała wszelkich starań by wykonywać ją prawidłowo, zgodnie z prawem. Przed dokonaniem operacji gospodarczych, o których mowa w orzeczeniu zapoznała się z opinią prawną wydaną przez Wydział Prawny i Nadzoru Urzędu Wojewódzkiego, zgodnie, z którą kwestionowane dochody mogły być zaliczone jako zwroty wydatków. W konkluzji odwołania stwierdziła, że nie poczuwa się do winy.

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów na rozprawie w dniu 20 stycznia 2005 r. uchyliła zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej odwołujących się osób, że jest ono wadliwe i zostało wydane w oparciu o niepełny materiał dowodowy.

GKO zważyła, że argumenty podniesione w odwołaniu przez Panią Danutę P. nie zasługują na uwzględnienie. Jest bezsporne, że w okresie od 18 kwietnia do 31 grudnia 2002 roku była ona pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych, tj. P. Urzędu Wojewódzkiego. Zwolnienie Obwinionej z pracy, po popełnieniu zarzucanego jej czynu, jest zdarzeniem obojętnym dla określenia jej odpowiedzialności za popełnienie zarzucanego czynu. Konkluzję tę jednoznacznie potwierdza też art. 4 § 1 Kodeksu wykroczeń, w związku z art. 142 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie, z którym wykroczenie uważa się za popełnione w czasie, gdy sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany.

Materiał dowodowy ograniczony został, zdaniem GKO, do niektórych dowodów księgowych potwierdzających wykonanie – operacji finansowych na kontach P. Urzędu Wojewódzkiego, co jest niewystarczające do przypisania Obwinionym odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych. Dokonane operacje księgowe i bankowe muszą bowiem mieć podstawy materialne i prawne. Podstawą taką może być w szczególności decyzja kierownika jednostki sektora finansów publicznych lub zawarta przez niego umowa w imieniu tej jednostki. W aktach sprawy nie ma żadnych dokumentów, które wskazywałyby na przyczynę dokonania księgowania i operacji bankowych. Nie sposób bowiem założyć, że główne księgowe z własnej woli, bez polecenia przełożonych, dokonywały czynności księgowych i bankowych, które są przedmiotem postępowania. Obowiązkiem Komisji Orzekającej I instancji przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, powinno być dotarcie do umów lub innych dokumentów, na podstawie, których dokonano księgowania i przekazywania środków.

Wadliwość zaskarżonego orzeczenia wynika również z pominięcia przez Komisję Orzekającą I instancji rozważań dotyczących winy. Nie sposób zgodzić się, zdaniem GKO, z poglądem, że o umyślności działania Pani Danuty P. świadczy zakres powierzonych jej obowiązków. Przeznaczenie środków musi wiązać się z wyraźnym oświadczeniem woli ich dysponenta. Nie jest wystarczające stwierdzenie, że Obwiniona przeznaczała określone dochody na wskazane cele li tylko na podstawie zakresu

jej obowiązków. Zadaniem Komisji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, powinno być ustalenie, w jaki sposób (w jakiej formie/ Obwiniona przeznaczyła dochody jednostki budżetowej na wydatki ponoszone w tej jednostce. Dopiero na tej podstawie będzie możliwe zbadanie jej psychicznego stosunku do popełnionego czynu.

GKO wskazała na wątpliwości dotyczące możliwości popełnienia zarzucanego czynu przez Panią Iwonę Ch. Dokonała ona operacji bankowej, której skutkiem było przeznaczenie dochodów jednostki budżetowej na wydatki ponoszone przez tę jednostkę. Z bogatego już orzecznictwa GKO wynika jednoznacznie, że ustawodawca odróżnia przeznaczenie środków publicznych od kasowego wykonania tego przeznaczenia. Innymi słowy będzie można przypisać, w niniejszym stanie faktycznym, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jedynie wówczas gdy – na podstawie zgromadzonych dowodów – będzie można ustalić, że Obwiniona działając w imieniu jednostki sektora finansów publicznych podjęła decyzję o przeznaczeniu dochodów jednostki sektora finansów publicznych na pokrycie jej wydatków. Na podstawie zgromadzonych dowodów jest jedynie pewne, że dokonała ona operacji księgowych i bankowych, co nie jest równoznaczne z tym, że przeznaczyła ona dochody na jakiegokolwiek cele.

Rozpatrując ponownie sprawę Komisja Orzekająca I instancji powinna uzyskać od Obwinionych bliższych informacji o treści opinii prawnej wydanej przez komórkę prawną Urzędu, a następnie rozstrzygnąć, czy daje wiarę Obwinionym. Niezbędne w tej sytuacji wydaje się, zdaniem GKO, dokonanie wykładni przepisu rozporządzenia 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, terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, na który powołują się Obwinione, uzasadniając zaliczanie dochodów na zwrot wydatków.

Komisja I instancji nie może także zaniechać, ustosunkowania się do argumentu, że praktyka przeznaczenia dochodów na pokrycie wydatków w jednostce miała miejsce już wcześniej i co więcej, liczne kontrole nie stwierdzały w tym zakresie nieprawidłowości. Skoro argument ten podnosi jedna z Obwinionych, to należało przeprowadzić postępowanie w celu sprawdzenia jego zgodności ze stanem faktycznym. Co prawda, ustalenie, że poprzednie kontrole nie wykazywały nieprawidłowości nie jest wiążący i bynajmniej nie powoduje, że nie doszło do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jednak ma ono istotne znaczenie dla przypisania Obwinionym umyślności lub nieumyślności działania.

Komisja Orzekająca I instancji nie odniosła się też do podnoszonego przez Obwinioną Iwonę Ch. argumentu dotyczącego krótkiego stażu pracy. Nie wiadomo, czy zdaniem Komisji ten argument zasługuje na uwzględnienie.

Ponowne rozpatrzenie sprawy przed Komisją I instancji przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. odbyło się na rozprawie w dniu 6 grudnia 2005 r., wcześniej dwukrotnie odraczanej m.in. z powodu niestawiennictwa Obwinionych i konieczności uzupełnienia dowodów. Ostatecznie Obwinione nie stawily się także na rozprawie w dniu 6 grudnia.

W wydanym orzeczeniu Komisja uznała Panią Danutę P. i Panią Iwonę Ch. za winne nieumyślne go naruszenia dyscypliny finansów publicznych za popełnione czyny

zarzucane im przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie P., ujęte we wniosku o ukaranie z dnia 10 maja 2004 r. Komisja ukarała obie Obwinione karą upomnienia i obciążyła je zwrotem kosztów postępowania w kwocie 190,30 zł. Jednocześnie Komisja zakwalifikowała czyn jako naruszający art. 7 obowiązującej w momencie orzekania przed tą Komisją ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14 poz.114).

Komisja, na podstawie dodatkowo zebranego materiału dowodowego, ustaliła, że Biuro Dyrektora Generalnego P. Urzędu Wojewódzkiego w G. pobierało opłaty za ogłaszanie w Dziennikach Urzędowych Województwa P. taryf ciepła, zgodnie z art. 47 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 z późn. zm.). Drukiem Dzienników Urzędowych Województwa P. zajmowało się Wydawnictwo w G. Dystrybucję Dzienników prowadził bezumownie Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. Dochody z tytułu opłat za ogłaszanie taryf były bezpośrednio wpłacane na rachunek wydatków Biura Dyrektora Generalnego, które zaliczało je najpierw na rachunek dochodów budżetowych Biura, a następnie, po kilku dniach, przelewało na rachunek wydatków budżetowych tego Biura. Kwoty z powyższych dwóch tytułów były księgowane przez Biuro jako pomniejszenie wydatków przeznaczonych na druk Dzienników Urzędowych Województwa P.

Pani Danuta P. w okresie od 7 marca 2002 r. do 31 października 2003 r. pełniła funkcję Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego P. Urzędu Wojewódzkiego w G., natomiast Pani Iwona Ch. w okresie od 30 października 2002 r. do 25 listopada 2003 r. – funkcję Głównej Księgowej.

Powyższy stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie całości zgromadzonego w sprawie i ujawnionego na rozprawie materiału dowodowego, w szczególności not księgowych z tytułu publikacji taryf ciepła, wydruków z ewidencji księgowej obrotów i sald rachunku wydatków. Komisja uznała, że powyższe dowody są zgodne ze sobą, logiczne, wzajemnie się uzupełniają i jako takie zasługują na przyznanie im waloru wiarygodności.

Komisja uznała, że wyjaśnienia Pani Iwony Ch. dotyczące faktu istnienia opinii prawnej Wydziału Prawnego i Nadzoru P. Urzędu Wojewódzkiego w G. w sprawie kwalifikowania częściowych zwrotów wydatków dokonanych w tym samym roku budżetowym na pomniejszenie wykonania wydatków roku bieżącego, nie zasługują na uwzględnienie. Dyrektor Wydziału ponownie potwierdził, że takiej opinii ta komórka nie wydawała.

Komisja nie uwzględniła wyjaśnień złożonych na piśmie przez Panią Danutę P., że nie będąc już pracownikiem P. Urzędu Wojewódzkiego w G. nie może być pociągnięta do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych za czyny popełnione w czasie, kiedy wykonywała obowiązki zastępcy dyrektora Biura w Urzędzie. Zgodnie bowiem z art. 4 § 1 Kodeksu wykroczeń, w związku z art. 142 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, wykroczenie uważa się za popełnione w czasie, gdy sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Jest to dowód na to, że ustawodawca nie godzi się na zaniechanie dochodzenia odpowiedzialności w przypadku łamania prawa finansowego przez tych pracowników, którzy po popełnieniu czynu zabronionego tracą status pracowników sektora finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe ustalenia, Komisja stwierdziła, że Biuro Dyrektora Generalnego P. Urzędu Wojewódzkiego w G. obowiązane było, na podstawie art. 62 pkt 7 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, odprowadzić na rachunek dochodów budżetowych pobrane dochody z tytułu opłat za prenumeratę Dzienników Urzędowych Województwa P. i wpłaty za ogłaszanie w tych Dziennikach taryf ciepła. Biuro Dyrektora przeznaczyło natomiast uzyskane w 2002 r. dochody w wysokości 109 368,91 zł na ponoszone wydatki, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja uznała, że winę za popełnienie powyższego czynu ponoszą Obwinione Danuta P. i Iwona Ch.

Obwiniona Danuta P. odpowiedzialna była, zgodnie z zakresem powierzonych jej obowiązków, za ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa. Dopuściła ona do przeznaczenia uzyskanych dochodów na pokrycie wydatków, a tym samym naruszyła dyscyplinę finansów publicznych.

Iwona Ch. odpowiedzialna była, zgodnie z zakresem powierzonych jej obowiązków, za ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa. Dopuściła ona do przeznaczenia uzyskanych dochodów na pokrycie wydatków, a tym samym naruszyła dyscyplinę finansów publicznych.

Iwona Ch. odpowiedzialna była, zgodnie z zakresem jej powierzonych obowiązków za prowadzenie rachunkowości jednostki, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywanie wstępnej kontroli operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz dokonywanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Podejmując pracę w jednostce budżetowej musiała posiadać odpowiednią wiedzę i kwalifikacje niezbędne do pracy na stanowisku głównego księgowego. Przyjmując na siebie obowiązki, podpisując stosowne dokumenty Obwiniona wzięła na siebie odpowiedzialność za właściwe stosowanie obowiązujących przepisów prawa. Dokonując operacji księgowych, których skutkiem było przeznaczenie w 2002 r. dochodów na ponoszone przez jednostkę wydatki, popełniła czyn będący naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Określając rodzaj winy Obwinionych, Komisja uznała, że działały one z winy nieumyślnej, bowiem postępowały w przekonaniu, że przepisy prawa dopuszczają możliwość pomniejszania pobranych dochodów o poniesione koszty. Co więcej, z wyjaśnień jednej z Obwinionych wynika, że wcześniej przeprowadzone liczne kontrole nie stwierdzały w tym zakresie nieprawidłowości. Nie zachowały jednak należytej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków.

Pani Danuta P. i Pani Iwona Ch. wniosły odwołania od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G.

Pierwsza z ww. Obwinionych zaskarża orzeczenie w całości, łącznie z kosztami postępowania, gdyż – jak twierdzi – organy orzekające nie podały podstawy prawnej podmiotowej tego orzeczenia. Ponadto podniosła, że nie otrzymała orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie P/ z dnia 8 lipca 2005 r.

Druga z Obwinionych odwołała się od orzeczenia w całości, nie dając wiary twierdzeniom o braku opinii prawnej przygotowanej przez radcę prawnego Wydziału

Prawnego i Nadzoru P. Urzędu Wojewódzkiego w G. Nie przedstawia jednak konkretnych dowodów na ten fakt, a jedynie wskazała krąg osób, które mogłyby o tej opinii wiedzieć. Obwiniona dodatkowo podniosła, że skoro dysponowała opinią prawną uznającą za zgodne z przepisami prawa kwalifikowanie zgromadzonych dochodów w danym roku budżetowym na zmniejszenie wydatków w tym samym roku, to była przeświadczona, że działała prawidłowo. Również, niekwestionowana przez organy kontroli podobna praktyka zaliczania kwestionowanych dochodów na sfinansowanie wydatków, stosowana w jednostce przed jej zatrudnieniem, utwierdzała ją w przekonaniu właściwego działania. Ponadto podkreśliła, że posiadała kwalifikacje właściwe do wypełniania obowiązków na stanowisku głównej księgowej, gdyż z powodzeniem przeszła stosowną kwalifikację przed Komisją Rekrutacyjną, która uznała jej wiedzę i kwalifikacje za wystarczające.

Odnosząc się do odwołania Pani Danuty P., Główna Komisja Orzekająca uznała, że nie zasługuje ono na uwzględnienie, natomiast odwołanie Pani Iwony Ch. na takie uwzględnienie zasługuje, ale z innych powodów niż określone w jej odwołaniu. W szczególności GKO zważyła, co następuje:

Stosownie do przepisów art. 24 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy rozpatrywaniu sprawy postanowiono stosować przepisy powyższej ustawy oraz ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, gdyż ustawy obowiązujące w czasie popełnienia czynu nie są względniejsze dla Obwinionych (wymiar kar).

Komisja Orzekająca I instancji dokonując ponownego rozpatrzenia sprawy generalnie uwzględniła wytyczne określone przez Główną Komisję Orzekającą w orzeczeniu z dnia 20 stycznia 2005 r. Analiza dodatkowo zebranego materiału dowodowego wraz z materiałami zgromadzonymi w toku całego postępowania (dowody księgowe, wydruki z ewidencji, zakresy obowiązków i inne) umożliwiła dokonanie wiarygodnej oceny stanu faktycznego. P. Urząd Wojewódzki w G. jest jednostką budżetową i zalicza się do jednostek sektora finansów publicznych. Jako jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek budżetu. Biuro Dyrektora Generalnego P. Urzędu Wojewódzkiego w G. pobierało opłaty za ogłaszanie taryf ciepła w wydawanym Dzienniku Urzędowym. Pobierało również za pośrednictwem podległego Zakładu Obsługi należności za prenumeratę ww. Dzienników. Wpływy z tych tytułów, mimo iż stanowią dochody budżetowe jednostki budżetowej, zostały zaliczone na rachunek wydatków, jako ich zmniejszenie, i wykorzystane na finansowanie wydatków związanych z wydawaniem Dzienników Urzędowych.

Ocena stanu prawnego również nie budzi wątpliwości. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (tożsamy z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.) jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu państwa. Dochodami tymi, zgodnie z art. 96 pkt 7 tej ustawy (art. 62 pkt 7 poprzedniej ustawy), są dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Niewątpliwym jest, że opłaty za prenumeratę Dzienników Urzędowych oraz wpłaty za ogłaszanie w tych Dziennikach taryf ciepła stanowią dochody budżetowe. Nie mogą one być zaliczone na zwrot wydatków, gdyż rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad

gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad, terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, w § 16 ust. 1 stanowi wyłącznie o zwrocie wydatków, a nie dochodach z pobranych opłat, czy dochodach uzyskanych z mienia oraz innej działalności jednostki budżetowej, które należy uznać jako dochody budżetowe. Zdaniem GKO, instytucja zwrotu wydatków nie może być wykorzystana jako zasada gospodarki finansowej, gdyż zasady te są określone w art. 138 ustawy o finansach publicznych (art. 92 poprzedniej ustawy). Badania Komisji Orzekającej I instancji dotyczące dokonania wykładni ww. rozporządzenia Ministra Finansów przez Wydział Prawny i Nadzoru Urzędu Wojewódzkiego w G. nie potwierdziły istnienia dokumentu zawierającego taką wykładnię. Obwinione nie przedstawiły też żadnych dowodów, które potwierdziłyby istnienie wykładni, natomiast Dyrektor Wydziału, dwukrotnie informował pisemnie, że takiej wykładni Wydział nie wydawał. Ten dowód jest, zdaniem GKO, wiarygodny i nie ma potrzeby uzupełnienia postępowania dowodowego o zeznania ewentualnych świadków, co sugeruje w odwołaniu jedna z Obwinionych. Skoro przyjęte wpłaty wpłynęły ostatecznie na rachunek wydatków jednostki budżetowej i umożliwiły sfinansowanie wydatków, to doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.) Główna Komisja Orzekająca w pełni przychyliła się do prezentowanego konsekwentnie w toku całego postępowania stanowiska organów orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych, że zwolnienie z pracy po popełnieniu czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych jest zdarzeniem obojętnym dla określenia odpowiedzialności danej osoby. Zgodnie z art. 21 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tożsamy z art. 4 § 1 Kodeksu wykroczeń), naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. W ten sposób ustawodawca nie godzi się na zaniechanie dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku naruszania prawa przez pracowników, którzy po popełnieniu czynu zabronionego, tracą status pracowników sektora finansów publicznych.

W zakresie odpowiedzialności Pani Danuty P., poczynione ustalenia jednoznacznie wskazują, że w okresie od 18 kwietnia do 31 grudnia 2002 r. była zatrudniona na stanowisku zastępcy dyrektora Biura Dyrektora Generalnego P. Urzędu Wojewódzkiego w G. Dyrektor Generalny Urzędu powierzył jej obowiązki i odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej, w tym dotyczące ustalania, pobierania i odprowadzania dochodów budżetowych i obowiązki te zostały przez Obwinioną przyjęte. W sensie podmiotowym, była ona pracownikiem sektora finansów publicznych, o którym mowa w art. 4 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podpisała ona wraz z główną księgową stosowne dowody księgowe dokumentujące operacje zaliczania środków z opłat za publikację taryf ciepła i prenumeratę Dzienników Urzędowych na zmniejszenie wydatków. Następnie sumy te wykorzystane zostały na sfinansowanie wydatków związanych z wydawaniem Dziennika Urzędowego. Oceniając rodzaj winy, GKO uznała, podobnie jak Komisja Orzekająca I instancji, że Obwiniona działała z winy nieumyślnej, bowiem pozostawała w przekonaniu, że przepisy prawa dopuszczają możliwość wykorzystania pozyskanych do-

chodów na sfinansowanie ponoszonych kosztów. Ponadto, dano wiarę twierdzeniom, że ta nieprawidłowa praktyka, niekwestionowana przez wcześniejsze kontrole, mogła utwierdzać o słuszności postępowania. Obwiniona nie zachowała jednak należytej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków, co doprowadziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wymierzona przez Komisję Orzekającą I instancji kara upomnienia jest, zdaniem GKO, adekwatna do stopnia zawinienia. Na wymiar kary nie wpłynął fakt wcześniejszej karalności Obwinionej (orzeczenie z 23 października 2003 r.), gdyż nastąpiło już zatarcie ukarania z mocy prawa (po dwóch latach od dnia wykonania kary) Podniesiona przez Obwinioną sprawa nie otrzymania orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie P. z dnia 8 lipca 2005 r. została wyjaśniona przez GKO w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Wynika z niego, że na ten dzień została wstępnie wyznaczona rozprawa przed Komisją Orzekającą I instancji, jednakże się ona nie odbyła. Ostatecznie rozprawę przeprowadzono przed Komisją Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. w dniu 6 grudnia 2005 r., o której Obwiniona została prawidłowo powiadomiona, lecz się na rozprawie nie stawiła. Komisja w tym dniu wydała swoje orzeczenie, które stało się podstawą zaskarżenia.

W zakresie Pani Iwony Ch., Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że nie można pociągnąć jej do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych za czyny opisane we wniosku o ukaranie, ponieważ w powierzonych Obwinionej przez Dyrektora Generalnego obowiązkach nie leżało „ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa”, lecz wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi. Nie przedstawiono też innych dowodów na to, że działając w imieniu jednostki sektora finansów publicznych Obwiniona przeznaczała dochody budżetu na sfinansowanie wydatków. Jej podpisy na dokumentach (noty księgowe, przelewy) oznaczają jedynie wykonywanie dyspozycji przekazania środków, wydawanej przez osobę uprawnioną (zastępcę dyrektora Biura Dyrektora Generalnego). Z bogatego już orzecznictwa GKO wynika, że ustawodawca odróżnia przeznaczanie środków publicznych od kasowego wykonania tego przeznaczania, uznając, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może ponieść jedynie ta osoba, która ma uprawnienia do dysponowania (decydowania o przeznaczeniu środków publicznych). W tej sytuacji należało uniewinnić Panią Iwonę Ch. od zarzucanego jej czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Stało się zatem bezprzedmiotowe odniesienie do innych kwestii podniesionych w odwołaniu (krótki staż pracy, posiadane kwalifikacje).

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

7.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 20 kwietnia 2006 r.** **DF/GKO/Odw.-4900-19/26/06/327**

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w składzie:

Przewodniczący:	<i>Członek GKO</i>	Marcin Krzywoszyński
Członkowie:	<i>Członek GKO</i>	Agata Mikołajczyk
	<i>Członek GKO</i>	Artur Walasik (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Mariana Imbierskiego – odwołanie wniesione przez Panią **Danutę P.** – p.o. zastępcy dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego w G, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. z dnia 6 grudnia 2005 r., sygn. akt: K0.0022-110-3-34/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Panią Danutę P. winną (cyt.) „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że pełniąc do dnia 31 października 2003 r. obowiązki zastępcy dyrektora ds. administracyjno-gospodarczych i przyjmując w dniu 7 marca.2002 r. odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej jednostki – przekroczyła zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet w ten sposób, że w dniu 28 października 2003 r. zawarła umowę Nr 56/2003 o administrowanie środkami transportu i świadczenie usług transportowych pomiędzy Urzędem Wojewódzkim w G. a Zakładem Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. bez określenia wysokości środków na okres od dnia 28 października do 31 grudnia 2003 r. na wykonanie umowy, co skutkowało zaciągnięciem zobowiązań, na które zabrakło środków w łącznej kwocie 172.896,69 zł.

tj. popełnienia czynu określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).”

Za przypisany Obwinionej Danucie P. czyn, Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary natomiast obciążyła ją 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) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust.1 pkt 2 ustawy,
- art. 24 ust. 1 ustawy,
- art. 36 ust. 1 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości.
2. Uznaje Panią Danutę P. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że pełniąc do dnia 31 października 2003 r. obowiązki zastępcy dyrektora ds. administracyjno-gospodarczych i przyjmując w dniu 7 marca 2002 r. odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej jednostki – przekroczyła zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych w ten sposób, że w dniu 28 października 2003 r. zaciągnęła zobowiązanie zawierając umowę Nr 56/2003 o administrowanie środkami transportu i świadczenie usług transportowych pomiędzy Urzędem Wojewódzkim w G. a Zakładem Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. bez określenia wysokości środków na okres od dnia 28 października do 31 grudnia 2003 r., co skutkowało zaciągnięciem zobowiązań, w łącznej kwocie 172.896, 69 zł, przy braku środków finansowych na ten cel w planie finansowym jednostki, czym naruszyła art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), tj. popełnienia czynu określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) i na podstawie art. 36 ust. 1 tej ustawy, odstępuje od wymierzenia jej kary.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża Obwinioną Danutę P. obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania 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 Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył główny księgowy budżetu wojewody w G. Tadeusz S. w dniu 8 kwietnia 2004 r. W zawiadomieniu wskazano, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych stwierdzono na podstawie złożonego sprawozdania budżetowego Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. W zawiadomieniu wskazano, iż do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło w Biurze Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego poprzez dopuszczenie do powstania zobowiązań wymagalnych w kwocie 1.140.110 zł. Zawiadamiający wskazał osoby odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki finansowo-księgowej w Biurze Dyrektora Generalnego Urzędu Wojewódzkiego w roku 2003, to jest Iwonę Ch., główną księgową zatrudnioną od 30 października 2002 r. do 25 listopada 2003 r.; Danutę P., p.o. zastępcy dyrektora od 7 marca 2002 r.; Helenę K., główną księgową w.z. od 26 listopada 2003 r.; Leszka P., p.o. zastępcy dyrektora zatrudnionego od 1 listopada 2003 r.

W dniu 7 czerwca 2004 r. Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji Helena Ewa Stanisławska wniosła o ukaranie Danuty P., byłej p.o. zastępcy dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, obwinionej o to, że pełniąc od dnia 31 października 2003 r. obowiązki zastępcy dyrektora ds. administracyjno-gospodarczych i przyjmując w dniu 7 marca 2002 r. odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej jednostki – przekroczyła zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet, w ten sposób, że w dniu 28 października 2003 r. zawarła umowę nr 56/2003 o administrowanie środkami transportu i świadczenie usług transportowych pomiędzy Urzędem Wojewódzkim w G. a Zakładem Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. – bez określenia wysokości środków na okres od dnia 28 października do 31 grudnia 2003 r. na wykonanie umowy, co skutkowało zaciągnięciem zobowiązań, na które zabrakło środków łącznie na kwotę 172.896,69 zł, to jest naruszenie art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

W uzasadnieniu wniosku o ukaranie wskazano następujące okoliczności przedmiotowej sprawy. W dniu 28 października 2003 r. Danuta P. zawarła umowę o administrowanie środkami transportu i świadczenie usług transportowych z Zakładem Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. W umowie, obowiązującej od dnia jej podpisania (§ 10 umowy) nie określono wielkości środków finansowych na okres od dnia 28 października do dnia 31 grudnia 2003 r. na realizację umowy. W uzasadnieniu wniosku o ukaranie wskazano również, iż zgodnie ze sprawozdaniem budżetowym Rb-28 za okres od początku roku do 30 września 2003 r. w §4300 wykonanie planu wydatków – wyniosło 7.704.921 zł, zobowiązania wynosiły 80.598 zł. W związku z powyższym w okresie listopada i grudnia 2003 r. w §4300 pozostały środki w wysokości 302.208 zł na finansowanie wszystkich pozostałych wydatków z tego paragrafu, to jest wywóz nieczystości, dozór i sprzątanie, usługi telefoniczne. Stąd, zdaniem Rzecznika nie określenie w zawartej umowie kwoty środków, jakie mogą być przeznaczone na jej sfinansowanie w roku 2003 skutkowało zaciągnięciem zobowiązań, na które zabrakło środków i było powodem powstania zobowiązań wymagalnych.

W dniu 16 czerwca 2004 r. Przewodniczący Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie P. postanowił wszcząć postępowanie w stosunku do Obwinionej w zakresie przedmiotowym zgodnym ze złożonym wnioskiem o ukaranie. W przedmiotowej sprawie odbyły się dwie rozprawy w dniach 27 czerwca 2004 r. oraz 23 września 2004 r.

W dniu 23 września 2004 r. Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie P. uznała Danutę P. winną umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na popełnieniu czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, to jest Obwiniona pełniąc do dnia 31 października 2003 r. obowiązki zastępcy dyrektora ds. administracyjno-gospodarczych i przyjmując w dniu 7 marca 2002 r. odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej jednostki – przekroczyła zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet, w ten sposób, że w dniu 28 października 2003 r. zawarła umowę nr 56/2003 o administrowanie środkami transportu i świadczenie usług transportowych pomiędzy Urzędem Wojewódzkim w G. a Zakładem Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. bez określenia wysokości środków na okres od dnia 28 października do 31 grudnia 2003 r. na wykonanie umowy,

co skutkowało zaciągnięciem zobowiązań, na które zabrakło środków. Obwinionej wymierzono karę nagany.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja Orzekająca przychyliła się do argumentacji dotyczącej okoliczności faktycznych i prawnych, podniesionej w uzasadnieniu wniosku o ukaranie. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, iż do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło z winy umyślnej. Zebrany w sprawie materiał dowodowy potwierdza zdaniem Komisji Orzekającej – że Obwiniona powinna przewidzieć, że naruszy dyscyplinę finansów publicznych podpisując umowę w trakcie roku budżetowego bez określenia wielkości środków finansowych na jej realizację. Wymierzając karę, Komisja uwzględniła, iż Obwiniona była uprzednio karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – karą nagany.

W dniu 26 października 2004 r. Obwiniona wniosła odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej. W uzasadnieniu odwołania Obwiniona podniosła, że z dniem 31 października 2003 r. przestała być pracownikiem Urzędu Wojewódzkiego, a podmiotowy zakres penalizacji określa art. 137 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Ponadto, jak podniosła Obwiniona, Przewodniczący Komisji Orzekającej naruszył art. 167 ust. 3 tej ustawy, ponieważ nie doręczył Obwinionej kopii wniosku o ukaranie.

W dniu 20 stycznia 2005 r. Główna Komisja Orzekająca uchyliła zaskarżone orzeczenie w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania do Komisji Orzekającej I instancji.

W uzasadnieniu wskazano, iż po pierwsze Komisja I instancji nie dość wnikliwie przeanalizowała podpisaną przez Obwinioną umowę i w konsekwencji zbyt pochopnie określiła skutki finansowe tej umowy. Po drugie, Komisja Orzekająca I instancji nie zwróciła uwagi, że Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. jest gospodarstwem pomocniczym, i jako takie administruje środkami transportu stanowiącymi własność Urzędu. W związku z powyższym – zdaniem Głównej Komisji Orzekającej – Komisja I instancji powinna odpowiedzieć na pytanie o ile zostały zwiększone zobowiązania obciążające budżet w wyniku podpisania umowy przez Obwinioną w stosunku do zobowiązań, które i tak ciążyły na Urzędzie z tytułu obowiązującej poprzednio umowy. Po trzecie, nie rozpatrzono kwestii wzajemnych relacji prawnych między Urzędem Wojewódzkim (jednostka budżetowa) oraz Zakładem Obsługi (gospodarstwo pomocnicze). Przyjmując, iż gospodarstwo pomocnicze wykonuje czynności jednostki budżetowej, korzystając z wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego, to przedmiotowa umowa podpisana przez Obwinioną nosi cechy „umowy z samym sobą”. W związku z powyższym Komisja I instancji powinna poddać przedstawiony stan prawny analizie w celu ustalenia, czy jest możliwe zaciągnięcie przez jednostkę budżetową zobowiązania obciążającego budżet poprzez zlecenie wykonania określonych czynności jej gospodarstwu pomocniczemu.

W dniu 6 grudnia 2005 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. po rozpatrzeniu sprawy na dwóch rozprawach w dniach 25 listopada oraz 6 grudnia 2005 r. uznała Panią Danutę P. za odpowiedzialną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że pełniąc do dnia 31 października 2003 r. obowiązki zastępcy dyrektora ds. administracyjno-gospodarczych i przyjmując w dniu 7 marca 2002 r. odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej jednostki

– przekroczyła zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet w ten sposób, że w dniu 28 października 2003 r. zawarła umowę nr 56/2003 o administrowanie środkami transportu i świadczenie usług transportowych pomiędzy Urzędem Wojewódzkim w G. a Zakładem Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. – bez określenia wysokości środków na okres od dnia 28 października do 31 grudnia 2003 r. na wykonanie umowy, co skutkowało zaciągnięciem zobowiązań, na które zabrakło środków w łącznej kwocie 172.896,69 zł, to jest popełnienia czynu określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiono od wymierzenia kary.

Po ponownym przeanalizowaniu pod kątem skutków finansowych umowy podpisanej przez Obwinioną w dniu 28 października 2003 r., Regionalna Komisja Orzekająca doszła do przekonania, iż konsekwencją jej zawarcia było zaciągnięcie zobowiązań przez Urząd Wojewódzki w G. na które zabrakło środków w łącznej kwocie 172.896,69 zł. Powyższy wniosek Regionalna Komisja Orzekająca wywiodła z następujących faktów. Po pierwsze, zgodnie z treścią §10 przedmiotowej umowy obowiązuje ona od dnia podpisania i z tym dniem straciła moc umowa o administrowanie środkami transportu z dnia 1 grudnia 1997 r. Po drugie zwrócono się do dyrektora Zakładu Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. o wskazanie, czy faktury o nr KS 1998/10/03, KS 1995/10/03, KS 2184/11/03, KS 2180/11/03, KS 2320/12/03 były wystawione w związku z realizacją umowy nr 56/2003. Pismem z dnia 16 listopada 2005 r. dyrektor Zakładu Obsługi Urzędu Wojewódzkiego poinformowała, iż przedmiotowe faktury dotyczą powołanej umowy. Po trzecie, Regionalna Komisja Orzekająca wskazała dowód z zeznań świadka Anny Marioli K., dyrektora Zakładu Obsługi Urzędu Wojewódzkiego, która wyjaśniła na rozprawie w dniu 6 grudnia 2005 r., iż umowa z dnia 28 października 2003 r. dotyczyła zarówno planu finansowego Urzędu Wojewódzkiego oraz Zakładu Obsługi. Ponadto świadek stwierdziła jednoznacznie, iż od dnia 28 października 2003 r. obowiązywała nowa umowa.

Wysokość kwoty zobowiązań, na które zabrakło środków Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła w oparciu o włączone do akt sprawy kserokopie pięciu wyżej wymienionych faktur oraz kserokopie sprawozdań budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Na tej podstawie ustalono, iż w okresie od początku roku do dnia 31 grudnia 2003 r. w paragrafie 4300 działu 750 dopuszczono do powstania zobowiązań wymagalnych na kwotę 1.021.063 zł, która to kwota zawiera kwotę wynikającą ze wskazanych wyżej faktur wystawionych na podstawie umowy z dnia 28 października 2003 r., a nie zapłaconych z powodu braku środków.

Dokonując analizy – zgodnie z zaleceniami Głównej Komisji Orzekającej – relacji między Urzędem Wojewódzkim w G., będącym jednostką budżetową oraz Zakładem Obsługi, będącym gospodarstwem pomocniczym, Regionalna Komisja Orzekająca doszła do przekonania, iż sprzedaż usług przez Zakład Obsługi Urzędu Wojewódzkiego w G. na rzecz Urzędu Wojewódzkiego w G. dokonywana była we właściwej formie, to jest umowy cywilnoprawnej. Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż nie może być przeszkodą do zawierania umów cywilnoprawnych na świadczenie przedmiotowych usług, forma organizacyjno-prawna obu jednostek sektora finansów publicznych, skoro w art. 20 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych mowa jest o sprzedaży usług. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej brak

jest podstaw by pojęciu sprzedaży nadawać inne, niż wynikające z przepisów prawa znaczenie.

Odnosnie winy, Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż Obwiniona popełniła przypisany jej czyn nieumyślnie, gdyż w świetle zgromadzonego materiału dowodowego uzasadnione jest twierdzenie, iż podpisując przedmiotową umowę nie miała zamiaru popełnić naruszenia dyscypliny finansów publicznych, niemniej jednak popełniła je na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogła przewidzieć. To znaczy, Obwiniona przed podpisaniem umowy winna była ją przeanalizować pod względem skutków finansowych, w szczególności mając na uwadze postanowienie o jej wejściu w życie z dniem podpisania.

Odstępując od wymierzenia kary, Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła całokształt okoliczności popełnienia czynu oraz to, iż czyn nie spowodował uszczerbku dochodów jednostki sektora finansów publicznych lub innej szkody. Komisja uwzględniła również, iż uległa zatarciu kara nagany orzeczonej wobec Obwinionej w 2003 r.

W dniu 18 stycznia 2006 r. Obwiniona wniosła odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. z dnia 6 grudnia 2005 r. (sygn. akt. K0.0022-110-3-34/05) do Głównej Komisji Orzekającej. W odwołaniu Obwiniona zaskarżyła wyżej wymienione orzeczenie w całości łącznie z kosztami postępowania. W uzasadnieniu odwołania Obwiniona podniosła, iż organy orzekające i prowadzące postępowanie nie podały podstawy prawnej podmiotowej. Zdaniem strony skarżącej takiej podstawy w ogóle nie ma w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W związku z powyższym strona wywodzi, iż z mocy prawa, ze względów formalnoprawnych, sprawy której dotyczy orzeczenie nie ma.

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

W dacie orzekania naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych albo bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia. Wskazany przepis, pod który naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpada jest w dacie orzekania art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było popełnienie czynu polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet.

Główna Komisja Orzekająca uznaje, iż przepisy określające przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych odnośnie zaciągania zobowiązań państwowych jednostek budżetowych w dacie orzekania (tj. art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) oraz w dacie popełnienia (tj. art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych) są tożsame. Stan prawny zarówno w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz w dacie orzekania przewiduje od-

powiedzialność za działanie polegające na przekroczeniu upoważnienia do zaciągania zobowiązań państwowej jednostki budżetowej przez pracownika tej jednostki.

Główna Komisja Orzekająca uzasadnia powyższe następująco. Wprawdzie w dacie orzekania przesłanką naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest samo zaciągnięcie zobowiązania w imieniu jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia lub z przekroczeniem tego upoważnienia, natomiast w dacie popełnienia naruszenia musiało dojść również do obciążenia tak zaciągniętym zobowiązaniem budżetu. Jednakże przedmiotowa sprawa dotyczy państwowej jednostki budżetowej, stąd należy wskazać, iż zarówno w dacie orzekania oraz popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, osoba zaciągająca zobowiązanie państwowej jednostki budżetowej z przekroczeniem upoważnienia, doprowadza do obciążenia budżetu państwa. Zgodnie bowiem z art. 19 i 20 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, państwowe jednostki budżetowe są formą organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa. W konsekwencji osoba zaciągając zobowiązanie państwowej jednostki budżetowej, obciąża nim równocześnie budżet państwa, albowiem zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, państwowe jednostki budżetowe mogą zaciągać zobowiązania do stanowiącej nieprzekraczalny limit kwoty wydatków ujętych w budżecie państwa oraz sporządzonym na jego podstawie planie finansowym państwowej jednostki budżetowej. Stąd zdaniem Głównej Komisji Orzekającej zaciągnięcie zobowiązania na podstawie planu wydatków państwowej jednostki budżetowej skutkuje zarówno zaciągnięciem zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którą jest państwowa jednostka budżetowa, jak również zaciągnięciem zobowiązania obciążającego budżet państwa.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca uznała, iż podstawą orzekania w przedmiotowej sprawie, zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ustawa nowa.

Główna Komisja Orzekająca opierając się na materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, uzasadnia wydane orzeczenie następująco.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutu stawianego przez stronę skarżącą w odwołaniu, iż nie podano podstawy prawnej podmiotowej. Główna Komisja Orzekająca ustaliła w związku z powyższym co następuje. Podmiotowy zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają przepisy art. 4 oraz art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie mają odpowiednio art. 4 pkt 3 oraz art. 19 ust. 1 wskazanej ustawy. Zgodnie ze wskazanymi przepisami, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi pracownik jednostki sektora finansów publicznych:

- któremu powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej (art. 4 pkt 3);
- który popełnił czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującąw czasie jego popełnienia (art. 19 ust. 1);
- któremu można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia (art. 19 ust. 2).

Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlega więc osoba, która może zostać zaliczona do jednej z kategorii wskazanych w art. 4 ustawy

0 odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w dacie popełnienia naruszenia, a nie w dacie orzekania (art. 19 ust. 1), oraz której przypisana może być wina (art. 19 ust. 2). O odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych albo uniewinnieniu osoby wskazanej we wniosku o ukaranie, decyduje komisja orzekająca wydając, zgodnie z art. 135 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, orzeczenie.

Obwiniona Danuta P. w dacie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jest 28 października 2003 r. była pracownikiem państwowej jednostki budżetowej Urząd Wojewódzki w G. pełniącą obowiązki zastępcy dyrektora ds. administracyjno-gospodarczych Biura Dyrektora Generalnego. Obwinionej powierzono z dniem 7 marca 2002 r. obowiązki i odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej, a w szczególności: pobierania i gromadzenia środków publicznych; zaciągania zobowiązań finansowych do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia oraz obligatoryjne wpłaty płatnika; dokonywania wydatków ze środków publicznych zgodnie z planem finansowym jednostki; dokonywania zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w ustawie o zamówieniach publicznych; zwrotu środków publicznych; ustalania, pobierania i odprowadzania dochodów budżetu państwa; stosowania procedur kontroli finansowej procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem; przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków. Obwiniona oświadczeniem z dnia 7 marca 2002 r. przyjęła obowiązki i odpowiedzialność w wyżej wymienionym zakresie. W ten sposób doszło do skutecznego, zgodnego z dyspozycją art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (w dacie popełnienia -odpowiednio art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych) powierzenia obowiązków z zakresu gospodarki finansowej państwowej jednostki budżetowej Urzędu Wojewódzkiego w G.

Stąd, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, sprawa dotycząca czynu Obwinionej może być przedmiotem rozprawy przed komisją orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, właściwą do orzeczenia o odpowiedzialności albo orzeczenia o uniewinnieniu albo orzeczenia o umorzeniu postępowania.

Odnosząc się do zebranego materiału dowodowego, Główna Komisja Orzekająca wskazuje następujące fakty za udowodnione. W dniu 28 października 2003 r. Obwiniona Danuta P. – reprezentując Urząd Wojewódzki podpisała umowę nr 56/2003 o administrowanie środkami transportu i świadczenie usług transportowych. Działaniem tym Obwiniona zaciągnęła zobowiązanie państwowej jednostki budżetowej Urzędu Wojewódzkiego w G. przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań.

Podejmując czynności prawne Obwiniona powinna kierować się dyspozycją art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (w dacie popełnienia czynu – art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych). Zgodnie ze wskazanym przepisem, państwowa jednostka budżetowa (będąca jednostką sektora finansów publicznych) może zaciągnąć zobowiązanie do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Obwiniona dla podjęcia czynności prawnej skutkującej powstaniem zobowiązania państwowej jednostki budżetowej powinna określić kwotę środków publicznych, które mogą zostać rozdysponowane zgodnie z planem wydatków państwowej jednostki budżetowej. Wskazane działanie pozostaje konsekwencją implementacji w praktyce prowadzenia gospodarki finansowej, wskazań zawartych w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (w dacie popełnienia czynu – art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych). Obwiniona podpisując umowę nr 56/2003, zaciągnęła zobowiązanie w imieniu Urzędu Wojewódzkiego bez określenia kwoty środków publicznych, ujętych w planie finansowym dysponenta środków budżetu państwa, tym samym dopuściła do zaciągnięcia zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia. Zakres upoważnienia w przedmiotowej sprawie wyznacza bowiem plan finansowy Urzędu Wojewódzkiego, sporządzony ze szczególnością dział, rozdział (określającą rodzaj działalności) i paragraf (określającą rodzaj wydatku) – zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uzasadnia powyższe na podstawie następujących dowodów zebranych w sprawie. Zgodnie z §10 umowy nr 56/2003 z dniem jej podpisania, to jest 28 października 2003 r. straciła moc umowa o administrowanie środkami transportu z dnia 1 grudnia 1997 r., równocześnie zgodnie z §4 umowy z dnia 28 października 2003 r. ustalono zasady kalkulacji limitów finansowych na świadczenie usług, stanowiących przedmiot wskazanej umowy, zaczynając od kolejnego roku budżetowego, to jest od 1 stycznia 2004 r. Innymi słowy Obwiniona Danuta P. działając w imieniu państwowej jednostki budżetowej Urzędu Wojewódzkiego, podpisując wskazaną umowę, nie zadbała o ustalenie wysokości zobowiązania do sfinansowania w roku budżetowym 2003, stąd zaciągnęła zobowiązanie z przekroczeniem upoważnienia. Nie ma podstaw – zdaniem Głównej Komisji Orzekającej – dla uznania, iż zasady kalkulacji odpłatności za świadczone usługi po 28 października 2003 r. mogły być dokonywana na podstawie umowy z dnia 1 grudnia 1997 r., natomiast umowa z dnia 28 października 2003 r. miałyby zastosowanie dopiero do płatności dokonywanych w ramach planu finansowego na 2004 r. Przedmiotowa umowa nie zawiera żadnych rozwiązań intertemporalnych, na podstawie których można byłoby przyjąć, iż umowa z dnia 1 grudnia 1997 r. była podstawą świadczenia usług transportowych na rzecz Urzędu Wojewódzkiego w G. w dacie podpisania umowy nr 56/2003. Tym samym wystawione po 28 października 2003 r. faktury są wynikiem realizacji umowy zawartej przez Obwinioną.

Właściwym działaniem Obwiniona powinna, reprezentując państwową jednostkę budżetową Urząd Wojewódzki w G. zawrzeć umowę w sprawie administrowania środkami transportu w ten sposób, aby jednoznacznie można było ustalić kwotę środków publicznych ujętych w planie wydatków, które stanowiłyby limit rozdysponowania środków budżetu państwa w związku z zaciągniętym zobowiązaniem. Do wskazanego działania Obwinioną Danutę P. obligowały przywołane przez Główną Komisję Orzekającą przepisy ustaw o finansach publicznych.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej w przedmiotowej sprawie Obwiniona Danuta P., będąc w dniu 28 października 2003 r. pracownikiem Urzędu Wojewódzkiego, upoważnionym zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (w dniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych – art. 28a ust. 2

ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych) do określonych czynności w zakresie gospodarki finansowej, zaciągnęła zobowiązanie państwowej jednostki budżetowej z przekroczeniem upoważnienia, poprzez działanie polegające na podpisaniu umowy nr 56/2003 0 administrowanie środkami transportu.

Odnosząc się do kwestii winy, Główna Komisja Orzekająca przychyliła się do uzasadnienia regionalnej komisji orzekającej. Obwiniona Danuta P., podpisując przedmiotową umowę, nie miała zamiaru naruszyć dyscypliny finansów publicznych, niemniej jednak wskutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, doszło do popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniona powinna przed podpisaniem umowy dokonać analizy jej skutków finansowych, w szczególności w związku z wejściem jej w życie z dniem podpisania, czyli w trakcie roku budżetowego.

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

8.

ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej
w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
z dnia 27 kwietnia 2006 r.
DF/GKO-4900-8/11-12/06/143**

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w składzie:

Przewodniczący: Alfred Beszterda
Członkowie: Piotr Gryśka
Eugeniusz Ruśkowski (spr.)
Protokolant: Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Obrońcę Pana **Zygmunta Z.** – byłego przewodniczącego Zarządu Związku Komunalnego Gmin W., Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 14 listopada 2005 r., sygn. akt: FP-511/50/O5.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana **Zygmunta Z.** winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że:

– (cyt.) „w dniu 31 grudnia 2002 r. oraz w dniu 31 grudnia 2004 r. w Z. zaniechał przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych (obiektów i urządzeń oczyszczalni ścieków oraz kolektorów) – drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, czym naruszono dyspozycję art. 26 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002, Nr 76, poz. 694 z późn. zm.)”.

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Zygmunutowi Z. karę upomnienia oraz 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) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy,

orzeka:

1. Na podstawie art. 140 ust. 2 ustawy pozostawia bez rozpoznania odwołanie w zakresie dotyczącym Pana Zbigniewa B. wobec skutecznego wycofania odwołania.

Na podstawie art. 141 ust. 2 ustawy, orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zakresie dotyczącym Pana Zbigniewa B. stało się prawomocne.

2. Uchyla zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej Obwinionego Zygmunta Z. i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. w dniu 17 czerwca 2005 r. wniosek o ukaranie Pana Zygmunta Z., pełniącego funkcję Przewodniczącego Zarządu Związku Komunalnego Gmin W., Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z. oraz Pana Zbigniewa B., pełniącego w dacie popełnienia zarzucanego czynu funkcję Przewodniczącego Zarządu Związku Komunalnego Gmin W., Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z.

Rzecznik I instancji zarzucił Obwinionym naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że:

- w dniu 31 grudnia 2002 r. i 31 grudnia 2004 r. w Z., Zygmunt Z., działając z winy nieumyślnej, zaniechał przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych (obiektów i urządzeń oczyszczalni ścieków oraz kolektorów) – drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, czym naruszono dyspozycję art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.),
- w dniu 31 grudnia 2003 r. w Z. Zbigniew B. działając z winy nieumyślnej, zaniechał przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych (obiektów i urządzeń oczyszczalni ścieków oraz kolektorów) – drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, czym naruszono dyspozycję art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Na rozprawie przed Komisją Orzekającą I instancji w dniu 19 września 2005 r. stawił się Obwiniony Zygmunt Z. wraz z obrońcą, natomiast Obwiniony Zbigniew B. nie stawił się. Komisja rozpatrzyła sprawę pod nieobecność Obwinionego Zbigniewa B. na podstawie art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.) – dalej zwanej n.d.f.p. Rozprawa ta została odroczone na wniosek obrońcy wskazującego na konieczność wysłuchania wyjaśnień Pana Zbigniewa B. Pan Zbigniew B. nie stawił się na kolejną rozprawę w dniu 14 listopada 2005 r. Na tę rozprawę nie stawił się również Pan Zygmunt Z. Komisja I instancji postanowiła rozpoznać sprawę pod nieobecność Obwinionych na podstawie art. 121 ust. 2 n.d.f.p.

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. uznała Obwinionych Zygmunta Z. i Zbigniewa B. odpowiedzialnymi za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez to, że w dniu 31 grudnia 2002 r. oraz w dniu 31 grudnia 2004 r. oraz w dniu 31 grudnia 2003 r. w Z., zaniechali przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych (obiektów i urządzeń oczyszczalni ścieków oraz kolektorów) – drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, czym naruszyli dyspozycję art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 1 n.d.f.p., obowiązującej w czasie orzekania.

Komisja I instancji wymierzyła każdemu z Obwinionych karę upomnienia oraz obciążyła ich kosztami postępowania w wysokości po 190,30 zł.

Z uzasadnienia orzeczenia Komisji I instancji wynika, iż zarówno Pan Zygmunt Z. jak i Pan Zbigniew B. w dacie przypisanego im czynu funkcję Przewodniczących, Zarządu Związku Komunalnego Gmin W, Z i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z. Zdaniem Komisji I instancji, ponoszą zatem, zgodnie z art. 4 pkt 2 n.d.f.p. odpowiedzialność jako kierownicy jednostki sektora finansów publicznych. W uzasadnieniu stwierdzono, że Związek Komunalny Gmin W., Z., B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z. należy, zgodnie z art. 5 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, do sektora finansów publicznych. Odpowiedzialność Obwinionych wynika z regulacji art. 28a ust 1 tej ustawy. Przepis ten stanowi, iż kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Komisja I instancji podniosła również, że art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości określa odpowiedzialność kierownika jednostki w sposób następujący: "Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej."

W zakresie zarzutu dotyczącego zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2002 r. Komisja I instancji ustaliła następujące fakty.

Kierownik jednostki nie wprowadził instrukcji inwentaryzacyjnej, ani żadnego innego dokumentu regulującego między innymi terminy przeprowadzenia inwentaryzacji, wyznaczającego osoby zobowiązane do przeprowadzenia inwentaryzacji. Zarządzeniem nr 2/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. Przewodniczący Zarządu Związku Komunalnego Gmin W., Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z. zdecydował między innymi w § 2 pkt 1 tego zarządzenia o przeprowadzeniu spisu z natury środków trwałych stanowiących wyposażenie oczyszczalni. W dniu 18 kwietnia 2002 r. aktem notarialnym rep. A nr 502/2002 na rzecz Związku Komunalnego Gmin W., Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z. przeniesiono odpłatnie własność działki nr 619/33, 619/39, 619//40, 619/41 i 619/31 wraz z budynkiem – wiatą znajdującym się na działce nr 619/31 oraz nieodpłatnie własność budynków, budowli i kolektorów znajdujących się na wymienionych działkach. Inwentaryzacja

powinna więc obejmować wszystkie wymienione tu środki trwałe. Z dokumentacji sprawy wynika natomiast, iż budynki, budowle i kolektory na wspomnianych działkach nie zostały objęte inwentaryzacją.

Zdaniem Komisji I instancji dokumentacja nie zawierała odzwierciedlenia dokonania wyceny zinwentaryzowanych środków trwałych, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

W zakresie zarzutu dotyczącego zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2003 r. Komisja I instancji ustaliła następujące fakty.

W dniu 15 października 2003 roku Przewodniczący Zarządu Związku wprowadził instrukcję inwentaryzacyjną Związku Komunalnego Gmin W., Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z.

Nie została przedstawiona dokumentacja potwierdzająca przeprowadzenie inwentaryzacji obiektów i urządzeń oczyszczalni ścieków.

Jak potwierdza Obwiniony Zbigniew B. w wyjaśnieniach złożonych Rzecznikowi I instancji, powołana zarządzeniem nr 5/2003 z dnia 16 września 2003 r. komisja spisu z natury napotkała szereg braków w zestawieniach urządzeń przesłanych przez PUI i w protokole z dnia 15 października 2003 r. wniosowała o ich wyjaśnienie. Zgromadzenie Związku zadecydowało o zakończeniu inwentaryzacji w momencie wyjaśnienia wszystkich wątpliwości. Inwentaryzacja składników majątku – oczyszczalni ścieków nie została zatem przeprowadzona w sposób kompletny oraz właściwie udokumentowana.

W konsekwencji poprzedniego, jak stwierdziła Komisja I instancji, dokumentacja nie zawierała odzwierciedlenia dokonania wyceny zinwentaryzowanych środków trwałych, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

Odnośnie zarzutu dotyczącego zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2004 r. Komisja I instancji stwierdziła, iż w roku 2004 inwentaryzacją objęto wszystkie składniki majątku. Jednakże była ona przeprowadzana od dnia 26 lipca 2004 r. do dnia 30 września 2004 r., o czym świadczy oświadczenie Pana Zygmunta Z. z dnia 30 września 2004 r. Na podstawie arkuszy spisu z natury Komisja I instancji stwierdziła, iż czynności spisowe prowadzono od 27 lipca do 27 sierpnia 2004 r. Tymczasem, zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację składników aktywów – z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda – przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia, a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym.

Komisja I instancji stwierdziła również, iż w dniu 27 grudnia 2004 r. Pan Zygmunt Z. zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji obejmującej, zgodnie z zarządzeniem nr 11/2004, między innymi „spis rzeczowych składników aktywów” oraz „inwentaryzację aktywów i pasywów na podstawie weryfikacji i uzgodnienia sald”. Zarządzeniem nr 12/2004 r. zatwierdził zespół spisowy do wykonania między innymi

czynności „spisu środków trwałych drogą weryfikacji zapisów księgowych z odpowiednimi dokumentami (wryrykowo)”. Komisja I instancji uznała, iż przeprowadzenie, nawet w terminie określonym przez ustawę o rachunkowości, spisu środków trwałych „wryrykowo” nie może stanowić wypełnienia obowiązków w zakresie inwentaryzacji.

Odnosząc się do wyjaśnień złożonych na rozprawie w dniu 19 września 2005 r. przez Pana Zygmunta Z., dotyczących okoliczności w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jest, w szczególności:

- braku ksiąg rachunkowych jednostki;
- zaniedbywania określonych w umowie nr 92/92 z dnia 25 września 1992 r. obowiązków inwestora przez firmę PUI „8”;
- braków kadrowych w Związku, w szczególności braku skarbnika;
- powodzi w 2001 r.;

Komisja I instancji stwierdziła, iż podnoszone wyżej okoliczności nie mogą stanowić przesłanki do wyłączenia obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji w sposób zgodny z przepisami ustawy o rachunkowości.

Przypisany Obwinionym czyn wyczerpuje zatem, jak stwierdziła Komisja I instancji znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 n.d.f.p. Przepis ten chroni formalną poprawność i terminowość przeprowadzania inwentaryzacji, jako instrumentu właściwego gospodarowania mieniem publicznym. Komisja I instancji zwróciła uwagę, iż wymieniane przez Obwinionych okoliczności nie tylko nie pozwalają na zniesienie odpowiedzialności Przewodniczącego Zarządu Związku Komunalnego Gmin W., Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z., stanowić powinny wręcz dodatkowe argumenty na konieczność weryfikacji stanu majątku Związku.

Komisja I instancji uznała, że Obwinieni dopuścili się przypisanego im czynu nieumyślnie, w rozumieniu art. 22 ust. 3 n.d.f.p., nie mieli bowiem zamiaru jego popełnienia, popełnili go na skutek niezachowania ostrożności wymaganej przy sprawowaniu funkcji kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, odpowiedzialność Obwinionych nie może budzić wątpliwości, bowiem od osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych można i należy wymagać znajomości przepisów dotyczących zagadnienia rachunkowości, w tym inwentaryzacji. W rozpatrywanych sytuacjach Obwinieni, zachowując należytą ostrożność, co najmniej mogli przewidzieć możliwość popełnienia czynu karalnego i stosując przepisy ustawy o rachunkowości uniknąć popełnienia takiego czynu.

Pismem z dnia 24 grudnia 2005 r. odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie w imieniu Obwinionych wniósł obrońca Obwinionych – adwokat – Jan Znamiec. Zaskarżył w całości orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 14 listopada 2005 r., zarzucając mu:

I. naruszenie prawa materialnego, a to:

- art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości poprzez jego niewłaściwe zastosowanie;
- art. 18 pkt 1 n.d.f.p., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie;

II. naruszenie prawa procesowego mające wpływ na wynik sprawy, a to:

- art. 76 ust. 1 pkt 3 n.d.f.p., poprzez rozstrzygnięcie niedających się rozstrzygnąć wątpliwości na niekorzyść Obwinionych;
- art. 80 ust. 1 n.d.f.p., poprzez nieuwzględnienie wszystkich okoliczności przemawiających na korzyść Obwinionych;
- art. 134 ust. 1 n.d.f.p., poprzez niewzięcie pod uwagę przez Komisję Orzekającą I instancji przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy.

Adwokat wniósł na podstawie art. 147 ust. 1 n.d.f.p. o:

- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionych, względnie o:
- uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, iż Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. w swym orzeczeniu z dnia 14 listopada 2005 r. błędnie przyjęła, że działanie Obwinionych wyczerpało znamiona czynu opisanego w art. 18 ust. 1 n.d.f.p. Komisja Orzekająca I instancji w ogóle nie odniosła się do podniesionych przez Obwinionego Zygmunta Z. wyjaśnień odnośnie przyczyn, które to spowodowały, iż w roku 2002 nie było możliwości przeprowadzenia inwentaryzacji.

Jak wynika z uzasadnienia odwołania przeprowadzenie inwentaryzacji na koniec roku 2002, w formie zarządzenia, wynikało z wiążącej Związek Komunalny Gmin W. Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z., umowy podpisanej z inwestorem zastępczym PUI przez poprzedniego Przewodniczącego Zarządu Związku. Z treści przedmiotowej umowy w sposób jednoznaczny wynika, iż to PUI było zobligowane do prowadzenia księgowości Związku (w tym również ewidencji środków trwałych), a więc to inwestor zastępczy odpowiadał za przeprowadzenie inwentaryzacji. Z tego też powodu wywody zawarte w uzasadnieniu orzeczenia, iż inwestor zastępczy przekazał Związkowi w roku 1998 protokołem odbioru oczyszczalnię ścieków są nieistotne dla przedmiotowego postępowania. Wynika to z faktu, że protokół ten stanowił jedynie informację dla Związku, który przejął oczyszczalnię ścieków, a nie prowadzenie księgowości.

Zdaniem obrońcy, jeżeli uwzględnić wszystko powyższe za nietrafne, należy również uznać zarzuty co do zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2003 r.

Jak wynika z uzasadnienia odwołania, dopiero po zapoznaniu się z przedstawionymi przez inwestora zastępczego kopiami dokumentów księgowych (rachunków) można było stwierdzić różnicę pomiędzy kwotami wynikającymi z tychże rachunków, a kwotami z protokołu i dokumentów. Różnica wyniosła ponad 1 mln zł. Z powodu tych wątpliwości w tamtym czasie Regionalna Izba Obrachunkowa w K. skierowała sprawę do zbadania przez prokuraturę. Postępowanie prokuratorskie było prowadzone w roku 2003.

W odwołaniu podniesiono również, że na skutek powodzi z 2001 roku oczyszczalnia ścieków uległa zalaniu, co z kolei spowodowało, że oczyszczalnia w czerwcu 2002 roku została przekazana – znajdowała się na jej stanie – wraz z większością pracowników do firmy T., która prowadziła odbudowę. Z tego też powodu do czasu zakończe-

nia odbudowy oczyszczalni nie był możliwy dostęp do części urządzeń, które uległy zatopieniu i znajdowały się pod warstwą mułu. Obrońca podkreślił, iż oczyszczalnia została przekazana Związkowi przez C T. dopiero po odwołaniu – w lutym 2003 r. Obwinionego Zygmunta Z.

Obrońca podniósł też, że o wszystkim powyższym Regionalna Izba Obrachunkowa w K. była poinformowana.

Związek Komunalny Gmin W., Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z., zdaniem Obrońcy, nie dysponował zarówno pracownikami w ilości wystarczającej do przeprowadzania inwentaryzacji, jak również nie było zabezpieczonych środków na to zadanie przez Zgromadzenie i Zarząd Związku.

Odnosnie zarzutu dotyczącego zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2004 r. w odwołaniu stwierdzono, iż w dniu 23 lipca 2004 roku, Pan Zygmunt Z. jako Przewodniczący Związku Komunalnego Gmin W., Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z. zarządził (zarządzenie nr 4/2004 z dnia 23 lipca 2004 r.) przeprowadzenie inwentaryzacji połączonej z ujawnieniem środków trwałych. Termin tejże inwentaryzacji wyznaczony został na dzień 30 września 2004 r. Jak wynika ze stanu faktycznego, przedmiotowa inwentaryzacja została przeprowadzona w terminie, a następnie do końca 2004 roku wprowadzona do ewidencji środków trwałych.

Natomiast odnosząc się do zarzutu nieterminowości inwentaryzacji, w odwołaniu podniesiono, że stosownie do treści art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości: „...inwentaryzacja środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie, znajdujących się na terenie strzeżonym...” może być przeprowadzona raz na cztery lata. Z tego też powodu Obwiniony Zygmunt Z. przeprowadził pełnej inwentaryzacji na koniec 2004 roku.

W odwołaniu podkreślono, że przy podejmowaniu decyzji Pan Zygmunt Z. opierał się na opinii wyrażanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową, która to stanowiła, iż:

„inwentaryzacja w/w obiektach jest przeprowadzona prawidłowo w czwartym kwartale roku obrachunkowego raz na cztery lata. W wyjątkowych przypadkach dopuszcza się przeprowadzanie inwentaryzacji w innym terminie”.

Jednocześnie, jak podniesiono w odwołaniu, przy podejmowaniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., winna była uwzględnić, iż był to szczególnie przypadek, ponieważ w przeciwieństwie do roku 2002 istniały już dokumenty źródłowe i inny stan prawny, dzięki czemu inwentaryzację należało przeprowadzić jak najszybciej, nie czekając do końca roku 2004.

Pismem z dnia 23 stycznia 2006 r. adwokat – Jan Z. wycofał odwołanie w części dotyczącej Obwinionego Zbigniewa B., na co Obwiniony wyraził pisemną zgodę.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą, przeprowadzoną w dniu 27 kwietnia 2006 r., Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wyraził, m.in. następujące, istotne dla rozstrzygnięcia sprawy opinie:

- w sprawie należało zastosować art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (a nie art. 26 ust. 1, jak uczyniła to Komisja I instancji w zaskarżonym orzeczeniu);

- odwołanie w zakresie zarzutu niedokonania inwentaryzacji w 2004 r. zasługuje na uwzględnienie.

W konkluzji, Zastępca Głównego Rzecznika wniósł o uwzględnienie odwołania w zakresie zarzutu dotyczącego zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji w dniu 31 grudnia 2004 r., a w pozostałym zakresie o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia w mocy.

Obróńca Obwinionego Zygmunta Z. podtrzymał zarzuty i wnioski odwołania oraz przedłożył dodatkowy materiał dowodowy w postaci 29 niepotwierdzonych kopii protokołów weryfikacyjnych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2004 r., które zarządzeniem Przewodniczącego składu orzekającego GKO zostały włączone do akt sprawy.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych zważyła, co następuje.

Znaczna część zarzutów, przedstawionych w odwołaniu od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

W postępowaniu przed Komisją I instancji nie wyjaśniono następujących, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, okoliczności:

- 1) czy w rozpatrywanej sprawie należało zastosować art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości, co uczyniła Komisja I instancji, czy art. 26 ust. 3 pkt 3, mający charakter *lex specialis* wobec poprzedniego. Odpowiedni przepis należało zastosować po uprzednim pełnym ustaleniu stanu faktycznego, a zwłaszcza okoliczności, czy w przedmiotowej sprawie wystąpiły przesłanki, o których mowa w wyżej powołanym art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Komisja I instancji tego nie uczyniła, co stanowi obrazę art. 80 ust. 1 n.d.f.p., poprzez niezbadanie oraz nieuwzględnienie wszystkich okoliczności, przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść Obwinionego, a czego następstwem jest także naruszenie art. 137 ust. 1 pkt 2 n.d.f.p., w zakresie uzasadnienia, które nie spełnia ustawowych wymogów przewidzianych w tym przepisie.

W następstwie tych naruszeń, GKO nie jest w stanie dokonać kontroli prawidłowości zastosowania w sprawie przez Komisję I instancji art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości i w konsekwencji art. 18 pkt 1 n.d.f.p., a to musi skutkować uchyleniem zaskarżonego orzeczenia w zakresie dotyczącym Obwinionego Zygmunta Z. i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K.

- 2) Przypisując Obwinionemu Zygmuntowi Z. odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z niedokonaniem w 2002 r. przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych (obiektów i urządzeń oczyszczalni ścieków oraz kolektorów) drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic – Komisja Orzekająca I instancji nie wzięta pod uwagę okoliczności wskazywanych przez Obwinionego o skutkach powodzi, która miała miejsce w 2001 r. i która uniemożliwiała w 2002 r. wejście na część terenu oczyszczalni ścieków i wykonanie obowiązków, o których mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla możliwości przypisania winy Obwinionemu, a tym samym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niewyjaśnienie przez Regionalną Komisję Orzekającą w K. przedmiotowych okoliczności z jednej strony stanowi naruszenie art. 76 ust. 1 pkt

3, art. 80 ust. 1 i art. 137 ust. 1 pkt 2 n.d.f.p., a z drugiej strony uniemożliwia GKO kontrolę prawidłowości zastosowania zwłaszcza art. 19 ust. 2 wymienionej ustawy stanowiącego, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia.

Skład Orzekający GKO nie podzielił natomiast pozostałych zarzutów odwołania. Nie zasługują na uwzględnienie zwłaszcza argumenty o odpowiedzialności inwestora zastępczego za przeprowadzenie inwentaryzacji w 2002 r. oraz o trudnościach kadrowych i braku kwalifikowanych pracowników w tym okresie z Zarządzie Związku Komunalnego Gmin W. Z. i B. ds. Budowy Oczyszczalni Ścieków i Kolektorów w Z., którego przewodniczącym był wówczas Obwiniony – Zygmunt Z.

W powyższych okolicznościach GKO orzekła, jak w sentencji. Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy Komisja Orzekająca I instancji winna przede wszystkim:

- wyjaśnić, czy istnieją przesłanki do zastosowania w sprawie art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości, co wymaga także uzupełnienia dotychczasowego postępowania dowodowego, m. in. na okoliczność, czy środki trwałe podlegające inwentaryzacji w przedmiotowej sprawie odpowiadają warunkom, o których mowa w powoływanym przepisie;
- ustosunkować się wprost do twierdzeń Obwinionego o niemożliwości przeprowadzenia pełnej inwentaryzacji w 2002 r. z powodu skutków powodzi z 2001 r. Na tę okoliczność winny zostać przeprowadzone stosowne dowody;
- wyeliminować wady formalne uchylonego orzeczenia w ten sposób, aby uzasadnienie nowego orzeczenia wydanego w wyniku ponownego rozpoznania sprawy w pełni odpowiadało wymogom art. 137 ust. 2 n.d.f.p.;
- Komisja Orzekająca I instancji powinna z urzędu, w przypadku uznania Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, rozważyć możliwość zastosowania art. 28 i art. 36 ust. 1 n.d.f.p. i dać temu wyraz w uzasadnieniu orzeczenia. Jest to szczególnie istotne w okolicznościach, gdy Obwiniony w odwołaniu wnioskuję o uniewinnienie, czyli stawia wniosek najdalej idący, który pośrednio zawiera także wnioski bliżej idące (jak wniosek o niedochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy oraz wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary).

9.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 27 kwietnia 2006 r.** **DF/GKO-4900-11/15-16/RN-8-9/06/162**

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w składzie:

Przewodniczący:	Alfred Beszterda
Członkowie	Piotr Gryśka (spr.) Eugeniusz Ruśkowski
Protokolant:	Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji na niekorzyść Pana **Mirosława S.** – byłego naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w D. G. oraz Pana **Zbigniewa K.** – byłego kierownika Referatu Drogownictwa Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w D. G., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 25 listopada 2005 r., sygn. akt: KO/7101/71/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Pana Mirosława S. od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegających na tym, że:

- (cyt.) „w D. G. w dniu 17 lutego 2004 roku, z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych udzielił w ramach zlecenia Nr 2/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, tj. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – zamówienia publicznego o wartości netto 226.884,77 złotych na wykonanie prac w ciągu ulicy Górki w D. G., polegających na wykonaniu parkingu z kostki betonowej, utwardzeniu wjazdów na posesje, wykonaniu drogi dojazdowej wzdłuż potoków, dokonaniu demontażu słupów betonowych, zabudowie krawężników, poszerzeniu jezdni, cięciu asfaltobetonu, wykonaniu podbudowy drogowej,
- w D. G. w dniu 26 marca 2004 roku, z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych udzielił w ramach zlecenia 4/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, tj. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – zamówienia publicznego o wartości netto 221.503,13 złotych na wykonanie prac w D. G. w ciągu ulic Królowej Jadwigi – odcinek od ronda Merkury do ul. Wojska Polskiego oraz ul. Piłsudskiego – odcinek od ul. Poniatowskiego w kierunku w kierunku ul. Sadowej polegających na wymianie istniejących krawężników na krawężniki drogowe, przebudowie studzienek ściekowych, cięciu asfaltobetonu, demontażu barier ochronnych, uzupełnieniu betonem szczelin między krawężnikiem a asfaltobetonem”.

Tym samym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Pana Mirosława S. oraz Pana Zbigniewa K. od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegających na tym, że:

- (cyt.) w D. G. w dniu 7 maja 2004 roku, z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych udzielili w ramach zlecenia 5/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, tj. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – zamówienia publicznego o wartości netto 85.153,80 złotych na wykonanie prac w D. G. przy ul. Łazowskiej, a polegających na poszerzeniu drogi, konstrukcji podbudowy dla ruchu ciężkiego, ułożeniu opornika z krawężnika drogowego,
- w D. G. w dniu 1 lipca 2004 roku, z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych udzielili w ramach zlecenia 10/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, tj. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – zamówienia publicznego o wartości netto 14.983,75 złotych na wykonanie prac w D. G. przy ul. Ziołowej – a polegających na zebraniu nadmiarów ziemi, poszerzeniu drogi z zabudową obustronnie krawężników z demontażu z wyprofilowaniem cieku wodnego wzdłuż ulicy oraz utwardzeniu parkingu przy Kościele”.

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) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy,

orzeka:

1. Na podstawie art. 140 ust. 2 oraz art. 141 ust. 2 ustawy, w zakresie zarzutu polegającego na tym, że w D. G. w dniu 1 lipca 2004 roku, z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych Mirosław S. oraz Zbigniew K. udzielili w ramach zlecenia 10/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, tj. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – zamówienia publicznego o wartości netto 14.983,75 złotych na wykonanie prac w D. G.” przy ul. Ziołowej – a polegających na zebraniu nadmiarów ziemi, poszerzeniu drogi (z uwzględnieniem istniejącej sytuacji w terenie) z zabudową obustronnie krawężników z demontażu z wyprofilowaniem cieku wodnego wzdłuż ulicy oraz utwardzeniu parkingu przy Kościele, wobec którego odwołanie zostało na rozprawie przed GKO wycofane, pozostawia odwołanie bez rozpoznania i stwierdza, że orzeczenie wydane w pierwszej instancji stało się prawomocne.
2. W pozostałym zakresie uchyla zaskarżone orzeczenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

W wyniku zawiadomienia, skierowanego w dniu 25 maja 2005 r. przez Prezydenta Miasta D. G. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych pierwszej instancji wnioskiem z dnia 9 września 2005 r. wystąpił do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., o ukaranie:

1. Pana Mirosława S., za to, że:

- a) w dniu 17 lutego 2004 r. w D. G., z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), w ramach zlecenia nr 2/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych – wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, udzielił zamówienia publicznego o wartości netto 226.884,77 zł na wykonanie prac w ciągu ulicy Górki w D. G., polegających na wykonaniu parkingu z kostki betonowej, utwardzeniu wjazdów na posesje, wykonaniu drogi dojazdowej wzdłuż potoków, dokonaniu demontażu słupów betonowych, zabudowie krawężników, poszerzeniu jezdni, cięciu asfaltobetonu, wykonaniu podbudowy drogowej,
- b) w dniu 26 marca 2004 r. w D. G., z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w ramach zlecenia nr 4/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych – wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, udzielił zamówienia publicznego o wartości netto 221.503,13 zł na wykonanie prac, w) D. G. w ciągu ulic Królowej Jadwigi – odcinek od ronda Merkury do Wojska Polskiego – oraz ul. Piłsudskiego – odcinek od ul. Poniatowskiego w kierunku ul. Sadowej – polegających na wymianie istniejących krawężników na krawężniki drogowe, przebudowie studzienek ściekowych, cięciu asfaltobetonu, demontażu barier ochronnych, uzupełnieniu betonem szczelin między krawężnikiem a asfaltobetonem.

2. Pana Mirosława S. i Pana Zbigniewa K. za to, że:

- a) w dniu 7 maja 2004 r. w D. G., z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w ramach zlecenia nr 5/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych – wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, udzielił zamówienia publicznego o wartości netto 85.153,80 zł na wykonanie prac w D. G. przy ul. Łazowskiej polegających na poszerzeniu drogi, konstrukcji podbudowy dla ruchu ciężkiego, ułożeniu opornika z krawężnika drogowego,
- b) w dniu 1 lipca 2004 r. w D. G., z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w ramach zlecenia nr 10/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych – wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, udzielił zamówienia publicznego o wartości netto 14.983,75 zł na wykonanie

prac w D. G. przy ul. Ziołowej – polegających na zebraniu nadmiarów ziemi, poszerzeniu drogi (z uwzględnieniem istniejącej sytuacji w terenie) z zabudową obustronnie krawężników z demontażu z wyprofilowaniem cieku wodnego wzdłuż ulicy oraz parkingu przy Kościele.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, Rzecznik pierwszej instancji ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 12 kwietnia 2002 r. Miasto D. G. umową nr ZP/26/WGK/2002 udzieliło zamówienia publicznego na „Odtworzenie i utrzymanie sieci rowów odwadniających”. Zgodnie z § 1 ust. 1 umowy, zakres zadania był zgodny ze złożoną ofertą przetargową, przedmiotem prac, specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz postanowieniami umowy. W pkt II specyfikacji istotnych warunków zamówienia został podany ogólny zakres robót, który stanowił, iż „Przedmiotem zamówienia jest czyszczenie rowów odwadniających, łącznikowych i innych oraz zdejmowanie nadmiarów ziemi z poboczy lub ziemi wraz z ewentualną roślinnością zarastającą pobocze i część nawierzchni drogi. Zdejmowanie nadmiaru ziemi z pasa zieleni rozdzielającego chodnik od jezdni”. Ponadto strony umowy określiły, że zakres prac zamawiający będzie przekazywał wykonawcy etapami na podstawie protokołu przekazania frontu robót (§ 2 pkt 1 umowy). Rzecznik stwierdził, że w ramach udzielonego wyżej zamówienia publicznego, na podstawie zleceń wykonania robót, zlecone zostały roboty, które nie mieściły się w zakresie przedmiotowym udzielonego zamówienia publicznego.

Zleceniem nr 2/2004 z dnia 17 lutego 2004 r., podpisanym przez Pana Mirosława S. powierzono wykonanie prac w ciągu ulicy Górki zgodnie z zakresem wyszczególnionym w kosztorysie ofertowym nr 23/2003 z dnia 6 lutego 2004 r. Jak wynika z kosztorysu powykonawczego nr 3/2004, w ramach tych prac wykonano również parking z kostki betonowej, utwardzono wjazdy na posesje, wykonano drogę dojazdową wzdłuż potoków, dokonano demontażu słupów betonowych, zabudowano krawężniki, poszerzono jezdnie, cięto asfaltobeton, wykonano podbudowę drogową. Odbioru przedmiotowych prac dokonali inspektorzy Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta D. G. Wykonawca wystawił trzy faktury dotyczące powyższych prac nr 128/M/2004 z dnia 26 maja 2004 r., nr 105/M/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. oraz nr 069/M/2004 z dnia 1 kwietnia 2004 r. na łączną kwotę 275.050,25 zł brutto. Faktury pod względem merytorycznym zostały sprawdzone przez Pana Zbigniewa K. Koszt dodatkowych robót zleconych omawiany zleceniem wyniósł ogółem 226.884,77 zł netto.

Na podstawie zlecenia nr 4/2004 z dnia 26 marca 2004 r. powierzono wykonanie prac w ciągu ulic Królowej Jadwigi – odcinek od ronda Merkury do ul. Wojska Polskiego – oraz ul. Piłsudskiego – odcinek od ul. Poniatowskiego w kierunku ul. Sadowej. Zlecenie podpisał Pan Mirosław S. W ramach tego zlecenia wykonywane były typowe prace budowlano-drogowe, jak np. wymiana krawężników na krawężniki drogowe, przebudowa studzienek ściekowych, cięcie asfaltobetonu, demontaż barier ochronnych, uzupełnienie betonem szczeliny między krawężnikiem a asfaltobetonem. Do kosztorysów tych zostały wystawione faktury, nr 104/M/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. i nr 188/M/2004 z dnia 15 lipca 2004 r., zatwierdzone pod względem merytorycznym przez Pana Zbigniewa K. Wartość robót dodatkowych wykonanych powyższym zleceniem wyniosła 221.503,13 zł netto.

Zleceniem nr 5/2004 z dnia 7 maja 2004 r., sygnowanym przez Pana Mirosława S. zlecono wykonanie prac przy ul. Łazowskiej. Z kosztorysu powykonawczego doty-

czącego przedmiotowych prac wynika, że wykonane roboty polegały na wykonaniu prac budowlanych, np. poszerzenie drogi, konstrukcja podbudowy dla ruchu ciężkiego, ułożenie opornika z krawężnika drogowego. Z tytułu wykonania powyższych robót wykonawca wystawił faktury, nr 169/M/2004 z dnia 30 czerwca 2004 r., nr 136/M/2004 z dnia 28 maja 2004 r. oraz nr 120/M/2004 z dnia 14 maja 2004 r., sprawdzenia, których i zatwierdzenia pod względem merytorycznym dokonał Pan Zbigniew K. Wartość robót dodatkowych wykonanych tym zleceniem wyniosła 85.153,80 zł netto.

Ponadto, na podstawie zlecenia nr 10/2004 z dnia 1 lipca 2004 r., podpisanego przez Pana Mirosława S., polecono wykonanie robót odwadniających przy ul. Ziołowej.

Zdaniem Rzecznika pierwszej instancji, z powyższego jednoznacznie wynika, że nastąpiło znaczne rozszerzenie zakresu przedmiotowego umowy z dnia 12 kwietnia 2002 r. Potwierdza to również stanowisko rzeczoznawcy – biegłego sądowego, według którego roboty obejmujące, np. nadanie właściwej linii drogi, poszerzenie drogi, wymiana i uzupełnienie podbudowy, utwardzenie drogi, odtworzenie parkingów, itp. nie mieszczą się w obrębie uzasadnionego technicznie zakresu objętego przedmiotem umowy. Realizacja robót w przypadku zleceń nr 4/2004, 10/2004, 5/2004 i 2/2004 znacząco odbiega i przekracza zakres robót określony w umowie ZP/26/WGK/2002 niezależnie od niewykluczonej konieczności i stopnia potrzeb ich wykonania.

W ocenie Rzecznika pierwszej instancji analiza stanu faktycznego wskazuje, że powyższe działania wyczerpywały znamiona czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 obowiązującej w czasie zaniechania ustawy o finansach publicznych, co w obecnie obowiązującym stanie prawnym stanowi czyn w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wyjaśnienia odnośnie stawianych zarzutów skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, obwinieni złożyli w – kierowanych do Rzecznika pierwszej instancji pismach: Mirosław S. z dnia 25 sierpnia 2005 r., a Zbigniew K. z dnia 26 sierpnia 2005 r.

Obwiniony Mirosław S. wyjaśniał, że przedmiotowa umowa zawarta została zanim objął stanowisko Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i nie miał wpływu na ukształtowanie jej treści. Odnośnie zleceń, na podstawie których inicjowano krytykowane roboty, obwiniony wyjaśniał, że stanowiły one jedynie wewnętrzną korespondencję pomiędzy kierowanym przez niego wydziałem a wykonawcą. Podkreślił, że zlecenia te nie stanowiły odrębnych zadań, lecz realizowane były przez jednego wykonawcę w ramach przedmiotowej umowy.

Obwiniony Zbigniew K. stwierdził, że wszystkie kwestionowane roboty zgodne były z zakresem udzielonego zamówienia publicznego, które dopuszczało realizację tych zadań zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług 45.23.11 (roboty ogólnobudowlane związane z fundamentowaniem przy budowie autostrad, dróg, ulic i pozostałych tras dla pieszych i zmotoryzowanych). Wobec powyższego realizowane były roboty zabezpieczające drogę przed rozjeżdżaniem, gdzie wykonanie samego udrożnienia rowów bez uwzględnienia tych robót nie odniosłoby pożądanego długotrwałego efektu. Obwiniony nadmieniał, że przedmiotowe prace zlecane były przez jego bezpośredniego przełożonego. Dodał również, że nie miał on wpływ na określenie strategii działania, czy określenia sposobu finansowania robót, a jedynie realizował wydawane polecenia.

Rzecznik pierwszej instancji wniosł o uznanie Mirosława S. i Zbigniewa K. za winnych z winy umyślnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. o popełnienie czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co uprzednio stanowiło czyn z art. 138 ust. 1 pkt 12 przywołanej wyżej ustawy o finansach publicznych i wymierzenie im kary nagany.

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. rozpoznała sprawę w dniu 25 listopada 2005 r.

Obwinieni nie zgodzili się z postawionymi zarzutami, nie przyznali się do winy i wnieśli o złożenie dodatkowych wyjaśnień. W uzupełnieniu swoich wcześniejszych wyjaśnień, obwiniony M. S. oświadczył, iż specyfikacje i umowy, o których mowa w stawianych zarzutach były sporządzane przed jego przyjęciem do pracy w Urzędzie Miasta. Podniósł, że ani on, ani Pan K. w przygotowaniu tych zamówień (opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, umowy), o których mowa nie brali udziału, uczestniczyli w nich tylko od strony technicznej. Zwrócił uwagę, że Prezydent Miasta organizował narady, na których przydzielał zadania do wykonania. Zadania te zlecał oczywiście ustnie. Obwiniony oświadczył, że zarówno on, jak i obwiniony Z. K. zgłaszali, że wiele z tych prac nie wykonywali ponieważ nie było podstaw. Prezydent zlecał jednak prace do wykonania i zmuszał ich do wykonania powyższych. Obwiniony Zbigniew K. wyjaśniał, że umowa była podpisana po przeprowadzonym, zgodnym z przepisami, postępowaniu przetargowym. Podkreślił, że niektóre prace wymagały jednak wcześniejszego przygotowania w celu dalszej, właściwej realizacji. Obwiniony dodał, że wszystkie polecenia w Urzędzie Miasta są wydawane przez Prezydenta Miasta i jego zastępców ustnie, dopiero naczelnicy przekazują stosowne dokumenty. Wszystkie polecenia dotyczące wykonania dodatkowych zadań w ramach podpisanej wcześniej umowy otrzymywał ustnie, od przełożonych na naradach, które należało bezwzględnie wykonać. Każda próba ustnego zwrócenia zastrzeżenia bądź uwagi, przełożonym, do prac niezgodnych z obowiązującymi przepisami czy też zawartymi umowami kończyła się propozycją zwolnienia z pracy.

Obwinieni zgodnie oświadczyli, iż uważają, że wszystkie działania były zgodne z obowiązującymi przepisami i zawartą umową, środki nie były przekroczone i wydatkowane zgodnie z ich przeznaczeniem. Uznając wyjaśnienia złożone w trakcie rozprawy za wystarczające, wnieśli o uniewinnienie.

Regionalna Komisja Orzekająca pierwszej instancji uniewinniła Mirosława S. i Zbigniewa K. od postawionych zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Uniewinniając obwinionych, Komisja pierwszej instancji uwzględniła, co następuje:

W dniu 12 kwietnia 2002 r. Miasto D. G. – zamawiający – udzieliło zamówienia publicznego na „Odtworzenie i utrzymanie sieci rowów odwadniających”. Po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego zawarto umowę nr ZP/26/WGK/2002 ze Spółdzielnią Kółek Rolniczych w D. G. – wykonawca. Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy zamawiający miał przekazywać wykonawcy zakres prac etapami na podstawie protokołu przekazania frontu robót. W ramach wykonywania tego zamówienia publicznego w zleceniach nr 2/2004 z dnia 17 lutego 2004 r., nr 4/2004 z dnia 26 marca 2004 r., nr

5/2004 z dnia 7 maja 2004 r. oraz nr 10/2004 z dnia 1 lipca 2004 r. podpisanych przez Pana S. wskazano wykonawcy zakres robót do wykonania. Każdorazowo w zleceniu powoływano się na umowę nr ZP/26/WGK/2002 z dnia 12 kwietnia 2002 r. Faktury za wykonanie robót objętych zleceniami nr 5/2004 i 10/2004 pod względem merytorycznym sprawdzał i zatwierdzał Zbigniew K.

Podstawową sprawą dla rozstrzygnięcia kwestii odpowiedzialności obwinionych było ustalenie, czy ich działanie stanowiło udzielenie zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 obowiązującej wówczas ustawy o zamówieniach publicznych, zamówieniami publicznymi były opłacane przez zamawiającego usługi, dostawy lub roboty budowlane wykonywane przez dostawców lub wykonawców. Ustawa ta obowiązywała do dnia 1 marca 2004 r. W dniu 2 marca 2004 r. weszła w życie ustawa – Prawo zamówień publicznych, która w art. 2 pkt 13 również definiuje pojęcie zamówień publicznych, zgodnie z którym zamówieniami publicznymi są umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. W związku z tym udzielenie zamówienia publicznego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, należy uznać zawarcie odpłatnej umowy, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Dlatego też Regionalna Komisja Orzekająca przyjęła, że obwinieni nie dokonali zawarcia umowy odpłatnej, a tym samym nie udzielili zamówienia publicznego. W zleceniach podpisanych przez Mirosława S. każdorazowo występuje odwołanie się do wcześniej zawartej umowy nr ZP/26/WGK/2002 z dnia 12 kwietnia 2002r. Dlatego też dla wykonawcy, jak i dla zamawiającego było oczywiste to, że wykonując te roboty nie zawierają żadnej nowej umowy, lecz realizują postanowienia umowy z dnia 12 kwietnia 2002 r. Potwierdzają to zarówno kosztorysy powykonawcze, jak i protokoły odbioru robót, gdzie również każdorazowo przywołana jest umowa z dnia 12 kwietnia 2002 r. lub nazwa zamówienia publicznego udzielonego tą umową. Jako zawarcie umowy nie może być też uznane zatwierdzenie faktur, którego dokonywał Zbigniew K.

Pismem z dnia 29 grudnia 2005 r. Rzecznik pierwszej instancji odwołał się od wydanego orzeczenia, zaskarżając powyższe orzeczenie na niekorzyść obwinionych. Rzecznik zarzucił orzeczeniu obrazę prawa materialnego zapisanego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przyjęcie, że czyny zarzucone obwinionym – polegające na udzieleniu zamówień publicznych bez stosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, tj. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – nie wyczerpują znamion w przepisie tym określonych, podczas gdy analiza powołanego przepisu oraz stanu faktycznego sprawy prowadzą do wniosku przeciwnego, a w konsekwencji wskazują na bezsporne naruszenie przez obwinionych dyscypliny finansów publicznych, którego znamiona określa art. 17 ust. 1 pkt 1 przywołanej wyżej ustawy.

Podnosząc wyżej wymienione zarzuty, Rzecznik pierwszej instancji, na zasadzie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wniosł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy komisji pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Przywołując zarzuty stawiane obwinionym we wniosku o ukaranie, jak również treść uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej, Rzecznik

nik pierwszej instancji stwierdził, iż z zaskarżonym orzeczeniem nie sposób się zgodzić. Jego zdaniem Komisja pierwszej instancji prawidłowo ustaliła stan faktyczny sprawy, jednakże nie można podzielić poglądu, zgodnie, z którym jako udzielenie zamówienia publicznego – w świetle art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów – należy uznać zawarcie odpłatnej umowy, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, w braku zaś pisemnej umowy nie można mówić o udzieleniu zamówienia publicznego. W ocenie skarżącego, pogląd utożsamiania faktu udzielenia zamówienia publicznego z faktem zawarcia pisemnej umowy, przeczy brzmieniu art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Norma prawna wyrażona w tym przepisie nie wiąże odpowiedzialności za naruszenie zasady pisemności, a piętnuje czyny polegające na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w stosownych przepisach. Powołując się na orzecznictwo w materii zamówień publicznych, w świetle którego wobec braku pisemnej formy umowy dowodem udzielenia zamówienia publicznego jest zaakceptowana do wypłaty faktura powodująca przyjęcie pełnej odpowiedzialności, skarżący wskazuje, iż nie ulega wątpliwości, że dla bytu czynu zabronionego stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w postaci udzielenia zamówienia publicznego bez stosowania trybów udzielania zamówień publicznych, nie jest niezbędna umowa sensu stricto.

Argumentacja skarżącego w konsekwencji sprowadza się do stwierdzenia, iż obwinieni udzielili zamówień publicznych – stanowiących przedmiot rozpoznania niniejszej sprawy wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. W związku z czym, jego zdaniem, zarzucane obwinionym czyny wyczerpują znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą obwiniony Mirosław S. podtrzymał wyjaśnienia składane w dotychczasowym postępowaniu i wniósł o utrzymanie w mocy orzeczenia o uniewinnieniu. Dodatkowo wyjaśnił, iż nie pamięta, czy były podpisywane protokoły przekazania frontu robót, o których mowa w § 2 ust. 1 umowy z dnia 12 kwietnia 2002 r., zgodnie, z którym zamawiający będzie zlecał zakres prac na podstawie protokołu przekazania frontu robót.

Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wycofał odwołanie w stosunku do zarzutu polegającego na tym, że „w dniu 1 lipca 2004 roku, z naruszeniem art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych Mirosław S. oraz Zbigniew K. udzielili w ramach zlecenia 10/2004 – bez zastosowania zasad wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych, tj. wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – zamówienia publicznego o wartości netto 14.983,75 złotych na wykonanie prac w D. G. przy ul. Ziołowej – a polegających na zebraniu nadmiarów ziemi, poszerzeniu drogi (z uwzględnieniem istniejącej sytuacji w terenie) z zabudową obustronnie krawężników z demontażu z wyprofilowaniem cieku wodnego wzdłuż ulicy oraz utwardzeniu parkingu przy Kościele”, ponieważ wartość tego zamówienia nie przekraczała ustawowej granicy 6000 euro, od której zaczyna stosować się przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych. W pozostałym zakresie Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych poparł wniesione odwołanie i zawartą w nim argumentację. Dodatkowo

stwierdził, że momentem udzielenia zamówienia był moment udzielenia zlecenia, a faktura była dowodem świadczącym o tym, że do realizacji zlecenia doszło, a umowa w sprawie została zawarta najpóźniej w momencie, kiedy zleceniobiorca przyjął do wykonania określone zadanie.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje:

Stosownie do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna, niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Na tej podstawie, GKO postanowiła w niniejszej sprawie zastosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 140 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca pozostawiła bez rozpoznania środek zaskarżenia w zakresie, w jakim odwołanie, na rozprawie przed GKO, zostało wycofane przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Zgodnie z art. 141 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeczenie Komisji pierwszej instancji stało się w tym zakresie prawomocne z dniem wycofania odwołania.

Uchylając zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania Komisji orzekającej pierwszej instancji, GKO wzięła pod uwagę następujące okoliczności.

Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia, podstawą uniewinnienia obwinionych było stwierdzenie (k. 339), iż „obwinieni nie dokonali zawarcia umowy odpłatnej, a tym samym nie udzielili zamówienia publicznego”. Do konkluzji takiej Komisję pierwszej instancji doprowadziło porównanie definicji zamówienia publicznego zawarte w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a następnie ustawy Prawo zamówień publicznych. Uwzględniając powyższe, Komisja pierwszej instancji stwierdziła, że „w zleceniach podpisanych przez Pana Mirosława S. każdorazowo występuje odwołanie się do wcześniej zawartej umowy nr ZP/26/WGK/2002 z dnia 12 kwietnia 2002 r. Dlatego też dla wykonawcy, jak i dla zamawiającego było oczywiste to, że wykonując te roboty nie zawierają żadnej nowej umowy, ale wykonują umowę z dnia 12 kwietnia 2002 r. Potwierdzają to zarówno kosztorysy powykonawcze, jak i protokoły odbioru robót, gdzie również każdorazowo przywołana jest umowa z dnia 12 kwietnia 2002 r. lub nazwa zamówienia publicznego udzielonego w tej umowie. Jako zawarcie umowy nie może być też uznane zatwierdzenie faktur, którego dokonywał Pan Zbigniew <” (uzasadnienie orzeczenia pierwszej instancji – str. 6, k. 339).

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, Komisja orzekająca pierwszej instancji nie odniosła się w wystarczającym stopniu do zarzutów i materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, a stwierdzenia wskazane jako podstawa uniewinnienia w sprawie są przedwczesne i w uproszczony sposób traktują okoliczności sprawy.

Postawiony w sprawie zarzut (wniosek o ukaranie – k. 318-316) sprowadza się do rozszerzenia (w stosunku do specyfikacji istotnych warunków zamówienia i zawartej umowy) przedmiotu zamówienia publicznego, a tym samym udzielenia części zamówienia bez zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych. W orzeczeniu

pierwszej instancji Komisja w ogóle nie odniosła się do tego, czy zamówienie w kwestionowanym zakresie mieściło się w zakresie postępowania dotyczącego zadania pn. „odtworzenie i utrzymanie sieci rowów odwadniających”. Komisja pierwszej instancji w ogóle do powyższej kwestii się nie odniosła, stwierdzając, że sam fakt powołania się w kierowanych zleceniach na wcześniej zawartą umowę ma ten skutek, iż nie można mówić o udzieleniu nowego zamówienia, lecz wyłącznie o realizacji wcześniej zawartej umowy.

Na okoliczność rozszerzenia zakresu zamówienia Rzecznik pierwszej instancji przedstawił wiarygodne dowody. W szczególności należy przywołać tu opinię biegłego sądowego, rzeczoznawcy budowlanego – inż. Tadeusza S. (k. 226 – 227). Jakkolwiek umowa z dnia 12 kwietnia 2002 r. (k. 199 – 205) w bardzo lakoniczny sposób określa przedmiot zamówienia (odtworzenie i utrzymanie sieci rowów odwadniających), to w § 1 ust. 1 odwołuje się również do złożonej oferty przetargowej, przedmiaru prac i specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Porównanie zakresu wykonanych prac z przedmiarem robót, na podstawie, którego ustalono przedmiot zamówienia publicznego rzeczywiście skłania do wniosku, że końcowy zakres świadczenia wykonawcy był szerszy, niżby wynikało to ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Zasadnicze znaczenie dla sprawy ma zatem ustalenie, w wyniku, jakich i czyich działań nastąpiło ewentualne rozszerzenie zakresu zamówienia. Konstruuąc wniosek o ukaranie, Rzecznik pierwszej instancji przyjął, iż nastąpiło to na skutek zleceń nr 2/2004, 4/2004, 5/2004 i 10/2004. Stanowisko takie poparł również na rozprawie przed GKO zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, stwierdzając, iż zlecenia te stanowiły wolę zawarcia umowy w szerszym zakresie na warunkach, określonych w zawartej umowie z dnia 12 kwietnia 2002 r., a do zawarcia umowy doszło w momencie, w którym wykonawca przystąpił do realizacji świadczenia. Główna Komisja Orzekająca uznaje, że stanowisko takie należy wyczerpująco rozważyć. Jako nieznajdujące oparcia w zgromadzonych w sprawie dowodach należy uznać stwierdzenie Komisji pierwszej instancji, iż „dla wykonawcy, jak i dla zamawiającego było oczywiste to, że wykonując te roboty nie zawierają żadnej nowej umowy, ale wykonują umowę z dnia 12 kwietnia 2002 r.” (uzasadnienie orzeczenia pierwszej instancji str. 6, k. 339). Komisja nie wskazała, na czym oparła powyższe stwierdzenie. Wydaje się, że jedynym praktycznie dowodem, który mógłby uzasadnić tego rodzaju tezy jest przesłuchanie w charakterze świadka przedstawiciela wykonawcy.

Nie ulega wątpliwości, że zlecenia zakwestionowane w niniejszej sprawie, w zakresie, których Główna Komisja Orzekająca rozpoznawała odwołanie (a więc nr-y: 2/2004, 4/2004 i 5/2004) wyrażają – kierowaną do wykonawcy – wolę wykonania prac we wskazanym w nich zakresie. Jakkolwiek zakres prac jest w zleceniach tych wskazany bardzo ogólnie, to należy uwzględnić, że zlecenie nr 2/2004 z dnia 17 lutego 2004 r. odwołuje się do zakresu prac wyszczególnionego w „kosztorysie ofertowym nr 23/2003 z dnia 6 lutego 2004 r.” (k. 303), natomiast zlecenie nr 4/004 z dnia 26 marca 2004 r. do „protokołu z dnia 22 marca 2004 roku” (k. 302). Dokumentów tych nie ma w aktach sprawy. Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy z dnia 12 kwietnia 2002 r. zakres prac miał być przekazywany etapami, na podstawie protokołu frontu robót. Na rozprawie przed GKO obwiniony Mirosław S. wyjaśniał, że nie pamięta, czy protokoły te były sporządzane. Analiza treści wskazanych zleceń nakazuje jednak uznać, że nie sposób podzielić wyjaśnień obwinionego S. (k. 211 – 213) o „wewnętrzny charakter”

kwestionowanych zleceń. Skoro bowiem, mimo istnienia innych dokumentów (kosztorysu ofertowego, protokołu) do wykonawcy kierowane były odrębne dokumenty o stanowczym charakterze („zlecam wykonanie prac”), to nie można ich uznać za nieznaczącą, wewnętrzną korespondencję. Uwzględnić również należy, że zlecenia te, oprócz zakresu prac, określały także inne, istotne warunki świadczenia wykonawcy, jak termin realizacji, sposób i warunki wykonania, maksymalną wartość świadczenia oraz technologię prac (którą należało uzgodnić z inspektorem nadzoru). Do powyższych elementów komisja orzekająca pierwszej instancji w ogóle się nie odniosła, skupiając się na fakcie przywołania w zleceniach zawartej umowy z dnia 12 kwietnia 2002 r. Tymczasem przywołanie tej umowy mogło – jak słusznie zauważył Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – oznaczać odwołanie się do określonych w niej warunków co do pozostałych elementów świadczenia wykonawcy (np. kosztów jednostkowych poszczególnych prac, obowiązków wykonawcy i zamawiającego). Główna Komisja Orzekająca nie podziela stanowiska Komisji pierwszej instancji, iż sam fakt przywołania umowy oznacza jej realizację. Zauważyć należy, że stanowiłoby to najprostszy sposób obchodzenia ustawy – Prawo zamówień publicznych i unikania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO uznaje, że każdy taki przypadek należy gruntownie przeanalizować, biorąc pod uwagę zakres ostatecznego świadczenia w stosunku do umowy pierwotnej.

Z powyższych względów Główna Komisja Orzekająca uchyliła orzeczenie w zaskarżonym zakresie i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania Komisji pierwszej instancji. Komisja pierwszej instancji zobowiązana będzie ponownie szczegółowo rozważyć, czy w sprawie nastąpiło rozszerzenie zakresu zamówienia publicznego w ten sposób, że w części udzielone ono zostało bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Konieczne będzie również jednoznaczne ustalenie, czy ewentualne rozszerzenie nastąpiło w wyniku zleceń podpisanych przez obwinionego Mirosława S. oraz odniesienie się do podnoszonych przez oskarżyciela podstaw odpowiedzialności obwinionego Zbigniewa K. Dla ustalenia sposobu realizacji zamówienia publicznego w niniejszej sprawie konieczne wydaje się uzupełnienie materiału dowodowego o dokumenty wskazane w niniejszym uzasadnieniu, a być może również przesłuchanie w charakterze świadków pozostałych osób uczestniczących i mających wpływ na sposób realizacji świadczenia z umowy z dnia 12 kwietnia 2002 r. (sposób postępowania w sprawie oraz wskazanie osób odpowiedzialnych za poszczególne zadania wynika z wyjaśnień obwinionego S. – k. 212). Po przeanalizowaniu powyższych kwestii, Komisja pierwszej instancji powinna szczegółowo wskazać w uzasadnieniu tok swego rozumowania, a także jednoznacznie określić dowody, na których opiera poszczególne wnioski.

Przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, Główna Komisja Orzekająca kierowała się również treścią art. 146 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku wniesienia odwołania na niekorzyść obwinionego, który został uniewinniony przez komisję orzekającą lub co do którego postępowanie umorzono, Główna Komisja Orzekająca nie może wymierzyć mu kary. Jeżeli jednak uzna, że wymierzenie kary jest uzasadnione, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania. GKO interpretuje powyższy przepis szerzej, niż mogłoby to wynikać z jego literalnego brzmienia, zgodnie z którym przekazanie do ponownego rozpoznania powinno nastąpić tylko w sytuacji gdy GKO uzna,

że obwiniony powinien zostać ukarany. Główna Komisja Orzekająca traktuje powyższy przepis jako gwarancję prawa obwinionego do obrony i zasady instancyjności postępowania. Pełne gwarancje istnieją tylko wówczas, gdy po uchyleniu orzeczenia uniewinniającego, następuje przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania (por. art. 454 § 1 kpk). Tylko takie rozwiązanie gwarantuje obwinionemu prawo instancyjnej kontroli orzeczenia przypisującego mu winę i odpowiedzialność za popełnienie czynu karalnego, wskutek czego następuje rozstrzygnięcie co do kary. Czym innym jest bowiem prawo do sądu. Sądowa kontrola dotyczy zgodności orzeczenia z prawem, a nie jego słuszności, wysokości kary czy merytorycznej zasadności. W przedstawionej wyżej interpretacji, istotne znaczenia ma również art. 150 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym wskazania GKO co do dalszego postępowania są wiążące dla komisji orzekającej, której sprawę przekazano. Tym samym, wskazując na konieczność ukarania, Główna Komisja Orzekająca miałaby decydujący wpływ na orzeczenie Komisji pierwszej instancji w tym zakresie. Zdaniem GKO, skoro ustawodawca zakazał wymierzania kary w drugiej instancji, to celem przepisu było poddanie orzeczenia w kwestii kary pełnej kontroli instancyjnej. Nakaz wymierzenia kary w pierwszej instancji nie tylko godziłby więc w zasadę swobody uznania komisji orzekającej co do wymiaru kary (art. 33 i art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), ale również ograniczał kontrolę instancyjną do weryfikacji spełnienia wytycznych GKO.

Wskutek wycofania przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych odwołania w części dotyczącej zlecenia nr 10/2004, ponowne rozpoznanie w pierwszej instancji dotyczyć będzie tylko tego zakresu sprawy, w jakim orzeczenie pierwszej instancji zostało uchylone przez GKO (art. 150 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

10.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 11 maja 2006 r.** **DF/GKO/Odw.-99/131/2005/1075**

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w składzie:

Przewodniczący: Tomasz Słaboszewski (spr.)

Członkowie: Elżbieta Gnatowska

Artur Walasik

Protokolant: Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawie w dniu 11 maja 2006 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego, odwołanie wniesione przez Pana Andrzeja J. – Zastępcę Prezydenta Miasta T., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 12 września 2005 r., sygn. akt: FP-511/105/04/1.

Zaskarżonym orzeczeniem uznano Pana Andrzeja J. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że (cytat z sentencji orzeczenia):

1. „W dniu 13 marca 2003 roku w Tarnowie w imieniu Gminy Miasta T. zawarł umowę nr WCK.E.-7044/7/03 z Zakładami Azotowymi w T. – M. S.A. na prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. – M. w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2003 r., o wartości 55 000,00 zł, tj. poniżej 30.000 euro, wykonawcy, który nie złożył pisemnego oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.) wymaganego przez art. 22 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy (obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu) oraz podtrzymanego przez art. 22 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) obowiązującej w dacie orzekania, co winno skutkować wykluczeniem tego wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych”.
2. „W dniu 28 marca 2003 roku w imieniu Gminy Miasta T. – zawarł umowę nr i WGK.A.E.-7044/9/03 z Zakładem Energetycznym S.A. w T. na prowadzenie kompleksowej eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2003 r. o wartości 1.500.000,00 zł, tj. powyżej 30.000 euro, wykonawcy, który nie złożył dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie za-

mówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), wymaganych przez art. 22 ust. 4 przywołanej wyżej ustawy obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu oraz przez art. 26 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) obowiązującej w dacie orzekania, jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30.000 euro wg ustawy o zamówieniach publicznych i 60.000 euro wg ustawy Pzp, co winno skutkować wykluczeniem tego wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego przez art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 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 i Nr 249, poz. 2104) – 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 całości i uniewinnia Obwinionego Andrzeja J. 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.

UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wniósł Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w K. UKS/T/VL424-5/TS-82/04 z dnia 17 sierpnia 2004 r. Podstawą wystąpienia było postępowanie kontrolne prowadzone przez Urząd Kontroli Skarbowej w K. w T. – M. na Prawach Powiatu w zakresie m.in. celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi w 2002 roku i 2003 roku. W zawiadomieniu wskazano, iż doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a jedną z osób odpowiedzialnych był Andrzej J. Wiceprezydent Miasta T.

W dniu 15 października 2004 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. złożył wniosek o ukaranie, w którym zarzucił naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych przez Jacka Ł. – byłego Wiceprezydenta Miasta T. Jadwigę S. – była Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji

Urzędu Miasta T. oraz Andrzeja J. – Zastępcę Prezydenta Miasta T. Andrzejowi J. Oskarżyciel zarzucił to, że w wyniku postępowań o udzielenie w trybie z wolnej ręki zamówień publicznych na prowadzenie konserwacji i eksploatacji i utrzymania sieci oświetlenia ulicznego na terenie miasta T.:

- 1) w dniu 13 marca 2003 r. zawarł umowę nr WGK.E-7044/7/03 – z Zakładami Azotowymi w T. – M. S.A. na okres od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2003 r. o wartości szacunkowej 55.000,00 zł, tj. poniżej 30.000,– euro, przedmiotem której było prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. – M. naruszając podniesiony do rangi zasad prawnych obowiązek odrzucenia oferty wykonawcy, który nie spełnił warunków zamówienia na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- 2) w dniu 28 marca 2003 r. zawarł umowę nr WGK.E-7044/9/03 z Zakładem Energetycznym S.A. w T. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. o wartości szacunkowej 1.500.000,00 zł, tj. powyżej 30.000 euro, przedmiotem której było kompleksowe prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. naruszając podniesiony do rangi zasad prawnych obowiązek żądania w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego potwierdzenia spełnienia przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 22 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych, podtrzymany w art. 26 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Rzecznik wniósł o uznanie Obwinionego Andrzeja J. winnym zarzucanych czynów popełnionych nieumyślnie i wymierzenie łącznej kary upomnienia.

W uzasadnieniu złożonego wniosku, Rzecznik zauważył, iż w przedmiotowej sprawie wymogi ustawy o zamówieniach publicznych, nakazujące prowadzenie postępowania ściśle według jej regulacji, z zastosowaniem wszystkich wymogów formalnych, przewidziane są również przy udzielaniu zamówień publicznych w okolicznościach uzasadniających zastosowanie trybu rokowań z jednym wykonawcą (to jest trybu zamówienia z wolnej ręki). Ustawa nie wprowadza w tym zakresie uproszczonej procedury podyktowanej szczególną pozycją wykonawcy, jako faktycznego monopolisty. W świetle powyższego, w uzasadnieniu wskazano, iż argumentacja przedstawiona przez Obwinionego w złożonych przez niego wyjaśnieniach jest bezzasadna.

UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wniósł Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w K. pismem UKS/T/VL424-5/TS-82/04 z dnia 17 sierpnia 2004 r. Podstawą wystąpienia było postępowanie kontrolne prowadzone przez Urząd Kontroli Skarbowej w K. w T. – M. Prawach Powiatu w zakresie m.in. celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi w 2002 roku i 2003 roku. W zawiadomieniu wskazano, iż doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a jedną z osób odpowiedzialnych był Andrzej J.-Wiceprezydent Miasta T.

W dniu 15 października 2004 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy dla Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. złożył wniosek o ukaranie, w

którym zarzucił naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. pkt 12 ustawy o finansach publicznych przez Jacka Ł. – byłego Wiceprezydenta Miasta T. S. – była Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji Urzędu Miasta T. oraz Andrzeja J. – Zastępcę Prezydenta Miasta T. Andrzejowi J. Oskarżyciel zarzucił to, że w wyniku postępowań o udzielenie w trybie z wolnej ręki zamówień publicznych na prowadzenie konserwacji i eksploatacji i utrzymania sieci oświetlenia ulicznego na terenie miasta T.:

- 1) w dniu 13 marca 2003 r. zawarł umowę nr WGK.E-7044/7/03 – z Zakładami Azotowymi w T. – M. S.A. na okres od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2003 r. o wartości szacunkowej 55.000,00 zł, tj. poniżej 30.000,– euro, przedmiotem której było prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T.– M. – naruszając podniesiony do rangi zasad prawnych obowiązek odrzucenia oferty wykonawcy, który nie spełnił warunków zamówienia na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- 2) w dniu 28 marca 2003 r. zawarł umowę nr WGK.E-7044/9/03 z Zakładem Energetycznym S.A. w T. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. o wartości szacunkowej 1.500.000,00 zł, tj. powyżej 30.000 euro, przedmiotem której było kompleksowe prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. naruszając podniesiony do rangi zasad prawnych obowiązek żądania w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego potwierdzenia spełnienia przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 22 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych, podtrzymany w art. 26 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Rzecznik wniósł o uznanie Obwinionego Andrzeja J. winnym zarzucanych czynów popełnionych nieumyślnie i wymierzenie łącznej kary upomnienia.

W uzasadnieniu złożonego wniosku, Rzecznik zauważył, iż w przedmiotowej sprawie wymogi ustawy o zamówieniach publicznych, nakazujące prowadzenie postępowania ściśle według jej regulacji, z zastosowaniem wszystkich wymogów formalnych, przewidziane są również przy udzielaniu zamówień publicznych w okolicznościach uzasadniających zastosowanie trybu rokowań z jednym wykonawcą (to jest trybu zamówienia z wolnej ręki). Ustawa nie wprowadza w tym zakresie uproszczonej procedury podyktowanej szczególną pozycją wykonawcy, jako faktycznego monopolisty. W świetle powyższego, w uzasadnieniu wskazano, iż argumentacja przedstawiona przez Obwinionego w złożonych przez niego wyjaśnieniach jest bezzasadna.

W dniu 21 października 2004 r. Przewodnicząca Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. wszczęła postępowanie przeciwko Jackowi Ł., Andrzejowi J. oraz Jadwidze S.

W dniu 4 stycznia 2005 r. w przedmiotowej sprawie odbyła się rozprawa przy udziale Obwinionego oraz Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Andrzej J. nie przyznał się do winy i podtrzymał wyjaśnienia złożone Rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych. Następnie oświadczył, że nie kwestionuje ustaleń dokonanych przez Urząd Kontroli Skarbowej, nie podważa ich wiarygodności i mocy dowodowej, natomiast kwestionuje ocenę tych ustaleń dokonaną przez Rzecznika I instancji. Obwiniony wniósł o uniewinnienie. Oskarżyciel podkreślił natomiast, że żaden z Obwinionych nie zwrócił się do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z

zapytaniem, czy mają stosować ustawę o zamówieniach publicznych, lecz tylko o to: jaki tryb mają zastosować. Rzecznik podtrzymał w całości wnioski o ukaranie, zarówno co do winy, jak i kary oraz wniósł o wymierzenie kary upomnienia.

Orzeczeniem z dnia 5 stycznia 2005 r. Komisja Orzekająca w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. uznała Obwinionych, w tym Andrzeja J., winnymi z winy nieumyślnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych oraz na podstawie art. 150 tej ustawy odstąpiła od wymierzenia Obwinionym kary.

W uzasadnieniu orzeczenia, Komisja Orzekająca I instancji wskazała, iż w jej ocenie, słuszne jest stanowisko Rzecznika, że argument braku obowiązku stosowania przepisów prawa zamówień publicznych w przedmiotowej sprawie pojawił się dopiero na etapie prowadzonego postępowania wyjaśniającego oraz postępowania dyscyplinarnego. Obwinieni pełniąc odpowiedzialne funkcje publiczne nie zwrócili się do Prezesa UZP z zapytaniem, czy mają stosować ustawę o zamówieniach publicznych, lecz tylko zwrócili się o zatwierdzenie wybranego trybu postępowania. Komisja Orzekająca I instancji, na podstawie przeprowadzonej analizy materiału dowodowego oraz obowiązujących norm prawnych, uznała za bezspeczne, że w przedmiotowej sprawie, zawarte umowy dotyczą usług w rozumieniu przepisów prawa zamówień publicznych, natomiast odrębną kwestią – wymagającą inicjatyw legislacyjnych – pozostaje podnoszona przez Obwinionych niespójność pomiędzy regulacjami ustaw dotyczących zamówień publicznych oraz Prawa energetycznego. Odstępując od wymierzenia kary, Komisja Orzekająca dopiero w uzasadnieniu sprecyzowała jednostkę redakcyjną ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych stanowiącą przesłankę odstąpienia od kary (tj. art. 150 ust. 3 wskazanej ustawy). Odstępując od wymierzenia kary, Komisja Orzekająca I instancji wzięła pod uwagę formalny charakter naruszeń, postawę Obwinionych podczas rozprawy, ich dotychczasową niekaralność oraz intensywne działania zmierzające do zawarcia umów na korzystnych dla Gminy warunkach.

Pismem z dnia 2 lutego 2005 r. Andrzej J. złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej, w którym wniósł o zmianę orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji oraz uniewinnienie. Obwiniony podtrzymał dotychczasową linię obrony, z której wynika, że umowy zawarte przez niego „nie podpadają pod ustawę o zamówieniach publicznych”. Umowy zawierane przez Gminę miały charakter regulacyjny, a nie polegały na nabywaniu usług w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych. Nadto, Obwiniony Andrzej J. zarzucił Komisji Orzekającej I instancji, że nie podjęła w tej kwestii polemiki z poglądami odwołującego się. Stwierdził również, że sam fakt wystąpienia do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wyrażenie zgody na zastosowanie trybu z wolnej ręki i zgoda tegoż na ten tryb nie determinuje jeszcze stwierdzenia, że umowy podlegały zamówieniom publicznym.

W dniu 6 czerwca 2005 r. Główna Komisja Orzekająca uchyliła zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej Obwinionego Andrzeja J. oraz w tym zakresie przekazała sprawę do ponownego rozpoznania Komisji Orzekającej I instancji, dopatrując się w zaskarżonym orzeczeniu wad o charakterze formalnym oraz merytorycznym.

- Formalną wadą skarżonego orzeczenia było objęcie wspólnym postępowaniem w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych czynów popełnionych przez

Obwinionych, to jest Pana Jacka Ł. oraz Panią Jadwigę S. oraz czynów popełnionych przez Pana Andrzeja J. Obowiązujące wówczas regulacje dotyczące postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych dawały prawo przewodniczącemu komisji orzekającej I instancji do zarządzenia wspólnego rozpoznawania spraw, jednak ściśle opisywały przesłanki podjęcia tego rodzaju decyzji. Zgodnie z § 39 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pozostające ze sobą w ścisłym związku lub dotyczące czynów popełnionych przez kilku obwinionych, rozpoznaje się łącznie. W przedmiotowej sprawie, zgodnie z wnioskiem ukaranie, czynami zarzucanymi było naruszenie zasad postępowania przy udzielaniu czterech umów w sprawie zamówienia publicznego, dwóch zawartych w 2002 r. przez działających wspólnie Pana Jacka Ł. oraz Pani Jadwigę S. oraz dwóch umów zawartych w 2003 r. przez działającego samodzielnie Pana Andrzeja J. W związku z postępowaniami w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które dotyczą popełnienia czynu określonych w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, nieuzasadnione jest łączenie spraw dotyczących przedmiotowo podobnych umów w sprawie zamówienia publicznego, jednak zawartych w różnych latach, przez innych Obwinionych. Obwinieni Jacek Ł. oraz Jadwiga S. popełnili te same czyny w tym samym czasie, natomiast Obwiniony Andrzej J. popełnił czyny określone tym samym przepisem prawa, ale w innych okolicznościach i w innym czasie. Zatem, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, błędem było zarządzenie wspólnego rozpatrywania spraw dotyczących Pana Jacka Ł. i Pani Jadwigę S. z jednej strony oraz Pana Andrzeja J. z drugiej strony, albowiem nie pozostają one ze sobą w ścisłym związku, ani nie dotyczą czynu popełnionego przez kilku obwinionych.

Merytoryczne wady skarżącego orzeczenia w zakresie dotyczącym Andrzeja J. odnoszą się do niepoprawnej kwalifikacji przez Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. naruszonych zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, zidentyfikowane, na podstawie zebranego materiału dowodowego, działania Obwinionych nie mogły naruszyć zasady równości. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Naruszenie zasady wskazanej w przytoczonym przepisie, stosując wykładnię gramatyczną, może nastąpić jedynie wówczas, gdy w postępowaniu bierz udział co najmniej dwóch wykonawców. W trybie zamówienia z wolnej ręki zastosowanym przez Obwinionego w przedmiotowych sprawach, w każdym z postępowań brał udział jeden oferent. Logicznie rzecz ujmując nie jest możliwe nierówne traktowanie jednego podmiotu. Główna Komisja Orzekająca, dokonując wykładni dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, wyraziła przekonanie, iż naruszyć zasadę równości traktowania oferentów w procedurze zamówień publicznych można wyłącznie w przypadku postępowania, w którym bierze udział więcej niż jeden podmiot. Natomiast, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, konieczne było rozważenie, czy wskazane działania nie naruszają jedynie zasady pisemności. Główna

Komisja Orzekająca, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia, kierowała się względami ochrony uprawnień Obwinionego do przedłożenia dowodów na okoliczność ewentualnej zmiany kwalifikacji naruszonej przez nich zasady.

W dniu 12 września 2005 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., po rozpatrzeniu sprawy uznała Andrzej J. odpowiedzialnymi za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych,, w następujący sposób:

1. w dniu 13 marca 2003 r. w T., w imieniu Gminy Miasta T. zawarł umowę Nr WGK.E-7044/7/03 z Zakładami Azotowymi w T. – M. S.A., na prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. – M., w okresie od 1 stycznia 2003 do 31 grudnia 2003 r. o wartości 55.000,00 zł, tj. poniżej 30.000 euro, Wykonawcy, który nie złożył pisemnego oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych wymaganego przez art. 22 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy (obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu) oraz podtrzymanego przez art. 22 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych obowiązującej w dacie orzekania, co winno skutkować wykluczeniem tego Wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego art. 24 ust. 2 pkt 3 Prawa zamówień publicznych;
2. w dniu 28 marca 2003 r. w T. w imieniu Gminy Miasta T. zawarł umowę Nr WGK.A.E.-7044/9/03 z Zakładem Energetycznym S.A. w T. na prowadzenie kompleksowej eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T., w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2003 r. o wartości 1.500.000,00 zł, tj. powyżej 30.000 euro, Wykonawcy, który nie złożył dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, wymaganych przez art. 22 ust. 4 przywołanej wyżej ustawy obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu oraz przez art. 26 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych obowiązującej w dacie orzekania, jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30.000 euro według ustawy o zamówieniach publicznych i 60.000 euro według ustawy – Prawo zamówień publicznych, co winno skutkować wykluczeniem tego Wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego przez art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej I instancji, wyżej wskazane czyny stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obowiązującej w czasie orzekania.

Na podstawie art. 36 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i art. 151 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odstąpiono od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, iż Regionalna Komisja Orzekająca dokonując oceny stanu faktycznego, opierając się na obowiązujących przepisach oraz wskazaniach Głównej Komisji Orzekającej, uznała, że działający w imieniu Gminy

Miasta T. Obwiniony udzielił zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych. Naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych w przedmiotowych sprawach miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Pismem z dnia 17 października 2005 r. Obwiniony wniósł odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej, zarzucając mu naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez uznanie Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w sytuacji, gdy zarzucane czyny nie miały wpływu na wynik postępowania o zamówienie publiczne. Zarzucono zaskarżonemu orzeczeniu również to, iż zawierane umowy nie podlegały przepisom ustawy o zamówieniach publicznych. W uzasadnieniu odwołania wskazano, iż Gmina Miasto T. zawierając umowy o utrzymanie punktów świetlnych nie nabywała usługi w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, lecz regulowała obowiązek zwrotu kosztów utrzymania tych punktów ponoszonych przez ich właścicieli.

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

W dacie orzekania naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). W dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było popełnienie czynu polegającego na naruszeniu zasady lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia przepisami o zamówieniach publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uznaje, iż przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mieszczą się w przesłankach naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustalonych w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, stan prawny w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do szerszej określonego spektrum ewentualnych działań Obwinionego, niż stan prawny w dacie orzekania. Stąd należy przyjąć, iż ustawa obowiązująca w dacie popełnienia zarzucanego czynu nie była względniejsza dla Obwinionego. Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca uznała, iż podstawą orzekania w przedmiotowej sprawie, zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest ustawa nowa.

Główna Komisja Orzekająca, opierając się na materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie, uzasadnia wydane orzeczenie następująco.

Dla przypisania Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy ustalić:

- czy udzielono zamówienia publicznego,
- czy w toku postępowania w sprawie zamówienia publicznego naruszono konkretny przepis lub przepisy o zamówieniach publicznych.

W przypadku stwierdzenia powyższego, konieczne jest zbadanie czy w konkretnym przypadku nienaruszenie przepisów o zamówieniach publicznych doprowadziłoby do innego wyniku postępowania. W związku z powyższym sekwencja rozważań powinna być następująca:

- ustalić na podstawie materiału dowodowego, czy w przedmiotowej sprawie udzielono zamówienia publicznego;
- skonfrontować działania zamawiającego z dyspozycjami norm prawnych, celem identyfikacji naruszonych przepisu lub przepisów o zamówieniach publicznych, w szczególności zawartych w ustawie – Prawo zamówień publicznych;
- dokonać oceny, czy prawidłowe działania zamawiającego, to jest stosowanie się do dyspozycji skutkowałoby innym wynikiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Główna Komisja Orzekająca, w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, jednoznacznie stwierdza, iż Obwiniony udzielił dwóch zamówień publicznych, wskazanych w sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. Udzielenie zamówień publicznych poprzedzone zostało postępowaniami prowadzonymi w trybie zamówienia z wolnej ręki, którego wybór został zatwierdzony decyzjami Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Przypisany czyn polegał na niezastosowaniu się Obwinionego do dyspozycji przepisów art. 22 ust. 1 oraz art. 68 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Główna Komisja Orzekająca nie zgadza się z kwalifikacją naruszonych przepisów prawa, wymagana przez art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, niedopuszczalne jest zarzucenie Obwinionemu, reprezentującemu Zamawiającego, naruszenia przepisu art. 68 Prawa zamówień publicznych, którego adresatem jest Wykonawca. Zgodnie bowiem z tym przepisem, najpóźniej z zawarciem umowy wykonawca składa oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, a jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 60.000 euro również dokumenty potwierdzające spełnienie tych warunków. Natomiast w przypadku art. 22 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, orzeczenie powinno identyfikować precyzyjnie jednostkę redakcyjną przepisu, to jest pkt 4, zgodnie z którym o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy nie podlegają wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W związku z powyższym, dbając o prawidłowe wyjaśnienie w uzasadnieniu podstawy prawnej orzeczenia, wymaganej przepisem art. 137 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca dokonała analizy przepisów Prawa zamówień publicznych w kontekście okoliczności przedmiotowej sprawy.

Dyspozycja właściwego działania Obwinionego w przedmiotowej sprawie określona została w art. 26 ust. 3 Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający wzywa wykonawców, którzy w wyznaczonym terminie nie złożyli dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, do

uzupełnienia tych dokumentów w określonym terminie, jeżeli ich nieuzupełnienie skutkowałoby unieważnieniem postępowania. Należy w tym miejscu wskazać, iż wprawdzie art. 67 ust. 4 Prawa zamówień publicznych deroguje wskazany obowiązek w przypadku postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, ale jedynie odnośnie zamówień, których przedmiotem są dostawy wody za pomocą sieci wolno-kanalizacyjnej, odprowadzanie ścieków do sieci wolno-kanalizacyjnej, dostawy energii elektrycznej z sieci elektroenergetycznej, dostawy gazu z sieci gazowej, dostawy ciepła z sieci ciepłowniczej oraz powszechne usługi pocztowe (art. 67 ust. 3 Prawa zamówień publicznych). Przedmiotem zamówień publicznych udzielanych przez Obwinionego było prowadzenie eksplantacji oświetlenia ulicznego, czyli usługa nie wskazana w art. 67 ust. 3 Prawa zamówień publicznych. Stąd zdaniem Głównej Komisji Orzekającej na Obwinionym ciążył obowiązek stosowania przepisu art. 26 ust. 3 Prawa zamówień publicznych.

W związku z warunkowym określeniem konieczności żądania dokumentacji, to jest jedynie wówczas, gdyby skutkowałoby to unieważnieniem postępowania, Główna Komisja Orzekająca wskazuje przepis art. 93 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, jeżeli nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu albo nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu od wykonawcy niepodlegającemu wykluczeniu. W przedmiotowej sprawie złożone zostały oferty przez oferentów, to jest Zakłady Azotowe w T. – M. S.A. oraz Zakład Energetyczny S.A. w T.

W związku z powyższym, należy przywołać przepis art. 89 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych, gdzie wskazano dyspozycje działania zamawiającego. Zgodnie z nim zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli została złożona przez wykonawcę wykluczonego z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, co w koniunkcji z przepisem art. 24 ust. 2 pkt 3 Prawa zamówień publicznych nakazującym wykluczenie z postępowania wykonawców, którzy nie złożyli oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu lub dokumentów potwierdzających spełnianie tych warunków, prowadzi do następującej konkluzji. Obwiniony stosując się do wskazanych wyżej przepisów powinien unieważnić postępowanie w sprawie zamówienia publicznego.

Jednocześnie jak wskazano, działania Obwinionego naruszające przepisy o zamówieniach publicznych muszą w konkretnych okolicznościach sprawy wpłynąć na wynik postępowania. W tej kwestii Główna Komisja Orzekająca – opierając się na analizie stanu prawnego, to jest w szczególności wynikających z ustawy o samorządzie gminnym obowiązkach organów wykonawczych jednostki samorządu gminnego w zakresie wykonywania zadań własnych, w tym określonych w art. 18 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego – stwierdza, że zadaniem własnym gminy jest finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy, przy czym przez finansowanie ustawa rozumie finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania.

W przedmiotowej sprawie realizacja wskazanego obligatoryjnego zadania własnego gminy nie była możliwa w drodze zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego z innymi wykonawcami, niż Zakłady Azotowe w S.A. oraz Zakład Energetyczny S.A. W związku z powyższym Obwiniony z pewnością mógł przewidzieć, iż

niezależnie od zachowania oferentów, będzie zmuszony udzielić im przedmiotowych zamówień. Główna Komisja Orzekająca konstatuje, iż w przedmiotowej sprawie bez wątplenia doszło do naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych poprzez zaniechanie żądania wymaganych dokumentów, lecz nie można uznać, iż miało to wpływ na wynik postępowania.

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

11.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 15 maja 2006 r. DF/GKO-4900-37/50/06/1099

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Krzywoszyński (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 15 maja 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie wniesione przez Pana Andrzeja S. – Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Z.G., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt: B-F-K/36/13/34/O5/13/06.

Panu **Andrzejowi S.** zarzucono naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że „przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środka specjalnego, z naruszeniem dyspozycji zawartej w art. 28 ust. 1, art. 26 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w paragrafach 4210, 4300, 6100, 2390 o łączną kwotę 43.138,46 zł”.

W sentencji zaskarżonego orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Andrzeja S. winnym (cyt. z sentencji orzeczenia) „popętnienia zarzucanego czynu, wyczerpującego dyspozycję art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 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, Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy,
- art. 24 ust. 1 ustawy.

orzeka:

- 1) Uchyła zaskarżone orzeczenie w całości.
- 2) Uniewinnia Pana Andrzeja S. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- 3) Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

UZASADNIENIE

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

Na podstawie zawiadomienia z dnia 30 czerwca 2005 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Z.G. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 2 września 2005 r. postanowił wszcząć postępowanie wyjaśniające, a następnie w dniu 7 października 2005 r. skierował wniosek o ukaranie karą upomnienia Pana Andrzeja S. – Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Z.G. Zarzucił mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania w 2004 r. wydatków ze środka specjalnego, z naruszeniem dyspozycji zawartej w art. 28 ust. 1 (wydatki mogą być ponoszone na cele i w wysokości określonej w planie finansowym) oraz w art. 26 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 (wydatki stanowią nieprzekraczalny limit) ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148, ze zm.), co stanowiło naruszenie art. 138 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, obowiązującego w czasie, kiedy czyn popełniono. Aktualnie, po wejściu w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.) zarzut dotyczy czynu opisanego w art. 11 tej ustawy (w trakcie rozprawy Rzecznik I instancji uściślił podstawę prawną naruszenia wskazując na art. 11 ust. 1). Zdaniem Rzecznika I instancji, przekroczenie zakresu upoważnienia polegało na dokonaniu ponadplanowych wydatków ze środka specjalnego w czterech paragrafach (4210, 4300, 6100, 2390), łącznie na kwotę 43.138,46 zł. Przekroczenie to wprawdzie uzasadniało zwiększone przychody, lecz nieprzeprowadzenie, zmiany planu finansowego nie uprawniało do dokonywania zwiększonych (nieplanowanych) wydatków.

Na poparcie zaprezentowanego stanowiska, Rzecznik I instancji przywołał dwa wcześniejsze orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej (nr DF/GKO/Odw.-181/266-267/2001 z dnia 10 stycznia 2002 r. oraz nr DF/GKO/Odw.-73/79-100/2002 z dnia 10 października 2002 r.), z których wynikało, że wydatki jednostki sektora finansów publicznych mogą ulec zmianie tylko wtedy, jeżeli dokonano zmiany planu finansowego. W przypadku, gdy taka zmiana nie ma miejsca, to limity określone w planie pozostają bez zmian, a zwiększenie wydatków ponad te limity powoduje przekroczenie planu, co w konsekwencji traktować należy jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Także korekta planu finansowego środka specjalnego dokonana po zrealizowaniu wydatków nie wyłącza odpowiedzialności z tego tytułu, jeżeli fakt dokonania naruszenia dyscypliny finansów publicznych został udowodniony i nie budzi wątpliwości.

W rozpatrywanej sprawie, przekroczone wydatki określone w planie środka specjalnego, co zostało jednoznacznie wykazane w sprawozdaniu finansowym Rb-34 za 2004 r.

Zawiadomienie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Z.G. o naruszeniu przez Pana Andrzeja S. dyscypliny finansów publicznych zostało złożone w wyniku wystąpienia pokontrolnego z dnia 20 kwietnia 2005 r. Najwyższej Izby Kontroli skierowanego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stwierdzono w nim fakty przekroczenia planu wydatków środków specjalnych w pięciu regionalnych izbach obrachunkowych, w tym w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Z.G. Zdaniem NIK, wydatki środka specjalnego mogły ulec zwiększeniu w okolicznościach przewidzianych w ustawie o finansach publicznych, tj. m.in., gdy zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych oraz w przypadku, gdy zmiana tych wydatków nie powodowała zmniejszenia planowanych wpłat do budżetu. Jednakże wymagało to dokonania zmian w planie finansowym. Skoro nie przeprowadzono takich zmian w planie, to doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Stanowisko powyższe zostało podtrzymane przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, które uchwałą z dnia 11 maja 2005 r. w całości oddaliło zastrzeżenia do ustaleń pokontrolnych, zgłoszone w piśmie z dnia 27 kwietnia 2005 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Rozprawa przed Resortową Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji odbyła się w dniu 22 listopada 2005 r. Obwiniony stawiał się na tę rozprawę osobiście składając stosowne wyjaśnienia, które przedstawił również w piśmie przesłanym przed rozprawą. Nie zgodził się on z zarzutem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji. Nie negował jednak, że w 2004 r. ze środka specjalnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Z.G. dokonane zostały wydatki przekraczające plan, co było następstwem zwiększonych przychodów środka specjalnego w tym roku. Podniósł, że podstawę dokonywania wydatków publicznych ze środka specjalnego nie stanowi plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych (jednostki budżetowej, jaką jest Regionalna Izba Obrachunkowa w Z.G.), jak sugerował Rzecznik I instancji, lecz całkiem inny plan, o którym mowa w art. 21 ust. 3 i ust 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Tym samym nie było, jego zdaniem, obowiązku stosowania do tego szczególnego planu zasad określonych w przepisach art. 26 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, gdyż nie jest to plan, który mógłby być zdefiniowany jako plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych. Obwiniony dodatkowo wskazał na konsekwencje wynikające z nowego reżimu prawnego obowiązującego w czasie orzekania w jego sprawie przed Komisją I instancji, to jest likwidację instytucji środków specjalnych (uchylenie z dniem 1 stycznia 2005 r. art. 21 ustawy o finansach publicznych).

Obwiniony wniosł o uniewinnienie albo o umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 24 i 199 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (gdyż w chwili orzekania nie obowiązywały już uregulowania prawne dotyczące środków specjalnych), bądź na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 powyższej ustawy, tj. ze względu na znikomy stopień szkodliwości zarzucanego czynu dla finansów publicznych.

Resortowa Komisja Orzekająca uznała Obwinionego Andrzeja S. winnym popełnienia zarzucanego czynu, wyczerpującego dyspozycję art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na podstawie art. 36 ust. 1 tej ustawy odstąpiła od wymierzenia kary. Jednocześnie, obciążyła Obwinionego kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 195,53 zł.

Komisja Orzekająca I instancji uznała, że zarzucany Obwinionemu czyn przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środka specjalnego, stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w świetle art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych jest również naruszeniem dyscypliny w rozumieniu przepisów art. 11 ust. 1 ustawy O odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tym samym odrzucono wskazaną przez Obwinionego podstawę ewentualnego umorzenia postępowania wynikającą z dyspozycji art. 78 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 24 oraz art. 199 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, w ocenie Komisji I instancji, do planu finansowego środków specjalnych znajdował zastosowanie, wbrew temu, co twierdzi Obwiniony, art. 26 ust 3 ustawy finansach publicznych, który obligował do dokonywania zmian w planie finansowym, jako podstawy do realizacji wyższych wydatków. W tym stanie rzeczy, dopuszczenie do przekroczenia planowanych wydatków środka specjalnego – bez uprzedniej zmiany planu w tym zakresie – stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja I instancji nie uznała też argumentów Obwinionego o znikomej szkodliwości czynu, choć też przyznała, że nie był znaczny i biorąc pod uwagę dotychczasową niekaralność, skorzystała z dobrodziejstwa odstąpienia od wymierzenia kary.

Obwiniony Andrzej S. wniósł, w obowiązującym terminie, odwołanie od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym domagał się uchylecia zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienia.

Zdaniem Obwinionego, zasadniczym argumentem w sprawie jest brak aktualnie przedmiotu postępowania, gdyż z dniem 1 stycznia 2005 r. został uchylony art. 21 ustawy o finansach publicznych, a tym samym w dacie orzekania nie istniała już instytucja środków specjalnych, z których w 2004 dokonywano wydatków. Skoro ustawodawca zrezygnował z tej instytucji, to uwzględniając postanowienia art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie można przypisać odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z dokonywaniem wydatków z takich środków. Niezależnie od powyższego, z ostrożności procesowej, Obwiniony przedstawił stanowisko prezentowane przez niego w postępowaniu przed Komisją I instancji, wskazujące na to, że nie był zobowiązany do stosowania, w odniesieniu do planu środka specjalnego, zasad wynikających z art. 26 ust. 2 pkt 2 i ust 3 ustawy o finansach publicznych, to jest nie był zobowiązany do dokonania zmiany planu jako podstawy do wydatkowania środków, w związku z uzyskaniem wyższych, niż prognozowano, przychodów.

Rozpatrując wniesione przez Obwinionego odwołanie, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, po dokonaniu wnikliwej analizy zebranego materiału dowodowego oraz obowiązującego stanu prawnego uznała, że zasługuje ono na uwzględnienie.

GKO postanowiła w pierwszej kolejności rozważyć zarzut dotyczący niezastosowania przez Komisję I instancji art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W sytuacji bowiem, uznania trafności tego zarzutu, rozpatrywanie innych zarzutów staje się bezprzedmiotowe. Art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi, że jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Jest bezsporne, że Obwinionemu zarzucono popełnienie czynu w roku 2004 pod rządami ustawy o finansach publicznych z roku 1998. Ustawa ta została znówelizowana z dniem 1 stycznia 2005 r., co oznacza, że w czasie orzekania przez Komisję I instancji obowiązywała ustawa o finansach publicznych z roku 1998, jednakże w innym kształcie, niż to miało miejsce w dacie popełnienia naruszenia. W tym stanie faktycznym i prawnym obowiązkiem Komisji I instancji była, w pierwszej kolejności, odpowiedź na pytanie, czy zmiana ustawy o finansach publicznych z dniem 1 stycznia 2005 r. ma prawnie istotne znaczenie dla odpowiedzialności Obwinionego. Kwestia ta jednakże umknęła Komisji I instancji z pola uwagi. Wskazane uchybienie mogłoby nie mieć znaczenia tylko wtedy, gdyby dokonana nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 1998 r. nie wpływała na zakres odpowiedzialności Obwinionego.

We wniosku o ukaranie zarzucono Obwinionemu, iż przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych przy realizacji w 2004 r. wydatków ze środka specjalnego. Wniosek ten mógłby stać się przedmiotem rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji, gdyby w 2005 r. – na podstawie znówelizowanej ustawy o finansach publicznych – znalazł w niej oparcie. Tymczasem wskazana nowelizacja tej ustawy doprowadziła z dniem 1 stycznia 2005 r. do likwidacji środka specjalnego jako instytucji prawnej. Oznacza to w konsekwencji, że po dniu 1 stycznia 2005 r. nie można rozpoznać zasadności zarzutu naruszenia prawa poprzez dokonanie wydatków ze środka specjalnego. Skoro środek specjalny został zlikwidowany i w momencie orzekania ta instytucja już nie istniała, to obowiązek zastosowania ustawy obowiązującej w czasie orzekania wyklucza możliwość przypisania Obwinionemu czynu polegającego na niezgodnym z prawem dokonaniu wydatków ze środka (instytucji, planu), który nie jest znany ustawie obowiązującej w czasie orzekania.

Innymi słowy, Komisja I instancji stwierdziła, że w roku 2005, na podstawie ustawy o finansach publicznych z roku 1998, obowiązującej w dacie orzekania, zasadne jest przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności za przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków ze środka specjalnego, pomimo, iż instytucja środka specjalnego w momencie orzekania nie była już znana obowiązującemu prawu. W konkluzji należy więc podkreślić, że opis czynu przypisanego Obwinionemu nie znajduje podstaw w obowiązującym w dacie orzekania stanie prawnym.

Ustawodawca likwidując instytucję środka specjalnego wprowadził instytucję rachunku dochodów własnych. Nie zawarł jednak żadnych przepisów, które wskazywałyby, że rachunek dochodów własnych jest swoistym „następcą prawnym” zlikwidowanych środków specjalnych. Dostrzec można istotne różnice między tymi instytucjami. W tym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek podstaw do wyprowadzania wniosków o „kontynuacji istnienia środków specjalnych w formie rachunku

dochodów własnych”. Powyższe spostrzeżenia dodatkowo wspierają tezę, że w roku 2005 brak było podstaw do orzekania o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środka specjalnego. Pojęcie środków specjalny od 1 stycznia 2005 r., nie może być użyte do opisu znamion czynu popełnionego przez Obwinionego. W konsekwencji w zarzucanym czynie brak jest wszystkich znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, GKO uznała, że zarzut nieuwzględnienia przez Komisję I instancji art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest zasadny.

W tym stanie rzeczy, GKO nie odnosiła się do innych kwestii podnoszonych w odwołaniu Obwinionego, gdyż ich rozpatrywanie staje się bezprzedmiotowe.

Skoro w świetle ustawy o finansach publicznych z 1998 r., w brzmieniu obowiązującym w 2005 r., nie sposób przypisać Obwinionemu zarzucanego mu czynu, GKO, na podstawie art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wydała orzeczenie o uniewinnieniu.

12.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 15 maja 2006 r.

DF/GKO-4900-32/43/RN-18/06/615

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Krzywoszyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 15 maja 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji na niekorzyść Pana Czesława M. – burmistrza Gminy S. orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 22 grudnia 2005 r., sygn. akt: KO/710/81/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Czesława M. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (cytat z sentencji orzeczenia) „w myśl art. 17 ust. 2 pkt 1, art. 15, art. 17 ust. 1 pkt 4, art. 17 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że:

- w toku realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja estrady S. w S. w 2004 r. udzielił zamówienia dodatkowego Spółce z o.o. „P.” bez dochowania formy pisemnej czym naruszony został art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) w zw. z art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Czas popełnienia opisywanego czynu przyjęto na dzień 5 sierpnia 2004 r. tj. dzień wystawienia faktury VAT nr 91/2004 z tytułu realizacji owych robót,
- w 2004 r. udzielając zamówienia dodatkowego w toku realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja estrady S. w S.”, spółce z o.o. „P.” z Ż. o umownej wartości 35.024,60 zł brutto, przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 7.393,26 zł. Ponieważ zamówienia udzielono bez dochowania formy pisemnej, czas popełnienia czynu przyjęto na dzień 5 sierpnia 2004 r. tj. dzień wystawienia faktury VAT nr 91/2004 z tytułu wykonania robót dodatkowych. Ponadto udzielając zamówienia publicznego na budowę zespołu mieszkań komunalnych w S. Przedsiębiorstwu Budownictwa Ogólnego B.-H. sp. z o.o. z B.B. zaciągnął zobowiązanie, przekraczające o kwotę 900.989,83 zł plan wydatków ustalonych na ten cel w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym stanowiącym Załącznik Nr 6a do Uchwały Rady Miejskiej w S. Nr XVI/198/2004 z dnia 18 marca 2004 roku. Czas popełniania czynu przyjęto na dzień 10 sierpnia 2004 r. tj. dzień podpisania umowy nr UAB 342/II/04 pomiędzy Gminą S. a Przedsiębiorstwem B.-H,

- w dniu 26 lipca 2004 r., tj. w dniu otwarcia oferty w toku postępowania przetargowego przeprowadzonego w 2004 r., na dostawę i montaż trybuny zewnętrznej demontowanej na 800 miejsc przy estradzie S. w S. nie wykluczył firmy D.P. z B.B. pomimo, że nie spełniała ona warunku zawartego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego, czym naruszony został art. 24 ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo zamówień publicznych. W konsekwencji Zamawiający nie unieważnił przetargu, czym naruszył art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Czas popełnienia opisywanego czynu przyjęto na dzień 3 sierpnia 2004 r. tj. dzień podpisania umowy nr UAB 342/10/04 o realizację ww. zamówienia z firmą D.P.. Ponadto Zamawiający zaniechał unieważnienia przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w 2004 r. na budowę zespołu mieszkań komunalnych w S, że cena najkorzystniejszej oferty złożonej w tym postępowaniu przez Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego „B.-H.” sp. z o.o. przewyższała o 900.989,83 zł kwotę, którą Zamawiający przeznaczył na realizację tego zadania, czym naruszono art. 93 ust. 3 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Czas popełnienia czynu jest równoznaczny z dniem 10 sierpnia 2004 r. tj. dniem zawarcia umowy Nr UAB342/11/04 pomiędzy Gminą S. a Przedsiębiorstwem B.-H.,
- udzielając zamówienia publicznego w 2004 r. na realizację „II etapu oznakowania miasta S. bezpodstawnie zastosował tryb zamówienia z wolnej ręki, czym naruszono art. 67 ust. 1 pkt 1 a ustawy Prawo zamówień publicznych. Czas popełnienia czynu to miesiące, w których udzielono zamówień na rzecz firmy „U.-A.” sp. z o.o. z P. tj. październik i listopad 2004 r.”.

Za przypisane czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła 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) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy w związku z art. 146 ust. 1 ustawy,
- art. 37 ustawy,

orzeka:

- 1) Uchyła zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym uznania Pana Czesława M. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że:
 - w 2004 r. udzielając zamówienia dodatkowego w toku realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja estrady S. w S.”, spółce z o.o. P. w Ż. o umownej wartości 35.024,60 zł brutto, przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 7.393,26 zł. Ponieważ zamówienia udzielono bez dochodzenia formy pisemnej, czas popełnienia czynu przyjęto na dzień 5 sierpnia 2004 r., tj. dzień wystawienia faktury VAT nr 91/2004 z tytułu wykonania robót dodatkowych. Ponadto udzielając zamówienia publicznego na budowę zespołu mieszkań komunalnych w S. -Przedsiębiorstwu Budownictwa Ogólnego B.-H.

sp. z o.o. z B.B. zaciągnął zobowiązanie, przekraczające o kwotę 900.989,83 zł plan wydatków ustalonych na ten cel w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym stanowiącym Załącznik Nr 6a do Uchwały Rady Miejskiej w S. Nr XVI/198/2004 z dnia 18 marca 2004 roku. Czas popełnienia czynu przyjęto na dzień 10 sierpnia 2004 r. tj. dzień podpisania umowy nr UAB 342/II/04 pomiędzy Gminą S. a Przedsiębiorstwem B.-H.,

- w dniu 26 lipca 2004 r., tj. w dniu otwarcia oferty w toku postępowania przetargowego przeprowadzonego w 2004 r., na dostawę i montaż trybuny zewnętrznej demontowanej na 800 miejsc przy estradzie S. w S. nie wykluczył firmy D.P. z B.B., pomimo, że nie spełniała ona warunku zawartego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego, czym naruszony został art. 24 ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo zamówień publicznych. W konsekwencji Zamawiający nie unieważnił przetargu, czym naruszył art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Czas popełnienia opisywanego czynu przyjęto na dzień 3 sierpnia 2004 r. tj. dzień podpisania umowy nr UAB 342/10/04 o realizację ww. zamówienia z firmą D.P. Ponadto Zamawiający zaniechał unieważnienia przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w 2004 r. na budowę zespołu mieszkań komunalnych w S., mimo, że cena najkorzystniejszej oferty złożonej w tym postępowaniu przez Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego B.-H. sp. z o.o. przewyższała o 900.989,83 zł kwotę, którą Zamawiający przeznaczył na realizację tego zadania, czym naruszono art. 93 ust. 3 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Czas popełnienia czynu jest równoznaczny z dniem 10 sierpnia 2004 r. tj. dniem zawarcia umowy Nr UAB342/11/04 pomiędzy Gminą S. a Przedsiębiorstwem B.-H.
- udzielając zamówienia publicznego w 2004 r. na realizację „II etapu oznakowania miasta S” bezpodstawnie zastosował tryb zamówienia z wolnej ręki, czym naruszono art. 67 ust. 1 pkt 1 a ustawy Prawo zamówień publicznych. Czas popełnienia czynu to miesiące, w których udzielono zamówień na rzecz firmy „U.A.” sp. z o.o. z P., tj. październik i listopad 2004 r.

oraz w zakresie wymierzonej kary.

2. Uznaje Obwinionego Czesława M. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie wyżej wymienionych czynów.
3. Wymierza Obwinionemu Czesławowi M. łączną karę nagany.
4. W pozostałym zakresie utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Rozpatrując odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., wniesione przez Rzecznika Dyscypliny Finan-

sów Publicznych I instancji na niekorzyść Obwinionego – Burmistrza Gminy S. Pana Czesława M. Komisja Orzekająca ustaliła, co następuje.

W listopadzie 2005 r., na podstawie zawiadomienia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. o ujawnieniu okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta S. w 2004 r. oraz przeprowadzonych czynności sprawdzających i postępowania wyjaśniającego, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji wniósł o uznanie Pana Czesława M., za winnego z winy umyślnej popełnienia – przy udzielaniu zamówień publicznych na rzecz Miasta S. – szeregu czynów naruszających obowiązujące w tym zakresie przepisy, stanowiących jednocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik I instancji wnosił o wymierzenie Obwinionemu, za zarzucane mu czyny, kary pieniężnej w wysokości trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. orzeczeniem z dnia 22 grudnia 2005 r., uznała Pana Czesława M. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w następujących sprawach:

- udzielenia zamówienia dodatkowego Spółce z o.o. „P.” w toku realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja estrady S. w S.” bez dochowania formy pisemnej (co stanowiło naruszenie art. 17 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych);
- przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 7.393,26 zł przy udzieleniu zamówienia dodatkowego Spółce z o.o. „P.” w toku realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja estrady S. w S.”

oraz

- przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 900.989,83 zł przy udzieleniu zamówienia publicznego na budowę zespołu mieszkań komunalnych w S. Przedsiębiorstwu Budownictwa Ogólnego B.-H. sp. z o.o. z B.B. – zaciągnięte zobowiązanie przekraczało o tę kwotę plan wydatków ustalonych na ten cel w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym,

(co stanowiło naruszenie art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych);

oraz

- niewykluczenia firmy D.P. z B.B. z postępowania przetargowego na dostawę i montaż trybuny zewnętrznej demontowanej na 800 miejsc przy estradzie S. w S., pomimo, że forma ta nie spełniała warunku zawartego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego, i nieuważnienia przetargu

oraz

- zaniechania unieważnienia przetargu nieograniczonego na budowę zespołu mieszkań komunalnych w Ser, mimo że cena najkorzystniejszej oferty złożonej w tym postępowaniu przez Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego „B.-H.” sp. z o.o. przewyższała o 900.989,83 zł kwotę przeznaczoną na realizację tego zadania (co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych);
- bezpodstawnego zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki przy udzieleniu zamówienia publicznego na realizację II etapu oznakowania miasta S. (co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 2a 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 upomnienia.

Jednocześnie Komisja I instancji uniewinniła Obwinionego od zarzutu, dotyczącego zaniechania ustalenia i dochodzenia kary umownej z tytułu nieterminowego wykonania jednej z umów. Ponieważ rozstrzygnięcie w tym zakresie nie zostało zaskarżone, sprawa nie była rozpatrywana przez GKO.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji zaskarżył ww. orzeczenie, zarzucając mu:

- błąd w ustaleniach stanu faktycznego w kwestii przyjęcia nieumyślnego charakteru popełnionych naruszeń, podczas gdy analiza materiału dowodowego wskazuje na popełnienie ich z winy umyślnej,
- obrazę prawa materialnego w kwestii nieuwzględnienia ustawowych przesłanek wymiaru kary, dotyczących skutków i stopnia szkodliwości naruszeń dla finansów publicznych, wymiaru społecznego oddziaływania kary oraz spełnienia jej celów zapobiegawczych i dyscyplinujących.

Rzecznik I instancji wniósł o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej czynów wyczerpujących znamiona określone przepisami art. 15, art. 17 ust. 1 pkt 2a i pkt 4 oraz art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponawiając wniosek o wymierzenie Obwinionemu kary pieniężnej w wysokości trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych podtrzymał odwołanie Rzecznika I instancji. Obwiniony i jego obrońca wnieśli o oddalenie odwołania w całości.

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. Tym samym nie zachodzi potrzeba weryfikacji stanu faktycznego i prawnego, ustalonego przez organ orzekający w I instancji.

Oceniając okoliczności popełnienia poszczególnych czynów z punktu widzenia umyślności postępowania Obwinionego, GKO uznała, że:

- w przypadku zarzutu dotyczącego udzielenia zamówienia dodatkowego Spółce z o.o. „P.” w toku realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja estrady S. w S. bez dochowania formy pisemnej (zamówienia udzielono na podstawie aneksu do umowy, podpisanego tylko przez zamawiającego, bez podpisu wykonawcy) okoliczności sprawy nie potwierdzają umyślnego charakteru naruszenia. Obwiniony podpisał aneks do umowy z wykonawcą w sprawie wykonania dodatkowych prac i – zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, którym GKO dała wiarę – był przekonany, że pracownicy dopilnują, by podpisał go również wykonawca;
- w przypadku pozostałych zarzutów okoliczności wskazują, iż Obwiniony miał świadomość naruszania obowiązujących przepisów. I tak:
- zarówno przy udzieleniu zamówienia dodatkowego Spółce z o.o. „P.” w toku realizacji II etapu modernizacji estrady S. w S., jak i przy udzieleniu zamówienia publicznego na budowę zespołu mieszkań komunalnych w S. Przedsiębiorstwu Budownictwa Ogólnego B.H. sp. z o.o. z B.B. Obwiniony miał świadomość przekraczania zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań (odpowiednio o kwotę 7.393,26 zł oraz o kwotę 900.989,83 zł), gdyż w obu przypadkach brak było kontr-

asygnaty skarbnika Gminy S., a odmowa kontrasygnowania umów była podyktowana brakiem dostatecznych środków finansowych w budżecie (podejmowane później działania nie zmieniają faktu, iż przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań miały miejsce w dacie popełnienia czynów, stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych);

- konieczność wykluczenia firmy D.P. z B.B. postępowania przetargowego na dostawę i montaż trybuny zewnętrznej przy estradzie S. w S. (i w konsekwencji obowiązku unieważnienia przetargu, ponieważ w postępowaniu wpłynęła tylko jedna oferta) wynikała z faktu, iż firma nie spełniała zawartego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego wymogu prowadzenia działalności w zakresie objętym zamówieniem. Obwiniony miał świadomość, że przedstawiony dokument, potwierdzający dopuszczenie oferenta do obrotu prawnego w tym zakresie (odpis z Krajowego Rejestru Sądowego), nie obejmuje działalności związanej (lub zbliżonej) z dostawą i montażem tego rodzaju dużych obiektów. Wynikało to bezpośrednio z treści zapisów w Krajowym Rejestrze Sądowym, które musiały być – jako jeden z warunków dopuszczenia do udziału w postępowaniu sprawdzone przez zamawiającego. GKO, podobnie jak Zastępca Głównego Rzecznika, nie podzieliła poglądu, że argumentacja Obwinionego (firma jest producentem trybun, dostawa i montaż trybun mieszczą się w kategorii „pozostała sprzedaż detaliczna poza siecią sklepową”, a wyraz „montaż” został użyty wyłącznie w celu ochrony interesów zamawiającego) dowodzi braku naruszenia przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz winy Obwinionego. Niezależnie bowiem od tych okoliczności w prowadzonym postępowaniu wystąpiła sytuacja, że dokument przedstawiony przez oferenta nie potwierdzał spełniania wymogów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia przez zamawiającego, co skutkuje wykluczeniem oferenta. W omawianym przypadku (jedyna oferta, a więc zagrożenie unieważnieniem postępowania) zamawiający, na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych, miał obowiązek wezwać oferenta do uzupełnienia dokumentów. Należy przypuszczać, że firma przedstawiłaby wówczas dokumenty potwierdzające, iż produkuje, dostarcza i montuje trybuny (oraz podjęłaby działania zmierzające do uwidocznienia tej działalności w odpisie z Krajowego Rejestru Sądowego), a postępowanie zamawiającego nie nasuwałoby zastrzeżeń;
- stanowisko GKO odnośnie zaniechania unieważnienia przetargu na budowę zespołu mieszkań komunalnych w S. zostało przedstawione powyżej – Obwiniony wiedział, że cena najkorzystniejszej oferty złożonej w postępowaniu znacznie przewyższa środki przeznaczone na realizację tego zadania (brak kontrasygnaty skarbnika), co rodzi obowiązek unieważnienia przetargu;
- w kwestii bezpodstawnego zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki przy udzieleniu zamówienia publicznego na realizację II etapu oznakowania miasta S. GKO nie przychyliła się do stanowiska obrońcy Obwinionego, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło z winy nieumyślnej (w postaci niedbalstwa), gdyż Obwiniony opierał się na błędnym rozumieniu przesłanek udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Zamówienia z wolnej ręki są tym trybem udzielania zamówień publicznych, który – jako niekonkurencyjny – powinien być stosowany ze szczególną rozważą i wyłącznie w sytuacjach ewidentnie spełniających przesłanki

ustawowe. W ocenie GKO, „przekonanie zamawiającego” i jego „błędne rozumienie” tych przesłanek nie może być potraktowane jako podstawa do usprawiedliwienia bezpodstawnego zastosowania tego trybu i/lub uznania naruszenia dyscypliny finansów publicznych jako popełnionego w sposób nieumyślny. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla jedynie nieświadomość usprawiedliwiona tego, że podjęte przez sprawcę działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustalając, czy w okolicznościach konkretnej sprawy błąd Obwinionego był usprawiedliwiony, należy uwzględnić stanowisko zajmowane przez Obwinionego. Osoby, które odpowiadają za określoną sferę działalności publicznej, mają obowiązek znać odpowiednie regulacje prawne i ich przestrzegać (wyrok NSA z dnia 10 października 2002 r., III SA 3515/00). Błąd może usprawiedliwiać niejasna lub błędna redakcja przepisu uniemożliwiająca jego zrozumienie i stosowanie, częste i liczne zmiany (inflacja prawa), *vacatio legis* na tyle krótkie, że zapoznanie się z brzmieniem nowych regulacji prawnych było w praktyce niemożliwe, a także przynależność naruszonego przepisu do gałęzi prawa o specjalistycznym charakterze. W działaniach Obwinionego nie można doszukać się okoliczności decydujących o tym, że nieświadomość bezprawności była usprawiedliwiona, a tym samym nie można wyłączyć jego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca dokonała analizy omówionych wyżej przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych z punktu widzenia szkodliwości czynów dla ładu finansów publicznych. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczące znikomej szkodliwości, GKO stwierdziła, że odnośnie wszystkich czynów przypisanych Obwinionemu, a w szczególności czynu polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań przy udzieleniu zamówienia publicznego na budowę zespołu mieszkań komunalnych w S. na kwotę ponad 900 tys. zł (art. 28 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), nie można uznać, iż stopień ich szkodliwości był znikomy.

Konsekwencją uznania powyższych naruszeń dyscypliny finansów publicznych za popełnione umyślnie oraz braku możliwości uznania za znikomy stopnia ich szkodliwości dla ładu finansów publicznych jest – w świetle art. 35 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wymierzenie kary nie niższej niż nagana. Jednocześnie, uwzględniając dotychczasową niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, działanie na rzecz i dla dobra Miasta, a także postawę Obwinionego w toku postępowania, kara ta w ocenie GKO wystarczająco spełnia swoje cele w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące.

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

13.

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 18 maja 2006 r. DF/GKO-4900-26/34-35/06/428

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maria Karlikowska (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Iwona Bendorf-Bundorf
	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 18 maja 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Pana Edwarda F. burmistrza Gminy O. i Pana Jana J. – skarbnika Gminy O., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. akt: ZDB-4100-16/2005.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała:

Obwinionego **Edwarda F.** winnym (cyt. z sentencji orzeczenia):

- a) „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w O., określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatku ze środków publicznych poprzez zatwierdzenie wydatków ponad kwoty określone w planie finansowym gminy O.:
co stanowi naruszenie art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- b) nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w O., określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych poprzez:
 - podpisanie w dniu 13 października 2003 r. umowy Nr 342/48/03 na roboty budowlane, w której zaciągnięte zobowiązania przekraczały kwotę wydatków ustaloną w zatwierdzonym planie finansowym o kwotę 364.280,60 zł oraz
 - podpisanie w dniu 23 października 2003 r. umowy nr 342/51/03 na wykonanie kanalizacji, w której zaciągnięte zobowiązania przekraczały kwotę wydatków ustaloną w zatwierdzonym planie finansowym o kwotę 44.828,16 zł,co stanowi naruszenie art. 132 ustawy o finansach publicznych”.

Za przypisane Obwinionemu Edwardowi F. czyny, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę łączną upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190,30 zł.

Obwinionego Jana J. winnym (cyt. z sentencji orzeczenia):

„winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w O. określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatku ze środków publicznych poprzez zatwierdzenie wydatków ponad kwoty określone w planie finansowym gminy.

co stanowi naruszenie art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych”.

Za przypisany Obwinionemu Janowi J. czyn, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia oraz 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 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust.1 pkt 2 ustawy,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy,
- art. 24 ust. 1 ustawy.
- art. 200 ustawy.

orzeka:

1. Uchyła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zakresie dot. Pana Jana J. i uniewinnia go od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
2. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, koszty postępowania w zakresie dot. Pana Jana J. ponosi Skarb Państwa.
3. Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zakresie dotyczącym Pana Edwarda F.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wszczętego 30 września 2005 r., wniósł pismem z dnia 31 października 2005 r., o ukaranie karami upomnienia za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Panów: Edwarda F. – burmistrza Gminy O., Krzysztofa D. zastępcę burmistrza Gminy O. i Jana J. – skarbnika Gminy O., Panu Edwardowi F. Rzecznik zarzucił nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przekroczenie w 2003 r. zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. czyn określony w 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. (dalej: u.o.f.p.) i obecnie w 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 (dalej: u.o.d.f.p.) oraz poprzez przekroczenie w 2003 r. zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, tj. czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 7 u.o.f.p. a obecnie w art. 15 u.o.d.f.p. Panu Krzysztofowi D. oraz Panu Janowi J. zarzucono nieumyślne przekroczenie w 2003 r. zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w O., po przeprowadzeniu w dniu 16 grudnia 2005 r. rozprawy z udziałem obwinionych, uznała ich winnymi nieumyślnego popełnienia zarzuconych im czynów i ukarała Pana Edwarda F. oraz Pana Jana J. karą upomnienia, a wobec Pana Krzysztofa D. odstąpiła od wymierzenia kary (orzeczenie z dnia 16 grudnia 2005 r. – sygn. akt: ZDB-4100-16/2005).

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że:

- 1) Pan Edward F. zatwierdzając wydatki Urzędu Gminy do realizacji spowodował przekroczenie planu:
- 2) Pan Krzysztof D. zatwierdzając wydatki Urzędu Gminy do realizacji spowodował przekroczenie planu:
- 3) Pan Jan J. zatwierdzając wydatki Urzędu Gminy do realizacji spowodował przekroczenie planu:
- 4) Pan Edward F. zaciągnął w imieniu Gminy zobowiązania ponad kwoty ustalone w budżecie Gminy na 2003 r. poprzez podpisanie umów:
 - w dniu 13 października 2003 r. na roboty budowlane w związku z budową drogi B.-K. (umowa nr 342/48/03), gdzie kwota zaciągniętego zobowiązania przekroczyła kwotę wydatków ustaloną na ten cel w planie o 364.280,60 zł (plan 200.000 zł, zobowiązanie: 564.280,60 zł.),
 - w dniu 23 października 2003 r. na wykonanie kanalizacji (umowa nr 342/51/2003), w której zaciągnięte zobowiązanie przekroczyło kwotę wydatków ustaloną w planie o 44.828,16 zł (plan: 150.000 zł, wydatki dokonane wcześniej: 119.999,99 zł, zobowiązanie: 74.828,17 zł).

Obwinieni nie negowali ustaleń faktycznych lecz wyjaśnili, że powyższy stan był spowodowany głównie:

- trudnościami kadrowymi w dziale księgowości, co spowodowało opóźnienia w bieżącym ewidencjonowaniu zdarzeń gospodarczych,
- złym systemem komputerowym, który uniemożliwiał bieżącą kontrolę wydatków,
- napiętą sytuacją finansową gminy w związku z nieuzyskaniem środków m. in. z funduszy unijnych, na co liczone.

Panowie: Edward F. i Krzysztof D. wyjaśnili też, że akceptowali wydatki po wcześniejszym podpisaniu stosowanych dokumentów przez skarbnika gminy, co gwarantowało, że odpowiednie kwoty mają zabezpieczenie w planie finansowym. Thumaczyli również, że dokonali niewłaściwej interpretacji zapisu § 14 pkt 2 uchwały budżetowej na 2003 r. upoważniającego burmistrza do samodzielnego zaciągania zobowiązań do kwoty 500.000 zł. Uznali bowiem, że upoważnienie to dotyczy nowo podjętych zadań, niewynikających wprost z uchwały budżetowej, zaś zadania ujęte „imiennie” w planie wydatków nie wymagają „podejmowania odrębnej procedury”. Pan Jan J. podkreślił, że długotrwała choroba zastępcy skarbnika (prawie pół roku) spowodowała, że jego

obowiązki wypełniała osoba nieprzygotowana w pełni do prowadzenia księgowości, co zaowocowało spiętrzeniem spraw i zaległościami. Nie pozwalało to na bieżące aktualizowanie i wprowadzanie zmian w budżecie. Przy tym niezbyt nowoczesne oprogramowanie komputerowe uniemożliwiało ujawnianie przekraczania wydatków przy bieżącym księgowaniu. Wynik ten uzyskiwany był dopiero przy miesięcznym podsumowaniu lub przy zamykaniu danego okresu sprawozdawczego. Ostatecznie jednak na koniec roku budżetowego żadne przekroczenia wydatków we wskazanych we wniosku o ukaranie paragrafach planu nie miały miejsca.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że:

- dokonywanie wydatków budżetowych, zgodnie z art. 92 pkt 3 u.o.fp. z 1998 r. mogło mieć miejsce w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień, zgodnie z planowym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny; zaś zgodnie z art. 132 u.o.f.p. z 1998 r. kierownik jednostki budżetowej mógł zaciągać zobowiązania do wysokości kwot wydatków określonych w planie finansowym jednostki,
- obwinieni nie przestrzegali tych zasad i popełnili zarzucone im naruszenia,
- wszyscy obwinieni mogą, zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 4 pkt 2 i 3 u.o.d.f.p. oraz art. 19 ust. 1 i 2 u.o.d.f.p.) ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i przypisanie im sprawstwa, wobec wydania przez nich poszczególnych decyzji,
- obwinieni popełnili zarzucone im czyny nieumyślnie, na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w zaistniałych okolicznościach, gdyż błędnie interpretowali treść i zasady stosowania zapisu uchwały budżetowej, podejmowali decyzje w trudnych warunkach finansowych jednostki, nie mając bieżących informacji o jej sytuacji finansowej, choć możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych mogli przewidzieć i mogli naruszenia uniknąć stosując się do przepisów i upewniając się co do prawidłowości ich interpretacji,
- stopień szkodliwości czynów obwinionych dla finansów publicznych nie był znaczny (nie uszczuplili finansów publicznych),
- wobec powyższego oraz faktu, że obwinieni nie byli wcześniej karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymierzeni kary upomnienia Panu Edwardowi F. i Panu Janowi J. będzie adekwatne do popełnionych przez D. jednego tylko czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz wzorowego wypełniania przez niego obowiązków zawodowych zasadne jest odstąpienie wobec niego od wymierzenia kary.

Od powyższego orzeczenia odwołali się Panowie: Edward F. i Jan J. wnosząc o jego uchylenie i niewinnienie ich od zarzutów, ewentualnie o odstąpienie wobec nich od wymierzenia kary.

Pan Jan J. podniósł w uzasadnieniu odwołania, że nie chciał naruszyć dyscypliny finansów publicznych. Przyznał, że doszło do uchybień formalnych wynikających z braku pełnej, bieżącej informacji o sytuacji finansowej gminy oraz działania w warunkach uzasadnionej obawy o utrzymanie płynności budżetu, ale podjęte przez niego działania nie były sprzeczne z interesem gminy, a podejmowane starania o uzyskanie dodatkowych środków z zewnątrz pozwoliły na zrekomensowanie dokonanych wydatków i dostosowanie planu do realiów w taki sposób, że ostatecznie dokonane wydatki nie przekroczyły budżetu po jego zaktualizowaniu.

Pan Edward F. uzasadnił swoje odwołanie podobnie, podkreślając, że brak było w jego działaniu złej woli a nawet lekkomyślności czy niedbalstwa. Działał w dobrej wierze, przy pełnym zaufaniu do pracowników Urzędu Miejskiego, mając na uwadze przede wszystkim dobro gminy.

Rozpatrując odwołanie Panów: Edwarda F. i Jana J., Główna Komisja Orzekająca uznała, na podstawie zgromadzonych w postępowaniu w I instancji dowodów, że w Urzędzie Miasta w O. doszło do popełnienia w 2003 r. naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (czyn określony w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w chwili jego popełnienia – w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.) oraz na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych (obciążających budżet), tj. popełniono czyny określone w art. 15 u.o.d.f.p., a w chwili ich popełnienia w art. 138 ust. 1 pkt 7 u.o.f.p. z 1998 r.

Wprawdzie zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie jest kompletny (brak w szczególności fragmentu planu finansowego Urzędu Miasta dotyczącego wydatków na ochronę zdrowia i przeciwdziałanie alkoholizmowi, brak planu obowiązującego w dniach popełnienia zarzuconych czynów i informacji na temat jego zmian) i przypisanie odpowiedzialności obwinionym opierało się częściowo na dowodach pośrednich – danych wynikających z protokołu kontroli, jednak obwinieni nie kwestionowali stanu faktycznego przedstawionego przez Rzecznika i przyjętego przez Regionalną Komisję Orzekającą, co pozwala na podstawie art. 127 ust. 3 u.o.d.f.p. uznać, że zarzucone im czyny miały miejsce.

Odpowiedzialność za ich popełnienie należy przypisać Panu Edwardowi F. burmistrzowi Miasta O. On bowiem jako kierownik Urzędu Miasta (art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) odpowiada za całość gospodarki finansowej kierowanej przez siebie jednostki (art. 44 u.o.f.p. z 2005 r., a także art. 28a u.o.f.p. z 1008 r.) i podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na mocy art. 4 pkt 2 u.o.d.f.p. Również z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wójt (burmistrz) odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 61 ust. 1) i jemu przysługuje wyłączne prawo dokonywania wydatków budżetowych (art. 61 ust. 2 pkt 3), zgłaszania propozycji zmian w budżecie lub dokonywania ich w granicach upoważnień wynikających z uchwały rady gminy (art. 61 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 188 ust. 2 u.o.f.p. z 2005 r.) oraz zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Burmistrz nie odpowiadałby za zarzucone mu czyny, gdyby powierzył określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej Urzędu Miasta, zgodnie z dyspozycją art. 28a u.o.f.p. z 1998 r. albo art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, innej osobie i to ona je popełniła. W przypadku jednak wszystkich postawionych Panu Edwardowi F. zarzutów on podpisywał umowy skutkujące zaciągnięciem zobowiązań i on też decydował o dokonaniu wydatków zatwierdzając faktury do wypłaty i udzielając dotacji.

Nie ma natomiast, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, podstaw do przypisania odpowiedzialności za zarzucone czyny Panu Janowi J. – skarbnikowi Gminy O. Obowiązki skarbnika; jako głównego księgowego gminy reguluje art. 45 u.o.f.p. z 2005

r. (art. 35 u.o.f.p. z 1998 r.). Nie ulega wątpliwości, że Pan Jan J. wywiązał się z nich, zwłaszcza zaś z obowiązku dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, w sposób prawidłowy. Jednak czyn taki nie stanowił ani nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Katalog karalnych naruszeń określony w ustawie jest bowiem katalogiem zamkniętym, a przepisy określające znamiona naruszeń nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 11 ust. 1 u.o.d.f.p. jest zaś dokonanie wydatku ze środków publicznych, tj. podjęcie decyzji, wyrażenie woli w sprawie wydatkowania środków. Wydatku dokonuje ten, kto zgodnie z własną wolą rozporządza środkami finansowymi. Wykonanie dyspozycji środkami pieniężnymi nie może być utożsamiane z dokonaniem wydatku w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.o.d.f.p. Jest to czynność organizacyjno-techniczna a nie decyzyjna. RKO przyjęła, że przypisanie Panu Janowi J. odpowiedzialności jest możliwe na podstawie art. 4 pkt 3 u.o.d.f.p., nie udowodniła jednak tej tezy. Nie ma też w aktach sprawy dowodów na powierzenie Panu Janowi J. jako pracownikowi, obowiązków w zakresie dysponowania środkami finansowymi jednostki. Nie

można przyjąć, że upoważnienie takie wynika z instrukcji w sprawie obiegu dokumentów i instrukcji kasowej, na które powoływał się Rzecznik (których zresztą nie włączono do akt sprawy), gdyż nie są to dokumenty, o których mowa w art. 44 ust. 2 u.o.f.p. z 2005 r. Przy tym decyzje w sprawie dokonywania wydatków-są w jednostkach budżetowych, zgodnie z przepisami, podejmowane jednoosobowo. Na wszystkich zaś dokumentach stanowiących dyspozycję dokonania wydatków figuruje obok podpisu skarbnika podpis burmistrza albo zastępcy burmistrza, co pozwala stwierdzić, że dysponowały środkami te osoby a nie skarbnik. Pan Jan J. podpisywał zaś te dokumenty dokonując ich wstępnej kontroli jako główny księgowy a nie jako dysponent środków pieniężnych. Tym samym należało Pana Jana J. uniewinnić od postawionych mu zarzutów.

Uznając za słuszne przypisanie Panu Edwardowi F-odpowiedzialności za popełnienie zarzuconych mu czynów, Główna Komisja Orzekająca przychyliła się do stanowiska RKO w przedmiocie jego winy i nieumyślności działania oraz za słuszne ukaranie go karą upomnienia. Kara ta jest najłagodniejszą z katalogu kar możliwych do wymierzenia za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jej zastosowanie wobec obwinionego było w pełni uzasadnione. GKO nie znalazła natomiast podstaw do zastosowania wobec obwinionego instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. Instytucję tę można zastosować w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy. GKO uznała, że w sprawie okoliczności takie nie zachodziły. W szczególności, okoliczności popełnienia naruszeń, na które powoływał się obwiniony, świadczące o licznych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu działu księgowości w Urzędzie Miasta, jako okoliczności zawinione przez kierownictwo Urzędu i sprzyjające, a wręcz implikujące naruszanie zasad gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, nie mogą być uznane za przesłankę zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary.

14.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 29 maja 2006 r.** **DF/GKO-4900-21/28/06/370**

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

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

rozpoznała na rozprawie w dniu 29 maja 2006 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka „odwołanie” wniesione przez Panią Danutę U. – b. inspektora Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu Miejskiego w W., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt: 0965-DB/46/05, w części dotyczącej kosztów postępowania.

Zaskarżonym orzeczeniem uznano Panią Danutę U. (cytat z sentencji orzeczenia) „winną” nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków – ze środków publicznych poprzez wydatkowanie środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 807.901,57 zł w okresie od 08.08.2002 r. do 14.08.2002 r. na wydatki bieżące ujęte w budżecie Gminy W., tj. winną 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 2005 r. Nr 14, poz. 114), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

Powyższe stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 406 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.).

Za powyższy czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie 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 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust.1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zakresie dotyczącym „odwołania” Obwinionej Danuty U.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. skierował w dniu 21 kwietnia 2005 r. do Przewodniczącej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. wniosek o ukaranie karą nagany Alfreda B. – byłego skarbnika Miasta i Gminy W. oraz Danuty U. – byłego inspektora Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu Miejskiego w W.

Zdaniem Rzecznika I instancji, Obwinieni umyślnie naruszyli dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych poprzez przekazanie w 2002 r. środków finansowych Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska w W. w kwocie 1.000.000 zł do budżetu Gminy w celu realizacji bieżących wydatków budżetowych w kwocie 807.901,57 zł w okresie od 8 sierpnia 2002 r. do 14 sierpnia 2002 r., co było sprzeczne z art. 406 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

W uzasadnieniu wniosku stwierdza się, że Obwinieni – w tym odwołująca się Danuta U. upoważniona do podpisywania dyspozycji pieniężnych – przekazali w 2002 r. w 5 ratach 3.150.000 zł ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w W. do budżetu Gminy. Zdaniem Rzecznika I instancji przekazanie środków z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej było sprzeczne z przepisami art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, a w tym przypadku także na cele wyszczególnione w art. 406 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. W celu bezsprzecznego ustalenia, że środki finansowe przekazane do budżetu Gminy z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska zostały wydatkowane na cele nie wskazane w art. 406 ustawy – Prawo ochrony środowiska, Rzecznik I instancji, przeanalizował dokumenty finansowe oraz stosowne zestawienia, z których wynika, że w okresie od 8 sierpnia 2002 r. do 14 sierpnia 2002 r. dochody budżetu Gminy wyniosły 1.990.197,07 zł (w tym 1.000.000 zł z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), a wydatki zrealizowano w kwocie 1.798.098,07 zł, co oznacza, że wydatki bieżące w wysokości 807.901,57 zł zostały zapłacone ze środków finansowych Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Z wyjaśnień Pana Alfreda B. znajdujących się w aktach sprawy wynika, że przekazywanie środków z Gminnego Funduszu było traktowane jako pożyczka. Były one kilkakrotnie pożyczane na bieżące płatności budżetowe ze względu na dramatyczną w tym czasie sytuację finansową. Pożyczki były traktowane jako „chwilowe”, tymczasowe, zaciągane z zamiarem spłacenia ich przed końcem roku (wówczas nie widniałyby w żadnych sprawozdaniach). Nie było w tej sprawie żadnych uchwał Zarządu, ale fakt ten był znany i akceptowany przez Burmistrza i jego zastępcę.

Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. rozpatrywała sprawę trzykrotnie.

Pierwsza rozprawa w dniu 6 czerwca 2005 r. zakończyła się postanowieniem o odroczeniu rozpoznania sprawy w celu uzupełnienia dokumentacji. Efektem drugiego posiedzenia było wydanie w dniu 23 września 2005 r. postanowienia o przekazaniu sprawy do rozpoznania na rozprawie.

Rozprawa odbyła się 29 listopada 2005 r. i Komisja I instancji wydała orzeczenie uznając winnymi Alfreda B. – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję skarbnika Miasta i Gminy W. oraz Danutę U. pełniącą w omawianym czasie funkcję inspektora Wydziału Finansowo-Budżetowego Urzędu Miejskiego w W.

Obwinionych uznano winnymi nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych poprzez wydatkowanie środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 807.901,57 zł. w okresie od 8.08.2002 r. do 14.08.2002 r. na wydatki bieżące ujęte w budżecie Gminy W., tj. winnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w 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 winnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148 ze zm.).

Powyższe stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 406 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.).

Obojgu Obwinionym wymierzono karę upomnienia oraz obciążono kosztami postępowania w wysokości po 190,30 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja I instancji za zasadne uznała zarzuty zawarte we wniosku o ukaranie, natomiast nie podzieliła stanowiska, że Obwinieni wskazane czyny popełnili umyślnie. Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, zdaniem Komisji I instancji, nie można było stwierdzić, że Obwinieni mieli zamiar popełnienia czynu zabronionego. Komisja I instancji uznała, że Obwinieni popełnili czyny nieumyślnie, poprzez niezachowanie należytej staranności przy wydatkowaniu środków publicznych. Podane przez Obwinionych przyczyny, z powodu których nastąpiło wydatkowanie środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na wydatki bieżące budżetu nie mogą stanowić podstawy do uwolnienia ich od odpowiedzialności za ten czyn. Zdaniem Komisji I instancji nie ma również znaczenia fakt, iż środki te zostały zwrócone na rachunek Funduszu. Sam fakt przekazania tych środków (nawet czasowy) na innego rodzaju wydatki, niż określone

ustawą i uchwałą organu stanowiącego wypełniał dyspozycje art. 138 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, a w dacie orzekania art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wymierzając Obwinionym karę upomnienia, Komisja I instancji wzięła pod uwagę dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz okoliczności w jakich doszło do naruszenia dyscypliny, tj. brak środków w budżecie Gminy na realizację wydatków bieżących.

Od orzeczenia w części dotyczącej obciążenia kosztami postępowania odwołała się Danuta U. pismem z dnia 4 stycznia 2006 r.

Prośbę o zwolnienie z kosztów postępowania Obwiniona uzasadniała bardzo trudną sytuacją materialną. Podniosła, że od dnia 1 stycznia 2004 r. nie jest pracownikiem Urzędu Miasta i Gminy W. i pobiera świadczenie emerytalne w wysokości 1.186,23 zł. Mąż Obwinionej pobiera świadczenie przedemerytalne w wysokości 853,49 zł. Na sytuację materialną Obwinionej bardzo istotny wpływ ma fakt płacenia rat kredytu zaciągniętego na zakup mieszkania, który musi spłacać jeszcze przez kolejne 8 lat. Rata miesięczna spłacanego kredytu wraz z odsetkami wynosi ok. 570 zł. Oprócz tego istotnego wydatku, koszty utrzymania mieszkania (energia, c.o., gaz, telefon, woda) wynoszą ok. 450 zł miesięcznie. Zarówno Danuta U., jak i jej mąż poważnie chorują, co wiąże się z wydatkami na zakup leków (przeciętnie ok. 200 zł na miesiąc). W tej sytuacji, zapłacenie przez Obwinioną kwoty 190,30 zł jest bardzo dużą kwotą, na wydatkowanie której nie posiada środków finansowych.

Na potwierdzenie przedstawionych w piśmie danych Obwiniona załączyła kopie odcinków otrzymywanych świadczeń oraz zawiadomienia Banku o wysokości i terminach spłacanego kredytu.

Obwiniona nie zakwestionowała natomiast faktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych i nie przedstawiła żadnych nowych okoliczności w sprawie.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Nie ma podstaw prawnych do zmiany wydanego rozstrzygnięcia w części dotyczącej obciążenia Obwinionej kosztami postępowania, a tym samym nie można przychylić się do prośby Obwinionej o zwolnienie od obowiązku zwrotu kosztów postępowania.

Art.167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14 z 2005r. poz. 114 ze zm.) stanowi, że każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania.

Skarb Państwa, stosownie do ust. 2 cyt. wyżej artykułu ponosi koszty postępowania tylko w przypadku uniewinnienia obwinionego albo umorzenia postępowania. Jest to unormowanie bezwzględnie obowiązujące i nie daje organom orzekającym możliwości odstąpienia od tej zasady, bez względu na sytuację finansową, w jakiej znajduje się obwiniony. Główna Komisja Orzekająca wielokrotnie już zajmowała takie stanowisko w podobnych sprawach, m. in. w orzeczeniach z dnia 10 października 2002 r., sygn. DF/GKO/Odw.-73/99-100/2002, z dnia 4 listopada 2002 r. sygn. DF/GKO/Odw.-90/121/2002, z dnia 14 czerwca 2004 r. sygn. DF/GKO/Odw.-112/146-147/2003 i skład orzekający GKO w niniejszej sprawie je podziela.

Zatem kierując się przepisami prawa, Główna Komisja Orzekająca, nie znajdując podstaw do zmiany zaskarżonego orzeczenia, utrzymała to orzeczenie w mocy.

GKO zwraca jednak uwagę, że stosownie do art.155 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przewodniczący komisji orzekającej I instancji może, w drodze postanowienia, na wniosek obwinionego uzasadniony jego ważnym interesem, odroczyć termin płatności lub rozłożyć zapłatę kosztów postępowania na raty, na czas nie dłuższy niż dwa lata. Zastosowanie tej możliwości przez przewodniczącego Komisji I instancji wobec Obwinionej może złagodzić skutki płatności.

Jednocześnie należy nadmienić, że Główna Komisja Orzekająca nie ma możliwości zastosowania wobec Obwinionej art. 155 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ ww. ustawa na to nie zezwala. Jakkolwiek na podstawie art. 149 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przed GKO stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed komisją I instancji to przepis art. 155 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie jest przepisem o postępowaniu przed komisją I instancji i dlatego GKO nie może go stosować wobec Obwinionej.

15.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 12 czerwca 2006 r. DF/GKO-4900-45/58/06/1250

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych:

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Cezary Kosikowski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Zygmunt Chodnicki
Protokolant:		Magdalena Zych

rozpoznała na rozprawie w dniu 12 czerwca 2006 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana Mariana Imbierskiego, odwołanie wniesione przez Pana Jerzego Ś. – Dyrektora Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi Nr 17 w Cz., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. dnia 17 lutego 2006 r., sygn. akt: KO/7101/98/04.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Jerzego Ś. (cyt.) „odpowiedzialnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a poprzednio art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na naruszeniu treści art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114) w związku z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.), a obecnie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 70, poz. 1426), poprzez wykazanie w rocznym sprawozdaniu z wykonania w 2003 roku planu wydatków samorządowej jednostki budżetowej (druk RB-28S) danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w ten sposób, że po stronie zobowiązań:

w rozdziale 80101

- w § 4010 zaniżył dane o kwotę 16.676,49 zł, –
- w § 4040 zawyżył dane o kwotę 66.991,06 zł,
- w § 4110 zawyżył dane o kwotę 12.033,34 zł,
- w § 4120 zawyżył dane o kwotę 1.641,29 zł,
- w § 4260 zawyżył dane o kwotę 1.565,48 zł,
- w § 4300 zaniżył dane o kwotę 833,46 zł,
- w § 4440 zaniżył dane o kwotę 4.779,00 zł,
- w rozdziale 80104
- w § 3020 zawyżył dane o kwotę 245,00 zł,
- w § 4040 zawyżył dane o kwotę 1.739,20 zł,

- w § 4110 zawyżył dane o kwotę 309,89 zł,
- w § 4120 zawyżył dane o kwotę 42,61 zł,
- w § 4440 zaniżył dane o kwotę 16,70 zł,
w rozdziale 80195
- w § 4040 zawyżył dane o kwotę 361,97 zł,
- w § 4110 zawyżył dane o kwotę 65,11 zł,
- w § 4120 zawyżył dane o kwotę 8,86 zł,
w rozdziale 85401
- w § 3020 zawyżył dane o kwotę 213,36 zł,
- w § 4010 zawyżył dane o kwotę 8.541,55 zł,
- w § 4040 zawyżył dane o kwotę 3.452,05 zł,
- w § 4110 zawyżył dane o kwotę 617,55 zł,
- w § 4120 zawyżył dane o kwotę 120,02 zł,
- w § 4440 zaniżył dane o kwotę 77,00 zł.”

Komisja Orzekająca I instancji postanowiła odstąpić od wymierzenia kary za przypisany Obwinionemu czyn i obciążyła Pana Jerzego Ś.-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 Dz. U. z 2006 r. Nr 79, poz. 551) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,

orzeka:

utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

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

Prezydent Miasta Cz. pismem z dnia 11 sierpnia 2004 r. powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., że w Szkole Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi Nr 17 w Cz. doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez wykazanie w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za rok 2003 danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W zawiadomieniu stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wy-

datków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. wykazano kwoty zobowiązań niezgodne z kwotami zobowiązań wynikających z prowadzonych kart wydatków. Według danych zawartych w kartach wydatków, stan zobowiązań na koniec roku 2003 wynosił 144.794,65 zł, natomiast w sprawozdaniu budżetowym wykazano kwotę 219.782,10 zł. Jak wynika z pisma Prezydenta Miasta Cz., różnice powstały w wyniku błędnego ewidencjonowania kosztów na kartach wydatków przez Główną Księgową. Prezydent Miasta Cz. w swoim piśmie wskazał, że nieprawidłowości były skutkiem braku umiejętności Głównej Księgowej w zakresie dotyczącym prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz braku nadzoru ze strony jednostki.

W dniu 29 listopada 2004 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych I instancji złożył wniosek o ukaranie Jerzego Ś. – Dyrektora Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi Nr 17 w Cz. i Jadwigi H. – byłej Głównej Księgowej Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi Nr 17 w Cz. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Rzecznik uzasadniał, że czynu tego Obwinieni dopuścili się poprzez naruszenie § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Obwinieni sporządzili sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za 2003 r. wykazując w nim dane niezgodne z ewidencją księgową. Niezgodności dotyczyły łącznie 21 kwot zobowiązań w czterech rozdziałach, działu 801 – Oświata i wychowanie. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wniósł o wymierzenie Dyrektorowi – Jerzemu Ś. i Jadwidze H. – byłej Głównej Księgowej – kary nagany, uznając, że czyn został popełniony z winy umyślnej.

Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. rozpoznała sprawę w dniu 4 marca 2005 r. Orzeczeniem KO/7101/98/04, Komisja uznała Panią Jadwigę H. za winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, polegającego na tym, że wbrew treści art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w rocznym sprawozdaniu z wykonania w 2003 roku planu wydatków samorządowej jednostki budżetowej (druk Rb-28S), wykazała dane niezgodne zdanymi wynikającymi z ewidencji księgowej w sposób wskazany w orzeczeniu.

Tym samym orzeczeniem Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. uniewinniła Jerzego Ś. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Uzasadniając orzeczenie, Komisja Orzekająca stwierdziła, że fakt zarzucanego we wniosku o ukaranie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest bezsporny. Przedmiotowe sprawozdanie budżetowe za 2003 rok z wykonania planu wydatków budżetowych (druk Rb-28S) zawierało dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki. W ocenie Komisji Orzekającej, winną powyższego była Pani Jadwiga H., która wówczas zajmowała stanowisko głównego księgowego, a nadto powierzono jej na piśmie obowiązki w zakresie rachunkowości.

Uniewinniając Jerzego Ś. od stawianego mu zarzutu, Komisja Orzekająca stwierdziła, iż Jerzy Ś. obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości (w tym nadzór nad pracami wykonywanymi przez poszczególnych pracowników księgowości Szko-

ty), na podstawie art. 28a ust. 2 i art. 35 ustawy o finansach publicznych, powierzył na piśmie Głównemu Księgowemu – Jadwidze H. Komisja Orzekająca uznała, że jakkolwiek to Dyrektor Szkoły złożył przedmiotowe sprawozdanie w terminie, to jego sporządzenie na podstawie ewidencji księgowej należało do głównego księgowego. Reasumując ten wątek, Komisja Orzekająca podkreśliła, że Jerzy Ś. złożył sprawozdanie, które było niezgodne z ewidencją księgową; jednak nie sporządził tego sprawozdania i nie nadzorował czynności z tym związanych, gdyż obowiązki w tym zakresie powierzył Główniej Księgowej.

Pismem z dnia 31 marca 2005 r. zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji złożył odwołanie od omówionego wyżej orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, zaskarżając je na niekorzyść Obwinionego Jerzego Ś. Orzeczeniu temu zarzucił obrazę prawa materialnego, tj. art. 28a ust. 2 i art. 35 ustawy o finansach publicznych, poprzez przyjęcie, iż kierownika jednostki sektora finansów publicznych, który powierzył określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej Głównemu Księgowemu, zwalnia się z odpowiedzialności za czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Rzecznika, analiza powołanego przepisu prawa materialnego oraz stanu faktycznego sprawy prowadzi do wniosku przeciwnego, a w konsekwencji wskazuje na zawinione przez Obwinionego Jerzego Ś. naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z ostrożności procesowej, Rzecznik zarzucił obrazę przepisów postępowania mającą wpływ na treść rozstrzygnięcia. to jest art. 57 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, późn. zm.) stosowanego w oparciu o przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, późn. zm.), poprzez zaniechanie przez Skład Orzekający ujawnienia na rozprawie całokształtu materiału dowodowego w sprawie i oparcie się jedynie na wyjaśnieniach Obwinionego.

Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz wydanie nowego rozstrzygnięcia zmieniającego zaskarżone rozstrzygnięcie w części, poprzez uznanie Obwinionego Jerzego Ś. za winnego z winy umyślnej popełnienia zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzenie Obwinionemu wnioskowanej przez Rzecznika kary nagany. W przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku, Rzecznik wnosił o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części dotyczącej Jerzego Ś. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania podkreślono, iż przyjęte za podstawę rozstrzygnięcia przepisy art. 28a ust. 2 i art. 35 ustawy o finansach publicznych nie znajdują w omawianej sprawie zastosowania. Powierzenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej nie zwalnia go z odpowiedzialności za prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sporządzenie sprawozdania budżetowego. Wniosek taki wypływa ponadto z treści § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym to kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Norma ta nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości interpretacyjnych. Zdaniem Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji, nie znajduje również zastosowania; w omawianej sprawie przepis art. 35

ustawy o finansach publicznych, na który powołuje się Komisja Orzekająca w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Odnosi się on m.in. do kryteriów, jakie winien spełniać główny księgowy jednostki. Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji podkreślił, iż bezzasadne jest twierdzenie, iż Obwiniony Jerzy Ś. uwolnił się z odpowiedzialności za popełnienie zarzucanego mu czynu, albowiem obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości powierzył głównemu księgowemu Szkoły. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn zm.), kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej.

Jerzy Ś. w dniu 28 września 2005 r. skierował pismo do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, wnosząc o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia w mocy. Zdaniem Jerzego Ś. Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. dokonała wszechstronnej oceny zgromadzonych dowodów i wynikających z nich okoliczności, czyniąc prawidłowe ustalenia.

Na rozprawie przed Główną Komisję Orzekającą w dniu 13 października 2005 r., Zastępca Głównego Rzecznika podtrzymał odwołanie wniesione przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji. Wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części dotyczącej Jerzego Ś. uznanie go za winnego umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zarzuconego we wniosku o ukaranie i odstąpienie od wymierzania Obwinionemu kary.

Obwiniony na rozprawie przed GKO podnosił, że przepisy szczególne, określające obowiązki nauczycieli, kierujących placówkami oświaty nie nakładają na niego obowiązków w zakresie rachunkowości. Obwiniony powołał się w tym zakresie na ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm.) oraz Zarządzenie Nr 61 z dnia 23 października 1989 r. Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zadań nauczycieli, którym powierzono funkcje kierownicze. Stwierdził, że jako dyrektor podpisywał wszystkie dokumenty wychodzące na zewnątrz szkoły, w tym również sprawozdania. Zdaniem Obwinionego, żaden dyrektor nie jest w stanie ocenić, czy sprawozdania są sporządzone prawidłowo oraz, że aby zweryfikować prawidłowość sprawozdań musiałby sam je sporządzać. Obwiniony stwierdził również, iż po zmianach na stanowisku głównego księgowego szkoły, przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości. Wniósł o utrzymanie w mocy orzeczenia I instancji.

Główna Komisja Orzekająca orzeczeniem z dnia 13 października 2005 r. uchyliła zaskarżone orzeczenie i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, orzeczeniem z dnia 17 lutego 2006 r., uznała Jerzego Ś. odpowiedzialnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a poprzednio art. 138 ust. 1

pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na naruszeniu treści art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114), w związku z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.), a obecnie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426), poprzez wykazanie w rocznym sprawozdaniu z wykonania w 2003 roku planu wydatków samorządowej jednostki budżetowej (druk Rb-28S) danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu wskazano, iż sam fakt, że kierownik jednostki nie sporządza sprawozdania, lecz powierza tę czynność innej osobie, nie zwalnia go od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Biorąc pod uwagę sposób popełnienia przez Obwinionego zarzucanego mu czynu oraz całokształt występujących w sprawie okoliczności, Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. uznała, że swoim działaniem dopuścił się on zarzucanego naruszenia poprzez niezachowanie ostrożności wymaganej w zaistniałych okolicznościach, a w szczególności poprzez błędne przyjęcie, że sporządzenie sprawozdania przez podległego mu pracownika, wobec wcześniejszego powierzenia zadań z zakresu rachunkowości, zwalnia go od konieczności jakiegokolwiek weryfikacji przedłożonego dokumentu i odpowiedzialności z tego tytułu. Odstępując od wymierzenia kary Regionalna Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, brak finansowego uszczerbku dla finansów publicznych oraz dotychczasową niekaralność Obwinionego.

Pismem z dnia 3 kwietnia 2006r. Jerzy S. złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 17 lutego 2006 r. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

- 1) błędną wykładnię przepisu art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zarazem przepisu art. 138 ust. 1 pkt. 14 ustawy o finansach publicznych;
- 2) błąd w ustaleniach faktycznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegający m.in. na przypisaniu Obwinionemu wykazania w rocznym sprawozdaniu z wykonania w 2003 roku planu wydatków samorządowej jednostki budżetowej (druk Rb-28S) danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Obwiniony podniósł, że nie sporządzał tego sprawozdania, lecz osoba do tego powołana i wykwalifikowana, tj. Główna Księgowa.

Obwiniony w swoim odwołaniu wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie go od zarzucanego czynu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Główna Komisja Orzekająca rozpatrując wniesione odwołanie stwierdziła, co następuje:

Stosownie do art. 24 ustawy o odpowiedzialności z naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finan-

sów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. W związku z powyższym, w przedmiotowej sprawie, GKO postanowiła stosować przepisy ustawy nowej, bowiem uznała – po dokonaniu wszechstronnej oceny całokształtu konsekwencji wynikających z ustaw – że w zakresie zarzutów stawianych Obwinionemu, ustawa poprzednia nie jest łagodniejsza, a tym samym nie jest dla niego ustawą „względniejszą”. W ocenie GKO, czyn zarzucany Obwinionemu wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w poprzednim stanie prawnym w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, obowiązującej w momencie popełnienia czynu, a obecnie art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Chodzi zatem o działanie sprawcy wbrew nakazowi ujmowania w sprawozdaniu budżetowym danych zgodnych z ewidencją księgową. W art. 18 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustawodawca stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych sporządzają sprawozdania z wykonania procesów polegających na gromadzeniu środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniu. Z treści § 4 ust. 1 pkt 2 lit. e oraz § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (w obecnym stanie prawnym odpowiednio § 4 pkt 2b oraz § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. Nr 170, poz. 1426) wynika, że do sporządzania sprawozdań, m.in. o symbolu Rb-28S, zostali zobowiązani kierownicy jednostek budżetowych. Winni je oni sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym, i formalno-rachunkowym oraz wykazywać w nich kwoty zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Podnoszone przez Obwinionego twierdzenie, że powierzył on obowiązki z zakresu prowadzenia rachunkowości głównemu księgowemu i w związku z tym nie ponosi odpowiedzialności za zaistniałe nieprawidłowości nie zasługuje na uwzględnienie. Odpowiedzialność ta spoczywa bowiem na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych i nie sposób skutecznie odpowiedzialność tę przenieść w drodze powierzenia obowiązków. Nie można również, zdaniem GKO, utożsamiać pojęcia odpowiedzialności za wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji z powierzeniem określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej.

Główna Komisja Orzekająca stoi na stanowisku, iż powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej nie wyłącza automatycznie odpowiedzialności kierownika jednostki. Kierownik, który w określonym zakresie powierza obowiązki innemu pracownikowi, nie traci przy to uprawienia do działania w powierzonym zakresie. Za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiada osoba, która swoim zachowaniem wypełnia znamiona czynu, określonego w art. 5 – 18 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powierzenie obowiązków jest natomiast przesłanką dochodzenia odpowiedzialności wobec pracownika jednostki (art. 4 pkt 3) ale tylko co do tych czynów, które zostały przez niego popełnione.

Jak już wskazała Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 13 października 2005 r. sygn. akt: DF/GKO/Odw.-44/60/Rn-16/2005/353, dotyczącym przedmiotowej sprawy „o wykazaniu danych możemy mówić w momencie, w którym sporządzone sprawozdanie zostaje podpisane przez uprawnione osoby i przekazane właściwym podmiotom. Do tej chwili mamy bowiem do czynienia tylko z projektem sprawozdania, który sporządzany jest najczęściej przez właściwych pracowników komórki do spraw rachunkowości”.

Nie ulega wątpliwości, iż Obwiniony podpisując sprawozdanie wykazał w nim dane niezgodne z ewidencją księgową. Czyn taki wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca uwzględniła w tym zakresie także dyspozycję art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, którą należało stosować w zakresie prowadzenia rachunkowości, a z której jednoznacznie wynika, że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonanie obowiązków w zakresie rachunkowości (...), w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – (...) zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą.

Twierdzenia Obwinionego, iż przepisy dotyczące osób kierujących placówkami oświatowymi nie nakładają na niego obowiązków w zakresie rachunkowości, nie zasługują zdaniem GKO – na uwzględnienie przede wszystkim z tego względu, iż obowiązki te statuują inne, wskazane i wielokrotnie przywoływane w niniejszym orzeczeniu przepisy ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W tym zakresie GKO nie podzieliła argumentacji Obwinionego, przedstawionej w odwołaniu i w piśmie z dnia 8 czerwca 2006 r. przekazanym na rozprawie w dniu 12 czerwca br. Nie stanowi, w przekonaniu GKO, okoliczności wyłączającej odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych okoliczność, że kierownik jednostki legitymuje się wykształceniem pedagogicznym, a nie ekonomicznym. Stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, dyrektor szkoły lub placówki kieruje działalnością szkoły (pkt 1), dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły (...) i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie (pkt 5), a także wykonuje inne zadania wynikające z przepisów szczególnych (pkt 6). Do takich przepisów należą niewątpliwie przepisy ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Słusznie podkreśla się w orzecznictwie, że kierownik jednostki, przyjmując powierzone mu stanowisko, przyjmuje w ten sposób także pełną odpowiedzialność związaną z wykonywaniem tej funkcji. Nie można następnie tłumaczyć się, że wykształcenie jest niewystarczające do pełnego rozumienia procesów księgowych (orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/2002). GKO podkreśliła, iż wykształcenie kierownika nie może być szczególną okolicznością, która uzasadniałaby uznanie, iż nie ponosi on z tego tytułu odpowiedzialności. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz. U. z 2003 r. Nr 89, poz. 826) określa, w § 1, iż stanowisko dyrektora przedszkola, szkoły i placówki, o których mowa w art. 2 pkt 1-5, 7 i 10 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, może być powierzone nauczycielowi mianowanemu lub dyplomowanemu, który

spełnia warunki, o których mowa w pkt od 1 do 8. Dodatkowo, podkreślenia wymaga fakt, iż w § 1 pkt 2 w/w rozporządzenia określono, iż stanowisko dyrektora może być powierzone osobie, która ukończyła studia wyższe lub studia podyplomowe z zakresu zarządzania, albo kurs kwalifikacyjny z zakresu zarządzania oświatą, prowadzony zgodnie z przepisami w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli. Oznacza to, że oprócz przygotowania pedagogicznego, dyrektor szkoły powinien spełniać inne wymagania enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 6 maja 2003 r. W świetle powyższych ustaleń, argumentacja przedstawiona przez Obwinionego nie zasługuje na uwzględnienie.

Niewątpliwie czyn popełniony przez Obwinionego nie stanowi bardzo poważnego naruszenia ładu finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej nie wymaga penalizacji. 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.

Oceniając zachowanie Obwinionego, GKO podzieliła stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., iż czyny popełnione przez Obwinionego mają charakter zawiniony, oraz że dopuścił się ich nieumyślnie, nie zachowując ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, a w szczególności poprzez błędne przyjęcie, że sporządzenie sprawozdania przez podległego mu pracownika, wobec wcześniejszego powierzenia zadań z zakresu rachunkowości, zwalnia go od konieczności jakiegokolwiek weryfikacji przedłożonego dokumentu i odpowiedzialności z tego tytułu. Ponadto należy uznać, że od kierownika jednostki można wymagać biegłości we wszystkich obszarach działalności jednostki, w tym konkretnym przypadku – zdolności do weryfikacji sprawozdania budżetowego. Obwiniony mógł zatem uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych i dlatego wina jego jest bezsporna. Odstępując od wymierzenia kary GKO wzięła pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, dotychczasową niekaralność Obwinionego jak również brak finansowego uszczerbku dla finansów publicznych.

GKO w pełni przychyliła się do wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i orzekła jak w sentencji.

16.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 19 czerwca 2006 r.** **DF/GKO/Odw.– 4900-44/57/06/1251**

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>	Agata Mikołajczyk
	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński
Protokolant:		Anna Lipińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 19 czerwca 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Pana **Tomasza K.** – burmistrza Miasta i Gminy W. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. – z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt 0965-DB/172/05, 0965-DB/173/05, 0965-DB/174/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Tomasza K. „winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na dopuszczeniu do wydatkowania bez upoważnienia w 2003 r. przez Skarbnika Gminy środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska w celu sfinansowania wydatków bieżących Urzędu:

- dnia 26.06.2003 r. w kwocie 500.000,00 zł
- dnia 04.07.2003 r. w kwocie 500.000,00 zł
- dnia 05.08.2003 r. w kwocie 15.000,00 zł
- dnia 31.12.2003 r. w kwocie 115.566,74 zł,

co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 i 2 i art. 93 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) oraz art. 406 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.), a w obecnym stanie prawnym stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104) oraz art. 406 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.), tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2005 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 3 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 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 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,

- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 78 ust. 2 ustawy,
- art. 28 ust. 1 ustawy.

orzeka:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej Tomasza K. w zakresie uznania go „winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na dopuszczeniu do wydatkowania bez upoważnienia w 2003 r. przez Skarbnika Gminy środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska w celu sfinansowania wydatków bieżących Urzędu;

co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 i 2 i art. 93 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) oraz art. 406 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.), a w obecnym stanie prawnym stanowi naruszenie art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104) oraz art. 406 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.), tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2005 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 1995-r. Nr 14, poz. 114), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)”

i umarza, w powyższym zakresie, postępowanie wobec Tomasza K.;

- 2) koszty postępowania, na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

UZASADNIENIE

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

Wnioskiem o ukaranie z dnia 8 grudnia 2005 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy dla Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. zarzucił Obwinionemu Tomaszowi K. pełniącemu funkcję Burmistrza Miasta i Gminy W. (dotychczas nie karanemu za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) narusze-

nie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 2 w związku 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.) polegające na tym, że dopuścił do przekroczenia, w 2002 i 2003 roku, upoważnienia do dokonywania wydatków przez Skarbnika Gminy W. Zarzucany Obwinionemu czyn polegał na dokonywaniu wydatków z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (GFOŚiGW), tj. przekazywaniu środków finansowych zaplanowanych w planie finansowym Funduszu do budżetu Gminy w celu sfinansowania wydatków bieżących Urzędu w łącznej kwocie 1.965.000 zł. Przekazywanie w wyżej opisany sposób środków finansowych z Funduszu do budżetu stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 i 2 i art. 93 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. tekst jedn. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) oraz art. 406, 408 i 420 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.). Z ustaleń Rzecznika dyscypliny finansów publicznych wynika, że ówczesny Skarbnik i pracownik Urzędu Miasta i Gminy byli upoważnieni do dysponowania rachunkami bankowymi Gminy. Przelewy związane z dyspozycją środków GFOŚiGW były podpisywane przez ówczesnego Skarbnika Gminy, co Rzecznik dyscypliny finansów publicznych ustalił bezspornie. Środki z rachunku GFOŚiGW były pożyczane na potrzeby budżetu kilkakrotnie w ciągu roku 2002 i 2003 i w międzyczasie zwracane do GFOŚiGW i znowu pożyczane na bieżące płatności budżetowe ze względu na trudną w tym czasie sytuację finansową budżetu. Środki te były więc traktowane jako pożyczki „chwilowe” z zamiarem spłacenia ich przed końcem roku budżetowego. W ocenie Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, przekazywanie środków, stanowiące wydatek, nie mogły być zaplanowane w planie finansowym Funduszu, a do takiej sytuacji doszło wskutek zaniedbania i niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej przez Obwinionego Tomasza K. Za te i inne czyny objęte wnioskiem o ukaranie, które nie są przedmiotem niniejszego postępowania, Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wystąpił o nałożenie na Obwinionego łącznej kary nagany.

Orzeczeniem z dnia 22 lutego 2006 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. uznała Obwinionego Tomasza K.-winnym nieumyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu, dokonanego w 2003 r., polegającego na dopuszczeniu do wydatkowania bez upoważnienia przez Skarbnika Gminy środków GFOŚiGW w celu sfinansowania wydatków bieżących Urzędu w łącznej kwocie 1.015.000 zł., co zdaniem Komisji Orzekającej I instancji stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 i 2, i art. 93 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz art. 406 ustawy Prawo ochrony środowiska, a w obecnym stanie prawnym stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, które wypełniły dyspozycję art. 11 ust. 2 w związku 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. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Na podstawie art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary, obciążając go jednocześnie kosztami postępowania w wysokości 190,30 zł.

Komisja Orzekająca I instancji podkreśliła w uzasadnieniu orzeczenia, że udzielanie pożyczek z Funduszu na rzecz budżetu Gminy w świetle obowiązującego prawa jest niedopuszczalne. Granice wydatkowania środków publicznych nakreślają nie tylko kwoty ustalonego w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej planu wydatków, ale także przepisy prawa regulujące dane dziedziny działalności, a także udzielone w ramach obowiązującego prawa upoważnienia. W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, bez znaczenia dla sprawy pozostawał fakt ujęcia w księgach rachunkowych danych operacji finansowych czy też uwidocznienie ich lub nie w sprawozdawczości budżetowej: Osobą odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych był ówczesny Skarbnik Gminy. Jednak Obwiniony Tomasz K. pełniący funkcję Burmistrza naruszył dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez zaniedbanie ciążących na nim obowiązków w zakresie nadzoru w 2003 r. Obwiniony powziął wiadomość o wydatkowaniu środków z GFOŚiGW, jednak zdaniem Komisji Orzekającej I instancji nie dołożył należytej staranności wymaganej od niego jako kierownika jednostki w danych okolicznościach. W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, do naruszenia dyscypliny z tego tytułu doszło nieumyślnie.

Obwiniony złożył odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, wnosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części oznaczonej jako pkt I.1, 4 i 5 sentencji orzeczenia i uniewinnienie go od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podkreślił, że w sentencji orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji przypisała Skarbnikowi popełnienie czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tj. przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, które polegały na dokonywaniu wydatków z GFOŚiGW w celu sfinansowania wydatków bieżących Urzędu (obecnie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Komisja Orzekająca I instancji nie uzasadniła, dlaczego zakwalifikowała jako „wydatki” operacje finansowe polegające na zaciąganiu pożyczek na rzecz budżetu Gminy, które następnie były zwracane na rachunek GFOŚiGW (w 2003 r. to kwota 880 tys. zł.). W uzasadnieniu Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że udzielanie pożyczek ze środków GFOŚiGW na rzecz budżetu w dacie dokonywania operacji finansowych stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tj. niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków funduszu celowego. Ten typ naruszenia nie stanowi w obecnym stanie prawnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zatem, zdaniem Odwołującego się, nie jest bez znaczenia dla sprawy, czy działanie Skarbnika Gminy zostanie zakwalifikowane jako zaciąganie zobowiązań czy jako dokonywanie wydatków, skoro jego odpowiedzialność wiąże się z odpowiedzialnością za działania innych osób, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie nadzoru.

Obwiniony, reprezentowany przez pełnomocnika na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą, nie przyznał się do popełnienia zarzucanego mu czynu i podkreślił, że wszystkie operacje dotyczące przelewu środków GFOŚiGW na wydatki budżetu i odwrotnie, były dokonywane przez ówczesnego Skarbnika Gminy, działającego wespół-

nie z pracownikiem wydziału w granicach upoważnienia do dysponowania rachunkami bankowymi. Zgodził się, że działania podejmowane przez Skarbnika nie były zgodne z prawem. Wykonując obowiązki nałożone przepisami prawa w zakresie kontroli finansowej, Obwiniony ujawnił działania Skarbnika, a wcześniej nadzór sprawował w granicach „zaufania” do Skarbnika jako odpowiedzialnego za dokonywanie kontroli dokumentów dotyczących operacji finansowych. Ponadto, wątpliwości budzi czyn przypisany Skarbnikowi, za który, z tytułu nadzoru ma odpowiadać Obwiniony z uwagi na nieścisłości w jego opisie, zarówno w sentencji orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji jak i w jego uzasadnieniu. W związku z powyższym Obwiniony wniósł o uniewinnienie.

Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych podniósł, że z orzeczenia nie wynika jednoznacznie, jaki czyn został przez Obwinionego popełniony. Komisja Orzekająca I instancji nie wykazała również, czy istotnie Obwiniony zaniedbał obowiązki w zakresie nadzoru i kontroli, i czy jego odpowiedzialność miała wynikać z art. 11 ust 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W tej sytuacji Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych wniósł o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uniewinnienie.

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

Opis czynu popełnionego przez Obwinionego i przywoływana podstawa prawna jego odpowiedzialności w trakcie postępowania ulegały zmianie.

Z zawiadomienia wniesionego przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w P. o ujawnionym w Gminie W. naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wynikało, że naruszenie dotyczyło niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania w 2002 i 2003 r. środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na potrzeby budżetu Gminy, co było niezgodne w ocenie zawiadamiającego z art. 28 ust. 1 i art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych) oraz art. 406, 408 i 420 ustawy Prawo ochrony środowiska (stanowiące o przeznaczeniu środków na określone zadania). Powyższe, zdaniem zawiadamiającego, wypełniało również dyspozycje art. 138 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (stanowiącą o niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków funduszu celowego). Nota bene, w obecnym stanie prawnym czyn ten nie stanowi już naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków GFOŚiGW polegało więc na dokonywaniu przelewów na rzecz budżetu przez ówczesnego Skarbnika i naczelnika Wydziału traktowanych jako „chwilowe pożyczki”.

We wniosku o ukaranie Rzecznik dyscypliny finansów publicznych zarzucił Obwinionemu zaniedbanie i niewypełnianie obowiązków w zakresie nadzoru, przez co dopuścił do przekroczenia w 2002 i 2003 r. upoważnienia do dokonywania wydatków przez Skarbnika Gminy wypełniając tym samym, już w dacie sporządzania wniosku, dyspozycję art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 obowiązującej ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dopuszczenie przez kierownika jednostki do dokonywania wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia).

Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na dopuszczeniu do wydatkowania bez upoważnienia w 2003 r. przez Skarbnika Gminy środków GFOŚiGW w celu sfinansowania wydatków bieżących Urzędu, wypełniając dyspozycję art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dopuszczenie do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek zaniedbania lub niewypelnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej), a w czasie popełnienia naruszenia art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (kierownik jednostki odpowiada za dopuszczenie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez zaniedbanie obowiązków w zakresie nadzoru).

Z powyższego wynika, że art. 138 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych powołany w sentencji orzeczenia, obowiązujący w dacie popełnienia czynu, bez powołania przepisu określającego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, samoistnie nie może stanowić o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z opisu czynu i powołanego art. 11 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika, że chodziło o art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Przypuszczenie to potwierdza podstawa prawna odpowiedzialności Skarbnika Gminy, (art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych), bowiem odpowiedzialność Obwinionego ściśle wiąże się z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych przez Skarbnika. Jednak sprawa wydaje się o tyle niejasna, że w uzasadnieniu orzeczenia powołano art. 138 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków funduszu celowego). Na wymienione wyżej różnice zwrócił uwagę w odwołaniu Obwiniony.

Komisja Orzekająca I instancji nie odniosła się w orzeczeniu do zarzutu popełnienia czynu przez Obwinionego w roku 2002. Ponadto Komisja Orzekająca I instancji nie wykazała, w jaki sposób Obwiniony zaniedbał obowiązki w zakresie nadzoru (obecnie w zakresie kontroli finansowej) i jakie jeszcze działania powinien podjąć Obwiniony w celu uniknięcia przypisanego mu naruszenia dyscypliny.

Główna Komisja Orzekająca podziela pogląd Komisji Orzekającej I instancji wyrażony w uzasadnieniu orzeczenia, że granice wydatkowania środków publicznych nakreślają nie tylko kwoty ustalonego w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej planu wydatków, ale także przepisy prawa regulujące dane dziedziny działalności, jak również udzielone w ramach obowiązującego prawa upoważnienia. Dokonując wydatków z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, należało mieć na względzie zarówno przepisy o finansach publicznych, jak również przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 165 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych uchwała budżetowa zawiera plany przychodów i wydatków funduszy celowych. Z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej można dokonywać wydatków tylko w ramach posiadanych środków finansowych na zadania Gminy w zakresie określonym ustawą – Prawo ochrony środowiska. Już w 2003 r. Obwiniony wiedział o „zaciąganiu wewnętrznych pożyczek” z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na bieżące wydatki Urzędu Miasta i Gminy W.

mógł jednak przypuszczać, że takie działania nie naruszają prawa, był to bowiem początkowy okres sprawowania przez Obwinionego funkcji burmistrza. „Pożyczone” środki Funduszu na regulowanie przejściowych trudności płatniczych budżetu Gminy były do Funduszu zwracane.

Wobec takich ustaleń, Główna Komisja Orzekająca uznała, iż w tej konkretnej sprawie będzie miał zastosowanie art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Według tego przepisu nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych Główna Komisja Orzekająca uwzględniła wagę naruszonych obowiązków, okoliczności w jakich do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło (sprawowanie nadzoru w początkowym okresie sprawowania funkcji burmistrza, przejściowe trudności w realizacji wydatków bieżących budżetu i nadmiar środków na rachunku GFOŚiGW) oraz skutki tego naruszenia dla finansów publicznych (nie uszczuplono środków, nie zapłacono odsetek i zwracano „pożyczone” środki do Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

Biorąc pod uwagę powyższe, zgodnie z art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych postępowanie należało umorzyć. O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto Główna Komisja Orzekająca pragnie zauważyć, iż wobec takiego rozstrzygnięcia, nie odnosiła się w swoim uzasadnieniu do uchybień stwierdzonych w orzeczeniu wydanym przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P.

W świetle przedstawionych okoliczności Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny finansów Publicznych orzekła jak w sentencji.

17.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 22 czerwca 2006 r. DF/GKO-4900-43/56/06/1249

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

Przewodniczący: *Z-ca Przewodniczącego GKO* Paweł Kryczko

Członkowie: *Członek GKO*

Maria Karlikowska

Członek GKO

Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz

Protokolant:

Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 22 czerwca 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Pana **Sławomira T.** – zastępcę wójta Gminy L.G. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 27 lutego 2006 r., sygn. akt: RKO-511/26/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Sławomira T. (cyt. z sentencji orzeczenia): „odpowiedzialnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych -polegającego na tym, że:

w dniu 1 lipca 2004 roku Pan Sławomir T. działając w imieniu Gminy L.G. naruszeniem art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; z późn. zm.) – zawarł umowę Nr PNO-342/07/2004 z Firmą Przewóz Osób i Towarów „A.” w przedmiocie „Dowozu dzieci z terenu L.G. do gimnazjum w L.G. i w Z. w roku szkolnym 2004/200 i 2005/2006” – w okresie od 1 września 2004 roku do dnia 30 czerwca 2006 roku – zaciągając tym samym zobowiązanie obciążające budżet roku 2005 i 2006 bez upoważnienia Rady Gminy L.G. do zaciągania zobowiązań obciążających budżet 2005 i 2006 roku”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu Sławomirovi T. kary, natomiast 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. 1 14 i Nr 249. poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 551) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonym zakresie.
2. Uznaje Pana Sławomira T. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że w dniu 1 lipca 2004 roku działając w imieniu Gminy L.G. z naruszeniem art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; z późn. zm.) – zawarł umowę Nr PNO-342/07/2004 z Firmą Przewóz Osób i Towarów „A.” – w przedmiocie „Dowozu dzieci z terenu Gminy L.G. do gimnazjum w L.G. i w Z. w roku szkolnym 2004/2005 i 2005/2006” – w okresie od 1 września 2004 roku do dnia 30 czerwca 2006 roku – zaciągając tym samym zobowiązanie obciążające budżet roku 2005 i 2006 bez upoważnienia Rady Gminy L.G. do zaciągania zobowiązań obciążających budżet 2005 i 2006 roku, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, które obecnie stanowi naruszenie art. 15 ustawy.
3. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstępuje od wymierzenia kary Panu Sławomirovi T.
4. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy obciąża Pana Sławomira T. kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wszczętego 10 października 2005 r., wniósł o ukaranie (pismo z dnia 9 listopada 2005 r.) Pana Sławomira T. zastępcy wójta gminy L.G., karą upomnienia, za nieumyślne naruszenie w dniu 1 lipca 2004 r. dyscypliny finansów publicznych, poprzez popełnienie czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet. Zarzucony Obwinionemu czyn polegał na zawarciu w dniu wyżej wskazanym, w imieniu gminy, umowy z firmą Przewóz Osób i Towarów „A” z siedzibą w L.G. na dowóz dzieci z terenu Gminy do Gimnazjum w L.G. i Z. w roku szkolnym 2004/2005 i 2005/2006.

Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 16 stycznia i 27 lutego 2006 r., orzeczeniem wydanym w dniu 27 lutego 2006 r. uznała Pana Sławomira T. odpowiedzialnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i odstąpiła wobec niego od wymierzenia kary.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że:

- Pan Sławomir T. działając w imieniu Gminy L.G. zawarł w dniu 1 lipca 2004 r. umowę Nr PNO-342/07/2004/ z Firmą „A” Przedmiotem tej umowy był dowóz dzieci z terenu Gminy L.G. do Gimnazjum w L.G. i Z. w roku szkolnym 2004/2005 i 2005/2006, tj. w okresie od 1 września 2004 r. do 30 czerwca 2006 r
- strony nie ustaliły w umowie maksymalnej wartości zobowiązania, określając jedynie stawkę za 1 km zrealizowanego przejazdu konkretnym autobusem,
- w 2004 r. wydatki Gminy z tytułu realizacji umowy wyniosły 68 441,79 zł. W roku 2005 wydatki z tego tytułu wyniosły 165 527,93 zł.
- w dniu zawierania umowy Pan Sławomir T. nie posiadał upoważnienia do zaciągania w imieniu Gminy zobowiązań obciążających budżety 2005 i 2006 roku. Dopiero w dniu 29 lipca 2004 r. Rada Gminy w L.G. podjęła uchwałę Nr XIII/156/2004 w sprawie upoważnienia wójta do zaciągnięcia zobowiązań w zakresie wydatków bieżących przekraczających rok 2004 i 2005, których przedmiotem miał być dowóz uczniów do szkół. Uchwała pozwoliła na obciążenie budżetów roku 2005 i następnych z tego tytułu do kwoty 210 000 zł.

Obwiniony tłumaczył, że nie zaciągnął zobowiązań bez upoważnienia, gdyż umowa przez niego podpisana rodziła skutki prawne od 1 września 2004 r., a upoważnienie Rady Gminy do zaciągnięcia z przedmiotowego tytułu zobowiązań na lata 2005 i 2006 zostało udzielone 29 lipca 2004 r., czyli przed tym terminem. Wyjaśnił też, że zwłoka w zawarciu tej umowy skutkowałaby nieważnością prawidłowo przeprowadzonego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na dowóz uczniów do szkół.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała jednak, że:

- umowa zawarta przez Pana Sławomira T. tak w zakresie zobowiązań na 2004 r., jak i na lata następne, zgodnie z zasadą „określoności zobowiązań” ustaloną w art. 51 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. (art. 85 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.), powinna była wyraźnie określać ich wartość, czego nie czyniła,
- powstanie zobowiązania z tytułu zawartej umowy nastąpiło w dniu jej zawarcia. a nie z dniem rozpoczęcia realizacji umowy; zaciągnięcie zobowiązania jest tożsame z podpisaniem umowy a nie z wystawieniem faktury za wykonane świadczenie,
- zobowiązania zaciągnięte przez podpisanie w.w. umowy na rok 2004 miały pokrycie w planowanych w budżecie tego roku wydatkach,
- zaciągnięcie zobowiązań wymagalnych w 2005 i 2006 r. wymagało, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym uzyskania upoważnienia od Rady Gminy, a upoważnienie to winno być udzielone przed podpisaniem umowy,
- brak takiego upoważnienia w chwili podpisania umowy oznacza, że zobowiązania na rok 2005 i 2006 zostały zaciągnięte bez upoważnienia, a to stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i obecnie stanowi naruszenie dyscypliny finansów – publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- mając na względzie maksymalną wysokość zobowiązań określoną w Uchwale Rady Gminy upoważniającej do ich zaciągnięcia oraz wartość faktycznie doko-

nanych płatności, czyn Obwinionego nie mieści się w dyspozycji art. 26 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- wyjaśnienia Obwinionego wskazują na to, że nie miał zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych lecz błędnie interpretując przepisy popełnił naruszenie nieumyślnie,
- nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (znikoma szkodliwość czynu dla finansów publicznych) skutkujące nieponiesieniem odpowiedzialności;
- odstąpienie od wymierzania Obwinionemu kary było możliwe ze względu na, znaną Regionalnej komisji Orzekającej z urzędu, powszechność tego rodzaju naruszeń w 2004 r. w samorządach gminnych. charakter wykonywanego zadania i obowiązki ustawowe gminy w tym zakresie, późniejszą akceptację zaciągniętego zobowiązania przez Radę Gminy, dotychczasową niekaralność Obwinionego i prawidłowe wywiązywanie się przez niego z obowiązków pracowniczych Regionalna Komisja Orzekająca uznała przy tym, że już samo prowadzenie postępowania spełniło wobec Obwinionego swoje funkcje wychowawcze, a ukaranie nawet tylko karą upomnienia byłoby niewspółmierne do stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych, do okoliczności jego popełnienia i zachowania sprawcy po popełnieniu czynu.

Odwołanie od powyższego orzeczenia wniósł Pan Sławomir T (pismo z dnia 30 marca 2006 r.) wnosząc o umorzenie postępowania wobec niego na podstawie art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący się dowodzi, że jego działanie nie wykazywało jakiegokolwiek szkodliwości dla finansów publicznych. Wskazał, że niepodpisanie umowy w czasie, w jakim to uczynił, spowodowałoby konieczność uniewinnienia przetargu na dowóz uczniów do szkół, a jego powtórzenie mogłoby spowodować, że zapewnienie transportu uczniów do szkół, do którego obliguje gminę ustawa, nie byłoby od 1 września 2004 r. możliwe. Dowodzi, że umowa obligowała strony do świadczeń w niej określonych dopiero od 1 września 2004 r. i w międzyczasie została ona konwalidowana przez Radę Gminy przez udzielenie stosownego upoważnienia, a w okresie od 1 lipca 2004 r. nie została wydana na jej podstawie ani jedna złotówka ze środków publicznych. Tłumaczy też, że umowa ta nie mogła z góry określać wartości zobowiązania, gdyż nie sposób było w chwili jej zawierania ustalić tej wartości

ze względu na określenie trasy i częstotliwości przejazdów (miejsce zamieszkania dzieci, ich liczba, liczba dni nauki w kolejnym roku szkolnym). Dopiero faktury zatwierdzone przez dyrektora gimnazjum mogły stanowić zobowiązanie. Umowa ta miała więc na celu zabezpieczenie określonych świadczeń w przyszłych okresach. a zamawiający mógł decydować o faktycznej ilości świadczeń i ich wartości w poszczególnych latach, zgodnie z potrzebami i możliwościami danego czasu dotyczącymi (podobnie jak w umowach na dostawę mediów).

Główna Komisja Orzekająca po rozpatrzeniu sprawy uznała, że czyn zarzucony Panu Sławomirowi T. został przez niego popełniony i nie zachodzą przesłanki pozwalające na wyłączenie jego odpowiedzialności z powodu znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych, co słusznie stwierdziła Regionalna Komisja Orzekająca w K. choć nie wyjaśniła swojego stanowiska w drugiej z tych kwestii w uzasadnieniu orzeczenia, a powinna była to uczynić.

Podpisując w dniu 1 lipca 2004 r.; w imieniu Gminy. umowę w sprawie świadczenia usług w zakresie dowozu dzieci z terenu Gminy, umowę w sprawie świadczenia usług w zakresie dowozu dzieci z terenu Gminy L.G. do Gimnazjum w L.G. i w Z. z firmą „A”, Pan Sławomir T. zaciągnął w imieniu Gminy zobowiązanie obligujące ją do spełniania świadczeń pieniężnych w latach 2004-2006 nie posiadając upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżety gminy (Gminę) w latach następujących po 2004 roku.

Zaciągnięcie zobowiązań, których źródłem jest umowa następuje bowiem w chwili podpisania umowy, a nie w chwili rozpoczęcia realizacji wynikających z zobowiązania świadczeń, ani w chwili wykonania świadczenia, z którym wiąże się świadczenie wzajemne. Także w przypadku zawarcia umowy w cudzym imieniu bez upoważnienia zobowiązanie powstaje w chwili zawarcia umowy, o czym stanowią przepisy Kodeksu cywilnego (art. 103 k.c.).

Jednocześnie podkreślić należy, że odrębnie rozpatrywać trzeba skutki zawarcia umowy bez upoważnienia na gruncie stosunków cywilno-prawnych i skutki zawarcia takiej umowy w świetle przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Inne znaczenie ma bowiem upoważnienie do składania oświadczeń woli w imieniu jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu prawa cywilnego i upoważnienie do zaciągania zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu prawa finansowego. W pierwszym przypadku chodzi o reprezentację (pełnomocnictwo), w drugim zaś o upoważnienie do dysponowania środkami finansowymi jednostki. O ile osoba zaciągająca zobowiązania w imieniu jednostki sektora finansów publicznych powinna być upoważniona do reprezentowania jednostki, o tyle osoba reprezentująca jednostkę nie zawsze musi mieć upoważnienie do zaciągania konkretnych zobowiązań finansowych czy dokonywania określonych wydatków. Przy tym osoba zaciągająca zobowiązania a nie mająca prawa reprezentowania jednostki nie może odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż tę odpowiedzialność ponosić mogą tylko osoby upoważnione do dysponowania środkami finansowymi jednostki i reprezentowania jej w stosunkach zewnętrznych (por. art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Może zaś ponosić tę odpowiedzialność osoba upoważniona do reprezentowania jednostki i nie upoważniona do dokonania konkretnego wydatku lub zaciągnięcia określonego zobowiązania. Upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania obciążającego budżet gminy (gminę) jest kwota wydatków planowanych na dany cel w budżecie (układzie wykonawczym, planie finansowym konkretnej jednostki zaciągającej zobowiązanie) – co wynikało z art. 29 ust. 1 i art. 132 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i wynika z art. 36 i art. 193 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. oraz z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Takie upoważnienie Pan Sławomir T. posiadał w zakresie zobowiązań dotyczących 2004 r. Zaciągnąć zobowiązanie realizowane w dłuższym niż rok budżetowy czasie wójt może jedynie na podstawie upoważnienia wynikającego z uchwały Rady Gminy (art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym). Takiego upoważnienia wójt Gminy L.G. dnia 1 lipca 2004 r. nie miał. Rada Gminy L.G. podjęła stosowną uchwałę 29 lipca 2004 r. Nie ulega więc wątpliwości, że Obwiniony zaciągnął zobowiązanie w imieniu Gminy na lata 2005 i 2006 bez upoważnienia. I nie ma tu znaczenia to, czy zaciągnięte zobowiązanie było

wymagalne od razu. czy stawało się wymagalne w późniejszym terminie ani czy w ogóle stało się wymagalne. Działanie Pana Sławomira T., niezależnie od dalszych losów podpisanej przez niego umowy, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Nie zachodziły też żadne przesłanki wyłączające jego winę, co pozwala uznać go za winnego i przypisać mu odpowiedzialność.

Nie ma natomiast istotniejszego dla sprawy znaczenia fakt, że w podpisanej przez Pana Sławomira T. umowie nie określono maksymalnej wysokości zobowiązania, któremu Regionalna Komisja Orzekająca poświęciła wiele uwagi. Jest to niewątpliwie sprzeczne z postanowieniami przepisów ustaw o finansach publicznych (art. 51 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i art. 85 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.), które zakazują zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań finansowych, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji. Jednak naruszenie tego zakazu nie stanowi karalnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uchyliła orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w K. w zaskarżonej części z powodu nieprawidłowej kwalifikacji prawnej czynu przypisanego Obwinionemu. Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinionego odpowiedzialnym za popełnienie naruszenia określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podczas gdy zarzucony mu czyn popełniony został 1 lipca 2004 r., tzn. w czasie, kiedy ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jeszcze nie obowiązywała, a zgodnie z art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający tę dyscyplinę, określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Czyn popełniony przez Obwinionego uznawała za karalny obowiązująca w czasie jego popełnienia ustawa o finansach publicznych z 1998 r. – art. 138 ust. 1 pkt 7. Za ten więc czyn można Obwinionego ukarać, pod warunkiem, że nowa ustawa również uznaje go za czyn karalny, co w sprawie ma miejsce. Obwinionemu winna być zatem przypisana odpowiedzialność za popełnienie w 2004 r. czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych z 1998 r., który jest nadal czynem karalnym, zgodnie z art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przy tym, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, należy w sprawie stosować tę ustawę, gdyż ustawa obowiązująca w czasie popełnienia naruszenia nie jest względniejsza dla sprawcy.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska Obwinionego odnośnie znikomej szkodliwości jego czynu dla finansów publicznych. Wprawdzie na skutek działania Obwinionego nie zostały bezprawnie uszczuplone finanse publiczne, ale o stopniu szkodliwości czynu dla finansów publicznych stanowi nie tylko ta przesłanka lecz także m. in.: waga naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a w przypadku zaciągnięcia zobowiązań bez upoważnienia także ich wysokość (art. 28 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Po przeanalizowaniu ruch kwestii Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że Obwiniony podpisując rozpatrywaną umowę nie zachował należytej staranności

wymaganej od niego na zajmowanym stanowisku. Nie można bowiem uznać, że podpisując umowę w dniu 1 lipca 2004 r. nie miał on możliwości innego, zgodnego z prawem, zachowania się. mającego na celu prawidłową realizację obligatoryjnego zadania Gminy w zakresie dowozu uczniów do szkół. Przepisy ustawy o zamówieniach publicznych (art. 40 ust. 2. mający zastosowanie do wszystkich przetargów) dawał bowiem możliwość przedłużenia terminu związania ofertą o 45 dni na prośbę zamawiającego. W aktach sprawy brak wprowadzie danych na temat terminu związania ofertą. jednak biorąc pod uwagę datę podpisania umowy i datę podjęcia uchwały upoważniającej przez Radę Gminy stwierdzić można, że wstrzymanie się z podpisaniem umowy i wystąpienie do wykonawcy z prośbą o przedłużenie terminu związania ofertą mogło zapobiec naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Zamawiający jednak z wnioskiem takim nie wystąpił. Innym, zgodnym z prawem rozwiązaniem, było zaciągnięcie zobowiązania tylko na rok 2004 i podjęcie przez organy Gminy stosownych działań mających na celu zapewnienie dowozu uczniów do szkół w roku 2005 i ewentualnie następnych.

Jednocześnie nie można uznać za znikomo szkodliwe, dla porządku prawnego i finansów publicznych, powszechne łamanie prawnych zasad publicznej gospodarki finansowej, a z takim zjawiskiem i to w szczególności w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych bez upoważnienia przez samorządy gminne, jak wynika z posiadanej przez Regionalną Komisję Orzekającą w K. wiedzy, mieliśmy do czynienia w 2004 r.

Prze tym, zaciągnięte przez Obwinionego bez upoważnienia zobowiązania, choć nie określone kwotowo w umowie, nie ograniczały się do kwoty kilkudziesięciu, czy kilkuset złotych lecz stanowiły kwotę rzędu paruset tysięcy złotych, na co wskazuje i późniejsza uchwała upoważniająca Rady Gminy, i kwota poniesionych w 2005 r., z tytułu realizacji tej umowy, wydatków.

Powyższe stanowi, że nie można uznać czynu Obwinionego za znikomo szkodliwy dla finansów publicznych. Tym samym winien On ponieść odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Biorąc to oraz przepis art. 146 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

18.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 22 czerwca 2006 r.** **DF/GKO-4900-22/29/06/371**

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO</i>	Paweł Kryczko (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO</i>	Maria Karlikowska
	<i>Członek GKO</i>	Jadwiga Wałaszczyk-Fedorowicz
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 22 czerwca 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez radcę prawnego – Pana Tomasza Sz. działającego w imieniu Obwinionego – Pana **Wiesława S.** – dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w C. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. dnia 15 grudnia 200 r., sygn. akt: KO/7101/82/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Wiesława S. (cyt. z sentencji orzeczenia): „odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w chwili popełnienia czynu w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, poprzez to, że w C. 10 października 2002 r. za umową Nr 36/MZD/2002 udzielił zamówienia publicznego o wartości 580.127.82 zł brutto, z naruszeniem art. 27a ust. 1 pkt 1 i 4 i art. 276 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72. poz. 664 z późn. zm.), a obecnie art. 89 ust. 1 pkt 1 i 8 i art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), ponieważ nie odrzucił otrzymanych dwu ofert sprzecznych ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia jak i niezgodnych z ustawą oraz nie unieważnił postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu Wiesławowi S. kary, natomiast 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 i Nr 249. poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 551) – zwanej dalej ustawą.
- art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy,

orzeka:

- 1) umarza postępowanie w sprawie,
- 2) na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Rozpatrując sprawę Główna Komisja Orzekająca ustaliła, co następuje:

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w 2002 r. w Miejskim Zarządzie Dróg w C. złożył Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. pismem z dnia 7 września 2005 roku.

W zawiadomieniu podniesiono, że Miejski Zarząd Dróg w C. przeprowadził w 2002 roku postępowanie – w trybie przetargu nieograniczonego – o udzielenie zamówienia publicznego, o wartości powyżej 30.000 Euro, którego przedmiotem było ciągle zaopatrywanie taboru samochodowego i sprzętu Miejskiego Zarządu Dróg w etylinę i olej napędowy. Przewidywana ilość zużywanego paliwa wynosiła 6500 litrów miesięcznie oleju napędowego oraz 300 litrów miesięcznie etyliny bezołowiowej.

Zamawiający otrzymał dwie oferty: P.O. S.A. oraz PZM Sp. z o.o.

Zdaniem zawiadamiającego o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych obie oferty nie były sygnowane przez osoby upoważnione do reprezentowania ww. podmiotów gospodarczych.

W przypadku oferty przedsiębiorstwa P.O. – ofertę podpisał kierownik Zespołu ds. Marketingu, który nie jest osobą wymienioną w KRS. W dokumentacji brak zaś było pełnomocnictwa złożonego przez osobę uprawnioną do reprezentacji Spółki. Z kolei w przypadku oferty PZM Sp. z o.o. – oferta podpisana została przez kierownika Stacji Paliw w C., który nie jest osobą wymienioną w KRS, zaś w dokumentacji brak było pełnomocnictwa złożonego przez osobę uprawnioną do reprezentacji Spółki.

Zawiadamiający o naruszeniu dyscypliny podkreślił, że na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r. zamawiający zobowiązany jest odrzucić ofertę, jeżeli jest ona nieważna na podstawie odrębnych przepisów lub sprzeczna ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczącej tego postępowania, zamawiający zastrzegł, że oferta winna być podpisana własnoręcznie lub przez upoważnionego przedstawiciela.

Z kolei art. 373 § 1 ustawy z dnia 15 sierpnia 2000 r. – Kodeks spółek handlowych stanowi, iż – jeżeli zarząd jest wieloosobowy, sposób reprezentowania spółki określa jej statut. Jeżeli statut nie zawiera żadnych postanowień w tym przedmiocie,

do składania oświadczeń w imieniu spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków zarządu albo jednego członka zarządu łącznie z prokurentem. Natomiast art. 430 Kodeksu spółek handlowych stanowi, że każda zmiana statutu w zakresie reprezentacji spółki wymaga zmiany w odpowiednim rejestrze. Wedle art. 39 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym w dziale 2 rejestru określa się sposób reprezentacji oraz osoby reprezentujące daną spółkę.

Opisywane oferty przetargowe, nie zostały podpisane przez osoby, które widnieją w przedstawionych wyciągach z KRS i które miałyby prawo reprezentować obie spółki prawa handlowego. Ponadto, oferty nie posiadają pełnomocnictw od uprawnionego organu spółek dla osób (na podstawie prawa cywilnego), które podpisały oferty.

Zamawiający zaniechał odrzucenia obydwu ofert niezgodnych ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz z przepisami prawa, a w wyniku tego zaniechał unieważnienia całego przetargu zgodnie z art. 27a ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a obecnie wedle brzmienia art. 89 ust. 1 pkt 1 i 8 oraz art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych.

Zaniechanie takowe bez wątplenia miało wpływ na wynik postępowania, gdyż do wyłonienia wykonawcy przedmiotowego zamówienia nie powinno dojść.

W dniu 10 października 2002 r. zawarta została umowa Nr 36/MZD/2002, mocą której udzielono przedmiotowego zamówienia Spółce z o.o. PZMot. Umowa ta została podpisana przez dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w C. – Pana Wiesława S.

Jak wywodzi składający zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, analiza powyższego stanu faktycznego wskazuje, że wyczerpane zostały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 obowiązującej w czasie popełnienia czynu ustawy o finansach publicznych, a obecnie w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Postanowieniem Rzecznika z dnia 7 października 2005 r. wszczęte zostało postępowanie wyjaśniające w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Pana Wiesława S.

Pan Wiesław S. – poinformowany o fakcie wszczęcia wobec niego postępowania wyjaśniającego – złożył wyjaśnienia, w których stwierdził, że w jego ocenie czyn ten nie mieści się w zakresie obowiązującego w tym czasie art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych. Oferty złożone w przedmiotowym przetargu spełniały wymagania specyfikacji i zgodne były z ustawą – dlatego też nie zostały odrzucone.

Ponadto Pan Wiesław S. wyjaśnił, że prowadzone przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone było w okresie organizacji MZD – który powstał w dniu 1 lipca 2002 r.

Nadto Pan Wiesław S. wyjaśnił, że wybrana oferta była podpisana przez osobę upoważnioną, na dowód czego przedłożył pismo PZMot w K. Pismem tym – datowanym na dzień 9 listopada 2005 r. – PZMot informuje, że osoba, która podpisała ofertę w przedmiotowym przetargu, była do tego upoważniona.

Reasumując swe wyjaśnienie Pan Wiesław S. podkreślił, że wybrana oferta była najtańsza. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych nie uznał wyjaśnień Pana Wiesława S. za dające podstawę do oddalenia zarzutów jako niesłusznych.

Pismem z dnia 21 listopada 2005 r. Rzecznik złożył wniosek o ukaranie Pana Wiesława S. do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K.

Zdaniem Rzecznika przepisy prawa – w tym Prawa spółek handlowych – jednoznacznie określają sposób reprezentacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Warunku tego w omawianym postępowaniu nie spełniono. Nie spełniono również identycznego warunku określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczącej omawianego postępowania.

Nie sposób również uznać powoływanego przez Pana Wiesława S. pisma z dnia 9 listopada 2005 r. jako upoważnienia w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych do reprezentowania oferenta.

Podobna sytuacja wystąpiła przypadku oferty PZM. Z postanowienia Sądu Rejonowego w K. z dnia 23 listopada 2001 r. wynika nazwa organu uprawnionego do reprezentacji i sposób tej reprezentacji (Dział 2 Rubryka 1). Jest to prezes Zarządu jednoosobowo lub dwóch pozostałych członków Zarządu łącznie albo każdy z pozostałych członków Zarządu łącznie z prokurentem. Oferta podpisana została przez kierownika Pana Stanisława W., który nie został wymieniony ani w podrubryce 1 – dane osób wchodzących w skład organu, ani w Dziale 2 Rubryce 3 – Prokurenci.

Jak wynika z powyższych ustaleń obie oferty nie zostały podpisane przez osoby, które miały prawo reprezentować oferentów. W dokumentacji nie ma też żadnych pełnomocnictw, od uprawnionych organów, dla tych osób które podpisały oferty.

Zamawiający – Miejski Zarząd Dróg w C. – nie odrzucił złożonych ofert, mimo iż powinien to uczynić. Obie oferty nie spełniały wymogu zawartego przez zamawiającego w specyfikacji, a także naruszały ówczesne przepisy prawa dotyczące zamówień publicznych. Zgodnie bowiem z art. 27a ust. 1 pkt 1 obowiązującej w czasie popełnienia czynu ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Zamawiający był zobowiązany odrzucić ofertę, jeśli była sprzeczna z ustawą lub ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Natomiast pkt 4 tego art. 27a ust. 1 stanowił o obowiązku odrzucenia oferty, jeśli była nieważna na podstawie odrębnych przepisów.

Tymi odrębnymi przepisami w tym przypadku są regulacje ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Wynikało to z art. 6a ww. ustawy o zamówieniach publicznych, który stanowił, iż do czynności podejmowanych w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez zamawiających, dostawców lub wykonawców stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Art. 38 kc wyraźnie stanowi, że osoba prawna działa poprzez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie. Komisja powołała się na dorobek doktryny wskazując, że „...W myśl teorii organów-do tworzenia i urzeczywistniania woli osoby prawnej powołane są jednostki (osoby fizyczne) wchodzące w skład jej organów. (...) Działanie określonej jednostki (zespołu ludzi) tylko wtedy zostanie uznane za działanie samej osoby prawnej, gdy jest to jednostka (zespół ludzi), która rzeczywiście pełni funkcje organu, jej działanie mieści się w granicach kompetencji danego organu oraz zostało podjęte (w sposób wyraźny lub dorozumiany) jako działanie organu”.

Te same regulacje co wskazane wcześniej, w zakresie obowiązku odrzucenia oferty i stosowania w trakcie postępowania Kodeksu cywilnego. zawiera obecnie ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, odpowiednio w art. 89 ust. 1 pkt 1 i 8, oraz w art. 14.

Dopuszczając obie oferty i dokonując spośród nich wyboru dostawcy paliwa dla taboru samochodowego i sprzętu. Zamawiający naruszył także przepis art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (obecnie jest to art. 93 ust. 1 pkt 1 – Prawo zamówień publicznych), ponieważ nie unieważnił postępowania w sytuacji, gdy żadni ze złożonych ofert nie była prawidłowa.

Komisja Orzekająca nie miała wątpliwości, po ustaleniu stanu faktycznego, iż nieodrzućcenie ofert i zaniechanie unieważnienia całego przetargu miało wpływ na wynik postępowania. Wybrano dostawcę paliwa. mimo iż do wyłonienia wykonawcy postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego nie powinno dojść.

Działaniem takim, zdaniem Komisji Orzekającej I instancji. naruszono dyscyplinę finansów publicznych określoną w czasie popełnienia czynu przez art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie przez art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepisy dot. zamówień publicznych zawierają szereg zasad, których naruszenie skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Oprócz zasad podstawowych (np. zasada jaw-rości. pisemności, uczciwej konkurencji) istnieje cały szereg postanowień zawierających dyrektywy postępowania, które pozostają w ścisłym związku z zasadami podstawowymi. I tak np. z zasadą równości polegającą na równym traktowaniu podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne ściśle wiąże się dyrektywa odrzucenia oferty, unieważnienia postępowania czy określenia w specyfikacji jednakowych warunków podmiotowych wymaganych od dostawców lub wykonawców.

Zdaniem Komisji, odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest Pan Wiesław S., który pełniąc funkcję dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg w C. zawarł w imieniu zamawiającego, w dniu 10 października 2002 r. umowę Nr 36/MZD/2002 z PZM Spółka z o.o. K., Stacja P. Mocą tej umowy udzielił zamówienia publicznego na zakup paliw z naruszeniem wyżej wymienionych przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, a obecnie ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Pisemne wyjaśnienia Pana Wiesława S. znajdujące się w aktach spraw i potwierdzone w trakcie rozprawy, a także dowód w postaci zeznań świadka Pana Stanisława K. oraz wystąpienie pełnomocnika Obwinionego przekonały Komisję, że do naruszenia doszło w sposób nieumyślny, na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w zaistniałych okolicznościach, a nie na skutek celowego i świadomego działania z zamiarem popełnienia czynu zabronionego.

Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniając fakt, iż postępowanie prowadzone było w okresie organizacji jednostki (Miejski Zarząd Dróg został utworzony 1 lipca 2002 r), w tym także tworzenia procedur postępowania w zakresie zamówień publicznych, nie zostało wykazane, aby działanie Obwinionego spowodowało uszczuplenie środków publicznych, biorąc również pod uwagę dobrą opinię służbową o wywiązywaniu się z obowiązków zawodowych – uznała, że jest to przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie i na mocy art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych postanowiła odstąpić od wymierzenia kary Panu Wiesławowi S.

Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji zaskarżył obrońca Obwinionego. Odwołanie to zostało podpisane również przez Obwinionego. Orzeczeniu zarzucono:

- 1) naruszenie przepisu art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przyjęcie, że Obwiniony naruszył swoim postępowaniem art. 17 ust. 1 pkt 4 tej ustawy,
- 2) błędną kwalifikację prawną czynu poprzez przyjęcie, iż Obwiniony naruszył jednocześnie pkt 1 i 4 artykułu 27a ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych,
- 3) błędną ocenę stanu faktycznego poprzez przyjęcie, iż Obwiniony naruszył przepis art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych wg stanu w dniu 10 października 2002 r., tj. naruszył zasadę, formę, tryb postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego, ustalone ustawą o zamówieniach publicznych wg stanu w dniu 10 października 2002 r.),
- 4) naruszenie przepisu art. 137 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez brak podania wyjaśnienia podstawy prawnej orzeczenia.

Z powodu powyższych naruszeń Obwiniony wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 ze względu na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu odwołania podkreślono, że obrońca Obwinionego nie otrzymał orzeczenia Komisji, gdyż zostało one doręczone wyłącznie Obwinionemu.

Zdaniem obrońcy Obwinionego, zaskarżone orzeczenie w sposób rażący narusza przepis art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, iż odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi wyłącznie osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jej popełnienia. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jako uchwalona pod koniec roku 2004, nie mogła w żaden sposób obowiązywać w chwili popełnienia zarzucanego czynu – to jest w dniu 10 października 2002 r. Zatem orzeczenie Komisji w zakresie przypisania Obwinionemu popełnienia czynu opisanego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a więc „innego (...) naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego” jest sprzeczne z obowiązującym prawem.

Jak dalej wywodzi obrońca, zgodnie z przepisem art. 19 ustawy Obwinionemu można próbować przypisać co najwyżej naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez wypełnienie znamion art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w brzmieniu obowiązującym w dniu 10 października 2002 r., to jest „naruszenie zasady, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego” ustalonych ustawą o zamówieniach publicznych – również w brzmieniu na dzień popełnienia czynu. Bezsporne jest, iż komisja nie dopatrzyła się naruszenia przez Obwinionego formy ani trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego.

Według Komisji Orzekającej, Obwiniony naruszył zasady udzielania zamówień publicznych. W piśmiennictwie prawniczym wśród zasad wymienia się: zasadę jawności, zasadę pisemności, zasadę równego traktowania biorących udział w postępowaniu. Komisja orzekająca nie wykazała jednak, żeby którakolwiek z zasad została naruszona zarzucanym Obwinionemu czynem. Wskazane zostało jedynie naruszenie art. 27a ust. 1 pkt 1 i 4 oraz art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy.

Przepis art. 27b ust. 1 pkt 1 stanowi, iż postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego (z wyjątkiem trybu zamówienia z wolnej ręki) unieważnia się w przypadku, gdy wpłynęły mniej niż dwie oferty nie podlegające odrzuceniu. Jego naruszenie jest ściśle związane z naruszeniem art. 27a, określającego przesłanki odrzucenia ofert. Przepis art. 27a ust. 1 określa enumeratywnie 4 przypadki – w których Zamawiający zobowiązany jest odrzucić złożoną ofertę. Wyliczenie to ma charakter zupełny i rozłączny – co oznacza, że czym innym jest odrzucenie oferty „sprzecznej z ustawą [o zamówieniach publicznych] lub istotnymi warunkami zamówienia” i przez to nieważnej (pkt 1), a czym innym odrzucenie oferty „nieważnej na podstawie odrębnych przepisów” innych niż ustawa o zamówieniach publicznych (pkt 4). Nie może być podstawą przyjęcia naruszenia 27a ust. 1 pkt 1 przepis art. 6a ustawy o zamówieniach publicznych, jako że jest to przepis odsyłający do kodeksu cywilnego i w tym względzie nie został on naruszony. Powyższe wypadki wzajemnie się wykluczają, zatem przyjęcie przez komisję orzekającą, iż naruszono dyscyplinę finansów publicznych poprzez nieodrzućcenie ofert podlegających takiemu odrzuceniu zarówno na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1, jak i na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 4 jest uchybieniem w prawidłowości subsumcji przepisu i skutkuje przyjęciem, iż w ogóle nie dokonano kwalifikacji prawnej.

Z uzasadnienia do orzeczenia – zdaniem pełnomocnika – wynika, że Komisja Orzekająca I instancji skłania się do przyjęcia, iż naruszono art. 27a ust. 1 pkt 4 ustawy, to jest nieodrzućcenia oferty nieważnej na podstawie innych przepisów, wskazując – jako „inne przepisy” Kodeks cywilny. Komisja wskazuje, iż zgodnie z art. 38 kc, osoba prawna działa przez swe organy określone ustawą lub statutem. Uwypuklone przez komisję zagadnienie reprezentacji ma jednak w rozważanym stanie faktycznym całkowicie wtórne znaczenie. Istotą jest bowiem kwestia umocowania do składania oświadczeń woli w imieniu oferenta. Komisja całkowicie pominęła przepis art. 104 kc, z którego wynika, iż jednostronna czynność prawna dokonana w cudzym imieniu bez umocowania jest nieważna, jednak gdy ten, komu zostało złożone oświadczenie woli w cudzym imieniu, zgodził się na działanie bez umocowania, stosuje się przepisy o zawieraniu umowy bez umocowania. Jeżeli zawierający umowę jako pełnomocnik nie ma umocowania ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę, w której imieniu umowa została zawarta. Potwierdzenie takie rozstrzyga o skutkach zawartej już umowy albo złożonego już oświadczenia. Może ono nastąpić zasadniczo w formie dowolnej, zarówno w oświadczeniu woli złożonym w sposób wyraźny, jak i w sposób dorozumiany (np. przez przystąpienie rzekomego mocodawcy do wykonania umowy). Potwierdzenie złożonej oferty, jak również zawarcie i wykonanie umowy dostawy paliw przez wybranego oferenta, jest niewątpliwe.

Ponadto, nawet gdyby wbrew powyższym wywodom przyjąć, iż jednak nastąpiło naruszenie przepisu art. 27a ustawy o zamówieniach publicznych, to zważyć należy, że Komisja nie była w stanie wykazać, która z zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego została naruszona. Można jedynie próbować domyślać się, z zawartych w uzasadnieniu sugestii, iż chodzić może o naruszenie zasady równości – „...z zasadą równości polegającą na równym traktowaniu podmiotów ubiegających się o zamówienie publiczne ściśle wiąże się dyrektywa odrzucenia oferty”. Komisja nie wykazała jednak, że biorące udział w postępowaniu podmioty traktowane były niejednakowo. Przeciwnie – z materiału dowodowego wynika jednoznacznie, że obaj

oferenci byli traktowani jednakowo. Potwierdza to również pośrednio przyjęcie przez komisję (niesłusznie), iż obie oferty podlegały odrzuceniu z powodu tych samych braków formalnych. Nie jest zatem możliwe stwierdzenie, iż nastąpiło naruszenie zasady równości, jak również innych zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Komisja nie tylko nie uzasadniła dlaczego przyjęła, iż doszło do naruszenia zasad, ale nawet nie była w stanie wskazać, z naruszeniem której zasady ma do czynienia. A zatem należy uznać, iż Komisja naruszyła przepis art. 137 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez brak podania wyjaśnienia podstawy prawnej orzeczenia.

W tym stanie rzeczy wnoszący odwołanie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozważając zarzuty odwołania GKO zważyła co następuje:

1. W pierwszej kolejności należało rozważyć zarzut niedoręczenia obrońcy Obwinionego orzeczenia Komisji I instancji. W przypadku bowiem potwierdzenia jego zasadności należałoby dojść do wniosku, że orzeczenie to nie zostało skutecznie doręczone. Pominięcie obrońcy strony jest tożsame z pominięciem samej strony. Powyższy zarzut okazał się jednak nietrafny. Panu Tomaszowi S. zostało udzielone pełnomocnictwo ustne do protokołu. Z protokołu rozprawy z dnia 15 grudnia 2005 r. wynika, że Obwiniony udziela Panu Tomaszowi S. pełnomocnictwa „... do reprezentowania go w trakcie rozprawy.” Tak określony zakres pełnomocnictwa wykluczał możliwość doręczenia pełnomocnikowi orzeczenia, jak również obejmował prawa do złożenia u imieniu Obwinionego odwołania. GKO uznała, że podpisanie przez Obwinionego odwołania oznacza, że Obwiniony działa bez obrońcy. Jednocześnie trakcie rozprawy przed GKO pan Tadeusz S. został wezwany do przedłożenia pełnomocnictwa do wniesienia odwołania i reprezentowania Obwinionego przed GKO.
2. Stan faktyczny sprawy nie jest w istocie sporny między stronami. Nie budzi bowiem wątpliwości, że w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego przez Miejski Zarząd Dróg w C. zostały złożone dwie oferty, które zostały podpisane przez osoby, które nie były upoważnione do reprezentacji oferentów, ani też nie miały stosownych pełnomocnictw do złożenia tych ofert. Nie jest również przedmiotem sporu, że zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia sformułował wymóg, aby oferta została własnoręcznie lub przez upoważnionego przedstawiciela – podpisana. Skoro ten warunek zawarty w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie został spełniony, należało określić prawne konsekwencje tego stanu rzeczy. Komisja Orzekająca I instancji w zaskarżonym orzeczeniu skoncentrowała się na kwestii reprezentacji obu oferentów. W sposób prawidłowy i w pełni przekonujący Komisja wykazała, że osoby, które podpisały oferty nie były uprawnione do reprezentacji oferentów. Natomiast Komisja Orzekająca I instancji nie rozważyła w należyty sposób kwestii działania w niniejszej sprawie przez osoby, które podpisały oferty w charakterze pełnomocników oferentów. W tym zakresie zarzuty podniesione w odwołaniu są trafne. W szczególności zauważyć należy, że oferent przystąpił do wykonania zlecenia i tym samym uznał ofertę za złożoną w jego imieniu. Podkreślić jednak trzeba, że ważność tej oferty została potwierdzona późniejszymi

– w stosunku do momentu składania ofert – działaniami oferenta. Stosownie do art. 21 ustawy naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany. W tym stanie prawnym należało ocenić działanie sprawcy w czasie popełnienia czynu, a nie z perspektywy zdarzeń, które nastąpiły po popełnieniu czynu. Dokonując wyboru oferty i udzielając zamówienia publicznego, Obwiniony miał obowiązek sprawdzić, czy wybrana oferta jest zgodna z prawem i specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Tym samym Obwiniony miał obowiązek upewnić się, że oferta została podpisana przez osobę reprezentującą oferenta lub osobę upoważnioną. Zaniechanie wykonania tego obowiązku doprowadziło do wyboru oferty niezgodnej z specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Wybór takiej oferty narusza jedną z podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych, tj. zasadę wyboru najkorzystniejszej oferty. Oferta niezgodna z specyfikacją istotnych warunków zamówienia nie może być w ogóle przedmiotem wyboru, a tym samym nie może być najkorzystniejsza. Mając na uwadze powyższe ustalenia istniały przesłanki, po odpowiednim skorygowaniu zarówno sentencji orzeczenia jak i jego uzasadnienia, do przypisania Obwinionemu czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznej.

3. Główna Komisja Orzekająca uznała jednak, że w niniejszej sprawie należy rozważyć zastosowanie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ustawy. W szczególności art. 28 ust. 2 ustawy, przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych każe uwzględnić wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia. Komisja Orzekająca I instancji trafnie zauważyła, że istotną w sprawie okolicznością jest to, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone było w okresie organizacji jednostki, w tym tworzenia procedur udzielania zamówień publicznych. Komisja Orzekająca I instancji podkreśliła także, że nie zostało wykazane, aby działanie Obwinionego spowodowało uszczuplenie środków publicznych. Mając na uwadze dobrą opinię służbową. Komisja zdecydowała o odstąpieniu od wymierzenia Obwinionemu kary.

W przekonaniu Głównej Komisji Orzekającej. powołany art. 28 ust. 2 ustawy. pozwala komisjom orzekającym uwzględniać skutki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a więc okoliczności, które występują po popełnieniu zabronionego czynu. Jak z tego wynika. okoliczności te nie wpływają bezpośrednio na przypisanie obwinionemu czynu lecz mają znaczenie dla wymiaru kary, a także mają wpływ na ewentualne umorzenie postępowania. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej. w niniejszej sprawie. istotnych skutków naruszenia dyscypliny finansów publicznych po prostu nie ma. Jest to konsekwencją potwierdzenia przez oferentów złożonych ofert przez osoby, które w momencie składania tychże ofert nie miały umocowania do występowania w imieniu oferentów. W świetle prawa cywilnego oferty te – prawidłowo zakwestionowane w momencie ich złożenia – okazały się, po popełnieniu zabronionego czynu, ofertami ważnymi. Mając ponadto na uwadze okoliczności, które należy uwzględnić na korzyść Obwinionego podniesione już przez komisję Orzekającą I instancji, Główna Komisja Orzekająca uznała, że w niniejszej sprawie zastosowanie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 2 ustawy jest w pełni uzasadnione.

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

19.

WYROK NSA w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 czerwca 2006 r. II GSK 93/06

Naczelny Sad Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA	Andrzej Kisielewicz (spr.)
Sędziowie NSA		Jan Kacprzak
		Edward Kierejczyk
Protokolant:		Małgorzata Suchocka

po rozpoznaniu w dniu 6 czerwca 2006 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 30 listopada 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 1671/05

w sprawie ze skargi **Ireneusza O.** oraz **Waldemara T.**

na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów

z dnia 4 października 2004 r. Nr DF/GKO/Odw.-65/92-93/2004/781

w przedmiocie naruszenia dyscypliny budżetowej

- 1) uchyla zaskarżony wyrok
- 2) uchyla orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 4 października 2004 r. oraz poprzedzające je orzeczenie Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w > z 10 maja 2004 r.
- 3) odstępuje od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sad Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 30 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Va 1671/05, uchylił zaskarżone przez Ireneusza O. i Waldemara T. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 4 października 2004 r. w przedmiocie uznania za winnych nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz stwierdził, że uchylone orzeczenie nie może być wykonane w całości.

Sąd oparł się na następującym stanie faktycznym sprawy.

Uchwałą z 29 sierpnia 2002 r. Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin pod nazwą „Strefa Usług Komunalnych” w K. upoważniło Zarząd Związku Komunalnego Gmin w K. do użyczenia na okres 20 lat firmie T. S.A. w K. nieruchomości grunto- wych wraz z infrastruktura techniczna, położonych na terenie Gminy K., w celu wy- budowania ze środków spółki zakładu segregacji odpadów w ciągu dwóch lat od pod- pisania umowy użyczenia oraz zakładu unieszkodliwiania odpadów do końca 2006 r. Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Związku Komunalnego Gmin w K.

W dniu 16 października 2002 r. Związek Komunalny Gmin w K., reprezentowany przez Ireneusza O. – przewodniczącego zarządu oraz Waldemara T. – członka zarządu zawarł ze spółką stosowną umowę użyczenia. Na podstawie tej umowy spółka w zamian za wykonanie wymienionych obiektów i ich wykorzystywanie do segregacji i unieszkodliwiania odpadów nabyła prawo do nieodpłatnego użytkowania gruntów, na których było zlokalizowane wysypisko odpadów i do pobierania opłat za odbiór odpadów.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, Najwyższa Izba Kontroli pismem z dnia 1 października 2003 r. przesłała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w L. zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Ireneusza O. oraz Waldemara T. poprzez zawarcie umowy bez stosowania procedur przewidzianych dla udzielania zamówień publicznych.

W dniu 9 grudnia 2003 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w L. przekazał do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w L. wniosek o ukaranie skarżących winnych nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z zawarciem umowy ze spółką T.

W dniu 10 maja 2004 r. Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w L. uznała skarżących za winnych nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148, dalej: u.f.p.) polegającego na zawarciu umowy, na podstawie której spółce T. powierzono wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, co stanowiło naruszenie zasady postępowania ustalonej w art. 12a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664, dalej: u.z.p.) w związku z art. 3 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, dalej: u.g.k.), a obecnie stanowi naruszenie zasady ustalonej w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, dalej: p.z.p.). Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia kary Ireneuszowi O. i Waldemarowi T. na podstawie art. 150 ust. 1 u.f.p. oraz nałożyła na nich obowiązek zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania.

Na skutek odwołania Główna Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów w dniu 4 października 2004 r. wydała orzeczenie, w którym utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie z dnia 10 maja 2004 r.

Na to orzeczenie Ireneusz O. i Waldemar T. wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie domagając się uchylenia orzeczeń organu I i II instancji oraz wstrzymania wykonania orzeczenia II instancji.

Wojewódzki Sad Administracyjny uznał skargę za zasadną, lecz podkreślił, że nie podziela zdania skarżących, że umowa zawarta pomiędzy Związkiem Międzygminnym „Strefa Usług Komunalnych” w Kraśniku a spółką T. nie miała charakteru odpłatnego.

W ocenie Sadu organy obydwu instancji zasadnie uznały, że na mocy umowy związek przekazał spółce T. wykonywanie zadania własnego gminy określonego w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r.,

Nr 142, poz. 1591, dalej: u.s.g.). Zgodnie z treścią tego przepisu do zadań własnych gminy należy sprawy z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Z § 3 znajdującego się w aktach sprawy statutu Związku Komunalnego „Strefa Usług Komunalnych” wynika, że zadaniami związku były między innymi budowa i utrzymanie wspólnego wysypiska odpadów komunalnych z terenu uczestników związku, współdziałanie w zakresie dowozu, segregacji i utylizacji odpadów komunalnych z obszaru gmin uczestników związku, gospodarka odpadami komunalnymi i koordynacja usług z tym związanych.

W ocenie Sądu przekazanie umową zadań związku spółce T. miało charakter odpłatny, gdyż spółka ta zgodnie z treścią umowy z dnia 16 października 2002 r. nabyła uprawnienie do pobierania opłat za przyjmowanie odpadów na wysypisko. Opłaty te stanowiły środki finansowe, w oparciu o które związek przed zawarciem umowy ze spółką T. prowadził działalność w zakresie gospodarowania odpadami. Pozostawały one w dyspozycji związku międzygminnego, a zatem były to środki publiczne. Z tego względu należało uznać, że związek rezygnując z ich poboru, w zamian za przyjęcie przez spółkę zobowiązania do odbioru odpadów, ich segregacji i utylizacji, dokonał rozporządzenia środkami publicznymi na rzecz spółki TEL-11dAK0. Organy obydwu instancji zasadnie uznały więc, że w sprawie doszło do opisanego w art. 3 ust. 1 u.g.k. powierzenia podmiotowi niekomunalnemu zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

Sąd powołał się na treść art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.p., zgodnie z którym ustawę stosuje się do zamówień publicznych udzielanych przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Art. 5 pkt 1 u.f.p. stanowi, że do sektora finansów publicznych zalicza się organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz związki. Zatem, w ocenie Sądu, w aspekcie podmiotowym Związek Komunalny „Strefa Usług Komunalnych” objęty był zakresem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Jednakże przeprowadzone w sprawie postępowanie nie dało odpowiedzi na pytanie, czy podpisana przez skarżących umowa podlegała przepisom tej ustawy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 u.z.p., w treści obowiązującej w dacie zawarcia umowy, przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 3.000 euro. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych nie udowodnił, że na mocy umowy doszło do rozporządzenia środkami publicznymi w kwocie przekraczającej 3.000 euro. Sąd uznał, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane bez wyjaśnienia podstawowej kwestii przesądzającej o tym, że umowa winna zostać zawarta w trybie przewidzianym przez ustawę o zamówieniach publicznych, a zatem bez udowodnienia, że w sprawie wystąpiła podstawowa przesłanka do uznania, że skarżący dopuścili się czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 u.f.p. W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane z naruszeniem art. 6 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w związku z art. 170 u.f.p., co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W skardze kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości zarzucając mu:

1. naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niezastosowanie art. 12a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych polegające na przyjęciu, iż zaniechanie stosowania przepisów ustawy nie stanowi naruszenia zasady powszechności jej stosowania;
2. naruszenie przepisów postępowania przez niezastosowanie art. 106 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, dalej: p.p.s.a.) polegające na bezpodstawnym przyjęciu, iż wymaga dowodu fakt, że wartość dwudziestoletniej umowy obejmującej jako świadczenie jednej ze stron wybudowanie dwu obiektów budowlanych przekracza 12.160 zł 50 gr.;
3. naruszenie przepisów postępowania przez niewłaściwą wykładnię i błędne zastosowanie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. polegające na przyjęciu, iż zaniechanie wyraźnego wskazania w orzeczeniu GKO, że opiera się na przepisach dotyczących notoryjności stanowi naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W uzasadnieniu Główna Komisja Orzekająca podała, że czynem stanowiącym naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno w momencie orzekania przez Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Regionalnej Izby Obrachunkowej w L. i przez Główną Komisję Orzekającą, był czyn polegający na naruszeniu zasady lub trybu, postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego. Podstawową – zasadą określona w przepisach o zamówieniach publicznych była i jest zasada powszechności stosowania ustawy (przepisów o zamówieniach publicznych). W dniu orzekania wyrażona ona była w art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych. Zgodnie z nią zamówienie publiczne może być udzielone wyłącznie dostawcy lub wykonawcy, który został wybrany na zasadach określonych w ustawie. Zasada ta oznaczała zatem obowiązek podmiotów wskazanych w ustawie przestrzegania i stosowania adresowanych do nich przepisów zarówno ustawy o zamówieniach publicznych jak i aktów wydanych na jej podstawie. Do podstawowych obowiązków zamawiającego należało ustalenie wartości zamówienia publicznego rozumianego jako wartość szacunkowa zamówienia, ustalona przez zamawiającego z należytą starannością, bez podatku od towarów i usług (VAT). Szczegółową regulację w tym zakresie zawierało, wydane na podstawie art. 3d ustawy o zamówieniach publicznych, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu obliczania wartości zamówienia publicznego – (Dz. U z 2003 r. Nr 229, poz. 2281). Od prawidłowego wypełnienia tego obowiązku zależała ocena, czy zamawiający powinien ‘zastosować dalsze przepisy ustawy dotyczące przede wszystkim wyboru trybu udzielenia zamówienia, czy też z ich stosowania będzie zwolniony. Ustalenie wartości zamówienia jest więc kluczowe ze względu na brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 7 u.z.p. Przepis ten stanowił w dniu orzekania przez komisje obu instancji, że ustawy nie stosuje się do zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 3.000 euro.

Ireneuszowi O. i Waldemarowi T. w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano czyn polegający na udzieleniu zamówienia publicznego z naruszeniem podstawowej zasady tego postępowania – zasady powszechności. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, naruszenie to ma swoje źródło w ich błędnym przekonaniu, że nie mieli obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicz-

nych, gdyż umowa, która mieli zamiar zawrzeć miała charakter nieodpłatny. Z uwagi na to nie oszacowali wartości zamówienia. Dalsze zaniechania można traktować jako skutek tego pierwszego.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, określenie wartości zamówienia publicznego jako przekraczającego równowartość 3.000 euro nie było istotną okolicznością dla ustalenia popełnienia naruszenia. Wątpliwości, czy wartość umowy przekracza powyższą, kwotę nie pojawiły się na żadnym etapie postępowania przed komisjami orzekającymi, lecz dopiero w skardze do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego. Jakkolwiek ustalenie konkretnej wartości umowy (zamówienia publicznego) nie było przedmiotem rozważań komisji, to przedmiot i czas trwania umowy wskazuje jednoznacznie, że wartość umowy stanowi wielokrotność równowartości 3.000 euro. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że dokładne ustalenie tej wartości przy takiej konstrukcji umowy i ograniczonej ilości danych pozostających w dyspozycji organów orzekających jest praktycznie niemożliwe. W dniu zawarcia umowy obowiązywał kurs euro ogłoszony przez NBP w dniu poprzednim, tj. 4,0535 zł. Zatem próg stosowania ustawy wynikający z 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych wynosił 12.160 zł i 50 gr. Umowa zawierała postanowienia obejmujące obowiązek wybudowania „zakładu segregacji odpadów oraz zakładu unieszkodliwiania odpadów”. Zdaniem GKO fakt, iż koszt materiałów i robocizny potrzebnej do wybudowania dwóch budynków związanych z wykorzystaniem nowoczesnej technologii ekologicznej przekracza 12.160 zł i 50 gr. nie wymaga dowodu. WSA w ocenie sprawy powinien uwzględnić fakty znane powszechnie. Do tej ostatniej kategorii należą średnie ceny materiałów budowlanych. Dopuszczając możliwość, że koszt budynków przekracza wskazaną wyżej kwotę WSA zaniechał wykonania obowiązku przewidzianego w art. 106 § 4 p.p.s.a.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Ireneusz O. i Waldemar T. wniesli o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W skardze kasacyjnej postawiono zarzut naruszenia art. 12a ustawy z 1.0 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 ze zm.) przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. Zdaniem skarżącego naruszenie to polegało na błędnym przyjęciu przez Sąd I instancji, że wyrażona w tym przepisie zasada, że zamówienia publiczne mogą być udzielane wyłącznie dostawcy lub wykonawcy, który został wybrany na zasadach określonych w tej ustawie doznaje wyłączenia m. in. w przypadkach określonych w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy. Inaczej mówiąc – strona skarżąca kwestionuje dokonaną przez Sąd wykładnię art. 12a ustawy, prowadzącą do wniosku, że ustawa o zamówieniach publicznych nie ma zastosowania w przypadkach, gdy wartość zamówienia nie przekracza 3.000 euro.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzut naruszenia art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych można uznać za uzasadniony, z innych w jednakże powodów niż podane w skardze kasacyjnej. Sąd ten nie podziela bowiem stanowiska Sądu I instancji, że ustawa o zamówieniach publicznych z 1994 r. ma zastosowanie do takich przypadków, w których podmiot należący do sektora finansów publicznych dokonuje rozporządzenia mieniem publicznym (środkami publicznymi) innym niż środki pieniężne.

Według ustawy o zamówieniach publicznych konstytutywnym elementem zamówienia publicznego, zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt 4, jest odpłatność zamówienia.

Co do zasady odpłatność jako ekwiwalent za wykonanie usługi, dostawy lub robót budowlanych może oczywiście mieć formę świadczenia majątkowego innego niż pieniężne. Przepisy prawa cywilnego nie wymagają, aby wynagrodzenie w ramach umów odpłatnych miało postać pieniężną. Ustawa o zamówieniach publicznych ma jednakże głównie zastosowanie do zamówień udzielanych przez podmioty gospodarujące środkami publicznymi w rozumieniu ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (art. 4 ust. 1–3 i art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych). Określone w ustawie o zamówieniach publicznych reguły udzielania zamówień publicznych są w istocie regułami wydatkowania środków publicznych na zakup dostaw, usług i robót budowlanych. Mają one stanowić gwarancję wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Dlatego też naruszenie zasad, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego jest traktowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych).

Przedstawione związki regulacji prawnych dotyczących zamówień publicznych i finansów publicznych uzasadniają stwierdzenie, że z zamówieniem publicznym w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych z 1994 r. mamy do czynienia w razie zakupu dostaw, usług lub robót budowlanych opłaconego środkami pieniężnymi. W przypadku podmiotów sektora finansów publicznych i innych podmiotów gospodarujących są to zakupy finansowane ze środków publicznych. Już z tytułu ustawy o finansach publicznych wynika, że środkami publicznymi w rozumieniu tej ustawy są środki pieniężne, a nie każde inne składniki mienia publicznego. Gospodarowanie innymi składnikami mienia publicznego nie podlega ustawie o zamówieniach publicznych lecz innym regulacjom prawnym. Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Przedstawione stanowisko znajduje również potwierdzenie w języku używanym w ustawie o zamówieniach publicznych: np. najkorzystniejsza oferta jest oferta z najniższą ceną albo oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny oraz innych kryteriów (art. 2 ust. 1 pkt 9). Ustawa nie definiuje co prawda pojęcia ceny, ale według art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.) cena jest wartością wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Trzeba dodać, że ustawa – Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r. również określa pojęcie najkorzystniejszej oferty według kryterium ceny (art. 2 pkt 5), z tym jednak, że definiuje pojęcie ceny, przez odesłanie do wspomnianej ustawy o cenach (art. 2 ust. 1 pkt 1). Ponadto w art. 4 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych z 1994 r. mówi się o finansowaniu zamówienia publicznego ze środków publicznych. Finansowanie to opłacanie środkami pieniężnymi.

Potwierdzenia, że elementem konstrukcyjnym pojęcia zamówienia publicznego na gruncie ustawy o zamówieniach publicznych z 1994 r. jest wynagrodzenie wypłacane w środkach pieniężnych szukać też można w treści art. 2 pkt 4 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych. Wprowadza ona bowiem w tym zakresie pewien wyjątek, polegający na rozszerzeniu pojęcia zamówienia publicznego o zamówienia polegające

również na udzieleniu koncesji na roboty budowlane, rozumianej jako zamówienie na roboty budowlane, wynagradzane w formie prawa do eksploatacji obiektu budowlanego. Oznacza to, że zamówieniem publicznym w rozumieniu tej ustawy może być zamówienie nieopłacone środkami pieniężnymi, takie, które dotyczy robót budowlanych (koncesji na roboty budowlane).

Pod rządem ustawy o zamówieniach publicznych z 1994 r. przedsięwzięcia . gospodarcze, podejmowane wspólnie przez podmioty publiczne i podmioty prywatne, w których zaangażowanie (wkład) podmiotu publicznego miał inną postać niż sfinansowanie lub współfinansowanie tego przedsięwzięcia nie podlegały przepisom ustawy o zamówieniach publicznych. Dlatego właśnie kwestie związane z podejmowaniem takich przedsięwzięć zostały uregulowane w ustawie z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prawnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420). Ustawa ta dotyczy realizacji przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz partnera publicznego (art. 2 . ust. 1 i 2). Wynagrodzenie należne partnerowi prywatnemu może mieć formę pożytków lub innych korzyści z przedsięwzięcia lub formę pieniężną (art. 4 pkt 7 ustawy). Dopiero z mocy tej ustawy wybór partnera prywatnego do wykonania tego rodzaju przedsięwzięcia został podporządkowany regułom zawartym w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (art. 14 ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym).

W rozpoznawanej sprawie kwestią istotną jest ocena umowy użyczenia zawartej 16 października 2002 r. pomiędzy Związkiem Komunalnym Gmin w K. a spółką T. z K. Na mocy tej umowy Związek Komunalny oddał spółce T. bezpłatne używanie, przez okres 20 lat, określone w tej umowie nieruchomości. Spółka zobowiązała się zaś do wybudowania na tych nieruchomościach z własnych środków finansowych zakładu segregacji odpadów i zakładu unieszkodliwiania odpadów oraz świadczenia usług polegających na „zorganizowaniu odzysku odpadów u źródła, bezpłatnego odbioru odpadów wyselekcjonowanych oraz segregacji odpadów”. Usługi polegające na przyjmowaniu odpadów spółka świadczy odpłatnie, według cen ustalonych przez Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin w K. Ponadto umowa zawiera postanowienie, że po wygaśnięciu tej umowy spółka traci prawo do zwrotu poniesionych nakładów na wybudowanie zakładu segregacji i utylizacji odpadów. Nakłady te przechodzą na własność Związku Komunalnego.

Przedmiotem tej umowy jest działalność mieszcząca się w zakresie zadań gminy dotyczących utrzymania porządku i czystości w gminie, w tym utrzymania wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Według art. 3 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w brzmieniu obowiązującym w 2002 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.) jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej m. in. osobom prawnym w drodze umowy – na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych. Zdaniem Sądu obowiązek stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych odnosi się jednak do tych przypadków powierzania wykonywania zadań, w których mamy do czynienia z zamówieniem publicznym w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych.

Związek Komunalny powierzył wykonywanie zadań (świadczenie usług) podmiotowi zewnętrznemu – spółce akcyjnej w zamian za świadczenie polegające na prze-

kazaniu spółce nieruchomości do bezpłatnego używania. Można dopatrywać się w tej umowie również swego rodzaju koncesji (zezwoleń) na prowadzenie działalności określonej umową, aczkolwiek działalność w tej postaci nie podlega koncesjonowaniu ani obowiązkowi uzyskania zezwolenia (art. 7 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008). Przedmiotem rozporządzenia dokonanego przez Związek Komunalny w ramach tej umowy była nieruchomość gruntowa, a nie środki publiczne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Pozwala to na stwierdzenie, że omawiana umowa z 16 października 2002 r. nie była umowa o zamówienie publiczne w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych z 1994 r. Dokonanie przez Związek Komunalny wyboru kontrahenta tej umowy nie podlegało więc zasadzie określonej w art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych z 1994 r. W rezultacie zawarcie umowy z pominięciem trybu zamówień publicznych nie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.

Mając to wszystko na uwadze Naczelny Sad Administracyjny na podstawie art. 188 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji.

Indeks haseł

Liczby przy hasłach oznaczają numer kolejny orzeczenia lub wyroku

B

Błędna kwalifikacja 10

Błędy orzeczenia 9, 10, 19

Błędna wykładnia 19

Brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych 10, 11, 13

D

Dowody, wady postępowania dowodowego 5, 6, 7, 12

Dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia lub z przekroczeniem upoważnienia 11, 13, 14, 16

Dotacja 3

F

Fakty notoryjne 19

G

Gospodarstwo pomocnicze 7

K

Kara nagany 3, 6, 12

Kara upomnienia 8, 14

Kasacja 19

Kierownik jednostki sektora finansów publicznych 8

Konstytutywny element zamówienia publicznego 19

Koszty postępowania 6, 14

L

Lex specialis 8

N

Należyta staranność 6, 7, 8, 14

Naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy 19

Nieopłacanie składek 2, 4
Nieumyślność 3, 4, 5, 10, 17
Nieuwzględnienie okoliczności przemawiających zarówno na korzyść jak i niekorzyść obwinionego 8
Niewykonanie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek 5
Nie zastosowanie zasady ustawy względniejszej 11

O

Obrońca obwinionego 18
Odpłatność umowy 19
Odpowiedzialność podmiotowa 2, 4, 6, 13, 17, 19
Odroczenie płatności kosztów postępowania 14
Odstąpienie od wymierzenia kary 11, 15, 16, 17, 18
Odwołanie na niekorzyść 9

P

Plan finansowy 7
Podstawa prawna odpowiedzialności 16
Powierzenie obowiązków 5, 8, 15
Powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotowi niekomunalnemu 19
Pozostawienie odwołania bez rozpatrzenia 9
Prawo do obrony 9
Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań 7, 13
Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania 3

U

Umorzenie postępowania 16, 18
Umyślność 1, 3, 4, 12
Ustawa względniejsza 5, 7, 9, 11, 13
Ustawowe przesłanki wymiaru kary 12
Uzasadnienie orzeczenia 8

W

Wady postępowania 5
Wina 8
Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową 15
Wycofanie odwołania 9

Z

Zaciąganie zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych 17

Zaciąganie zobowiązań bez upoważnienia 17

Zamiar ewentualny 4

Zamówienie publiczne 9, 10, 12, 18, 19

Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji 3, 8

Zaniechanie ustalenia i pobrania należności sektora finansów publicznych 1

Zasada instancyjności postępowania 9

Znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych 12, 16, 17, 18

