

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Biuletyn orzecznictwa
w sprawach o naruszenie
dyscypliny finansów publicznych

Nr 2/2006

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.mofnet.gov.pl/ogloszenia>

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

SPIS TREŚCI

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

Orzeczenia Komisji Orzekających Pierwszej Instancji

1. Orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Zdrowia z dnia 12 stycznia 2006 r., RKO-56/2005	7
2. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w O. z dnia 12 stycznia 2006 r., RIO.XII.3157-23/2005	14
3. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w W. z dnia 30 stycznia 2006 r. RIO-IV-R-13/05-K-10/05	28
4. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w P. z dnia 6 lutego 2006 r., 0965-DB/142/05	37
5. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w B. z dnia 9 lutego 2006 r., DFP-KO-530-13/05	45
6. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Ł z dnia 20 lutego 2006 r., NDB-5000/Ł/4/2006	52
7. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w L. z dnia 1 marca 2006 r., RIO-53/DFP-59/2005, RIO-53/DPF-60/2005.....	59

Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

8. Orzeczenie GKO z dnia 19 stycznia 2006 r. DF/GKO/Odw-85/112/RN-27/2005/716	78
--	----

9.	Orzeczenie GKO z dnia 19 stycznia 2006 r. DF/GKO/Odw-86/113/2005/735.....	87
10.	Orzeczenie GKO z dnia 26 stycznia 2006 r. DF/GKO/Odw-92/121/2005/936.....	96
11.	Orzeczenie GKO z dnia 2 marca 2006 r. DF/GKO-4900-1/1/06/5.....	103
12.	Orzeczenie GKO z dnia 6 marca 2006 r. DF/GKO/Odw-95/124/2005/1017.....	109
13.	Orzeczenie GKO z dnia 9 marca 2006 r. DF/GKO-4900/6/9/06/47	116
14.	Orzeczenie GKO z dnia 13 marca 2006 r. DF/GKO/Odw-106/140/2005/1188.....	122
15.	Orzeczenie GKO z dnia 16 marca 2006 r. DF/GKO/Odw-67/89/2005/492.....	130
16.	Orzeczenie GKO z dnia 23 marca 2006 r. DF/GKO/Odw-90/119/2005/829.....	136
17.	Orzeczenie GKO z dnia 23 marca 2006 r. DF/GKO/Odw-113/148/2005/1292.....	147
18.	Orzeczenie GKO z dnia 30 marca 2006 r. DF/GKO/Odw-102/135/2005/1093.....	159
	Indeks haseł	172

Szanowni Państwo

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

Publikacja zawiera wybór orzeczeń Główniej Komisji Orzekającej i komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych I instancji. W prezentowanym biuletynie nr 2/2006 nie zamieszczono, wyjątkowo wyroków sądów administracyjnych w miejsce, których przytoczono szerszy wybór orzeczeń Główniej Komisji Orzekającej.

Prosimy Państwa, korzystających z Biuletynu o przekazywanie swoich komentarzy, uwag i opinii na temat tej publikacji. Cenne będą wszelkie Państwa uwagi, w tym także postulaty i sugestie dotyczące zawartości i formuły „Biuletynu”.

Chcielibyśmy, aby Biuletyn stał się źródłem informacji i wiadomości nie tylko dla osób działających w komisjach orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych, upowszechniających wiedzę na temat przepisów z zakresu finansów publicznych.

Czekamy na Państwa opinie i uwagi pod adresem redakcji (00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12) lub pod adresem elektronicznym (Marek.Gluch@mf.gov.pl).

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

Z wyrazami szacunku
Redakcja

1.

ORZECZENIE **Resortowej Komisji Orzekającej** **w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych** **przy Ministrze Zdrowia** **z dnia 12 stycznia 2006 r.** **(RKO-56/2005)**

Na podstawie art. 36 ust. 1 oraz art. 78 ust. 1 pkt 2 i 7 w zw. z art. 78 ust. 3 i art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) Resortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Zdrowia w składzie:

Przewodniczący Składu Orzekającego:

– Zastępca przewodniczącego RKO

Konrad Stolarski

Członkowie Składu Orzekającego:

– Członek RKO

Anna Mieczkowska

– Członek RKO

Zofia Szymaniak

Protokolant:

Agata Kowalska

przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pani Anity J. po rozpoznaniu na rozprawach 3 listopada, 15 grudnia 2005 r. oraz 12 stycznia 2006 r. sprawy:

– Pana **Krzysztofa S.** – byłego dyrektora Akademickiego Szpitala Klinicznego w W.
obwinionego o:

- 1) zaniechanie, w latach 2003–2004 (I półrocze), regulowania wymaganych wierzycelności, tj. składek wobec ZUS i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i z tytułu zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych wobec urzędów skarbowych, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 14 pkt 1, 2 i 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) dopuszczenie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez wykazanie przez głównego księgowego w sprawozdaniach budżetowych Rb–Z kwartalnych za okres od początku do końca 2003 r. i za okres od początku 2004 r. do końca II kwartału 2004 r., danych niezgodnych z ewidencją księgową, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
– Pani Jolanty G. – byłego Głównego Księgowego Akademickiego Szpitala Klinicznego w W.

obwinionej o:

- 1) zaniechanie, w latach 2003–2004 (I półrocze), regulowania wymaganych wierzycelności, tj. składek wobec ZUS i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i z tytułu zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych wobec urzędów skarbowych tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 14 pkt 1, 2 i 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- 2) wykazanie w sprawozdaniach budżetowych Rb–Z kwartalnych za okres od początku do końca 2003 r. i za okres od początku roku 2004 do końca II kwartału 2004 r., danych niezgodnych z ewidencją księgową, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

orzeka

1. Uznaje Pana Krzysztofa S. odpowiedzialnym za zaniechanie, w latach 2003–2004 (I półrocze), regulowania wymaganych wierzytelności, tj. składek wobec ZUS i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 14 pkt 1, 2 i 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Łączna kwota nie odprowadzonych składek wynosiła: na ubezpieczenie społeczne 18 984 313,76 zł, na ubezpieczenie zdrowotne –3 853 639,95 zł, na fundusz pracy –1 392 756,72 zł. Na podstawie art. 36 ust. 1 ww. ustawy odstępuje od wymierzenia kary.
2. Uniewinnia Pana Krzysztofa S. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od zarzutu zaniechania regulowania zobowiązań z tytułu zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych wobec urzędów skarbowych.
3. Uniewinnia Pana Krzysztofa S. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od zarzucanego mu czynu, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym Rb–Z za 2003 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową, z uwagi na znikomą szkodliwość zarzucanego czynu dla ładu finansów publicznych.
4. Uniewinnia Pana Krzysztofa S. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od zarzucanego mu czynu, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym Rb–Z za pierwsze półrocze 2004 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową, z uwagi na brak znamion winy.
5. Uznaje Panią Jolantę G. odpowiedzialną za zaniechanie, w latach 2003–2004 (I półrocze), regulowania wymaganych wierzytelności, tj. składek wobec ZUS i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 14 pkt 1, 2 i 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Łączna kwota nie odprowadzonych składek wynosiła: na ubezpieczenie społeczne 18 984 313,76 zł, na ubezpieczenie zdrowotne – 3 855 639,95 zł, na fundusz pracy – 1 392 756,72 zł. Na podstawie art. 36 ust. 1 ww. ustawy odstępuje od wymierzenia kary.
6. Uniewinnia Panią Jolantę G. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od zarzucanego jej czynu, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową, z uwagi na znikomą szkodliwość zarzucanego czynu dla ładu finansów publicznych.
7. Uniewinnia Panią Jolantę G. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od

zarzutu zaniechania regulowania zobowiązań z tytułu zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych wobec urzędów skarbowych z uwagi na brak znamion naruszenia w zarzucanym czynie.

8. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U z 2005 r. Nr 14, poz. 114) obciąża Pana Krzysztofa S. i Panią Jolantę G. kosztami postępowania w wysokości po 190,30 zł. Powyższą kwotę Obwinieni wpłacą na konto Ministerstwa Zdrowia.

Od niniejszego orzeczenia stronom przysługuje prawo do wniesienia odwołania na podstawie art. 138 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – za pośrednictwem Resortowej Komisji Orzekającej – do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszego orzeczenia. W przypadku niewniesienia odwołania po upływie tego terminu orzeczenie staje się prawomocne.

W myśl art. 138 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wnoszący środek zaskarżenia może skarżyć jedynie rozstrzygnięcia naruszające jego prawa lub szkodzące jego interesom, ograniczenie to nie dotyczy rzecznika dyscypliny – finansów publicznych, w treści środka zaskarżenia należy podać czego domaga się skarżący.

Jeżeli środek zaskarżenia pochodzi od rzecznika dyscypliny finansów publicznych lub obrońcy będącego adwokatem, powinien zawierać zarzuty stawiane rozstrzygnięciu.

Z treści środka zaskarżenia powinno wynikać, czy jest on wnoszony na korzyść czy na niekorzyść Obwinionego.

UZASADNIENIE

W dniach 3 listopada, 15 grudnia 2005 r. oraz 12 stycznia 2006 r. odbyły się rozprawy przed Resortową Komisją Orzekającą, na których rozpatrywana była sprawa Pana Krzysztofa S. – byłego Dyrektora Akademickiego Szpitala Klinicznego w W. oraz Pani Jolanty G. – byłego Głównego Księgowego Akademickiego Szpitala Klinicznego w W.

Pan Krzysztof S. obwiniony został o:

- 1) zaniechanie, w latach 2003–2004 (I półrocze), regulowania wymaganych wierzitelności, tj. składek wobec ZUS i państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i z tytułu zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych wobec urzędów skarbowych tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 14 pkt 1, 2 i 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) dopuszczenie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez wykazanie przez głównego księgowego w sprawozdaniach budżetowych Rb–Z kwartalnych za okres od początku do końca 2003 r. i za okres od początku roku 2004 do końca II kwartału 2004 r., danych niezgodnych z ewidencją księgową, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Równocześnie Pani Jolanta G. obwiniona została o:

- 1) zaniechanie, w latach 2003–2004 (I półrocze), regulowania wymaganych wierzycelności, tj. składek wobec ZUS i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i z tytułu zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych wobec urzędów skarbowych, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 14 pkt 1, 2 i 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) wykazanie w sprawozdaniach budżetowych Rb–Z kwartalnych za okres od początku do końca 2003 r. i za okres od początku roku 2004 do końca II kwartału 2004 r., danych niezgodnych z ewidencją księgową, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wniosek o ukaranie został złożony przez Najwyższą Izbę Kontroli pismem z dnia 7 lipca 2005 r. znak P/04/030 LWR–41043–2/2004. Powyższy wniosek poparł Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Zdrowia, przy czym na rozprawie w dniu 15 grudnia 2005 r. odstąpił od zarzutu nieodprowadzenia zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych z uwagi na treść art. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

We wniosku o ukaranie Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wyżej wymienione zarzuty, a jako dowody na poparcie wniosku przedstawiła kopie sprawozdań budżetowych oraz wycinki z protokołu. Na rozprawie w dniu 3 listopada 2005 r. Resortowa Komisja Orzekająca rozpatrzyła, pomimo nieobecności Obwinionych (w aktach sprawy znajdują się dowody prawidłowego doręczenia zawiadomień o rozprawie), przedstawiony materiał dowodowy. Wobec istotnych braków w tym materiale oraz jego chaotycznego skompletowania Zastępca Rzecznika postanowieniem z dnia 3 listopada 2005 r. został zobowiązany do uzupełnienia materiału dowodowego poprzez:

- 1) precyzyjne określenie zarzucanych czynów, z wykazaniem w podziale na poszczególne tytuły i miesiące wysokości składek nie odprowadzonych na rachunki bankowe właściwych podmiotów, a w przypadku odprowadzenia składek po terminie podania dat ich przekazania na właściwe rachunki bankowe;
- 2) przedstawienie dowodów potwierdzających dokonanie poszczególnych wydatków w zakresie dotyczącym odprowadzenia składek objętych wnioskiem o ukaranie;
- 3) przedłożenie kopii dokumentacji księgowej, która była podstawą sporządzenia sprawozdań, a objętych wnioskiem o ukaranie, wraz z odpowiadającymi im kopiami sprawozdań;
- 4) uzyskanie wyjaśnień od Obwinionych, w szczególności w zakresie sposobu sporządzania sprawozdań objętych wnioskiem;
- 5) przedłożenie zakresu czynności służbowych Obwinionej Jolanty G.;
- 6) przedłożenie kopii opinii o sposobie wywiązywania się przez Obwinioną z obowiązków służbowych sporządzonych przed datą 22 listopada 2004 r., o ile takie opinie były sporządzone.

W dniu 15 grudnia 2005 r. odbyła się kolejna rozprawa przed Resortową Komisją Orzekającą. Na rozprawie obecny był Obwiniony, Pan Krzysztof S. Obwiniona, Pani Jolanta G., nie stawiała się na rozprawie pomimo prawidłowego doręczenia zawiadomienia o rozprawie, czego dowód znajduje się w aktach sprawy. Na rozprawie Resortowa Komisja Orzekająca dopuściła dowody zebrane przez Zastępcę Rzecznika oraz

przyjęła obszerne wyjaśnienia złożone przez Obwinionego. W swoich wyjaśnieniach Pan Krzysztof S. podniósł, iż funkcję dyrektora Akademickiego Szpitala Klinicznego objął 2.01.2003 r., przejmując zobowiązania dotychczasowych Szpitali, tj. SP SK Nr 3, SP SK Nr 5 i Dziecięcego Szpitala Klinicznego. Wszystkie ww. jednostki posiadały wysokie kwoty zobowiązań wymagalnych, utraciły płynność finansową i nie pokrywały wydatków z uzyskiwanych przychodów.

W każdej z tych jednostek funkcjonowały do końca roku zajęcia komornicze, a działalność Dziecięcego Szpitala Klinicznego została sparaliżowana w wyniku zajęć komorniczych sięgających ok. 2 mln zł. Obwiniony podkreślił, że na początku 2003 r. zobowiązania tych trzech Szpitali wynosiły 70 mln zł.

Obwiniony zwrócił uwagę, iż już na początku swojej działalności utracił jakąkolwiek szansę planowanego rozładowywania, przejętych w następstwie prawnym zobowiązań i zmuszony był do organizowania pracy w trybie doraźnych działań ukierunkowanych przede wszystkim na niedopuszczeniu do wstrzymania pracy 18 Klinik, dwóch Stacji Dializ oraz Oddziału Intensywnej Terapii Dziecięcej. Obwiniony dodał, że aby uciec od komorników pięciokrotnie przenoszono konto z banku do banku. Przeprowadzona konsolidacja trzech Szpitali wiązała się z wieloma przedsięwzięciami związanymi z organizowaniem dyrekcji Szpitala w nowych, bardzo trudnych warunkach lokalowych, urządzaniem stanowisk pracy w różnych, rozproszonych obiektach przy zapewnieniu bieżącej działalności nowego Szpitala. Obwiniony zwrócił uwagę, że wynik finansowy 2003 roku był taki sam, jak wynik tych trzech Szpitali; nie dopuszczono do nie kontrolowania wydatków. Fundusz płac zmalał o 5 mln zł. Obwiniony podkreślił, że dodatkowo pojawił się problem z zarejestrowaniem Szpitala. Dodał, że zespoły księgowe dotychczasowych Szpitali pracowały w oparciu o różne programy informatyczne, co utrudniało osiągnięcie bieżącego księgowania i normalnej pracy księgowości. Ponadto zespoły pracowników księgowości przygotowywały bilanse byłych trzech jednostek i przeprowadzały się do nowo przygotowywanych pomieszczeń. Obwiniony zwrócił uwagę na trudne warunki, w jakich przyszło funkcjonować w pierwszych miesiącach działalności ASK, a w szczególności wydłużające się terminy osiągnięcia zamierzonego poziomu organizacyjnego. Sytuację utrudniał fakt braku uzgodnień ze związkami zawodowymi regulaminu wynagradzania i regulaminu pracy. Zdaniem Obwinionego, w okresie trudnego 2003 roku, zostały zabezpieczone wszystkie potrzeby zdrowotne. Sytuacja Szpitala poprawiła się dopiero w I kwartale 2004 r., gdzie postanowienie Sądu doprowadziło do zbiegu egzekucji, w wyniku czego realizację zajęć komorniczych przejął jeden egzekutor, a miesięczna kwota potrąceń komorniczych ustalona została do wysokości 25% należności za wykonywanie świadczeń zdrowotnych ze świadczeń NFZ.

W odpowiedzi Zastępca Rzecznika wniósł o włączenie do akt sprawy materiału dowodowego złożonego przy piśmie z dnia 12.12.2005 r. oraz dokonał modyfikacji wniosku o ukaranie złożonego przez NIK.

Odnośnie czynu polegającego na wypłaceniu wynagrodzeń w jednostce bez jednoczesnego pobrania i odprowadzenia należnych składek wobec ZUS i PFRON w okresie od lutego do grudnia 2003 r. oraz od stycznia do czerwca 2004 r., Zastępca Rzecznika wyjaśniła, iż łączna kwota nieodprowadzonych składek wynosi na ubezpieczenie społeczne 818 984 313,76 zł, na ubezpieczenie zdrowotne – 3 853 639,95 zł, na fundusz pracy – 1 392 756,72 zł. Jednocześnie Zastępca Rzecznika wniósł o od-

stąpienie od ukarania Obwinionego od zarzutu nie odprowadzenia zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych z uwagi na treść art. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie zarzutu polegającego na wykazaniu w sprawozdaniach budżetowych Rb–Z kwartalnych za okres od początku do końca 2003 r. i za okres od początku roku 2004 r. do końca II kwartału 2004 r. Zastępca Rzecznika zmodyfikował wniosek o ukaranie. Kwota wykazana w sprawozdaniu Rb–Z za IV kwartał 2003 r. wyniosła 67.959,909 zł, podczas gdy z ewidencji księgowej wynikała kwota 67.849,465 zł. Natomiast w sprawozdaniu Rb–Z za II kwartał 2004 r. wykazano kwotę 81.230,732 zł, a z ewidencji księgowej wynikała kwota 81.225.259 zł.

Zastępca Rzecznika wniósł o ukaranie Obwinionych Krzysztofa S. i Jolanty G. karą upomnienia za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W świetle powyższego stanowiska, przedstawionego przez Zastępcę Rzecznika, zdaniem Składu Orzekającego wątpliwości budziła kwota wykazana w sprawozdaniu Rb–Z i w ewidencji księgowej. Jak wynika z wniosku NIK kwota wykazana w sprawozdaniu Rb–Z była mniejsza od wykazanej w ewidencji księgowej, natomiast zdaniem Zastępcy Rzecznika kwota wykazana w sprawozdaniu Rb–Z była wyższa od wykazanej w ewidencji księgowej. Wobec faktu, iż niemożliwe było ustalenie dlaczego ta rozbieżność powstała, na wniosek Zastępcy Rzecznika rozprawa została odroczone w celu precyzyjnego określenia różnicy między danymi wykazanymi w sprawozdawczości, a danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Postępowanie dowodowe zostało podjęte ponownie na rozprawie w dniu 12 stycznia 2006 r. Obwiniony złożył wówczas dodatkowe wyjaśnienia informując, że Szpital otrzymał pomoc dopiero w 2005 r. dzięki ustawie o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej i spłacił ZUS za 2003 r. w wysokości 7 mln zł. Zwrócił się do Komisji o uwzględnienie okoliczności, iż po odejściu Obwinionego ze Szpitala nie udało uregulować się zobowiązań publiczno–prawnych, które na koniec 2005 r. wynosiły ponad 33 mln zł. Przedłożył do akt sprawy kserokopię pisma Zakładu Ubezpieczeń Zdrowotnych z dnia 22.12.2005 r. o stanie zadłużenia za okres od 02.2003 r. do 10.2005 r.

Odnosnie drugiego zarzutu dotyczącego wykazania w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej Obwiniony podkreślił, że w trzech łączących się szpitalach tworzących Akademicki Szpital Kliniczny działały trzy różne systemy finansowo–księgowe i w początkowym okresie trudno było dostrzec różnice pomiędzy sprawozdaniem a ewidencją księgową.

Po rozpatrzeniu materiału dowodowego zgromadzonego Resortowa Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:

Odnosnie zarzutu wobec obojga Obwinionych polegającego na zaniechaniu, w latach 2003–2004 (1 półrocze), regulowania wymaganych wierzytelności, tj. składek wobec ZUS i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, tj. naruszenie dyscypliny finansów publicznych podpadające pod art. 14 pkt 1, 2 i 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych bezspornym jest fakt, iż do naruszenia doszło. Wskazują na to zarówno przedstawione przez Zastępcę Rzecznika w materiale dowodowym zestawienia zobowiązań nadesłane przez jednostkę, w której zatrudnieni byli Obwinieni, jak i wyjaśnienia jednego z Obwinionych Pana Krzysztofa S. Komisja uznała również za udowodnione, iż to Obwinieni

mieli prawo łącznego składania dyspozycji finansowych. Wynikało to ze stanowisk na jakich byli zatrudnieni, zakresu obowiązków, w przypadku Obwinionej oraz z wyjaśnień złożonych przez Obwinionego. Jednakże Komisja wzięła również pod uwagę niezwykle trudną sytuację jednostki w chwili jej powstania oraz fakt, iż na przestrzeni czasu, kiedy Obwinieni byli zatrudnieni w jednostce nie doszło do dalszego znacznego pogorszenia sytuacji finansowej jednostki. Tym samym Komisja uznała, iż Obwinieni działali w szczególnych warunkach i na podstawie art. 36 ust. 1 ww. ustawy Komisja odstąpiła od wymierzenia kary.

Odnośnie zarzutu zaniechania regulowania zobowiązań z tytułu zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych wobec urzędów skarbowych, postawionego obojgu Obwinionym, Komisja stwierdziła, iż w zarzucanym czynie brak jest znamion wykroczenia, gdyż zgodnie z art. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przepisów ustawy nie stosuje się m.in. do należności podatkowych. W związku z tym faktem, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. art. 78 ust. 3 cytowanej ustawy Komisja uniewinniła Obwinionych od stawianych zarzutów.

Jednocześnie w zakresie zarzutu polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu Rb-Z za 2003 r., którego wymóg składania nałożony został na samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 148 poz. 1653), danych niezgodnych z ewidencją księgową, Komisja przyjęła, iż uwagi na trudną sytuację jednostki, w której Obwinieni byli zatrudnieni oraz wskazane przez Obwinionego okoliczności związane z powstawaniem jednostki szkodliwość zarzucanego czynu dla ładu finansów publicznych jest znikoma. W szczególności ich działania nie miały na celu świadomego wprowadzania w błąd, a wynikały z różnicy systemów księgowych w jednostkach, które podlegały łączeniu, których następcą prawnym stała się jednostka zatrudniająca Obwinionych. W związku z powyższym Komisja, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. art. 78 ust. 3 cytowanej ustawy uniewinniła Obwinionych od stawianych zarzutów.

Tak samo w przypadku zarzutu dotyczącego I półrocza 2004 r. postawionego Obwinionej Komisja uznała, iż szkodliwość zarzucanego czynu dla ładu finansów publicznych jest znikoma. Natomiast odnośnie tego samego zarzutu postawionego Obwinionemu w toku rozprawy Komisja stwierdziła, iż przedmiotowe sprawozdanie Rb-Z za pierwsze półrocze 2004 r. nie zostało podpisane przez Obwinionego. Wynika to z faktu, iż Obwiniony zatrudniony był w jednostce na stanowisku dyrektora do dnia 6 maja 2004 r. W związku z powyższym, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. art. 78 ust. 3 ww. ustawy, Komisja uniewinniła Obwinionego od stawianego zarzutu.

2.

ORZECZENIE **Regionalnej Komisji Orzekającej** **w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych** **przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O.** **z dnia 11 stycznia 2006 r.** **(RIO.XII.3157–23/2005)**

Skład orzekający w osobach:

Przewodniczący:

Halina Stanny

Członkowie:

Zenona Nowak

Bożena Dąbrowska

Protokolant:

Beata Wanat

przy udziale: Krzysztofa Subocza Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O.

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 stycznia 2006 r. sprawy wynikającej z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 24 czerwca 2005 r., o ukaranie:

I. **Wojciecha Piotra G.** obwinionego o to, że jako Dyrektor Szpitala Powiatowego w M., z naruszeniem określonej w art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), zwanej dalej „wówczas obowiązującą ustawą o finansach publicznych”, zasady dokonywania zakupów na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, zdecydował o dokonywaniu bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych zakupów:

1. leków do apteki ogólnodostępnej, których wartość w okresie 02.01. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 1.108.595,05 zł (równowartość 273.943,62 euro), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 114), zwanej dalej „ustawą o odp. za na r. dfp.”, za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia – 8.000 zł,
2. leków do apteki szpitalnej, których wartość w okresie 02.01. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 679.053,90 zł (równowartość 168.022,61 euro), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia – 8.000 zł,
3. nici chirurgicznych, których wartość w okresie 06.01. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 103.763,17 zł (równowartość 25.640,79 euro),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia – 8.000 zł,

Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu Wojciechowi Piotrowi G. łącznej kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia – 8.000 zł.

1. Zbigniewa J., Dyrektora Szpitala Powiatowego w M., obwinionego o to, że jako Dyrektor Szpitala Powiatowego w M., z naruszeniem określonej w art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zasady dokonywania zakupów na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, zadecydował o dokonywaniu bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych zakupów:

1. leków do apteki ogólnodostępnej, których wartość w okresie 02.06. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 614.923,38 zł (równowartość 151.952,99 euro),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary nagany,

2. leków do apteki szpitalnej, których wartość w okresie 02.06. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 449.193,84 zł (równowartość 11.021,71 euro),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary nagany,

3. nici chirurgicznych, których wartość w okresie 06.06. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 154.643,30 zł (równowartość 13.502,84 euro),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary nagany.

Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu Zbigniewowi J. łącznej kary nagany.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. – w oparciu o zebrany materiał dowodowy – na podstawie art. 4 pkt 2, art. 19 ust. 1, art. 22 ust. 2, art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 pkt 4 i art. 200 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

orzeka:

I. Pana Wojciecha Piotra G., byłego Dyrektora Szpitala Powiatowego w M., uznaje za odpowiedzialnego za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych

określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że w okresie od 02.01.2003 r. do 08.03.2003 r., jako dyrektor Szpitala Powiatowego w M., udzielał zamówień publicznych z naruszeniem zasady z art. 28 ust. 4 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104), tj. zasady dokonywania zakupów na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, bez stosowania tych przepisów, przy następujących zakupach:

1. leków do apteki ogólnodostępnej o wartości brutto 221.637,75 zł (równowartość 55.188,68 euro),
2. leków do apteki szpitalnej o wartości brutto 142.426,12 zł (równowartość 35.467,67 euro),
3. nici chirurgicznych, których wartość w omawianym okresie wyniosła brutto 26.264,25 zł (równowartość 6.491 euro),

II. Wymierza obwinionemu Wojciechowi Piotrowi G. za czyny określone w punkcie I karę upomnienia.

III. Pana Zbigniewa J., Dyrektora Szpitala Powiatowego w M., uznaje za odpowiedzialnego za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez to, że w okresie od 02.06.2003 r. do 31.12.2003 r., jako dyrektor Szpitala Powiatowego w M., udzielał zamówień publicznych z naruszeniem zasady z art. 28 ust. 4 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104), tj. zasady dokonywania zakupów na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, bez stosowania tych przepisów, przy następujących zakupach:

1. leków do apteki ogólnodostępnej o wartości brutto 614.923,38 zł (równowartość 151.952,99 euro),
2. leków do apteki szpitalnej o wartości brutto 449.193,84 zł (równowartość 111.021,71 euro),
3. nici chirurgicznych, których wartość w omawianym okresie wyniosła brutto 54.021,71 zł (równowartość 13.502,84 euro),
4. materiałów opatrunkowych o wartości brutto 48.644,80 zł (równowartość 10.887,37 euro),

IV. Wymierza obwinionemu Zbigniewowi J. za czyny wymienione w punkcie III karę nagany.

V. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża obwinionych Wojciecha Piotra G za czyny wymienione w pkt I, i Zbigniewa J. za czyny wymienione w pkt III niniejszego orzeczenia, obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości po 195,53 zł (słownie: sto dziewięćdziesiąt pięć złotych pięćdziesiąt trzy grosze) każdy.

VI. Na podstawie art. 78 ust. 3, w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnia Wojciecha Piotra G., byłego Dyrektora Szpitala Powiatowego w M., od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzielaniu w okresie od 09.03.2003 r. do 31.12.2003 r. zamówień publicznych, bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, przy dokonywaniu następujących zakupów:

1. leków do apteki ogólnodostępnej o wartości brutto 886.957,30 zł (równowartość 220.855,90 euro),
2. leków do apteki szpitalnej o wartości brutto 537.527,78 zł (równowartość 133.156,67 euro),
3. nici chirurgicznych, których wartość w omawianym okresie wyniosła brutto 77.948,92 (równowartość 19.297,54 euro)/

Pouczenie: niniejsze orzeczenie jest prawomocne i kończy postępowanie w sprawie.

UZASADNIENIE

W dniu 24 czerwca 2005 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w O. złożył wniosek o ukaranie sygn. DRFP–3024–24/2005, wobec obwinionych: Wojciecha Piotra G, byłego Dyrektora Szpitala Powiatowego w M oraz Zbigniewa J., Dyrektora Szpitala Powiatowego w M.

Podstawą wniosku Rzecznika było zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, dokonane przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w O., pismem z dnia 18 kwietnia 2005 r. (znak: KS–1–531–040665). Zawiadomienie było następstwem kontroli przeprowadzonej przez inspektorów kontroli skarbowej w Szpitalu Powiatowym w M. Okresem kontroli objęto działalność Szpitala w roku 2003. Kontrola była przeprowadzana w poszczególnych dniach w miesiącu październiku, listopadzie i grudniu 2004 r. (karta nr 2).

Rzecznik DFP, we wniosku o ukaranie obwinił Wojciecha Piotra G. o to, że jako Dyrektor Szpitala, z naruszeniem zasady z art. 28 ust. 4 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych określającej dokonywania zakupów na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, zadecydował o dokonywaniu bez sterowania przepisów o zamówieniach publicznych zakupów:

- 1) leków do apteki ogólnodostępnej, których wartość w okresie 02.01. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 1.108.595,05 zł (równowartość 273.943,62 euro), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114), za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia – 8.000 zł;
- 2) leków do apteki szpitalnej, których wartość w okresie 02.01.– 31.12.2003 r. wyniosła brutto 679.053,90 zł (równowartość 168.022,61 euro),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia – 8.000 zł;

3) nici chirurgicznych, których wartość w okresie 06.01. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 103.763,17 zł (równowartość 25.640,79 euro),

co stanowi nanoszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia – 8.000 zł.

Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu Wojciechowi Piotrowi G.– łącznej kary pieniężnej w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia – 8.000 zł.

Ponadto Rzecznik DFP w swoim wniosku o ukaranie obwiniał Zbigniewa J. o to, że jako Dyrektor Szpitala Powiatowego w M., z naruszeniem zasady z art. 28 ust. 4, wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, określające dokonywanie zakupów na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, zdecydował o dokonywaniu bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych zakupów:

1) leków do apteki ogólnodostępnej, których wartość w okresie 02.06. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 614.923,38 zł (równowartość 151.952,99 euro),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary nagany;

2) leków do apteki szpitalnej, których wartość w okresie 02.06. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 449.193,84 zł (równowartość 11.021,71 euro),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust i pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary nagany;

3) nici chirurgicznych, których wartość w okresie 12.06. – 31.12.2003 r. wyniosła brutto 154.643,30 zł (równowartość 13.502,84 euro),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary nagany;

4) materiałów opatrunkowych, których wartość w okresie 13.08. – 30.12.2003 r. wyniosła brutto 48.644,80 zł (równowartość 10.887,37 euro),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust 1 pkt 12 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym z

art. 17 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

za czyn ten Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu kary nagany.

Rzecznik DFP wniósł o wymierzenie obwinionemu Zbigniewowi J. łącznej kary nagany.

Obwinieni nie byli karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przewodniczący Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. postanowieniem z dnia 28 czerwca 2005 r. sygn. RIO XIL3157–23/2005, wszczął postępowanie wobec Wojciecha Piotra G. i Zbigniewa J., uwzględniając wniosek Rzecznika.

Z dniem 01 lipca 2005 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dotychczasowa Komisja Orzekająca działająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. przestała działać. Została powołana Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O.

Zarządzeniem z dnia 04 listopada 2005 r. Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej przesłał Wojciechowi Piotrowi G. i Zbigniewowi J. odpis wniosku o ukaranie, zaś zarządzeniem z dnia 30 listopada 2005 r. wyznaczył Skład Orzekający i termin do rozpoznania sprawy na dzień 22 listopada 2005 r.

Na rozprawę w dniu 22 listopada 2005 r. stawił się obwiniony Wojciech Piotr G. oraz Rzecznik DFP. Obwiniony Zbigniew J. nie stawił się na rozprawie, pomimo prawidłowo dostarczonego zawiadomienia. W tym samym dniu wpłynął do Regionalnej Komisji Orzekającej wniosek obwinionego Zbigniewa J. z prośbą o wyłączenie do odrębnego rozpoznania wniosku o ukaranie wobec jego osoby i odroczenie rozprawy wyznaczonej na dzień 22 listopada 2005 r.

Przewodnicząca Składu Orzekającego na rozprawie w dniu 22 listopada 2005 r. odczytała wniosek obwinionego Zbigniewa J. i Zarządzeniem Nr 1 z dnia 22 listopada 2005 r. odroczyła rozprawę.

Obwiniony Wojciech Piotr G. przedłożył w dniu 22 listopada 2005 r. dodatkowe wyjaśnienia, z prośbą o włączenie ich do akt sprawy, jako materiał dowodowy. Zarządzeniem Nr 2 z dnia 22 listopada 2005 r. Przewodnicząca włączyła do akt sprawy przedłożone materiały.

Zarządzeniem Nr 3 z dnia 23 listopada 2005 r. Przewodnicząca SO wyznaczyła termin posiedzenia niejawnego na dzień 30 listopada 2005 r. celem rozpatrzenia wniosku obwinionego Zbigniewa J. o odrębne rozpoznanie sprawy wobec jego osoby.

Na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 listopada 2005 r. Skład Orzekający Regionalnej Komisji Orzekającej postanowił, Zarządzeniem Nr 4, oddalić przedmiotowy wniosek Zbigniewa J. Komisja stoi na stanowisku, że sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Wojciecha Piotra G. i Zbigniewa J. pozostają ze sobą w ścisłym związku i należy rozpatrywać je łącznie.

Regionalna Komisja Orzekająca rozpoznając wniosek o ukaranie oraz przeprowadzając postępowanie dowodowe na rozprawie w dniu 11 stycznia 2006 r., po analizie wyjaśnień, na podstawie zgromadzonych dokumentów, stanowiących materiał dowodowy ujawniony na rozprawie, ustaliła i rozważyła, co następuje.

Bezspornym jest fakt, że w Szpitalu Powiatowym w M. w okresie od 02.01.2003 r. do 31.12.2003 r. były dokonywane zakupy leków do apteki ogólnodostępnej i apteki

szpitalnej oraz nici chirurgicznych i środków opatrunkowych bez stosowania przepisów wówczas obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, a w obecnym stanie prawnym ustawy Prawo zamówień publicznych. W tym czasie funkcję Dyrektora Szpitala pełnili: Wojciech Piotr G. i Zbigniew J.

Obaj obwinieni nie zaprzeczyli tym faktom, a zebrany w sprawie materiał dowodowy, ujawniony podczas rozprawy, to potwierdził (faktury i zestawienia zakupionych leków, nici chirurgicznych i środków opatrunkowych). Ustalając stan faktyczny dotyczący powyższych zamówień publicznych, Regionalna Komisja Orzekająca oparła się o materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy. Wiarygodność tych dokumentów nie została skutecznie podważona przez żadną ze stron. Tym samym Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że niewątpliwie w Szpitalu Powiatowym w M. przy zakupie leków do apteki szpitalnej i ogólnodostępnej oraz przy zakupie nici chirurgicznych i środków opatrunkowych, doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym, naruszeniem takim jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, a odpowiedzialność za to naruszenie ponoszą obaj obwinieni.

Obwiniony Wojciech Piotr G. na rozprawie w dniu 11 stycznia 2006 r., nie zgodził się z okresem naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jaki mu przypisał w swoim wniosku o ukaranie Rzecznik DFP, a mianowicie cały rok 2003, ponieważ funkcję dyrektora pełnił tylko do 09 marca 2003 r. i trudno jest mu odpowiadać za okres, w którym już tej funkcji nie pełnił. Również nie zgodził się co do wartości dokonanych zakupów. Nie zgodził się z argumentacją Rzecznika DFP, iż powinien zorganizować przetarg na cały rok, ponieważ już pod koniec roku 2002 wiedział, że umowa menedżerska z nim zostanie rozwiązana, jest to tylko kwestią czasu. Przygotowywał wspólnie ze swoim personelem dokumentację w postaci pakietów leków, ale nie zdążył jej wdrożyć.

Składając swoje wyjaśnienia na rozprawie obwiniony podkreślił, że po odejściu ze szpitala trzy lata temu nie miał żadnego kontaktu z dyrekcją szpitala i nie miał możliwości wglądu w dokumenty z tamtego okresu. Swoje wyjaśnienia opiera na tym co pamięta.

Sytuacja faktyczna, zaistniała w 2002 r., kiedy powinien być ogłoszony przetarg na zakup leków do apteki szpitalnej, była bardzo skomplikowana. Na forum Związku Powiatów Polskich, w których obwiniony był ekspertem, toczyły się dyskusje ogólnopolskie na temat, w jaki sposób organizować takie przetargi na leki. Wypracowano stanowisko, że szpitale przy zakupie leków na potrzeby szpitala muszą stosować ustawę o zamówieniach publicznych. Leki te były zakupywane do apteki szpitalnej. W receptariuszach szpitalnych występowało ok. 1 tysiąca pozycji poszczególnych rodzajów leków. Zorganizowanie takiego przetargu było więc ogromnym przedsięwzięciem. Należało bowiem tak ułożyć listę leków, aby odpowiadały one rzeczywistemu zapotrzebowaniu danego oddziału w szpitalu i żeby ordynator tego oddziału nie zgłaszał leków spoza ustalonego receptariusza i spoza przetargu. Każdy lek należy opisać podając jego skład chemiczny. Apteka szpitalna, ordynatorzy, lekarze, pielęgniarki oddziałowe i wydział zamówień publicznych – wszyscy byli zaangażowani w ustalenie racjonalnych pakietów tych leków. Było to bardzo trudne. Pomimo tego takie

dokumenty były przygotowywane i gdyby kontrakt menedżerski został z obwinionym przedłużony, to taki przetarg byłby zapewne ogłoszony najpóźniej w miesiącu marcu lub kwietniu, bo już dużo pracy zostało wykonane.

Przed wszystkim obwiniony podkreślił, że zorganizował w szpitalu wydział zamówień publicznych od podstaw, który przeprowadził dużo innych skomplikowanych przetargów np. na sprzęt chirurgiczny (laparoskop), na płyny infuzyjne, remonty oddziałów. Już na jesieni 2002 r. wydział miał przygotowane wstępne pakiety leków. Czekano tylko na podpisanie kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia, aby móc określić jakimi funduszami będzie szpital dysponował. Podpisywanie kontraktów w całym kraju przebiegało z bardzo dużymi komplikacjami. Do końca szpital nie był pewien na jakie wielkości zostaną podpisane te kontrakty. Dlatego też między innymi tych przetargów na zakupy leków nie można było wcześniej przeprowadzić. Obwiniony zdecydował, że do momentu ich rozstrzygnięcia zakupy leków będą odbywały się w trybie ustnych zapytań ofertowych. Przetarg na zakup nici chirurgicznych był przygotowywany po ukończeniu tworzenia pakietów na leki do apteki szpitalnej. Opóźnienie tamtej procedury automatycznie opóźniło prace nad dokumentacją przetargową na zakup nici. Tutaj również stosowano procedurę ustnych zapytań ofertowych.

Przetarg na zakup leków do apteki ogólnodostępnej, zdaniem obwinionego, jest raczej niemożliwy do przeprowadzenia. Obwiniony uważa, że działa ona w zupełnie innych warunkach rynkowych i trudno jest w ogóle przeprowadzić taki przetarg, bowiem nie sposób jest przewidzieć po jakie leki zgłosi się dany klient. Przepisy w tym względzie powinny zostać zmienione. Z jego rozeznania wynika, że już kilka szpitali zrezygnowało z prowadzenia tego typu apteki, ze względu na m.in. bardzo skomplikowane procedury przygotowania przetargów na zakupy leków.

Ponadto obwiniony podkreślił, że po wyborach samorządowych pod koniec 2002 roku, atmosfera wokół jego osoby bardzo się pogorszyła. Zmiana opcji rządzącej w organie założycielskim, czyli Powiecie, spowodowała, że jego osoba, jako dyrektora szpitala, stała się nie do przyjęcia, co w konsekwencji doprowadziło do tego, że nie przedłużono z nim kontraktu. Nie miał więc możliwości doprowadzenia do końca tego co zamierzał i z takim trudem przygotowywał.

Obwiniony dodatkowo przedstawił dokumenty świadczące o jego działalności i wywiązywaniu się ze swoich obowiązków w okresie poprzedzającym okres naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zarządzeniem Nr 2 z dnia 22 listopada 2005r, przedstawione dokumenty zostały włączone do akt sprawy, jako materiał dowodowy.

Regionalna Komisja Orzekająca przeprowadzając postępowanie dowodowe na rozprawie w dniu 11 stycznia 2006 r., w pierwszej kolejności ustaliła okresy zatrudnienia obwinionych, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, i stwierdziła, że obwiniony Wojciech Piotr G. pełnił funkcję Dyrektora Szpitala Powiatowego w M. od 09 marca 1999 r. do 08 marca 2003 r. włącznie (karta nr 1, 272, 1108, umowa o pracę z dnia 10 marca 2003 r. bez numeru) . W roku objętym kontrolą (2003 r.) funkcję tę pełnił od 01 stycznia do 08 marca.

W świetle powyższych ustaleń Komisja przyjęła, że Obwiniony Wojciech Piotr G., jako Dyrektor Szpitala Powiatowego w M., zdecydował o dokonywaniu następujących zakupów, bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych w okresie od 02 stycznia 2003 r. do 08 marca 2003 r. o następującej wartości:

- 1) leków do apteki ogólnodostępnej – brutto 221.637,75 zł (równowartość 55.188,68 euro),
- 2) leków do apteki szpitalnej – brutto 142.426,12 zł (równowartość 35.464,67 euro),
- 3) nici chirurgicznych – brutto 26.264,25 zł (równowartość 6.491 euro).

Tym samym Regionalna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska Rzecznika DFP, co do okresu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez obwinionego Wojciecha Piotra G. oraz co do wartości dokonanych zakupów leków do apteki ogólnodostępnej i apteki szpitalnej oraz nici chirurgicznych. Zdaniem Komisji obwiniony nie decydował już o dokonywaniu zakupu leków po odejściu ze Szpitala, po 08 marca 2003 r. i tym samym nie miał możliwości podejmowania takich decyzji. Komisja nie podziela też poglądu Rzecznika DFP, iż obwiniony powinien rozpiścić przetarg na zakup leków na cały rok. Obwiniony na początku roku liczył się z możliwością odejścia ze stanowiska wskutek nie przedłużenia mu kontraktu. Powinien natomiast dołożyć najwyższej staranności, aby zakupy leków były dokonywane zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych. Skoro, jak twierdził, już przygotowane pakiety leków mógł więc przeprowadzić postępowanie na krótszy okres, chociażby do czasu pracy na stanowisku dyrektora.

Obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych jest powszechny, co potwierdza art. 28 ust. 4 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Obwiniony pełniąc funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych miał obowiązek znać i stosować obowiązujące przepisy o zamówieniach publicznych. Obwiniony nie zaprzeczał, iż po dyskusji ogólnokrajowej na forum pracodawców, wiedział, że musi stosować w/w przepisy przy zakupie leków i nici chirurgicznych, a więc godził się na fakt, że narusza przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, a tym samym narusza dyscyplinę finansów publicznych. Dlatego Regionalna Komisja Orzekająca przypisała obwinionemu działanie z winy umyślnej. Komisja przyjęła, że obwiniony miał świadomość popełnienia czynu zabronionego i na to się godził. Jako dyrektor szpitala był zobowiązany do przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie udzielania zamówień publicznych. Ponadto powinien mieć świadomość, że każde dokonywanie usług czy dostaw (w tym przypadku zakup leków do apteki szpitalnej i ogólnodostępnej oraz zakup nici chirurgicznych) powinno poprzedzać przeprowadzenie postępowania, które pozwoli zgodnie z przepisami prawa wyłonić wykonawcę tego zamówienia.

Zdaniem Komisji nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia obwinionego w zakresie trudności, jakie miał ze zorganizowaniem odpowiedniej komórki w swojej jednostce, która przeprowadziłaby takie przetargi na zakup leków czy nici chirurgicznych, bowiem z wyjaśnień obwinionego wynika, że taka komórka – wydział istniała już co najmniej poprzedni cały rok. Świadczą o tym inne przeprowadzone przetargi, o których obwiniony informował w swoich wyjaśnieniach. Zdaniem Komisji obwiniony nie dopełnił swoich obowiązków, jako dyrektor szpitala, aby podległe mu służby postępowały zgodnie z obowiązującymi przepisami i przy zakupie leków i innych towarów stosowały również przepisy o zamówieniach publicznych. Jeżeli występowały jakieś trudności, to należałoby co najmniej podjąć próby wyjaśnienia takiego stanu rzeczy, zwracając się chociażby z zapytaniem do Urzędu Zamówień Publicznych, któ-

ry władny jest dokonać interpretacji przepisów dotyczących zamówień publicznych. Komisja uznała działania obwinionego za niewystarczające w tym zakresie.

Komisja nie uwzględniła również wyjaśnień obwinionego, że do czasu rozstrzygnięcia całego postępowania o zamówienie publiczne na zakup leków stosowano tryb tzw. ustnych zapytań ofertowych. Zgromadzony materiał dowodowy nie potwierdza tych wyjaśnień, również kontrolującym nie okazano żadnych dokumentów, które potwierdzałyby, że takie postępowania się toczyły. Przepisy ustawy o zamówieniach publicznych nie przewidują takich trybów postępowania. Zamówienia publicznego na zakup usług, dostaw lub roboty budowlane, jednostki sektora finansów publicznych udzielają wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych, a więc i w trybach określonych przez tą ustawę.

Komisja natomiast podziela stanowisko obwinionego dotyczące funkcjonowania apteki ogólnodostępnej i dokonywania do niej zakupów leków w oparciu o przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Zorganizowanie przetargu w tego typu jednostce, która prowadzi działalność gospodarczą w warunkach wolnego rynku jest bardzo trudne. Asortyment leków powinien być bardzo szeroki, aby móc zaspokoić w każdej chwili potrzeby kupujących dane leki i jednocześnie być konkurencyjnym na rynku. Nie mniej jednak ponieważ apteka ta funkcjonowała w strukturach szpitala, czyli jednostce sektora finansów publicznych zobowiązanej do stosowania obowiązujących przepisów o zamówieniach publicznych przy dokonywaniu dostaw, usług lub robót budowlanych, dokonując zakupu leków, również była zobowiązana stosować ww. przepisy.

Regionalna Komisja Orzekająca, pomimo przypisania obwinionemu odpowiedzialności za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postanowiła wymierzyć obwinionemu karę upomnienia. Mając na względzie dyrektywę art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które pozwalają w szczególnie uzasadnionych przypadkach, biorąc pod uwagę m.in. właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a także uwzględniając wyróżnianie się obwinionego przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem swoich obowiązków, Regionalna Komisja Orzekająca, uwzględniając całość materiału dowodowego oraz obszerne wyjaśnienia obwinionego, postanowiła wymierzyć obwinionemu karę upomnienia. Przy takim wymiarze kary Komisja uwzględniła materiał dowodowy dostarczony przez obwinionego w postaci opinii o jego pracy wystawionej przez Starostę M. z dnia 09 października 2002 r. oraz pismo z dnia 18 listopada 2002 r. skierowane do Starosty Powiatu M. podpisane przez pracowników Szpitala. W obu tych dokumentach stwierdza się, że obwiniony z chwilą objęcia funkcji dyrektora szpitala podjął energiczne działania, aby placówka przez niego zarządzana świadczyła jak najlepsze usługi w zakresie świadczeń zdrowotnych. Utworzenie nowych oddziałów szpitalnych, takich jak m.in. Oddział Intensywnej Opieki Medycznej, Pododdział Urologii Oddziału Chirurgii Ogólnej, przekształcenie Oddziału Otolaryngologicznego w łóżka laryngologiczne w strukturach Oddziału Chirurgii Ogólnej, a także przystąpienie do tworzenia Szpitalnego Oddziału Ratunkowego znacznie poprawiły dostępność usług medycznych na najwyższym poziomie. Ponadto obwiniony równolegle przeprowadził reorganizację pracy struktur administracyjnych szpitala, co doprowadziło do poprawy efektywności i redukcji kosztów funkcjonowania jednostki. Pozyskane dodatkowo środki finansowe

w ramach Zintegrowanego Ratownictwa Medycznego pozwoliły na przeprowadzenie kosztownych remontów m.in. Oddziału Chirurgii i Wewnętrznej, wyposażenie ich w wysoko specjalistyczny sprzęt medyczny. W swojej działalności obwiniony nie ograniczał się jedynie do Szpitala Powiatowego w M. Był ekspertem Związku Powiatów Polskich i Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych w okresie reformowanego systemu ochrony zdrowia, za co dostał pisemne podziękowania. W opinii z dnia 24 maja 2005 r. (karta nr 1108) Starosta Powiatu M. stwierdza, że obwiniony dobrze wywiązywał się ze swoich obowiązków, poprawnie wywiązywał się z umów podpisanych z Zarządem Powiatu o zarządzanie powierzona mu jednostka, wykazywał dbałość o finanse prowadzonej jednostki, pozyskując pieniądze z dodatkowych źródeł.

Dlatego też Komisja przy wymiarze kary uwzględniła przedstawione dokumenty, potwierdzające wyróżnianie się obwinionego przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także wzięta pod uwagę fakt dotychczasowej niekaralności obwinionego. Zdaniem Komisji wymierzona kara upomnienia spełni swe cele zapobiegawcze i dyscyplinujące.

Regionalna Komisja Orzekająca, przeprowadzając postępowanie dowodowe w dniu 11 stycznia 2006 r. ustaliła, że obwiniony Zbigniew J. funkcję Dyrektora Szpitala pełni od 10 marca 2003 r. do chwili obecnej (karta nr 1, 1108). W okresie objętym kontrolą w/w funkcję obwiniony pełnił od dnia 10 marca do dnia 31 grudnia 2003 r. W tym zakresie Komisja przyjęła stanowisko Rzecznika DFP wyrażone w Postanowieniu o odmowie wniesienia wniosku o ukaranie z dnia 24 czerwca 2003 r. (karta nr 1236) i przypisała obwinionemu okres naruszenia dyscypliny finansów publicznych taki, jaki został wskazany we wniosku Rzecznika DFP z dnia 24 czerwca 2003 r. (od 02.06 do 31.12.2003 r.). Również wartość dokonywanych zakupów leków zarówno do apteki szpitalnej, jak i apteki ogólnodostępnej oraz nici chirurgicznych i materiałów opatrunkowych, Komisja przyjęła taką, jak we wniosku Rzecznika, z korekta wartości leków do apteki szpitalnej (karta nr 1078–1079), a mianowicie:

1. leków do apteki ogólnodostępnej o wartości brutto 614.923,38 zł (równowartość 151.952,99 euro),
2. leków do apteki szpitalnej o wartości brutto 449.193,84 zł (równowartość 111.021,71 euro),
3. nici chirurgicznych, których wartość w omawianym okresie wyniosła brutto 54.643,30 zł (równowartość 13.502,84 euro),
4. materiałów opatrunkowych o wartości brutto 48.644,80 zł (równowartość 10.887,37 euro).

Obwiniony Zbigniew J. nie zaprzeczał i nie kwestionował ustaleń kontrolujących, że w roku 2003 dokonywał zakupu leków do apteki szpitalnej i ogólnodostępnej oraz zakupu nici chirurgicznych i środków opatrunkowych bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

Składając obszernie wyjaśnienia, zarówno kontrolującym i Rzecznikowi (karta nr 255–261, 1088–1090), jak również na rozprawie, obwiniony wielokrotnie podkreślał, że z chwilą objęcia stanowiska dyrektora nie miał żadnych sygnałów, że są jakieś trudności ze stosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych. O nieprawidłowościach dowiedział się w miesiącach letnich. Jego poprzednik odchodząc ze szpitala zabrał ze sobą osobę, która zajmowała się zamówieniami publicznymi, była już odpowiednio przeszkolona i doświadczona, bowiem zajmowała się zamówieniami od dłuższego

czasu. W związku z tym musiał on zatrudnić nową osobę bez doświadczenia. Po kilku miesiącach okazało się, że osoba ta jest w ciąży, często przebywała na zwolnieniach lekarskich, a następnie udała się na urlop macierzyński. Kolejny nowy pracownik został przeniesiony na to stanowisko dopiero w grudniu 2003 r. Tym samym zamówienia publiczne praktycznie cały 2003 r. nie mogły być rzetelnie prowadzone. A szpital jest takim miejscem, które musi funkcjonować bez zakłóceń, albowiem podstawowym zadaniem szpitala jest ratowanie życia i zdrowia ludzkiego. Zakupy więc dokonywane przez szpital w tym okresie uwarunkowane były działaniami z pobudek humanitarnych, a także podyktowane względami ratowania życia i zdrowia ludzkiego oraz zapewnienia ciągłości udzielanych świadczeń medycznych.

Nie bez znaczenia jest również drastyczne pogorszenie się sytuacji finansowej szpitala w 2003 r. Rok 2003 był rokiem przełomu nowej reformy w opiece zdrowotnej. W I kwartale były jeszcze Kasy Chorych. Od 1 kwietnia 2003 r. zaczęły obowiązywać nowe zasady finansowania służby zdrowia. Zlikwidowano między innymi zaliczkę „a konto” wykonanych usług medycznych, zlikwidowano dodatkowe źródła pozyskiwania środków finansowych, tj. odrębne opłacanie usług świadczonych dla osób spoza województwa warmińsko-mazurskiego oraz zniesiono obowiązek przeznaczania przez lekarzy otwartej opieki zdrowotnej określonej kwoty na badania diagnostyczne. W związku ze spadkiem dochodów szpital nie realizował i nie gwarantował terminowej realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów. Robiły się zatory płatnicze. Spowodowało to zablokowanie dostaw leków i materiałów medycznych. Sytuacja ta spowodowała konieczność dokonywania zakupów w hurtowniach, które chciały współpracować ze szpitalem, bowiem część dostawców artykułów medycznych odmówiła dalszego ich dostarczania, bez wcześniejszego uregulowania zaległości (karty nr 1091–1105).

W przypadku zakupu nici chirurgicznych i środków opatrunkowych obwiniony wyjaśniał, że wprowadzając dokumenty na te przetargi były przygotowane wcześniej już w 2002 r., to straciły one aktualność, a poza tym z powodu ciągłych nieobecności pracownika odpowiedzialnego za te zamówienia, nie zostały one przeprowadzone. Obwiniony w celu zapewnienia ciągłości działania szpitala, zdecydował dokonywać zakupów tych materiałów, pomimo, że umowy już wygasły. Tylko dwóch dostawców zgodziło się je dostarczać, pomimo zatorów płatniczych.

Obwiniony także wyjaśniał, że zgadza się, iż również w aptecce ogólnodostępnej były dokonywane zakupy leków z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych. Mimo podjęcia próby przygotowania dokumentacji przetargowej, przy udziale kierownika apteki i informatyka, nie zdołano sporządzić specyfikacji przetargowej. Program komputerowy używany przez aptekę do rozliczania recept, narzucony przez Kasę Chorych, nie posiada funkcji zamówień publicznych. W aptecce znajduje się około 3000 pozycji. Leki nie są zamawiane pod receptariusz, jak w aptece szpitalnej, tylko pod recepty pacjentów. Asortyment leków zmienia się w ciągu trwania roku, a nawet w miesiącu. Są różne promocje i nowości. Apteka taka działa na prawach wolnego rynku. Sama musi na siebie zarobić, a wypracowany zysk przekazać na działalność statutową szpitala. W początkowym okresie apteka działała jako gospodarstwo pomocnicze przy szpitalu i przynosiła zysk. Czasy się zmieniły. Przy obecnych przepisach, zdaniem obwinionego, działanie takiej apteki jest już nieuzasadnione. Obwiniony dodał, że szpital wystąpił do osoby prowadzącej aptekę z propozycją, aby przejęła ją w ramach kontraktu.

Regionalna Komisja Orzekająca, przeprowadzając postępowanie dowodowe na rozprawie w dniu 11 stycznia 2006 r., stwierdziła, że obwiniony Zbigniew J. w okresie pełnienia funkcji Dyrektora Szpitala Powiatowego w M, jako dyrektor jednostki sektora finansów publicznych był zobowiązany, zgodnie z art. 28 ust. 4 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, do dokonywania zakupów na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 9 wówczas obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo zamówień publicznych, podmioty zobowiązane do stosowania ustawy określone są mianem „zamawiających”. O tym, kto się znajduje w tym gronie, przesądzą powyżej wskazane normy prawa. Bowiem w pierwszej kolejności do stosowania przepisów ustawy zobowiązane są jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 5 pkt 6 wówczas obowiązującej ustawy o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 4 ustawy o finansach publicznych sektor finansów publicznych tworzą m.in. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Tym samym są one zobowiązane podmiotowo do stosowania przepisów przywołanej powyżej ustawy prawo zamówień publicznych bezwarunkowo i w najszerszym zakresie przy dokonywaniu zakupu dostaw, usług lub robót budowlanych.

Wg stanu prawnego w roku 2003 samodzielne zakłady opieki zdrowotnej stosowały ustawę o zamówieniach publicznych przy dokonywaniu zakupów, dostaw, usług i robót budowlanych, w zakresie nieuregulowanym odrębnymi ustawami. Na mocy art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408, z późn. zm.), z przedmiotowego zakresu stosowania ustawy o zamówieniach publicznych wyłączone zostały jedynie zamówienia na świadczenia zdrowotne. Tak więc zasada powszechności stosowania ustawy tym bardziej obowiązuje samodzielne, zakłady opieki zdrowotnej.

Przeprowadzone postępowanie dowodowe potwierdziło fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez obwinionego. Ustalając stopień zawinienia Komisja przyjęła, że jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych miał obowiązek znać i stosować obowiązujące przepisy o zamówieniach publicznych. Ponieważ obwiniony nie zaprzeczał faktu niestosowania ustawy o zamówieniach publicznych przy zakupie zarówno leków, jak i materiałów opatrunkowych i nici chirurgicznych, Komisja uznała, że decydując o dokonywaniu tych zakupów przewidywał możliwość popełnienia czynu zabronionego i na to się godził, co w świetle art. 22 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przesądza o umyślnym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Tak więc Komisja przypisała obwinionemu Zbigniewowi J. działanie z winy umyślnej. Jako dyrektor Szpitala Powiatowego w M. był zobowiązany do przestrzegania obowiązujących w tym zakresie przepisów o zamówieniach publicznych.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, działania obwinionego podejmowane w 2003 r., aby zakupy leków i innych materiałów medycznych były dokonywane w oparciu o przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, były niewystarczające. Obwiniony nie dołożył najwyższej staranności szczególnie wymaganej od kierowników jednostek, przy wydatkowaniu środków publicznych. Z chwilą objęcia stanowiska

dyrektora nie starał się uzyskać dokumentów przygotowanych przez poprzednika i wykorzystać je w przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne, zarówno przy zakupie leków do apteki szpitalnej, jak i nici chirurgicznych i środków opatrunkowych. Trudności kadrowe, zdaniem Komisji, jakie wystąpiły w szpitalu w komórce zajmującej się zamówieniami publicznymi mogły mieć pośredni wpływ na fakt nie przeprowadzenia postępowań przetargowych. Jednakże obwiniony, jako dyrektor, powinien przeprowadzić jak najszybciej takie zmiany organizacyjne, aby funkcjonowanie tak ważnej komórki odbywało się bez zakłóceń.

Komisja podziela stanowisko obwinionego w zakresie funkcjonowania apteki ogólnodostępnej i dokonywania do niej zakupu leków w oparciu o przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Działanie takiej apteki następuje w innych warunkach wolnorynkowych niż apteki przyszpitalnej. Tym bardziej, że inne apteki, podobnie działające, nie są zobowiązane do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Zdaniem Komisji, obwiniony nie podjął dostatecznych działań, aby ten stan rzeczy wyjaśnić lub go zmienić.

Regionalna Komisja Orzekająca, pomimo uwzględnienia dobrej opinii o wywiązywaniu się przez obwinionego z powierzonych mu obowiązków dyrektora szpitala powiatowego, a także jego niekaralności, nie znalazła szczególnych okoliczności, które pozwoliłyby wymierzyć obwinionemu karę łagodniejszego rodzaju i w tym zakresie przychyliła się do wniosku Rzecznika DFP, i wymierzyła obwinionemu Zbigniewowi J. karę nagany. Obwiniony przez cały rok w minimalnym stopniu podejmował działania, które wyeliminowałyby naruszanie prawa w podległej mu jednostce. Zaniechanie udzielania zamówień publicznych należy traktować bardziej restrykcyjnie niż inne nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych. Wprawdzie był to pierwszy rok jego działalności na stanowisku dyrektora szpitala, to jednak nie może go w znacznym stopniu usprawiedliwiać i zwalniać z odpowiedzialności. Przyjęcie bowiem stanowiska kierowniczego oznacza obowiązek dokładnej znajomości różnych przepisów, w tym szczególnie przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych.

Komisja uznała, że wymierzona obwinionemu kara jest adekwatna do stopnia zawnienia i będzie wystarczającą przestrogą przed naruszeniem prawa w przyszłości.

O kosztach postępowania orzeczono w myśl art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania.

Uwzględniając powyższe orzeczono jak w sentencji.

3.

ORZECZENIE

**Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach
o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W.
z dnia 30 stycznia 2006 r.
(RIO–IV–R–13/05–K–10/05)**

Skład Orzekający:

Przewodniczący:

Członkowie:

– Ewa Wielgórska

– Wojciech Balczerzak

– Zdzisława Matejczak

Przy udziale protokolanta:

– Barbary Wysokińskiej

W wyniku rozpoznania w dniach 28 listopada 2005 r. i 30 stycznia 2006 r. na rozprawach z udziałem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pani Bożeny Zych, zarzutów zawartych w złożonym przez nią wniosku o ukaranie z dnia 20 września 2005 r., w sprawie przeciwko:

Panu **Tadeuszowi S.** – pełniącemu funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w W. w dacie popełnienia czynu, obwinionemu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez naruszenie zasad przy udzielaniu w 2004 r. zamówienia publicznego, tj.: w dniu 02 czerwca 2004 r. prawdopodobnie w W. aneksem Nr 2 do umowy Nr 111/2003 z dnia 05 stycznia 2004 r. udzielił w imieniu Szpitala zamówienia publicznego na rozbudowę systemu archiwizacyjno–opisowego pracowni Tomografii Komputerowej o wartości wg aneksu 74.288,00 zł bez zastosowania żadnego trybu przewidzianego w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

W chwili popełnienia czynu stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) i co w chwili orzekania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.).

Regionalna Komisja Orzekająca w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy, na podstawie art. 22 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

orzeka

1. Uznaje Pana **Tadeusza S.** – pełniącego funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w W. w dacie popełnienia czynu, winnym tego, że nieumyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez udzielenie w dniu 02 czerwca 2004 r. prawdopodobnie w W. aneksem Nr 2 do umowy Nr 111/2003 z dnia 5 stycznia 2004 r. w imieniu

Szpitala zamówienia publicznego na rozbudowę systemu archiwizacyjno–opisowego pracowni Tomografii Komputerowej o wartości wg aneksu 74.288,00 zł bez zastosowania żadnego trybu przewidzianego w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych w chwili popełnienia czynu i co w chwili orzekania stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę upomnienia.

2. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża się Pana Tadeusza S. – pełniącego funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w W. w dacie popełnienia czynu, na rzecz Skarbu Państwa; kosztami postępowania w wysokości 195,53 zł (słownie: sto dziewięćdziesiąt pięć złotych pięćdziesiąt trzy grosze), co stanowi 10% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ogłoszonego obwieszczeniem Prezesa GUS z dnia 18 lutego 2005 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2004 r. i w drugim półroczu 2004 r. (M. P. Nr 11, poz. 229).

Stosownie do art. 137 ust. 5, art. 138 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od niniejszego orzeczenia przysługuje stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem tutejszej Regionalnej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający rozpatrując sprawę, ustalił:

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Wojewódzkim Szpitalu Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w W. (SP ZOZ) zostało ujawnione w wyniku kontroli, przeprowadzonej w 2005 r. przez Urząd Marszałkowski Województwa M. Stwierdzono, iż w Wojewódzkim Szpitalu SP ZOZ w W. w przedstawionych materiałach brak było dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na rozbudowę systemu archiwizacyjno – opisowego Pracowni Tomografii Komputerowej (k. 10 akt sprawy).

W zawiadomieniu złożonym Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. w dniu 26 lipca 2005 r. Marszałek Województwa M. wskazał, jako osobę której zarzuca naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Pana Tadeusza S. Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala SP ZOZ w W. pełniącego tą funkcję w okresie od 01 marca 1978 r. do dnia 27 czerwca 2004 r. (k. 15–14 akt sprawy).

Postanowieniem z dnia 06 września 2005 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Pana Tadeusza S Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala SP ZOZ w W. w zakresie określonym w zawiadomieniu, tj. naruszenia dys-

cypliny finansów publicznych poprzez rozszerzenie przedmiotu umowy Nr 111/2003 z dnia 05 stycznia 2004 r. o rozbudowę systemu archiwizacyjno-opisowego Pracowni Tomografii Komputerowej bez przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne (k. 18–17 akt sprawy).

W dniu 21 września Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosła do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. wniosek o ukaranie Pana Tadeusza S. We wniosku Rzecznik zarzuciła obwinionemu, że w 2004 r., będąc Dyrektorem Wojewódzkiego Szpitala SP ZOZ w W., umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, że w dniu 02 czerwca 2004 r. prawdopodobnie w W. aneksem Nr 2 do umowy Nr 111/2003 z dnia 05 stycznia 2004 r. udzielił w imieniu Wojewódzkiego Szpitala zamówienia publicznego na rozbudowę systemu archiwizacyjno-opisowego pracowni Tomografii Komputerowej o wartości, wg aneksu, 74.288 zł. netto bez zastosowania żadnego trybu przewidzianego w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

Rzecznik uznała, iż powyższy czyn stanowi umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2003r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) w dacie jego popełnienia, natomiast obecnie stanowi umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu – art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114).

Rzecznik poinformowała, że przed popełnieniem zarzucanego czynu Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wniosła o wymierzenie kary nagany (k. 30–27 akt sprawy).

W toku postępowania prowadzonego przez Zastępcę Rzecznika Obwiniony złożył pisemne wyjaśnienia w dniu 16 września 2005r. (k. 25–22 akt sprawy) stwierdzając, że:

- podstawą zawarcia aneksu Nr 2 z dnia 02 czerwca 2004 r. do umowy Nr 111/2003 z dnia 05 stycznia 2004r. na rozbudowę systemu archiwizacyjno-opisowego Pracowni Tomografii Komputerowej było powiadomienie Go przez członków Komisji przetargowej, iż cyt. „...kierownik Zakładu Radiologii oraz Tomografii Komputerowej dr Marcin D. zapomniał o umieszczeniu w zamówieniu przetargowym bardzo istotnego elementu tomografu, jakim jest system archiwizacji obrazów uzyskanych w aparacie”,
- brak tego elementu, pisze dalej Obwiniony, spowodowałby konieczność utworzenia dużego archiwum w którym przechowywane byłyby klisze rentgenowskie badanych narządów. Klisze te często, wskutek ich wypożyczenia, giną co powoduje m.in. brak możliwości oceny postępu bądź cofania się choroby,
- ponadto został poinformowany, że dokupienie brakującego elementu jest możliwe, gdy koszt dokupionego sprzętu nie przekracza 20% całości kontraktu a w tym przypadku aneks opiewał na ok. 2,5% wartość kontraktu na tomograf.

Obwiniony w swoim wyjaśnieniu stwierdził również, że jest przekonany, iż wyłącznie urządzenie dokupione w ramach aneksu jest kompatybilne i nie dające się zastąpić innym.

Na rozprawie w dniu 28 listopada 2005 r. stawili się: Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz obwiniony Pan Tadeusz S. osobiście.

Zastępca Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w pełnym zakresie podtrzymała, na rozprawie, swoje stanowisko zawarte we wniosku o ukaranie. Obwiniony Pan Tadeusz S. podtrzymał swoje pisemne wyjaśnienia oraz złożył dodatkowe wyjaśnienia stwierdzając, że nigdy nie brał udziału w komisji przetargowej i nie zna przepisów o zamówieniach publicznych. Poinformował, że przewodniczącą komisji przetargowej była stała osoba a on nie miał wpływu na kompletowanie dokumentów. Stwierdził, że przy podjęciu decyzji opierał się na opiniach swoich prawników. Poinformował, iż w trakcie montażu zakupionego tomografu komputerowego stwierdzono brak systemu archiwizacyjnego co spowodowałoby brak kopii zdjęć rentgenowskich w komputerze. Wyjaśnił, że obraz, który był na zdjęciu rentgenowskim wraz z opisem, nie był w komputerze a w razie zagubienia tego obrazu przez chorego nie było możliwości go odtworzyć. Ponadto stwierdził, iż przedmiotowy aneks Nr 2 został podpisany w W. Wyjaśnił, że ustalenia zarówno z komisją przetargową jak i kierownikiem pracowni rezonansu były ustne (karta 45–44 akt sprawy).

Z uwagi na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego o pełną dokumentację zamówienia na dostawę tomografu komputerowego wraz z aneksem Nr 2 Skład Orzekający, na podstawie art. 128 ust. 2 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postanowił odroczyć rozprawę do dnia 30 stycznia 2006 r. do godz. 11.00.

W dniu 28 listopada 2005 r. Skład Orzekający wystąpił z pismem do Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala SP ZOZ w W. z prośbą o nadesłanie uwierzytelnionych za zgodność z oryginałem kserokopii pełnej dokumentacji przetargowej w sprawie udzielenia zamówień publicznych umową z dnia 05 stycznia 2004 r. Nr 111/2003 na dostawę i montaż tomografu komputerowego oraz aneksem Nr 2 z dnia 02 czerwca 2004 r. do ww. umowy Nr 111/2003 na rozbudowę systemu archiwizacyjno-opisowego pracowni TK (karta 47 akt sprawy). Jednocześnie wniósł o pisemne potwierdzenie ewentualnego braku w/w dokumentów.

Przy piśmie z dnia 13 grudnia 2005 r. Wojewódzki Szpital SP ZOZ w W. (karta 129 akt sprawy) przekazał materiał dowodowy stanowiący karty 128–50 akt sprawy.

Z uwagi na niekompletność przekazanego materiału w dniu 03 stycznia 2006 r. Skład Orzekający ponownie zwrócił się do Wojewódzkiego Szpitala SP ZOZ w W. o nadesłanie uwierzytelnionych za zgodność z oryginałem kserokopii w/w dokumentacji przetargowej (karta 131 akt sprawy).

Pismem z dnia 17 stycznia 2006 r. (karta 229 akt sprawy) Wojewódzki Szpital SP ZOZ w W. przekazał dodatkowe materiały dowodowe stanowiące karty 228–133 akt sprawy informując jednocześnie, iż nie posiadają w dokumentacji opinii prawnych sporządzonych na potrzeby przeprowadzenia postępowania na dostawę i montaż tomografu komputerowego.

W wyniku analizy nadesłanego materiału dowodowego Przewodnicząca Składu Orzekającego telefonicznie zwróciła się do Wojewódzkiego Szpitala SP ZOZ w W. z prośbą o uzupełnienie materiału dowodowego o dokumentację przetargową w sprawie udzielenia zamówienia publicznego zawartego aneksu Nr 2 z dnia 02 czerwca 2004 r. do umowy Nr 111/2003 oraz częściowe protokoły odbioru przedmiotu zamówienia określone umową z dnia 05 stycznia 2004 r. wraz z aneksem Nr 2 do tej umowy.

Uzupełniony materiał dowodowy został przekazany przez Wojewódzki Szpital SP ZOZ w W. w dniu 27 stycznia 2006 r. i stanowi akta sprawy o numerach kart od 904 do 231 akt sprawy.

Na rozprawę w dniu 30 stycznia 2006 r. stawili się Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz obwiniony Pan Tadeusz S. osobiście.

Obwiniony podtrzymał swoje wcześniejsze wyjaśnienia. Ponownie stwierdził, iż rozbudowa systemu archiwizacyjno-opisowego polegała na umieszczeniu tego co mieści się na kliszach w komputerze, wartość aneksu nie przekraczała 20% zamówienia podstawowego a w tym przypadku wynosiła 2,5% tego kontraktu. Stwierdził, iż nie pamięta czy przedmiotowy aneks Nr 2 z dnia 02 czerwca 2004 r. został podpisany przed czy po zakończeniu realizacji zamówienia pierwotnego objętego umową Nr 111/204 z dnia 05 stycznia 2004 r. Podkreślił, iż wszystkie uzgodnienia w sprawie zamówień publicznych dokonywał ustne.

Skład Orzekający na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego stanowiącego całość akt sprawy (karty nr 01–910 akt sprawy) oraz przeprowadzonych w dniach 28 listopada 2005 r. i 30 stycznia 2006 r. rozprawach ustalił bezspornie, iż w Wojewódzkim Szpitalu SP ZOZ w W. udzielono zamówienia publicznego na rozbudowę systemu archiwizacyjno-opisowego pracowni Tomografii Komputerowej o wartości 74.288,– zł poprzez zawarcie w W. w dniu 02 czerwca 2004 r. aneksu Nr 2 do umowy Nr 111/03 z dnia 05 stycznia 2004 r. bez zastosowania żadnego trybu przewidzianego w art. 7 ust. 3 cyt. ustawy Prawo zamówień publicznych. Umowę zawarto z GE Medical Systems Polska sp. z o.o. w W. W imieniu Wojewódzkiego Szpitala SP ZOZ w W. umowę podpisał Pan Tadeusz S. pełniący w tym czasie funkcję Dyrektora Szpitala.

Analizując materiał dowodowy Skład Orzekający ustalił co następuje:

- 1) w dniu 05 stycznia 2004 r., w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, Pan Tadeusz S. – Dyrektor Wojewódzkiego Szpitala SP ZOZ w W. w imieniu tegoż szpitala zawarł z GE Medical Systems Polska Sp. z o.o. w W. umowę Nr 111/2003 na dostawę i montaż tomografu komputerowego (karta 07–04 akt sprawy).

W § 1 tejże umowy określono, iż przedmiotem umowy jest:

- sprzedaż i dostawa do Zamawiającego spiralnego, wielowarstwowego tomografu komputerowego,
- zainstalowanie i oddanie do eksploatacji przedmiotu umowy,
- szkolenie personelu w zakresie prawidłowej eksploatacji przedmiotu umowy,
- demontaż, transport i utylizacja starego tomografu komputerowego,
- wykonanie adaptacji pracowni tomografii komputerowej,
- wykonanie adaptacji pomieszczenia po ciemni w zakresie niezbędnym dla potrzeb konsoli lekarskiej

W § 2 umowy określono wynagrodzenie za przedmiot umowy w wysokości 3.216.000,– zł, które stanowiło równowartość następujących cen jednostkowych:

- 2.761.000,– zł za spiralny, wielowarstwowy tomograf komputerowy,
- 80.000,– zł za materiały i urządzenia wykorzystane do adaptacji pracowni TK,
- 55.000,– zł za robociznę,
- 220.000,– zł za koszty związane z ratalnym systemem płatności.

Jako nieprzekraczalny termin oddania przedmiotu umowy do eksploatacji, w § 3 umowy, wskazano datę 10 marca 2004 r.

- 2) w dniu 19 stycznia 2004 r. obie strony podpisały aneks Nr 1 do umowy Nr 111/2003 z dnia 05 stycznia 2004 r. zmieniając termin oddania przedmiotu umowy do eksploatacji nieprzekraczalnie do dnia 17 maja 2004 r. (karta 3 akt sprawy),
- 3) w dniu 02 czerwca 2004 r. obie strony podpisały następnie aneks Nr 2 do umowy Nr 111/2003 z dnia 05 stycznia 2004 r. którym zmieniono § 2 umowy pierwotnej i określono łączne wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy w wysokości netto 3.290.280,– zł (karta 2 akt sprawy). Wskazano, iż wynagrodzenie to stanowi równowartość sumy następujących cen jednostkowych:
 - 2.761.000,– zł za spiralny, wielowarstwowy tomograf komputerowy,
 - 180.000,– zł za materiały i urządzenia wykorzystane do adaptacji pracownik
 - 55.000,– zł za koszty robocizny,
 - 220.000,– zł za koszty związane z ratalnym systemem płatności,
 - 74.288,– zł za koszty rozbudowy systemu archiwizacyjno–opisowego pracowni TK.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający stwierdził, iż w Wojewódzkim Szpitalu SP ZOZ w W., poprzez podpisanie przedmiotowego aneksu Nr 2 z wykonawcą, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonej, w obowiązującym w dacie orzekania, w art. 17 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czyn powyższy spełniał również przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w obowiązującym w dacie popełnienia czynu art. 138 ust. 1 pkt 12 cyt. ustawy o finansach publicznych.

Odpowiedzialność za powyższy czyn ponosi Pan Tadeusz S., który w dacie popełnienia czynu był Dyrektorem tejże jednostki i podpisał przedmiotowy aneks Nr 2. Odpowiedzialność ta, zdaniem Składu Orzekającego, wynika z art. 4 pkt 2 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych gdyż zgodnie z:

- art. 5 pkt 6, obowiązującej w dacie popełnienia czynu, ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), jak i obowiązującym w dacie orzekania art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm) do sektora finansów publicznych zalicza się m.in. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, a takim bezspornie jest Wojewódzki Szpital SP ZOZ w W.,

- art. 44 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.) oraz art. 28a ust. 1 obowiązującej w dacie popełnienia czynu jak i art. 44 obowiązującej w dacie orzekania ustawy o finansach publicznych stwierdza, iż odpowiedzialność za zarządzanie jak i za całość gospodarki finansowej jednostki ponosi kierownik, który kieruje jednostką i reprezentuje ją na zewnątrz,

- art. 28 ust. 4 obowiązującej w dacie popełnienia czynu jak i art. 3 5 ust. 4 obowiązującej w dacie orzekania ustawy o finansach publicznych oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy Prawo zamówień publicznych nakazują jednostkom sektora finansów publicznych stosowanie zasad określonych w przepisach o zamówieniach publicznych przy zawieraniu umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane,

- art. 18 ust. 1 cyt. ustawy Prawo zamówień publicznych, który to za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzieleni a zamówienia publicznego odpowiedzialnym czyni kierownika zamawiającego.

Obwiniony potwierdził, iż fakt miał miejsce a przedstawione zarzuty nie zwalniają go od odpowiedzialności (karta 45 akt sprawy).

Ustosunkowując się do wyjaśnień złożonych zarówno na piśmie jak i podczas rozprawy przez Obwinionego, Skład Orzekający stwierdza, iż nie mogą one stanowić okoliczności zezwalających na podejmowanie działań niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa, a do których stosowania Obwiniony, jako Dyrektor, był obowiązany.

Skład Orzekający, zgadzając się ze stanowiskiem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, stwierdza, iż wskazywany przez Obwinionego próg 20% wartości zamówienia odnosi się prawdopodobnie, Obwiniony nie stwierdził tego w swoich wyjaśnieniach, do trybu zamówienia z wolnej ręki określonego w art. 67 ust. 1 pkt 5, 6 bądź 7 cyt. ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zdaniem Składu Orzekającego przesłanka art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych dotyczy tylko zamówień dodatkowych, udzielonych temu samemu wykonawcy usług lub robót budowlanych nieobjętych zamówieniem podstawowym, gdzie łączna wartość zamówień nie przekracza 20% wartości realizowanego zamówienia, zamówienia dodatkowe muszą być niezbędne do jego prawidłowego wykonania a wykonanie ich stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia.

W zebranych w sprawie materiale dowodowym brak jest pisemnego protokołu postępowania, o którym mowa w art. 96 ust. 1 cyt. ustawy Prawo zamówień publicznych, udzielonego zamówienia publicznego określonego przedmiotowym aneksem Nr 2 na rozbudowę systemu archiwizacyjno-opisowego pracowni Tomografii Komputerowej, co narusza zasadę pisemności tegoż postępowania. Skład Orzekający trzykrotnie występował do Wojewódzkiego Szpitala SP ZOZ w W. z prośbą o przekazanie przedmiotowej dokumentacji (karta 47, 131, 230 akt sprawy).

Również stwierdzenie Obwinionego, iż ustalenia oraz dokumentowanie odbywało się ustnie (karta 44, 909 akt sprawy) utwierdza Skład Orzekający w przekonaniu, iż dokumentacja taka nie została sporządzona.

Zarówno w wyjaśnieniach pisemnych jak i ustnych złożonych na rozprawie Obwiniony stwierdził, iż tomograf komputerowy objęty umową Nr 111/2003 r. z dnia 05 stycznia 2004 r. nie posiadał systemu archiwizacji obrazów uzyskanych w aparacie (karta 23, 45 i 909 akt sprawy).

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w aktach sprawy znajduje się m.in. specyfikacja istotnych warunków zamówienia (karta 714–698 akt sprawy) udzielonego umową Nr 111/2003 z dnia 05 stycznia 2004 r., która została zatwierdzona przez Obwinionego w dniu 05 listopada 2003 r., oraz załącznik do specyfikacji stanowiący ocenę spełnienia parametrów granicznych spiralnego, wielowarstwowego tomografu komputerowego (karta 205–203 akt sprawy) podpisany przez członków komisji przetargowej.

Z oceny powyższej wynika, iż zakupiony przedmiotowy tomograf komputerowy posiadał cyfrową archiwizację obrazów zarówno w konsoli operatorskiej jak i w konsoli lekarskiej. Obwiniony nie udzielił wyjaśnień Składowi Orzekającemu na rozprawie w dniu 30 stycznia 2006 r. zapytany w tym zakresie (karta 909 akt sprawy).

Z powyższego wynika zatem bezspornie, iż system archiwizacji obrazów był objęty zamówieniem podstawowym.

Skład Orzekający nie może zatem w tym zakresie dać wiary wyjaśnieniom Obwinionego, iż systemu archiwizacji obrazów nie było skoro z materiału dowodowego

stanowiącego akta sprawy wynika, że zakupiony tomograf komputerowy posiadał system archiwizacji obrazów zarówno w dacie wyboru oferty jak i w dacie zawarcia umowy z wybranym kontrahentem.

Dalej Skład Orzekający uważa, iż przedmiot zamówienia objęty przedmiotowym aneksem Nr 2 nie był niezbędny do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, gdyż, jak wykazano wyżej, zakupiony tomograf komputerowy posiadał system archiwizacji obrazów i mógł tej archiwizacji dokonywać.

Również nie można, zdaniem Składu Orzekającego uznać, iż wykonanie zamówienia objętego powyższym aneksem stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Jak wskazują pisemne wyjaśnienia Obwinionego Szpital wcześniej borykał się z problemem archiwizacji (karta 23 akt sprawy). Jak wyjaśnił Obwiniony, klisze bardzo często ginęły bądź zabierane przez chorych nie wracały do szpitala a to powodowało cyt. „...rozliczne perturbacje m.in. brak możliwości oceny postępu lub cofania się choroby w trakcie leczenia”. Zatem można było a wręcz należało przewidzieć wcześniej konieczność zamówienia tomografu komputerowego wraz z archiwizacją obrazów co, zdaniem Składu Orzekającego, uczyniono w trakcie realizacji zamówienia objętego umową podstawową.

Obwiniony w całym prowadzonym postępowaniu dowodowym nie wskazał również przyczyn technicznych bądź gospodarczych.

Zatem, w świetle przedstawionego stanu faktycznego, nie można przyjąć, iż podpisanie aneksu Nr 2 nastąpiło w trybie art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych.

Natomiast art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 Prawa zamówień publicznych pozostaje w ścisłym związku z art. 36 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych i dotyczy zamówień uzupełniających, wyłącznie w zakresie usług i robót budowlanych. Skład Orzekający stwierdza, iż znajdująca się w aktach sprawy specyfikacja istotnych warunków zamówienia (siwz) do umowy Nr 111/2003 z dnia 05 stycznia 2004 r. (karta 714–698 akt sprawy) nie zawiera informacji o przewidywanych zamówieniach uzupełniających. Ponadto Skład Orzekający zauważa, iż tryb zamówienia z wolnej ręki może być stosowany tylko wówczas, gdy zamówienia podstawowego udzielono w trybie przetargowym, zaś stosowanie trybów negocjacyjnych, a w takim zostało w przedmiotowej sprawie udzielone zamówienie pierwotne, wyłącza możliwość udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie tego przepisu (odmiennie aniżeli w omówionym wyżej ust. 1 pkt 5). Zamówienie uzupełniające, zdaniem Składu Orzekającego, musi być przewidziane w siwz i musi być tego samego rodzaju, co oznacza, że musi dotyczyć takich samych usług lub takich samych robót budowlanych.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienie stosowania art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 Prawa zamówień publicznych, Skład Orzekający uważa, iż podpisanie aneksu Nr 2 nie mogło nastąpić również w tych trybach.

Odnosząc się do dalszych wyjaśnień Obwinionego, w których stwierdza, iż nie zna przepisów dotyczących zamówień publicznych, powołał komisję przetargową w której nie brał udziału i nie miał wpływu na kompletowanie dokumentów, Skład Orzekający zauważa, że zgodnie z wcześniej przytoczonymi przepisami prawa to kierownik zamawiającego odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenia zamówienia publicznego.

Skład Orzekający wskazuje, iż powołanie komisji przetargowej, nawet o stałym charakterze, nie zwalnia kierownika od odpowiedzialności za ewentualne nieprawi-

dłowości powstałe w toku postępowania o udzielenia zamówienia publicznego. To kierownik jednostki lub upoważniona przez niego osoba, co w przedmiotowej sprawie miejsca nie miało, dokonuje wyboru najkorzystniejszej oferty, zatwierdzając propozycje komisji przetargowej, co do której nie jest bezwzględnie merytorycznie związany. Kierownik bowiem musi sprawdzić zasadność propozycji komisji, sprawdzić jej przesłanki a przede wszystkim poddać kontroli ocenę ofert przetargowych, przeprowadzoną uprzednio przez komisję przetargową, uzasadniającą określony wybór najkorzystniejszej oferty. Zatem to kierownik, a nie komisja przetargowa ponosi odpowiedzialność za prawidłowość i trafność powyższego wyboru i podpisuje w imieniu jednostki umowę z wybranym kontrahentem.

Natomiast nieznanomość prawa, na którą się Obwiniony powołuje, zdaniem Składu Orzekającego, nie może stanowić o braku winy, bowiem jako kierownik jednostki należącej do sektora finansów publicznych Obwiniony zobowiązany był do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Wartość, na którą opiewał przedmiotowy aneks Nr 2 wynosiła 74.288,- zł co odpowiada wartości 18.357,22 EURO. Zgodnie z zapisem art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 6000 EURO, przy czym zgodnie z art. 32 ust. 1 tejże ustawy wartością zamówienia jest wynagrodzenie netto. Wartość przedmiotowego aneksu Nr 2, jak wykazano wyżej wynosiła 18.357,22 EURO zatem Obwiniony był zobligowany do zastosowania w przedmiotowej sprawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych czego nie uczynił.

Jednakże, jak wynika zarówno z pisemnych jak i ustnych wyjaśnień Obwinionego, w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego, przeszedł On z dniem 28 czerwca 2004 r. na emeryturę. Wcześniej tj. od dnia 03 do 24 czerwca 2004 r. przebywał na urlopie wypoczynkowym. Stwierdził, iż w związku z przejściem na emeryturę mógł czegoś nie dopatrzeć (karta 909 akt sprawy).

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający doszedł do przekonania, iż Obwiniony nie zachował należytej ostrożności wymaganej przy realizacji przedmiotowego zamówienia dopuszczając tym do nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Za przypisany czyn Skład Orzekający wymierzył Obwinionemu karę upomnienia. Przy wymiarze kary Skład Orzekający, jako okoliczności łagodzące, uwzględnił, że Obwiniony nie był wcześniej karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a obecnie Obwiniony przebywa od 28 czerwca 2004 r. na emeryturze. Wymierzona kara upomnienia jest najłagodniejszą z katalogu kar przewidzianych w art. 31 ust. 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

O kosztach orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stwierdzając powyższe Skład Orzekający orzekł jak w sentencji orzeczenia.

4.

ORZECZENIE **Regionalnej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P.** **z dnia 6 lutego 2006 r.** **(0965–DB/142/05)**

Na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)

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

Przewodniczący:	Sebastian Huczek
Członkowie:	Anna Samelak
	Krystyna Stróżyk
Protokolant:	Marlena Ziętek
Ostarzyciel:	Z-ca RzDFP Marek Ślusarski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 06 lutego 2006 r. przy udziale stron, sprawy z wniosku o ukaranie RDFP – 109/2005 z dnia 02 grudnia 2005 r. (pismo z dnia 01 grudnia 2005 r.), złożonego przez oskarżyciela, przeciwko:

Panu **Henrykowi S.**, pełniącemu w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Burmistrza Miasta G.W.

obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit.b ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na modernizację nawierzchni ulic i chodników wraz z uzupełnieniami po robotach kanalizacyjnych w ulicach: Poznańska, Garbary, Staszica, Kraszewskiego, Chopina, Gołębia, Pl. Św. Anny, 3 Maja, ks. Tuszyńskiego, Kościelna, Żydowska, Więzienna, Bukowska i Zbąszyńska do ul. Drzymały prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej 2.301.314,00 zł (powyżej 60.000 EURO), zakończonego podpisaniem umowy w dniu 9.09.2003r. poprzez:

- zaniechanie zamieszczenia ogłoszenia o przetargu w BZP oraz na stronie internetowej, co było wymagane przepisami art. 29 ust. 1 w związku z art. 14a ust. 1 i art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych (art.40 ust. 1 i 2 obowiązującej obecnie ustawy)
- zaniechanie przesłania ogłoszenia o wyniku postępowania do publikacji w BZP, co było wymagane przepisami art. 14d ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych (art. 92 ustawy Prawo zamówień publicznych). Powyższe naruszało zasadę jawności prowadzonego postępowania.

orzeka

1. Uznaje obwinionego Pana Henryka S. – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Burmistrza Miasta G.W. winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na udzieleniu w dniu 09.09.2003 r. z naruszeniem zasady jawności, zamówienia publicznego na modernizację nawierzchni ulic i chodników wraz z uzupełnieniami po robotach kanalizacyjnych w ulicach: Poznańska, Garbary, Staszica, Kraszewskiego, Chopina, Gołębia, Pl. Św. Anny, 3 Maja, ks. Tuszyńskiego, Kościelna, Żydowska, Więzienna, Bukowska i Zbąszyńska do ul. Drzymały prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej 2.301.314,00 zł (powyżej 60.000 EURO), zakończonego podpisaniem umowy w dniu 09.09.2003 r. poprzez:
 - zaniechanie zamieszczenia ogłoszenia o przetargu w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej, co było wymagane przepisami art. 29 ust. 1 w związku z art. 14a ust. 1 i art. 1 § ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 72 poz. 664 ze zm.), a w dacie orzekania art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.).
 - zaniechanie przesłania ogłoszenia o wyniku postępowania do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych, co było wymagane przepisami art. 14d ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, a w dacie orzekania art. 95 ustawy Prawo zamówień publicznych. tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) odstępuje od wymierzenia kary.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) obciąża obwinionego kosztami postępowania w wysokości 190,30 zł.

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

UZASADNIENIE

W dniu 2 grudnia 2005 r. (pismo Nr RDFP-109/2005 z dnia 1 grudnia 2005 r.) Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych złożył do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu wnioszek o ukaranie karą upomnienia Pana Henryka S. – pełniącego w chwili popełnienia czynu, jak i obecnie, funkcję Burmistrza G.W., za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b 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 dacie popełnienia czynu w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na modernizację nawierzchni ulic i chodników wraz z uzupełnieniami po robotach kanalizacyjnych w ulicach: Poznańska, Garbary, Staszica, Kraszewskiego, Chopina, Gołębia, Pl. Św. Anny, 3 Maja, ks. Tuszyńskiego, Kościelna, Żydowska, Więzienna, Bukowska i Zbąszyńska do ul. Drzymały, prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 2.301.314,00 zł (powyżej 60.000 euro), zakończonego podpisaniem umowy w dniu 9 września 2003 r., poprzez:

- zaniechanie zamieszczenia ogłoszenia o przetargu w BZP oraz na stronie internetowej, co było wymagane przepisami art. 29 ust. 1 w zw. z art. 14a ust. 1 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (art. 40 ust. 1 i 2 obowiązującej obecnie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych),
- zaniechanie przesłania ogłoszenia o wyniku postępowania do publikacji w BZP, co było wymagane przepisami art. 14d ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych (art. 92 ustawy Prawo zamówień publicznych). Powyższe naruszało zasadę jawności prowadzonego postępowania.

Do wniosku zostały dołączone dowody w sprawie.

Działając na podstawie art. 114 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) Przewodnicząca Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu postanowiła w dniu 16 grudnia 2005 r. o doręczeniu wniosku Rzecznika stronom.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 6 lutego 2006 r. przy udziale stron: Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz Obwinionego, Pana Henryka S.

Na rozprawie Obwiniony, Pan Henryk S., potwierdził zaistnienie wskazanych we wniosku nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie ww. zamówienia. Obwiniony wskazał, że pracownicy Urzędu, którzy byli odpowiedzialni za umieszczenie ogłoszenia w Biuletynie oraz w Internecie, nie poinformowali go o tym, że ogłoszenie ostatecznie nie zostało zamieszczone. Obwiniony wyjaśniał, że był przekonany o tym, że postępowanie było przeprowadzone zgodnie z przepisami i że gdyby wiedział o nieprawidłowościach, nakazałby ponowić przetarg. Obwiniony dodał, że niezwłocznie po ujawnieniu nieprawidłowości wskazanych we wniosku, podjął działania zmierzające do uniknięcia podobnych w przyszłości – między innymi zmienił Przewodniczącą Komisji Przetargowej oraz powołał Naczelnika Wydziału Inwestycji.

Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan faktyczny:

Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu pismem z dnia 24 czerwca 2005 r. skierował zawiadomienie o ujawnionych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy w G.W. w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na modernizację nawierzchni ulic i chodników wraz z uzupełnieniami po robotach kanalizacyjnych w ulicach: Poznańska, Garbary, Staszica, Kraszewskiego, Chopina, Gołębia, Pl. Św. Anny,

3 Maja, ks. Tuszyńskiego, Kościelna, Żydowska, Więzienna, Bukowska i Zbąszyńska do ul. Drzymały, prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 2.301.314,00 zł (powyżej 60.000 euro), zakończonego podpisaniem umowy w dniu 9 września 2003 r. poprzez zaniechanie opublikowania obowiązkowych ogłoszeń w BZP i na stronie internetowej. Jako osobę odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Zawiadamiąjący wskazał Pana Henryka S. – Burmistrza.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego Z-ca Rzecznika postanowił o wniesieniu do Regionalnej Komisji Orzekającej wniosku o ukaranie Pana Henryka S. karą upomnienia.

W dniu 8 maja 2003 r. na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy zostało wywieszone ogłoszenie o przetargu nieograniczonym na modernizację nawierzchni ulic i chodników wraz z uzupełnieniami po robotach kanalizacyjnych w wyżej wskazanych ulicach. Zamówienie było niezwykle istotne z uwagi na fakt, iż remontowane ulice stanowią główny przejazd przez miasto. Określona w dokumentacji przetargowej wartość zamówienia została oszacowana na kwotę 2.301.314,00 zł (powyżej równowartości 60.000 euro). Ogłoszenie nie zostało jednakże opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych. Pracownik Urzędu Miasta i Gminy, do którego zadań należało wysłanie ogłoszenia – Pan Franciszek M. – oraz informatyk Pan Artur J. – w wyjaśnieniach składanych do protokołu kontroli RIO stwierdzili, że ogłoszenie zostało przez nich przesłane do BZP w dniu 28 maja 2005 r. drogą elektroniczną. Stwierdzili oni, że po zalogowaniu się na stronach UZP do systemu został wypełniony formularz ogłoszenia o przetargu i został on wysłany. P. M. wyjaśniał, że system Urzędu Zamówień Publicznych wygenerował numer potwierdzający wysłanie ogłoszenia. Ogłoszenie jednak nie ukazało się nigdy w Biuletynie, a jak stwierdził Pan Franciszek M. „wydruk z pozycją numeru przyjęcia ogłoszenia zaginął mi, a Wydział Biuletynu Zamówień Publicznych bez tego numeru pozycji reklamacji nie chciał przyjąć”. Informatyk Urzędu Miasta i Gminy wyjaśniał, że podjęto – jednakże co należy podkreślić dopiero po wykryciu nieprawidłowości w toku kontroli – próbę wyjaśnienia kwestii niepublikowanego ogłoszenia w Urzędzie Zamówień Publicznych. W dniu 13 stycznia 2005 r. odbyto wizytę w siedzibie UZP w Warszawie, jednakże pomimo rozmów z informatykami UZP nie udało się znaleźć żadnych dowodów na to, że rzeczywiście przedmiotowe ogłoszenie zostało wysłane.

Komisja stwierdziła, że nie jest możliwe zweryfikowanie tego, czy rzeczywiście próba wysłania ogłoszenia miała miejsce. Komisja w świetle pozostałych okoliczności uznała jednakże, że nie ma to znaczenia dla istoty sprawy. Nie ulega wątpliwości, że ogłoszenie nie zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych. Nie ma również żadnych dowodów na to, że takie ogłoszenie rzeczywiście zostało wysłane do BZP, a błąd leży po stronie Urzędu Zamówień Publicznych. W dokumentacji przetargowej znajdował się wprawdzie wydruk wypełnionego formularza, brak jednakże było potwierdzenia wysłania tego formularza i brak było potwierdzenia opublikowania ogłoszenia, w szczególności w postaci numeru i daty Biuletynu. Co więcej, pracownicy UMiG w trakcie przetargu zdawali sobie sprawę z tego, że faktycznie ogłoszenie się nie ukazało, jednakże nie zawiadomili o tym Burmistrza ani też nie podjęli próby natychmiastowego wyjaśnienia nieprawidłowości.

Bezspornym jest także, że przedmiotowe ogłoszenie nie zostało opublikowane również na stronach internetowych Urzędu Miasta i Gminy. W tej kwestii pracownik UMiG Pan Franciszek M. stwierdził, że opublikowanie nie było możliwe, bo nie ist-

niała w momencie rozpoczynania przetargu na stornach internetowych Gminy G.W. strona Wirtualnego Biura Informacji dotycząca publikacji ogłoszeń o przetargach. Komisja jednakże ustaliła na podstawie innych dowodów – protokołu kontroli oraz w szczególności wyjaśnień Obwinionego – Pana Burmistrza Henryka S., że Urząd Miasta i Gminy w momencie wszczynania postępowania przetargowego stroną internetową posiadał, a zatem ogłoszenie takie mogło być opublikowane.

W trakcie przetargu Specyfikację odebrało 4 oferentów, a ostatecznie złożone zostały 3 oferty. Przetarg został rozstrzygnięty w dniu 31 lipca 2003 r. i w tym samym dniu Burmistrz zatwierdził protokół przetargowy, pomimo tego że w dokumentacji. nie znajdowało się potwierdzenie przyjęcia ogłoszenia do publikacji, a jedynie wydruk wypełnionego formularza ze strony internetowej UZP. Burmistrz nie został poinformowany o trudnościach i nieprawidłowościach przy publikacji ogłoszenia. Pismem z dnia 31 lipca 2003 r. Burmistrz zawiadomił oferentów o wyniku postępowania, a następnie pismem z dnia 13 sierpnia 2003 r. wyznaczył oferentowi, który zwyciężył w przetargu, termin podpisania umowy.

Ogłoszenie o wyniku postępowania zostało opublikowane jedynie na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy (w dniu 13 sierpnia 2003 r.), nie zostało natomiast opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych. Pracownik UMiG Pan Franciszek M. stwierdził, że ogłoszenie w BZP nie mogło się ukazać z uwagi na wcześniejsze nieopublikowanie ogłoszenia o przetargu.

Podsumowując powyższe, stan faktyczny w sprawie wygląda następująco:

- w dniu 8 maja 2003 r. wywieszono na tablicy ogłoszeń UMiG ogłoszenie o przedmiotowym przetargu;
- ogłoszenie o przedmiotowym przetargu nigdy nie zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, prawdopodobnie na skutek błędu podczas wysyłania tego ogłoszenia w drodze elektronicznej.
- nie zostało opublikowane ogłoszenie o przetargu na stronie internetowej Miasta i Gminy,
- po rozstrzygnięciu przetargu, nie zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wyniku postępowania, które ukazało się jedynie na tablicy ogłoszeń UMiG.

Powyżej opisany stan faktyczny Komisja ustaliła na podstawie następujących dowodów:

- zawiadomienia Prezesa RIO w P. z dnia 24 czerwca 2005 r. wraz z załącznikami,
- stron nr 58–59, 68–69 protokołu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta i Gminy G.W. przeprowadzonej w dniach od 15 listopada 2004 r. do dnia 27 stycznia 2005 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w P.,
- oświadczenia informatyka UMiG z dnia 12 września 2005 r.,
- pisma Burmistrza G.W. z dnia 19 września 2005 r.,
- wyjaśnień Obwinionego złożonych na rozprawie w dniu 6 lutego 2006 r.

Komisja uznała wyżej wskazane dowody za pozwalające w sposób bezsporny ustalić stan faktyczny w sprawie, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej.

Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 35 ust 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepi-

sach o zamówieniach publicznych (art. 28 ust. 4 obowiązującej w czasie popełnienia czynu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.). Udzielanie zamówień publicznych w chwili obecnej reguluje ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, a w chwili popełnienia czynu była to ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Gmina G.W., rozpoczynając postępowanie przetargowe na modernizację ulic i chodników miała więc obowiązek stosować przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

Jak wskazano powyżej w opisie ustalonego w sprawie stanu faktycznego bezspornym w sprawie jest, że nie zostały opublikowane ogłoszenie o przetargu na stronie internetowej Zamawiającego oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz ogłoszenie o wyniku postępowania w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Komisja wskazuje, że powyższe działanie stanowiło naruszenie zasady jawności przy udzielaniu zamówień publicznych, wyrażającej się w szczególności obowiązkiem publikowania ogłoszenia o przetargu oraz ogłoszenia o wyniku postępowania, o czym stanowiły przepisy art. 14a, art. 29 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 14d ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (obecnie art. 40 ust. 1 i 2 oraz art. 95 ustawy Prawo zamówień publicznych). Zgodnie z tymi przepisami, Zamawiający obowiązany jest zamieścić ogłoszenie o przetargu, w którym szacunkowa wartość przedmiotu zamówienia przekracza równowartość 30.000 euro (w chwili obecnej – 60.000 euro) na tablicy ogłoszeń, na swojej stronie internetowej oraz za pośrednictwem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w Biuletynie Zamówień Publicznych. Natomiast po zakończeniu postępowania Zamawiający ma obowiązek przesłać do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wyniku postępowania (w chwili obecnej zgodnie z art. 95 ust. 1 niezwłocznie po zawarciu umowy Zamawiający przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych).

Zaniechanie opublikowania ogłoszenia o przetargu w BZP oraz na stronie internetowej i ogłoszenia o wyniku postępowania w BZP stanowi czyn będący naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określony w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z przytoczonym przepisem, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących obowiązku zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W chwili popełnienia czynu stanowił on czyn będący naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określony art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1994 r. o finansach publicznych, czyli naruszenie zasad lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego – w tym wypadku zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, która wyraża się – co zostało potwierdzone zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo Zespołu Arbitrów i Głównej Komisji Orzekającej – w szczególności w obowiązku publikowania ogłoszeń.

Komisja rozważyła zagadnienie związane z obowiązkiwaniem różnych ustaw w zakresie popełnionego czynu w chwili orzekania oraz w chwili popełnienia czynu, w związku z normą intertemporalną sformułowaną w art. 24 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Komisja uznała, że w tym przypadku nie zachodzą pomiędzy obowiązującymi obecnie i w chwili popełnienia czynu przepisami takie różnice, które powodowałyby, że jedne z tych regulacji byłyby względniejsze dla sprawcy.

W ocenie Komisji odpowiedzialność Obwinionego – p. Henryka S. jako Burmistrza Miasta i Gminy, a zarazem kierownika jednostki, za ujawnioną nieprawidłowość nie ulega wątpliwości. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Kierownik jest zatem obowiązany do przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego. Zamówienie zostało udzielone – umowa z wybranym oferentem podpisana – przez Obwinionego działającego jako Burmistrz Miasta i Gminy.

Biorąc te ustalenia pod uwagę Komisja uznała, że zarzut, iż Obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych jest uzasadniony. Rzecznik wykazał, iż działanie Obwinionego w zakresie udzielenia zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów regulujących udzielanie zamówień publicznych poprzez niepublikowanie wymaganych przepisami prawa ogłoszeń zostało przez niego zawinione.

Należy podkreślić, że Obwiniony miał możliwość uniknięcia stwierdzonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, bowiem zgodnie z obowiązującym w dacie popełnienia czynu przepisami art. 27b ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych powinien nie zatwierdzić protokołu przetargu i unieważnić postępowanie z uwagi na niezamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Do zadań kierownika jednostki należy zatwierdzenie protokołu. Kierownik jednostki powinien zatwierdzając protokół skontrolować co najmniej najważniejsze elementy postępowania, a do takich należy niewątpliwie kwestia zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie. Należy podkreślić, że niezamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie jest przesłanką unieważnienia postępowania oraz – na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych – przesłanką stwierdzenia nieważności umowy. Dlatego niewątpliwie zamieszczenie ogłoszenia w Biuletynie jest okolicznością, na którą udzielający zamówienia powinien zwracać szczególną uwagę. Zatwierdzając dokumentację przetargową (protokół) Obwiniony powinien zauważyć, że w dokumentacji przetargowej nie ma potwierdzenia przyjęcia ogłoszenia do publikacji, jest jedynie wydruk wypełnionego formularza. Późniejsze podpisanie umowy z naruszeniem w/w przepisów było skutkiem tego zaniedbania właśnie w momencie zatwierdzania dokumentacji przetargowej. Należy wskazać, że przedmiotowe zamówienie było zamówieniem na znaczną kwotę, a zatem powinno podlegać szczególnej uwadze Obwinionego.

Zatem nie można mieć wątpliwości, że Obwinionemu można przypisać winę. Zgodnie z poglądami doktryny, wyrażanymi przede wszystkim na gruncie prawa karnego, o przypisaniu sprawcy winy można mówić wówczas, gdy sprawcy można postawić zarzut, że nie zachował się w sposób zgodny z prawem, chociaż miał taką możliwość. Innymi słowy – wina – zarzucalność popełnienia czynu – oparta musi być na możliwości dania posłuchu normie prawnej. Charakter odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak również poglądy wyrażane w literaturze i w orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej pozwalają odwołać się w zakresie koncepcji winy do teorii prawa karnego. Opierając się na powyższym,

Komisja uznała, że Obwiniony ponosi winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie Komisji Orzekającej naruszenie popełniono nieumyślnie, tzn. Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia czynu, ale popełnił go na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Komisja podzieliła w tym zakresie zdanie Rzecznika.

Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał albo mógł przewidzieć. Komisja w pełni dała wiarę wyjaśnieniom Obwinionego, że nie był on informowany przez swoich pracowników o nieprawidłowościach, których oni z kolei mieli świadomość, i że w wypadku takiej informacji Obwiniony ogłosiłby ponowny przetarg. W momencie udzielania zamówienia Obwiniony nie miał świadomości, że ogłoszenia nie zostały opublikowane oraz nie miał zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych ani z taką ewentualnością się nie godził, a zatem Komisja Orzekająca uznała, że Obwiniony nie dochował należytej staranności przy udzielaniu przedmiotowego zamówienia.

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy Komisja nie podzieliła wniosku Rzecznika w zakresie kary upomnienia dla Obwinionego. Komisja postanowiła o odstąpieniu od wymierzenia kary na podstawie art. 36 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja uznała, że zachodzą w tym wypadku przesłanki przedmiotowe odstąpienia od wymierzenia kary. Po pierwsze, Komisja zważyła na okoliczności i warunki popełnienia czynu. Obwiniony w istocie rzeczy został wprowadzony w błąd przez swoich pracowników, którzy świadomie ukryli przed nim fakt nieopublikowania ogłoszenia. Można domniemywać, że – jak zostało to wykazane w opisie stanu faktycznego – zamieszczenie w dokumentacji przetargowej wydruku formularza ze strony UZP miało na celu wprowadzenie wrażenia, że ogłoszenie zostało opublikowane. Komisja uznała ten fakt za mający duże znaczenie dla odstąpienia od wymierzenia kary. Oprócz tego Komisja zważyła na to, że zamówienie miało charakter pilny i musiało być wykonane jak najszybciej z uwagi na wiążące się z jego realizacją duże uciążliwości dla ruchu w mieście. Po drugie, Komisja wzięta pod uwagę reakcję Obwinionego na ujawnione nieprawidłowości. Obwiniony niezwłocznie przedsięwziął działania mające na celu zapobieżenie uchybieniom w przyszłości. W szczególności został zmieniony skład Komisji Przetargowej, został powołany Wydział Inwestycyjny i Naczelnik tego Wydziału, podlegający bezpośrednio Burmistrzowi.

Komisja wzięta także pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego. Komisja uznała, że pomimo odstąpienia od wymierzenia kary, spełnione zostaną cele postępowania wobec Obwinionego.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania. Koszty te określa się zryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia, tj. w wysokości 190,30 zł.

5.

ORZECZENIE

**Regionalnej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B.
z dnia 9 lutego 2006 r.
(DFP–KO–530–13/05)**

Na podstawie art. 51, art. 24 ust. 1, art. 35, art. 36, art. 76 ust. 3, art. 78 ust. 1 pkt 7 oraz art. 167 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.)

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

Przewodniczący:	Bogusław Dębski
Członkowie:	Helena Pogorzelska
	Aleksander Piszczatowski
Protokolant:	Joanna Urbańska

po rozpatrzeniu w dniach 9 lutego 2006 r., przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Barbary Sieńczyło, sprawy:

1. Pana **Mariusza G.** – wójta gminy S.

obwinionego o:

- dokonanie i rozliczenie, w grudniu 2004 r., inwentaryzacji środków trwałych w Urzędzie Gminy S. w sposób niezgodny z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 1 i 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, co obecnie – w myśl art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w dacie popełnienia tego czynu również stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.),

po zapoznaniu się z wnioskiem o ukaranie złożonym przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, dokumentacją zgromadzoną w aktach sprawy, piśmennymi i ustnymi wyjaśnieniami obwinionego i jego pełnomocnika, pisemnym wyjaśnieniem świadków dołączonym do akt sprawy oraz wysłuchaniu zeznania świadka złożonego na rozprawie

orzeka

- 1) uznać Pana Mariusza G. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez wpisanie do arkuszy spisów z natury – w pozycjach: 56–62, 63–69, 75–77, 79–84, 85–93, 95–97, 98–104 – środków trwałych nie z natury oraz nierzetelne rozliczenie różnic inwentaryzacyjnych, tj. dokonanie i rozliczenie inwentaryzacji w grudniu 2004 r. w Urzędzie Gminy w S. w sposób niezgodny z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 1 i art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, czym po-

pełnił czyn określony w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), który to czyn – w dacie jego popełnienia – wypełniał dyspozycję art. 138 ust. 1 pkt 13 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) i na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – odstąpić od wymierzenia kary;

- 2) obciążyć Pana Mariusza G. kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190, 30 zł.

Pouczenie

Na niniejsze orzeczenie, w terminie 14 dni od daty jego otrzymania, stronom przysługuje prawo wniesienia odwołania, za pośrednictwem tutejszej Komisji, do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

UZASADNIENIE

Na podstawie wniosku o ukaranie Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. dnia 8 grudnia 2005 r. (sygn: DFP–Rz–33/17/05), Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. zarządzeniem dnia 20.12.2005 r. (Sygn. akt: DFP–KO–530–13/05) zarządził doręczenie odpisu wniosku o ukaranie obwinionemu Mariuszowi G. i skierował sprawę do rozpoznania na rozprawie.

We wniosku o ukaranie zarzucono Obwinionemu nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone art. 18 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114), stanowiące równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), polegające na dokonaniu i rozliczeniu w grudniu 2004 r. inwentaryzacji środków trwałych w Urzędzie Gminy S. w sposób niezgodny z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 1 i 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W uzasadnieniu wniosku o ukaranie stwierdzono, że zawiadomieniem z dnia 1.09.2005 r. Kierownik Zespołu Regionalnej Izby Obrachunkowej w B. powiadomił właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o nieprawidłowościach w sposobie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji w Urzędzie Gminy w S. w grudniu 2004 r. Jak ustalił zespół kontrolujący wskazaną jednostkę – na podstawie Zarządzenia Wójta Nr 13 z 3 grudnia 2004 r. wyznaczono obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych metodą spisu z natury wg stanu na dzień 30 listopada 2004 r. Przewodniczącą komisji inwentaryzacyjnej została pani Danuta K. – inspektor ds. księgowości Urzędu. W zakresie czynności, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 3 lutego 2004 r. powierzono jej między innymi prowadzenie ewidencji środków trwałych i materiałów inwestycyjnych oraz nadzór nad inwentaryzacją i jej rozliczenie.

Z ustaleń kontroli i – jak pisze zawiadamiający – ustnych wyjaśnień przewodniczącej komisji inwentaryzacyjnej wynika, że inwentaryzacja nie była spisem z natury. Jednak wedle wyjaśnień złożonych inspektorom kontroli oraz rzecznikowi na piśmie przez panią Danutę K. Inwentaryzacja środków trwałych była przeprowadzona metodą spisu z natury tych składników, których było to możliwe. Nie wszystkie składniki majątku trwałego (np. wodociągi, grunty) można w ten sposób spisać, więc spisano je zgodnie z instrukcją inwentaryzacyjną porównując stany księgowe z odpowiednimi dokumentami.

Przeciwstawnymi do tych wyjaśnień pozostają jednakże ustalenia kontroli oraz analiza sposobu zamieszczenia poszczególnych pozycji inwentarzowych na arkuszach spisowych dokonana przez rzecznika. Wynika z nich, że poza nielicznymi przypadkami wśród stu siedmiu pozycji spisu, prawie wszystkie pozycje układają się w tym samym porządku, w jakim występują w księdze środków trwałych oraz ich nazewnictwo pozostaje identyczne jak we wskazanej księdze. Pomijając środki trwałe, do których dostęp jest utrudniony i grunty, które to zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości inwentaryzuje się drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, środki trwałe wymienione na karcie od 4 do 6 arkusza spisowego występuje w następującej chronologii:

- poz. 56 do 62 – wg kolejności na karcie 16 księgi środków trwałych;
- poz. 63 do 69 – wg kolejności na karcie 18 księgi środków trwałych;
- poz. 75 do 77 – wg kolejności na karcie 23 księgi środków trwałych;
- poz. 79 do 84 – wg kolejności na karcie 11 księgi środków trwałych;
- poz. 85 do 93 – wg kolejności na karcie 12 księgi środków trwałych;
- poz. 95 do 97 – wg kolejności na karcie 24 księgi środków trwałych;
- poz. 98 do 104 – wg kolejności na karcie 3 księgi środków trwałych (z pominięciem betoniarki o wartości 1.435,00 zł.).

Wspomniana wyżej betoniarka wedle wyjaśnień Przewodniczącej Komisji Inwentaryzacyjnej złożonych podczas kontroli i rzecznikowi, była „Jedynym niedoborem stwierdzonym w czasie spisu z natury w miejscu gdzie powinna się znajdować na czas spisu” gdyż „była wykorzystywana przy remontach szkół. Ponieważ do zakończenia spisu ostatecznie nie dostarczono jej do garażu gminnego, gdzie komisja dokonywała spisu maszyn, nie została spisana. Okoliczność powyższa potwierdza, że inwentaryzacja przeprowadzona była metodą spisu z natury. Przy wpisywaniu cen ewidencyjnych w dziale księgowości na arkusze spisowe, ja jako osoba prowadząca księgi środków trwałych, przy pozycji „betoniarka” zaznaczyłam znak minus (do wyjaśnienia). Podliczając stany księgowe na dzień 30 listopada 2004 r. omyłkowo nie ujęłam wartości betoniarki i przez tą pomyłkę stan księgowy był zgodny ze stanem faktycznym.”.

Analiza dokumentacji nie potwierdziła jakoby na którymkolwiek arkuszu spisowym widniała pozycja „betoniarka” a więc w konsekwencji nie odnaleziono pozycji do wyjaśnienia.

Zdaniem rzecznika zarówno w stosunku do takich środków trwałych jak pompy i motopompy (szt. 6) oraz dalej: samochody (szt. 7), zestawy komputerowe (szt. 6), urządzenia telefoniczne plus elektroniczne (szt. 9) oraz ciężkie maszyny do prac drogowych (szt. 7) – nie istnieje taka możliwość by zespół spisowy natrafił dokonując inwentaryzacji na identyczną kolejność wymienionych sprzętów jak ta, w której były one wprowadzane na stan majątku gminy. Aby siedem samochodów i siedem jeżdżą-

cych maszyn ustawiło się w szeregu do inwentaryzacji wedle karty nr 18 i 3 księgi inwentarzowej, a zestawy komputerowe i urządzenia elektroniczne w gminie by stały lub leżały jedno za drugim w kolejności zakupu; gdyż całkowicie przeczy to celowości funkcjonowania ich w urzędzie. Nie sposób więc dać wiary wyjaśnieniom przewodniczącej Komisji Inwentaryzacyjnej pani Danucie K. w rzeczywistości zastosowano się do zarządzenia Wójta oraz przepisu art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości i inwentaryzację przeprowadzono metodą spisu z natury. Dodatkowo wskazać należy, że żaden arkusz spisu nie zawiera adnotacji informującej, w jakim pomieszczeniu czy miejscu znajdują się spisywane przedmioty, co uniemożliwia orientację w ich usytuowaniu. Taki zaś stan nie wyczerpuje niezbędnych przesłanek celowości dokonywanej inwentaryzacji.

Wyjaśnienia w tej kwestii obwinionego pana Mariusza G. podnoszą, że „Zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości inwentaryzację środków trwałych należy przeprowadzić metodą spisu z natury. Przedmiotową inwentaryzację, co potwierdzają członkowie komisji inwentaryzacyjnej, przeprowadzono metodą spisu z natury. Stosowanie tej metody nie zawsze jednak jest możliwe, dlatego też inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp był utrudniony (trudno dostępne ogładowi wbudowane do gruntu urządzenia wodociągowe) przeprowadzono drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami (art. 26 ust. 1 pkt 3)”. I dalej „Głównym celem i zamiarem przeprowadzenia inwentaryzacji w 2004 r. było zaktualizowanie stanu składników majątkowych Gminy S. Jednocześnie należy nadmienić, iż inwentaryzacja w tym okresie nie była obowiązkowa. W roku 2002 przeprowadzona była inwentaryzacja środków trwałych. W myśl art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości inwentaryzację środków trwałych przeprowadza się raz w ciągu 4 lat. W jednostce nie doszło zatem do zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji. Przeprowadzona w roku 2004 inwentaryzacja była inwentaryzacja dodatkową. Ciążący na Wójcie obowiązek w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji został zatem wypełniony.”.

Biorąc pod uwagę przytoczone słowa należy skonstatować, co następuje:

Czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych wymieniony we wniosku nie opiera się na zarzucie zaniechania przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji, tj. nie wiąże się zaniechaniem działania, do którego obwiniony był zobowiązany przepisami ustawy, lecz kształtuje winę na bazie niezgodnego z przepisami ustawy (stan na dzień sporządzenia wniosku i złożenia zawiadomienia) oraz niezgodnego ze stanem rzeczywistym (art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych na dzień popełnienia czynu) przeprowadzenia i rozliczenia jej wyników. Ponieważ fakty świadczą o tym, że przeprowadzona inwentaryzacja nie opierała się na spisie składników majątkowych z natury lecz przeniesieniu ich stanu z ksiąg rachunkowych na arkusze spisowe, naruszono więc zasadę z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Artykuł 27 ustawy o rachunkowości nakazuje m. in., by przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji odpowiednio udokumentowano i powiązano z księgami rachunkowymi. W omawianym we wniosku przypadku należy postawić tezę, iż podczas rzeczonyj inwentaryzacji w Urzędzie Gminy w S. te czynności nie zostały dopełnione a wyniki inwentaryzacji nie zostały odpowiednio porównane z księgami inwentarzowymi, co w efekcie końcowym nie spełniło podstawowego zadania stawianego księgom ra-

chunkowym, a mianowicie potwierdzenia, że księgi rachunkowe odzwierciedlają stan rzeczywisty (art. 24 ust 2 ustawy o rachunkowości).

Sporządzone przez przewodniczącą komisji inwentaryzacyjnej zestawienie różnic inwentaryzacyjnych nie wykazało rozbieżności między stanem faktycznym w dniu spisu i księgowym środków trwałych, co było nieprawdą.

Wyjaśnienia pani Danuty K. w tej sprawie tłumaczą, że „Podliczając stany księgowo-
we na dzień 30 listopada 2004 r. omyłkowo nie ujęłam wartości betoniarki i przez tę pomyłkę stan księgowy był zgodny ze stanem faktycznym”.

Z ustaleń dokonanych w trakcie kontroli w jednostce wynikało, że wartość spisanych środków trwałych była niższa o 1.435, 00 zł od wartości wynikającej ze stanu księgowego według ewidencji szczegółowej na dzień 30 listopada 2004 roku. Porównanie wartości spisanych środków trwałych wykazanych na arkuszach spisu z natury wykazało wyższą ich wartość o 719,50 zł. od wartości wynikającej z salda konta syntetycznego 011 „Środki trwałe” na dzień 30 listopada 2004 roku. Powyższe potwierdzają materiały zebrane przez rzeczownika w postępowaniu wyjaśniającym.

We wskazanej sytuacji spełnienie wymogów ust. 2 art. 27 ustawy o rachunkowości, który nakazuje ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych wyjaśnić – nie było możliwe. Rozliczenie bowiem wykonane w Urzędzie Gminy było nierzetelne i miało się ze stanem faktycznym. Uzgodnienie salda konta 011 z ewidencją analityczną gdyby zostało przeprowadzone, oraz poprawnie podliczone – ujawniłoby różnice, które po porównaniu z prawidłowo sporządzonym spisem z natury, można byłoby wyjaśnić. Takie zinwentaryzowanie środków trwałych można byłoby uznać za właściwe i odzwierciedlające prawdziwy stan.

W toku prowadzonego na rozprawie postępowania dowodowego, zarówno Obwiniony, jak i jego Obrońca podtrzymali wyjaśnienia złożone pisemnie twierdząc, że inwentaryzacja została przeprowadzona metodą spisu z natury, w ich przekonaniu rzetelnie, a celem inwentaryzacji było sprawdzenie, w jakim stanie jest gmina po poprzedniej władzy. Obwiniony przyznał, iż powołując panią Danutę K. na przewodniczącą Komisji Inwentaryzacyjnej, nie zdawał sobie sprawy z tego, że osoba ta nie powinna była być powołana w skład takiej komisji, ponieważ do jej obowiązków służbowych, jako inspektora d/s księgowości Urzędu, zgodnie z zakresem uprawnień i odpowiedzialności, należało prowadzenie ewidencji środków trwałych i materiałów inwestycyjnych oraz nadzór nad inwentaryzacją i jej rozliczenie, zatem miała ona dostęp do urządzeń ewidencyjnych, co w istocie nie zapewniało przeprowadzenia rzetelnego spisu z natury. Obwiniony dodał, że teraz już taką świadomość posiada, podkreślając jednakże, iż ówczesna jego decyzja w tej sprawie wynikała z przekonania, że to pani Danuta K. była osobą najbardziej kompetentną w sprawie inwentaryzacji. Na pytanie – czy Obwiniony skontrolował przeprowadzoną inwentaryzację, czy została ona przeprowadzona rzeczywiście poprzez spis z natury? – Obwiniony odpowiedział „(...) że udostępnił komisji inwentaryzacyjnej samochód, aby ułatwić przeprowadzenie inwentaryzacji poprzez spis z natury, zaś Obrońca Obwinionego „zaznaczył, że trudno stwierdzić na czym miałyby polegać taka kontrola. Wójt nie jest fizycznie w stanie dopilnować każdego pracownika.” Świadek pani Danuta K. zeznała natomiast, że komisja naprawdę była w tych miejscach i spisywała zgodnie ze stanem rzeczywistym. Oświadczyła nadto, że na czas inwentaryzacji księgi znajdowały się

u pani skarbnik, a występującą w tych księgach kolejność zapisów ma w pamięci. Świadek przyznała jednakże, iż podczas spisu z natury korzystała z arkuszy umorzeniowych, w których składniki majątkowe wpisane były w takiej samej kolejności jak w ewidencji analitycznej i że niektóre przedmioty przed wpisaniem do arkuszy spisu z natury uprzednio były spisane na podręcznych arkuszach pomocniczych. W kwestii zaś rozliczenia inwentaryzacji świadek przyznała, że pomyliła się przy nanoszeniu i zapomniała nanieść betoniarkę do zestawienia różnic inwentaryzacyjnych.

Na posiedzeniu w dniu 9 lutego 2006 r. Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:

Za nietrafną należy uznać argumentację Obrońcy zawartą w piśmie z dnia 12 stycznia 2006 r, jakoby zarzuty postawione Obwinionemu oparte zostały na domniemaniu. Twierdzenie takie pozostaje w sprzeczności z dokumentami, tj. arkuszami spisu z natury i zeznaniem świadka, który przyznał, iż spis był dokonany z wykorzystaniem arkuszy umorzeniowych prowadzonych w identycznym układzie zapisów zawartych w ewidencji analitycznej środków trwałych. Z tych samych względów nie można dać wiary twierdzeniom, że spis wskazanych w sentencji środków trwałych dokonany był z natury i że zbieżność pozycji w arkuszach wynikała z miejsc, w których przedmioty się znajdowały i że spisu dokonano w takiej samej kolejności jak w ewidencji, ponieważ p. K. kolejność tę miała w pamięci.

Komisja Orzekająca nie podzieliła również poglądu Obwinionego i jego Obrońcy w tym zakresie, iż przeprowadzona w 2004 r. inwentaryzacja nie była obligatoryjna, bowiem poprzednią inwentaryzację przeprowadzono w 2002 r. Art. 26 ustęp 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości stanowi, iż inwentaryzację środków trwałych przeprowadza się raz w ciągu 4 lat, a nie raz na 4 lata. Skoro więc inwentaryzację Obwiniony zarządził w czasowym przedziale ustawowo określonym, zatem należało ją przeprowadzić zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Komisja Orzekająca uznała, że przeprowadzona inwentaryzacja składników majątkowych wymienionych w pozycjach 56 – 62, 63 – 69, 75 – 77, 79 – 84, 85 – 93, 95 – 97, 98 – 104 arkuszy spisowych nie opierała się na spisie z natury, lecz na przeniesieniu ich stanu z arkuszy umorzeniowych. Zatem należało uznać za trafny postawiony – przez Zastępcę Rzecznika – panu Mariuszowi G. zarzut dokonania i rozliczenia, w grudniu 2004r, inwentaryzacji środków trwałych w Urzędzie Gminy S. w sposób niezgodny z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 1 i 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, polegający na spisaniu nie z natury ruchomych środków trwałych. W ocenie Komisji Orzekającej bezspornym jest fakt, że Komisja. Inwentaryzacyjna miała dostęp do informacji o inwentaryzowanych składnikach majątkowych i z informacji tej skorzystała. Nie jest natomiast istotne, czy w trakcie inwentaryzacji korzystano z analitycznej ewidencji księgowej, czy z arkuszy umorzeniowych prowadzonych w identycznym układzie jak ewidencja analityczna. Korzystanie z informacji o spisywanych składnikach majątkowych przesądza o przeprowadzeniu inwentaryzacji niezgodnie z przepisami o rachunkowości. Potwierdził się również zarzut w kwestii dotyczącej rozliczenia inwentaryzacji niezgodnie z przepisami wskazanej wyżej ustawy. Nie jest natomiast istotne, w aspekcie odpowiedzialności Obwinionego, czy to nierzetelne rozliczenie było zamierzone przez p. Danutę K. czy jest wynikiem jej pomyłki. Wyniki spisu z natury nie zostały odpowiednio porównane z danymi wynikającymi z ewidencji księ-

gowej, co w efekcie nie doprowadziło do ujawnienia niezgodności stanu faktycznego ze stanem ewidencyjnym, który na dzień 30 listopada 2004 r. powinien był wystąpić z powodu nie ujęcia w arkuszach spisu z natury betoniarki o wartości 1.435 zł. oraz niezgodności o 719,50 zł. łącznej wartości spisanych środków trwałych z saldem konta O11 „środki trwałe”.

Komisja Orzekająca wskazuje na związek przyczynowy zachodzący pomiędzy czynem przypisanym Obwinionemu, a jego działaniem. Pan Mariusz G., powołując w skład Komisji Inwentaryzacyjnej p. Danutę K. (dowód: k.7), która zgodnie z zakresem jej obowiązków (dowód: k. 37) miała przypisaną czynność prowadzenia ewidencji środków trwałych i materiałów inwestycyjnych oraz nadzór nad jej inwentaryzacją i jej rozliczenie, ułatwił Komisji Inwentaryzacyjnej dostęp do arkuszy umorzeniowych. Decyzją tą wyeliminował również możliwość wykonywania nadzoru nad inwentaryzacją, gdyż p. Danuta K. będąc w składzie dokonującym spisu nie mogła jednocześnie własnych czynności nadzorować. Dając wiarę wyjaśnieniu Obwinionego, że powołując panią Danutę K. w skład Komisji Inwentaryzacyjnej kierował się potrzebą powołania w jej skład osoby najbardziej kompetentnej do wykonania tego rodzaju czynności.

Komisja Orzekająca uznała, iż p. Mariusz G. czyn mu przypisany popełnił nieumyślnie, a do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, doszło na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia czynu karalnego, co najmniej mógł przewidzieć. Zatem więc, w ocenie Komisji Orzekającej, pan Mariusz G. jako kierownik jednostki, ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za przypisany mu czyn z mocy art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości i art. 4 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co w powiązaniu z art. 19 ust. 1 i 2 tej ustawy nakazało uznać pana Mariusza G. winnym jego popełnienia.

Odstępując od wymierzenia kary, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja Orzekająca wzięta pod uwagę nieumyślność działania Obwinionego oraz jego znikomy stopień przyczynienia się do powstania przypisanego mu czynu, a także dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i pozytywną opinię Przewodniczącego Rady Gminy S. o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

6.

ORZECZENIE **Regionalnej Komisji Orzekającej** **w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych** **przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł.** **z dnia 20 lutego 2006 r.** **(NDB–5000/Ł/4/2006)**

Na podstawie art. 42 ust. 1 w związku z art. 46 pkt 4, art. 51 i art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. w składzie:

Przewodniczący:	Bogdan Łągwa
Członkowie:	Maria Mizerska
	Wojciech Newereńczuk
Protokolant:	Sylvia Śpiewak

przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Józefy Lucyny Michejdy po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2006 r. sprawy:

1. Pana **Lesława J.** – b. Starosty Powiatu Z.
obwinionego o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję:
 - art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niedochodzeniu należności jednostki samorządu terytorialnego w kwocie 16.991 zł od AMZ D. spółka z o.o. w G. z tytułu odsetek zaległych od opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa, czym naruszono art. 56 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm. i art. 5 ust. 1 pkt 1 i 8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966) oraz art. 92 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (t.j. z 2003 r. Dz.U. nr 15, poz. 148 z późn. zm.),
 - art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 9 lipca 2004 r. i 8 września 2004 r. wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez przekroczenie o kwotę 82.807,91 zł kwot wydatków zaplanowanych w budżecie Powiatu Z. na inwestycje dotyczące dróg powiatowych, czym naruszono art. 28 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 3 i art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych;
oraz w postępowaniu zwyczajnym sprawy:
2. Pana Janusza R. – Wicestarosty Powiatu Z.
obwinionego o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 9 lipca 2004 r. i 8 września 2004 r. wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia albo

z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez przekroczenie o kwotę 82.807,91 zł kwot wydatków zaplanowanych w budżecie Powiatu Z. na inwestycje dotyczące dróg powiatowych, czym naruszono art. 28 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 3 i art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych;

3. Pana Marcina K. – Członka Zarządu Powiatu Z.

obwinionego o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 9 lipca 2004 r. i 8 września 2004 r. wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez przekroczenie o kwotę 82.807,91 zł kwot wydatków zaplanowanych w budżecie Powiatu Z. na inwestycje dotyczące dróg powiatowych, czym naruszono art. 28 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 3 i art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych;

orzeka

Na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114):

1. Mając na względzie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnia obwinionego Pana Lesława J. od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia, poprzez zatwierdzenie do wypłaty w dniu 9 lipca 2004 r. kwoty 40.128,38 zł, to jest kwoty 37.093,92 zł ponad środki pieniężne zaplanowane w budżecie Powiatu Z. na inwestycje dotyczące dróg powiatowych, czym naruszono art. 28 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 3 i art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.
2. Uznaje obwinionego Pana Lesława J. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję:
 - art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaniechaniu w latach 202–2004 dochodzenia odsetek w kwocie 16.991,27 zł od AMZ spółka z o.o. z siedzibą w G. od zaległości w zapłacie opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa, naruszając art. 11 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) w związku z art. 238 Kodeksu cywilnego, przez co nie dochodził należności Skarbu Państwa,
 - art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zatwierdzeniu do wypłaty w dniu 8 września 2004 r. kwoty 45.713,99 zł ponad środki pieniężne zaplanowane w budżecie w budżecie Powiatu Z. na inwestycje dotyczące dróg powiatowych z naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 3 i art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, przez co dokonał wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia i działając na podstawie art. 22 ust. 1, art. 33 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstępuje od wymierzenia kary.

3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża obwinionego Pana Lesława J. na rzecz Skarbu Państwa kosztami postępowania w kwocie 190,30 zł.
4. Mając na względzie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnia obwinionego Pana Janusza R. od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 9 lipca 2004 r. i 8 września 2004 r. wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez przekroczenie o kwotę 82.807,91 zł kwot wydatków zaplanowanych w budżecie Powiatu Z. na inwestycje dotyczące dróg powiatowych, czym naruszono art. 28 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 3 i art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.
5. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania, w stosunku do obwinionego Janusza R., ponosi Skarb Państwa.
6. Mając na względzie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnia obwinionego Pana Marcina K. od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 9 lipca 2004 r. i 8 września 2004 r. wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez przekroczenie o kwotę 82.807,91 zł kwot wydatków zaplanowanych w budżecie Powiatu Z. na inwestycje dotyczące dróg powiatowych, czym naruszono art. 28 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 3 i art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.
7. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania, w stosunku do obwinionego Marcina K., ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie

Na podstawie art. 72 ust. 1, art. 137 ust. 5 i art. 138 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz. 114) od niniejszego orzeczenia służy stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów za pośrednictwem Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, ul. Zamenhofa 10 w terminie 14 dni licząc od dnia doręczenia orzeczenia.

UZASADNIENIE

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi rozpoznała niniejszą sprawę z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 30 grudnia 2005 r. sporządzonego w wyniku zawiadomienia Dyrektora Delegatury Najwyższej

Izby Kontroli w Ł. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z dnia 28 czerwca 2005 r.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych w związku z zarzucanymi czynami wnosił o ukaranie Obwinionych: Lesława J., Janusza R. i Marcina K. karą upomnienia.

Rozpoznając niniejszą sprawę Komisja Orzekająca musiała wziąć pod uwagę, że w czasie orzekania o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązują inne ustawy niż w czasie popełnienia czynu. Komisja Orzekająca stosownie do dyspozycji art.2 4 ust. 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych orzekała na podstawie obowiązującej ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z uwagi na brak względności dla obwinionych przepisów obowiązujących w dniu popełnienia zarzucanych czynów.

Wydając orzeczenie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegające na niedochodzeniu należności Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) Skład Orzekający uwzględnił, że Starosta Z. działając w imieniu Skarbu Państwa, na podstawie art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. m.), posiadał w stosunku do firmy AMZ spółka z o.o. należności za lata 2002–2004 z tytułu odsetek w kwocie 16.991,27 zł za opóźnienia w zapłacie opłat za użytkowanie wieczyste. Dowodem potwierdzającym ten fakt jest zestawienie należności AMZ spółki z o.o. na dzień 31 grudnia 2004 r. Należność ta nie była przez Starostę dochodzona od dłużnika. Składający wyjaśnienia w niniejszej sprawie Starosta Z. oraz radca prawny Pani Aleksandra P.–W. nie zaprzeczają istnieniu należności, lecz Pani radca prawna, działająca w tej sprawie jako pełnomocnik Starosty, kwestionuje celowość jej dochodzenia.

W oparciu o powołane wyżej dowody Skład Orzekający uznał za udowodniony fakt niedochodzenia należności Skarbu Państwa przez Starostę Powiatu Z. Bez znaczenia dla ustalenia naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest brak celowości dochodzenia z uwagi na brak możliwości zaspokojenia. Wyjaśnienia Pani Aleksandry P.–W. potwierdzają prawną możliwość dochodzenia należności przed sądem, kwestionując jedynie dopuszczalność prowadzenia egzekucji w stosunku do firmy AMZ spółka z o.o. postawionej w stan upadłości. Podstawą prawną wyżej wymienionej należności jest art. 238 Kodeksu cywilnego, a obowiązek podejmowania działań w tym względzie po stronie Starosty Z. wynika z art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Obwiniony Lesław J. jako Starosta Z. był odpowiedzialny za realizację obowiązków wynikających z art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 238 kc. Brak podjęcia działań w przedmiocie dochodzenia należności w kwocie 16.991,27 zł z tytułu odsetek za opóźnienia w zapłacie opłaty za użytkowanie wieczyste za lata 2002–2004 od AMZ spółka z o.o. czyni zasadnym, zdaniem Składu Orzekającego, uznanie Lesława J. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Naruszenie popełnione było nieumyślnie, gdyż Obwiniony zawierając stanowisku radcy prawnego nie zachował ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, kierując się jedynie przesłanką celowości dochodzenia należności,

a nie zgodności z prawem. Faktyczny brak możliwości wyegzekwowania należności, a także posłużenie się w tej sprawie fachowym pełnomocnikiem są okolicznościami zasługującymi na uwzględnienie przy podjęciu decyzji przez Skład Orzekający o odstąpieniu od wymierzenia kary.

Skład Orzekający wydając orzeczenie w tej sprawie nie mógł zgodzić się z zarzutem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych naruszenia art. 56 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 5 ust. 1 pkt 1 i 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 92 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Żadna z norm prawnych wynikających z tych przepisów nie została naruszona. Stan faktyczny dotyczył należności Skarbu Państwa, a nie Starostwa Powiatowego.

Wydając orzeczenie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) Skład Orzekający uwzględnił, że uchwałą Nr XXII/167/04 Rady Powiatu Z. z dnia 27 lutego 2004 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Z. na rok 2004 zaplanowano środki na inwestycje dotyczące dróg powiatowych w wysokości 2.475.203 zł, zaś faktycznie na ten cel wydatkowano kwotę 2.558.010,91 zł, tj. o 82.807,91 zł wyższą niż zaplanowano. Przekroczenia planu wydatków nastąpiły w dniu 9 lipca 2004 r. przy zapłacie kwoty 40.128,38 zł o 37.093,92 zł oraz w dniu 8 września 2004 r. przy zapłacie kwoty 45.713,99 zł o tę kwotę. Zmiana planu finansowego w zakresie inwestycji drogowych i dostosowania do faktycznych wydatków nastąpiła dopiero w dniu 24 września 2004 r. uchwałą XXVIII/242/04 Rady Powiatu Z. i w dniu 28 grudnia 2004 r. uchwałą Rady Powiatu Nr XXXI/292/04.

W dniu 9 lipca 2004 r. przelew na kwotę 40.128,38 zł na rzecz Przedsiębiorstwa „UNIDRO” S.A. podpisał Lesław J. i Skarbnik Powiatu Jarosław S. Przelew w kwocie 45.713,99 zł na rzecz firmy „KRAL-BIS” spółka z o.o. w dniu 8 września 2004 r. podpisał Marcin K. i Jarosław S. W trakcie rozprawy Obwiniony Janusz R. złożył jako dowód w sprawie swoją kartę urlopową za rok 2004 r., z której wynika, że w dniach od 1 lipca do 21 lipca 2004 r. oraz od 1 września do dnia 16 września 2004 r. korzystał z urlopu wypoczynkowego. Pan Marcin K. w trakcie rozprawy jako dowód w sprawie złożył m.in. fakturę korygującą Nr 2/04/B z dnia 3 września 2004 r. wystawioną przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowych „KRAL-BIS” spółka z o.o. na Starostwo Powiatowe, na której znajduje się podpis Lesława J. zatwierdzającego do wypłaty kwotę 45.713,99 zł.

Zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. wypełnienie znamion czynu wynikającego z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych postawiono Obwinianym: Lesławowi J.; Januszowi R. i Marcinowi K.

Skład Orzekający uznał za udowodniony fakt przeznaczenia w budżecie Powiatu kwoty 2.475.203 zł na inwestycje na drogach powiatowych oraz wydatkowania na ten cel kwoty 2.558.010,91 zł, tj. o 82.807,91 zł więcej niż zaplanowano. Przekroczenie planu finansowego nastąpiło w dniu 9 lipca 2004 r. o kwotę 37.093,92 zł i w dniu 8 września 2004 r. o kwotę 45.713,99 zł. Faktami nie budzącymi wątpliwości jest dokonanie zmiany planu finansowego uchwałami Rady Powiatu dopiero 24 września 2004 r. i 28 grudnia 2004 r. oraz przebywanie Janusza R. w dniach 1–21 lipca 2004 r. i 1–16

września 2004 r. na urlopie wypoczynkowym. Faktem udowodnionym jest zatwierdzenie przez Lesława J. do wypłaty kwoty 45.713,99 zł oraz istnienie podpisów Lesława J. pod przelewem kwoty 40.128,38 zł w dniu 9 lipca 2004 r. i podpisu Marcina K. pod przelewem kwoty 45.713,99 zł w dniu 8 września 2004 r. W aktach sprawy nie ma jednakże dowodów na to kto zatwierdził do wypłaty kwotę 40.128,38 zł.

Dowodami są:

- uchwały Rady Powiatu Nr: XXII/167/04, XXVIII/242/04, XXXI/292/04,
- polecenia przelewów z 10.05.2004 r., trzy z 9.06.2004 r., 28.06.2004 r., dwa z 9.07.2004 r., 8.09.2004 r.
- karta urlopową Janusza R. z 2004 r.,
- faktura korygująca nr 2/04/B z zatwierdzeniem do wypłaty.

Zdaniem Składu Orzekającego bez znaczenia dla sprawy są dokumenty załączone do wniosku dotyczące współpracy Powiatu Z. z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie pozyskania środków Unii Europejskiej na współfinansowanie inwestycji drogowych oraz wyjaśnienia Obwinionych w zakresie utrudnień w tej współpracy, które doprowadziły do przekroczeń kwot z planu finansowego.

Decydujące znaczenie dla przypisania poszczególnym Obwinionym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma, zdaniem Składu Orzekającego, czynność polegająca na zatwierdzeniu do wypłaty kwot powodujących przekroczenie zaplanowanych wydatków. Podpisy na poleceniach przelewów nie stanowią dowodu w zakresie decyzji zatwierdzającej wypłatę. Jedynie pieczętka zatwierdzająca do wypłaty kwotę 45.713,99 zł z podpisem Starosty Z. Lesława J. znajdująca się na fakturze korygującej nr 2/04/B z dnia 3 września 2004 r. stanowi dowód w oparciu o który można przypisać Obwinionemu Lesławowi J. winę za przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych o kwotę 45.713,99 zł na inwestycje na drogach powiatowych w roku 2004 r.

Obwiniony Lesław J. zatwierdzając do wypłaty kwotę 45.713,99 zł jako członek Zarządu Powiatu odpowiedzialny jest, zgodnie z art. 60 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), za prawidłowe wykonanie budżetu Powiatu. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art.35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W toku wykonywania budżetu dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym zgodnie z planowanym przeznaczeniem (art. 92 pkt 3 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.). Obwiniony Lesław J. zatwierdzając do wypłaty kwotę 45.713,99 zł naruszył art. 28 ust. 1, art. 92 pkt 3 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Dokonał przekroczenia wysokości wydatku ustalonego w uchwale budżetowej. Odpowiedzialność Obwinionego ponoszona jest za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony nie zachował ostrożności wymaganej w danych okolicznościach sugerując się możliwością wykonanie wyższych wydatków niż zaplanowano w budżecie, ze środków jakie zgodnie z umowami z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa miał otrzymać Powiat Z. Brak zaplanowania w budżecie tych środków pomimo otrzymania

od ARiMR promes doprowadził do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Brak podpisów pozostałych Obwinionych: Janusza R. i Marcina K. na decyzji zatwierdzającej wypłatę powoduje orzeczenie Składu Orzekającego o uniewinnieniu Obwinionych w tym zakresie. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do przypisania któremukolwiek z Obwinionych winy za przekroczenie planowanych wydatków o kwotę 37.093,92 zł. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych nie przedstawił w trakcie postępowania dowodu na to, kto podjął decyzję o zatwierdzeniu do wypłaty kwoty 40.128,38 zł, którą wypłacono przelewem z dnia 9 lipca 2004 r. i tym samym do przekroczenia zakresu upoważnienia do wydatkowania środków publicznych o kwotę 37.093,92 zł. Z tych powodów Skład Orzekający uniewinnił Obwinionych: Lesława J., Janusza R. i Marcina K. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego wynikiem był przelew z dnia 9 lipca 2004 r. na kwotę 40.128,38 zł.

Ponadto istotnym dowodem przemawiającym za koniecznością uniewinnienia Janusza R. od stawianych mu zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest karta urlopowa Obwinionego za rok 2004 r. Świadczy ona za tym, że Obwiniony w okresie poprzedzającym dokonanie przelewów z dnia 9 lipca 2004 r. kwoty 40.128,38 zł i w dniu 8 września 2004 r. kwoty 45.713,99 zł przebywał na urlopie wypoczynkowym i nie mógł podjąć decyzji o zatwierdzeniu do wypłaty wyżej wymienionych kwot.

Skład Orzekający postanowił odstąpić od wymierzenia kary w stosunku do obwinionego Lesława J. kierując się okolicznościami naruszenia dyscypliny finansów publicznych, które to wyżej zostały przetoczone, a także dotychczasową niekaralnością Obwinionego.

7.

ORZECZENIE **Resortowej Komisji Orzekającej** **w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych** **przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w L.** **z dnia 1 marca 2006 r.** **(RIO-53/DFP-59/2005)** **(RIO-53/DFP-60/2005)**

Na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:	Jacek Grządka
Członkowie:	Joanna Janik
	Gustaw Król
z udziałem protokolanta:	Moniki Garbackiej

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 lutego, 22 lutego i 1 marca 2006 r. sprawy z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w L. p. Krystyny Kunaszewskiej, z dnia 30 listopada 2005 r. o uznanie:

1. p. **Henryka M.** – wójta gminy B. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na:
 - 1) przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu 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 z późn. zm.) i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez dokonanie wydatków powyżej kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki lub dokonanie wydatków mimo braku takiego planu, w tym:
 - a) na zadanie związane z przebudową sali tanecznej w budynku OSP w A. poniesiono w 2003 r. wydatki przekraczające plan w dniach: 13.03 – o 6.000 zł, 22.05 – o 10.000 zł, 11.06 – o 10.000 zł i 30.06.2003 r. – o 16.283,62 zł (razem 42.283,62 zł),
 - b) na zadanie związane z wykonaniem kotłowni olejowej dla potrzeb CO w Zespole Szkół w B. 19.03.2004 r. dokonano wydatków przekraczających kwotę zaplanowaną na ten cel w projekcie planu finansowego na 2004 r. o 16.172,50 zł, przy czym odpowiedzialność wójta i skarbnika gminy dotyczy kwoty 15.774,66 zł,
 - c) na zadanie związane z przebudową drogi gminnej w miejscowości W. – bez upoważnienia, tj. bez żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym – dokonano wydatków w łącznej wysokości 151.245,84 zł w tym: 22.09.2004 r. – w kwocie 100.000,00 zł oraz 06.10.2004 r. – w kwocie 51.245,84 zł.

Powyższym naruszono zasady gospodarki finansowej określone w art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w zw. z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym 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).

2) wykazaniu w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Rb–27S „Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych i będących obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym:

- a) w sprawozdaniu Rb–27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2003 r.:
- w dziale 756, rozdziale 75616, § 34 – wykazano zaległości z tytułu podatku od środków transportowych w wysokości 16.912,00 zł – zaniżonej co najmniej o kwotę 4.803,00 zł,
 - w dziale 400, rozdziale 40002, § 083 – wykazano zaległości z tytułu opłat za wodę w wysokości 5.107 zł – zaniżonej co najmniej o kwotę 114.042,52 zł,
 - w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – wykazano zaległości z tytułu najmu i dzierżawy w wysokości 33.482 zł – zaniżonej co najmniej o kwotę 39.217,98 zł,
 - w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – nie wykazano żadnych nadpłat z tytułu najmu i dzierżawy które w rzeczywistości wynosiły 35.434,49 zł,
- b) w kwartalnych sprawozdaniach Rb–27S (w dziale 400, rozdziale 40002, § 083) za okres od początku roku do: 31 marca 2004 r. i do 30 czerwca 2004 r. nie wykazano żadnych zaległości z tytułu opłat za wodę, a w sprawozdaniu do 30 września 2004 r. wykazano zaległości w kwocie 8.100 zł, podczas gdy w nowej ewidencji dochodów z tytułu opłat za wodę prowadzonej od 1 stycznia 2004 r. nie ujęto żadnych zaległości z lat poprzednich (które na koniec 2003 r. wynosiły 119.149,52 zł).

Powyższym naruszono § 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).

3) zaniechaniu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji poszczególnych składników majątku gminy, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia na dzień 31 grudnia 2003 r. inwentaryzacji:

- a) znaków opłaty skarbowej – jako środków pieniężnych – czym naruszono art. 26 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.);

- b) należności i zobowiązań zaewidencjonowanych na kontach budżetu gminy:
 - 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” i 224 „Rozrachunki budżetu”, oraz jednostki Urząd Gminy:
 - 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”,
 - 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”,
 - 225 „Rozrachunki z budżetami”,
 - 229 „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”,
 - 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”,
 - 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”,
 - 240 „Pozostałe rozrachunki”,
- wbrew art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości;
- c) podstawowych i pozostałych środków trwałych wbrew art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o rachunkowości;
- d) wartości niematerialnych i prawnych oraz inwestycji (środków trwałych w budowie), wbrew art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości;
- 4) przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet gminy, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez zaciągnięcie zobowiązań pieniężnych powyżej lub bez żadnego pokrycia w kwotach wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, w tym:
 - a) 17.02.2003 r. – na zadanie inwestycyjne związane z przebudową sali tanecznej w budynku OSP w A. zaciągnięto zobowiązania przekraczające wydatki zaplanowane na ten cel w planie finansowym o łączną kwotę 36.098,51 zł,
 - b) 17.11.2003 r. – na zadanie związane z wykonaniem kotłowni olejowej dla potrzeb CO w Zespole Szkół w B. zobowiązania pieniężne w wysokości 101.612,50 zł, które nie miało żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym,
 - c) 21.06.2004 r. – na zadanie związane z odbudową drogi gminnej nr 4203012 w miejscowości W. zaciągnięto zobowiązanie pieniężne w wysokości 151.245,84 zł, które nie miało żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym.

Naruszono w ten sposób przepisy art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 60 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w związku z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

2. p. Tadeusza S. – skarbnika gminy B. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na:

- 1) przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu 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 z późn zm.) i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 11 ust 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez. dokonanie wydatków powyżej kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki lub dokonanie wydatków mimo braku takiego planu, w tym:

- a) na zadanie związane z przebudową sali tanecznej w budynku OSP w A. poniesiono w 2003 r. wydatki przekraczające plan w dniach: 13. 03. – o 6.000 zł, 22.05. – o 10.000 zł, 11.06. – o 10.000 zł i 30.06. 2003 r. – o 16. 283, 62 zł (razem o 42. 283,62 zł),
- b) na zadanie związane z wykonaniem kotłowni olejowej dla potrzeb CO w Zespole Szkół w B. 19.03.2004 r. dokonano wydatków przekraczających kwotę zaplanowaną na ten cel w projekcie planu finansowego na 2004 r. o 16.172,50 zł, przy czym odpowiedzialność wójta i skarbnika gminy dotyczy kwoty 15.774,66 zł,
- c) na zadanie związane z przebudową drogi gminnej w miejscowości W. – bez upoważnienia, tj. bez żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym – dokonano wydatków w łącznej wysokości 151.245,84 zł w tym: 22.09.2004 r. – w kwocie 100.000,00 zł oraz 06.10. 2004 r – w kwocie 51.245,84 zł.

Powyższym naruszono zasady gospodarki finansowej określone w art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w zw z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym 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).

2) wykazaniu w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Rb–27S „Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych i będących obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym:

- a) w sprawozdaniu Rb–27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2003 r.:
 - w dziale 756, rozdziale 75616, § 34 – wykazano zaległości z tytułu podatku od środków transportowych w wysokości 16.912,00 zł – zaniżonej co najmniej o kwotę 4.803,00 zł,
 - w dziale 400, rozdziale 40002, § 083 – wykazano zaległości z tytułu opłat za wodę w wysokości 5.107 zł – zaniżonej co najmniej o kwotę 114.042,52 zł,
 - w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – wykazano zaległości z tytułu najmu i dzierżawy w wysokości 33.482 zł – zaniżonej co najmniej o kwotę 39.217,98 zł,
 - w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – nie wykazano żadnych nadpłat z tytułu najmu i dzierżawy które w rzeczywistości wynosiły 35.434,49 zł,
- b) w kwartalnych sprawozdaniach Rb–27S (w dziale 400, rozdziale 40002, § 083) za okres od początku roku do: 31 marca 2004 r. i do 30 czerwca 2004 r. nie wykazano żadnych zaległości z tytułu opłat za wodę, a w sprawozdaniu

do 30 września 2004 r. wykazano zaległości w kwocie 8.100 zł, podczas gdy w nowej ewidencji dochodów z tytułu opłat za wodę prowadzonej od 1 stycznia 2004 r. nie ujęto żadnych zaległości z lat poprzednich (które na koniec 2003 r. wynosiły 119.149,52 zł).

Powyższym naruszono § 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).

3) zaniechaniu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji poszczególnych składników majątku gminy, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia na dzień 31 grudnia 2003 r. inwentaryzacji:

a) znaków opłaty skarbowej – jako środków pieniężnych – czym naruszono art. 26 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.);

b) należności i zobowiązań zaewidencjonowanych na kontach budżetu gminy:
– 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” i 224 „Rozrachunki budżetu”,

oraz jednostki Urząd Gminy:

- 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”,
- 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”,
- 225 „Rozrachunki z budżetami”,
- 229 „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”, –
- 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”,
- 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”,
- 240 „Pozostałe rozrachunki”,

wbrew art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości;

c) podstawowych i pozostałych środków trwałych wbrew art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o rachunkowości;

d) wartości niematerialnych i prawnych oraz inwestycji (środków trwałych w budowie), wbrew art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości;

4) wypłaceniu wynagrodzeń pracownikom Urzędu Gminy bez jednoczesnego wykonania obowiązku odprowadzenia składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 14 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez odprowadzenie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom Urzędu Gminy w styczniu, marcu, kwietniu, maju i czerwcu 2004 r. po upływie terminu określonego przepisami art. 47 ust. 1 pkt 2 i ust. 14 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz.U. z 1998 r., nr 137, poz. 887 z późn. zm.), tj. za dany miesiąc po 5 dniu następnego miesiąca.

orzeka:

I. Uznać p. Henryka M. – wójta gminy B. oraz p. Tadeusza S. – skarbnika gminy B. winnymi umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na:

1) wykazaniu w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Rb–27S „Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i będących obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym:

a) w sprawozdaniu Rb–27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2003 r.:

- w dziale 756, rozdziale 75616, § 34 – wykazano zaległości z tytułu podatku od środków transportowych w wysokości 16.912,00 zł – zaniżone co najmniej o kwotę 4.803,00 zł,
- w dziale 400, rozdziale 40002, § 083 – wykazano zaległości z tytułu opłat za wodę w wysokości 5.107 zł – zaniżone co najmniej o kwotę 114.042,52 zł,
- w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – wykazano zaległości z tytułu najmu i dzierżawy w wysokości 33.482 zł – zaniżone co najmniej o kwotę 39.217,98 zł,
- w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – nie wykazano żadnych nadpłat z tytułu najmu i dzierżawy które w rzeczywistości wynosiły 35.434,49 zł,

b) w kwartalnych sprawozdaniach Rb–27S (w dziale 400, rozdziale 40002, § 083) za okres od początku roku do: 31 marca 2004 r. i do 30 czerwca 2004 r. nie wykazano żadnych zaległości z tytułu opłat za wodę, a w sprawozdaniu do 30 września 2004 r. wykazano zaległości w kwocie 8.100 zł, podczas gdy w nowej ewidencji dochodów z tytułu opłat za wodę prowadzonej od 1 stycznia 2004 r. nie ujęto żadnych zaległości z lat poprzednich (które na koniec 2003 r. wynosiły 119.149,52 zł).

Powyższym naruszono § 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).

2) zaniechaniu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji poszczególnych składników majątku gminy, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia na dzień 31 grudnia 2003 r. inwentaryzacji:

a) znaków opłaty skarbowej – jako środków pieniężnych – czym naruszono art. 26 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.);

b) należności i zobowiązań zaewidencjonowanych na kontach budżetu gminy:

– 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” i 224 „Rozrachunki budżetu”,

oraz jednostki Urząd Gminy:

- 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”,
- 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”,
- 225 „Rozrachunki z budżetami”,
- 229 „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”,
- 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”,
- 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”, –
- 240 „Pozostałe rozrachunki”,

wbrew art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości;

- c) niektórych podstawowych i pozostałych środków trwałych wbrew art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o rachunkowości;
- d) wartości niematerialnych i prawnych oraz jednej inwestycji (środka trwałego w budowie), wbrew art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości;

I. Uznać p. Henryka M. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na:

- 1) przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu 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 z późn zm.) i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 11 ust 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez dokonanie wydatków powyżej kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki lub dokonanie wydatków mimo braku takiego planu, w tym:
 - a) na zadanie związane z przebudową sali tanecznej w budynku OSP w A. poniesiono w 2003 r. wydatki przekraczające plan w dniach: 13. 03. – o 6.000 zł, 22.05. – o 10.000 zł, 11.06. – o 10.000 zł i 30.06. 2003 r. – o 16. 283, 62 zł (razem o 42. 283,62 zł),
 - b) na zadanie związane z wykonaniem kotłowni olejowej dla potrzeb CO w Zespole Szkół w B. 19.03.2004 r. dokonano wydatków przekraczających kwotę zaplanowaną na ten cel w projekcie planu finansowego na 2004 r. o 16.172,50 zł, przy czym odpowiedzialność wójta i skarbnika gminy dotyczy kwoty 15.774,66 zł,
 - c) na zadanie związane z przebudową drogi gminnej w miejscowości W. – bez upoważnienia, tj. bez żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym – dokonano wydatków w łącznej wysokości 151.245,84 zł w tym: 22.09.2004 r. – w kwocie 100.000,00 zł oraz 06.10.2004 r – w kwocie 51.245,84 zł:
- Powyższym naruszono zasady gospodarki finansowej określone w art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w zw. z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym 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).
- 2) przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet gminy, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i będącego obecnie

naruszeniem dyscypliny w myśl art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez zaciągnięcie zobowiązań pieniężnych powyżej lub bez żadnego pokrycia w kwotach wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, w tym:

- a) 17.02.2003 r. – na zadanie inwestycyjne związane z przebudową sali tanecznej w budynku OSP w A. zaciągnięto zobowiązania przekraczające wydatki zaplanowane na ten cel w planie finansowym o łączną kwotę 36.098,51 zł,
- b) 17.11.2003 r. – na zadanie związane z wykonaniem kotłowni olejowej dla potrzeb CO w Zespole Szkół w B. zaciągnięto zobowiązania pieniężne w wysokości 101.612,50 zł, które nie miało żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym,
- c) 21.06.2004 r. – na zadanie związane z odbudową drogi gminnej nr 4203012 w miejscowości W. zaciągnięto zobowiązanie pieniężne w wysokości 151.245,84 zł, które nie miało żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym.

Naruszono w ten sposób przepisy art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 60 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w związku z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

III. Uznać p. Tadeusza S. – skarbnika gminy B. – winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wypłaceniu wynagrodzeń pracownikom Urzędu Gminy bez jednoczesnego wykonania obowiązku odprowadzenia składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 14 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez odprowadzenie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom Urzędu Gminy w miesiącach styczniu, marcu, maju i czerwcu 2004 r. po upływie terminu określonego przepisami art. 47 ust. 1 pkt 2 i ust. 14 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz.U. z 1995 r., nr 137, poz. 887 z późn. zm.), tj. za dany miesiąc po 5 dniu następnego miesiąca.

IV. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4 pkt.3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnić p. Tadeusza S. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu 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 z późn. zm.) i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 11 ust 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

przez dokonanie wydatków powyżej kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki lub dokonanie wydatków mimo braku takiego planu, w tym:

- a) na zadanie związane z przebudową sali tanecznej w budynku OSP w A. w 2003 r.,
- b) na zadanie związane z wykonaniem kotłowni olejowej dla potrzeb c.o. w Zespole Szkół w B. w 2004 r.,
- c) na zadanie związane z przebudową drogi gminnej w miejscowości W. w 2004 r.

V. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyć p. Henrykowi M. karę nagany.

VI. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyć p. Tadeuszowi S. karę nagany.

VII. W oparciu o przepis art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zobowiązać p. Henryka M. i p. Tadeusza S. do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości po 197,70 zł (słownie złotych: sto dziewięćdziesiąt siedem 70/100) od każdego z nich.

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

UZASADNIENIE

Skład Orzekający Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie rozpatrzył na rozprawach w dniach 2 lutego, 22 lutego i 1 marca 2006 r. wniosek Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie z dnia 30 listopada 2005 r. o uznanie:

1. p. Henryka M. – wójta gminy B., winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na:
 - 1) przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu 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 z późn zm.) i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 11 ust 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez dokonanie wydatków powyżej kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki lub dokonanie wydatków mimo braku takiego planu, w tym:
 - a) na zadanie związane z przebudową sali tanecznej w budynku OSP w A. poniesiono w 2003 r. wydatki przekraczające plan w dniach: 13. 03. – o 6.000 zł, 22.05. – o 10.000 zł, 11.06. – o 10.000 zł i 30.06. 2003 r. – o 16. 283, 62 zł (razem o 42. 283,62 zł),
 - b) na zadanie związane z wykonaniem kotłowni olejowej dla potrzeb CO w Zespole Szkół w B. 19.03.2004 r. dokonano wydatków przekraczających kwotę zaplanowaną na ten cel w projekcie planu finansowego na 2004 r. o

- 16.172,50 zł, przy czym odpowiedzialność wójta i skarbnika gminy dotyczy kwoty 15.774,66 zł,
- c) na zadanie związane z przebudową drogi gminnej w miejscowości W. – bez upoważnienia, tj. bez żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym – dokonano wydatków w łącznej wysokości 151.245,84 zł w tym: 22.09.2004 r. – w kwocie 100.000,00 zł oraz 06.10.2004 r. – w kwocie 51.245,84 zł.

Powyższym naruszono zasady gospodarki finansowej określone w art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w zw: z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym 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).

2) wykazaniu w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Rb–27S „Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych i będących obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym:

- a) w sprawozdaniu Rb–27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2003 r.:
- w dziale 756, rozdziale 75616, § 34 – wykazano zaległości z tytułu podatku od środków transportowych w wysokości 16.912,00 zł – zaniżone co najmniej o kwotę 4.803,00 zł,
 - w dziale 400, rozdziale 40002, § 083 – wykazano zaległości z tytułu opłat za wodę w wysokości 5.107 zł – zaniżone co najmniej o kwotę 114.042,52 zł,
 - w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – wykazano zaległości z tytułu najmu i dzierżawy w wysokości 33.482 zł – zaniżone co najmniej o kwotę 39.217,98 zł,
 - w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – nie wykazano żadnych nadpłat z tytułu najmu i dzierżawy które w rzeczywistości wynosiły 35.434,49 zł,
- b) w kwartalnych sprawozdaniach Rb–27S (w dziale 400, rozdziale 40002, § 083) za okres od początku roku do: 31 marca 2004 r. i do 30 czerwca 2004 r. nie wykazano żadnych zaległości z tytułu opłat za wodę, a w sprawozdaniu do 30 września 2004 r. wykazano zaległości w kwocie 8.100 zł, podczas gdy w nowej ewidencji dochodów z tytułu opłat za wodę prowadzonej od 1 stycznia 2004 r. nie ujęto żadnych zaległości z lat poprzednich (które na koniec 2003 r. wynosiły 119.149,52 zł).

Powyższym naruszono § 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).

3) zaniechaniu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji poszczególnych składników majątku gminy, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i

będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia na dzień 31 grudnia 2003 r. inwentaryzacji:

- a) znaków opłaty skarbowej – jako środków pieniężnych – czym naruszono art. 26 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.);
- b) należności i zobowiązań zaewidencjonowanych na kontach budżetu gminy:
 - 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” i 224 „Rozrachunki budżetu”,
 - oraz jednostki Urząd Gminy:
 - 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”,
 - 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”,
 - 225 „Rozrachunki z budżetami”,
 - 219 „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”,
 - 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”,
 - 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”,
 - 240 „Pozostałe rozrachunki”,

wbrew art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości;

- c) podstawowych i pozostałych środków trwałych wbrew art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o rachunkowości;
 - d) wartości niematerialnych i prawnych oraz inwestycji (środków trwałych w budowie), wbrew art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości;
- 4) przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet gminy, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez zaciągnięcie zobowiązań pieniężnych powyżej lub bez żadnego pokrycia w kwotach wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, w tym:
- a) 17.02.2003 r. – na zadanie inwestycyjne związane z przebudową sali tanecznej w budynku OSP w A. zaciągnięto zobowiązania przekraczające wydatki zaplanowane na ten cel w planie finansowym o łączną kwotę 36.098,51 zł,
 - b) 17.11.2003 r. – na zadanie związane z wykonaniem kotłowni olejowej dla potrzeb CO w Zespole Szkół w B. zaciągnięto zobowiązania pieniężne w wysokości 101.612,50 zł, które nie miało żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym,
 - c) 21.06.2004 r. – na zadanie związane z odbudową drogi gminnej nr 4203012 w miejscowości W. zaciągnięto zobowiązanie pieniężne w wysokości 151.245,84 zł, które nie miało żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym.

Naruszono w ten sposób przepisy art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 60 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 36 ust. 1 i art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w związku z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

2. p. Tadeusza S. – skarbnika gminy B. – winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na:

1) przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu 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 z późn zm.) i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 11 ust 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez dokonanie wydatków powyżej kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki lub dokonanie wydatków mimo braku takiego planu, w tym:

a) na zadanie związane z przebudową sali tanecznej w budynku OSP w A. poniesiono w 2003 r. wydatki przekraczające plan w dniach: 13. 03. – o 6.000 zł, 22.05. – o 10.000 zł, 11.06. – o 10.000 zł i 30.06. 2003 r. – o 16. 283, 62 zł (razem o 42. 283,62 zł),

b) na zadanie związane z wykonaniem kotłowni olejowej dla potrzeb CO w Zespole Szkół w B. 19.03.2004 r. dokonano wydatków przekraczających kwotę zaplanowaną na ten cel w projekcie planu finansowego na 2004 r. o 16.172,50 zł, przy czym odpowiedzialność wójta i skarbnika gminy dotyczy kwoty 15.774,66 zł,

c) na zadanie związane z przebudową drogi gminnej w miejscowości W. bez upoważnienia, tj. bez żadnego pokrycia w kwotach wydatków ujętych w planie finansowym – dokonano wydatków w łącznej wysokości 151.245,84 zł w tym: 22.09.2004 r. – w kwocie 100.000,00 zł oraz 06.10.2004 r – w kwocie 51.245,84 zł.

Powyższym naruszono zasady gospodarki finansowej określone w art. 28 ust. 1 i art. 92 pkt 3 w zw z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym 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).

2) wykazaniu w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Rb–27S „Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych” danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych i będących obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym:

a) w sprawozdaniu Rb–27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2003 r.:
– w dziale 756, rozdziale 75616, § 34 – wykazano zaległości z tytułu podatku od środków transportowych w wysokości 16.912,00 zł – zaniżone co najmniej o kwotę 4.803,00 zł,
– w dziale 400, rozdziale 40002, § 083 – wykazano zaległości z tytułu opłat za wodę w wysokości 5.107 zł – zaniżone co najmniej o kwotę 114.042,52 zł,
– w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – wykazano zaległości z tytułu najmu i dzierżawy w wysokości 33.482 zł – zaniżone co najmniej o kwotę 39.217,98 zł,

- w dziale 700, rozdziale 70005, § 075 – nie wykazano żadnych nadpłat z tytułu najmu i dzierżawy które w rzeczywistości wynosiły 35.434,49 zł,
- b) w kwartalnych sprawozdaniach Rb–27S (w dziale 400, rozdziale 40002, § 083) za okres od początku roku do: 31 marca 2004 r. i do 30 czerwca 2004 r. nie wykazano żadnych zaległości z tytułu opłat za wodę, a w sprawozdaniu do 30 września 2004 r. wykazano zaległości w kwocie 8.100 zł, podczas gdy w nowej ewidencji dochodów z tytułu opłat za wodę prowadzonej od 1 stycznia 2004 r. nie ujęto żadnych zaległości z lat poprzednich (które na koniec 2003 r. wynosiły 119.149,52 zł).

Powyższym naruszono § 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).

3) zaniechaniu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji poszczególnych składników majątku gminy, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia na dzień 31 grudnia 2003 r. inwentaryzacji:

- a) znaków opłaty skarbowej – jako środków pieniężnych – czym naruszono art. 26 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.);
- b) należności i zobowiązań zaewidencjonowanych na kontach budżetu gminy:
 - 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” i 224 „Rozrachunki budżetu”,
 - oraz jednostki Urząd Gminy:
 - 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”,
 - 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”,
 - 225 „Rozrachunki z budżetami”,
 - 229 „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”, –
 - 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”,
 - 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”,
 - 240 „Pozostałe rozrachunki”,

wbrew art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości;

- c) podstawowych i pozostałych środków trwałych wbrew art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o rachunkowości;
 - d) wartości niematerialnych i prawnych oraz inwestycji (środków trwałych w budowie), wbrew art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości;
- 4) wypłaceniu wynagrodzeń pracownikom Urzędu Gminy bez jednoczesnego wykonania obowiązku odprowadzenia składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, tj. popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i będącego obecnie naruszeniem dyscypliny w myśl art. 14 ustawy o odpowiedzialności

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez odprowadzenie składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom Urzędu Gminy w styczniu, marcu, kwietniu, maju i czerwcu 2004 r. po upływie terminu określonego przepisami art. 47 ust. 1 pkt 2 i ust. 14 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz.U. z 1998 r., nr 137, poz. 887 z późn. zm.), tj. za dany miesiąc do 5 dnia następnego miesiąca.

Rozprawy w dniu 2 lutego i 1 marca 2006 r. odbyły się z udziałem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Lublinie p. Krystyny Kunaszewskiej i obu obwinionych.

Rzecznik Dyscypliny we wniosku o ukaranie dopatrzył się w działaniach obwinionych winy umyślnej i domagał się ukarania ich karą nagany.

Wykazane i opisane we wniosku o ukaranie nieprawidłowości zostały stwierdzone podczas kontroli kompleksowej gminy B., przeprowadzonej przez inspektorów kontroli RIO w Lublinie w dniach od 8 listopada 2004 r. do 16 lutego 2005 r.

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył do Rzecznika Dyscypliny Prezes RIO w Lublinie pismem z dnia 12 lipca 2005 r.

Obecni na rozprawach obwinieni p. Henryk M. i p. Tadeusz S. nie przedstawili nowych istotnych okoliczności i dowodów na usprawiedliwienie swoich działań i zaniechań, nie złożyli na piśmie wyjaśnień i wniosków dowodowych, mimo pouczenia Rzecznika Dyscypliny, zawartego w postanowieniu o wszczęciu postępowania wyjaśniającego z 31 października 2005 r.

W toku rozprawy 2 lutego 2006 r. Skład Orzekający uznał, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w zakresie zarzutów dotyczących zaniechania przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji oraz wypłacenia wynagrodzeń bez jednoczesnego obowiązku odprowadzenia składek do ZUS, że rozprawę należy odroczyć i zobowiązać:

- wójta gminy B. p. Henryka M. do nadesłania w terminie 7 dni poświadczonych kopii przelewów składek do ZUS za okresy objęte wnioskiem o ukaranie,
- Rzecznika Dyscypliny do określenia aktualnych podstaw prawnych naruszenia prawa materialnego, o których mowa w punktach I A, I B i II wniosku o ukaranie.

Materiał dowodowy został uzupełniony w wyznaczonym terminie, jednak Skład Orzekający postanowił 22 lutego 2006 r. odroczyć rozprawę, przychylając się do wniosku obwinionego p. Henryka M. Na rozprawie 1 marca 2006 r. strony nie wniosły o uzupełnienie materiału dowodowego, zaś obwinieni Henryk M. i Tadeusz S. przyznali, że dowody zebrane w sprawie i ujawnione w toku rozpraw są zgodne ze stanami faktycznymi. W tym stanie rzeczy postępowanie dowodowe zostało zamknięte.

Rzecznik Dyscypliny p. Krystyna Kunaszewska podtrzymała swój wniosek wobec obu obwinionych zarówno co do winy umyślnej jak i kary nagany.

Obwinieni, przyznając się do winy, wnieśli o łagodny wymiar kary.

Skład Orzekający zważył i ustalił, co następuje:

1. W sprawie dotyczącej zarzutu wykazania w sprawozdaniach budżetowych Rb–27S danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej są dostateczne dowody winy umyślnej obu obwinionych, tj. p. Henryka M. p. Tadeusza S.

Obwinieni wykazali w sprawozdaniu Rb–27 S „Roczne sprawozdanie z wykonania planu za okres od początku roku do 31 grudnia 2003 r.” w czterech pozycjach dane

niezgodne z ewidencją księgową, podpisując nierzetelnie wypełnione sprawozdanie (karty 170–173). Dotyczyło to:

- a) zaniżenia kwoty zaległości z tytułu podatku od środków transportowych o 4.803 zł (dział 756 rozdział 75616 § 34),
- b) zaniżenia kwoty zaległości z tytułu opłat za wodę o 114.042,52 zł (dział 400 rozdział 40002 § 083),
- c) zaniżenia kwoty zaległości z tytułu najmu i dzierżawy o 39.217,98 zł (dział 700 rozdział 70005 § 075),
- d) niewykazania kwoty nadpłat z tytułu najmu i dzierżawy, która według ewidencji wynosiła 35.434,49 zł (dział 700 rozdział 70005 § 075).

Ponadto obwinieni nie wykazali w kwartalnych sprawozdaniach Rb–27S za I, II i III kwartał 2004 r. zaległości z lat poprzednich z tytułu opłat za wodę w kwocie 119.149,52 zł. Obaj obwinieni podpisywali te sprawozdania (karty 159–161). Skład Orzekający uznał, że opisane we wniosku o ukaranie zarzuty w tym zakresie są zasadne i udowodnione. Obwinieni, nie zważając na ewidencję księgową i niedoskonałości w prowadzeniu tej ewidencji, podpisywali wymienione wyżej sprawozdania Rb–27 S, nie dokonując sprawdzenia wykazanych w nich kwot zaległości i nadpłat. Czynem tym, który jednocześnie był zaniechaniem rzetelnego wypełniania swoich obowiązków, obwinieni dopuścili się naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego wówczas przepisu art. 138 test. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie naruszenia art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wykazując dane niezgodne ze stanem faktycznym obwinieni naruszyli § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279 ze zm.), a obecnie § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 170, poz. 1426). Przepisy te zobowiązują do sporządzania sprawozdań budżetowych rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno–rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W opisywanym przypadku tak nie było, a fakty i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych zostały udowodnione i nie budzą wątpliwości, co przyznali sami obwinieni, nie kwestionując zgromadzonego materiału dowodowego. Dlatego Skład Orzekający uznał ich winę za umyślną.

2. W sprawie zaniechania przeprowadzenia zliczenia i rozliczenia inwentaryzacji niektórych aktywów i pasywów gminy przez obwinionych p. Henryka M. i p. Tadeusza S., Skład Orzekający uznał, że opisane we wniosku o ukaranie zarzuty są zasadne. Obwinieni zaniechali przeprowadzenia i rozliczenia na dzień 31 grudnia 2003 r. inwentaryzacji:

- a) znaków opłaty skarbowej – jako środków pieniężnych –czym naruszono art. 26 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 z późn. zm.);
- b) należności i zobowiązania zaewidencjonowanych na kontach budżetu gminy:
 - 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” i 224 „Rozrachunki budżetu”,oraz jednostki Urząd Gminy:
 - 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”,
 - 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”,
 - 225 „Rozrachunki z budżetami”,

- 229 „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”,
- 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”,
- 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”,
- 240 „Pozostałe rozrachunki”,

wbrew art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości;

c) niektórych podstawowych i pozostałych środków trwałych wbrew art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o rachunkowości; ‘

d) wartości niematerialnych i prawnych oraz jednej inwestycji (środka trwałego w budowie), wbrew art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

Obowiązek przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji w odpowiednich terminach wynika z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.). Przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w roku, na który przypadał termin inwentaryzacji. W gminie B. w zakresie określonym wyżej tak nie było. Inwentaryzacja była niepełna i rozliczenie niezgodne z zasadami (dowody: wyciąg z protokołu kontrole – karty 89–92, arkusze spisów z natury – karty 74, 2–47, wyjaśnienia obwinionego p. Tadeusza S. – karty 1 i 73). Zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Fakty i okoliczności tego naruszenia nie budzą wątpliwości Składu Orzekającego, a obwinieni nie zakwestionowali zgromadzonego materiału dowodowego.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający uznał obwinionych p. Henryka M. i p. Tadeusza S. winnymi umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych za wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz za zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji w zakresie opisanym wyżej. Skład Orzekający uznał ich winę za umyślną, ponieważ obwinieni – sprawcy mieli możliwość przewidzieć popełnienie tych czynów i mimo wszystko na to się godzili, podpisując sprawozdania bez weryfikacji danych lub nie dopełniając obowiązków inwentaryzacyjnych.

3. W sprawie przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych Skład Orzekający stwierdził, że w gminie B. dokonano w latach 2003–2004 kilkakrotnie wydatków z budżetu gminy w kwotach przekraczających plan wydatków budżetu. Dotyczyło to trzech zadań inwestycyjnych:

- a) przebudowy budynku OSP w A. – przekroczono plan wydatków budżetowych w dniach: 13.03.2003 r. – o 6.000 zł, 22.05.2003 r. – o 10.000 zł, 11.06.2003 r. – o 10.000 zł i 30.06.2003 r. o 16.283,62 zł,
- b) wykonania kotłowni olejowej w Zespole Szkół w B. – przekroczono plan wydatków budżetowych na 2004 r. o 16.172,50 zł,
- c) przebudowy drogi gminnej w W. – dokonano w 2004 r. wydatków w kwocie 151.245,84 zł, pomimo braku tego zadania w budżecie w czasie dokonywania wydatków.

W toku rozprawy 1 marca 2006 r. obwinieni p. Tadeusz S. i p. Henryk M. przyznali, że dokonywali wydatków, a dopiero po jakimś czasie korygowali budżet. Tym samym

obwinieni potwierdzili, że dowody znajdujące się w aktach sprawy są zgodne ze stanem faktycznym (m.in. przelewy, umowy, faktury, uchwały budżetowe za lata 2003 i 2004 – karty 181–257).

Wobec tego Skład Orzekający uznał opisane we wniosku o ukaranie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie za udowodnione. Rzecznik Dyscypliny przypisał ten czyn, polegający na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych obu obwinionym, tj. wójtowi gminy i skarbnikowi. Skład Orzekający powziął wątpliwości, czy można czyn ten (naruszenie) przypisać skarbnikowi gminy (głównemu księgowemu), skoro nie powierzono mu obowiązków wykonywania wydatków ujętych w budżecie. Obowiązki te wykonywał wójt gminy jako organ wykonawczy gminy i jako kierownik jednostki – Urzędu Gminy. Przeprowadzona analiza praw tego zagadnienia doprowadziła Skład Orzekający do przekonania, że skarbnika gminy p. Tadeusza S. należy uniewinnić od postawionego zarzutu, a przypisać w całości winę w tym zakresie wójtowi p. Henrykowi M.

Obwiniony wykonując budżet gminy jako organ wykonawczy miał obowiązek stosowania się do zasad gospodarki finansowej, określonych w ustawie o finansach publicznych, w szczególności do przepisu art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, który stanowi, że ujęte w budżecie wydatki „stanowią nieprzekraczalny limit”, a więc nie mogą być przekroczone w każdym okresie realizacji budżetu (w obecnym stanie prawnym jest to art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). Również z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych wynika, że „wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego” (w obecnym stanie prawnym jest to art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). W tym stanie rzeczy stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jednocześnie Skład Orzekający uznał, że jest to wina umyślna, ponieważ obwiniony wiedział, że jest niższy plan wydatków w budżecie w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej, a mimo to dokonywał większych wydatków, niż pozwalał na to plan.

4. W sprawie przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet gminy, Skład Orzekający dokonał analizy zebranego materiału dowodowego i stwierdził, że dotyczy to podpisania przez wójta gminy – obwinionego p. Henryka M. trzech umów w latach 2003–2004 na realizację:
 - a) przebudowy budynku OSP w A. (umowa podpisana 17.02.2003 r. – k. 248–251),
 - b) wykonania kotłowni olejowej w Zespole Szkół w B. (umowa podpisana 17.11.2003 r. k. – 195–198),
 - c) przebudowy drogi gminnej w W. (umowa podpisana 21.06.2004 r. – k. 202–209).

Podpisując te umowy obwiniony p. Henryk M. spowodował przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań gminy B. Uchwały budżetowe gminy na 2003 r. i 2004 r. nie pozwalały obwinionemu na zaciąganie zobowiązań w kwotach

wynikających z zawartych umów: Obwiniony mógł przedłożyć Radzie Gminy projekty stosownych uchwał w tym zakresie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jednak tego nie uczynił. W tym stanie rzeczy obwiniony p. Henryk M. naruszył przepis art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym spowodował naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Skład Orzekający wobec niekwestionowania przez obwinionego w żadnym punkcie materiału dowodowego, uznał go winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie. Zdaniem Składu Orzekającego przypisanie winy umyślnej obwinionemu wynika z faktu, że mógł przewidzieć popełnienie tego czynu, znając jako wójt przepisy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o finansach publicznych.

5. W sprawie wypłacenia wynagrodzeń pracownikom Urzędu Gminy bez jednoczesnego odprowadzenia składek do ZUS w wyznaczonym przez ustawę terminie, Skład Orzekający, po uzupełnieniu materiału dowodowego kopie przelewów i stany środków na rachunku bankowym uznał, że obwinionemu p. Henrykowi S. można przypisać czyny dotyczące nieterminowego odprowadzania składek do ZUS za miesiące: styczeń, marzec, maj i czerwiec 2004 r. Za te miesiące przelewy do ZUS podpisywał obwiniony. Fakty późniejszego odprowadzenia do ZUS składek w tym okresie nie budzą wątpliwości. Obwiniony przyznał, że tak było i nie kwestionował materiału dowodowego. Wyjaśnił jednocześnie, że przyczyną takiego stanu rzeczy był brak środków na rachunku bankowym. Skład Orzekający doszedł do przekonania, na podstawie dołączonych wyciągów bankowych (k. 299–303), że środki na rachunku bankowym nieco niższe, ale były, w ostatnim dniu terminu płatności. Wobec tych bezspornych faktów Skład Orzekający uznał, że obwiniony p. Tadeusz S. – naruszył przepis art. 47 ust. 1 pkt 2 i ust. 14 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.), a tym samym spowodował naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 14 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem Składu Orzekającego należy przypisać winę umyślną p. Tadeuszowi S., ponieważ jako skarbnik gminy, nieodprowadzając w terminie składek do ZUS miał pełną świadomość popełnionego czynu, a zatem można uznać, że miał zamiar naruszenie dyscypliny popełnić.

Reasumując ocenę prawną i faktyczną opisanych wyżej przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez obwinionych p. Henryka M. i p. Tadeusza S. Skład Orzekający nie dopatrywał się okoliczności łagodzących i postanowił wymierzyć z powodu uznania ich winy za umyślną – każdemu z nich karę nagany, jako jedną karę za wszystkie przypisane czyny. Skład Orzekający przy wymierzaniu kary wziął pod uwagę długoletni staż pracy obu obwinionych na zajmowanych stanowiskach, który obligował ich do pełnej znajomości przepisów prawa i do rzetelnego wywiązywania się z powierzonych im obowiązków

Uznając obwinionych p. Henryka M. i p. Tadeusza S. za winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych Skład Orzekający, na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zobowiązał ich do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości po 197,70 zł od każdego z nich.

8.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach O Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 19 stycznia 2006 r.** **(DF/GKO/Odw.–85/112/RN–27/2005/716)**

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

Przewodniczący:

Członek GKO: Piotr Gryśka

Członkowie:

Członek GKO: Wiesława Miemieć

Członek GKO: Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz

Protokolant:

Dorota Korol

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka,

rozpoznała na rozprawie w dniu 19 stycznia 2006 r. odwołanie wniesione przez Rzecznika pierwszej instancji na niekorzyść Pana **Zdzisława K.** – właściciela „Przedsiębiorstwa Wielobranżowego mgr Zdzisław K.” z siedzibą w B., od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt: DFP–KO–530–3/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Pana Zdzisława K. uniewinniono od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 138 ust. 1 pkt 12 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.) polegających na udzieleniu w dniu 28 listopada 2003 r. trzech zamówień publicznych firmie ALBA Centrum Mięsne z siedzibą w B. z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, określonej art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (a w dacie popełnienia czynu – art. 16 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych) oraz na wykorzystaniu w dniu 31 grudnia 2003 r. niezgodnie z przeznaczeniem kwoty 44.340 zł dotacji celowej pochodzącej z budżetu państwa. Kosztami postępowania obciążono Skarb Państwa.

Główna Komisja Orzekająca na podstawie art. 24 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 147 ust. 1 pkt 3 oraz art. 135 ust. 1 w zw. z art. 149 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.),

orzeka:

Uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Na niniejsze orzeczenie skarga nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B. orzeczeniem z dnia 23 czerwca 2005 r. (sygn. DFP – KO – 530–3/05) uniewinniła Pana Zdzisława K. od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 138 ust. 1 pkt 4 i 12 ustawy o finansach publicznych. Zarzuty wobec obwinionego sformułowane zostały przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji we wniosku o ukaranie z dnia 9 maja 2005 r., a polegały na:

udzieleniu w dniu 28 listopada 2003 roku trzech zamówień publicznych firmie ALBA Centrum Mięсне z siedzibą w B. z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji, określonej w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (a w dacie popełnienia czynu – art. 16 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych), wykorzystaniu w dniu 31 grudnia 2003 r. niezgodnie z przeznaczeniem kwoty 44.340 zł dotacji celowej pochodzącej z budżetu państwa.

Uniewinniając obwinionego, komisja orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, że w zarzucanych czynach brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podstawą uniewinnienia była, dokonana przez komisję, interpretacja art. 137 ustawy o finansach publicznych. Komisja orzekająca stwierdziła, iż przypisanie odpowiedzialności osobie spoza sektora finansów publicznych możliwe byłoby jedynie wówczas, gdyby zostało wykazane, iż w związku z popełnieniem czynu określonego w art. 138 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, osoba ta dysponowała lub była odpowiedzialna za gospodarowanie środkami publicznymi. Z art. 3 ustawy o finansach publicznych wynika, że środkami publicznymi są wyłącznie te środki pieniężne, które zostały otrzymane z określonych tytułów i źródeł przez podmioty sektora finansów publicznych. Przepis art. 4 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż środki publiczne przeznaczane są na wydatki publiczne oraz na rozchody budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym ustawa o finansach publicznych nie definiuje bliżej pojęć „wydatku” ani „rozchodu”, a wskazuje jedynie ich rodzaje. Momentem dokonania wydatku (zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) jest jego kasowe wykonanie (np. moment wypływu środków z rachunku bankowego). Stwierdzenie, iż środki publiczne mają określone przeznaczenie oznacza, że z chwilą ich przeznaczenia przestają być środkami jednostki, która nimi dysponowała.

Powyższe stwierdzenia doprowadziły komisję orzekającą pierwszej instancji do wniosku, że w sytuacji wydatkowania środków przez jednostkę sektora finansów publicznych na rzecz innego podmiotu publicznoprawnego nie tracą one statusu publiczności, bowiem dysponującym otrzymanymi środkami jest jednostka sektora finansów publicznych. Jednakże w przypadku wydatkowania takich środków na rzecz podmiotów niezaliczanych do tego sektora, w kontekście art. 4 w zw. z art. 3 ustawy o finansach publicznych, tracą one taki status, tzn. przestają być środkami publicznymi.

Konkludując, komisja pierwszej instancji stwierdziła, że skoro obwiniony Zdzisław K. nie dysponował i nie był odpowiedzialny za gospodarowanie środkami publicznymi, to nie można uznać, że swoim zachowaniem wypełnił znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych. W związku z powyższym, na podstawie art. 26 § 3 w zw. z art. 10 § 1 pkt 1 Kpw, komisja uniewinniła obwinionego od postawionych zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Powyższe orzeczenie, w dniu 28 lipca 2005 r., zostało w całości zaskarżone przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji. W odwołaniu tym rzecznik zarzucił wydanemu rozstrzygnięciu obrazę przepisów art. 138 ust. 1 pkt 12 i art. 138 ust. 1 pkt 4 oraz art. 137 ustawy o finansach publicznych poprzez przyjęcie, że obwiniony realizując zadania zlecone dotowane z budżetu na podstawie umowy, nie dysponował środkami publicznymi. Środki dotacji celowej z budżetu państwa udzielone obwinionemu na ten cel, w opinii rzecznika, nie utraciły statusu publiczności w momencie przekazania ich na rzecz podmiotu spoza tego sektora. Zdaniem rzecznika, dotacja celowa nie ma charakteru cywilnoprawnego świadczenia, które przenosiłoby własność środków jak to ma miejsce, np. w przypadku zapłaty. W przekonaniu rzecznika pierwszej instancji, w momencie przekazania takich środków na rachunek, otrzymujący staje się zaledwie dysponentem zobligowanym umową do ich prawidłowego wykorzystania i rozliczenia zgodnie z przeznaczeniem. Rzecznik wskazał również, iż jednym z, zastrzeżonych ustawowo, elementów takiej umowy jest obowiązek dokonywania kontroli sposobu wydatkowania takich środków przez udzielającego dotacji.

W przypadku niewykorzystania dotacji lub jej wykorzystania niezgodnego z przeznaczeniem istnieje ustawowy obowiązek zwrotu środków do budżetu. Dlatego też, zdaniem rzecznika, budżet zachowuje nad takimi środkami uprawnienia władcze, aż do momentu prawidłowego rozliczenia dotacji. Do tego zatem momentu rozciąga się nad nimi kontrola udzielającego dotacji, co w konsekwencji powoduje, iż są one nadal środkami publicznymi.

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w B.

W dniu 16 stycznia 2005 r. obwiniony Zdzisław K. skierował do Głównej Komisji Orzekającej pismo, w którym stwierdził, że nie dysponował środkami publicznymi, gdyż środki dotacji celowej udzielone na realizację zadania zleconego – polegającego na prowadzeniu Domu Pomocy Społecznej w G. – utraciły status publiczności w momencie przeniesienia ich na jego rzecz. Według Zdzisława K., rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji błędnie utożsamia uprawnienia Powiatu, jako jednostki zlecającej zadanie (do kontroli sposobu wydatkowania środków, możliwości domagania się ich zwrotu w przypadku nieprawidłowego ich wykorzystania), z utrzymaniem publicznego (budżetowego) charakteru środków, pomimo przekazania ich na rzecz podmiotu spoza sektora finansów publicznych. Przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby do absurdu – zdaniem obwinionego – wniosku, że o charakterze środków publicznych (budżetowych) decyduje zakres kontroli zlecającego realizację zadania i wykorzystania środków, a nie status podmiotu, któremu środki te zostały przekazane. W przesłanym do GKO piśmie Zdzisław K. przywołał również szczegółowe wyliczenie kosztów funkcjonowania Domu Pomocy Społecznej „Spokojna Przystań” w G. w 2003 r., z którego – jego

zdaniem – wynika, że dotacja celowa w całości została zużyta na pokrycie niekwestionowanych kosztów utrzymania placówki opiekuńczej i o żadnym niewłaściwym jej wydatkowaniu nie może być mowy.

Na rozprawie przez Główną Komisję Orzekającą, zastępcą Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w całości poparł złożone odwołanie i podzielił zawartą w nim argumentację rzecznika pierwszej instancji. Zdaniem zastępcy Głównego Rzecznika, nie sposób uznać, aby środki z dotacji stawały się własnością beneficjenta. Przy przyjęciu takiego stanowiska, zgodnie z Kodeksem cywilnym, mógłby on zrobić z takimi środkami, co chce. Zgodnie natomiast z przepisami ustawy o finansach publicznych, środki takie mogą być wykorzystane wyłącznie na cele wskazane przez dotującego. Świadczy to o tym, iż środki takie nie tracą statusu środków publicznych. Szczegółowe regulacje dotyczące dotacji, w szczególności w zakresie kontroli oraz obowiązku zwrotu tych środków świadczą o tym, iż ustawodawca pragnął objąć ten rodzaj wydatków szczególną ochroną. Intencją ustawodawcy nie było zatem, aby środki te traciły status środków publicznych.

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, oraz ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104). Obie ustawy, obowiązujące w czasie orzekania w drugiej instancji, nie zmieniły w zasadniczy sposób regulacji dotyczących katalogu osób odpowiadających za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak również sposobu zdefiniowania i ujęcia środków publicznych, a także uregulowań w zakresie dotacji. Nie sposób zatem uznać, ażeby poprzednio obowiązujące przepisy były względniejsze dla obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca, mimo, iż nie podzieliła w całości argumentacji zawartej w odwołaniu rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji (popartej następnie przez zastępcę Głównego Rzecznika) uznała, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

W niniejszej sprawie, decydujące znaczenie ma zdefiniowanie podmiotowego zakresu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podstawowym w tym zakresie przepisem jest art. 4 tej ustawy, który w pkt 1 – 4 określa katalog osób, podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którymi są:

- osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne lub zarządzającego mieniem tych jednostek – art. 4 pkt 1,
- kierownicy jednostek sektora finansów publicznych – art. 4 pkt 2,
- pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych – art. 4 pkt 3,

- osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – art. 4 pkt 4.

Komisja orzekająca pierwszej instancji przyjęła, iż przypisanie odpowiedzialności osobie spoza sektora finansów publicznych możliwe byłoby jedynie wówczas, gdyby zostało wykazane, iż w związku z popełnieniem czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, osoba ta dysponowała lub była odpowiedzialna za gospodarowanie środkami publicznymi w rozumieniu art. 3 (obecnie art. 5) ustawy o finansach publicznych. Analizując przepisy dotyczące dotacji oraz określające katalog środków publicznych, komisja uznała, że wydatkowanie środków publicznych na rzecz podmiotu spoza sektora finansów publicznych powoduje, iż tracą one „status publiczności”. Skoro dotacja w ustawie o finansach publicznych została określona jako jeden z rodzajów wydatków budżetu, to udzielenie jej na rzecz beneficjenta niezaliczanego do sektora finansów publicznych skutkuje tym, że nie można stwierdzić, iż dysponuje on środkami publicznymi. Te bowiem w sposób wyczerpujący zostały ujęte w art. 3 ustawy o finansach publicznych.

Należy zauważyć, iż analogiczny pogląd prezentowany jest również w publikacjach dotyczących ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zob. T. Robaczyński w: T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina finansów publicznych*, C.H.Beck, Warszawa 2005, str. 91, P. Kryczko, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wprowadzenie*, Zakamycze, Kraków 2005, str. 16).

Stwierdzić zatem należy, że przyjęta przez komisję orzekającą pierwszej instancji wykładnia art. 137 ustawy o finansach publicznych (w obecnym stanie prawnym – art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) prowadzi do wniosku, że ustawodawca stworzył przepis, który nie znajdzie zastosowania. Tak bowiem należałoby uznać, jeżeli przyjmie się, że do ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osoby spoza sektora finansów publicznych konieczne jest, aby dysponowały (czy gospodarowały) one środkami, które mieszczą się w katalogu, określonym w art. 5 ustawy o finansach publicznych.

Jedną z podstawowych zasad współczesnej nauki wykładni prawa jest zasada, w myśl której proces wykładni należy przeprowadzić kolejno przez wszystkie typy dyrektyw interpretacyjnych, poczynając od dyrektyw językowych, a następnie zawsze realizując najpierw dyrektywy systemowe (nakazujące rozumienie interpretowanego zwrotu z normami hierarchicznie wyższymi, a zwłaszcza z normami konstytucyjnymi, czy określonymi jako zasady prawa), w końcu realizując dyrektywy funkcjonalne bazujące na założeniach kształtujących racjonalność prawodawcy (M. Zieliński, *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa*, w: *Teoria i praktyka wykładni prawa. Materiały konferencji naukowej*, red. P. Winczorek, LIBER, Warszawa 2005, str. 124). Domniemanie racjonalności prawodawcy stanowi jedno z najczęściej przywoływanych domniemań interpretacyjnych, a wyprowadza się z niego szereg bardziej szczegółowych reguł, takich jak założenie, że ustawodawca nie stanowi norm sprzecznych, norm zawierających luki lub zbędnych (L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, str. 231). Podstawowym założeniem dotyczącym systemu prawnego jest uznanie, że prawodawca traktuje system prawny jako spójny (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, LEXIS NEXIS, Warszawa 2002, str. 282).

Niekwestionowane jest oczywiście pierwszeństwo językowych dyrektyw wykładni. Pamiętać jednak należy, iż w sytuacji, gdy wykładnia językowa nie usuwa wszystkich wątpliwości interpretacyjnych, konieczne jest odwołanie się do wykładni systemowej i funkcjonalnej. W szczególności należy uczynić to wówczas, gdy *prima facie* jasny i niebudzący wątpliwości wykładni językowej prowadzi do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, a w ustalaniu literalnego znaczenia przepisu należy brać pod uwagę inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cele regulacji prawnej (L. Morawski, op. cit., str. 82 – 83). W uchwale z dnia 17 marca 2000 r. (I KZP 2/00, OSNKW 2000/3–4/221, przywołane za L. Morawski, op. cit., str. 213), Sąd Najwyższy stwierdził m.in. „zastosowanie jedynie wykładni językowej, z pominięciem np. wykładni celowościowej i systemowej, nie jest wystarczające i prowadzić może do wniosków sprzecznych z przyjętymi przez ustawodawcę założeniami”, a w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r. (W 14/94) czytamy m.in.: „w doktrynie przyjmuje się, że w sytuacji, gdy językowe dyrektywy interpretacyjne nie pozwalają z badanego tekstu prawnego wyinterpretować praktycznie jednoznacznej normy postępowania, „odwołujemy się zwykle do założenia racjonalności „prawodawcy”, kierując się wówczas funkcjonalnymi regułami interpretacyjnymi, według których spośród dopuszczalnych językowo znaczeń danego zespołu przepisów należy przyjąć takie znaczenie, przy którym wyinterpretowana norma miałaby najlepsze uzasadnienie aksjologiczne” (K. Opałek, J. Wróblewski, Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1969, PWN, s. 256 oraz Z. Ziemiński (w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii państwa i prawa, PWN, Warszawa 1994, s. 206). (...) U podstaw każdej wykładni przepisu prawnego tkwić winno założenie racjonalności ustawodawcy. Interpretator natomiast powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system (Z. Ziemiński, op.cit., s. 209)”.

Główna Komisja Orzekająca, kierując się przywołanymi wyżej zasadami i twierdzeniami, postanowiła dokonać głębszej, niż przeprowadzona w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, interpretacji art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ograniczenie się wyłącznie do językowej wykładni powyższej normy, co uczyniła komisja orzekająca pierwszej instancji, prowadzi bowiem do stwierdzenia, iż prawodawca stworzył przepis, który nie znajdzie zastosowania w praktyce. Taki bowiem wniosek wynika z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia. Oczywiście, GKO cały czas miała na uwadze quasi-karny charakter interpretowanych przepisów, przeprowadzona wykładnia nie może zatem prowadzić do rozszerzenia rzeczywistego zakresu interpretowanej normy. Główna Komisja Orzekająca uwzględniła bowiem, iż powszechnie przyjmowanym w polskiej współczesnej kulturze prawnej celem wykładni jest „ustalenie rzeczywistego znaczenia norm prawnych zawartych w przepisach prawnych” (M. Zieliński, Wykładnia..., str. 240 i przywołany tam J. Wróblewski, Wykładnia prawa a terminologia prawna, PiP 5–6/1956, str. 843).

Główna Komisja Orzekająca nie ma żadnych wątpliwości, iż celem ustawodawcy było objęcie odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tych osób spoza sektora finansów publicznych, które w ramach przewidzianych przez ustawę o finansach publicznych konstrukcji, otrzymują do gospodarowania środki z budżetu (państwa, jednostek samorządu terytorialnego, innych jednostek

sektora). Jednoznacznie wynika to z uzasadnienia projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (druk sejmowy nr 1958), gdzie stwierdza się, że „do kręgu osób mogących ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są zaliczone również osoby odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi przekazanymi jednostkom spoza sektora finansów publicznych. Mogą one ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny polegające w szczególności na wydatkowaniu środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, zaniechaniu rozliczenia dotacji lub niedokonaniu jej zwrotu. Osoby te mogą ponosić także odpowiedzialność z tytułu gospodarowania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej, w ramach tzw. jednostki wdrażającej” (str. 7 – 8 uzasadnienia projektu). Ponoszenie odpowiedzialności wynikać ma zatem nie z faktu dysponowania (czy gospodarowania) środkami publicznymi, lecz z tego, że dana jednostka środki takie otrzymuje w formie przewidzianej przez ustawę o finansach publicznych. Oczywiście najczęstszym przypadkiem będzie tu otrzymanie środków w drodze dotacji. Stąd GKO doszła do wniosku, że w art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawodawca użył sformułowania „środki publiczne” dla określenia ich charakteru w momencie przekazywania jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, a nie etapu gospodarowania nimi przez osoby odpowiedzialne. Jak już bowiem wyżej wykazano, w ramach obowiązujących przepisów, nie ma sytuacji, w której jednostka spoza sektora finansów publicznych dysponowałaby środkami publicznymi, rozumianymi w sposób, w jaki ujmuje je art. 5 ustawy o finansach publicznych. Trudno natomiast twierdzić, że prawodawca w art. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nakazuje rozumieć pojęcie „środków publicznych” w sposób określony przez ustawę o finansach publicznych po to tylko, aby w kolejnym artykule ustawy ustanowić konstrukcję pozostającą z nią w sprzeczności.

Za interpretacją, że sformułowanie art. 4 pkt 4 nie przesądza o charakterze środków po ich przekazaniu, lecz przed tym momentem i odpowiedzialność wiąże z gospodarowaniem tymi środkami, bez względu na ich charakter po przekazaniu, przemawia także porównanie treści art. 4 pkt 4 z art. 4 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W obu przepisach określone zostały przesłanki ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez osoby spoza sektora finansów publicznych, przy czym pkt 1 odnosi się do członków organów wykonujących plan finansowy lub zarządzających mieniem takich jednostek. W art. 4 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż decydujące znaczenie dla możliwości ponoszenia odpowiedzialności jest fakt otrzymania środków publicznych („jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne”). W przypadku osób gospodarujących takimi środkami (art. 4 pkt 4) to wskazanie (co już wyżej stwierdzono) nie jest na tyle jednoznaczne (przepis mówi o „gospodarowaniu środkami publicznymi przekazanymi jednostkom”). Trudno twierdzić, że racjonalny prawodawca chciał ukształtować odpowiedzialność osób spoza sektora finansów publicznych według innych zasad w sytuacji, gdy są one członkami organu, a według innych wówczas, gdy do gospodarowania uprawnione są poszczególne osoby. Odpowiedzialność ta, w przekonaniu GKO, musi być ponoszona na jednakowych zasadach, brak bowiem racjonalnych argumentów dla różnicowania

w tym zakresie. Gdyby przyjąć interpretację komisji pierwszej instancji, należałoby uznać, że w jednostce niezaliczonej do sektora finansów publicznych, która otrzymała w drodze dotacji środki z budżetu, za naruszenie dyscypliny odpowiadać mogą członkowie organu, natomiast w sytuacji, gdy czyn zabroniony popełni osoba niewchodząca w skład organu wykonującego plan finansowy lub zarządzającego mieniem, nie poniesie ona odpowiedzialności. Główna Komisja Orzekająca, przeprowadzając niniejszą interpretację uwzględniła zasadę, w myśl której, jeżeli w przypadku konfliktu rezultatów wykładni funkcjonalnej i językowej okaże się, że rezultat uzyskany w oparciu o reguły językowe burzy podstawowe założenia aksjologiczne o prawodawcy (zwłaszcza o jego systemie wartości), to należy dać pierwszeństwo rezultatowi uzyskanemu na gruncie zastosowania reguł funkcjonalnych (M. Zieliński, Wykładnia..., str. 228). GKO przyjęła więc, że w art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mowa jest o gospodarowaniu środkami, które jako publiczne są przekazywane (najczęściej w drodze dotacji) do jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych. Z tego względu uchyliła zaskarżone orzeczenie komisji pierwszej instancji.

Rozstrzygając niniejszą sprawę, Główna Komisja Orzekająca kierowała się wyłącznie treścią obowiązujących przepisów i ich interpretacją, zgodną z założeniami i celem prawodawcy. W przekonaniu GKO, przeprowadzona wykładnia nie ma charakteru rozszerzającego i dąży do ustalenia rzeczywistego zakresu normy art. 4 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na marginesie natomiast pozostaje zasadność objęcia osób spoza sektora finansów publicznych odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca w niniejszym składzie podziela, wyrażane w piśmiennictwie (P. Kryczko, op. cit., str. 15 i n., T. Robaczyński w: op. cit., str. 90) wątpliwości, co do celowości rozciągania na nie tego reżimu odpowiedzialności. Przemawia przeciwko temu charakter odpowiedzialności, usytuowanie organów orzekających, a także rodzaj przewidzianych sankcji. Należy mieć również na uwadze, iż nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji obwarowane są już dużo dalej idącymi konsekwencjami (art. 145 ust. 1 i 6 ustawy o finansach publicznych, art. 82 kodeksu karnego skarbowego). Powyższe wątpliwości nie mogą mieć jednak znaczenia dla wykładni obowiązującego prawa. Próby ograniczenia zakresu art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez odniesienie go wyłącznie do pracowników (osób dysponujących środkami) jednostek sektora finansów publicznych jest, w przekonaniu GKO, wykładnią *contra legem* i stoi w sprzeczności z założeniami ustawodawcy.

Rozstrzygając jak w sentencji orzeczenia, Główna Komisja Orzekająca uwzględniła również dotychczasowe orzecznictwo organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dotychczasowej praktyce organy orzekające pierwszej instancji oraz GKO dopuszczały możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez osoby spoza sektora finansów publicznych, przy czym orzeczenia takie zapadały zarówno na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego (np. orzeczenia: z dnia 6 listopada 2000 r., sygn. DF/GKO/Odw.–116/177–178/RN–46–47/2000, z dnia 9 maja 2005 r., sygn. DF/GKO/Odw.–2/2–3/RN–1–2/2005), jak i po wejściu w życie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (np. orzeczenie z dnia 17 listopada

2005 r., sygn. DF/GKO/Odw.–56/73–74/2005/501). Również Naczelny Sąd Administracyjny nie wykluczył, iż osoby spoza sektora finansów publicznych gospodarujące środkami przekazanymi w drodze dotacji, mogą odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na niezgodnym z przeznaczeniem ich wydatkowaniu. W wyroku z dnia 27 stycznia 2003 r. (sygn. III SA 575/01) NSA, nie rozważając, co prawda, szczegółowo tej kwestii, oddalił skargę na orzeczenie GKO (utrzymując je tym samym w mocy) przypisując odpowiedzialność za niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji przez pracowników (członków zarządu PKP) jednostki spoza sektora finansów publicznych.

W orzecznictwie GKO zapadło do tej pory jedno rozstrzygnięcie, w którym GKO uznała, iż dla ponoszenia odpowiedzialności w takim przypadku konieczne jest dysponowanie środkami publicznymi (orzeczenie z dnia 13 marca 2003 r., sygn. DF/GKO/Odw.113/147/2002). Główna Komisja Orzekająca w niniejszym składzie, ze wskazanych w niniejszym uzasadnieniu względów, nie podziela poglądu wyrażonego w przywołanym wyżej orzeczeniu.

Z powyższych względów, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji orzeczenia.

GKO nie rozstrzygnęła sprawy merytorycznie. Podstawą uniewinnienia w pierwszej instancji było przyjęcie przez komisję orzekającą, iż obwiniony, jako osoba spoza sektora finansów publicznych nie podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja orzekająca pierwszej instancji nie rozstrzygnęła merytorycznej treści postawionych obwinionemu zarzutów. Zdaniem GKO, rozstrzyganie sprawy w tym zakresie na etapie postępowania odwoławczego naruszałoby zasadę instancyjności postępowania wyrażoną w art. 72 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (por. art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Tym samym, konieczne było przekazanie jej do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji po to, aby zapewnić stronom możliwość żądania instancyjnej kontroli zasadności rozstrzygnięcia w tym zakresie. Ponownie rozpoznając sprawę, komisja orzekająca pierwszej instancji zobowiązana będzie rozpoznać całość zarzutów objętych wnioskiem o ukaranie i postanowieniem o wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie, przy czym w zakresie rozstrzygnięcia niniejszego orzeczenia komisja związana jest treścią art. 150 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

9.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 19 stycznia 2006 r.** **(DF/GKO/Odw.–86/113/2005/735)**

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

Przewodniczący:

Członek GKO: Piotr Gryśka

Członkowie:

Członek GKO: Wiesława Miemieć

Członek GKO: Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz

Protokolant:

Dorota Korol

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka,

rozpoznała na rozprawie w dniu 19 stycznia 2006 r. odwołanie Pana **Piotra O.** – dyrektora Domu Pomocy Społecznej „Przyjaznych Serc” w P., od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. akt: RIO–IV–20/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Pan Piotr O. został uznany winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych w ten sposób, że:

- 1) W postępowaniu o zamówienie publiczne na dostawę artykułów spożywczych w 2004 r., zrealizowanym w Domu Pomocy Społecznej Przyjaznych Serc w P. w trybie zapytania o cenę:
 - członkowie komisji przetargowej oraz kierownik jednostki nie złożyli pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), co obecnie stanowi naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.),
 - oferent nr 3 (PSS „Zgoda” w P.) zmienił wymaganą przez zamawiającego gramaturę oferowanych produktów. Zamawiający nie odrzucił oferty na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych, co obecnie stanowi naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy Prawo zamówień publicznych,
 - mimo, iż z trzech złożonych ofert tylko jedna spełniała wymagania zamawiającego, nie unieważniono postępowania na dostawę artykułów spożywczych do czego obligował zamawiającego art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych i co obecnie stanowi naruszenie art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- 2) W postępowaniu o zamówienie publiczne na dostawę nabiału w 2004 r., zrealizowanym w trybie zapytania o cenę członkowie komisji przetargowej oraz kierownik

jednostki nie złożyli pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, co obecnie stanowi naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,

- 3) W postępowaniu o zamówienie publiczne na dostawę mięsa i wędlin na potrzeby DPS w 2004 r., realizowanym w trybie zapytania o cenę członkowie komisji przetargowej oraz kierownik jednostki nie złożyli pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, co obecnie stanowi naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Komisja orzekająca pierwszej instancji odstąpiła od wymierzenia obwinionemu kary oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 195,53 zł.

Główna Komisja Orzekająca na podstawie art. 24 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 147 ust. 1 pkt 2 oraz art. 135 ust. 1 w zw. z art. 149 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.)

orzeka:

1. Uchyła orzeczenie pierwszej instancji w zaskarżonym zakresie.
2. Na podstawie art. 199 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych umarza postępowanie w sprawie zarzutu polegającego na niezłożeniu w prowadzonych w 2004 r. postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę artykułów spożywczych, dostawę nabiału oraz dostawę mięsa i wędlin przez członków komisji przetargowej pisemnych oświadczeń, określonych w art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.
3. Uznaje obwinionego Piotra O. – dyrektora Domu Pomocy Społecznej „Przyjaznych Serc” w P. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że w prowadzonych w 2004 r. postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę artykułów spożywczych, dostawę nabiału oraz dostawę mięsa i wędlin zaniechał złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, czym naruszył art. 17 ust. 2 tej ustawy.
4. Uznaje obwinionego Piotra O. – dyrektora Domu Pomocy Społecznej „Przyjaznych Serc” w P. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że w dniu 7 stycznia 2004 r. udzielił zamówienia publicznego na dostawę artykułów spożywczych mimo, iż oferent nr 3 – PSS Zgoda w P. złożył ofertę sprzeczną z wymaganą przez zamawiającego gramaturą oferowanych produktów, a zamawiający nie odrzucił oferty oraz mimo to, iż z trzech złożonych ofert tylko jedna spełniała wymagania zamawiającego, zamawiający nie unieważnił postępowania na dostawę artykułów spożywczych, czym naruszył art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz 93 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

5. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstępuje od wymierzania obwinionemu kary za przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych.
6. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża obwinionego Piotra O. obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w wysokości 190,30 zł.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania (art. 142 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

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

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z dnia 20 czerwca 2005 r. komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. uznała Piotra O. – Dyrektora Domu Pomocy Społecznej „Przyjaznych Serc” w P. za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że:

- 1) w postępowaniu o zamówienie publiczne na dostawę artykułów spożywczych w 2004 r., zrealizowanym w Domu Pomocy Społecznej „Przyjaznych Serc” w P., w trybie zapytania o cenę:
 - członkowie komisji przetargowej oraz kierownik jednostki nie złożyli pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, co obecnie stanowi naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
 - oferent nr 3 (PSS „Zgoda” w P.) zmienił wymaganą przez zamawiającego gramaturę oferowanych produktów. Zamawiający nie odrzucił oferty na podstawie art. 27 a ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych, co obecnie stanowi naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
 - mimo, iż z trzech złożonych ofert tylko jedna spełniała wymagania zamawiającego, nie unieważniono postępowania na dostawę artykułów spożywczych do czego obligował zamawiającego art. 27 b ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych, co obecnie stanowi naruszenie art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.
- 2) W postępowaniu o zamówienie publiczne na dostawę nabiału w 2004 r., zrealizowanym w Domu Pomocy Społecznej „Przyjaznych Serc” w P., w trybie zapytania o cenę członkowie komisji przetargowej oraz kierownik jednostki nie złożyli pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, co obecnie stanowi naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- 3) W postępowaniu o zamówienie publiczne na dostawę mięsa i wędlin w 2004 r., zrealizowanym w Domu Pomocy Społecznej „Przyjaznych Serc” w P., w trybie zapytania o cenę Kierownik jednostki oraz członkowie komisji przetargowej nie zło-

żyli pisemnych oświadczeń o istnieniu lub braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, co obecnie stanowi naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Komisja uznała, że powyższe czyny stanowią nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 150 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, komisja orzekająca pierwszej instancji odstąpiła od wymierzenia kary.

Jednocześnie, na podstawie art. 10 § 1 pkt 1 w związku z art. 26 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, komisja orzekająca pierwszej instancji uniewinniła obwinionego od pozostałych zarzutów zawartych we wniosku o ukaranie z dnia 25 kwietnia 2005 r. Na podstawie art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obwiniony obciążony został kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 195,53 zł.

Przypisując obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w uzasadnieniu swego orzeczenia komisja stwierdziła, że obwiniony odpowiada, ponieważ zatwierdził wyniki postępowania o udzielenie zamówień publicznych i podpisał umowy w sprawie ich udzielenia. Komisja nie zgodziła się ze stwierdzeniami obwinionego, że zmiana oferty na dostawę artykułów spożywczych przez firmę PSS „Zgoda” w P. to jedynie błąd. Zdaniem komisji, nie można zgodzić się z takim stanowiskiem, ponieważ oferta ta jako niezgodna ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia powinna zostać odrzucona. Konsekwencją powyższego powinno być unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie zapytania o cenę, ponieważ tylko jedna oferta nie podlegała odrzuceniu. Ponadto w ocenie składu orzekającego, prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez osoby, które nie złożyły pisemnych oświadczeń w myśl art. 20 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, obecnie art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, stanowiło naruszenie zasady uczciwej konkurencji, uniemożliwiało bowiem ustalenie czy osoby te są bezstronne w prowadzonym postępowaniu, a zatem czy zapewnią uczciwą konkurencję oferentów. W ocenie składu orzekającego, obwiniony działał w warunkach winy nieumyślnej, wskutek niezachowania należytej staranności, udzielił zamówień publicznych w postępowaniach, w których naruszono przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, i które to działania obecnie stanowią naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Mając na uwadze, że obwiniony nie był wcześniej karany, a zarzucane mu czyny były czynami formalnymi, tj. bezskutkowymi, obwiniony swoim działaniem nie wyrządził jednostce szkody, komisja pierwszej instancji odstąpiła od wymierzenia mu kary.

Obwiniony Piotr O. odwołał się od orzeczenia komisji orzekającej pismem z dnia 27 lipca 2005 r. Orzeczeniu temu zarzucił obrazę przepisów postępowania, która mogła mieć wpływ na treść orzeczenia, a w szczególności przyjęcie okoliczności tylko i wyłącznie przemawiających na niekorzyść obwinionego, przy jednoczesnym odrzuceniu okoliczności obiektywnych przemawiających na jego korzyść, a także jednostronną, dowolną i nielogiczną ocenę materiału dowodowego, bez odniesienia się do wyjaśnień obwinionego. Zaskarżone orzeczenie obwiniony uważa za niesłuszne, ponieważ komisja orzekająca pierwszej instancji dopuściła się naruszeń prawa materialnego i procesowego poprzez nieuwzględnienie i brak oceny dowodu z wyjaśnień obwinionego, co w konsekwencji doprowadziło do wydania rozstrzygnięcia w oparciu

o część materiału dowodowego. Komisja orzekająca pierwszej instancji w ogóle nie wzięta pod uwagę szeregu czynności, które w niezwykle krótkim czasie musiał podjąć w związku z objęciem jednostki zaniedbanej na każdej płaszczyźnie jej funkcjonowania, co udowodnione zostało załączonymi do akt sprawy wykazami. Niewiadomym jest, czy jego wyjaśnienia uznane zostały za wiarygodny dowód w sprawie, czy też stwierdzono ich niewiarygodność, i co było tego powodem. Komisja pierwszej instancji przyjęła nieumyślność w działaniu kierownika jednostki nie biorąc pod uwagę, że ewentualne naruszenia dyscypliny finansów publicznych takiego charakteru nie miały. Komisja ograniczyła się do lakonicznego stwierdzenia, że w ocenie jej składu odwołujący się działał w warunkach winy nieumyślnej, nie znajduje to jednak uzasadnienia w zebranych materiale dowodowym. Odwołujący się stwierdza, że postępowanie nie wykazało braku staranności, o którym mówi się w uzasadnieniu orzeczenia. Zwraca też uwagę na fakt, iż orzeczenia komisji orzekającej pierwszej instancji są wydawane na podstawie swobodnej oceny dowodów, ale nie dowolnej.

Odwołujący się podtrzymuje swoje stanowisko, iż jest niewinny, gdyż w kwestionowanym postępowaniu przetargowym dochował należytej ostrożności. Wybór oferty akceptował dopiero wówczas, gdy znajdowała się na niej parafa dyrektora Wydziału Zamówień Publicznych Urzędu Miasta, wybitnego znawcy tematu, który prowadzi zamówienia o bardziej skomplikowanych procedurach. Wówczas kierownik jednostki miał pewność, że postępowanie było prowadzone prawidłowo. Dla uniknięcia wszelkich zaniedbań powołano także komisję przetargową, a każde prowadzone postępowanie konsultowano z Wydziałem Zamówień Publicznych Urzędu Miasta P. To przekonanie o fachowości specjalistów Urzędu Miasta wykluczyło podejrzenie odwołującego się o nieprawidłowości postępowania.

Odnosząc się do merytorycznej strony przypisanych naruszeń, obwiniony ponownie podniósł, że obowiązek składania oświadczeń przez członków komisji przetargowej oraz kierownika jednostki był co do zasady zachowany. Przewodnicząca komisji przetargowej odbierała bowiem oświadczenia w formie ustnej. Nie została zatem zachowana jedynie forma pisemności. Odnośnie zarzutu rozpatrzenia oferty podlegającej odrzuceniu, a w efekcie brak unieważnienia postępowania, obwiniony stwierdził, że należy traktować to jako omyłkę, czy też nieuwagę zamawiającego. Zmiany gramatury w czterech pozycjach zostały przeoczone przez członków komisji przetargowej, którzy skupili się na ocenie pozostałych elementów oferty nr 3. Po ocenie dokonanej przez członków komisji, cała dokumentacja weryfikowana była przez Wydział Zamówień Publicznych Urzędu Miasta, który również nie wykrył uchybień. Zdaniem obwinionego, w powyższych okolicznościach nie można zarzutu niedbałości stawiać kierownikowi jednostki, a ewentualne uchybienia i tak nie miały wpływu na wynik postępowania, w którym jedynym kryterium oceny ofert była cena. Oferta, która wygrała i tak była najtańsza, nawet więc gdyby oferent PSS Zgoda nie zmienił gramatury, rozstrzygnięcie byłoby takie same. W końcowej części odwołania, obwiniony stwierdził, że do uchybień w postępowaniu doszło w dużej mierze na skutek postępowania członków komisji przetargowej oraz braku dostatecznej wiedzy i doświadczenia w stosowaniu skomplikowanej i często nowelizowanej ustawy, a także ograniczenia środków finansowych na szkolenia pracowników z tego zakresu. Jego zdaniem, rzetelnie sprawdzał on postępowania, dokładając najwyższej staranności (m.in. poprzez konsultacje w pracownikami Urzędu Miasta) mimo dużego obciążenia

obowiązkami. Biorąc powyższe pod uwagę, odwołujący się wniośł o zmianę orzeczenia komisji orzekającej pierwszej instancji i uznanie go za niewinnego, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą obwiniony podtrzymał złożone odwołanie oraz zawartą w nim argumentację. Jeszcze raz podkreślił, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dochował wszelkiej staranności. Obowiązany był do konsultowania postępowania o zamówienie publiczne na wszystkich jego etapach, zarówno na etapie przygotowania, jak i na etapie oceny ofert. Weryfikując postępowanie ze specjalistami z zakresu zamówień publicznych zatrudnionymi w Urzędzie Miasta działał w przekonaniu, że wszystko jest w porządku.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje:

W przedmiotowej sprawie GKO postanowiła stosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. 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 sprawy.

Zaskarżone orzeczenie należało uchylić nie tylko ze względu na konieczność wydania orzeczenia na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale również z uwagi na nieodpowiadające przepisom określenie czynu przypisanego obwinionemu. Zgodnie z obowiązującym w trakcie orzekania w pierwszej instancji art. 59 § 1 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w związku z art. 170 ustawy o finansach publicznych, orzeczenie powinno zawierać określenie czynu przypisanego obwinionemu, ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia, oraz wskazanie naruszonego przepisu prawa. Oczywiście jest, że opis czynu przypisanego powinien odnosić się wprost do znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych przez ustawę oraz powinien wskazywać w jakich działaniach lub zaniechaniach obwinionego komisja dopatruje się naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W niniejszej sprawie przypisany obwinionemu czyn zakwalifikowany został z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego. Aby prawidłowo określić czyn z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, należało zatem wskazać zamówienie publiczne, udzielone przez osobę, której stawiany jest zarzut oraz określić jakim działaniem lub zaniechaniem sprawca naruszył zasadę lub tryb postępowania, a także wskazać przepis z zakresu zamówień publicznych, który został naruszony. Ograniczenie zarzutu wyłącznie do wskazania naruszonych przepisów, a określenie go dopiero w uzasadnieniu wniosku nie spełnia wymagań prawa w tym zakresie, tym bardziej, że sentencja nie odnosi się do znamion naruszenia dyscypliny (naruszenie zasady lub trybu). W zaskarżonym orzeczeniu stwierdzenie, iż przypisany czyn stanowi naruszenie zasady postępowania znajdowało się dopiero w uzasadnieniu orzeczenia. Tego rodzaju wady orzeczenia stanowią bowiem uchybienie mające wpływ na wynik sprawy (wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1999 r., III SA 5201/98, opubl. ONSA 2000/1/22).

Odnosząc się do merytorycznej strony zaskarżonego orzeczenia, Główna Komisja Orzekająca – w zakresie w jakim rozpoznawała sprawę – potwierdziła zasadność

zarzutów postawionych przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych we wniosku z dnia 25 kwietnia 2005 r. Na marginesie należy zauważyć, iż również rzecznik dyscypliny, prezentując zarzuty, nie opisał ich w sposób odzwierciedlający znamiona zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wniosek o ukaranie nie spełniał więc wymogu, obowiązującego w momencie orzekania w pierwszej instancji – § 37 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 42, poz. 421 z późn. zm.). Powinnością przewodniczącego komisji pierwszej instancji było zatem zwrócenie wniosku do uzupełnienia, bądź też uzupełnienie powyższego braku we własnym zakresie (art. 21 § 4 Kpw).

Ustawa – Prawo zamówień publicznych nakazuje wszystkim osobom po stronie zamawiającego, wykonującym czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składanie pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności skutkujących wyłączeniem z postępowania. Przepis ten stanowi instytucjonalne wcielenie i gwarancję, wyrażonych w art. 7 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, zasad uczciwej konkurencji oraz bezstronności i obiektywizmu. Z tego względu ustawodawca określił formę pisemną takich oświadczeń oraz obwarował je rygorem odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań. W niniejszej sprawie nie sposób uznać, aby składanie ustnych oświadczeń adresowanych do przewodniczącego komisji przetargowej spełniało powyższe wymogi. Nie można zatem uwzględnić wyjaśnień obwinionego w tym zakresie. Ustne oświadczenia nie spełniają bowiem określonej przez ustawodawcę roli i funkcji. Składane w postępowaniu oświadczenia nie były więc tymi oświadczeniami, które wymagane są przez przepisy o zamówieniach publicznych.

Po zmianach, wprowadzonych przez ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, za niezłożenie wymaganych oświadczeń odpowiadają osoby zobowiązane do ich składania, o ile oczywiście mieszczą się w katalogu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 4). Z tego względu, kierując się treścią art. 199 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, umorzyła postępowanie w sprawie zarzutu polegającego na niezłożeniu oświadczeń w prowadzonych w 2004 r. postępowaniach o udzielenie trzech zamówień publicznych przez członków komisji przetargowej. GKO nie uwzględniła twierdzenia Zastępcy Głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, iż czyn ten wypełnia aktualnie znamiona art. 17 ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, nie można uznać, że postępowanie dowodowe wykazało, aby w niniejszej sprawie niezłożenie oświadczeń miało wpływ na wynik postępowania.

GKO przypisała natomiast obwinionemu zarzut polegający na zaniechaniu w prowadzonych w 2004 r. postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę artykułów spożywczych, dostawę nabiału oraz dostawę mięsa i wędlin złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Czynem tym obwiniony naruszył art. 17 ust. 2 tej ustawy. W przypadku obwinionego, czyn stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno w momencie popełnienia, jak również stanowi naru-

szenie w momencie orzekania. W ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustawodawca wyodrębnił powyższy czyn w art. 17 ust. 4, uznając, że sam fakt niezłożenia oświadczenia jest na tyle szkodliwy, iż powinien skutkować odpowiedzialnością, niezależnie od wpływu na wynik postępowania.

Główna Komisja Orzekająca nie uwzględniła wyjaśnień obwinionego w tym zakresie, iż nie może on ponosić odpowiedzialności, albowiem dołożył wszelkiej wymaganej staranności, aby nie dopuścić do naruszenia. Jedną z podstawowych zasad funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych jest dokonywanie zakupów dostaw, robót budowlanych i usług zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Ustawa Prawo zamówień publicznych jest tym samym jednym z podstawowych aktów prawnych, które kierownik takiej jednostki obowiązany jest znać i stosować. Przepis, dotyczący obowiązku składania stosownych wyjaśnień jest jasny i jednoznaczny, stąd nie można w tym zakresie uwzględnić twierdzeń o skomplikowanym charakterze regulacji i trudnościach w jej stosowaniu. Dla eliminacji tego rodzaju uchybień wystarczająca jest nawet jednokrotna lektura ustawy.

GKO potwierdziła również zarzut dotyczący udzielenia w dniu 7 stycznia 2004 r. zamówienia publicznego na dostawę artykułów spożywczych mimo, iż oferent nr 3 – PSS Zgoda w P. złożył ofertę sprzeczną z wymaganą przez zamawiającego gramaturą oferowanych produktów, a zamawiający nie odrzucił oferty oraz mimo to, iż z trzech złożonych ofert tylko jedna spełniała wymagania zamawiającego, zamawiający nie unieważnił postępowania na dostawę artykułów spożywczych. Czynem tym obwiniony naruszył art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz 93 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W postępowaniu obwiniony nie kwestionował powyższych faktów, twierdził natomiast, iż nie może ponosić odpowiedzialności za to naruszenie, albowiem dokumentacja postępowania konsultowana była z Wydziałem Zamówień Publicznych, który nie stwierdził nieprawidłowości, zmiany w ofercie w stosunku do siwz nie były znaczące, a nieodrzućenie oferty nie miało wpływu na wynik postępowania, albowiem oferta, która wygrała i tak była tańsza.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli naruszenie miało wpływ na wynik postępowania. Za naruszenie określone w tym przepisie odpowiada zatem osoba, która w imieniu zamawiającego udziela zamówienia publicznego, co w praktyce sprowadza się do podpisania umowy. Okoliczność konsultowania czy uzgadniania przebiegu postępowania nie stanowi okoliczności wyłączającej odpowiedzialność, może mieć jedynie wpływ na ocenę działania czy stopnia winy. Odpowiednie zastosowanie znajdują w tym względzie tezy dotychczasowego orzecznictwa organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (np. orzeczenie GKO z dnia 28 grudnia 1998 r., sygn. BP/GKO/Odw.–55/98, potwierdzone wyrokiem NSA z dnia 3 marca 2000, sygn. III SA 840/99; orzeczenia GKO: z 3 marca 2003 r., DF/GKO/Odw.–142/179–180/RN–36/02; z 11 lutego 2002 r., sygn. DF/GKO/Odw.–171/250/2001; LEX nr 80121; z 4 października 2002 r., sygn. DF/GKO/Odw.–124/175/RN–42/2001, LEX nr 51794; z 22 sierpnia 2002 r., sygn. DF/GKO/Odw.–82/110–111/2002, LEX nr 80060; z 21 listopada 2002 r., sygn.

DF/GKO/Odw.–97/128/2002, LEX nr 80016; z 25 listopada 2002 r., sygn. DF/GKO/Odw.–89/120/RN–27/2002, LEX nr 80018).

Wprowadzone przez oferenta zmiany w formularzu ofert są widoczne na pierwszy rzut oka. W zasadzie trudno twierdzić, iż mogą one zostać niezauważone. Zdaniem GKO, ich przeoczenie spowodowane może być wyłącznie celowym nieuwzględnieniem dokonanych zmian lub wyjątkowo niestaranną oceną złożonej oferty. Rzeczywiście odstępstwa w ofercie w stosunku do wymagań siwz nie są nadzwyczaj znaczące. Należy jednak uwzględnić, iż przepis art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych jest jednoznaczny i nie pozostawia w tym względzie swobody. Jest to o tyle zrozumiałe, iż stanowi on realizację jednej z naczelnych zasad postępowania, tj. zasady uczciwej konkurencji. Każda zatem niezgodność treści oferty w stosunku do treści siwz musi skutkować odrzuceniem takiej oferty.

Nieodrzućenie oferty w niniejszej sprawie w oczywisty sposób miało wpływ na wynik postępowania. Złożenie w postępowaniu prowadzonym w trybie zapytania o cenę tylko jednej ważnej oferty obliguje zamawiającego do unieważnienia postępowania (art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych). W niniejszej sprawie, nieodrzućenie oferty, która takiemu odrzuceniu podlegała doprowadziło do rozstrzygnięcia postępowania i udzielenia w jego wyniku zamówienia publicznego. Sposób, w jaki obwiniony rozumie pojęcie wpływ na wynik postępowania nie znajduje oparcia w wykładni obowiązującego prawa.

Orzekając o karze, Główna Komisja Orzekająca uwzględniła okoliczności wskazane w tym zakresie w zaskarżonym orzeczeniu komisji orzekającej pierwszej instancji. Dodatkowo, GKO związana była treścią art. 146 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

10.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 23 stycznia 2006 r.** **(DF/GKO/Odw.–92/121/2005/936)**

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

Przewodniczący:	Zastępca Przewodniczącego GKO:	Jan Pyrcak
Członkowie:	Członek GKO:	Zdzisława Wasążnik
	Członek GKO:	Maria Karlikowska
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 26 stycznia 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Pana Henryka S. – byłego dyrektora Ośrodka Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w W., od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie M. z dnia 13 czerwca 2005 r., sygn. akt: 04/04WKO10/2004.

Panu Henrykowi S. zarzucono „naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)

- pkt 2 poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych
- pkt 7 poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet (...)”.

W sentencji zaskarżonego orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Henryka S. winnym (cyt. z sentencji orzeczenia) „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskutek naruszenia art. 138 ust. 1 pkt 2 i 7 ustawy o finansach 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 3 ustawy,
- art. 24 ust. 1 ustawy,
- art. 82 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie w całości.
2. Przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W.

Pouczenie:

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z dnia 13 czerwca 2005 r. (sygn. akt: 04/04 WKO 10/2004) Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie M. uznała Pana Henryka S. – b. dyrektora Ośrodka Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w W. – odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i odstąpiła wobec niego od wymierzenia kary, obciążając go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie M., po otrzymaniu od Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu Wojewódzkiego zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w 2003 r., w Ośrodku Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, wniósł o ukaranie m.in. Pana Henryka S. karą upomnienia (wniosek o ukaranie z dnia 20 grudnia 2004 r.) za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na:

- 1) przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych, tj. popełnieniu czynu określonego 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. (zwana dalej: u.o.f.p. z 1998 r.),
- 2) przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet, tj. popełnieniu czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 7 u.o.f.p. z 1998 r.,
- 3) dopuszczeniu do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez zaniedbanie obowiązków w zakresie nadzoru, tj. popełnieniu czynu określonego w art. 138 ust. 3 u.o.f.p. z 1998 r.

Popełnienie powyższych czynów Rzecznik I instancji udokumentował sprawozdaniem rocznym z wykonania planu wydatków Ośrodka Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (Rb–28), wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. Wynikało z niego, że Ośrodek przekroczył w tym roku plan wydatków o kwotę 3.958,47 zł (1.202 zł w § 3030 i 2.756,47 zł w § 4260) oraz nie uregulował wymagalnych zobowiązań w kwocie 4.881,47 zł (1.920,58 zł w § 4260 i 2.960,89 zł w § 4300). Sprawozdanie to, obok wyjaśnień obwinionych, stanowiło podstawowy dowód w sprawie.

Postępowanie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych zostało wszczęte w dniu 19 stycznia 2005 r.

Komisja Orzekająca przy Wojewodzie M., po rozpoznaniu sprawy w dniu 8 czerwca 2005 r., uznała Pana Henryka S. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny

finansów publicznych, polegającego na popełnieniu czynów określonych w art. 138 ust. 1 pkt 2 i 7 u.o.f.p. z 1998 r. oraz niewinnym popełnieniu czynu określonego w art. 138 ust. 3 u.o.f.p. z 1998 r. i odstąpiła od wymierzenia kary.

Z uzasadnienia orzeczenia wynika, iż Komisja Orzekająca I instancji uznała, że:

- Obwiniony popełnił naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 i 7 u.o.f.p. z 1998 r.,
- popełnił je w okolicznościach, w których „musiał wybierać mniejsze zło”,
- nie można mu przypisać czynu określonego w art. 138 ust. 3 u.o.f.p. z 1998 r., gdyż nie nadzorował on nikogo,
- brak umyślności w działaniu, zaangażowanie Obwinionego w pracy, dotychczasowa niekaralność Obwinionego oraz fakt prowadzenia wobec niego postępowania „jest adekwatny do stopnia zawinienia” i uzasadnia odstąpienie od wymierzenia mu kary.

Od tego orzeczenia odwołał się Obwiniony (pismem z dnia 12 lipca 2005 r.), prosząc o jego uchylenie, uznanie go niewinnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zwolnienie z obciążenia kosztami postępowania i obciążenie nimi osób, które, jego zdaniem, przyczyniły się do zaistnienia w kierowanej przez niego jednostce nieprawidłowości, tj. dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu Wojewódzkiego oraz dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony wskazał, że:

- w latach 2000–2003 przekazywał na rzecz Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego środki finansowe i rzeczowe (meble, materiały biurowe),
- budżet Ośrodka zmniejszono w połowie 2003 r. o kwotę 97.000 zł,
- w latach 2002–2003 zadania Ośrodka wzrosły o ok. 150–180% z powodu konieczności orzekania o niepełnosprawności dzieci do lat 16–tu, co spowodowało wzrost kosztów (opłaty za usługi pocztowe, energię elektryczną, dodatkową powierzchnię przydzieloną na zorganizowanie gabinetu lekarskiego dla dzieci, zorganizowanie odpowiedniego archiwum, wzrost zużycia materiałów biurowych, konieczność zakupu sprzętu: kserokopiarki, komputerów, piecyków elektrycznych, foteli, regałów, naprawy starego sprzętu),
- podjął szereg działań mających na celu oszczędne gospodarowanie posiadanymi środkami, a przy tym z osobistych zasobów finansowych pokrywał niektóre wydatki Ośrodka (kupował gazety, literaturę fachową, materiały i udostępniał nieodpłatnie na potrzeby wyjazdów służbowych prywatny samochód),
- występował do wojewody o zwiększenie środków (otrzymał 60.000 zł, lecz później odmówiono mu przekazania brakującej w § 3030 kwoty 3.800 zł, o której przyznanie wystąpił 29 grudnia 2003 r.),
- Wydział Finansów i Budżetu, ani Wydział Polityki Społecznej mimo systematycznego i terminowego składania przez Ośrodek sprawozdań Rb–23 nie sygnalizowały wcześniej żadnych nieprawidłowości w gospodarce finansowej Ośrodka,
- nie mógł ograniczyć ilości załatwianych spraw, bo oznaczałoby to nie wywiązywanie się z nałożonych na Ośrodek zadań, narażenie interesów osób niepełnosprawnych, uchybienie dobremu imieniu wojewody, jako organu państwa oraz narażenie Skarbu Państwa na dodatkowe koszty (sądowe).

Odwołujący się podniósł też, że ma podstawy przypuszczać, iż Rzecznik I instancji – Pani Grażyna Mazur, pełniąca w sprawie funkcję oskarżyciela – nie był osobą

bezzstronną. Sugerował wreszcie, że cała sprawa, poczynając od zmniejszenia środków dla Ośrodka w 2003 r., kończąc na przypisaniu mu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest efektem rozgrywek i interesów innych osób.

Ponadto Obwiniony wniósł o przesłuchanie pięciu świadków, określając okoliczności, które mają być przy pomocy ich zeznań udowodnione.

W piśmie z dnia 13 stycznia 2006 r., skierowanym do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, Obwiniony raz jeszcze przedstawił warunki, w jakich działał kierowany przez niego Ośrodek w 2003 r. i podjęte przez siebie działania mające na celu usprawnienie jego funkcjonowania oraz ograniczenie kosztów jego działalności. Podniósł też, że w aktach sprawy brak jest protokołu z posiedzenia Komisji Orzekającej I instancji z dnia 13 czerwca 2005 r. Do pisma tego Obwiniony dołączył 7 dokumentów mających stanowić dowody w sprawie.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, po przeprowadzeniu w dniu 26 stycznia 2006 r. rozprawy z udziałem Obwinionego, postanowiła przychylić się do wniosku Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i uchyliła zaskarżone orzeczenie oraz przekazała sprawę do ponownego rozpoznania Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W.

Zdaniem GKO, zaskarżone orzeczenie jest wadliwe, zarówno z formalnego, jak i z merytorycznego punktu widzenia i nie spełnia ustawowych wymogów.

Wbrew dyspozycji art. 59 § 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (obecnie art. 135 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm. – zwana dalej: u.d.f.p.) w orzeczeniu tym nie określono czasu popełnienia zarzuconych ani przypisanych czynów, ani też nie wskazano sposobu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (brak opisu czynu), ograniczając się jedynie do wskazania przepisów penalizujących czyny zarzucone Obwinionemu. Również uzasadnienie orzeczenia, bardzo lakoniczne, nie daje możliwości porównania i oceny, czy popełnione przez Obwinionego czyny wypełniają znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych określone w przepisach powołanych przez Komisję Orzekającą I instancji jako określające popełnione przez Obwinionego naruszenia. Nadto w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia brak wskazania faktów, które uznano za udowodnione, dowodów, na których się oparto oraz wyjaśnienia podstawy prawnej, mimo że elementy te są obligatoryjne, zgodnie z art. 18 b § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r. (dziś art. 137 ust. 2 u.d.f.p.). Uzasadnienie orzeczenia nie pozwala na ustalenie, na jakiej podstawie i jakie konkretnie czyny Obwinionego uznano za udowodnione, ani jakie naruszenie dyscypliny finansów publicznych one stanowią. Na podstawie tego uzasadnienia nie można ocenić toku rozumowania Komisji Orzekającej ani ustalić przesłanek wydane-go przez nią rozstrzygnięcia. Można natomiast na jego podstawie stwierdzić, że Komisja Orzekająca przypisała Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego popełnienia nie udowodniono. W toku postępowania nie udowodniono bowiem, że Obwiniony przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych. Komisja Orzekająca I instancji nie usta-

liła zakresu tego upoważnienia na dzień dokonania zakwestionowanych wydatków, ani nawet daty dokonania wydatków przekraczających plan. Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu nie stanowi upoważnienia do dokonywania wydatków. Nie jest też ono bezpośrednim dowodem dokonania wydatku z przekroczeniem planu. Sprawozdanie odzwierciedla zasłóści z danego okresu przeszłego w ujęciu ostatecznym. Nie odzwierciedla zaś konkretnych stanów faktycznych w poszczególnych momentach okresu sprawozdawczego. Jego treść może sygnalizować określone nieprawidłowości w gospodarce finansowej jednostki, nie jest jednak wystarczającym dowodem zaistnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jeśli w trakcie roku budżetowego nastąpi zmiana planu finansowego jednostki polegająca na zmniejszeniu jej wydatków, a te zostały już wcześniej dokonane (przed zmianą) sprawozdanie wykaże przekroczenie wydatków, ale nie będzie to jednoznaczne z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia do np. dokonywania wydatków ze środków publicznych. Upoważnieniem do dokonania wydatku jest plan finansowy jednostki i tylko na jego podstawie (plan obowiązujący w chwili dokonywania wydatku) można ustalać, czy dany wydatek mieści się w granicach upoważnienia, czy nie.

Komisja Orzekająca I instancji nie udowodniła też, że Obwiniony zaciągnął zobowiązania obciążające budżet z przekroczeniem zakresu upoważnienia do ich zaciągania. Nie udowodniła nawet, że Obwiniony zaciągnął jakiekolwiek zobowiązania, nie wspominając już o dacie ich zaciągnięcia, o zakresie upoważnienia do zaciągania zobowiązań, ani o tym czy obciążyły one budżet. Z akt sprawy wynika raczej, że czyn Obwinionego mógł polegać na popełnieniu naruszenia określonego w art. 138 ust. 1 pkt 11 u.o.f.p. z 1998 r. (dziś art. 16 u.d.f.p.). Nie taki czyn był jednak przedmiotem zarzutu, a ewentualna zmiana kwalifikacji prawnej czynu wymaga zachowania określonych w przepisach warunków proceduralnych, a przy tym także udowodnienia, że popełniony czyn wypełnia znamiona naruszenia określonego w innym przepisie (w tym przypadku należałoby udowodnić, że obwiniony dopuścił się zwłoki w regulowaniu zobowiązań i że zwłoka ta spowodowała uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie).

Komisja Orzekająca I instancji nie udowodniła też nieumyślności działania Obwinionego, którą mu przypisała.

Z uzasadnienia orzeczenia wynika jedynie, że Komisja Orzekająca I instancji odstępując od wymierzenia kary wzięła pod uwagę to, że Obwiniony podejmując decyzje musiał „wybierać mniejsze zło”. To może sugerować, że okoliczności popełnienia zarzuconych Obwinionemu czynów mogły stanowić przesłankę wyłączenia odpowiedzialności Obwinionego. Komisja Orzekająca I instancji nie przeanalizowała jednak wyczerpująco stanu faktycznego i okoliczności czynu, by ustosunkować się do tej możliwości.

Biorąc powyższe pod uwagę, a także niekompletność zgromadzonych w sprawie dowodów (w szczególności brak planu finansowego jednostki i ewentualnych decyzji o jego zmianach, brak dowodu zaciągnięcia przez Obwinionego zobowiązań w imieniu jednostki) należało zaskarżone orzeczenie uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania w I instancji.

Rozpatrując sprawę ponownie Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. winna zgromadzić brakujące, a niezbędne do wydania

rozstrzygnięcia dowody, wszechstronnie je przeanalizować i dokonać obiektywnej ich oceny, kierując się zasadami wyrażonymi w art. 76, art. 80 ust. 1 i art. 89 ust. 1 u.d.f.p. oraz uwzględniając dyspozycję art. 24 ust. 1 i art. 151 u.d.f.p.

Ustosunkowując się do zarzutów i wniosków Obwinionego wyrażonych w odwołaniu i jego piśmie z dnia 13 stycznia 2006 r., GKO informuje, że:

- organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie mają możliwości zwolnienia Obwinionego z obowiązku uiszczenia kosztów postępowania, jeśli zostanie mu przypisana odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 152 u.o.f.p. z 1998 r. i obecnie art. 167 u.d.f.p.), ani tym bardziej obciążenia tymi kosztami innych osób. Osoba uznana za odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych może co najwyżej złożyć do przewodniczącego komisji orzekającej wniosek o rozłożenie ich płatności na raty lub o odroczenie terminu ich płatności (art. 155 ust. 2 u.o.f.p.),
- wyłączenie rzecznika dyscypliny finansów publicznych może nastąpić w przypadkach ściśle określonych w ustawie, w określonym w niej trybie (art. 83 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 w zw. z art. 83 ust. 4 u.o.f.p. i art. 84 u.o.f.p.; poprzednio: § 15 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. Nr 42, poz. 421 ze zm.). Wniosek taki powinien być uzasadniony i zgłoszony formalnie, co w sprawie nie miało miejsca,
- rozprawa w sprawie odbyła się dnia 8 czerwca 2005 r. i protokół z jej przebiegu znajduje się w aktach sprawy (wyjaśnienia wymagają wskazane w nim daty. Z jego treści wynika bowiem, że jest to protokół sporządzony dnia 8.06.2005 r. „z rozprawy z dnia 14.09.2004 r.”). W dniu 13 czerwca 2005 r. miało miejsce jedynie ogłoszenie orzeczenia, z których to czynności nie sporządza się odrębnego protokołu,
- Obwiniony powinien uściślić linię swojej obrony i odpowiednio ją ukierunkować; podnoszone przez niego argumenty i zgłaszane wnioski dowodowe nie zapewniają właściwego wyjaśnienia okoliczności popełnienia zarzuconych mu czynów, lecz zmierzają raczej do przedłużenia postępowania.

Podnoszony przez Obwinionego fakt, że prawidłowo i w pełni zrealizował zadania merytoryczne Ośrodka nie stanowi o tym, czy naruszył on, czy nie naruszył dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi się w przypadku popełnienia czynów wypełniających znamiona naruszeń, określone w ustawie. Naruszenia te pozostają w związku z nieprzestrzeganiem zasad gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, nie zaś z realizacją ich merytorycznych zadań.

Podnoszone przez Obwinionego w toku całego postępowania okoliczności popełnienia zarzuconych mu czynów mogą być uznane za okoliczności łagodzące i tak też potraktował je organ orzekający. Nie są to jednak okoliczności ekskulpujące Obwinionego. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, niezależnie od wielkości przyznanых jednostce środków finansowych i ich stosunku do faktycznych potrzeb jednostki, ma obowiązek przestrzegać ustawowo określonych zasad prowadzenia publicznej gospodarki finansowej, a niedobór środków nie upoważnia do łamania tych zasad.

Obwiniony może wnosić wnioski dowodowe, w tym o przesłuchanie świadków, ale wniosek taki może zostać oddalony, jeśli przedmiotem dowodu jest okoliczność

nie mająca istotnego znaczenia dla sprawy lub wyjaśniona już na podstawie innych dowodów zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy (art. 54 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r.), a także obecnie dodatkowo jeśli dowód jest nieprzydatny do stwierdzenia danej okoliczności oraz jeśli wniosek dowodowy w sposób oczywisty zmierza do przedłużenia postępowania (art. 89 ust. 2 u.d.f.p.). Trzeba przy tym wskazać, że świadek może odmówić odpowiedzi na pytanie, jeśli odpowiedź mogłaby narazić go na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub odpowiedzialność określoną odrębnymi przepisami (art. 37 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z 1971 r., dziś: art. 91 ust. 4 u.d.f.p.). Tymczasem Obwiniony żąda przesłuchania 3 świadków na okoliczności ich obciążające i nie mające przy tym istotnego znaczenia dla oceny zarzuconych mu czynów oraz 2 świadków na okoliczności ogólnie ze sprawą związane, nie mogące wnieść do niej nowych, konkretnych ustaleń. Są to przy tym okoliczności uwzględnione już przez organ orzekający zgodnie z twierdzeniem Obwinionego (okoliczności łagodzące).

11.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 2 marca 2006 r.** **(DF/GKO-4900-1/1/06/5)**

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

Przewodniczący:	Zastępca Przewodniczącego GKO:	Paweł Kryczko
Członkowie:	Członek GKO:	Marcin Krzywoszyński
	Członek GKO:	Maciej Jerzy Ramus
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 2 marca 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Mariana Imbierskiego – odwołanie wniesione przez Pana **Józefa Ch.** – Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Sz., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 listopada 2005 r., sygn. akt: B-F-K/36/14/35/05.

Panu Józefowi Ch. 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 paragrafie 4300 o łączną kwotę 13.995 zł”.

W sentencji zaskarżonego orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Józefa Ch. winnym (cyt. z sentencji orzeczenia) “nieumyślnego popełnienia zarzucanych mu czynów”.

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. Uchyla zaskarżone orzeczenie w całości.

2. Uniewinnia Pana Józefa Ch. 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, koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

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

Na podstawie zawiadomienia nr RIO–GK–0717–24/05 z dnia 5 lipca 2005 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Sz., Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji, postanowieniem z dnia 2 września 2005 r. wszczął postępowanie wyjaśniające, a następnie pismem z dnia 7 października 2005 r. wniósł o ukaranie karą upomnienia Pana Józefa Ch. – Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Sz. Zarzucił mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych przy realizacji w 2004 r. wydatków ze środka specjalnego, z naruszeniem dyspozycji art. 28 ust. 1 oraz art. 26 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 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. 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 przed Resortową Komisją Orzekającą przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznik I instancji uściślił podstawę prawną naruszenia wskazując na art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). W uzasadnieniu wniosku Rzecznik I instancji stwierdził, że w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Sz. doszło do przekroczenia w 2004 r. planu wydatków środka specjalnego w paragrafie 4300, łącznie na kwotę 13.995,00 zł. Przekroczenie to wprowadzie uzasadniały zwiększone dochody, 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 ta zmiana nie nastąpi, to limity określone w planie pozostają bez zmian, a zwiększenie wydatków ponad te limity powoduje przekroczenie planu, co w konsekwencji traktować należy jako na-

ruszenie dyscypliny finansów publicznych. Także korekta planu finansowego środka specjalnego dokonana po zrealizowaniu wydatków nie wyłącza odpowiedzialności z tego tytułu, jeżeli fakt dokonanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych został udowodniony i nie budzi wątpliwości. W rozpatrywanej sprawie, zdaniem Rzecznika I instancji 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 Sz. o naruszeniu przez Pana Józefa Ch. 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 Sz. 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 wymaga 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 przeprowadzona została w dniu 24 listopada 2005 r. Obwiniony Pan Józef Ch. stawiał się na nią osobiście i złożył stosowne wyjaśnienia. Stwierdził m.in., że stan prawny środka specjalnego do dnia 31 grudnia 2004 r. był „co najmniej dyskusyjny”, a on był utwierdzony w słuszności swojego działania oraz przekonany, że zmiana planu finansowego środka specjalnego nie była konieczna. Nie kwestionując, że środki specjalne są środkami publicznymi, zwrócił uwagę, że są one wypracowane przez jednostkę budżetową we własnym zakresie i nie pochodzą z budżetu. Obwiniony poinformował, że w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Sz. dokonano odprowadzenia do budżetu odpisów od planowanych dochodów środka specjalnego, zgodnie z wymogami określonymi w ustawie budżetowej.

Orzeczeniem z dnia 24 listopada 2005 r. Resortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji uznała Pana Józefa Ch. „winnym nieumyślnego popełnienia zarzucanych mu czynów” odstępując jednakże od wymierzenia kary. Jednocześnie obciążyła Obwinionego kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 195,53 zł.

W uzasadnieniu Komisja I instancji, nawiązała do stanowiska Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (uchwała Nr 21/2005 r. z dnia 11 maja 2005 r.), w którym stwierdziła, że zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, regionalne izby obrachunkowe są państwowymi jednostkami budżetowymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych (art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych), ze wszystkimi wynikającymi

z tego faktu konsekwencjami prawno-finansowymi. Dotyczy to między innymi prowadzenia gospodarki finansowej według zasad określonych w art. 18 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz sporządzania planu dochodów i wydatków, zwanego „planem finansowym” (art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych). Komisja I instancji wskazała, że art. 28 ust. 1 ww. ustawy, stanowi, że 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. Zmiany przychodów i wydatków wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym (art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych). Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia Komisji I instancji, gospodarowanie środkami specjalnymi utworzonymi w jednostkach budżetowych ze środków publicznych, podlegało reżimowi prawno-finansowemu określonemu w ustawie o finansach publicznych, a więc i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny tych finansów.

Resortowa Komisja Orzekająca, opierając się w głównej mierze na stanowisku prezentowanym przez Kolegium NIK oraz dotychczasowej linii orzeczniczej Głównej Komisji Orzekającej, wywiodła, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, a ujęte w budżetach tych jednostek wydatki mogły, zgodnie z art. 26 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, ulec zmianie, jeżeli:

- zrealizowano przychody wyższe od planowanych,
- zmiana tych wydatków nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu oraz nie zmniejszy planowanych wpłat do budżetu oraz planowanego stanu środków na dzień 31 grudnia r. objętego planowaniem.

Przepis art. 26 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zdaniem Komisji I instancji, wyraźnie wskazywał, że zmiany przychodów i wydatków wymagały dokonania zmian w planie finansowym.

W ocenie Resortowej Komisji Orzekającej, w rozpatrywanej sprawie, w związku z realizacją wyższych od prognozowanych przychodów, wydatki mogły ulec zmianie, ale bezwzględnie wymagało to zmiany planu finansowego. W przeciwnym przypadku, zwiększenie wydatków ponad limity określone w planie powodowało jego przekroczenie. Obwiniony nie dokonał tej korekty, a tym samym naruszył dyscyplinę finansów publicznych. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, nie można podzielić stwierdzenia Obwinionego, że zmiana planu nie była konieczna, w sytuacji, gdy zagospodarowaniu uległy dodatkowe dochody nie pochodzące z budżetu, lecz wygospodarowane we własnym zakresie przez Regionalną Izbę Obrachunkową.

Komisja I instancji uznała, że naruszenie dyscypliny finansów miało charakter nieumyślny, bowiem Obwiniony działał w przekonaniu, że Regionalna Izba Obrachunkowa zachowując wymóg odprowadzania stosownych kwot z przychodów środka specjalnego do budżetu państwa oraz wykazując właściwe (faktyczne) wielkości wydatków w rocznych sprawozdaniach Rb-32, postępowała zgodnie z prawem.

Pismem z dnia 23 grudnia 2005 r. Pan Józef Ch. odwołał się od wymienionego wyżej orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej. Nie kwestionując stanu faktycznego, zarzucił rozstrzygnięciu brak uwzględnienia wszystkich okoliczności sprawy oraz powierzchowne potraktowanie przedstawionych przez niego argumentów i wniośł

o uniewinnienie. Jakkolwiek w aktach sprawy brak jest potwierdzenia odbioru orzeczenia, przyjąć należy, iż zostało ono wniesione w terminie ustawowym. Orzeczenie wysłane zostało Obwinionemu w dniu 13 grudnia 2005 r., a odwołanie złożył on przed upływem terminu 14-dniowego.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony zauważył przede wszystkim, że przedmiotowa sprawa była „przesądzona” przywołaną wyżej uchwałą Kolegium NIK z dnia 11 maja 2005 r. Podkreślił, że podobne przekroczenia wydatków środka specjalnego miały miejsce w poprzednich latach i mimo wnikliwej kontroli NIK, nie były kwestionowane przez inspektorów tej Izby. Obwiniony zauważył, że chociaż jest bezdyskusyjnym, iż środek specjalny, w szerokim tego słowa znaczeniu, stanowił część środków publicznych, to jednak istniały pewne „...subtelności, o czym świadczy fakt nie tylko dodatkowych przepisów dotyczących tworzenia i realizowania środków, ale również stosowne i powszechnie znane poglądy prezentowane w opiniach, stanowiskach i pismach itp.”. Dodatkowo podniósł, że zaskarżone orzeczenie zawiera, co najmniej dyskusyjne, stwierdzenie jego winy oraz, że nie zaistniała nawet najmniejsza szkoda.

Rozpatrując wniesione przez Pana Józefa Ch. odwołanie, Główna Komisja Orzekająca, po dokonaniu wnikliwej analizy zebranego materiału dowodowego oraz biorąc pod uwagę obowiązujący stan prawny uznaje, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, lecz z innych powodów, niż podniesione przez Odwołującego się.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, Resortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji powinna w pierwszej kolejności niejako „z urzędu” dokonać analizy prawnej zarzucanego Obwinionemu czynu. Przede wszystkim do oceny tego, czy czyn zarzucany Obwinionemu stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, także w stanie prawnym obowiązującym w czasie orzekania, należało wziąć pod uwagę przepis art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który nakazuje stosować ustawę nową, jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia czynu chyba, że ustawa wcześniejsza jest względniejsza dla sprawcy. Przepis ten reguluje zasady prawa międzyczasowego rozstrzygając, jakie prawo należy stosować w razie zmiany ustawy, po popełnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Regulacja art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczy zarówno ustawy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, jak też ustaw szczególnych, zawierających przepisy prawa materialnego – (L. Lipiec. Komentarz do ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. LEX/2005).

Resortowa Komisja Orzekająca orzekała w czasie, kiedy do oceny sprawy należało uwzględnić przepisy prawa materialnego, określone w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, z uwzględnieniem nowelizacji wprowadzonej w życie z dniem 1 stycznia 2005 r., ustawą z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 273, poz. 2703), która w dacie popełnienia czynu nie obowiązywała. 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. miała prawnie istotne znaczenie dla odpowiedzialności Obwinionego. Kwestia ta jednak nie była rozważana przez Resortową Komisję Orzekającą i mogłaby nie mieć znaczenia,

ale tylko wtedy, gdyby dokonana nowelizacja ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie wpłynęła na zakres odpowiedzialności Obwinionego. Mocą znowelizowanych przepisów ustawodawca zrezygnował z instytucji środków specjalnych. Art. 72 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i zmianie niektórych ustaw wskazywał do jakiego czasu środki specjalne, mogą funkcjonować.

We wniosku o ukaranie zarzucono Obwinionemu, że 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 Resortową Komisję Orzekającą, gdyby w 2005 r. – na podstawie znowelizowanej ustawy o finansach publicznych – znalazł w niej oparcie. Tymczasem wskazana nowelizacja tej ustawy doprowadziła, jak wspomniano wyżej, 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 dokonywanie 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. W konkluzji należy więc podkreślić, że opis czynu przypisanego Obwinionemu nie znajduje podstaw w obowiązującym w dacie orzekania stanie prawnym.

Ustawodawca likwidując formę 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 dotyczące między innymi zasad tworzenia i przeznaczania zgromadzonych sum oraz ich rozliczenia na koniec r. W tym stanie prawnym, brak jest jakichkolwiek podstaw do wyprowadzenia wniosków o „kontynuacji istnienia środków specjalnych w formie rachunku dochodów własnych”. Powyższe spostrzeżenia dodatkowo wspierają tezę, że w 2005 r. brak było podstaw do orzekania o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środka specjalnego.

W opisaney wyżej sytuacji, Główna Komisja Orzekająca uznała za bezzasadne odnoszenie się do szczegółowych kwestii podniesionych w odwołaniu, gdyż było to zbędne dla rozstrzygnięcia odpowiedzialności Obwinionego za przypisywany mu czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w kontekście nowego stanu prawnego obowiązującego w dacie orzekania. GKO zwraca jednakże uwagę, iż zaskarżone orzeczenie z dnia 24 listopada 2005 r. nie spełnia wszystkich wymagań określonych w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zwłaszcza nie zawiera określenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisanego Obwinionemu, z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia.

W świetle powyższych wywodów, stosownie do art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w związku z ust. 1 pkt 2 tego artykułu, należało orzec jak w sentencji.

12.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych** **z dnia 6 marca 2006 r.** **(DF/GKO/Odw.–95/124/2005/1017)**

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych:

Przewodniczący:

Członek GKO: Franciszek Firmuga

Członkowie:

Członek GKO: Zdzisława Wasążnik

Członek GKO: Alfred Beszterda

Protokolant:

Magdalena Zych

rozpoznała na rozprawie w dniu 6 marca 2006 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana Jacka Krawczyka, odwołanie wniesione przez obrońcę Pana Marka K. – Powiatowego Lekarza Weterynarii w S., od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Z. z dnia 23 sierpnia 2005 r., sygn. akt: PN.KO–3024/1/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Marka K. (cyt.) „winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na przekroczeniu w roku 2004 zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet na kwotę 153.897,52 zł, przy wykazywaniu zadłużenia w kwocie 51.416,31 zł z tytułu wypłaty odszkodowań za bydło białaczkowe poddane ubojowi”.

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Markowi K. karę upomnienia 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 oraz Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy,

orzeka:

1. uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości;
2. uniewinnia Obwinionego Marka K. od zarzucanego mu czynu;
3. kosztami postępowania na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy obciąża 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, rozpoznając sprawę, ustaliła co następuje.

1. Wnioskiem o ukaranie z dnia 29 marca 2005 r. (Nr RDFP-008/05/WZ-N) Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Wojewodzie Z. zarzucił Obwinionemu Markowi K. Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii w S. naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet na kwotę rzeczywistego zadłużenia w wys. 153.897,52 zł, przy wykazaniu zadłużenia w kwocie 51.416,31 zł z tytułu wypłaty odszkodowań za bydło białaczkowe poddane ubojowi, tj. o czyn z art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

W uzasadnieniu Zastępcę Rzecznika podkreślił, że Obwiniony spowodował w 2004 r. zadłużenie budżetu państwa na kwotę 153.897,52 zł (faktycznie na kwotę 102.481,21 zł (kwota 153.897,52 zł pomniejszona o wykazane zadłużenie w wys. 51.416,31 zł) dlatego, że wydawał decyzje nakazujące właścicielom bydła zakażonego wirusem enzoootycznej białaczki dokonanie uboju bydła, skutkujące wypłatą odszkodowania w okolicznościach braku gwarancji na uzyskanie tych środków oraz bez zgody Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, w okresie kiedy obowiązywał zakaz wydatkowania środków budżetowych wydany 28 kwietnia 2004 r. Nadto Obwiniony nie ujawnił faktycznych zobowiązań z tytułu wypłaty odszkodowań mimo wystawiania w okresie od kwietnia do września 2004 r. faktur do zapłaty i pomimo wielokrotnych monitów w listopadzie i grudniu 2004 r., co spowodowało, że Wojewódzki Lekarz Weterynarii w S. nie wystąpił o przydział środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa, które pozwoliłyby pokryć wszystkie zobowiązania.

Zastępcę Rzecznika uznał, że okoliczności popełnienia tego czynu wskazywały na umyślność działania Obwinionego i wniósł o wymierzenie kary nagany.

2. Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Z. orzeczeniem z dnia 23 sierpnia 2005 r. (Nr PN.KO-3024/1/05) uznała Obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), polegającego na przekroczeniu w roku 2004 zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet na kwotę 153.897,52 zł przy wykazaniu zadłużenia w kwocie 51.416,31 zł z tytułu wypłaty odszkodowań za bydło białaczkowe poddane ubojowi i wymierzyła karę upomnienia obciążając jednocześnie Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 195,53 zł.

Komisja Orzekająca stosowała przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznając swą właściwość na podstawie art. 201, zaś czyn opisany we wniosku o ukaranie na podstawie art. 138 ust 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych za tożsamy z art. 15 ustawy o odpowiedzialności na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na rozprawie w dniu 25 maja 2005 r. Obwiniony nie przyznał się do popełnienia zarzucanego mu czynu i złożył wyjaśnienia podnosząc, iż w marcu 2004 r. złożył plan finansowo-rzeczowy, który uwzględniał zakres czynności Obwinionego zwłaszcza w części dotyczącej kosztów wynikających z obowiązków nałożonych ustawą o ochronie zwierząt. Wyjaśnił także, że nie otrzymał jakiegokolwiek pisma wskazującego na zmianę planu, oraz że nigdy nie miał wiedzy jaką kwotą w efekcie końcowym będzie mógł dysponować, gdyż nigdy nie był ustalany limit środków i zaprzeczył jakoby nie przekazywał informacji o wysokości zaciągniętych zobowiązań. Na rozprawie w dniu 23 sierpnia 2005 r., na której Obwiniony i pełnomocnik byli nieobecni, Komisja Orzekająca przeprowadziła dowód z przesłuchania świadka lekarza weterynarii Pana Józefa P., który zeznał, że plan wydatków corocznie sporządzany przez Powiatowych Lekarzy Weterynarii określał zamierzenia realizacji zadań, do których należało stosownie zapotrzebować środki finansowe, co nie było równoznaczne z przydziałem tych środków w planowanej wysokości. Podkreślił, że przy rozdziale środków uwzględniano się zadania priorytetowe, a w razie konieczności występowało się o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy ogólnej lub celowej i taka możliwość była jeszcze w miesiącu listopadzie, ale Obwiniony konieczności zwiększenia środków nie zgłaszał. Wobec treści złożonych zeznań Komisja Orzekająca nie uznała za zasadne przeprowadzenie dowodu z przesłuchania inspektora weterynarii Pani Mirosławy N. Postępowanie dowodowe wykazało, zdaniem Komisji Orzekającej, naruszenie przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych. Komisja stwierdziła, że rozumowanie prezentowane przez Obwinionego, iż ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.) w stosunku do ustawy o finansach publicznych jest *lex specialis* prowadziłoby do skutecznego obchodzenia przepisów o dyscyplinie finansów publicznych i jakkolwiek przesłanki, którymi się kierował Obwiniony należy uznać za istotne (wynikające z ustawy o ochronie zwierząt), to jednak, w ustalonym stanie faktycznym, nie mogą one stanowić usprawiedliwienia do łamania przepisów ustawy o finansach publicznych. Stosownie do zapisów ustawy o finansach publicznych sporządzony przez jednostkę plan finansowy był jedynie informacją dla dysponenta o środkach, jakie będą potrzebne na realizację zadań, zaś w efekcie końcowym jednostka dysponuje takimi środkami jakie jej zostaną przyznane i nie może dokonywać wydatków z przekroczeniem przyznaczonych kwot. Obwiniony miał świadomość, że dysponent nie posiadał środków na wypłatę odszkodowań, a mimo to wydawał decyzje o wypłacie odszkodowań obciążających budżet i dopiero w grudniu 2004 r. zgłosił konieczność dokonania zmian w planie finansowym nie ujmując wszystkich zaciągniętych zobowiązań. Z przepisów ustawy o finansach publicznych wynika, że upoważnieniem (podstawą prawną) do dokonywania wydatków publicznych jest plan finansowy jednostki, a ujęte w nim wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Dokonywanie wydatków niezgodnie z tą zasadą skutkuje odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Pełnomocnik Obwinionego złożył do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych odwołanie zaskarżając w całości orzeczenie Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Z. zarzucając:

- a) Naruszenie art. 200 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (w zw. z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy, poprzez niestosowanie ustawy korzystniejszej dla Obwinionego oraz uznanie, że zarzucany Obwinionemu czyn stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych),
- b) Naruszenie art. 125 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 74 ust. 1 ustawy, poprzez nieuwzględnienie wniosku o odroczenie terminu rozprawy i pozbawienie Obwinionego prawa do obrony,
- c) Naruszenie art. 89 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez oddalenie wniosku dowodowego postaci przesłuchania w charakterze świadka Mirosławy N., co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Zarzucając powyższe, Pełnomocnik Obwinionego wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i uniewinnienie Obwinionego od stawianych mu zarzutów, ewentualnie o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania (art. 147 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy).

W uzasadnieniu podniósł, że:

- ad. a) Komisja Orzekająca naruszyła przepisy intertemporalne w szczególności art. 200 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie stosując ustawy korzystniejszej dla Obwinionego, bo wyłączającej jego odpowiedzialność na mocy art. 139 ust. 1 w zw. z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Obwiniony nie posiadał określonego kwotowo zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet państwa, tym samym zarzut i sentencja orzeczenia są błędne. Ponadto podniósł, że ustawa o ochronie zwierząt nie uzależnia podejmowania czynności interwencyjnych związanych z wykrytą chorobą zakaźną od uprzedniego uzyskania zgody przełożonego. Ratio legis tego rozwiązania podyktowane jest na dbałości ustawodawcy w pierwszej kolejności o szeroko rozumiane dobro publiczne (zapobieganie skutkom choroby zakaźnej), a dopiero w drugiej o tzw. dyscyplinę finansów publicznych.
- ad. b) Komisja Orzekająca nie odraczając terminu rozprawy wyznaczonej na 23 sierpnia 2005 r. z uwagi na awarię samochodu pełnomocnika Obwinionego, który o tym fakcie poinformował Komisję faksem na ok. godzinę przed rozprawą, naruszyła art. 125 pkt 3 w zw. z art. 74 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez ograniczenie prawa Obwinionego do obrony w toku całego postępowania. Nedoręczenie faksu Komisji Orzekającej na czas (przedłożonego dopiero dnia następnego) przez pracownika Urzędu Wojewódzkiego, z uwagi na wadliwe funkcjonowanie obiegu dokumentów, nie może być negatywne w skutkach dla Obwinionego.
- ad. c) Komisja Orzekająca rażąco naruszyła art. 89 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oddalając wniosek o przesłuchanie świadka Pani Mirosławy N. Przesłuchanie świadka było ko-

nieczne z uwagi na podnoszoną w toku postępowania okoliczność wyrażenia sprzeciwu Józefa P. co do zadeklarowanej kwoty zapotrzebowania na środki oraz wydania polecenia dokonania zmiany ewidencyjnej, poprzez wykazanie kwoty na ewentualną postać kliniczną ebb, pomimo uprzedniej akceptacji przedstawionego planu. Ustalenie tej okoliczności pozwoliłoby na stwierdzenie, że Obwiniony nie przekroczył zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet, co wobec odstąpienia od przesłuchania świadka nastąpić nie mogło.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą, Zastępcą Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zgodził się, co do zasady, z treścią odwołania. Podkreślił równorzędność ustaw, które Obwiniony winien był przestrzegać, jednak ustawa o ochronie zwierząt wymagała od Powiatowego Lekarza Weterynarii określonego działania w przypadku stwierdzenia choroby zakaźnej. Natomiast ustawa o finansach publicznych, traktująca wydatki planu finansowego jako nieprzekraczalny limit, realizację tych zadań wiązała z wielkością środków ustalonych w planie finansowym jednostki. Wążąc dobro finansów publicznych i ogółu (zdrowie ludzi, ewentualnie powstanie szkody) Obwiniony postępował w sposób, jaki uważał w zaistniałej sytuacji za stosowny. Rzecznik przyznał także, że oddalenie wniosku dowodowego z przesłuchania świadka nie było właściwe. Podstawą oddalenia wniosku nie może być fakt, że dotychczas przeprowadzone dowody wskazują fakty odmienne od tych, które wnioskodawca zamierzał udowodnić.

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

Przed merytorycznym rozstrzygnięciem odwołania, Główna Komisja Orzekająca jest zobowiązana odnieść się do stanu prawnego wynikającego z art. 200 i 201 ust. 1 i 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. przepisów przejściowych wprowadzających regułę stadiów procesowych, określającą zasadę stosowania nowych przepisów. Przepisy te stanowią o prowadzeniu postępowania według nowej ustawy, z zastrzeżeniem jednak stosowania przepisów dotychczasowych jeżeli są korzystniejsze dla Obwinionego oraz o wygaśnięciu kadencji komisji orzekających powołanych przed dniem wejścia w życie ustawy, nie później niż w dniu 30 września 2005 r.

Z akt sprawy wynika, że postępowanie w sprawie Obwinionego Marka K. zostało wszczęte na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Na rozprawie w dniu 25 maja 2005 r. zostało otwarte postępowanie dowodowe. Rozprawę odraczano na wniosek Obwinionego, zaś ostatnia rozprawa, na której wydano orzeczenie odbyła się 23 sierpnia 2005 r. Z akt sprawy wynika także, że Komisja Orzekająca na tej rozprawie, stosownie do treści art. 111 ust. 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r., wzięła pod uwagę fakt, iż w dniu 1 lipca 2005 r. weszła w życie ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na podstawie art. 201 ust. 1 z uwzględnieniem art. 199 tej ustawy uznała swoją właściwość.

Mając na uwadze wyżej opisany stan faktyczny i prawny, Główna Komisja Orzekająca stanęła na stanowisku, z uwagi na treść art. 201 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, że komisje orzekające powołane na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (taką była Ko-

misja Orzekająca przy Wojewodzie Z.) utraciły prawo do orzekania z dniem wejścia w życie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem ustawodawca nie postanowił, w treści tego przepisu, o właściwości dotychczasowych komisji do orzekania w sprawach uregulowanych ustawą z 17 grudnia 2004 r. do czasu wygaśnięcia ich kadencji po wejściu w życie nowej ustawy, czyli po dniu 1 lipca 2005 r.

W tej sytuacji zastosowanie powinien mieć art. 201 ust. 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiący o przekazaniu po upływie kadencji do właściwej komisji orzekającej powołanej na podstawie ustawy z 17 grudnia 2004 r. spraw, w których toczyły się postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczęte przed 1 lipca 2005 r., bowiem po tym dniu Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Z., jak wyżej wykazano, nie była uprawniona do procedowania.

Z wyżej przytoczonych powodów, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych postanowiła uchylić zaskarżone orzeczenie w całości (jako dotknięte wadą nieważności) uznając jednocześnie, że materiał dowodowy został zebrany w takim stopniu, że daje podstawę do wydania orzeczenia co do istoty sprawy, stosownie do postanowień art. 147 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 145 ust. 1 i art. 89 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r.

Przechodząc do meritum odwołania, w szczególności zarzutu dotyczącego uznania przez Komisję Orzekającą przy Wojewodzie Z., że zarzucany Obwinionemu czyn stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, podnieść należy, że w ocenie Głównej Komisji Orzekającej zarzucenie i przypisanie Obwinionemu popełnienia czynu wypełniającego dyspozycje art. 15 powołanej ustawy nie jest trafne.

Zgodnie z cyt. art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych nie zawiera legalnej definicji zobowiązania, zatem należy przyjąć rozumienie zobowiązania w ujęciu prawa cywilnego. Zatem na gruncie powołanego wyżej przepisu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest możliwa, jeżeli zostaną spełnione rozłącznie dwie przesłanki: obwiniony nie jest upoważniony do zaciągnięcia zobowiązania – ale je zaciąga, albo obwiniony jest upoważniony do zaciągnięcia zobowiązania – ale zakres tego upoważnienia przekracza. Podmiotowo odpowiedzialność za czyn określony w art. 15 ustawy ponosić może zarówno osoba upoważniona, jak również nieupoważniona do zaciągania zobowiązań tej jednostki z zachowaniem zasady określonej w art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W rozpatrywanej sprawie, Obwiniony działaniem swoim nie naruszył dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 15 ustawy z 17 grudnia 2004 r., gdyż nie zaciągał zobowiązań w rozumieniu określonym przez prawo cywilne. Działał bowiem na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.). Za zwierzęta wymienione w tej ustawie, zabite lub poddane ubojowi z nakazu organów Inspekcji Weterynaryjnej przysługuje odszkodowanie ze środków budżetu państwa

(art. 49 ust. 1 ustawy). Decyzja w sprawie odszkodowania wydawana jest przez powiatowego lekarza weterynarii i jest ona ostateczna (art. 49 ust. 8 ustawy). Podkreślić zatem należy, że Obwiniony, jako Powiatowy Lekarz Weterynarii działał w granicach prawa określonych ustawą o ochronie zwierząt..., zaś kwestia związana z wydatkami publicznymi, nie mniej ważna, winna być oceniana w tym konkretnym przypadku w kategoriach zaniedbania w przedmiocie organizacji pracy lub obowiązków w zakresie nadzoru rozumianych nie w znaczeniu prawnym lecz w ujęciu ogólnej kompetencji wynikającej z pełnienia funkcji sprawowanych w tych jednostkach (wojewódzkim i powiatowym inspektoracie weterynaryjnym). Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że gdyby w odpowiednim czasie przeprowadzono analizę stanu faktycznego, istniała możliwość uzyskania z budżetu państwa dodatkowych środków jeszcze w danym roku budżetowym.

Jeżeli w zarzucanym Obwinionemu czynie brak było znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to zgodnie z treścią art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. postępowania się nie wszczyna, a jeżeli okoliczność ta została stwierdzona po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, należało wydać orzeczenie o uniewinnieniu.

Z uwagi na powyższe ustalenia, Główna Komisja Orzekająca nie rozpatrywała pozostałych zarzutów zawartych w odwołaniu, uznając je w tej sytuacji za bezprzedmiotowe.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W tym stanie faktycznym i prawnym Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wydała orzeczenie jak w sentencji.

13.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 9 marca 2006 r.** **(DF/GKO – 4900/6/9/06/47)**

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Iwona Bendorf–Bundorf
Członkowie:	Członek GKO:	Elżbieta Gnatowska
	Członek GKO:	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Wioletta Domińska–Ste

rozpoznała na rozprawie w dniu 9 marca 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Mariana Imbierskiego – odwołanie wniesione przez Pana Andrzeja Ś. – byłego Wójta Gminy Ł., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt: KDF–0906/48/2005.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Andrzeja Ś. (cyt.) „winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych a obecnie w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu w dniu 30 listopada 2004 r. w Urzędzie Gminy w Ł. Przedsiębiorstwu Budownictwa Przemysłowego i Robót Inżynierskich KOŁDICO w K. zamówienia publicznego o wartości brutto 1.619.159,70 zł na wykonanie kanałów sanitarnych, przykanalików oraz przepompowni w miejscowości K. i Cz.G., którego warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji określone w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w ten sposób, że zgodnie z zawartą umową w sprawie zamówienia publicznego ww. wykonawca zobowiązany został do wykonania i zafakturowania w 2004 r. robót o wartości nie mniejszej niż 110.000 zł, podczas gdy w SIWZ przewidziano obowiązek zrealizowania w 2004 r. robót o wartości minimum 150.000,00 zł.”

Od wymierzenia Obwinionemu Andrzejowi Ś. kary odstąpiono oraz obciążono 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 oraz Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust.1 pkt 1 ustawy.

orzeka:

Utrzymuje zaskarżone orzeczenie w mocy.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

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

Pismem z dnia 17 sierpnia 2005 r. sygn. LKI-4113–6/05 Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w K. powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegatura w K. w roku 2005 w Urzędzie Gminy Ł. ujawniono, że były Wójt Gminy Ł. – Pan Andrzej Ś. udzielił w dniu 30 listopada 2004r. zamówienia publicznego na wykonanie kanałów sanitarnych, przykanalików oraz przepompowni, z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji określonej w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.).

W dniu 18 listopada 2005 r. Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wystąpił do Regionalnej Komisji Orzekającej z wnioskiem o ukaranie Pana Andrzeja Ś. za to, że w dniu 30 listopada 2004 r. udzielił zamówienia publicznego Przedsiębiorstwu Budownictwa Przemysłowego i Robót Inżynieryjnych „KOŁDICO” w K. i zlecił wykonanie kanałów sanitarnych, przykanalików oraz przepompowni w miejscowościach K. i Cz.G. o wartości 1.619.150,70 zł, z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji określonej w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych w ten sposób, że zgodnie z zawartą umową w sprawie zamówienia publicznego ww. wykonawca zobowiązany został do wykonania i zafakturowania w 2004 r. robót o wartości nie mniejszej niż 110.000,00 zł, podczas gdy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia przewidziano obowiązek zrealizowania w 2004 r. robót o wartości minimum 150.000,00 zł.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego ustalił, co następuje.

W dniu 30 listopada 2004 r. Wójt Gminy Ł. – Andrzej Ś. zawarł z Przedsiębiorstwem Budownictwa Przemysłowego i Robót Inżynieryjnych „KOŁDICO” z K., umowę, której przedmiotem była budowa kanałów sanitarnych, przykanalików oraz przepompowni w miejscowościach K. i Cz.G. w gminie Ł., o zryczałtowanej wartości 1.619.150,70 zł. Termin rozpoczęcia robót ustalono na dzień 6 grudnia 2004 r., a zakończenia na dzień 15 czerwca 2005 r. Podpisanie umowy poprzedzone zostało przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości szacunkowej 1.909.766,54 zł. Oferta

firmy „KOŁDICO” wybrana została spośród 5 ofert, które wpłynęły w niniejszym postępowaniu.

W wyniku kontroli ustalono, iż powyższa umowa zawierała odmienne postanowienia odnoszące się do zakresu robót przewidzianych do wykonania w 2004 r., w porównaniu do wymogów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz treści złożonej oferty. Mianowicie w pkt VII ppkt 7.3 specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamawiający zastrzegł, iż wykonawca wykona i zafakturuje w 2004 r. roboty o wartości minimum 150.000,00 zł, co zostanie ujęte w harmonogramie rzeczowo–finansowym. Podobnie, wzór umowy, stanowiący załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w § 5 ust. 6 przewidywał, że wykonawca oświadcza, iż w 2004 r. wykona i zafakturuje roboty o wartości nie mniejszej niż 150.000,00 zł brutto. Również druk nr 7, będący załącznikiem do specyfikacji istotnych warunków zamówienia zawierał wzór oświadczenia oferenta, że w 2004 r. wykona i zafakturuje roboty o ustalonej wartości. Przedsiębiorstwo „KOŁDICO”, składając ofertę, zaakceptowało określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, warunki zamówienia. W szczególności wykonawca zaakceptował postanowienia wzoru umowy, złożył ww. oświadczenie, a w harmonogramie rzeczowo–finansowym zadania w kolumnie nr 6 – wykonanie do 31 grudnia 2004 r. – oferent wykazał kwotę 150.000,00 zł. Tymczasem w zawartej z wykonawcą umowie w § 5 ust. 6 postanowiono, że wykonawca oświadcza, że w 2004 r. wykona i zafakturuje roboty o wartości nie mniejszej niż 110.000,00 zł brutto. Również w harmonogramie rzeczowo–finansowym zadania, stanowiącym załącznik do umowy o roboty budowlane, przewidziano nakłady do poniesienia w 2004 r. w wysokości 110.000,00 zł.

Wyjaśnienia odnośnie przypisanego zarzutu Pan Andrzej Ś. złożył w piśmie skierowanym do Rzecznika I instancji.

Obwiniony wyjaśniał, iż w umowie zawartej z Przedsiębiorstwem Budownictwa Przemysłowego i Robót Inżynieryjnych „KOŁDICO” w K. na wykonanie kanałów sanitarnych, przykanalików oraz przepompowni, wykonawca zobowiązany został do wykonania i zafakturowania w 2004 r. 110.000,00 zł a nie 150.000,00 zł jak było podane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, ponieważ w dniu podpisania umowy wiadomo było, że planowanych środków z wpłat od mieszkańców w wysokości 70.000,00 zł gmina nie otrzyma w pełnej wysokości. Planowane środki w wysokości 58.000,00 zł z pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie mogły być uwzględnione w dniu podpisania umowy z wykonawcą, ponieważ pożyczka przyznana była na 2005 r. Procedura przetargowa uruchomiona została w miesiącu sierpniu 2004 r., a przetarg odbył się 9 listopada 2004 r. i wówczas nie można było przewidzieć, że planowanych środków gmina nie otrzyma do końca roku. Pozostawienie kwoty 150.000,00 zł wiązałoby się z odsetkami karnymi za nieterminową zapłatę faktury.

Dalej obwiniony podnosił, iż według niego o naruszeniu zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców ze strony zamawiającego można mówić wyłącznie wówczas, gdyby – w tym przypadku – treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia pozbawiała któregośkolwiek z potencjalnych wykonawców możliwości ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego ze względu na jego właściwości lub status prawny. Wskazywał również, iż istotną okolicznością jest też fakt, że żaden z oferentów, którzy pobrali specyfikację, nie złożył protestu w przed-

miocie warunku tej specyfikacji dotyczącego wykonania w 2004 r. robót o wartości 150.000,00 zł, a zatem ten warunek nie stanowił dla nich jakiejkolwiek trudności dla prawidłowego wywiązania się z obowiązków wykonawcy robót.

W ocenie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji wyjaśnienia złożone przez obwinionego nie zwalniają go od odpowiedzialności, na zasadach określonych w art. 19 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), za działanie skutkujące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Biorąc pod uwagę materiał dowodowy oraz fakt, że Pan Andrzej Ś. nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Rzecznik I instancji wniósł o uznanie Pana Andrzeja Ś. za winnego, w dacie popełnienia czynu, nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), co w obecnie obowiązującym stanie prawnym stanowi czyn w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wymierzenie kary upomnienia.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., w dniu 29 listopada 2005 r. rozpoznała sprawę z wniosku o ukaranie sygn. RDFP-59/05 z dnia 18 listopada 2005 r. przeciwko Panu Andrzejowi Ś.

Na rozprawę stawiał się Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji, Pan Andrzej Ś. prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy, nie stawiał się. Przysłał usprawiedliwienie, że przebywa w szpitalu.

Regionalna Komisja Orzekająca I instancji zapoznała się z dokumentami znajdującymi się w aktach sprawy, z pismem dotyczącym usprawiedliwienia nieobecności obwinionego na rozprawie, z zawartymi w tym piśmie wyjaśnieniami obwinionego oraz prośbą obwinionego o odstąpienie od wymierzenia kary ze względu na znikomą szkodliwość czynu.

Regionalna Komisja Orzekająca I instancji orzeczeniem z dnia 29 listopada 2005 r.:

I. Uznała obwinionego Andrzeja Ś. za winnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, co w obecnie obowiązującym stanie prawnym stanowi czyn w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

II. Na podstawie art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiła od wymierzenia kary;

III. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyła obwinionego Andrzeja Ś. obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190,30 zł.

Z uzasadnienia Regionalnej Komisji Orzekającej wynika, że w dniu 30 listopada 2004 r. w Ł. obwiniony Andrzej Ś. podpisał z Przedsiębiorstwem Budownictwa Przemysłowego i Robót Inżynierskich „KOŁDICO” w K. umowę o wartości brutto 1.619.150,70 zł na wykonanie kanałów sanitarnych, przykanalików oraz przepompowni w miejscowościach K. i Cz.G.

W czasie przygotowywania dokumentów do przetargu i ogłoszenia przetargu w miesiącu sierpniu 2004 r. wzięto pod uwagę i uwzględniono kwotę planowanych wpływów

od ludności w wysokości 70.000,00 zł w związku z czym dokonano w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zapisu o zafakturowaniu robót na kwotę 150.000,00 zł w 2004 r. gdyż przewidywano wykonanie takiego zakresu robót oraz ich sfinansowanie. W umowie, która była podpisywana 30 listopada 2004 r. wykonawca został zobowiązany do wykonania i zafakturowania w 2004 r. robót o wartości 110.000,00 zł, a nie 150.000,00 zł jak było zapisane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, ponieważ w dniu podpisywania umowy wiadomym było, że planowane środki z wpłat od mieszkańców w wysokości 70.000,00 zł nie wpłyną w pełnej wysokości i nie będą zrealizowane w 2004 r. Planowane środki w kwocie 58.000,00 zł z pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie mogły być uwzględnione, bo pożyczka była przyznana w 2005 r. Kierując się wyborem „mniejszego zła”, do umowy z wykonawcą wpisano mniejszy zakres robót do wykonania do końca 2004 r., tak aby Gmina była w stanie pokryć zobowiązania w terminie w ramach posiadanych środków. Zbliżający się koniec roku i długotrwała procedura ogłoszenia przetargu uniemożliwiłaby jego powtórzenie w takim czasie, aby można było dotrzymać terminu wykonania całości zadania czyli budowy sieci kanalizacyjnej w terminie do końca lipca 2005 r. Ukończenie całości robót w tym terminie pozwalało Gminie uzyskać 25% umorzenia pożyczki zaciągniętej na budowę sieci kanalizacyjnej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w K. Warunkiem umorzenia części 25% uzyskanej pożyczki było terminowe do 31 lipca 2005 r. osiągnięcie efektu ekologicznego i efektu rzeczowego poprzez zakończenie zadania.

Regionalna Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, iż fakt popełnienia przez obwinionego nieumyślnego czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych miał miejsce. Ustaliła, iż działanie obwinionego skutkujące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych stanowiło znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Działania obwinionego nie spowodowały ujemnych skutków dla finansów publicznych. Uwzględniła wyjaśnienia obwinionego, iż jego działania miały na celu uniknięcie znaczącej szkody dla finansów publicznych polegającej na zaciągnięciu zobowiązań bez pokrycia i spłatę odsetek.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej I instancji w rozpatrywanej sprawie zaistniały przesłanki dotyczące odstąpienia od ukarania, w związku z czym orzeczono jak w sentencji.

Odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie sygn. akt KDF–0906/48/2005, wniósł Obwiniony pismem z dnia 29 grudnia 2005r.

W uzasadnieniu do odwołania, odwołujący się wskazał na trudną sytuację materialną związaną z poważną, długotrwałą chorobą serca, wymagającą ponoszenia znacznych nakładów finansowych, w chwili obecnej nigdzie nie pracuje, a obecny stan zdrowia wymaga poddania się kolejnej operacji serca w Klinice Kardiologicznej im. Jana Pawła II w K.

Mając powyższe na uwadze, odwołujący się wniósł o umorzenie zwrotu orzeczonych kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa.

Główna Komisja Orzekająca rozpoznając przedmiotowe odwołanie stwierdziła, iż obwiniony zaskarżył orzeczenie organu I instancji w zakresie orzeczonych kosztów postępowania (pkt III orzeczenia).

Obwiniony wniósł o uchylenie orzeczenia w tej części z powodu trudnej sytuacji finansowej i życiowej, uniemożliwiającej wywiązanie się z obowiązku zapłaty orzeczonych kosztów postępowania.

Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że przychylenie się przez organ II instancji do żądania wnoszącego odwołanie jest prawnie niemożliwe.

Regionalna Komisja Orzekająca I instancji uznała obwinionego za winnego z winy nieumyślnej, odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych każdy uznany za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania. Tym samym materialne podstawy do obciążenia obwinionego kosztami postępowania zostały spełnione a wydane orzeczenie nie narusza zasady ustalonej cytowanym przepisem.

Ponadto, koszty postępowania określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia, tj. przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” nr 5 z dnia 25 lutego 2005 r., zgodnie, z którym przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, pomniejszone o potrącone od ubezpieczeń społecznych składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz chorobowe, w roku 2004 wyniosło 1.903,03 zł. Orzeczona kwota kosztów postępowania w swojej wysokości odpowiada wymogom prawa, co również nie zezwala na uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części.

Główna Komisja Orzekająca stwierdza, że Regionalna Komisja Orzekająca wydając orzeczenie dotyczące, zwrotu kosztów postępowania wobec osoby winnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych działała zgodnie z prawem. Obciążenie osoby obwinionej obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania jest zawsze obligatoryjne i niezależne od trudnej sytuacji majątkowej zobowiązanego. GKO nie ma uprawnień do zwolnienia ukaranego od zapłaty nawet, jeżeli uiszczenie należnej kwoty jest szczególnie utrudnione z ważnych powodów. GKO stwierdza, że zgodnie z art. 155 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przewodniczący Komisji Orzekającej I instancji może, na wniosek obwinionego, odroczyć termin płatności lub rozłożyć koszty postępowania na raty, na czas nie dłuższy niż dwa lata.

14.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 13 marca 2006 r.** **(DF/GKO/Odw.– 106/140/2005/1188)**

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych:

Przewodniczący:

Członek GKO: Piotr Gryśka

Członkowie:

Członek GKO: Maciej Ramus

Członek GKO: Zygmunt Chodnicki

Protokolant:

Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 13 marca 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Panią Urszulę K. – b. kierownika Zarządu Drogowego w M., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 30 września 2005 r., sygn. akt: DFP–53–20/2005.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca pierwszej instancji uznała obwinioną Urszulę K. (cyt.): „winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, obecnie art. 17 ust. 5 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) poprzez to, że: w kwietniu 2003 roku udzieliła zamówienia publicznego na dostawę materiałów do budowy chodników w miejscowościach: C. i Cz. zawierając umowy z dostawcami ZKB S.A. o wartości 102.522,05 zł i PPUM „JON–POL” o wartości 28.457,18 zł, wybranymi w trybie zapytania o cenę, bez zachowania formy pisemnej, czym naruszyła przepisy art. 74 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz.U. nr 72 z 2002 r., poz. 664 ze zm.) a obecnie art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2003 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19, poz. 177) oraz w dniu 18 września 2002 roku, biorąc udział w pracach komisji przetargowej do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na wykonanie kolektora wraz ze studzienkami rewizyjnymi i ściekowymi na odcinku drogi nr 47588, złożyła oświadczenie wymagane przepisami art. 20 ustawy o zamówieniach publicznych a obecnie art. 17 ustawy – Prawo zamówień publicznych, że nie pozostaje w związku małżeńskim z oferentem, jego zastępcą prawnym lub członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia, a następnie nie wyłączyła się z prac komisji przetargowej pomimo, że w dniu 17 września 2002 roku do przetargu przystąpił, składając ofertę, Zakład Usług Komunalnych w K., reprezentowany przez Dyrektora Zdzisława K. – męża Obwinionej, czym naruszyła zasadę zachowania uczciwej konkurencji, gwarantującej bezstronne przeprowadzenie postępowania”.

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

Główna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 24 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 147 ust. 1 pkt 2 oraz art. 135 ust. 1 w zw. z art. 149 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

orzeka:

1. Uchyła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości.
2. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych umarza postępowanie w sprawie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 5 tej ustawy, a polegającego na tym, że w dniu 18 września 2002 roku, biorąc udział w pracach komisji przetargowej do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na wykonanie kolektora wraz ze studzienkami rewizyjnymi i ściekowymi na odcinku drogi nr 47588, złożyła oświadczenie wymagane przepisami art. 20 ustawy o zamówieniach publicznych a obecnie art. 17 ustawy – Prawo zamówień publicznych, że nie pozostaje w związku małżeńskim z oferentem, jego zastępcą prawnym lub członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia, a następnie nie wyłączyła się z prac komisji przetargowej pomimo, że w dniu 17 września 2002 roku do przetargu przystąpił, składając ofertę, Zakład Usług Komunalnych w K., reprezentowany przez Dyrektora Zdzisława K. – męża Obwinionej, czym naruszyła zasadę zachowania uczciwej konkurencji, gwarantującej bezstronne przeprowadzenie postępowania.
3. Uznaje obwinioną Urszulę K winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że w kwietniu 2003 roku udzieliła zamówienia publicznego na dostawę materiałów do budowy chodników zawierając umowy z dostawcami ZKB S.A. o wartości 102.522,05 zł i PPUM „JON-POL” o wartości 28.457,18 zł, wybranymi w trybie zapytania o cenę, bez zachowania formy pisemnej, czym naruszyła przepis art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych.
4. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 oraz art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza obwinionej za przypisany czyn karę upomnienia.
5. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża obwinioną Urszulę K. 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 W. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

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

Wniosek o ukaranie w sprawie złożony został przez Zastępcę Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w województwie d. pismem z dnia 27 czerwca 2005 r. Wniosek ten wpłynął do komisji orzekającej pierwszej instancji 13 lipca 2005 r. Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w W. skierował wniosek do rozpoznania na rozprawie postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2005 r.

Orzeczeniem z dnia 30 września 2005 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznała obwinioną (cyt.): „winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, obecnie art. 17 ust. 5 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) poprzez to, że: w kwietniu 2003 roku udzieliła zamówienia publicznego na dostawę materiałów do budowy chodników zawierając umowy z dostawcami ZKB S.A. o wartości 102.522,05 zł i PPUM „JON-POL” o wartości 28.457,18 zł, wybranymi w trybie zapytania o cenę, bez zachowania formy pisemnej, czym naruszyła przepisy art. 74 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz.U. nr 72 z 2002 r., poz. 664 ze zm.) a obecnie art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2003 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19, poz. 177) oraz w dniu 18 września 2002 roku, biorąc udział w pracach komisji przetargowej do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na wykonanie kolektora wraz ze studzienkami rewizyjnymi i ściekowymi na odcinku drogi nr 47588, złożyła oświadczenie wymagane przepisami art. 20 ustawy o zamówieniach publicznych a obecnie art. 17 ustawy – Prawo zamówień publicznych, że nie pozostaje w związku małżeńskim z oferentem, jego zastępcą prawnym lub członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia, a następnie nie wyłączyła się z prac komisji przetargowej pomimo, że w dniu 17 września 2002 roku do przetargu przystąpił, składając ofertę, Zakład Usług Komunalnych w K., reprezentowany przez Dyrektora Zdzisława K. – męża Obwinionej, czym naruszyła zasadę zachowania uczciwej konkurencji, gwarantującej bezstronne przeprowadzenie postępowania”. Za przypisane Obwinionej Urszuli K. czyny, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia.

W uzasadnieniu wydanego orzeczenia podano następujące ustalenia dotyczące stanu faktycznego. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę materiałów budowlanych do odtworzenia chodników zostały przeprowadzone w dwóch odrębnych postępowaniach – w trybie zapytania o cenę. Wybrani dostawcy (jeden z nich oferował kostkę betonową, krawężniki i obrzeża, drugi – beton i piasek) zaproponowali najniższą cenę. Zamawiający nie zawarł jednak umów z wybranymi dostawcami, do czego obligował go przepis art. 74 ustawy o zamówieniach publicznych, który stanowił, że umowy w sprawach o zamówienia publiczne wymagają – pod rygorem nieważności – formy pisemnej. Zamawiający zawarł jedynie umowy ustne.

Obwiniona w wyjaśnieniach złożonych rzecznikowi podnosiła, że umowy z oferentami na dostawę materiałów do odbudowy chodnika nie zostały zawarte, ponieważ

kwota przetargu nie przekraczała równowartości 30 000 EURO, w związku z czym, w świetle art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych odstąpiono od dodatkowych czynności formalnych. Zdaniem komisji orzekającej, rzecznik słusznie nie podzielił stanowiska obwinionej stwierdzając, że udzielenie zamówienia nastąpiło w kwietniu 2003 r. kiedy to w treści art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych brak było zapisu zwalniającego z obowiązku zachowania pisemności postępowania przy zamówieniach o wartości nieprzekraczających 30.000 Euro. Zwolnienie takie przestało obowiązywać z dniem 26 października 2003 r. w wyniku kolejnej nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych. Zasada pisemności postępowania obowiązywała zatem bez względu na wartość zamówienia, a w odniesieniu do umów została wzmocniona poprzez art. 74 ustawy. Również solidność dostawców – co podnosiła obwiniona – nie mogła zwalniać z tego obowiązku.

Odnosząc się do kolejnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na budowę kolektora ze studzienkami stwierdzono, że ofertę złożył Zakład Usług Komunalnych w K. reprezentowany przez męża obwinionej, która mimo to nie wyłączyła się z prac komisji przetargowej. Postępowanie zostało zakończone wyborem najkorzystniejszej oferty złożonej przez innego oferenta.

Obwiniona, która przyznała się do popełnienia zarzuczanych jej czynów wskazała, że nie działała umyślnie i że jej czyny nie wyrządziły szkody dla finansów publicznych natomiast dokumenty przygotowane przez pracownika nie znającego problematyki zamówień publicznych i bez doświadczenia podpisała wskutek nieświadomego przeoczenia.

Komisja orzekająca uznała, iż ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że zamówienia publicznego udzielono z pominięciem regulacji, które nakazują przy zakupach dostaw, usług i materiałów budowlanych stosowanie zasad określonych przepisach o zamówieniach publicznych. W kontekście tych regulacji rozumieć należy zarówno przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 2004 r. o zamówieniach publicznych, jak również obowiązującą od 2 marca 2004 r. ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych zaś zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 12 – czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych to „naruszenie zasad lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego ustalonych przepisami, o których mowa w art. 28 ust. 4”. Komisja wskazała, że katalog zasad udzielania zamówień publicznych obejmuje m.in. zasadę pisemności postępowania zaś zasada ta wyraża się w tym, iż wszelkie oświadczenia i zawiadomienia składane przez zamawiających oraz dostawców lub wykonawców wymagają formy pisemnej, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 21 ust. 1 uzp i art. 9 ust. 1 i 3 pzp).

Komisja orzekająca nie uwzględniła wyjaśnień obwinionej, która dowodziła, że brak powierzchni magazynowej i placu do składowania materiałów budowlanych uniemożliwiał doprecyzowanie umowy z dostawcą i z tego powodu dostawa odbywała się w trybie zamówienia telefonicznego i że przy odbiorze płacono za dostawę. Odnosząc się do wyjaśnień obwinionej podkreślono, że zamawiający pozostając w zgodzie z regulacjami zamówień publicznych nie musi dokonywać jednorazowego dużego zakupu i złożenia w magazynie. Podkreślono, że zamawiający może i powinien wybrać dostawcę, z którym zawrze umowę na czas określony, zaś dostarczanie zamówionych dóbr może być rozłożone w czasie i wynikać z przyjętego harmonogramu lub każdorazowo zgłaszanego zapotrzebowania.

Również za bezsporne uznano, iż obwiniona składając nieprawdziwe oświadczenie jako członek komisji przetargowej dopuściła się naruszenia zasady bezstronności. Za nieistotną natomiast uznano okoliczność podniesioną przez obwinioną, że to inna firma wygrała przetarg bowiem zaistnienie którejkolwiek z okoliczności podanych w art. 17 ust. 1 prawo zamówień publicznych (poprzednio art. 20 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych) skutkuje obligatoryjnym wyłączeniem danej osoby z postępowania. Weryfikacja wymaganej bezstronności następuje na podstawie stosownego oświadczenia pisemnego przez wszystkie osoby występujące w imieniu zamawiającego pod rygorem odpowiedzialności karnej za poświadczenie nieprawdy. Biorąc powyższe pod uwagę, komisja orzekająca postanowiła zastosować najłagodniejszą z kar przewidzianych w art. 31 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odwołanie od tego orzeczenia obwiniona Urszula K. złożyła 6 listopada 2005 r. Wniosła o odstąpienie od wymierzenia kary i umorzenie postępowania. Nie kwestionując faktu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych podnosi, że komisja orzekająca I instancji nie ustosunkowała się do argumentów przedłożonych przez jej pełnomocnika. Twierdzi, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdy stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Zdaniem obwinionej, w przypadku sprawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia Regionalnej Komisji Orzekającej w W. nie było żadnej szkodliwości dla finansów publicznych. Przy ocenie stopnia szkodliwości – zgodnie z przywołanym w uzasadnieniu przepisem – należy uwzględnić wagę naruszenia obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia biorąc pod uwagę wysokość uszczuplonych środków publicznych. W przedmiotowej sprawie, w przekonaniu obwinionej, uszczuplenie nie miało miejsca, wobec czego istnieje przesłanka do odstąpienia kary i umorzenia postępowania. Podkreśla również, że przez 35 lat pracy zawodowej nie była karana, „czego w sprzeczności z art. 110 p. 7 ustawy nie zaznaczono we wniosku Rzecznika (...)”.

Główna Komisja Orzekająca – rozpoznając wniesione odwołanie 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, ustawy z dnia 29 stycznia 2005 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) oraz ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104).

Rozpoznając kwestię zarzutu dotyczącego niewyłączenia się obwinionej z prac komisji przetargowej pomimo zaistnienia okoliczności powodującej obowiązek takiego wyłączenia, GKO w pierwszej kolejności postanowiła rozpoznać kwestię przedawnienia orzekania. Zgodnie bowiem z art. 78 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, okoliczności wyłączające orzekanie (w tym m.in. przedawnienie) uwzględnia się z urzędu, w każdej fazie postępowania.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od jego popełnienia upłynęły trzy lata, a jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, okres ten ulega przedłużeniu o dwa lata.

Z akt sprawy jednoznacznie wynika, że obwiniona popełniła zarzucony czyn w dniu 18 września 2002 roku, kiedy to biorąc udział w pracach komisji przetargowej do przeprowadzenia przetargu nieograniczonego na wykonanie kolektora wraz ze studzienkami rewizyjnymi i ściekowymi na odcinku drogi nr 47588, złożyła wymagane przepisami o zamówieniach publicznych oświadczenie, a następnie nie wyłączyła się z prac komisji przetargowej, mimo że w dniu 17 września 2002 r. ofertę złożyła firma reprezentowana przez męża obwinionej.

Od czasu popełnienia czynu upłynęły już zatem trzy lata. Jednocześnie, należy zauważyć, iż w niniejszej sprawie nie nastąpiło formalne wszczęcie postępowania w sprawie. O ile bowiem na gruncie poprzednio obowiązujących uregulowań, wszczęcie postępowania następowało na mocy postanowienia przewodniczącego komisji orzekającej pierwszej instancji (art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych), o tyle po 1 lipca 2005 r. postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczyna rzecznik dyscypliny finansów publicznych (art. 97 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). W niniejszej sprawie rzecznik złożył wniosek o ukaranie pismem z dnia 27 czerwca 2005 r., które wpłynęło do komisji orzekającej 13 lipca 2005 r. Zaistniała zatem sytuacja, w której w momencie rozpatrywania sprawy przez rzecznika nie miał on jeszcze kompetencji do wszczęcia postępowania, a po złożeniu wniosku o ukaranie do komisji orzekającej, kompetencję do wydania postanowienia w tej kwestii utracił przewodniczący komisji, albowiem weszła w życie ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednocześnie ustawa ta, mimo iż odmiennie określiła podmiot uprawniony do wszczęcia postępowania, nie uregulowała przepisach przejściowych sposobu postępowania w takiej sytuacji. Główna Komisja Orzekająca doszła do przekonania, iż w takim przypadku obowiązuje jeden, podstawowy termin przedawnienia karalności, tj. trzy lata od popełnienia czynu. Ponieważ nie nastąpiło wszczęcie postępowania, nie ma zastosowania drugie zdanie przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na marginesie należy zauważyć, iż rozważania powyższe znajdują odpowiednie zastosowanie w sprawach, w których wniosek o ukaranie złożony zostanie przez podmioty, którym ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przyznaje takie uprawnienie w art. 109 ust. 2, tj. Najwyższa Izba Kontroli, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych oraz prezes regionalnej izby obrachunkowej. Ustawa, przyznając powyższe uprawnienie, podmiotom tym nie dała prawa wszczęcia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ani też nie nałożyła na nie obowiązku przeprowadzenia sformalizowanego postępowania wyjaśniającego. Wniosek o ukaranie składany będzie w takich sytuacjach najczęściej w wyniku przeprowadzenia przez daną instytucję postępowania kontrolnego, uregulowanego w odrębnych przepisach, a termin przedawnienia karalności w takich sprawach wynosił będzie trzy lata od popełnienia czynu, stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w pkt 2 sentencji niniejszego orzeczenia.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów, GKO w całej rozciągłości podzieliła stanowisko komisji orzekającej pierwszej instancji. Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika bowiem bezspornie, że obwiniona w kwietniu 2003 roku udzieliła zamówienia publicznego o wartości 28 457,18 zł bez zachowania formy pisemnej. Z materiału dowodowego sprawy jednoznacznie wynika, iż po wyłonieniu dostawcy istotne elementy umowy (np. ilość i termin poszczególnych dostaw) uzgadniane były ustnie. Czyn taki w ewidentny sposób narusza art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, a w momencie popełnienia stanowił naruszenie art. 74 ustawy o zamówieniach publicznych. W kwestii tej komisja pierwszej instancji bardzo szczegółowo wskazała rolę zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz roli, jaką odgrywa pisemność tego postępowania. GKO podziela również stanowisko komisji pierwszej instancji, iż – podnoszony przez obwinioną w postępowaniu – brak powierzchni magazynowej i placu do składowania materiałów budowlanych nie stanowił jakiegokolwiek przeszkody w zawarciu umów z dostawcami w formie pisemnej.

Główna Komisja Orzekająca nie uwzględniła podnoszonych w odwołaniu obwinionej argumentów o braku szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych. Zdaniem GKO, obwiniona błędnie odnosi szkodliwość naruszeń dyscypliny finansów publicznych wyłącznie do finansowego wymiaru czynu. Należy zwrócić uwagę, że okoliczności wskazane w art. 28 ust. 2 pkt 1 –2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają charakter katalogu przykładowego. Rozstrzygając sprawę, organ orzekający na równie ma uwzględniać wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia. Zdaniem GKO, naruszony przez obwinioną przepis stanowi jedną z fundamentalnych zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, co komisja pierwszej instancji wyczerpująco wskazała w swym orzeczeniu. Na kwestię tę zwracała również uwagę zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych w trakcie rozprawy przed GKO. Obowiązek pisemności umów został w ustawie Prawo zamówień publicznych obwarowany sankcją nieważności. O wadze tej zasady świadczy również fakt wyodrębnienia czynu polegającego na niezachowaniu pisemnej formy umowy w sprawie zamówienia publicznego w odrębne naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Wszystkie powyższe okoliczności przemawiają, zdaniem GKO, przeciwko uwzględnieniu twierdzenia obwinionej, iż ze względu na brak uszczuplenia środków, istnieją podstawy do umorzenia postępowania.

Orzekając o karze, Główna Komisja Orzekająca uwzględniła okoliczności wskazane w tym zakresie w zaskarżonym orzeczeniu komisji orzekającej pierwszej instancji, w szczególności nieumyślność działania i wcześniejszą niekaralność obwinionej, a także treść art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem GKO, kara upomnienia, jako najniższa z katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, spełnia w niniejszej sprawie wszystkie cele kary, określone w art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów. Z drugiej strony, jest adekwatna do przypisanego czynu, który jak wskazano w uzasadnieniu, narusza fundamentalną zasadę udzielania zamówień finansowanych z

publicznych środków. Główna Komisja Orzekająca nie znalazła w niniejszej sprawie podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary.

Uchylając orzeczenie pierwszej instancji w powyższym zakresie i wydając nowe orzeczenie w tej kwestii, Główna Komisja Orzekająca miała na uwadze formalne uchybienia sentencji zaskarżonego orzeczenia. Komisja pierwszej instancji wydała orzeczenie w czasie gdy obowiązywała już ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, orzeczenie powinno więc uwzględniać jej art. 24 ust. 1. Przypisany czyn zakwalifikowany natomiast został zarówno z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1999 r., jak i z art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca prezentuje stanowisko, iż sentencja orzeczenia w opisie oraz dokonywaniu kwalifikacji prawnej przypisanego czynu powinna odwoływać się do nowej regulacji. Oczywiście, ze względu na treść art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w uzasadnieniu orzeczenia należy wykazać, iż w momencie popełnienia czyn stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w odpowiednim punkcie art. 138 ustawy o finansach publicznych. Nie wydaje się natomiast zasadne, aby przywołania ustawy o finansach publicznych dokonywać w sentencji orzeczenia. Dochodzi wówczas do, swego rodzaju, podwójnej subsumcji zachowania sprawcy.

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzekła jak w sentencji orzeczenia.

15.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 16 marca 2006 r.** **(DF/GKO/Odw.–67/89/2005/492)**

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych:

Przewodniczący:	Z-ca Przewodniczącego GKO:	Jan Pyrcak
Członkowie:	Członek GKO:	Wiesława Miemieć
	Członek GKO:	Agata Kasica
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 16 marca 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Pana Marka G. – likwidatora, byłego dyrektora Instytutu Maszyn Spożywczych w likwidacji w W., od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 kwietnia 2005 r., sygn. akt: P-0166/K/28/2004.

Odwołanie wniesione zostało w zakresie uznania Pana Marka G. winnym umyślnego naruszenia w latach 1999–2003 dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) poprzez:

- 1) (cyt.) „wydatkowanie na pokrycie bieżących kosztów likwidacji oraz m.in. zaległych wynagrodzeń dla członków zespołu likwidacyjnego środków budżetowych w kwocie 354.055,54 zł przyznanych na pokrycie zobowiązań wobec ZUS, wbrew postanowieniom dysponenta części budżetowej określonym w piśmie z dnia 31 grudnia 2003 r. i niezgodnie z art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 7 ustawy o finansach publicznych.”

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Markowi G. karę nagany 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 oraz z 2005 r. Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 28 ust. 1 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 ustawy,

orzeka:

1. Uchyła orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonym zakresie i uniewinnia Obwinionego Marka G. od przypisanego mu czynu stanowiącego narusze-

nie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

2. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

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

Pismem z dnia 17 sierpnia 2004 r. Dyrektor Generalny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przesłał do rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawiadomienie o ujawnionym w toku kontroli Instytutu Maszyn Spożywczych w likwidacji w W. naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik dyscypliny skierował w dniu 20 października 2004 r. wniosek o ukaranie likwidatora Instytutu Maszyn Spożywczych w likwidacji w W., a wcześniej dyrektora Instytutu – Pana Marka G. karą nagany za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2, 4 i 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Rzecznik zarzucił Panu Markowi G. popełnienie pięciu naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Resortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpatrzyła sprawę na rozprawach w dniach 8 grudnia 2004 r., 4 stycznia 2005 r. oraz 6 i 14 kwietnia 2005 r. Orzeczeniem z 14 kwietnia 2005 r. Komisja uznała Pana Marka G. likwidatora Instytutu Maszyn Spożywczych w likwidacji w W. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, poprzez „wydatkowanie na pokrycie bieżących kosztów likwidacji oraz m.in. zaległych wynagrodzeń dla członków zespołu likwidacyjnego środków budżetowych w kwocie 354.055,54 zł przyznanych na pokrycie zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wbrew postanowieniom dysponenta części budżetowej określonym w piśmie z dnia 31 grudnia 2003 r. i niezgodnie z art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 7 ustawy o finansach publicznych” i za ten czyn wymierzyła mu karę nagany oraz obciążyła kosztami postępowania w wysokości 195,53 zł. Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Pana Marka G. od pozostałych czterech zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W sprawie czynu, którego popełnienie przypisano Obwinionemu, z akt sprawy wynika, co następuje:

W ustawie budżetowej na 2003 r. (z dnia 18 grudnia 2002 r. przewidziano m. in. środki na likwidację Instytutu Maszyn Spożywczych w W., w wysokości 6.682.000 zł w części 32 – Rolnictwo dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdział 01095

– pozostała działalność, § 4160 na finansowanie wydatków związanych z likwidacją Instytutu. Procedurę przekazania i rozliczenia dotacji budżetowej przeznaczonej na likwidację Instytutu zaakceptował w dniu 24 czerwca 2003 r. ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Wojciech O. Podstawę przekazania dotacji stanowił harmonogram likwidacji Instytutu i preliminarz wydatków na likwidację. Dotacja miała być przekazana w trzech transzach, w terminach do 27 czerwca, do 8 sierpnia i do 10 września 2003 r., na warunkach określonych w zatwierdzonej „procedurze”.

Pierwsza wypłata dotacji wpłynęła na konto Instytutu Maszyn Spożywczych w dniu 27 czerwca 2003 r. w kwocie 2.777.410,00 zł. Pozostałe terminy przekazania środków nie zostały dotrzymane. Przewidując wypłatę w grudniu 2003 r. pozostałych środków budżetowych Instytut Maszyn Spożywczych wystąpił w dniu 3 grudnia 2003 r. do Urzędu Skarbowego W-P o wyłączenie spod egzekucji z zajętego przez ten Urząd rachunku bankowego Instytutu Maszyn Spożywczych kwoty 360 tys. zł na pokrywanie bieżących kosztów likwidacji. Urząd Skarbowy wydał taką zgodę postanowieniem z dnia 22 grudnia 2003 r. o czym został powiadomiony Departament Finansów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 31 grudnia 2003 r. znak Dks 3113-73a/2003 poinformował likwidatora Instytutu Maszyn Spożywczych w likwidacji, że na rachunek Instytutu została przekazana kwota 3.904.590 zł z przeznaczeniem w całości na uregulowanie zobowiązań publicznych Instytutu Maszyn Spożywczych w likwidacji, tj. wobec Urzędu Skarbowego W-P w łącznej kwocie 3.517.888,58 zł oraz wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych II oddział Inspektorat W-PP w łącznej kwocie 386.701,42 zł.

Pismem z dnia 2 stycznia 2004 r. likwidator Instytutu Maszyn Spożywczych zwrócił się o zmianę sposobu rozdysponowania środków określonego w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 grudnia 2003 r. Mimo nieuzyskania zgody na zmianę sposobu rozdysponowania środków z otrzymanej kwoty w wysokości 3.904.590 zł oraz środków pozostałych z I transzy dotacji przekazano na konta wierzycieli publiczno-prawnych łącznie 3.800.534,46 zł (dla Urzędu Skarbowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Agencji Rozwoju Przemysłu). Pozostała kwota tj. 354.055,54 zł przeznaczona została przez likwidatora na pokrycie innych zobowiązań i kosztów bieżących likwidacji, w tym wynagrodzeń zespołu likwidacyjnego.

W toku rozpatrywania sprawy przez Komisję Orzekającą I instancji likwidator Instytutu Maszyn Spożywczych Pan Marek G. prezentował stanowisko, że dyspozycja Ministra była niewykonalna i nie mógł jej zrealizować ani bank, w którym Instytut posiada rachunek bankowy, ani też likwidator jednostki. Rachunek bankowy był zajęty przez organ egzekucyjny – Urząd Skarbowy W-P i wyłącznie ten organ był władny dokonać podziału przekazanej przez Ministerstwo kwoty zgodnie z przepisami ustawy z 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komornik Urzędu Skarbowego W-P musiał dokonać podziału nie wedle dyspozycji Ministra, ale zgodnie z zasadą określoną w art. 115 § 5 wymienionej ustawy, tj. proporcjonalnie do wysokości należności Urzędu Skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ponieważ miał tytuły wykonawcze zarówno dotyczące Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jak i Urzędu Skarbowego, a należności te są równoprawne przy egzekucji

administracyjnej. Przy podziale według powyższych zasad Zakład Ubezpieczeń Społecznych otrzymał kwotę 1.784.660,17 zł, a nie określoną przez Ministra kwotę 386.701.00 zł. Obwiniony Marek G. podniósł także, że naczelnik Urzędu Skarbowego W–P postanowieniem z dnia 22 grudnia 2003 r. wyłączył spod egzekucji z zajętego rachunku bankowego kwotę 360.000 zł na koszty bieżące likwidacji. Ministerstwo do tego postanowienia nie zgłaszało zastrzeżeń i nie wniosło w określonym terminie zażalenia ani też nie zakazało likwidatorowi wydatkować zwolnionej z egzekucji kwoty na bieżące koszty likwidacji.

Podnosił też likwidator, iż domniemywał w tej sytuacji, że uzyskał akceptację dysponenta środków i przyzwolenie na wydatkowanie środków zgodnie z postanowieniem komornika skarbowego. Dysponent środków miał pełną świadomość braku środków własnych likwidowanej jednostki i konieczności pokrywania przez nią bieżących kosztów likwidacji, a przede wszystkim wynagrodzeń za pracę członków zespołu likwidacyjnego.

Komisja Orzekająca I instancji nie uznała argumentacji Obwinionego za przekonującą. Zdaniem Komisji wyłączenie spod egzekucji z zajętego rachunku bankowego kwoty 360.000 zł na podstawie decyzji z 22 grudnia 2003 r. nie mogło dotyczyć środków z budżetu państwa przekazanych na podstawie późniejszego pisma Podsekretarza Stanu z 31 grudnia 2003 r.

Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Marka G. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych i ukarała Obwinionego karą nagany.

Pan Marek G. złożył w dniu 16 maja 2005 r. odwołanie do Główniej Komisji Orzekającej, w którym wnosi o uchylenie orzeczenia Resortowej komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 kwietnia 2005 r. w części uznającej go winnym czynu opisanego w pkt 1 orzeczenia (tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych) i – w konsekwencji – o uniewinnienie.

W uzasadnieniu odwołania podnosi, że Komisja Orzekająca I instancji nie uwzględniła istotnych elementów stanu faktycznego:

1. Komisja nie wzięła pod uwagę uzgodnień między likwidatorem i Ministrem Rolnictwa i Rozwoju wsi w zakresie preliminarza wpływów i wydatków „Instytutu Maszyn Spożywczych w likwidacji”, w którym przewidziano środki nie tylko na spłatę zaległych zobowiązań publiczno-prawnych, ale także na pokrycie wszystkich pozostałych kosztów związanych z likwidacją jednostki, w tym na wszystkie zaległe i bieżące koszty osobowe.
2. Ministerstwo ma uprawnienia kontrolne wobec likwidatora, nie ma jednak prawa podejmowania za likwidatora decyzji. Nie może też wydawać wiążących poleceń w sprawach jednostkowych, szczególnie gdy prowadzą do naruszenia prawa.

Ministerstwo nie zapewniło wystarczających środków na likwidację, a środki przewidziane w budżecie przekazywało z bardzo dużym opóźnieniem. Stan ten spowodował powstanie zadłużenia Instytutu wobec pracowników. Likwidator jest prawem zobowiązany do wypłaty wynagrodzenia, a dyspozycja Podsekretarza Stanu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie może zmuszać likwidatora do nieprzestrzegania prawa. Zgodnie z art. 282 Kodeksu pracy wykroczeniem jest nie wypłacenie w ustalonym terminie wynagrodzenia za pracę. Podsekretarz Stanu nie wskazał podstawy

prawnej podjęcia decyzji w sprawie rozdysponowania środków. Nie wskazał, na jakim podstawie prawnej z jedynych środków, którymi w tym czasie dysponował likwidator miał nie wypłacać należnego wynagrodzenia pracownikom, a dotację uzyskaną z Ministerstwa na likwidację wpłacić do Urzędu Skarbowego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w proporcji rażąco odbiegającej od wysokości należności poszczególnych wierzycieli publicznych. Likwidator miał prawo i obowiązek niezależnie od dyspozycji Ministra wypłacić wynagrodzenia pracownikom. Nie może być karany za wykonywanie ustawowego obowiązku.

3. Komisja Orzekająca nie wzięła pod uwagę wyjaśnień skierowanych do składu orzekającego w piśmie z 14 stycznia 2005 r., że dyspozycja zawarta w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 grudnia 2003 r. była od samego początku niewykonalna i pozostawała w kolizji z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
4. Obwiniony podnosi, iż był przekonany, że resort zaakceptuje zarówno podział środków zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak i przeznaczenie 360.000 zł na bieżące potrzeby likwidacji. Przekonanie to opierał na istnieniu zatwierdzonego przez resort preliminarza wpływów i wydatków z 26 czerwca 2003 r. Brak odpowiedzi Ministerstwa na pismo z 2 stycznia 2004 r. traktował jako aprobujące milczenie.
5. Pisemne wystąpienie z 2 stycznia 2004 r. kierowane do Ministerstwa wypełniało dyspozycję art. 144 ustawy o finansach publicznych.
6. Skarżący przywołuje treść art. 139 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie określone w art. 138 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 7 i 10 podjęte wyłącznie w celu zapobieżenia szkodzi w mieniu publicznym lub usunięcia takiej szkody albo ograniczenia społecznych skutków zdarzenia losowego. We wniosku o zwolnienie z egzekucji 360.000 zł informował, że środki te przeznaczone są na zaległe wynagrodzenia i najpilniejsze bieżące czynności związane z konserwacją majątku jednostki zapobiegająca jego dewastacji, niegospodarności i marnotrawstwu.
7. Skarżący podważa stanowisko Komisji Orzekającej I instancji, iż wcześniejsza data postanowienia komornika skarbowego tj. 22 grudnia 2003 r. niezgodna z pismem Podsekretarza Stanu z 31 grudnia 2003 r. powoduje, że postanowienie to nie może dotyczyć środków z budżetu państwa przyznanych i przekazanych na konto likwidowanej jednostki na podstawie tego właśnie pisma resortu.

Postanowienie komornika skarbowego dotyczy wyłączenia spod egzekucji z zajętego rachunku bankowego kwoty 360.000 zł i obojętne jest dla sprawy, czy na rachunek bankowy wpłynęły środki przed datą wydania postanowienia, czy też po tej dacie. Wydając postanowienie komornik skarbowy nie bada stanu rachunku.

8. Skarżący zwlekał z unieruchomieniem przekazanych na konto Instytutu Maszyn Spożywczych w dniu 31 grudnia 2003 r. środków do momentu, w którym otrzymał pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 stycznia 2004 r. W piśmie tym resort polecił, aby sposób rozdysponowania środków był zgodny z przepisami o egzekucji i zbiegu egzekucji.

Wydatkowanie środków rozpoczął dopiero od połowy lutego 2004 r. zgodnie z preliminarzem, postanowieniem Urzędu Skarbowego o odblokowaniu kwoty 360.000 zł oraz zgodnie z innymi, wyżej wymienionymi przepisami.

W konkluzji wnosi o uniewinnienie.

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

Pan Marek G. został uznany winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tj. niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania ... dotacji z budżetu.

Stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania obowiązuje ustawa inna niż w czasie tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy.

Główna Komisja Orzekająca postanowiła stosować art. 9 pkt 1 nowej ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest „wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości składu orzekającego, że dotacja w kwocie 6.682.000 zł przewidziana w ustawie budżetowej na 2003 r. przeznaczona była na likwidację Instytutu Maszyn Spożywczych w likwidacji w W.

Procedurę przekazania i rozliczenia dotacji budżetowej przeznaczonej na tę likwidację zaakceptował w dniu 24 czerwca 2003 r. ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pan Wojciech O. Podstawę przekazania dotacji stanowił harmonogram likwidacji Instytutu i preliminarz wydatków na likwidację.

W toku postępowania przed Resortową Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wykazano, by Pan Marek G. podejmował decyzje niezgodne z preliminarzem wydatków na likwidację, który to preliminarz przewidywał środki nie tylko na spłatę zaległych zobowiązań publiczno-prawnych, ale także na pokrycie pozostałych kosztów związanych z likwidacją Instytutu Maszyn Spożywczych, w tym na zaległe i bieżące koszty osobowe. Obwiniony był zobowiązany wypłacić należne wynagrodzenia pracownikom Instytutu. Podejmowane przez Pana Marka G. decyzje o wykorzystaniu środków z przekazanej dotacji nie uwzględniały dyspozycji zawartych w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 grudnia 2003 r. Dyspozycje te (niezależnie od zasadności zarzutów podnoszonych przez skarżącego w kwestii ich realności i zgodności z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) nie mogły określać „przeznaczenia dotacji”, przeznaczenie to jak wyżej wskazano, określał preliminarz zaakceptowany w dniu 24 czerwca 2003 r. przez Ministra Wojciecha O. Główna Komisja Orzekająca nie zajmuje się oceną prawną ewentualnej niesubordynacji likwidatora Instytutu Maszyn Spożywczych w W. wobec Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Skoro działania Pana Marka G. nie naruszały przeznaczenia dotacji określonego w zatwierdzonym preliminarzu, a więc nie naruszały przepisu art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, należało uchylić orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji i uniewinnić Obwinionego.

16.

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych** **z dnia 23 marca 2006 r.** **(DF/GKO/Odw.–90/119/2005/829)**

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych:

Przewodniczący: Z-ca Przewodniczącego GKO: Paweł Kryczko

Członkowie: Członek GKO: Agata Mikołajczyk

Członek GKO: Anna Dąbrowska-Puszkiewicz

Protokolant: Magdalena Zych

rozpoznała na rozprawie w dniu 23 marca 2006 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana Mariana Imbierskiego, odwołanie wniesione przez Pana Tadeusza K. – b. Wójta Gminy D.K., od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt: 72/04.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Tadeusza K. winnym tego, że: (cyt.):

1. „umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez udzielenie w dniu 28 grudnia 2001 r. w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. na wykonanie Gimnazjum z budową hali widowiskowo–sportowej o wartości netto 12.684.932,39 zł z naruszeniem art. 93 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177) poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania wobec faktu, iż najkorzystniejsza oferta przewyższała kwotę, jaką zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, to jest z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji postępowania (...);
 2. umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez udzielenie w dniu 11 października 2002 r. (Aneks nr 1 do umowy z dnia 28 grudnia 2001 r.) zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. na wykonanie robót dodatkowych i zamiennych na budowie Gimnazjum z halą widowiskowo–sportową o wartości netto 962.305,20 zł z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, to jest z naruszeniem zasady powszechności stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych;
- tj. popełnienia czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych;
3. umyślnie przekroczył zakres upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet Gminy D.K. o kwotę 9.072.877,66 zł poprzez udzielenie w dniu 28 grudnia 2001 r. zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. na wykonanie Gimnazjum z budową hali widowiskowo–sportowej o wartości brutto 13.572.877,66 zł. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych powstało wskutek ustalenia terminów zapłaty całej kwoty za wykonaną inwestycję na lata 2002–2004, podczas gdy

uchwała Rady Gminy pozwalała przeznaczyć w tym okresie jedynie 4.500.000 zł. Aktualnie zobowiązanie w przekroczonej kwocie obciążyło budżety Gminy D.K. w latach 2006–2014;

tj. popełnienia czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych”.

Za przypisane czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Tadeuszowi K. łączną karę pieniężną w wysokości 10.000 zł 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 oraz Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonym zakresie.
2. Uznaje Obwinionego Tadeusza K. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez udzielenie w dniu 28 grudnia 2001 r. w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. na wykonanie Gimnazjum z budową hali widowiskowo–sportowej o wartości netto 12.684.932,39 zł z naruszeniem art. 93 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania wobec faktu, iż najkorzystniejsza oferta przewyższała kwotę, jaką zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia; co stanowi naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czyn ten wyczerpuje również znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż poprzez podpisanie umowy z 28 grudnia 2001 r. Obwiniony przekroczył zakres upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet Gminy D.K. o kwotę 9.072.877,66 zł poprzez udzielenie w dniu 28 grudnia 2001 r. zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. na wykonanie Gimnazjum z budową hali widowiskowo–sportowej o wartości brutto 13.572.877,66 zł. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych powstało wskutek ustalenia terminów zapłaty całej kwoty za wykonaną inwestycję na lata 2002–2004, podczas gdy uchwała Rady Gminy pozwalała przeznaczyć w tym okresie jedynie 4.500.000 zł. Aktualnie zobowiązanie w przekroczonej kwocie obciążyło budżety Gminy D.K. w latach 2006–2014.
3. Uznaje Obwinionego Tadeusza K. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez udzielenie w dniu 11 października 2002 r. (Aneksem nr 1 do umowy z dnia 28 grudnia 2001 r.) zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. na wykonanie robót dodatkowych i zamiennych na budowie Gimnazjum z halą widowiskowo–sportową o wartości netto 962.305,20 zł z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych; co stanowi naru-

szenie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4. Za przypisane czyny wymierza Obwinionemu Tadeuszowi K. łączną karę pieniężną w wysokości 5.000 zł oraz obciąża Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190,30 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

Pismem z dnia 22 listopada 2004 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w G. powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego dla Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w G. o ujawnionym, w wyniku kontroli, naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy D.K. Po analizie zawiadomienia i zgromadzonego materiału dowodowego Rzecznik w dniu 27 grudnia 2004 r. skierował do Komisji Orzekającej wnioski o ukaranie Tadeusza K. – Wójta Gminy D.K. oraz Kazimierza Ł. – Zastępcy Wójta, zarzucając wymienionym naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez popełnienie czynów określonych w art. 138 ust. 1 pkt 7 i 12 ustawy o finansach publicznych, polegających na:

1. umyślnym naruszeniu zasady uczciwej konkurencji postępowania przy udzieleniu w dniu 28 grudnia 2001 r. w trybie przetargu nieograniczonego zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. na wykonanie Gimnazjum z budową hali widowiskowo-sportowej o wartości netto 12.684.932,39 zł, bowiem zaniechano unieważnienia postępowania wobec faktu, iż najkorzystniejsza oferta przewyższała kwotę, jaką zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, czym naruszono art. 93 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
2. umyślnym naruszeniu zasady powszechności stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych przy udzieleniu w dniu 11 października 2002 r. Aneksu Nr 1 do umowy z dnia 28 grudnia 2002 r. zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. o wartości netto 962.305,20 zł na wykonanie robót dodatkowych i zamiennych na budowie Gimnazjum z halą widowiskowo-sportową tj. z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 3 Prawa zamówień publicznych,
3. umyślnym przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy D.K. o kwotę 9.072.877,66 zł poprzez udzielenie w dniu 28 grudnia 2001 r. zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. na wykonanie Gimnazjum z budową hali widowiskowo-sportowej o wartości brutto 13.572.877,66 zł. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych powstało wskutek ustalenia terminów zapłaty całej kwoty za wykonaną inwestycję na lata 2002–2004, podczas gdy uchwała Rady Gminy pozwalała przeznaczyć w tym okresie na ten cel kwotę 4.500.000 zł.

Rzecznik wskazał, że po dokonaniu porównania przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych oraz ustawy Prawo zamówień publicznych, kierując się dyspozycją art. 2 Kodeksu wykroczeń, zastosował przepisy aktualnie obowiązującego Prawa zamówień publicznych.

Za popełnienie wyżej omówionych czynów, Rzecznik wniósł o ukaranie Tadeusza K. łączną karą pieniężną w wysokości 18.000 zł, natomiast Kazimierza „Ł.” łączną karą pieniężną w wysokości 2.000 zł.

Rozpatrując zarzuty podniesione we wniosku o ukaranie na rozprawach w dniach 8 marca, 26 kwietnia, 3 czerwca i 28 czerwca 2005 r., Komisja Orzekająca, po analizie materiału dowodowego, w tym wyjaśnień Obwinionych i zeznań świadków zważyła, co następuje:

W zakresie pierwszego zarzutu ustalono, iż w Biuletynie Zamówień Publicznych Nr 178, poz. 66415 z dnia 18 października 2001 r. zostało opublikowane ogłoszenie o przetargu nieograniczonym na „Wykonanie gimnazjum wraz z budową sali widowiskowo-sportowej w systemie generalnego wykonawstwa – etap I”. W tym postępowaniu przetargowym oferty złożyło pięciu oferentów. Za najkorzystniejszą ofertę Komisja przetargowa uznała ofertę firmy „M.” S.A. z Kielc, która uzyskała największą ilość punktów i została uznana za najkorzystniejszą. W dniu 28 grudnia 2001 r. Wójt Gminy Tadeusz K. oraz Zastępca Wójta – Kazimierz „Ł.” podpisali z Przedsiębiorstwem „M.” S.A. umowę na „Kompleksowe wykonanie i oddanie do użytku: hali widowiskowo-sportowej, budynku dydaktycznego nr 2 i 3, dwóch łączników, kotłowni olejowej i zagospodarowanie terenu”. W umowie ustalono termin rozpoczęcia inwestycji na 12 stycznia 2002 r., zaś termin zakończenia na 15 listopada 2002 r. Ustalono też wartość wynagrodzenia netto w wysokości 12.684.932,39 zł, brutto 13.572.877,66 zł. Należne wykonawcy wynagrodzenie miało być płatne na podstawie faktur VAT przejściowych i końcowych, a podstawę do ich wystawienia stanowił protokół odbioru robót podpisany przez upoważnionego inspektora nadzoru. W § 4 pkt. 7 umowy strony ustaliły, iż ostatecznie zapłata nastąpi w ostatnim tygodniu miesiąca listopada 2004 r. Ustalono ponadto, że Zamawiający będzie regulował należności do wysokości zabezpieczonych środków w danym r. budżetowym. Formy i terminy płatności określono w załączniku Nr 4 (K-318) do przedmiotowej umowy.

Komisja Orzekająca w I instancji ustaliła również, że Rada Gminy D.K. uchwałą Nr XXIX/180/01 z dnia 26 stycznia 2001 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2001 r., określiła prognozowane dochody Gminy na poziomie 11.450.802 zł, zaś wydatki w wysokości 11.461.013 zł. W załączniku określającym „Plan zadań inwestycyjnych na 2001 r.”, stanowiącym integralną część powyższej uchwały budżetowej, zaplanowano na budowę Gimnazjum kwotę 100.000 zł. Dodatkowo Rada Gminy upoważniła Zarząd do samodzielnego zaciągania zobowiązań do wysokości 100.000 zł. Zatem w budżecie r. 2001 Rada Gminy przewidziała na realizację zadania związanego z wybudowaniem Gimnazjum łącznie 200.000 zł. Obwinieni, podpisując w dniu 28 grudnia 2001 r. z firmą „M.” umowę na kwotę netto 12.684.932,39 zł, brutto 13.572.877,66 zł, udzielili zamówienia publicznego firmie „M.”, nie posiadając zagwarantowanych w budżecie gminy środków na ten cel, bowiem Rada przewidziała możliwość sfinansowania tego zadania jedynie do kwoty 200.000 zł. Ponadto w 2001 r. nie opracowano Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, w którym można byłoby ująć to zadanie i zaplanować na nie środki.

Z tych też względów Komisja Orzekająca uznała, iż Obwinieni działaniem swym naruszyli dyspozycję przepisu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, co w konsekwencji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odnosnie drugiego zarzutu, Komisja I instancji ustaliła, że w dniu 28 grudnia 2001 r. Wójt Tadeusz K. oraz Zastępca Wójta Kazimierz „Ł.”, reprezentujący Gminę D.K. podpisali z firmą „M.” S.A. aneks Nr 1 do Umowy z dnia 28 grudnia 2001 r. Aneks obejmował m.in. roboty dodatkowe i zamienne, ujęte w załączniku Nr 6 do aneksu (K-331). W wyniku podpisania przedmiotowego aneksu wartość zamówienia została pomniejszona o kwotę 1.200.000 zł, która została pozostawiona do dyspozycji Inwestora z przeznaczeniem na wyposażenie Gimnazjum. Po dokonanej zmianie wartość umowy netto winna wynosić 11.484.932,39 zł, tymczasem strony ustaliły, iż Wykonawca wykona roboty dodatkowe i zamienne na kwotę netto 962.305,20 zł. Po wprowadzeniu tych zmian, wartość zamówienia netto wg Aneksu wyniosła 12.447.237,59 zł, brutto 13.318.544,22 zł. W związku z powyższym, Komisja Orzekająca stwierdziła, że na kwotę 962.305,20 zł dokonano zamówienia na roboty dodatkowe i zamienne nie przewidziane w SIWZ. Roboty te dotyczyły m.in. zamiany tynków, adaptacji nieużytkowego poddasza, zmiany konstrukcji dachu, budowy pomieszczenia dla spikera zawodów na trybunach Hali Sportowej, instalacji TV (monitoring), instalacji nagłośnienia na boiskach.

Komisja ustaliła również, iż w dniu 31 maja 2001 r. Rada Gminy D.K. podjęła uchwałę Nr XXXIII/200/01 w sprawie zasad finansowania budowy gimnazjum w D.K. Według postanowień tej uchwały realizacja inwestycji pn. „Budowa gimnazjum wraz z salą widowiskowo-sportową”, będzie finansowana w latach 2002–2009 i tak: w 2002 r. – 500.000 zł, w 2003 r. – 1.000.000 zł, a w latach 2004–2009 do 2.000.000 zł rocznie. Następnie 31 lipca 2001 r. Rada Gminy D.K., uchwałą Nr XXXV/217/01 zmieniła uchwałę Nr XXXIII/200/01 z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie zasad finansowania budowy gimnazjum w D.K. Uchwałą tą zmieniono zasady finansowania budowy gimnazjum i tak: w 2002 r. – 500.000 zł, w 2003 r. – 1.000.000 zł, w latach 2004–2009 do 3.000.000 zł rocznie. Zgodnie z treścią zawartej umowy, opisanej przy pierwszym zarzucie, płatność za przedmiot umowy strony określiły w następujących wielkościach: w 2002 r. – 500.000 zł, w 2003 r. – 1.000.000 zł, a w 2004 r. 12.072.877,66 zł.

Zatem Obwinieni zaciągnęli zobowiązanie finansowe obciążające budżet Gminy bez stosownej uchwały Rady Gminy i nie mając stosownego zabezpieczenia środków w budżecie naruszyli przepis art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

Mając powyższe ustalenia na uwadze, Komisja Orzekająca I instancji uznała za udowodnione popełnienie przez Obwinionych zarzucanych im czynów. Uznała, że Obwinieni Tadeusz K. i Kazimierz „Ł.” z racji pełnionych funkcji byli osobami szczególnie odpowiedzialnymi za dobro finansów publicznych, w związku z czym, w zakresie gospodarowania środkami publicznymi mogli podejmować jedynie te działania, które miały umocowanie w obowiązującym stanie prawnym. W ocenie Komisji, Obwinieni winni posiadać adekwatną do zajmowanej w Gminie pozycji znajomość przepisów ustawy o finansach publicznych i o zamówieniach publicznych.

W tym przypadku Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Tadeuszowi K. łączną karę pieniężną w wysokości 10.000 zł, a Kazimierzowi „Ł.” łączną karę nagany.

Odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej przy RIO w G. wniośł ukarany Tadeusz K., zarzucając Komisji Orzekającej I instancji naruszenie przepisów prawa materialnego. W tym przypadku wskazano, iż Rada Gminy podjęła uchwałę upoważniającą Zarząd Gminy do realizacji inwestycji w kwocie 19.500.000 zł. Zarząd Gminy zatwierdził treść i warunki płatności zawarte w umowie z firmą „M.” S.A., która to umowa została kontrasygnowana przez Skarbnika Gminy. Zatem Skarbnik Gminy w ten sposób potwierdził istnienie środków finansowych w budżecie Gminy na przedmiotowy cel. Dalej w odwołaniu podkreślono, iż uchwała została podjęta przez 7-osobowy Zarząd Gminy i postawienie zarzutu jedynie odwołującemu się i Z-cy Wójta wskazuje, iż nie wszyscy zostali objęci postępowaniem dyscyplinarnym. Ponadto, powyższe okoliczności wskazują na nieumyślność postępowania, o ile w ogóle doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Również zarzut naruszenia art. 93 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 Pzp Obwiniony uznał za chybiony wobec uchwały Rady Gminy określającej wartość inwestycji na kwotę 19,5 mln zł. Za chybiony zarzut Obwiniony uznał również zawarcie aneksu z naruszeniem przepisów prawa. W tym przypadku kwota aneksu nie przekraczała 20% wartości udzielonego zamówienia; nadto wprowadzenie zmian do umowy podyktowane było okolicznościami, których nie można było przewidzieć w dacie jej zawarcia, a konieczność wykonania tych robót wynikała z protokołów i stosownej dokumentacji.

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

Stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości. Ustalenia faktyczne poczynione przez Komisję I instancji nie są też kwestionowane przez Obwinionego. W dniu 28 grudnia 2001 r. Obwiniony podpisał – działając jako Wójt Gminy D.K. – umowę z firmą „M.” S.A. na wykonanie gimnazjum z budową hali widowiskowo-sportowej o wartości netto 12.684.932,39 zł. Działaniem tym Obwiniony wyczerpał znamiona dwóch naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Komisja I instancji błędnie uznała, że popełnienie jednego czynu może skutkować przypisaniem więcej niż jednego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Tymczasem jeden czyn może wyczerpywać znamiona więcej niż jednego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co w sentencji orzeczenia powinno znaleźć odzwierciedlenie poprzez przypisanie Obwinionemu popełnionego czynu wraz ze wskazaniem wszystkich tych naruszeń dyscypliny finansów publicznych, których znamiona ten czyn wyczerpuje. Tak też uczyniła Główna Komisja Orzekająca.

Czyn polegający na zawarciu przez Obwinionego umowy z dnia 28 grudnia 2001 r. na wykonanie gimnazjum wyczerpywał w dacie jego popełnienia znamiona czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych z 1998 r., a po wejściu w życie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – znamiona czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Równocześnie ten sam czyn wyczerpywał w momencie jego popełnienia znamiona naruszenia określonego w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych z 1998 r., a obecnie wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powyższe stwierdzenie ma oparcie w niekwestionowanym przez Obwinionego ustaleniu, że w dniu 28 grudnia 2001 r. doszło do udzielenia zamówienia publicznego firmie „M.” S.A. na wykonanie Gimnazjum z

budową hali widowiskowo-sportowej o wartości netto 12.684.932,39 zł. Tym samym Obwiniony zaciągnął zobowiązanie obciążające budżet Gminy D.K. Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że Rada Gminy D.K. uchwałą Nr XXIX/180101 z dnia 26 stycznia 2001 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2001 r., określiła prognozowane dochody Gminy na poziomie 11.450.802 zł, zaś wydatki w wysokości 11.461.013 zł, określając jednocześnie w budżecie na rok 2001 na realizację zadania związanego z budową Gimnazjum łącznie 200.000 zł.

Dowody zgromadzone w sprawie potwierdzają, że w umowie strony ustaliły wynagrodzenie wykonawcy w wysokości netto 12.684.932,39 zł, natomiast Rada Gminy D.K. uchwałą Nr XXXIII/200/01 z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie zasad finansowania budowy gimnazjum w D.K., ustaliła, iż realizacja inwestycji pn. „Budowa gimnazjum wraz z salą widowiskowo-sportową”, będzie finansowana w latach 2002–2009, określając jednocześnie, że w 2002 r. – w kwocie 500.000 zł, w 2003 r. – 1.000.000 zł, a w latach 2004–2009 – do 2.000.000 zł rocznie. Następnie 31 lipca 2001 r. Rada Gminy D.K. uchwałą Nr XXXV/217/01 zmieniła uchwałę Nr XXXIII/200/01 z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie zasad finansowania budowy gimnazjum w D.K. Uchwałą tą zmieniono zasady finansowania budowy gimnazjum określając, iż w 2002 r. mogą być przeznaczone środki finansowe do kwoty 500.000 zł, w 2003 r. – 1.000.000 zł, w latach 2004–2009 – do 3.000.000 zł rocznie. Natomiast zgodnie z treścią zawartej umowy płatność za przedmiot umowy strony określiły w następujących wielkościach: w 2002 r. – 500.000 zł, w 2003 r. – 1.000.000 zł, a w 2004 r. – 12.072.877, 66 zł.

Analizując tak ustalony stan faktyczny łatwo dostrzec, że Obwiniony był upoważniony do zaciągnięcia zobowiązania na realizację powyższej inwestycji w kwotach wynikających z uchwały Rady Gminy. Tym samym Obwiniony nie był uprawniony do zobowiązania się, że w 2004 r. Gmina D.K. uiszczy wykonawcy inwestycji kwotę 12.072.877,66 zł. Uchwała Rady Gminy zezwalała mu bowiem na zaciągnięcie zobowiązania z tego tytułu w r. 2004 r. na kwotę 3.000.000 zł, co – łącznie z kwotami przyjętymi w uchwale na lata 2002 i 2003 pozwalało Obwinionemu w dacie podpisywania umowy na zaciągnięcie zobowiązania do roku 2004 maksymalnie do kwoty 4.500.000 zł.

Konfrontując tak ustalony stan faktyczny z przepisami prawa podkreślić należy, że podstawą prowadzenia gospodarki finansowej przez gminę jest budżet. Jest on opracowywany, uchwalany i wykonywany w sposób przewidziany prawem, przy jednoczesnym respektowaniu zasady jawności, przejrzystości i zasady równowagi budżetowej. Bezsporne jest również to, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany do realizacji uchwalonego budżetu odpowiedzialny jest za całość gospodarki finansowej i może w celu realizacji zadań zaciągać zobowiązania pieniężne jedynie do górnej granicy zobowiązań określonych przez radę. Zasada ta określona jest w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, w tym m.in. zobowiązań związanych z podejmowanymi inwestycjami i remontami o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie znajduje także odzwierciedlenie w przepisach ustawy o finansach publicznych z 1998 r. – obowiązującej w dacie popełnienia czynu – jak również w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. – obowiązującej w dacie orzekania. Z art. 124 ust. 1 ustawy o

finansach publicznych z 1998 r. wynikało, że uchwała budżetowa musi określać wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi (pkt 4), a także zawierać upoważnienie dla wójta gminy do zaciągania długu oraz do spłat zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego (pkt 7). W obecnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych jest to art. 184 ust. 1 pkt 6 i pkt 10 lit. a. Nie jest kwestionowane, że Rada Gminy D.K., nie upoważniła Obwinionego do zaciągnięcia długu w celu sfinansowania w 2004 r. wydatków na budowę Gimnazjum – gdyż przyjęła, że na ten cel może przeznaczyć w 2004 r. maksymalnie 3.000.000 zł (a nie ponad 12.000.000 zł).

Stosownie do art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych (w dacie popełnienia zarzucanego czynu był to art. 27b ust. 1 pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych) zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty przewyższa kwotę, którą zamawiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Jak to już wyżej wykazano, Zamawiający reprezentowany przez Obwinionego nie mógł w 2004 r. przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia kwoty 12.072.877,66 zł. W świetle przytoczonego przepisu Obwiniony nie miał wyboru – miał obowiązek unieważnić postępowanie o udzielenie tego zamówienia. Czyn przypisany Obwinionemu wyczerpywał znamiona naruszenia określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych

Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. W przedmiotowej sprawie przepisy ustawy o finansach publicznych nie były względniejsze dla sprawcy, zatem zastosowano przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na podstawie zarówno stanu prawnego z momentu popełnienia czynu, jak i orzekania przez GKO działanie Obwinionego stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO nie miała bowiem wątpliwości, że wskazane naruszenie ustawy Prawo zamówień publicznych wyczerpuje obecnie znamiona czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Naruszenie to miało istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego skoro doprowadziło do udzielenia zamówienia w sytuacji, gdy postępowanie to dotknięte było wadą nieważności.

Komisja I instancji uznała, że Obwiniony dopuścił się opisanego czynu umyślnie. GKO po przeprowadzonej analizie nie podzieliła tego poglądu i przypisała Obwinionemu działanie nieumyślne. Obwiniony podniósł bowiem, że podpisana przez niego umowa miała kontrasygnatę skarbnika gminy, co utwierdziło go w przekonaniu, że zaciąga zobowiązanie, które znajdzie pokrycie w dochodach i przychodach Gminy. W tym stanie rzeczy zrodziła się wątpliwość dotycząca umyślności lub nieumyślności działania Obwinionego. Wątpliwość tę GKO rozstrzygnęła zgodnie z zasadą rozstrzygania wątpliwości na korzyść Obwinionego. Podkreślić jednak trzeba, że Obwiniony pełniąc funkcje wójta odpowiadał za całość gospodarki finansowej gminy. Odpowiedzialność ta wymagała od niego zapoznania się co najmniej z podstawowymi przepisami regulującymi tę gospodarkę. W niniejszej sprawie doszło do naruszenia zupełnie podstawowych zasad gospodarki finansowej gminy i trudno przyjąć, że Obwiniony tych zasad mógł nie znać, gdyż opierał się na opiniach skarbnika lub radcy prawne-

go. W szczególności nie sposób zaakceptować tezy, że Obwiniony nie znał uchwał budżetowych Rady Gminy i podpisując przedmiotową umowę miał na względzie jej akceptację przez skarbnika gminy. Pomimo, iż uchwały w sprawie finansowania budowy gimnazjum zostały sformułowane w jasny sposób, to – mając na uwadze kontrasygnatę skarbnika gminy – GKO postanowiła przyjąć, że Obwiniony dopuścił się przypisanego mu czynu nieumyślnie. Obwiniony nie zachował ostrożności wymaganej na jego stanowisku. Zaciągnięcie przez niego tak dużych, w stosunku do dochodów gminy, zobowiązań wymagało upewnienia się, że postępuje on zgodnie z prawem. W szczególności Obwiniony powinien skonfrontować treść przygotowanej umowy z uchwałami Rady Gminy w sprawie finansowania inwestycji. Skoro Obwiniony tego nie uczynił, to z pewnością mógł przewidzieć, że jego działanie (podpisanie umowy) może naruszać dyscyplinę finansów publicznych.

GKO nie miała natomiast wątpliwości, że Obwiniony jest winny przypisanego mu czynu. Podjął on bowiem decyzję o podpisaniu umowy z 28 grudnia 2001 r., w sytuacji gdy umowa ta naruszała prawo. Pełniąc funkcję związaną ze szczególną odpowiedzialnością za środki publiczne, podjął decyzję o podpisaniu umowy bez upewnienia się, że jego działanie jest zgodne z prawem. Od wójta gminy należy oczekiwać podejmowania decyzji w sprawach finansowych gminy po przeprowadzeniu postępowania, które wykluczy łamanie prawa i marnotrawstwo środków publicznych. Standard wymagań wobec osób dysponujących środkami publicznymi przy podejmowaniu decyzji rodzących konsekwencje finansowe jest z pewnością wyższy niż w stosunku do przeciętnego obywatela.

Oprócz opisanego wyżej czynu Obwiniony – w ocenie GKO – jest winny również popełnienia czynu polegającego na udzieleniu w dniu 11 października 2002 r., aneksem Nr 1 do umowy z dnia 28 grudnia 2001 r., firmie „M.” S.A. dodatkowego zamówienia publicznego dotyczącego inwestycji „Budowa Gimnazjum z halą widowiskowo-sportową” bez przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. W aktach sprawy brak jest bowiem dokumentacji podstawowych czynności związanych z powyższym zamówieniem. Obwiniony uważał, iż skoro wartość dodatkowego zamówienia nie przekraczała 20% wartości zamówienia podstawowego, to zadanie to można zlecić wykonawcy bez organizowania przetargu, w trybie z wolnej ręki. Powyższy pogląd Obwinionego nie zasługuje na uwzględnienie. Zważyć bowiem należy, że stosownie do obowiązującego w dacie popełnienia czynu art. 71 ust. 1 pkt. 5 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, udzielenie w trybie z wolnej ręki temu samemu wykonawcy dodatkowego zamówienia było możliwe w przypadku, gdy wykonanie tego dodatkowego zamówienia stało się konieczne na skutek sytuacji, których nie można było wcześniej przewidzieć, oraz gdy z przyczyn technicznych lub gospodarczych zamówienia dodatkowego nie można oddzielić od zamówienia podstawowego. Żadna z ww. przesłanek stosowania trybu z wolnej ręki nie została spełniona w przedmiotowej sprawie. Zmiana tynków, adaptacja nieużytkowego poddasza, zmiana konstrukcji dachu, budowa pomieszczenia dla spikera zawodów, instalacja TV (monitoring), instalacja nagłośnienia – to nie są roboty, których wykonania nie można było wcześniej przewidzieć. Powyższe prace nie mają też nic wspólnego z technicznymi lub gospodarczymi przesłankami, które uniemożliwiają oddzielenie zamówienia dodatkowego od podstawowego. Okoliczności sprawy wyraźnie wskazują, że Obwiniony uznał, iż aneksem może zmienić zakres

udzielonego zamówienia (rozszerzyć je) w stosunku do zakresu określonego w ofercie (siwz). Takie działanie Obwinionego musi zostać uznane za naruszające prawo w bardzo istotnym stopniu. Nie bez znaczenia dla oceny działania Obwinionego jest i to, że przyjmując za zasadną jego linię obrony, ustawa o zamówieniach publicznych, jak i ustawa Prawo zamówień publicznych wymagała uzyskania, dla zamówień z wolnej ręki przekraczających równowartość początkowo 30.000 euro, a następnie 60.000 euro, zgody Prezesa UZP. Obwiniony o taką zgodę nie wystąpił, co wskazuje, że podpisując przedmiotowy aneks był przekonany, że ustawy o zamówieniach publicznych stosować do tego zamówienia w ogóle nie musi.

Działanie Obwinionego przy popełnieniu opisanego wyżej czynu zostało przez GKO uznane jako umyślne. Obwiniony zwiększył wartość zamówienia o blisko 1.000.000 zł bez jakiegokolwiek analizy stanu faktycznego i prawnego. Obwiniony musiał przewidywać możliwość popełnienia czynu zabronionego, a mimo to godził się na to. Wadliwość procesu decyzyjnego obwinionego (jego wina) jest w pełni czytelna, jeśli uwzględni się stwierdzony fakt zmiany przedmiotu zamówienia (co już jest niedopuszczalne) i zaciągnięcie zobowiązania na kwotę blisko 1.000.000 zł bez stosowania jakichkolwiek procedur przewidzianych ustawą o zamówieniach publicznych. Wadliwość procesu decyzyjnego nie została spowodowana żadnymi czynnikami zewnętrznymi ani wewnętrznymi. Obwiniony – z racji wykonywanej funkcji – musiał wiedzieć, że nie wolno mu dysponować tak znacznymi środkami z pominięciem stosownych procedur.

Wymierzając Obwinionemu Tadeuszowi K. łączną karę pieniężną w wysokości 5.000 zł, Główna Komisja Orzekająca uwzględniała wszystkie wskazane wyżej okoliczności. Ponadto, dla wymiaru kary istotne znaczenie miał fakt, że swoimi czynami Obwiniony spowodował uszczuplenie środków publicznych, poprzez konieczność zapłaty znacznej kwoty odsetek i opłat. Obwiniony swym działaniem naraził Gminę na dodatkowe koszty inwestycji związane z budową Gimnazjum. Wartość zadania została bowiem podwyższona o odsetki w wysokości 4.899.459,95 zł oraz jednorazową opłatę w wysokości 1% kwoty zadłużenia z tytułu zawartej umowy, tj. 114.685 zł, którą Gmina już zapłaciła. Dodatkowe koszty poniesione przez Gminę stanowią około 40%, w stosunku do wartości całej inwestycji, a poziom zadłużenia Gminy mógł spowodować w konsekwencji wprowadzenie zarządu komisarycznego, bowiem mogłaby zostać zagrożona realizacja obligatoryjnych zadań własnych Gminy. Uwzględnienie powyższych okoliczności uzasadnia wymierzenie Obwinionemu kary pieniężnej. Nie bez znaczenia dla wymiaru kary jest i to, że swoim zachowaniem, po popełnieniu zabronionych czynów, Obwiniony nie dał powodów GKO do zastosowania niższego wymiaru kary. W szczególności Obwiniony zdaje się nie dostrzegać fatalnych skutków finansowych dla Gminy, które spowodowały swoimi działaniami. Trudno w jego zachowaniu dostrzec skruchę. Nie wskazał on również na jakiegokolwiek działania – podjęte po popełnieniu przez niego zabronionych czynów – które prowadziłyby do ograniczenia skutków popełnionych naruszeń. W tej sytuacji GKO nie dostrzegła przesłanek, które uzasadniałyby wymierzenie Obwinionemu kary innego rodzaju niż kara pieniężna.

GKO jeszcze raz pragnie podkreślić, że Obwiniony, z racji pełnionej funkcji, był osobą szczególnie odpowiedzialną za dobro finansów publicznych, w związku z czym w zakresie gospodarowania środkami publicznymi mógł podejmować jedynie te

działania, które miały umocowanie w obowiązującym stanie prawnym. Oczekiwanie, że wójt gminy zna prawo, w tym w szczególności prawo dotyczące dysponowania środkami publicznymi, z pewnością nie jest ze strony obywateli–podatników oczekiwaniem nadmiernie wygórowanym.

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

17.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 23 marca 2006 r. (DF/GKO/Odw.–113/148/2005/1292)

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych:

Przewodniczący: Z-ca Przewodniczącego GKO: Paweł Kryczko

Członkowie: Członek GKO: Agata Mikołajczyk

Członek GKO: Anna Dąbrowska-Puszkiewicz

Protokolant: Magdalena Zych

rozpoznała na rozprawie w dniu 23 marca 2006 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana Mariana Imbierskiego, odwołanie wniesione przez Pana Andrzeja Z. – b. Dyrektora Delegatury Ministra Skarbu Państwa w K. i jego obrońcę, od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa z dnia 12 września 2005 r., sygn. akt: RKO 48/2005.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Andrzeja Z. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych (cyt.) „określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności Skarbu Państwa w łącznej kwocie około 161.328,74 zł, na którą składają się należności przedawnione stanowiące dochód budżetu w kwocie 149.135,79 zł oraz stanowiące dochód środka specjalnego – Funduszu Skarbu Państwa w kwocie 12.804,95 zł.”

Za przypisane czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Andrzejowi Z. karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres trzech lat oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190 zł.

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

1. art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 oraz Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
2. art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy,

orzeka:

1. uchyła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości;
2. przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Pouczenie:

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Rozpatrując sprawę GKO ustaliła, co następuje.

Pismem z dnia 9 listopada 2004 r. Dyrektor Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków w Ministerstwie Skarbu Państwa skierowała do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa wniosek Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów w MSP z dnia 31 maja 2004 r., uzupełniony pismem z dnia 16 grudnia 2004 r., informujący o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Delegaturze Ministra Skarbu Państwa w K.

Z przedstawionych dokumentów wynikało, że Sąd Rejonowy w K. postanowieniem z dnia 17 marca 1998 r. wykreślił z rejestru przedsiębiorstw państwowych Zakłady Produkcyjno-Usługowe „P.” w B., a następnie postanowieniem z dnia 30 marca 1998 r. Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Handlu Wewnętrznego w K.

Mienie pozostałe po likwidacji w/w Przedsiębiorstw obejmowało: 29 nieruchomości, finansowy majątek trwały – akcje WPHW w spółkach prawa handlowego o wartości 24.589.800,00 zł, środki pieniężne znajdujące się na rachunku bankowym sum depozytowych Urzędu Wojewódzkiego w K. w wysokości 5.560.099,40 zł, środki pieniężne znajdujące się na wyodrębnionym rachunku bankowym zarządcy – Agencji Przekształceń Przedsiębiorstw S.A. (zwanej dalej: APP S.A.), środki przekazane przez APP S.A. powstałe z tytułu prowadzonej egzekucji należności przez likwidatora WPHW w kwocie 566.394,87 zł (stan na koniec lipca 1998 r.), a także wierzytelności, których windykacja nie została zakończona.

W wyniku uzgodnień pomiędzy MSP a kierownictwem Wydziału Przekształceń Urzędu Wojewódzkiego w K. ustalono, iż do czasu wykreślenia w/w Przedsiębiorstw z rejestru, mieniem pozostałym po ich likwidacji będzie administrował zarządca wybrany przez powołany w tej sprawie Zespół, złożony z przedstawicieli Urzędu Wojewódzkiego i pracowników Delegatury MSP w K. Dnia 1 października 1997 r. zawarto z wybranym zarządcą – Agencją Przekształceń Przedsiębiorstw S.A. umowę o administrowanie mieniem zlikwidowanych Przedsiębiorstw. W tej samej dacie Organ Założycielski (Wojewoda K.) uznał w/w Przedsiębiorstwa za zlikwidowane. Zawarta przez Wojewodę umowa o administrowanie miała obowiązywać do dnia wykreślenia w/w Przedsiębiorstw z rejestru.

Pismem z dnia 2 września 1998 r. Wojewoda K. – wystąpił do Dyrektora Delegatury MSP w K. o wyznaczenie daty przejęcia mienia pozostałego po likwidacji w/w Przedsiębiorstw. Dyrektor Delegatury MSP w K. w piśmie kierowanym do Urzędu Wojewódzkiego z dnia 15 września 1998 r., wskazał na konieczność przygotowania wymaganej dokumentacji (protokołów zdawczo-odbiorczych) nie wyznaczając jednak daty przejęcia przez niego tego mienia. Pismem z dnia 12 października 1998 r. Dyrektor Delegatury wyrażając gotowość przejęcia mienia nie wyznaczył jednak, po raz kolejny, terminu jego przejęcia, o co występował do niego Organ Założycielski.

Przekazanie Delegaturze 9 nieruchomości, które miały być przedmiotem aportu do spółki A. utworzonej w celu przejmowania mienia polikwidacyjnego i poupa-

dłościowego i późniejszego zarządzania tym mieniem nastąpiło dopiero po 2 latach. Przekazanie pozostałego mienia miało nastąpić, stosownie do ustaleń APP S.A. i Dyrektora Delegatury MSP w K. dopiero po dokonaniu analizy sposobu gospodarowania środkami uzyskanymi z tytułu korzystania z mienia Skarbu Państwa. W dniu 30 czerwca 2003 r. podpisano ostateczną wersję protokołu zdawczo-odbiorczego mienia finansowego po WPHW w K. oraz po ZPU „P” w B. Ostateczne przejęcie mienia po w/w Przedsiębiorstwach nastąpiło zatem po upływie kolejnych 2 lat od daty przejęcia pierwszych nieruchomości i niemalże 5 lat od dnia wykreślenia Przedsiębiorstw z rejestru przedsiębiorstw państwowych.

W ramach administrowania mieniem Skarbu Państwa, APP S.A. zawierała, między innymi, umowy najmu i dzierżawy. W związku z rażącą opieszałością w przejmowaniu mienia polikwidacyjnego przez Obwinionego, a w konsekwencji zaniechaniem windykacji należności Skarbu Państwa, również z tychże umów – doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych i uszczerbku finansów publicznych na znaczną kwotę.

Jak wynika z pisma Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów MSP z dnia 16 grudnia 2004 r., z przeprowadzonej przez pracowników tego departamentu analizy stanu wierzytelności Skarbu Państwa, przejętych protokołem przekazania mienia z dnia 30 czerwca 2003 r., szacunkowa wartość należności przedawnionych wyniosła 818.633,64 zł, w tym wartość należności przedawnionych przysługujących dochodom budżetowym 662.829,29 zł, zaś wartość należności przedawnionych przysługujących środkowi specjalnemu Funduszowi Skarbu Państwa 155.804,35 zł.

Zgodnie z treścią pisma Departamentu BiF MSP z dnia 24 marca 2005 r. wartość przedawnionych wierzytelności na dzień 28 lutego 2005 r. wynosiła:

- przysługujących Funduszowi Skarbu Państwa 123.803,89 zł, na którą składa się należność główna w wysokości 71.554,02 zł, należności uboczne w wysokości 13.509,45 zł oraz odsetki za zwłokę w wysokości 38.740,42 zł,
- przysługujących dochodom budżetu państwa: 549.838.00 zł, na którą składa się należność główna w wysokości 284.949,55 zł, należności uboczne w wysokości 2.741,14 zł oraz odsetki za zwłokę w wysokości 262.147,31 zł.

Rozpatrując powyższą sprawę i analizując obowiązujące w czasie popełnienia przez Obwinionego zarzucanych mu czynów przepisy prawa Rzecznik stwierdził, iż stosownie do obowiązujących w dacie popełnienia czynu przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa oraz Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Skarbu Państwa, a także otrzymanych pełnomocnictw Obwiniony jako kierownik jednostki powinien podjąć w Delegaturze MSP w K. tego typu działania organizacyjne, które spowodowałyby skuteczne przejęcie mienia pozostałego po zlikwidowanych Przedsiębiorstwach i pozwoliłyby niedopuszczyć do powstania uszczerbku w finansach publicznych. Argumenty przedstawione przez Obwinionego w wyjaśnieniu z dnia 17 stycznia 2005 r., skierowanym do rzecznika, nie świadczą w ocenie rzecznika, ani o tym, że naruszenia nie można było uniknąć, ani też że Obwiniony dołożył należytej staranności. Powinnością zatem Obwinionego było jak najszybsze przejęcie mienia pozostałego po likwidacji przedsiębiorstw państwowych i podjęcie natychmiastowych działań zmierzających do wyegzekwowania należnych Skarbowi Państwa wierzytelności oraz niedopuszczenie do ich przedawnienia. Trudności w przekazaniu mienia polikwidacyjnego (między innymi zmieniające się

zarządy APP S. A., na co zwraca uwagę Obwiniony) nie usprawiedliwiają, w ocenie rzecznika, braku skutecznych działań ze strony Obwinionego. Obwiniony powinien w zaistniałej sytuacji dokonać np. jednostronnego przejęcia i zabezpieczenia mienia oraz w przypadku braku woli współpracy Organu Założycielskiego Przedsiębiorstw – Wojewody K., sporządzić komisyjny protokół przejęcia mienia.

W ocenie rzecznika – Obwiniony dopuścił się zarzucanych mu czynów z winy umyślnej, jako, że mając stosowną wiedzę mógł co najmniej przewidzieć możliwość popełnienia czynu zabronionego polegającego na uszczupleniu finansów publicznych na znaczną kwotę i na to się „lekkomyślnie godził”. Obwiniony pełniąc funkcję Dyrektora Delegatury MSP w K. od października 1996 r. posiadał stosowną wiedzę i doświadczenie w przejmowaniu mienia polikwidacyjnego, a zatem musiał mieć świadomość faktu, iż nieprzejęcie mienia przez długi okres (w tym przypadku niemalże pięcioletni) będzie skutkowało zaniechaniem windykacji należności Skarbu Państwa od dłużników i doprowadzi do ich przedawnienia. Obwiniony przewidując negatywne dla finansów publicznych skutki nieprzejęcia mienia polikwidacyjnego we właściwym terminie powinien również zawiadomić o tychże skutkach Organ Założycielski i administratora mienia, tj. AGPP S.A. Szereg działań podejmowanych przez Obwinionego, miało w ocenie rzecznika charakter działań pozornych, a z całą pewnością działań nieskutecznych, które doprowadziły do znacznego uszczerbku w finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe, pismem z dnia 30 marca 2005 r., Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa złożył do Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa wnioski o ukaranie, stawiając Panu Andrzejowi Z. zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez:

- 1) popełnienie czynu, określonego w art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności Skarbu Państwa w łącznej kwocie około 818. 633,64 zł, na którą składają się należności przedawnione stanowiące dochód budżetu w kwocie 662.829,29 zł oraz stanowiące dochód środka specjalnego – Funduszu Skarbu Państwa w kwocie 155.804,35 zł
- 2) popełnienie czynu określonego w art. 138 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, polegającego na niewłaściwej organizacji pracy kierowanej jednostki, co w konsekwencji doprowadziło do uszczuplenia wpływów należnych budżetowi państwa.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi przez okres trzech lat oraz obciążenie kosztami postępowania.

Przewodniczący Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa postanowieniem z 20 kwietnia 2005 r. wszczął postępowanie w przedmiotowej sprawie.

Na rozprawie w dniu 6 czerwca 2005 r. Obwiniony stawiał się osobiście, nie przyznał się do zarzucanego mu czynu i zwrócił się o odroczenie terminu rozprawy, celem umożliwienia mu zebrania materiału dowodowego i przedstawienia świadków.

Komisja rozpatrując sprawę zwróciła się do rzecznika o uzupełnienie wniosku o ukaranie o precyzyjną kwalifikację czynu w oparciu o uzupełniony materiał dowodowy z zastrzeżeniem dokładnego opisanie czynów przypisywanych Obwinionemu od dnia 20 kwietnia 2002 r. do dnia 13 lipca 2004 r.

W piśmie z dnia 1 czerwca 2005 r. Obwiniony wskazał, iż wniosek o ukaranie nie określa w sposób dostateczny czynów zarzucanych Obwinionemu. Podkreślił, iż podane wartości kwotowe sprzeczne są z kwotami wymienionymi w piśmie Delegatury MSP w K. z dnia 7 stycznia 2005 r. oraz nieudokumentowane konkretnymi wykazami dłużników, terminami przedawnień itp., co uniemożliwia ustosunkowanie się do konkretnych zarzutów. Wskazał również, iż w MSP obowiązują określone instrukcje przejmowania mienia pozostałego po zlikwidowanych przedsiębiorstwach państwowych, które zakładają współdziałanie strony przekazującej oraz strony przejmującej. Wobec braku inicjatywy ze strony przekazującej, mienie to nie mogło być przejęte przez Obwinionego bezpośrednio po wykreśleniu podmiotu z rejestru. W ocenie Obwinionego nie jest możliwe przejęcie mienia finansowego drogą jednostronnego protokołu bez udziału przekazującego.

Obwiniony podniósł również, iż odpowiedzialność za nadzorowane mienie i podejmowanie czynności windykacyjnych spoczywa na stronie przekazującej, zatem przedawnienie wierzytelności, które nastąpiło przed przejęciem dokumentacji oraz wskutek braku właściwych dokumentów, których braku strona przekazująca nie uzupełniła w terminie umożliwiającym zapobieżenie przedawnieniu obciążają organ przekazujący oraz jego pełnomocnika. Jak dalej stwierdził, wniosek o ukaranie pomija udział w sprawie strony przekazującej i jej oczywistej odpowiedzialności za działania przez nią podejmowane oraz stan przekazywanej dokumentacji.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa pismem z dnia 20 lipca 2005 r. sprecyzował wniosek o ukaranie zarzucając Obwinionemu dopuszczenia się czynów określonych w art. 138 ust. 1 pkt 1 oraz art. 138 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a polegających na dopuszczeniu do przedawnienia należności Skarbu Państwa w łącznej kwocie 161.328,74 zł, na które składają się należności budżetowe w wysokości 149.192,79 zł oraz należności Funduszu Skarbu Państwa w wysokości 12.195 zł oraz na niewłaściwej organizacji pracy kierowanej przez siebie jednostki, co w konsekwencji doprowadziło do uszczuplenia wpływów należnych budżetowi państwa. Rzecznik zarzucił również, iż począwszy od kwietnia 1998 r. Obwiniony wykazał rażącą opieszałość w przejmowaniu mienia po zlikwidowanych przedsiębiorstwach państwowych: Wojewódzkim Przedsiębiorstwie Handlu Wewnętrznego w K. oraz Zakładach Produkcyjno-Usługowych „P.” w B., jak również nie dokonał protokolarnego przejęcia i zabezpieczenia mienia polikwidacyjnego. Rzecznik wskazał dalej, iż do Obwinionego należał nadzór nad wykonywaniem przez pracowników Delegatury zadań związanych z przejmowaniem, administrowaniem i gospodarowaniem mieniem pozostałym po likwidacji przedsiębiorstw państwowych i jako kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za zaniechanie działań zmierzających do skutecznego przejęcia mienia polikwidacyjnego i za uszczuplenie finansów publicznych wskutek zaniechania windykacji należności Skarbu Państwa.

W następnym piśmie, z dnia 3 września 2005 r. Obwiniony podkreślił, iż przejmowanie mienia po zlikwidowanych przedsiębiorstwach prowadzone w Delegaturze pod jego nadzorem odbywało się zawsze ze szczególną starannością i z zachowaniem reguł wynikających ze szczegółowych wytycznych i instrukcji przełożonych. Nie zawsze jednak strona przekazująca – Wojewoda lub wyznaczeni przez niego pełnomocnicy potrafili spełnić te wymagania, a braki nadzoru i błędy organu założycielskiego skutkowały opóźnieniami w przejęciu tego mienia.

Obwiniony wniósł także o powołanie świadków na okoliczność właściwego wykonywania przez niego obowiązków w zakresie przejmowania mienia.

Ponadto Obwiniony zażądał przedstawienia szczegółowej specyfikacji przeterminowanych wierzytelności stwierdzając, iż brak takich dokumentów pozbawia go możliwości obrony, a podane kwoty są niewiarygodne i sprzeczne.

Stwierdził również, iż ponownie wskazuje na wyłączną odpowiedzialność organu założycielskiego jako strony przekazującej, w okresie do dnia przekazania protokołu zdawczo-odbiorczego, za nadzór nad wykonywaniem obowiązków umownych przez APP S.A. Obwiniony wskazał również na fakt swojej choroby od maja 2003r. do lipca 2004 r., którą to okoliczność w jego mniemaniu wadliwie pominął Rzecznik.

Obwiniony wskazał również, iż dalszy swój udział w sprawie uzależnia od wyjaśnienia poruszonych przez niego kwestii oraz dopuszczenia dowodu ze świadków.

Na rozprawie w dniu 19 września 2005 r. Obwiniony nie stawiał się.

Komisja postanowiła zatem rozpatrzyć sprawę pod nieobecność Obwinionego, uznając, iż zgromadzony materiał dowodowy daje podstawy do rozstrzygnięcia sprawy, nie podzielając stanowiska Obwinionego zgłaszającego do niego zastrzeżenia. Komisja oddaliła wniosek o przeprowadzenie dowodu ze świadków, jako nie wnoszącego, w ocenie Komisji, żadnych nowych okoliczności do sprawy. Stwierdzono również, iż Obwiniony nie dostarczył żadnych dowodów świadczących o długotrwałym zwolnieniu lekarskim, na które wcześniej powołał się.

Rozpatrując sprawę Komisja zważyła, że nie jest sporne, iż na skutek przewlekłego przejmowania mienia polikwidacyjnego doszło do dopuszczenia do przedawnienia należności Skarbu Państwa w łącznej kwocie około 161.328,74 zł, na którą składają się należności przedawnione stanowiące dochód budżetu w kwocie 149.135,79 zł oraz stanowiące dochód środka specjalnego – Funduszu Skarbu Państwa w kwocie 12.804,95 zł.

Okoliczności tej w istocie nie kwestionował nawet Obwiniony wnosząc jedynie zastrzeżenia do niewystarczającego jego zdaniem sposobu przedstawienia poszczególnych kwot.

W ocenie Komisji, kwoty przedawnionych wierzytelności zostały udowodnione w wystarczający sposób.

Komisja nie podzieliła stanowiska Obwinionego dotyczącego wyłącznej odpowiedzialności strony przekazującej mienie za przewlekłość w przekazaniu takiego mienia. Skoro bowiem do przekazania– przejścia mienia były właściwe dwie strony trudno uznać, iż tylko jedna miałaby być odpowiedzialna za brak działania w tym zakresie. Jednakże tutejsza Komisja działa w zakresie swojej właściwości określonej przepisami art. 48 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w związku z czym nie jest właściwa do oceny legalności działania strony przekazującej mienie polikwidacyjne.

W ocenie Komisji, po wykreśleniu Przedsiębiorstw z rejestru przedsiębiorstw państwowych Dyrektor Delegatury MSP w K. powinien niezwłocznie podjąć działania zmierzające do przejścia od Wojewody K. mienia pozostałego po likwidacji ww. Przedsiębiorstw. Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, (w brzmieniu obowiązującym w dacie wykreślenia ww. Przedsiębiorstw z rejestru, z dniem likwidacji tych Przedsiębiorstw mienie pozostałe po ich likwidacji, w tym środki finansowe, powinien bowiem przejąć Minister Skarbu

Państwa. Natomiast w myśl art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa do zakresu działania Ministra Skarbu Państwa należało wykonywanie uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności w stosunku do mienia pozostałego po likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej. Przejmowanie mienia pozostałego po likwidacji państwowych jednostek organizacyjnych oraz przygotowanie decyzji ministra w zakresie wyznaczania zarządcy tego mienia, administrowanie i zbywanie mienia pozostałego po likwidacji państwowych jednostek organizacyjnych, a także współpraca z organami założycielskimi należało, zgodnie z § 33 pkt 7 załącznika nr 1 do decyzji nr 13 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 1998 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwu Skarbu Państwa, do zakresu działania delegatur terenowych Ministerstwa Skarbu Państwa. Takie pełnomocnictwo udzielone zostało również w dniu 12 maja 1998 r. przez Podsekretarza Stanu MSP – Dyrektorowi Delegatury Ministerstwa Skarbu Państwa w K. – Panu Andrzejowi Z., na podstawie którego został on umocowany, między innymi, do przejmowania mienia pozostałego po likwidacji i upadłości państwowych jednostek organizacyjnych i spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zapewnienia dozoru przejętego mienia. Ponadto, do zakresu obowiązków Obwinionego, przyjętego przez niego do wiadomości i stosowania w lipcu 1998 r. należał nadzór nad wykonywaniem przez pracowników Delegatury zadań związanych z przejmowaniem, administrowaniem i gospodarowaniem mieniem pozostałym po likwidacji i upadłości państwowych jednostek organizacyjnych.

W październiku 1998 r., APP S.A. została umocowana do przekazania Dyrektorowi Delegatury MSP w K. mienia pozostałego po likwidacji Przedsiębiorstw, którym wtedy administrowała. Pismem z dnia 22 grudnia 1998 r. członek Zarządu Spółki APP informował Urząd Wojewódzki, iż przekazanie mienia pozostałego po likwidacji Przedsiębiorstw nastąpi w dniu 31 grudnia 1998 r., zgodnie z ustaleniami poczynionymi z Dyrektorem Delegatury MSP w K. Do przekazania w/w mienia w terminie ustalonym jednak nie doszło.

Na podstawie ww. okoliczności Komisja ustaliła, iż Obwiniony był należycie umocowany do podejmowania działań związanych z przejęciem mienia polikwidacyjnego, a także, iż obowiązek taki wynikał z przepisów obowiązującego prawa oraz, że nie podjął On zdecydowanych działań zmierzających do skutecznego przejęcia przedmiotowego mienia.

Czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych został popełniony przed wejściem w życie przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Także przed wejściem w życie przepisów ww. ustawy zostało wszczęte postępowanie w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z treścią art. 200 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy prowadzone jest według przepisów niniejszej ustawy, chyba że przepisy dotychczasowe są korzystniejsze dla obwinionego. Czynności dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy są skuteczne, jeżeli zostały dokonane z zachowaniem przepisów dotychczasowych.

Komisja po analizie stanu prawnego postanowiła zastosować w przedmiotowej sprawie przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Czyn zarzucany Obwinionemu we wniosku o ukaranie w obowiązującym stanie prawnym wyczerpuje przesłanki określone w art. 5 ust 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Natomiast czyn zarzucany Obwinionemu w pkt 2 wniosku o ukaranie stanowi obecnie okoliczność wpływającą na zaostrzenie kary określoną w art. 34 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe, Komisja postanowiła uznać Obwinionego winnym popełnienia czynu zarzucanego mu w pkt 1 wniosku o ukaranie.

Co do czynu zarzucanego Obwinionemu w pkt 2 Komisja, stosownie do aktualnie obowiązującego stanu prawnego uwzględniła go przy wymiarze kary.

Wymierzając karę Komisja uwzględniła skutek i stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych, który w ocenie Komisji jest znaczny, jak też cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące.

Komisja uwzględniła również motywy i sposób zaniechania oraz właściwości, warunki osobiste Obwinionego, a także jego doświadczenie zawodowe oraz sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych.

Komisja uznała, iż skutkiem czynu Obwinionego było znaczne uszczuplenie środków publicznych oraz, że czyn ten świadczył o nagannym niedopełnieniu przez Obwinionego obowiązku należytej staranności zawodowej

W związku z powyższym Komisja postanowiła ukarać Obwinionego karą zakazu pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres trzech lat.

Orzeczenie Komisji I instancji zaskarżył Obwiniony. Orzeczeniu zarzucił:

- 1) naruszenie prawa materialnego przez błędne zastosowanie przepisów art.5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) istotne uchybienia proceduralne mające decydujący wpływ na rozstrzygnięcie i naruszające prawo obwinionego do obrony, a w szczególności naruszenie przepisów: art. 74 ust. 2, art. 76, art. 80 ust. 1 i 2, art. 89, art. 90, art. 110 ust. 1 p. 4 ustawy – przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, wskutek niewłaściwie przeprowadzonych czynności sprawdzających i postępowania wyjaśniającego, a zwłaszcza niewyjaśnienie udziału i odpowiedzialności strony przekazującej za przedawnienie (art. 95 ustawy), a także odmowę przeprowadzenia dowodu z wyjaśnień świadków, odmowę przedstawienia obwinionemu specyfikacji wierzytelności przeterminowanych, niewskazanie czasu popełnienia rzekomego naruszenia (istotne z uwagi na zapis art. 38 ust. 1 ustawy oraz terminy przedawnienia poszczególnych konkretnych wierzytelności), nie uwzględnienie oczywistych faktów, mających istotne znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności, jak długotrwała choroba obwinionego, udokumentowana stosownymi zwolnieniami lekarskimi, będącymi w posiadaniu pracodawcy.

W uzasadnieniu Obwiniony wskazał, że Komisja Orzekająca przy Ministrze Skarbu Państwa przychyliła się do wniosku Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, opartego na art. 138 ust. 1 pkt 1 oraz art. 138 ust. 2 nie obowiązującej aktualnie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i uznała go winnym czynu polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności Skarbu Państwa oraz zaostrzyła karę w związku z niewłaściwą organizacją pracy kierowanej jednostki. Zdaniem

Obwinionego rozstrzygnięcie Komisji, w świetle ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest błędne, i sprzeczne z prawem, bowiem określone działania objęte orzeczeniem nie stanowią już, w związku z art. 24 i 200 ustawy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a ukaranie powinno ulec zatarciu z mocy prawa. W zarzucanych czynach (przedawnienie należności Skarbu Państwa, niewłaściwa organizacja pracy) brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zatem zarówno karanie (art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy) jak i zaostrożenie kary przez Komisję, w związku z art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy, jest niedopuszczalne a zaskarżone orzeczenie winno być uchylone. Można jednakże przyjąć, że w sprawie naruszone zostały regulacje prawne w innym zakresie i to wyłącznie przez stronę przekazującą, z racji nienależytego wykonywania obowiązków wynikających z umowy o administrowanie mieniem, zawartej w dniu 1 października 1997 r. pomiędzy Wicewojewodą K. i Agencją Przekształceń Przedsiębiorstw S.A., a także z braku właściwego nadzoru organu założycielskiego. Obowiązki obwinionego w zakresie gospodarowania mieniem określają szczegółowo wytyczne i instrukcje Ministra, wskazane w piśmie z dnia 3 września 2005 r. Obwiniony nie mógł zatem przejąć mienia, zwłaszcza wierzytelności, jeżeli dokumentacja sporządzona przez przekazującego nie spełniała tam określonych warunków. O przejściu odpowiedzialności za mienie na obwinionego, i to niezależnie od okoliczności i przyczyn jego nieprzejmowania, decyduje moment podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego, co nastąpiło w dniu 15 lipca 2003 r., po tym terminie nie nastąpiło przedawnienie żadnej wierzytelności.

Do czasu przekazania mienia odpowiedzialność za mienie spoczywa na przekazującym i do tego momentu strona przekazująca winna wykonywać z należytą starannością i dbałością wszystkie czynności mające na celu zapobieżenie powstaniu szkody. Brak jest zatem związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy powstałą szkodą a działaniami Obwinionego, który w tym czasie mienia nie nadzorował. Obwiniony podtrzymał wszystkie uwagi i zastrzeżenia, zgłoszone we wcześniejszych pismach z dnia 1 czerwca 2005 r., 9 czerwca 2005 r. oraz 3 września 2005 r., w stosunku do prowadzonego postępowania, wskazując w szczególności na następujące uchybienia:

- pominięcie w postępowaniu Rzecznika i Komisji strony przekazującej. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych mając świadomość, że strona przekazująca nie wykazała należytej staranności o powierzone mienie, nie podjął czynności określonych w art. 95 ustawy oraz nie przeprowadził w sposób należyty postępowania wyjaśniającego i czynności sprawdzających,
- mimo żądań obwinionego Rzecznik nie wskazał konkretnych wierzytelności przedawnionych oraz czasu ich przedawnienia, pozbawiając tym Obwinionego możliwości obrony,
- W tym stanie rzeczy Obwiniony podjął stosowne czynności i złożył zawiadomienie, w trybie art. 95, o popełnieniu czynu karalnego przez stronę przekazującą i organ nadzorujący, do rzecznika dyscypliny przy MSWiA,
- pominięcie w sprawie dowodów wskazanych przez Obwinionego, a zwłaszcza dowodu z wyjaśnienia świadków – pracowników Delegatury Ministra Skarbu w K., bezpośrednio prowadzących sprawę przejmowania mienia po WPHW.

W konkluzji Obwiniony wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i o uniewinnienie.

W trakcie rozprawy przed GKO Główny Rzecznik zwrócił uwagę na wadliwość sentencji zaskarżonego orzeczenia. Z sentencji tej nie wynika bowiem w sposób jasny jaki czyn został Obwinionemu przypisany. Ponadto sentencja ta nie odnosi się do wszystkich zarzucanych Obwinionemu czynów. Jednocześnie, w ocenie Głównego Rzecznika, w toku postępowania popełniono istotne uchybienie, w szczególności w zakresie postępowania dowodowego, niezasadnie odmawiając przeprowadzenia dowodów wnioskowanych przez Obwinionego. W tym stanie rzeczy Główny Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję I instancji.

Natomiast Obwiniony i jego obrońca podtrzymali tezy odwołania i wnieśli o uniewinnienie.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:

1. Zaskarżone orzeczenie musiało zostać uchylone ze względu na liczne uchybienia popełnione w toku postępowania w przedmiotowej sprawie. Postępowanie to zostało wszczęte pod rządami ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i do 30 czerwca 2005 r. powinno toczyć się według regulacji prawnych obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczyna przewodniczący komisji pierwszej instancji na podstawie wniosku o ukaranie. Obowiązkiem przewodniczącego komisji pierwszej instancji było zbadanie poprawności złożonego wniosku, a w przypadku gdy wniosek ten nie zawierał wszystkich wymaganych danych albo zachodziła konieczność jego uzupełnienia dodatkowymi danymi lub konieczność wyjaśnienia wskazanych okoliczności przewodniczący miał obowiązek zwrócić ten wniosek celem jego uzupełnienia (zob. art. 21 § 4 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia mający zastosowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 170 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.). W niniejszej sprawie Przewodniczący Komisji wszczął postanowieniem z dnia 20 kwietnia 2005 r. postępowanie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przeciwko Obwinionemu i określił przedmiotowy zakres tego postępowania. W ten sposób, zgodnie z prawem, określony został zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z postanowienia Przewodniczącego Komisji o wszczęciu postępowania wynika jednoznacznie, że uznał on wniosek o ukaranie za w pełni odpowiadający wymaganiom prawa. W tym stanie rzeczy obowiązkiem Komisji Orzekającej było wydanie orzeczenia odnoszącego się w pełni do zakresu wszczętego postępowania. W szczególności obowiązkiem Komisji było wydanie rozstrzygnięcia czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie zarzucone Obwinionemu czyny stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Natomiast w przypadku stwierdzenia, że w zarzucanym Obwinionemu czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja po przeprowadzonym postępowaniu dowodowym powinna wydać orzeczenie o uniewinnieniu. Tymczasem Komisja Orzekająca uznała, że wniosek o ukaranie powinien być zmodyfikowany i dokonała jego zwrócenia Przewodniczącemu Komisji, który z kolei wydał zarządzenie o zwrocie wniosku o ukaranie celem uzupełnienia o „precyzyjną kwalifikację czynu w oparciu o uzupełniony

materiał dowodowy z zastrzeżeniem dokładnego opisanie czynów przypisywanych Obwinionemu od dnia 20 kwietnia 2002 r. do dnia 13 lipca 2004 r.”. Zarówno opisane działanie Komisji Orzekającej jak i Przewodniczącego Komisji nie miało oparcia w przepisach regulujących postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w takim razie nie mogło wywołać żadnych skutków prawnych. W konsekwencji należy przyjąć, że obowiązkiem Komisji Orzekającej było wydanie orzeczenia w zakresie określonym postanowieniem Przewodniczącego Komisji o wszczęciu postępowania. Późniejsza modyfikacja tego zakresu była dopuszczalna tylko w sytuacjach enumeratywnie wymienionych przez ustawodawcę, do których nie zaliczono przypadku mającego miejsce w przedmiotowej sprawie.

2. Wszystkie komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, powołane i działające na podstawie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. mogły podejmować prawnie skuteczne działania do 30 czerwca 2005 r. Z dniem 1 lipca 2005 r. weszła w życie ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która powołała do życia nowe komisje orzekające. Począwszy od tego dnia orzeczenia w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogą wydawać komisje orzekające, których członkowie zostali powołani na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Co prawda, zgodnie z art. 201 ust. 1 tej ustawy kadencja komisji działających na podstawie ustawy o finansach publicznych z 1998 r. wygasła w dniu powołania nowych komisji, nie później niż w dniu 30 września 2005 r., to jednak ustawodawca nie przewidział możliwości prowadzenia postępowania przez komisje powołane na podstawie ustawy o finansach publicznych z 1998 r., a w szczególności możliwości wydawania przez nie orzeczeń, po wejściu w życie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powyższe ustalenia są istotne w niniejszej sprawie gdyż orzeczenie zostało wydane 12 września 2005 r. (a więc przez Komisję powołaną pod rządami ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), podczas gdy skład tej Komisji został wyznaczony przez Przewodniczącego Komisji działającej w oparciu o ustawę o finansach publicznych z 1998 r. Wszelkie zarządzenia tego Przewodniczącego dotyczące wyznaczenia składu orzekającego i zmian w tym składzie zachowały swoją ważność do 30 czerwca 2005 r. Jest bowiem oczywiste, że Przewodniczący Komisji działającej w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych z 1998 r. nie mógł wyznaczyć składu orzekającego Komisji utworzonej na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Skład ten mógł być wyznaczony jedynie przez Przewodniczącego nowej komisji spośród nowo powołanych członków tej komisji. Przeprowadzone rozważania doprowadziły GKO do konkluzji, że w niniejszej sprawie orzeczenie zostało wydane przez Komisję, której skład nie został wyznaczony zgodnie z ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Mając na uwadze, że w niniejszej sprawie orzeczenie zostało wydane przez Komisję niewłaściwie wyznaczoną, GKO musiała uchylić to orzeczenie. Wymienione wyżej wady postępowania uniemożliwiają w istocie merytoryczną ocenę zaskarżonego orzeczenia. Jakikolwiek merytoryczne orzeczenie GKO miałoby w tym stanie rzeczy charakter orzeczenia pierwszoinstancyjnego.

3. Rozpatrując ponownie sprawę Komisja Orzekająca I instancji powinna zwrócić uwagę w szczególności na:
- Zakres postępowania wyznaczony postanowieniem Przewodniczącego Komisji z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie wszczęcia postępowania. Zgodnie z art. 200 zd. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czynności dokonane przed dniem w życie ustawy są skuteczne, jeżeli zostały dokonane z zachowaniem przepisów dotychczasowych. Na podstawie przytoczonego przepisu postanowienie to jest skuteczne. Oznacza to, że Komisja musi wydać orzeczenie w przedmiocie dwóch czynów zarzuconych Obwinionemu. Skoro ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie przewiduje już odpowiedzialności za popełnienie czynu określonego w art. 138 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r., to w tym zakresie Komisja powinna wydać orzeczenie o uniewinnieniu. Przeprowadzono bowiem postępowanie dowodowe w tym zakresie.
 - Przeprowadzenie postępowania dowodowego w zakresie drugiego z zarzucanych Obwinionemu czynów, z uwzględnieniem dowodów wnioskowanych przez Obwinionego i jego obrońcę. Celem tego postępowania nie powinna być ocena, czy Obwiniony opieszale przejmował państwowy majątek. Czynem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych nie jest odmowa przejęcia majątku, nieterminowe przejęcie majątku, opóźnienie w przejęciu majątku. Kwestie te powinny być przedmiotem oceny położonych Obwinionego, a jeżeli wyczerpywały one znamiona czynów zabronionych, to oceny tej powinien dokonać organy wymiaru sprawiedliwości. Komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych powołane są do orzekania w sprawach enumeratywnie wymienionych naruszeń. Skoro Obwinionemu zarzucono popełnienie czynu polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia określonych należności to postępowanie dowodowe powinno być skoncentrowane na ustaleniu listy tych należności i ich wysokości. Ponadto należy udowodnić Obwinionemu, że był w posiadaniu tytułu prawnego do dochodzenia tych należności. Jest bowiem oczywiste, że zarzut dopuszczenia do przedawnienia należności będzie można przypisać Obwinionemu, jeżeli przysługiwały mu uprawnienia właściciela do dochodzenia tych należności. Zwrócić należy uwagę, że istnieje zasadnicza różnica pomiędzy faktycznym posiadaniem uprawnień właściciela a obowiązkiem uzyskania (przejęcia) takich uprawnień. Tylko w pierwszym przypadku, gdy obwiniony posiada faktyczne uprawnienia właściciela majątku zasadne jest rozpatrywanie zarzutu dopuszczenia przez niego do przedawnienia należności. Dopiero poprawne ustalenie czynu popełnionego przez Obwinionego pozwoli Komisji na rozstrzygnięcie w przedmiocie winy i kary.
 - Obowiązek sporządzenia protokołu z przebiegu rozprawy zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 123 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dołączony do akt sprawy protokół z przebiegu rozprawy z 12 września 2005 r. nie spełnia tych wymagań.
Mając na uwadze powyższe GKO orzekła jak w sentencji.

18.

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 30 marca 2006 r. (DF/GKO/Odw.– 102/135/2005/1093)

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

Przewodniczący:

Członek GKO: Artur Walasik

Członkowie:

Członek GKO: Elżbieta Gnatowska

Członek GKO: Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz

Protokolant:

Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawie w dniu 30 marca 2006 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego, odwołanie wniesione przez Pana Andrzeja P. – Wójta Gminy S., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 6 października 2005 r., sygn. akt: ZDB–4100–9/2005, w zakresie uznającym Obwinionego Andrzeja P. (cyt.) „winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy S., określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez:

- wypłacenie w 2004 r. wyróżnień pieniężnych w łącznej kwocie 42.450,00 zł, za szczególne osiągnięcia w dziedzinie sportu bez podjęcia wymaganej art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej, uchwały Rady Gminy – z winy umyślnej,
- przekazanie w dniu 9 czerwca 2004 r. środków z tytułu dotacji dla Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 15.000,00 zł, pomimo orzeczenia nieważności uchwały Rady Gminy S. nr XIV/117/2004 z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2004 r. w tej części przez organ nadzoru, tj. z naruszeniem art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – z winy nieumyślnej.”

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

Główna Komisja Orzekająca – biorąc pod uwagę zebrane w sprawie materiały

- na podstawie:
- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 i Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 24 ust. 1 ustawy,

orzeka:

1. Uchyła zaskarżone orzeczenie w zakresie uznania Andrzeja P. za winnego naruszeń dyscypliny finansów publicznych, wymierzonej mu kary oraz obciążenia go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania.
2. Uznaje Obwinionego Andrzeja P. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy S., określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez:
 - wypłacenie w 2004 r. wyróżnień i nagród pieniężnych w łącznej kwocie 42.450,00 zł, za szczególne osiągnięcia w dziedzinie sportu, bez wymaganej uchwały Rady Gminy, z naruszeniem art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) w związku z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz.U. Nr 155, poz. 1298) – z winy umyślnej,
 - przekazanie w dniu 9 czerwca 2004 r. środków z tytułu dotacji dla Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 15.000,00 zł, pomimo orzeczenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w O. z dnia 20 maja 2004 r. nieważności uchwały Rady Gminy S. nr XIV/117/2004 z dnia 29 marca 2004 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2004 r. w tej części, tj. z naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w związku z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) – z winy nieumyślnej.
3. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 35 i art. 37 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza Obwinionemu Andrzejowi P. karę łączną upomnienia.
4. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obciąża Obwinionego Andrzeja P. obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania w wysokości 197,72 zł na rzecz Skarbu Państwa.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w O. Pan Adolf W. w dniu 2 maja 2005 r. W zawiadomieniu wskazano, iż w czasie kontroli doraźnej w gminie S., przeprowadzonej w dniach od 1 do 7 grudnia 2004 r. stwierdzono naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez

Andrzeja P., Wójta Gminy S., polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych poprzez:

- wypłacenie wyróżnień pieniężnych za szczególne osiągnięcia w dziedzinie sportu, bez podjęcia wymaganej przepisami uchwały Rady Gminy;
- wykonanie uchwały Rady Gminy dotyczącej przelewu środków z tytułu dotacji dla Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie objętych uprzednio stwierdzeniem nieważności przez organ nadzoru.

Odnosnie pierwszego z czynów, ustalono na podstawie ewidencji księgowej, że w okresie od 1 stycznia do 31 października 2004 r. w oparciu o 60 pozytywnie zaopiniowanych wniosków dokonano wypłaty wyróżnień na łączną kwotę 42.450 zł. W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy stwierdził, iż dwukrotnie zwracał się do Rady Gminy o podjęcie uregulowań w zakresie sportu, w tym określenia zasad wyróżniania i ustalania nagród. Pan Andrzej P. wskazał również, iż wykonując budżet gminy, uznawał słuszność wniosków sołtysów, którzy w ramach sołeckich planów finansowych realizowali zadania z zakresu sportu i wnioskowali do niego o to, aby czynności sportowców związane z organizowaniem zawodów sportowych rozliczać w formie nagród i wyróżnień.

Odnosnie drugiego z czynów, w zawiadomieniu wskazano następujące okoliczności sprawy. W dniu 29 marca 2004 r. Rada Gminy S. podjęła uchwałę nr XIV/117/2004 w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2004 r. W §3 uchwały ustalono kwotę planowanych wydatków w wysokości 10.938.556 zł, w tym dotację celową dla Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 50.000 zł. W §10 uchwały ustalono plan przychodów GFOŚiGW w wysokości 63.000 zł (w tym 50.000 zł dotacji celowej z budżetu gminy). Na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych Rb–28S z wykonania planu wydatków budżetowych oraz Rb–33 z wykonania planów finansowych funduszy celowych nie posiadających osobowości prawnej, sporządzonych za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2004 r. oraz w oparciu o dane wynikające z ewidencji analitycznej do kont 130 „Rachunek bieżący – wydatki” i 811 „Dotacje budżetowe” ustalono, że w dniu 7 kwietnia 2004 r. dokonano przelewu pierwszej transzy dotacji w kwocie 20.000 zł. W dniu 21 kwietnia 2004 r. Kolegium RIO w O. stwierdziło, iż zaplanowanie dotacji celowej z budżetu gminy po stronie przychodów GFOŚiGW istotnie narusza przepisy art. 401 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 124 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W związku z nieusunięciem przez Radę Gminy wskazanych nieprawidłowości, Kolegium RIO w dniu 20 maja 2004 r. podjęło uchwałę, w której orzekło nieważność części przedmiotowej uchwały budżetowej i ustaliło budżet w tym zakresie. Gmina S. otrzymała wskazaną wyżej uchwałę Kolegium RIO w dniu 31 maja 2004 r. Mimo rozstrzygnięcia nadzorczego, w dniu 9 czerwca 2004 r. dokonano przelewu kolejnej transzy dotacji w kwocie 15.000 zł, co ustalono na podstawie dowodów księgowych. Ustalono ponadto, iż każdorazowo o przekazaniu dotacji decydował Wójt Gminy zatwierdzając przekazanie środków. Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, iż realizacja uchwały budżetowej w przedmiotowej sprawie następowała w związku z niewłaściwą interpretacją przez niego przepisów art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Po wystąpieniu RIO związanym z oceną informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2004 r. i ponownym odczy-

taniu wskazanego przepisu Pan Andrzej P. podjął czynności korygujące popełniony błąd. Korekta polegała na wycofaniu przekazanej dotacji do budżetu gminy.

W dniu 30 czerwca 2005 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uznanie Pana Andrzeja P., Wójta Gminy S. za winnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych. Wniesiono o wymierzenie kary upomnienia. W uzasadnieniu wniosku o ukaranie, oceniając winę Rzecznik wskazał, iż Pan Andrzej P. dopuścił się nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż nie miał zamiaru popełnić czynu zabronionego, lecz na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach naruszył dyscyplinę finansów publicznych, mimo że możliwość taką przewidywał albo mógł przewidzieć.

W dniu 30 czerwca 2005 r. Przewodniczący Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. wszczął postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w stosunku do Andrzeja P. w zakresie zgodnym z wnioskiem o ukaranie.

W przedmiotowej sprawie odbyła się rozprawa w dniu 6 października 2005 r. Na rozprawę stawił się Obwiniony oraz ustanowiony przez niego obrońca. Na rozprawie w dniu 16 czerwca 2004 r., Obwiniony stwierdził, iż na skutek jego działań nie nastąpiło przekroczenie zakresu upoważnienia Rady Gminy do dokonywania wydatków, albowiem wydatki były wymienione w budżecie i zostały zrealizowane zgodnie z ustaleniami Rady Gminy. I tak po pierwsze, wydatki związane z ochroną środowiska ujęte były w planie GFOŚiGW, a po uwagach RIO zostały zrealizowane bezpośrednio z budżetu. Po drugie, odnośnie realizacji wydatków z tytułu nagród dla sportowców, w związku z występującymi sporami co do zasadności realizacji wydatków w takiej formie, uchylił wszystkie przyznane nagrody i wydatki zostały zrealizowane w formie umów zlecenia. Na pytanie rzecznika dotyczące znajomości art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej, Obwiniony stwierdził, iż nie zna szczegółów wskazanej regulacji. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień związanych z inicjatywą o podjęcie uregulowań przez Radę Gminy w zakresie sportu, w tym określenia zasad wyróżniania i ustalania nagród, Obwiniony stwierdził, iż motywem jego działania była chęć zapobieżeniu fikcji związanej z przedkładanymi mu do akceptacji fakturami i rachunkami. W odpowiedzi na pytanie rzecznika dotyczące wypłaty wyróżnień pieniężnych osobom innym niż wyszczególnione w dyspozycji art. 28, Obwiniony stwierdził, iż opierał się w tym zakresie na opinii pracownika. Na pytania rzecznika dotyczące znajomości skutków rozstrzygnięcia nadzorczego RIO, Obwiniony wskazał swoją błędną interpretację art. 92 ustawy o samorządzie gminnym. W błędnym przekonaniu podtrzymywał Obwinionego również radca prawny urzędu. Rzecznik na rozprawie wniósł o zmianę kwalifikacji prawnej obu czynów z winy nieumyślnej na umyślną. Rzecznik wniósł o wymierzenie Obwinionemu łącznej kary upomnienia.

W dniu 6 października 2005 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uznała Andrzeja P. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia poprzez:

- wypłacenie w 2004 r. wyróżnień pieniężnych w łącznej kwocie 42.450 zł za szczególne osiągnięcia w dziedzinie sportu bez podjęcia wymaganej art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej, uchwały Rady Gminy – z winy umyślnej;
- przekazanie w dniu 9 czerwca 2004 r. środków z tytułu dotacji dla Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 15.000 zł, pomimo orzeczenia nieważności uchwały Rady Gminy S. nr XIV/117/2004 z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2004 r. w tej części przez organ nadzoru, to jest z naruszeniem art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – z winy nieumyślnej.

Obwinionemu wymierzono karę łączną upomnienia.

Na podstawie art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniono Andrzeja P. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie przekazania w dniu 7 kwietnia 2004 r. środków z budżetu z tytułu dotacji dla Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 20.000 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, iż Obwiniony dokonał w dniu 9 czerwca 2004 r. wydatku z budżetu gminy w wysokości 15.000 zł (dotacja dla GFOŚiGW), mimo iż otrzymał w dniu 31 maja 2004 r. orzeczenie Kolegium RIO w O. o nieważności uchwały budżetowej w przedmiotowym zakresie. Wskazano, iż zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W związku z powyższym uznano, iż pomimo jednoznacznego nakazu wstrzymującego z mocy prawa możliwość wykonywania uchwały w części, do której orzeczono jej nieważność, Obwiniony dokonał przedmiotowego wydatku. W uzasadnieniu zwrócono uwagę, iż zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o kulturze fizycznej, zawodnikom nieposiadającym licencji zawodnika, którzy osiągnęli wysokie wyniki sportowe, mogą być przyznawane wyróżnienia i nagrody ze środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość wydatkowania takich nagród uzależniona jest od podjęcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego stosownej uchwały, która określa rodzaje wyróżnień i wysokości nagród. W uzasadnieniu podniesiono, iż w przedmiotowej sprawie Rada Gminy S. takiej uchwały nie podjęła.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano także, iż działaniom Obwinionego w zakresie przekazania dotacji nie można z braku dowodów przypisać zamiaru bezpośredniego czy zamiaru ewentualnego. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, okoliczności i sposób działania Obwinionego jednoznacznie wskazują, iż nie miał zamiaru popełnić zarzucanego naruszenia, popełnił je jednak na skutek nie zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia czynu mógł przewidzieć, gdyby tę ostrożność zachował. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, iż odnośnie wypłaty wyróżnień, wyjaśnienia wskazują jednoznacznie na umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Działania Obwinionego wyczerpują bowiem znamiona działania co najmniej w zamiarze ewentualnym, bowiem Obwiniony przewidywał możliwość popełnienia czynu zabronionego, występując do rady gminy z inicjatywą uchwałodawczą w przedmiotowym zakresie i mimo niepodjęcia stosownej uchwały godził się na wypłatę nagród dla sportowców, dążąc do określonego celu, jakim było pieniężne gratyfikowanie osób angażujących się w działalność sportową,

tj. organizatorów i zawodników. Wymierzając karę upomnienia, Komisja uwzględniła fakt zwrotu dotacji na rachunek budżetu gminy oraz dotychczasową pracę Obwinionego na rzecz samorządu.

Pismem z dnia 7 listopada 2005 r. Obwiniony Andrzej P. złożył odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji. Wniósł o uchylenie tego orzeczenia w całości i uniewinnienie. W uzasadnieniu odwołania zarzucił Regionalnej Komisji Orzekającej niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz pominięcie istotnych w sprawie okoliczności faktycznych.

Wskazał, iż zgodnie z art. 26 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie stanowi naruszenia działanie lub zaniechanie, o którym mowa w art. 11 skutkujące przekroczeniem uprawnień do wydatkowania środków publicznych nie przekraczające w roku budżetowym łącznie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Ponadto podkreślił, iż zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy. Wskazał także, iż postawienie zarzutu na podstawie uchylonego przepisu (tj. art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych) jest niezgodne z ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem – zdaniem Obwinionego – postępowanie wszczęte przed wejściem ustawy winno być prowadzone zgodnie z art. 200 i art. 24 ustawy. W konsekwencji, zgodnie z art. 199 i art. 78 obowiązującej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych postępowania należało umorzyć. Ponadto, zwrócił uwagę na to, że zarzucany czyn na podstawie art. 140 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, nie powinien być objęty odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ nie doprowadzono do uszczuplenia środków publicznych. Odwołujący się podniósł także uchybienia proceduralne, w szczególności to, iż Rzecznik pomimo nie zebrania wszystkich materiałów dowodowych (brak odpowiedzi przewodniczącego Rady Gminy), przedstawił wniosek o ukaranie w dniu 30 czerwca 2005 r. (ostatnim dniu obowiązywania uchylonych przepisów – działu V ustawy o finansach publicznych – dotyczących dyscypliny finansów publicznych). Ostatecznym efektem takich działań było wskazanie we wniosku o ukaranie naruszenia dyscypliny finansów publicznych z nieistniejącego przepisu. Zdaniem Obwinionego, uznanie przez skład orzekający tożsamości art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z przepisem art. 138 ust. 1 pkt 2, bez uwzględnienia art. 11 ust. 2, art. 26 i art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, było oczywistym rozszerzeniem oskarżenia. W uzasadnieniu odwołania Obwiniony wskazał podnoszone w toku postępowania zastrzeżenia dotyczące interpretacji art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej.

Główna Komisja Orzekająca, biorąc pod uwagę całokształt zebranego w sprawie materiału dowodowego 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 obowiązującego w dniu orzekania oraz w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W myśl art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (obowiązującym w dacie orzekania) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada o finansach publicznych (obowiązującym w dacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych), naruszeniem dyscypliny finansów było popełnienie czynu polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uznała, iż przepisy określające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w dacie orzekania (tj. art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) oraz w dacie popełnienia czynów (tj. art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) w rozpatrywanej sprawie są tożsame. Przepisy przewidywały i przewidują odpowiedzialność za działanie polegające na przekroczeniu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Odnosząc się do względności przepisów prawa, które zostały naruszone, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że Obwiniony swoim działaniem naruszył następujące przepisy prawa:

- art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w związku z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym, a także: art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w związku z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (obowiązujące w dacie orzekania) oraz
- art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych w związku z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej; oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych w związku z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obowiązujące w dacie popełnienia czynów).

Przepis art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych określają, iż „wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych”. Odpowiednio art. 35 ust. 2 ustawy z 2005 r. oraz art. 28 ust. 2 ustawy z 1998 r. zawierają następującą dyspozycję: „jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków”.

Przepis art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego”, nie uległ zmianie w okresie od daty popełnienia naruszenia do momentu orzekania.

Przepis art. 37 ust. 4 ustawy o sporcie kwalifikowanym, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały określa warunki i tryb przyznawania nagród z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, rodzaje wyróżnień i nagród oraz wysokość nagród pieniężnych, pozostaje tożsamy z przepisem art. 28 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej, zgodnie z którym organ jednostki samorzą-

du terytorialnego, w drodze uchwały, określa rodzaje wyróżnień i wysokości nagród, oraz szczegółowe zasady i tryb ich przyznawania.

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, gdyż przepisy obowiązujące w dacie popełnienia czynu nie są względniejsze dla Obwinionego.

Rozpoznając odwołanie Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że zaskarżone orzeczenie uprawomocniło się w części, dotyczącej uniewinnienia Obwinionego. Wynika to z tego, że Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, nie zaskarżył orzeczenia na niekorzyść Obwinionego, natomiast wskazanie przez Obwinionego w odwołaniu, że wnosi o uchylenie orzeczenia w całości i uniewinnienie, nie może być traktowane jako wniosek o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej uniewinnienia Obwinionego, ponieważ Obwiniony nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu orzeczenia w tej części.

Główna Komisja Orzekająca uwzględniła następujące fakty oraz okoliczności w sprawie. Obwiniony przyznał w 2004 r. nagrody oraz wyróżnienia w łącznej kwocie 42.450 zł, które zostały ujęte w księgach rachunkowych Urzędu Gminy S. na koncie 400–92605–3030–00 „Różne wydatki na rzecz osób fizycznych” w dziale 926, rozdziale 92605 paragraf 3030 klasyfikacji budżetowej. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wydatki publiczne klasyfikuje się według działów i rozdziałów – określających rodzaj działalności oraz paragrafów – określających rodzaj wydatku. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 209, poz. 2132 z późn. zm.), w dziale 926 ujmują się wydatki na kulturę fizyczną i sport, w rozdziale 92605 określono rodzaj działalności, w którym klasyfikuje się wydatki na „zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu”. Natomiast paragraf wydatków 3030 służy ujęciu „różnych wydatków na rzecz osób fizycznych”. Zgodnie z zebraniem materiałem dowodowym, to jest wydrukiem operacji na w/w koncie (karta nr 39) bezspornym jest – zdaniem Głównej Komisji Orzekającej – że doszło do dokonania wydatków na wypłatę nagród oraz wyróżnień w zakresie kultury fizycznej i sportu (treść operacji).

Zgodnie ze stanem prawnym, Obwiniony jako Wójt Gminy S. miał prawo dokonać wskazanych wyżej wydatków tylko na podstawie wytycznych wskazanych przez Radę Gminy w podjętej przez nią uchwale dotyczącej zasad przyznawania nagród. Główna Komisja Orzekająca opierając się na składanych przez Obwinionego wyjaśnieniach na rozprawie oraz na podstawie zebranego materiału dowodowego, ustaliła, iż Obwiniony dwukrotnie zwracał się do Rady Gminy o podjęcie uregulowań w przedmiotowej sprawie, jednak jak wskazał w swoich pisemnych wyjaśnieniach (karta nr 40), (cyt.) „rada nie podjęła stosownej uchwały, choć w ramach budżetu przyznawała środki na działalność sportową” (koniec cyt.).

W związku z powyższym Główna Komisja Orzekająca miała następujące wnioski. W wymiarze finansowym, określenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, polega na wyrażonym w jednostkach pieniężnych podziale kwoty środków publicznych, którymi dysponuje w ramach budżetu jednostka samorządu terytorial-

nego. Technicznym rozwiązaniem stosowanym w sektorze finansów publicznych dla powyższego jest klasyfikacja budżetowa, służąca organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do uszczegółowienia tego podziału, z wymaganym ustawowym minimum. Zgodnie z art. 184 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków. Natomiast zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy, a w myśl art. 60 ust. 2 pkt 3 wskazanej ustawy, wójtowi przysługuje wyłączne prawo dokonywania wydatków budżetowych.

Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego, obejmująca budżet tej jednostki, określa wprawdzie cele i wysokość wydatków publicznych – co wynika z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, nie może być jednak wyłączną podstawą określenia upoważnienia do dokonywania wydatków, w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, finansowa podstawa upoważnienia (budżet gminy) służy jedynie podziałowi środków publicznych, pozostających w dyspozycji jednostki samorządu gminnego, nie jest natomiast prawną (merytoryczną) podstawą upoważnienia do dokonania wydatku ze środków publicznych. Upoważnienie do dokonania przez wójta, jako dysponenta środków publicznych ujętych w budżecie gminy, wydatku z tych środków, nie może być utożsamiane z liczbowym ujęciem określonej kwoty w budżecie tej jednostki, nawet przy wykorzystaniu tak precyzyjnej podziałki jak rozdział.

Według Głównej Komisji Orzekającej, merytoryczna podstawa upoważnienia do dokonania wydatku określa na rzecz kogo, w jakiej wysokości oraz w jakim terminie może zostać dokonany konkretny wydatek, natomiast finansowa podstawa tego upoważnienia ustala limit ogólnej kwoty wydatków w okresie roku budżetowego. Wskazane rozdzielenie finansowych i merytorycznych podstaw dokonania wydatku znajduje swoje potwierdzenie w przepisach szczególnych ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r., to jest art. 139 ust. 1, zgodnie z którym wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów egzekucyjnych lub wyroków sądowych, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel, a odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych. Wskazany przepis ustawy wyraźnie wskazuje podstawę merytoryczną dokonywania wydatków ze środków publicznych, jako nadrzędną w stosunku do podstawy finansowej upoważnienia do dysponowania środkami publicznymi.

W przedmiotowej sprawie, Obwiniony dokonał bez wątpienia wydatku ze środków publicznych, pozostających w jego dyspozycji z przekroczeniem upoważnienia. Właściwym postępowaniem osoby dysponującej środkami publicznymi, powinno być ustalenie nie tylko, czy posiada upoważnienie finansowe do dokonania wydatku publicznego, lecz czy istnieje merytoryczna podstawa do dokonania operacji uszczuplającej środki publiczne, to jest czy konkretny wydatek, w określonej wysokości, realizowany na rzecz konkretnej osoby i w ustalonym terminie ma umocowanie prawne. W przedmiotowej sprawie Obwiniony uszczuplił środki publiczne dokonując

wydatków z budżetu gminy S. bez prawnej podstawy – bez wymaganej przepisami prawa uchwały Rady Gminy S..

Stąd, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej oddzielając od siebie finansową i merytoryczną podstawę dokonywania wydatków ze środków publicznych, należy w przedmiotowej sprawie uznać, iż Obwiniony dokonał wydatku bez podstawy prawnej, czym naruszył przepis art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, nie zasługują na uznanie wyjaśnienia Obwinionego, iż roczne sprawozdanie budżetowe Rb–28S z wykonania wydatków budżetowych nie wykazuje wskazanych wydatków, albowiem działaniem swym Obwiniony doprowadził do wypłacenia ze środków budżetu gminy określonych sum pieniężnych z tytułu przyznanych przez siebie nagród i wyróżnień. Natomiast dokonane w późniejszych terminach rachunkowe korekty nie pozwalają ekskulpować w przedmiotowej sprawie, albowiem gmina de facto rozdysponowała środki publiczne w datach wypłaty nagród i wyróżnień.

Odnosząc się do kwestii winy, Główna Komisja Orzekająca przychyliła się do zdania Regionalnej Komisji Orzekającej, gdyż działania Obwinionego (to jest dwukrotne podejmowane inicjatywy uchwałodawcze w zakresie przedmiotowym) wyczerpują znamiona działania co najmniej w zamiarze ewentualnym. Obwiniony przewidywał możliwość popełnienia czynu zabronionego, a mimo nie podjęcia stosownej uchwały, godził się na wypłatę nagród dla sportowców, dążąc do określonego celu, którym było pieniężne wynagrodzenie osób zaangażowanych w działalność sportową.

Odnosząc się do drugiego przypisanego Obwinionemu czynu, to jest przekazania w dniu 9 czerwca 2004 r. środków z tytułu dotacji dla Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 15.000,00 zł, pomimo orzeczenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w O. z dnia 20 maja 2004 r. nieważności uchwały Rady Gminy S. nr XIV/117/2004 z dnia 29 marca 2004 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2004 r. w tej części, Główna Komisja Orzekająca ustaliła, co następuje.

Nie budzi wątpliwości wypłacenie ze środków budżetu gminy dotacji dla Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej po terminie doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w O.. Wydatki publiczne – zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. – mogą być dokonywane w wysokości i na cele określone w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Wójt gminy wykonując uchwałę budżetową, dokonuje wydatków ze środków publicznych pozostających w dyspozycji konkretnej jednostki samorządu gminnego.

Uchwała budżetowa ustalająca budżet gminy, stanowiący zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podstawę samodzielnie prowadzonej gospodarki finansowej podlega działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, w szczególności takich jak uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian (art. 11 ust. 1 pkt 2

wskazanej ustawy) oraz zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 pkt 4 wskazanej ustawy). Zgodnie natomiast z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru (w przedmiotowej sprawie kolegium właściwej miejscowo regionalnej izby obrachunkowej) nieważności uchwały organu gminy (w przedmiotowej sprawie – uchwały budżetowej podjętej przez Radę Gminy S.) wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności (zaplanowanej w budżecie dotacji dla GFOŚiGW), z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (w przedmiotowej sprawie w dniu 31 maja 2004 r.).

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej w przedmiotowej sprawie, z dniem doręczenia uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, część budżetu dotycząca dotacji dla GFOŚiGW w treści uchwały podjętej przez Radę Gminy, nie mogła stanowić dla Obwinionego prawnej podstawy dla dokonania wydatku z budżetu gminy. Uwzględniając bowiem zarówno przepis art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (*lex generalis*) oraz art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (*lex specialis*), podstawą dokonywania wydatków publicznych, określającą ich wysokość i cel będzie uchwała budżetowa tylko w tej części, której nie dotyczy rozstrzygnięcie organu nadzoru. Podstawą dokonania wydatków będzie również – w konsekwencji stosowania przepisu art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – ustalona przez kolegium izby obrachunkowej część budżetu.

Odnosząc się do okoliczności wskazywanych przez Obwinionego w pisemnych wyjaśnieniach, iż w terminie późniejszym dokonano rachunkowych korekt w odniesieniu do przedmiotowego wydatku, nie zasługują na uznanie, albowiem ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie przewiduje tego rodzaju przesłanek wyłączenia odpowiedzialności.

W kwestii winy Główna Komisja Orzekająca podziela stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej, wywodzącej na podstawie zebranego materiału dowodowego, iż Obwiniony twierdził, iż nie miał zamiaru popełnienia przypisanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony wskazał, iż (cyt. – karta nr 95, str. 3 protokołu z rozprawy) „błędnie zinterpretował art. 92 ustawy o samorządzie gminnym. Radca Prawny urzędu również utrzymał obwinionego w przekonaniu, iż pomimo rozstrzygnięcia nadzorczego można uchwałę wykonywać w związku z zaskarżeniem jej do WSA” (koniec cyt.). W konsekwencji działaniom Obwinionego w świetle powyższego nie można przypisać zamiaru bezpośredniego czy zamiaru ewentualnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Stąd, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, okoliczności i sposób naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazują, iż Obwiniony nie miał zamiaru popełnienia naruszenia, jednak doszło do niego na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia czynu karalnego mógł przewidzieć, gdyby tę ostrożność zachował.

Główna Komisja Orzekająca utrzymała karę upomnienia wymierzoną Obwinionemu nie znajdując przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary oraz kierując się dyspozycją art. 146 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca nie przychyliła się do podnoszonych przez Obwinionego argumentów.

1. Obwiniony podniósł, iż zgodnie z art. 26 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 11 ust. 1 wskazanej ustawy, które skutkuje przekroczeniem upoważnienia do dokonania wydatku w kwocie nie przekraczającej w roku budżetowym łącznie wynagrodzenia miesięcznego. Główna Komisja Orzekająca wskazuje, iż w przypadku obu przypisanych Obwinionemu czynów dopuścił się on dokonania wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia w kwotach znacząco przekraczających przeciętne wynagrodzenie miesięczne, to jest odpowiednio 42.450 zł oraz 15.000 zł.
2. Obwiniony argumentował, iż zarzucany mu czyn na podstawie art. 140 uchylonej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, nie powinien być dochodzony, bo nie doprowadził do uszczuplenia środków publicznych. W przedmiocie tego zarzutu, aktualne są uwagi podniesione w poprzednim akapicie (dotyczące niemożności zastosowania art. 26 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).
3. Obwiniony w odwołaniu wskazał, że Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych pomimo niezebrania wszystkich materiałów dowodowych (brak pisma Przewodniczącego Rady Gminy) złożył wniosek o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy czym złożenie wniosku o ukaranie oraz wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania (przez Przewodniczącego Komisji Orzekającej I instancji), nastąpiło 30 czerwca 2005 r., czyli w ostatnim dniu obowiązywania dział V ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Główna Komisja Orzekająca uznała, że niekompletny wniosek o ukaranie może zostać uzupełniony (tak stało się w niniejszej sprawie). Złożenie wniosku o ukaranie w dniu 30 czerwca 2005 r. i wydanie w tym samym dniu postanowienia o wszczęciu postępowania nie jest niezgodne z prawem. Nie ma natomiast dowodów potwierdzających przypuszczenia Obwinionego, że czynności te zostały wykonane po tej dacie. Nie bez znaczenia jest fakt, że niezłożenie w dniu 30 czerwca 2005 r. przez Rzecznika wniosku o ukaranie nie skutkowałoby niemożnością prowadzenia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wszczęcie postępowania i jego dalszy tok odbyłyby się wówczas na zasadach określonych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie postępowanie wszczęto według przepisów obowiązujących przed 1 lipca 2005 r., natomiast dalszy tok postępowania odbywa się na zasadach określonych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Takie rozwiązanie jest zgodne z art. 200 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w myśl którego postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy prowadzone jest według przepisów tej ustawy, chyba że przepisy poprzednie są korzystniejsze dla obwinionego. W przedmiotowej sprawie Obwiniony nie podniósł żadnych argumentów wskazujących, iż procedura postępowania według ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest dla niego mniej korzystna. Również Główna Komisja Orzekająca nie dopatrzyła się przesłanek dla zastosowania procedury postępowania określonej w dziale V ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

4. Obwiniony podniósł, że Prokuratura nie doszukała się w jego postępowaniu „znamion czynu zabronionego”. Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa, z zastrzeżeniem w ust. 2 i 3. Wspomniane zastrzeżenia nie mają jednak zastosowania w niniejszej sprawie. Odpowiednikiem ww. artykułu był art. 143 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Z tego powodu należy uznać, że niedopatrzanie się przez Prokuraturę w działaniach Obwinionego znamion przestępstwa nie oznacza, że nie może on ponieść odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
5. Zdaniem Obwinionego, wyrażonym w uzasadnieniu do odwołania, uznanie przez skład orzekający tożsamości art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z nieobowiązującym przepisem art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, bez uwzględnienia treści art. 26 i art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest oczywistym rozszerzeniem oskarżenia. Odnośnie tożsamości przepisów art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 138 ust. 1 pkt 2 uchylonej ustawy o finansach publicznych, Główna Komisja Orzekająca wskazała stosowne argumenty (vide supra). Natomiast odnośnie kwalifikacji naruszeń dyscypliny finansów publicznych popełnionych przez Obwinionego, to jest możliwości zastosowania dyspozycji art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca nie znalazła podstaw do jej zastosowania. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej działania Obwinionego, polegające na dokonywaniu z przekroczeniem upoważnienia wydatków z budżetu gminy, odpowiadających płatnościom wynoszącym odpowiednio 42.450 zł oraz 15.000 zł muszą być uznane za stosunkowo wysokie kwoty środków publicznych wydatkowanych z przekroczeniem upoważnienia w małej gminie wiejskiej.

Mając na uwadze powyższe a także uwzględniając nieścisłości zaskarżonego orzeczenia oraz konieczność powołania aktualnie obowiązujących przepisów, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.

Indeks haseł

Liczby przy hasłach oznaczają numer kolejny orzeczenia

B

Błędy orzeczenia 10, 14, 17

Brak określoności przypisanego czynu 9, 10, 17

Brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych 1, 8, 11, 12

D

Dowody, dowodowy wniosek 10, 17

Dotacja 6, 15, 18

I

In dubio pro reo 16

Intertemporalne przepisy 12, 17

K

Kara pieniężna 2, 16

Kara zakazu pełnienia funkcji 17

Koszty postępowania 10, 12, 13

Księgi (rachunkowe, inwentarzowe) 5, 7

L

Lex generalis 18

Lex specialis 18

N

Należyta staranność 4, 5, 17

Niedochodzenie należności 6

Nieopłacenie składek 1

Nieumyślność 6, 18

Nieznajomość prawa 3

O

Odpowiedzialność podmiotowa 4, 8

Odpowiedzialność przedmiotowa 1

Odstąpienie od wymierzenia kary 1, 5, 9, 10, 13

Orzeczenie wadliwe 8, 15

Ostrożność należyta (wymagana) 4, 18

P

Przedawnienie 14

Przedawnienie należności Skarbu Państwa 17

Przekazanie do ponownego rozpatrzenia przez inną komisję orzekającą 10
Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków
ze środków publicznych 6, 7, 10, 11
Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań 10, 12

S

Szkodliwość czynu 14

Ś

Środki publiczne 8

Środki publiczne (dysponowanie) 8

Świadek 10

U

Umorzenie postępowania 14

Umyślność 2, 7, 16

Ustawa względniejsza 11, 12, 18

W

Wina 4, 5, 18

Wniosek o ukaranie 9, 17, 18

Właściwość komisji orzekającej 12, 17

Wykładnia prawa 8

Wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem 15

Wszczęcie postępowania 14

Wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z ewidencją księgową 1, 6

Wyłączenie rzecznika dyscypliny finansów publicznych 10

Z

Zamiar bezpośredni 18

Zamiar ewentualny 18

Zamówienia publiczne 2, 4, 8, 13, 14, 16

Zamówienie uzupełniające 3

Zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji 5, 7

Znikomy stopień szkodliwości 1, 18

Zobowiązanie 12

