

**GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA**  
**W SPRAWACH O NARUSZENIE**  
**DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

**Biuletyn orzecznictwa**  
**w sprawach o naruszenie**  
**dyscypliny finansów publicznych**

**Nr 3/2007**

---

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

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

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

„Biuletyn” dostępny jest także w formie elektronicznej na  
stronie internetowej Ministerstwa Finansów:  
<http://www.mf.gov.pl>

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

# SPIS TREŚCI

|                     |   |
|---------------------|---|
| Słowo wstępne ..... | 5 |
|---------------------|---|

## **Orzeczenia Komisji Orzekających Pierwszej Instancji**

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 5 kwietnia 2006 r.,<br>1. 0965-DB/97/04.....        | 7  |
| Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 29 marca 2007 r.,<br>2. DFP-51-1/2007 .....         | 28 |
| Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 26 kwietnia 2007 r.,<br>3. RIO-53/DFP-43/2007 ..... | 34 |
| Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 27 kwietnia 2007 r.,<br>4. KO.0022-85-1-16/07 ..... | 41 |

## **Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej**

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Orzeczenie GKO z dnia 15 marca 2007 r.<br>5. DF/GKO-4900-97/117/06/3334 .....        | 48 |
| Orzeczenie GKO z dnia 26 marca 2007 r.<br>6. DF/GKO-4900-100/120/RN-43/06/3363 ..... | 53 |
| Orzeczenie GKO z dnia 26 kwietnia 2007 r.<br>7. DF/GKO-4900-99/119/06/3361 .....     | 60 |
| Orzeczenie GKO z dnia 7 maja 2007 r.<br>8. DF/GKO-4900-104/125/06/3527 .....         | 70 |
| Orzeczenie GKO z dnia 10 maja 2007 r.<br>9. DF/GKO-4900-5/5/07/281 .....             | 79 |
| Orzeczenie GKO z dnia 10 maja 2007 r.<br>10. DF/GKO-4900-6/6/07/275 .....            | 83 |
| Orzeczenie GKO z dnia 14 maja 2007 r.<br>11. DF/GKO-4900-2/2/RN-2/07/161 .....       | 91 |

|     |                                                                                         |            |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 12. | Orzeczenie GKO z dnia 14 maja 2007 r.<br>DF/GKO-4900-102/122-123/RN-45-46/06/3471 ..... | 95         |
| 13. | Orzeczenie GKO z dnia 17 maja 2007 r.<br>DF/GKO-4900-8/8/07/483 .....                   | 103        |
| 14. | Orzeczenie GKO z dnia 17 maja 2007 r.<br>DF/GKO-4900-7/7/07/484 .....                   | 109        |
| 15. | Orzeczenie GKO z dnia 21 maja 2007 r.<br>DF/GKO-4900-1/1/RN-1/07/145 .....              | 116        |
| 16. | Orzeczenie GKO z dnia 21 maja 2007 r.<br>DF/GKO-4900-11/11/RN-4/07/629 .....            | 124        |
| 17. | Orzeczenie GKO z dnia 24 maja 2007 r.<br>DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427 .....              | 130        |
| 18. | Orzeczenie GKO z dnia 14 czerwca 2007 r.<br>DF/GKO-4900-13/14/07/712 .....              | 143        |
| 19. | Orzeczenie GKO z dnia 18 czerwca 2007 r.<br>DF/GKO-4900-29/33/07/1561 .....             | 159        |
|     | <b>Indeks haseł .....</b>                                                               | <b>166</b> |

## **Szanowni Państwo**

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

Przedstawiamy Państwu wybór najciekawszych rozstrzygnięć Głównej Komisji Orzekającej oraz organów orzekających I instancji.

Zainteresowanie naszą publikacją wskazuje, że cieszy się ona Państwa uznaniem i stanowi użyteczny instrument w rozwiązywaniu konkretnych kwestii jakie napotkać można w pracy zawodowej i orzeczniczej.

Dokonując wyboru orzeczeń Redakcja uwzględniła Państwa sugestie dotyczące zagadnień prawnych.

Na państwa opinie i uwagi oczekujemy pod adresem redakcji (00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12) lub pod adresem elektronicznym [marek.gluch@mof-net.gov.pl](mailto:marek.gluch@mof-net.gov.pl)).

Wersja elektroniczna naszego kwartalnika dostępna jest na stronach internetowych Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

***Z wyrazami szacunku***

*Redakcja*



# 1.

## **ORZECZENIE Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 5 kwietnia 2006 r. 0965-DB/97/04**

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

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

Przewodnicząca:

Krystyna Stróżyk

Członkowie:

Zofia Ligocka

Aniela Michalec

Protokolant:

Marlena Ziętek

Oskarżyciel

Z-ca RDFP Marek Ślusarski

rozpoznała na rozprawach: w dniu 17 września 2004 r., w dniu 10 czerwca 2005 r., w dniu 28 października 2005 r., w dniu 17 stycznia 2006 r. oraz w dniu 31 marca 2006 r. przy udziale stron, sprawy z wniosku o ukaranie złożonego przez oskarżyciela (pismo Nr 57/DR/04) przeciwko:

1. Panu Zdzisławowi D., pełniącemu w czasie popełnienia naruszenia funkcję Wiceprezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P.
  - a) obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 9 pkt 1 i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), polegające na wydatkowaniu części dotacji celowej udzielonej z budżetu Miasta P. w kwocie 24.992,29 zł w 2003 r. niezgodnie z jej przeznaczeniem określonym w porozumieniu zawartym pomiędzy Fundacją a Zarządem Miasta 24.10.2002 r. w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej z dnia 8.10.2002 r. stanowiącej o udziale finansowym Miasta w budowie lodowiska w Parku K.
  - b) obwinionemu o umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), polegające na:
    - udzieleniu zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę w 2002 r. na dostawę betonu o wartości 216.200 zł z naruszeniem art. 68 ust. 2, art. 21 ust. 3, art. 69 ust. 1, i art. 69 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych,
    - udzieleniu zamówienia publicznego w 2001 r. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego o łącznej wartości 12.550.000 zł bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

2. Panu Zbigniewowi K., pełniącemu w czasie popełnienia naruszenia funkcję Prezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P.

obwinionemu o umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), 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, z późn. zm.), polegające na udzieleniu zamówienia publicznego w 2001 r. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego o łącznej wartości 12.550.000 zł bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, co stanowi naruszenie art. 92 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

3. Panu Krzysztofowi K., pełniącemu w czasie popełnienia naruszenia funkcję Wiceprezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P.

obwinionemu o umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), 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, z późn. zm.), polegające na:

- udzieleniu zamówienia publicznego w 2001 r. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego o łącznej wartości 12.550.000 zł oraz zamówienia na realizację budowy obiektu sportowego – lodowisko bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, co stanowi naruszenie art. 92 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Umowa na budowę lodowiska nie określa wynagrodzenia wykonawcy. Na podstawie zgromadzonej dokumentacji ustalono, że z otrzymanej dotacji wydatkowano na podstawie przedmiotowej umowy kwotę 502.149,82 zł,
- udzieleniu zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę w 2002 r. na dostawę betonu o wartości 216.200 zł z naruszeniem art. 68 ust. 2, art. 21 ust. 3, art. 69 ust. 1, art. 69 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych.

## orzeka:

### I.

1. Uznaje obwinionego Pana Zdzisława D. – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia funkcję Wiceprezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P winnym nieumyślnego popełnienia czynu z art. 9 pkt 1 i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.) poprzez wydatkowanie części dotacji celowej udzielonej z budżetu Miasta P. w kwocie 24.992,29 zł za miesiąc od stycznia do września 2003 r. niezgodnie z jej przeznaczeniem określonym w porozumieniu zawartym pomiędzy Fundacją a Zarządem Miasta 24.10.2002 r. w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej z dnia 8.10.2002 r. stanowiącej o udziale finansowym Miasta w budowie lodowiska w Parku K., co stanowiło naruszenia art. 71 ust. 1 i 2 w zw. z art. 93 ust. 1 pkt 1 i art. 129a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicz-



nych, obecnie art. 145 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

2. Uznaje obwinionego Pana Zdzisława D. – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia funkcję Prezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P winnym nieumyślnego popełnienia czynu z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), 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, z późn. zm.) poprzez:

- a) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę betonu o wartości 216.200 zł w trybie zapytania o cenę, zakończonego podpisaniem umowy z dnia 14.05.2002 r. z firmą „J.”, a polegającego na:

- zaniechaniu w zaproszeniu do składania ofert określenia:
  - przedmiotu zamówienia,
  - informacji, jakie dostawca/wykonawca ma dostarczyć, a dokumentujące potwierdzenie spełnienia wymaganych warunków,
  - terminu wykonania umowy
  - terminu i miejsca składania ofert,

co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 68 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 5 ustawy o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773, z późn. zm.), dalej uzp, obecnie art. 71 ust. 2 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 3, 7, 9 i 15 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), dalej Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów i zasady uczciwej konkurencji,

- zaniechanie odrzucenia ofert złożonych w formie faksu, bez pisemnego ich potwierdzenia przez oferentów przed upływem terminu złożenia ofert, co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 27a ust. 1 pkt 3 uzp, obecnie art. 89 ust. 1 pkt 8 Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów, uczciwej konkurencji i zasady pisemności,
- zaniechanie odrzucenia oferty zawierającej dwie ceny, co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 69 ust. 1 uzp, obecnie art. 72 ust. 1 Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów i uczciwej konkurencji,
- zawarcie umowy z oferentem, z którym prowadzono negocjacje w sprawie ceny i którego oferta była droższa od ofert nr 2, 3 i 4, co stanowiło w dacie popełnienia naruszenia art. 69 ust. 2 uzp, obecnie art. 72 ust. 1 Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów i uczciwej konkurencji,

oznacza to, że zamawiający winien postępowanie unieważnić z powodu braku ważnych ofert;

- b) w dniu 5.09.2001 r. Fundacja zawarła umowę z firmą N. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wg zasad i trybów określonych przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Łączną wartość umowy określono na 12.550.000 zł. Na podstawie zgromadzonych dokumentów ustalono, że z dotacji sfinansowano należności wynikające z zawartej umowy w wysokości 170.116,70 zł, co stanowi naruszenie art. 92 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obecnie art. 138 pkt 5 w zw. z art. 189 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w dacie popełnienia zasady powszechności

wyrażonej w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, obecnie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

3. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) wymierza karę nagany.
4. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) obciąża obwinionego kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

## II.

1. Uznaje obwinionego Pana Zbigniewa K. – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia funkcję Prezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P. winnym umyślnego popełnienia czynu z art. 17 ust. pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), a w 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, z późn. zm.) poprzez zawarcie w imieniu Fundacji w dniu 5.05.2001 r. umowy z firmą N. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wg zasad i trybów określonych przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Łączną wartość umowy określono na 12.550.000 zł. Na podstawie zgromadzonych dokumentów ustalono, że z dotacji sfinansowano należności wynikające z zawartej umowy w wysokości 170.116.70 zł, co stanowi naruszenie art. 92 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obecnie art. 138 pkt 5 w zw. z art. 189 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w dacie popełnienia zasady powszechności wyrażonej w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, obecnie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.
2. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) wymierza karę pieniężną w wysokości 2.000 zł (słownie: dwa tysiące zł).
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, z późn. zm.) obciąża obwinionego kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

## III.

1. Uznaje obwinionego Pana Krzysztofa K. – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia funkcję Wiceprezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P. winnym umyślnego popełnienia czynu z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr

14, poz. 114, z późn. zm.), 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, z późn. zm.) poprzez:

a) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę betonu o wartości 216.200 zł w trybie zapytania o cenę, zakończonego podpisaniem umowy z dnia 14.05.2002 r. z firmą „J.”, a polegającego na:

- zaniechaniu w zaproszeniu do składania ofert określenia:
  - przedmiotu zamówienia,
  - informacji, jakie dostawca/wykonawca ma dostarczyć, a dokumentujące potwierdzenie spełnienia wymaganych warunków,
  - terminu wykonania umowy,
  - terminu i miejsca składania ofert,

co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 68 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 5 ustawy o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773, z późn. zm.), dalej uzp, obecnie art. 71 ust. 2 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 3, 7, 9 i 15 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), dalej Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów i uczciwej konkurencji,

- zaniechanie odrzucenia ofert złożonych w formie faksu, bez pisemnego ich potwierdzenia przez oferentów przed upływem terminu złożenia ofert, co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 27a ust. 1 pkt 3 uzp, obecnie art. 89 ust. 1 pkt 8 Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów, uczciwej konkurencji i zasady pisemności,
- zaniechanie odrzucenia oferty zawierającej dwie ceny, co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 69 ust. 1 uzp, obecnie art. 72 ust. 1 Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów i uczciwej konkurencji,
- zawarcie umowy z oferentem, z którym prowadzono negocjacje w sprawie ceny i którego oferta była droższa obecnie art. 72 ust. 1 Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów i uczciwej konkurencji,

oznacza to, że zamawiający winien postępowanie unieważnić z powodu braku ważnych ofert;

b) w dniu 5.09.2001 r. Fundacja zawarła umowę z firmą N. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wg zasad i trybów określonych przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Łączną wartość umowy określono na 12.550.000 zł. Na podstawie zgromadzonych dokumentów ustalono, że z dotacji sfinansowano należności wynikające z zawartej umowy w wysokości 170.116,70 zł, co stanowi naruszenie art. 92 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obecnie art. 138 pkt 5 w zw. z art. 189 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w dacie popełnienia zasady powszechności wyrażonej w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, obecnie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

2. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) wymierza karę pieniężną w wysokości 2.000 zł (słownie: dwa tysiące zł).

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, z późn. zm.) obciąża obwinionego kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

### **Pouczenie:**

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

### **UZASADNIENIE**

W dniu 14 lipca 2004 r. (pismo Nr 57/DR/04 z dnia 14 lipca 2004 r.) Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Regionalnej Izby Obrachunkowej złożył do Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. wniosek o ukaranie karami nagany:

1. Pana Zdzisława D. – Wiceprezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P.
  - a) za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), poprzez wydatkowanie części dotacji celowej udzielonej z budżetu Miasta P. w kwocie 24.992,29 zł w 2003 r. niezgodnie z jej przeznaczeniem określonym w porozumieniu zawartym pomiędzy Fundacją a Zarządem Miasta 24.10.2002 r. w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej z dnia 8.10.2002 r. stanowiącej o udziale finansowym Miasta w budowie lodowiska w Parku K.
  - b) za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), poprzez:
    - udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę w 2002 r. na dostawę betonu o wartości 216.200 zł z naruszeniem art. 68 ust. 2, art. 21 ust. 3, art. 69 ust. 1, i art. 69 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych,
    - udzielenie zamówienia publicznego w 2001 r. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego o łącznej wartości 12.550.000 zł bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.
2. Pana Zbigniewa K. – Prezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P.

za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), poprzez udzielenie zamówienia publicznego w 2001 r. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego o łącznej wartości 12.550.000 zł bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, co stanowi naruszenie art. 92 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.
3. Pana Krzysztofa K. – Wiceprezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P.

za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), poprzez:

- udzielenie zamówienia publicznego w 2001 r. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego o łącznej wartości 12.550.000 zł oraz zamówienia na realizację budowy obiektu sportowego – lodowisko bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, co stanowi naruszenie art. 92 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Umowa na budowę lodowiska nie określa wynagrodzenia wykonawcy. Na podstawie zgromadzonej dokumentacji ustalono, że z otrzymanej dotacji wydatkowano na podstawie przedmiotowej umowy kwotę 502.149,82 zł,
- udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę w 2002 r. na dostawę betonu o wartości 216.200 zł z naruszeniem art. 68 ust. 2, art. 21 ust. 3, art. 69 ust. 1, art. 69 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych.

Do wniosku zostały dołączone dowody w sprawie.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła następujący stan faktyczny:

Zawiadomienie o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Fundację Rozwoju Sportu w P. złożył Prezydent Miasta P. – pismem z dnia 15.06.2004 r. W zawiadomieniu stwierdzono, że we wskazanej Fundacji doszło do:

- wydatkowania części dotacji (kwoty 33.848,86 zł) niezgodnie z jej przeznaczeniem,
- naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w trakcie postępowania na inwestorstwo zastępcze.

Nieprawidłowości zostały ujawnione podczas kontroli przeprowadzonej w Fundacji w 2003 r. przez Urząd Miasta P. na wniosek Skarbnika Miasta P. – pismo Nr O r.IX/0114-65/03 z dnia 8.09.2003 r. Jako osoby odpowiedzialne za ujawnione naruszenie Zawiadamiający wskazał:

- Pana Zbigniewa K. – Prezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P.,
- Pana Krzysztofa K. – Wiceprezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P.,
- Pana Zdzisława D. – Wiceprezesa Fundacji Rozwoju Sportu w P.

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych podzielił stanowisko Zawiadamiającego, iż Pan Zbigniew K., Pan Krzysztof K. i Pan Zdzisław D. naruszyli w dacie popełnienia dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2, 4 i 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i złożył wniosek o ukaranie.

Fundacja Rozwoju Sportu w P. została utworzona w oparciu o przepisy ustawy o stowarzyszeniach i została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym (wpis do KRS dnia 19.04.2002 r. na podstawie aktu notarialnego o utworzeniu Fundacji i przyjęciu statutu z dnia 6.06.1991 r.). Wg tych danych organem uprawnionym do reprezentowania Fundacji na zewnątrz jest Zarząd w osobach wskazanych jako Obwinieni. Postanowieniem Sadu Rejonowego w P. XXI Wydział Gospodarczy KRS z dnia 20.10.2004 r. ww. Fundację postawiono w stan likwidacji, likwidatorem został Obwiniony Pan Zbigniew K.

Stosownie do przepisów art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych stowarzyszenia i fundacje są zobowiązane do stosowania przepisów ww. ustawy w zakresie w jakim dysponują środkami publicznymi, obecnie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych.

## I.

Teren, na którym realizowana jest inwestycja Budowa Hali Sportowej wielofunkcyjnej -Lodowisko – Park K. jest własnością Miasta P. Fundacja Rozwoju Sportu na mocy umowy dzierżawy Nr KASPR/OB./01 z dnia 28.02.2001 r. stała się dzierżawcą nieruchomości położonej w P. w Parku K. wraz z obiektem Pływalnia Letnia na okres 15 lat (od 1.03.2001 r. do 29.02.2016 r.). Na mocy tej umowy Fundacja zobowiązała się do wybudowania lodowiska na części nieruchomości. Umowa dzierżawy określa wartość, zakres prac i terminy realizacji poszczególnych etapów budowy lodowiska (3 etapy, okres realizacji 3 lata), zobowiązując się do rozpoczęcia robót w roku podpisania umowy. Pierwotny termin zakończenia budowy wg umowy to 2003 r. Aneksiem Nr 3 z dnia 25.09.2002 r. zmieniono termin realizacji i zakończenia budowy na 2004 r. (realizacja w latach 2002-2004). Aneksiem Nr 6 z dnia 31 marca 2003 r. zmieniono zakres prac związanych z budową lodowiska i tak w II etapie przypadającym na 2003 r. przewidziano realizację głównych prac budowlanych, m.in. wykonanie i montaż konstrukcji stalowej, wykonanie konstrukcji żelbetonowej, trybun, wykonanie ścian zewnętrznych i wewnętrznych, wykonanie płyty żelbetonowej lodowiska na łączną wartość 11.250.000 zł. W dniu 16 marca 2004 r. przedmiotowa umowa została rozwiązana w trybie natychmiastowym. Przyczyną rozwiązania było niewykonanie poszczególnych etapów budowy lodowiska (§ 4 umowy) oraz nie wywiązanie się z postanowień § 12 ust. 1 i § 14 ust. 2 przedmiotowej umowy stanowiące o ponoszeniu przez dzierżawcę corocznie wykonania na własny koszt remontów i bieżącej konserwacji przedmiotu dzierżawy w wysokości 5% wartości księgowej oraz przeznaczenia w pierwszym roku dzierżawy na modernizację basenu dużego kwoty 25.000 zł. Komisyjnie -protokołem zdawczo odbiorczym z dnia 22.03.2004 r., 5.04.2004 r. i 14.04.2004 r. Miasto P. przejęło teren, na którym zlokalizowana jest budowa lodowiska – nieruchomości lx położone w Parku K. wraz ze znajdującym się na niej obiektem Pływalnia Letnia. Wg opinii technicznej opracowanej na zlecenie Miasta (Ośrodka Sportu i Rekreacji) z dnia 25.11.2004 r. wartość przejętej nieruchomości gruntowej częściowo zabudowanej fundamentami pod halę widowiskową – lodowisko stanowi kwotę 628.000 zł, a szacunkowe koszty rozbiórki fundamentów 330.000 zł (umniejszając ewentualną wartość nieruchomości).

Wg twierdzeń Obwinionych wartość poniesionych nakładów inwestycyjnych stanowi kwotę 2.080.665,96 zł.

Umowę dzierżawy z dnia 28.02.2001 r. w imieniu Fundacji podpisał Pan Zdzisław D. i Pan Zbigniew K. Aneksy do tej umowy podpisali: Aneks Nr 3 z dnia 25.09.2002 r. Pan Zdzisław D. i Pan Zbigniew K., Aneks Nr 6 z dnia 31.03.2003 r. Pan Zdzisław D. i Pan Zbigniew K., Aneks Nr 4 i 5 z dnia 10.02.2003 r. i 28.02.2003 r. Pan Zdzisław D. i Pan Krzysztof K., Aneks Nr 7 z dnia 10.02.2004 r. Pan Zdzisław D. i Pan Zbigniew K.

W uchwalonym budżecie na 2002 r. Miasto P. zabezpieczyło (jako rezerwa celowa) środki na zadanie budowa lodowiska w Parku K. w kwocie 1.500.000 zł. Uchwałą Rady Miasta P. z dnia 8.10.2002 r. (Nr XCVIII/1118/111/2002) zaplanowano (poprzez rozdysponowanie rezerwy celowej) udział finansowy Miasta P. w budowie lodowiska w Parku K. w wysokości 1.500.000 zł. Wykonując uchwałę Rady Miasta Zarząd zawarł w dniu 24.10.2002 r. porozumienie z Fundacją Rozwoju Sportu w sprawie



przekazania 1.500.000 zł jako udziału Miasta P. w finansowaniu budowy lodowiska. W porozumieniu określono wzajemne prawa i obowiązki stron porozumienia. Porozumienie zobowiązywało Fundację jako inwestora zadania do przedłożenia rozliczenia z przekazanego dofinansowania do dnia 31.12.2002 r. pod groźbą zwrotu pełnej kwoty dofinansowania (§ 3 porozumienia). Na wniosek Fundacji i wskazaniu, że kwota z budżetu Miasta zostanie w całości wydatkowana na zakup technologii lodowiska (pismo z dnia 31.12.2002 r.) Aneks Nr 1 z dnia 31.12.2002 r. przedłużono termin rozliczenia z przekazanego dofinansowania do dnia 31.08.2003 r. Kontrola zaawansowania robót na placu budowy prowadzona w dniu 22.07.2003 r. przez Wydział Kultury Fizycznej i Turystyki Urzędu Miasta P. wykazuje, że termin udostępnienia obiektu określony w porozumieniu na dzień 1.09.2003 r. nie będzie zachowany (pismo Nr KFT.III.3.3/4120-4-4/03 z dnia 23.07.2003 r.). W dniu 29.08.2003 r. Zastępca Prezydenta Miasta P. (pismo Nr GP.IIE/0114-3-32/03 z dnia 29.08.2003 r.) skierowanym do Prezesa Fundacji Pana Zbigniewa K. przypomniał o konieczności rozliczenia kwoty dofinansowania budowy lodowiska w terminie do dnia 31.08.2003 r. Po informacji złożonej przez Fundację (pismo Nr 196/F/03 z dnia 1.09.2003 r.) o zakończeniu „ważnego etapu robót” (w ocenie Komisji brak sprecyzowania jakiego?) i wniosku o przesunięcie terminu rozliczenia z otrzymanego dofinansowania na dzień 30.09.2003 r. oraz przesunięcia terminu udostępnienia obiektu dla dzieci i młodzieży do 1.09.2004 r. Aneks Nr 2 z dnia 1.09.2003 r. zmieniono termin rozliczenia zgodnie z wnioskiem Fundacji jak i zmieniono terminy udostępnienia obiektu dzieciom i młodzieży po wybudowaniu obiektu do 1.09.2004 r.

W § 2 porozumienia nie określono terminu przekazania przez Miasto P. środków do Fundacji z tytułu dofinansowania. Wg danych wyciągów bankowych Fundacji środki z budżetu Miasta wpłynęły do Fundacji w trzech ratach, tj. 7.11.2002 r. kwota 800.000 zł, 12.11.2002 r. kwota 200.000 zł i 24.12.2002 r. kwota 500.000 zł.

Porozumienie z dnia 24.10.2002 r. z Miastem P. w imieniu Fundacji podpisali Pan Zbigniew K. i Pan Krzysztof K. Aneks Nr 1 do tego porozumienia z dnia 31.12.2002 r. podpisali Pan Zdzisław D i Pan Krzysztof K., a Aneks Nr 2 z dnia 1.09.2003 r. Pan Zbigniew K. i Pan Krzysztof K.

Z danych protokołu kontroli przeprowadzonej w dniach od 22.09.2003r do 8.10.2003 r. przez Miasto P. (podpisanego ze strony Fundacji przez Pana Zdzisława D. dnia 24.10.2003 r.) wynika, iż na okoliczność wydatkowania środków otrzymanych z budżetu Miasta P. Fundacja przedłożyła 55 faktur na łączną kwotę 1.518.888,08 zł, z tego:

- w 2002 r. na kwotę (od 27.03.2002 r. do 3.12.2002 r.) 387.077,84 zł,
- w 2003 r. na kwotę (od 9.01.2003 r. do 4.10.2003 r. i 2.11.2002 r.) 853.094,33 zł,
- środki wyłożone przez Fundację na kwotę (wg danych prot. kontroli) 278.715,91 zł,

co łącznie stanowi kwotę 1.518.888,08 zł. Faktury te dokumentowały sfinansowanie robót i usług za: prace projektowe, zakupy materiałów, usunięcie drzew, obsługa geodezyjna, opracowania kosztorysowe – realizacyjne, pomiary, zastępstwo inwestycyjne, dostawa i montaż konstrukcji stalowej, wykop osi A, zaliczka na budowę, naprawa zbrojeń, wywóz ziemi, wynagrodzenia różne (notariusz, tłumaczenia, umowy o dzieło, mapy geodezyjne, koszty zarządu, media). Kontrola wykazała szereg nieprawidłowości okazanych faktur i dokumentów, m.in. nie określenia terminu zapłaty należności,

nie określenie kwoty wynagrodzenia, nie czytelne podpisy odbiorców gotówki na dowodach kasowych. Ostatecznie w rozliczeniu poniesionych wydatków ze środków budżetu Miasta kontrolujący uznali za zgodne z celem określonym w porozumieniu na łączną kwotę 1.443.958,82 zł. Wydatki zakwestionowane to kwota 56.041,18 zł, którą w ocenie kontrolujących Fundacja winna zwrócić do budżetu Miasta. Prezydent Miasta P. w trakcie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (pismo Nr ANK.II/0917-17/04 z dnia 29.06.2004 r.) wskazał, iż Fundacja wydatkowała na cel niezwiązany z realizacją inwestycji kwotę 33.848.86 zł (tj. kwotę o 22.192,32 zł niższą od ustaleń kontrolujących). Potwierdzeniem tych ustaleń jest wystosowane do Fundacji wystąpienie pokontrolne Prezydenta Miasta P. (pismo Nr BA 11/0915/71-5/03 z dnia 12.11.2003 r.) Z uwagi na brak udokumentowania dowodami źródłowymi wydatkowanej kwoty na cele nie związane z realizacją inwestycji przez zawiadamiającego i niemożliwość uzyskania ich w toku postępowania wyjaśniającego potwierdzone prowadzonym postępowaniem dowodowym przez Komisję (protokoły z rozpraw, skierowane zapytania do Prokuratury, do Policji) Rzecznik postępowaniem objął kwotę 24.992,29 zł jako wydatkowaną część dotacji niezgodnie z postanowieniami porozumienia. Dokumenty w sprawie potwierdzają, że na podstawie kart wydatków w 2003 r. (za miesiąc styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec, lipiec, sierpień i wrzesień) wypłacono 2 osobom fizycznym wynagrodzenie wynikające z zawartych z tymi osobami umów na ochronę placu budowy w łącznej kwocie 24.992,29 zł. Dokonanie tych wydatków stanowiło zarówno przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków, jak również wydatkowanie części dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem z następujących powodów:

- umowa z firmą A. na budowę lodowiska zawarta została w dniu 28.02.2003 r. – postanowienia § 7 ust. 2 tiret I umowy zobowiązywały wykonawcę do zabezpieczenia terenu budowy,
- postanowienia porozumienia określały jako przeznaczenie dotacji – budowę lodowiska – a nie wynagrodzenia osób fizycznych za świadczone usługi nie związane z budową lodowiska.

Wynagrodzenie było wypłacane na podstawie umów podpisanych przez Pana Zdzisława D.

W toku prowadzonego postępowania dowodowego (dnia 19.10.2005 r.) Miasto P. wystąpiło do Sądu Okręgowego Wydziału Cywilnego z pozwem o orzeczenie, by Fundacja dokonała do budżetu Miasta zwrotu kwoty 1.500.000 zł wraz z odsetkami (pozew pismo Nr P r.J.N.0510/92/05 z dnia 19.10.2005 r.). Z uzasadnienia pozwu wynika, że Miasto P. pismem z dnia 28.02.2005. wypowiedziało Fundacji porozumienie w sprawie dofinansowania i zobowiązało Zbigniewa K., likwidatora Fundacji do zwrotu udzielonego dofinansowania w kwocie 1.500.000 zł. Dokumenty te nie zostały przedłożone Komisji pomimo pisemnego wezwania Miasta o dostarczenie przedmiotowego porozumienia wraz z aneksami i innymi zmianami i dokumentami w sprawie.



## II.

W § 4 ust. 1 porozumienia z dnia 24.10.2002 r. o dofinansowanie budowy lodowiska określono przy wydatkowaniu udzielonej dotacji obowiązek stosowania przez Fundację przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Na podstawie dokumentacji ustalono, że z przekazanej dotacji sfinansowano należności wynikające m.in. z:

- 1) umów zawartych w 2003 r. z osobami fizycznymi na ochronę obiektu budowy (przedstawiono w pkt I. wyżej)
- 2) umowy zawartej w 2002 r. z firmą „J.”,
- 3) umowy zawartej w 2003 r. z firmą A.,
- 4) umowy zawartej w 2001 r. z firmą N.

Przy udzieleniu zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę wg umowy z dnia 14.05.2002 r. z firmą „J.” na dostawę betonu o wartości 216.200 zł popełniono następujące nieprawidłowości:

- w zapytaniu o cenę nie zamieszczono elementów wymaganych przepisem art. 68 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 5 ustawy o zamówieniach publicznych, dalej uzp,
- trzech oferentów złożyło oferty faxem bez ich potwierdzenia pisemnie odrębnym dokumentem, co jest sprzeczne z art. 21 ust. 3 uzp (art. 27 ust. 2 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych, dalej Pzp)
- oferty nie zawierały oświadczeń oferentów wymaganych przepisami art. 22 ust. 2 uzp (art. 24 ust. 2 Pzp)
- Zamawiający uznał ofertę nr 2 za ważną mimo, że oferent na poz. nr 1 podał dwie ceny co jest sprzeczne z art. 69 ust. 1 uzp (art. 72 ust. 1 Pzp)
- 4 oferty zawierały wariantową wycenę pompy co jest sprzeczne z art. 69 ust. 1 uzp (art. 72 ust. 1 Pzp),
- z oferentem nr 1 prowadzono negocjacje w sprawie ceny co jest niedopuszczalne w świetle przepisu art. 69 ust. 1 uzp (art. 72 ust. 1 Pzp)
- umowę zawarto z oferentem, z którym prowadzono negocjacje i którego oferta była droższa od oferty nr 3, 4, 2 co jest sprzeczne z art. 69 ust. 2 uzp (art. 72 ust. 2 Pzp)
- umowa została zawarta na dostawę betonu w ilości 1.000 m, podczas gdy przedmiotem zamówienia było 970 m, co oznacza nieważność umowy w części przekraczającej przedmiot zamówienia określony w postępowaniu.

Powyższe oznacza, że Zamawiający wyboru ofert dokonał z rażącym naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Umowę na dostawę betonu podpisał Pan Zdzisław D. i Pan Krzysztof K.

W dniu 28.02.2003 r. Fundacja zawarła umowę z firmą A na realizację obiektu sportowego bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wg zasad i trybów określonych przepisami ustawy o zamówieniach publicznych.

Wartości zleconych robót nie można określić bowiem strony w umowie ustaliły jedynie stawki roboczogodzin na narzutami. Jednakże posiadane dokumenty pozwoliły na ustalenie, że z przyznanej dotacji Fundacja przekazała firmie A., z tytułu zawartej umowy, kwotę 502.149,82 zł, a zatem wartość umowy była co najmniej tej wartości. Tym samym Fundacja była zobowiązana do udzielenia tego zamówienia publicznego z zastosowaniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Umowę z firmą A. podpisał Zbigniew K. i Krzysztof K.

W dniu 5.09.2001 r. Fundacja zawarła umowę z firmą N. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego. Fundacja – podobnie jak w przypadku powyżej – zawarła umowę bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wg zasad i trybów określonych przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Łączną wartość umowy określono na 12.550.000 zł. Na podstawie zgromadzonych dokumentów ustalono, że z dotacji sfinansowano należności wynikające z zawartej umowy w wysokości 170.116,70 zł. Umowę z firmą N. podpisał Zbigniew K., Krzysztof K. oraz Zdzisław D.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła powyższy stan faktyczny na podstawie powołanych dowodów.

Dowody wyszczególnione w sprawie Komisja uznała za w pełni wiarygodne i przydatne dla potrzeb niniejszego postępowania a zgromadzone przez Rzecznika w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego i załączone do wniosku o ukaranie.

Dokumenty zebrane przez Rzecznika w toku postępowania wyjaśniającego jak i dokumenty zebrane przez Regionalną Komisję Orzekającą w toku postępowania przed Komisją nie były kwestionowane przez Obwinionych.

### **Regionalna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:**

Bezspornym w sprawie jest, że w Fundacji Rozwoju Sportu w P. dokonano wydatków z przekroczeniem upoważnienia jak i wydatkowano część dotacji otrzymanej z budżetu Miasta P. na mocy porozumienia z dnia 24.10.2002 r. niezgodnie z przeznaczeniem. Przy udzielaniu zamówień publicznych, a sfinansowanych ze środków pochodzących z dotacji z budżetu Miasta P., naruszono zasady postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych.

W uchwalonym budżecie na 2002 r. Miasto P. zabezpieczyło (jako rezerwa celowa) środki na zadanie budowa lodowiska w Parku K. w kwocie 1.500.000 zł. Uchwałą Rady Miasta P. z dnia 8.10.2002 r. (Nr XCVIII/1118/III/2002) zaplanowano (poprzez rozdysponowanie rezerwy celowej) udział finansowy Miasta P. w budowie hali lodowiska w Parku K. w wysokości 1.500.000 zł. Wykonując uchwałę Rady Miasta Zarząd zawarł w dniu 24.10.2002 r. porozumienie z Fundacją Rozwoju Sportu w sprawie przekazania 1.500.000 zł jako udziału Miasta P. w finansowaniu budowy lodowiska. Na mocy porozumienia (wg danych wyciągów bankowych Fundacji) środki z budżetu Miasta wpłynęły do Fundacji w trzech ratach, tj. 7.11.2002 r. kwota 800.000 zł, 12.11.2002 r. kwota 200.000 zł i 24.12.2002 r. kwota 500.000 zł. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego Fundacja zobowiązana była do rozliczenia środków z budżetu Miasta, a przeznaczonych na budowę hali lodowiska, do dnia 30.09.2003 r. (po podpisaniu aneksu Nr 2 do porozumienia z dnia 24.10.2002 r.). Środki otrzymane z budżetu Miasta P. w formie dotacji miały być przeznaczone (zgodnie z wolą Rady Miasta) na sfinansowanie budowy hali lodowiska. Fundacja, w pismach kierowanych do Urzędu Miasta, informowała, że środki z budżetu Miasta zostaną wydatkowane w całości na zakup technologii lodowiska, a (wg wyjaśnień Obwinionych i świadka Pani Ewy B.) było to wykonanie konstrukcji metalowej lodowiska. Ostateczny termin rozliczenia się Fundacji z Miastem P. (dzień 30.09.2003 r. – aneks Nr 2) z otrzymanej dotacji nie został dochowany. Obiekt nie został wybudowany. Wg ekspertyzy technicznej rzeczoznawców opracowanej (po wypowiedzeniu umowy dzierżawy – 16.03.2004 r. i przejęciu obiektu przez Miasto) na zlecenie Miasta (z dnia

25.11.2004 r.) wartość nieruchomości gruntowej częściowo zabudowanej fundamentami pod halę widowiskową-lodowisko stanowi kwotę 628.000 zł, (na łączną wartość kosztorysową – 15.000.000 zł) i tej wycenie Komisja dała wiarę (a nie wg twierdzeń Obwinionych, że jest to kwota 2.080.665,96 zł). Wycena zwróconych nieruchomości sporządzona przez Miasto ma swoje odzwierciedlenie finansowe poniesionych nakładów na inwestycję w dokumentach finansowych złożonych dnia 1.04.2003 r. z wnioskiem do MENiS o dofinansowanie zadania ze środków T.S., wskazująca kwotę 622.856,15 zł poniesionych nakładów.

Porozumienie z dnia 24.10.2002 r. w sprawie dofinansowania Miasto P. wypowiedziało Fundacji dopiero 28.02.2005 r. i zobowiązało do zwrotu udzielonej z budżetu kwoty 1.500.000 zł już likwidatora Fundacji Pana Zbigniewa K. Natomiast umowa dzierżawy gruntów i obiektów została rozwiązana przez Miasto 16.03.2004 r.

Zarządzona, przez Miasto P., przed upływem terminu rozliczenia się Fundacji (30.09.2003 r.) ze środków budżetu Miasta, kontrola na okoliczność wydatkowania środków z dotacji budżetu Miasta w kwocie 1.500.000 zł, a przeprowadzona w okresie od 22.09.2003 r. do 8.10.2003 r., wykazała szereg nieprawidłowości w realizacji i finansowaniu zadania budowa lodowiska w Parku K. Kontrolujący ostatecznie w rozliczeniu poniesionych wydatków z dotacji budżetu Miasta uznali za zgodne z celem określonym w porozumieniu na łączną kwotę 1.443.958,82 zł. Wydatki zakwestionowane przez kontrolę to kwota 56.041,18 zł, którą w ocenie kontrolujących Fundacja winna zwrócić do budżetu Miasta. Prezydent Miasta P. w trakcie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (pismo Nr ANK.II/0917-17/04 z dnia 29.06.2004 r.) wskazał, iż Fundacja wydatkowała na cel niezwiązany z realizacją inwestycji kwotę 33.848,86 zł (tj. kwotę o 22.192,32 zł niższą od ustaleń kontrolujących). Potwierdzeniem tych ustaleń jest wystosowane do Fundacji wystąpienie pokontrolne Prezydenta Miasta P. (pismo Nr BA 11/0915/71-5/03 z dnia 12.11.2003 r.)

Na poczet rozliczenia dotacji kontrola zaliczyła faktury dokumentujące sfinansowanie robót i usług za: prace projektowe, zakupy materiałów, usunięcie drzew, obsługa geodezyjna, opracowania kosztorysowo – realizacyjne, pomiary, zastępstwo inwestycyjne, dostawa i montaż konstrukcji stalowej, wykop osi A, zaliczka na budowę, naprawa zbrojeń, wywóz ziemi, wynagrodzenia różne (notariusz, tłumaczenia, umowy o dzieło, mapy geodezyjne, koszty zarządu, media), a poniesione w 2002 r. w okresie od 27.03.2002 r. do 3.12.2002 na kwotę 387.77,84 zł z czego w ocenie Komisji kwota 297.147,84 zł stanowiła wydatki poniesione przez Fundację przed datą podpisania porozumienia o dofinansowanie. W 2003 r. zaliczona przez kontrolę na poczet rozliczenia dotacji to kwota 853.094,33 zł, a wydatkowana przez Fundację w okresie od 9.01.2003 r. do 4.10.2003 r. i 2.11.2002 r. Kontrolujący ponadto zaliczyli na poczet rozliczenia dotacji środki w kwocie 278.715,91 zł wyłożone przez Fundację do czasu wpływu środków z budżetu Miasta (bez podania jakiego okresu dotyczą wydatki).

W powyższym stanie faktycznym, to Miasto P. wbrew postanowieniom porozumienia z dnia 24.10.2002 r. dopuściło do nie rozliczenia się Fundacji z dotacji udzielonej z budżetu Miasta akceptując zaliczenie (w toku kontroli) na jej poczet wydatków, na które dotacja nie była udzielona, zamiast na zakup technologii lodowiska – wykonanie konstrukcji metalowej lodowiska.

Potwierdzeniem nieprawidłowego rozliczenia Fundacji (w wyniku akceptacji kontroli z 2003 r.) z przekazanej dotacji jest fakt, że Miasto P. już toku prowadzonego postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą (dnia 19.10.2005 r.) wystąpiło do Sądu Okręgowego Wydziału Cywilnego z pozwem o orzeczenie, by Fundacja dokonała do budżetu Miasta zwrotu kwoty 1.500.000 zł wraz z odsetkami (pozew pismo Nr Pr J.N.0510/92/05 z dnia 19.10.2005 r.). Również w toku postępowania przed Komisją (dnia 28.02.2005 r.) wypowiedziało Fundacji porozumienie w sprawie dofinansowania, co wynika z uzasadnienia pozwu. Komisja wskazuje, iż brak jest podstaw do występowania o zwrot dotacji na drodze postępowania cywilnego. Dochodzenie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem poczynszy od 1 maja 2004 r. następuje w oparciu o postanowienia art. 129a ustawy z dnia 26 listopada 1998r o finansach publicznych na podstawie decyzji Prezydenta Miasta P. o jej zwrocie. Zważywszy, że porozumienie w sprawie dofinansowania Fundacji zostało wypowiedziane po 1.05.2004 r. tj. 28.02.2005 r. należało wydać decyzję administracyjną o zwrocie dotacji.

W toku postępowania wyjaśniającego i przed Regionalną Komisją ustalono (przy braku udokumentowania dowodami źródłowymi kwot wydatkowanych przez Fundację z dotacji na cele nie związane z realizacją inwestycji – budowa lodowiska Park K. i niemożliwość uzyskania ich w toku postępowania wyjaśniającego i dowodowego) Komisja, działając w granicach wniosku Rzecznika, uznała kwotę 24.992,29 zł jako wydatkowaną część dotacji niezgodnie z postanowieniami porozumienia. Dokumenty w sprawie potwierdzają, że na podstawie kart wydatków w 2003 r. (za miesiąc styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec, lipiec, sierpień i wrzesień) wypłacono 2 osobom fizycznym wynagrodzenie wynikające z zawartych z tymi osobami umów na ochronę placu budowy w łącznej kwocie 24.992,29 zł. Dokonanie tych wydatków stanowiło zarówno przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków i wydatkowanie części dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem z następujących powodów:

- mowa z firmą A. na budowę lodowiska zawarta została w dniu 28.02.2003 r., postanowienia § 7 ust. 2 tiret I umowy zobowiązywały wykonawcę do zabezpieczenia terenu budowy,
- postanowienia porozumienia określały jako przeznaczenie dotacji – budowę lodowiska – a nie wynagrodzenia osób fizycznych za świadczone usługi nie związane z budową lodowiska.

Fundacja Rozwoju Sportu w P. została powołana dla realizacji zadań społecznie użytecznych (w zakresie kultury fizycznej i sportu).

W ocenie Komisji Fundacja podpisując porozumienie z Miastem P. o dofinansowanie budowy lodowiska wraz z przyjęciem dofinansowania w kwocie 1.500.000 zł jest zobowiązana do przestrzegania postanowień ustawy o finansach publicznych jako podmiot nie zaliczany do sektora finansów publicznych otrzymujący dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań Miasta.

Zatem bezspornym w sprawie jest, że sfinansowano z dotacji otrzymanej w 2002 r. z budżetu miasta wynagrodzenia wypłacone 2 osobom fizycznym w 2003 r. (za miesiąc styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec, lipiec, sierpień i wrzesień) na podstawie zawartych z tymi osobami umów na ochronę placu budowy w łącznej kwocie 24.992,29 zł. Stanowiło to w dacie popełnienia naruszenie postanowień art. 71 ust. 1 i 2 w związku z art. 93 ust. 1 pkt I ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., obecnie art. 145

ust. 1 w związku z art. 176 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i postanowieniem § 3 ust. 4 porozumienia (umowy) z dnia 24.10.2002 r.

W myśl postanowień art. 71 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydatkowania przez Fundację środków z dotacji) jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych, w tym fundacje i stowarzyszenia mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań zleconych do realizacji fundacjom, stowarzyszeniom na podstawie umów zawartych z dysponentem części budżetowej. To umowa określa:

- 1) szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania;
- 2) dotację celową należną jednostce wykonującej zadanie i tryb płatności;
- 3) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 4) sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej i zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

Zawarte porozumienie o dofinansowanie (umowa) z dnia 24.10.2002 r. zawiera powyższe postanowienia, wbrew twierdzeniom Obwinionych na rozprawach. Zatem niewypełnienie obowiązków wynikających z umowy, a w szczególności wydatkowanie części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez dysponenta środków (Miasto P.) oraz nie oddanie do użytku lodowiska w terminie, skutkuje obowiązkiem zwrotu środków do budżetu Miasta P. na podstawie postanowień § 3 ust. 4 porozumienia (umowy). Zmiana ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych wprowadzona od dnia 1 maja 2004 r. (opublikowana w Dz.U. z 2004 r. Nr 93, poz. 890) już jednoznacznie ustaliła w art. 93 ust. 1 pkt. 1 w zw. z art. 129a obowiązek dochodzenia od Fundacji zwrotu udzielonego dofinansowania, a wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie -porozumieniu. Przepisy nowej ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. już w sposób nie budzący wątpliwości nakazują w art. 145 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 190 tej ustawy obowiązek zwrotu wraz z należnymi odsetkami, gdy podpisano umowę zlecającą realizację zadań i przyznano jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań.

W świetle powyższego, wydatkowanie części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem jak i przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków określonego porozumieniem (z dnia 24.10.2004 r.) wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w dacie popełnienia z art. 138 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obecnie z art. 9 pkt 1 i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za powyższe naruszenie ponosi Pan Zdzisław D., który podpisał w 2003 r. umowy z osobami fizycznymi na wypłatę wynagrodzenia za ochronę placu budowy na łączną kwotę 24.992,29 zł. Tym samym podjął decyzję o wypłaceniu wynagrodzeń zaliczonych na poczet rozliczenia dotacji. Pan Zdzisław D., jako wiceprezes Fundacji i członek zarządu Fundacji, był uprawniony do składania oświadczeń woli w imieniu Zarządu Fundacji, niemniej nie jednoosobowo (wg postanowień KRS i statutu do reprezentacji Fundacji uprawnionych było dwóch członków zarządu). Zatem jego odpowiedzialność jako członka organu wieloosobowego otrzymującego środki publiczne nie ulega wątpliwości. Wiceprezes Zarządu Fundacji, jako członek organu wieloosobowego – Zarządu był uprawniony na podstawie postanowień statutu (art. 14 ust. 7) do zarządzania majątkiem fundacji, jak i decydowania o przeznaczeniu poszczególnych składników majątku (art. 16). Zatem jako członek

organu wykonawczego Fundacji jest odpowiedzialny w ramach kontroli finansowej za gospodarkę finansową w części dotyczącej wydatkowania dotacji otrzymanej z budżetu Miasta P. niezgodnie z przeznaczeniem jak i przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków z tej dotacji. Biorąc pod uwagę ustalenia Komisja uznała, że zarzut, iż Obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych jest uzasadniony. Rzecznik wykazał, iż działanie Obwinionego w zakresie postawionych zarzutów we wniosku zostało przez niego zawinione.

W ocenie Komisji Orzekającej czyn naruszenia popełniono nieumyślnie (o co wnioś Rzecznik) tzn. Obwiniony popełnił czyn zabroniony na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy 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 wprawdzie ustaliła, że całość otrzymanej dotacji na dofinansowanie realizacji inwestycji – budowa lodowiska została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie – porozumieniu. Nie mniej działanie Obwinionego było działaniem nieumyślnym, bowiem Miasto P. zezwalało na taki sposób wydatkowania i rozliczenia otrzymanej dotacji, co zostało potwierdzone wynikami przeprowadzonej w 2003 r. kontroli.

Komisja zauważa, że potwierdzeniem przeznaczenia dotacji na działalność bieżącą Fundacji jest przedstawiona sytuacja finansowa Fundacji wg danych z wniosku złożonego do MENiS dnia 1.04.2003 r. o dofinansowanie inwestycji z dopłat w grach liczbowych, a podpisanego przez Gł. Księgowego Panią Dorotę M. W 2001 r. brak jest wydatkowania środków na inwestycje. W 2002 r. wydatkowano kwotę 622.856,15 zł. W I kw. 2003 r. brak wydatków na inwestycje. Również w sprawozdaniu jako przychody nie wykazano w 2002 r. otrzymania dotacji z budżetu Miasta P. w kwocie 1,5 mln zł. Niezrozumiałym w ocenie Komisji jest wykazanie jako przychody 2002 r. subwencji w kwocie 500.000 zł

### III.

Porozumienie podpisane w dniu 24.10.2002 r. z Miastem P. o dofinansowanie budowy lodowiska w Parku K., w P. – w § 4 ust. 1 wprowadzało obowiązek stosowania przez Fundację przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy wydatkowaniu udzielonej dotacji.

Na podstawie zgromadzonej dokumentacji ustalono, że z otrzymanej z budżetu Miasta P. dotacji Fundacja sfinansowała m.in.

- umowę z dnia 14.05.2002 r. z firmą „J.” na dostawę betonu o wartości 216.200 zł,
- umowę z dnia 28.02.2003 r. z firmą A. na realizację obiektu sportowego bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- umowę z dnia 5.09.2001 r. z firmą N. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nas dostawę betonu o wartości 216.200 zł w trybie zapytania o cenę zakończonego podpisaniem umowy dnia 14.05.2002 r. z firmą „J.”:



1. Zaniechano określenia w zaproszeniu do składania ofert:

- przedmiotu zamówienia,
- informacji, jakie dostawca/wykonawca ma dostarczyć, a dokumentujące potwierdzenie spełnienia wymaganych warunków,
- terminu wykonania umowy,
- terminu i miejsca składania ofert,

co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 68 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U z 1998r Nr 119, poz. 773 ze zm.), dalej uzp, obecnie art. 71 ust. 2 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 3, 7, 9 i 15 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), dalej Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów, zasady uczciwej konkurencji, Udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę przy nie określeniu w zaproszeniu do składania ofert podstawowych elementów ustawowych narusza zasady równego traktowania oferentów i zachowania konkurencyjności podmiotów ubiegających się o zamówienie.

2. zaniechano odrzucenia ofert złożonych w formie faksu, bez pisemnego ich potwierdzenia przez oferentów przed upływem terminu złożenia ofert, co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 27a ust. 1 pkt 4 uzp, obecnie art. 89 ust. 1 pkt 8 Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów, uczciwej konkurencji i zasady pisemności. Każdy z uczestników postępowania na mocy w cytowanych przepisów był zobowiązany do dostarczenia drogą pisemną uprzednio złożonych ofert w formie faksu pod rygorem odrzucenia oferty.

3. zaniechano odrzucenia ofert zawierającej dwie ceny, co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 69 ust. 1 uzp, obecnie art. 72 ust. 1 Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów i uczciwej konkurencji,

4. zawarto umowę z oferentem, z którym prowadzono negocjacje w sprawie ceny i którego oferta była droższa od ofert nr 2, 3 i 4, co stanowiło w dacie popełnienia naruszenie art. 69 ust. 2 uzp, obecnie art. 72 ust. 1 Pzp, tj. naruszenie zasady równego traktowania oferentów i uczciwej konkurencji. Każdy z wykonawców składający ofertę w trybie zapytania o cenę może zaproponować tylko jedną cenę, nie podlegającą zmianom. W trybie tym podstawowym kryterium wyboru jest cena. Zgodnie z regułą określoną w art. 71 ust. 1 Pzp (wg uzp art. 69 ust 1) zamawiający dokonuje wyboru w tym trybie najkorzystniejszej oferty, co oznacza oferty o najniższej cenie. Zamawiający nie może stosować przy wyborze oferty innych kryteriów. Zatem oferta podlegała odrzuceniu w trybie art. 89 ust 1 pkt 2 Pzp (wg uzp art. 27a ust 1 pkt 1).

Powyższe oznacza, że zamawiający – mimo, że postępowanie winien unieważnić z powodu braku ważnych ofert – tego nie uczynił, co więcej dokonał wyboru z rażącym naruszeniem wyżej cytowanych przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Powyższe naruszenia wyczerpują znamiona czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w dacie popełnienia z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obecnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Umowę na dostawę betonu podpisali Pan Zdzisław D. i Pan Krzysztof K. Zatem ponoszą odpowiedzialność za ww. naruszenia.

W dniu 5.09.2001 r. Fundacja zawarła umowę z firmą N. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicz-

nego wg zasad i trybów określonych przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Łączną wartość umowy określono na 12.550.000 zł. Na podstawie zgromadzonych dokumentów ustalono, że z dotacji sfinansowano należności wynikające z zawartej umowy w wysokości 170.116,70 zł, co stanowi naruszenie art. 92 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obecnie art. 138 pkt 5 w zw. z art. 189 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w dacie popełnienia zasady powszechności stosowania ustawy o zamówieniach publicznych wyrażonej w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, obecnie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Jednostki realizujące zadania przy udziale dotacji celowej otrzymanej na podstawie porozumienia – umowy są zobowiązane na podstawie przepisów art. 139 pkt 5 w zw. z art. 189 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (uprzednio art. 92 pkt 5 w zw. z art. 129 i art. 71 ustawy z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych) do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. To podmiot przyznający środki finansowe zażądał na podstawie porozumienia z dnia 24.10.2002 r. stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych. Zważywszy, że umowa dzierżawy z dnia 28.02.2001 r. podpisana pomiędzy Miastem a Fundacją w aneksie Nr 6 z dnia 31.03.2003 r. określa wykonanie zasadniczych robót w II etapie, którego realizacja przypada na 2003 r. jak i wskazuje zadania przypisane do I etapu z terminem realizacji w 2002 r. Zatem podpisanie już w dniu 5.09.2001 r. umowy z firmą N. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie znajdowało uzasadnienia faktycznego. Powyższe naruszenia wyczerpują znamiona czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w dacie popełnienia z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obecnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Umowę na zastępstwo inwestycyjne podpisali Pan Zdzisław D., Pan Krzysztof K. i Pan Zbigniew K. Zatem ponoszą odpowiedzialność za ww. naruszenia.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wskazał na zawarcie w dniu 28.02.2003 r. umowy przez Fundację z firmą A. na realizację obiektu sportowego bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie stawiając w sentencji wniosku zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych jak i nie wskazując winnych tego naruszenia. Nie wystąpił również z wnioskiem uzupełniającym. Zważywszy, że Komisja rozstrzyga w sprawie w granicach określonych wnioskiem Oskarżyciela, ograniczyła rozpoznanie sprawy do postawionych przez Rzecznika zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zatem wskazanie na zawarcie w dniu 28.02.2003 r. umowy przez Fundację z firmą A. na realizację obiektu sportowego bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego faktycznie zostało dokonane. Uwzględniając powyższe Komisja nie rozstrzyga w sprawie.

Komisja Orzekająca wskazuje, stosownie do przepisów art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art. 35 ust. 4 ustawy z dn. 30.06.2005 r. o finansach publicznych) jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem



przepisów o zamówieniach publicznych (art. 92 pkt 5 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy z dn. 26.11.1998 r. o finansach publicznych, obecnie art. 138 pkt 5 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dn. 30.06.2005 r. o finansach publicznych). Jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych jest Fundacja, która realizowała zadania przy udziale dotacji celowej otrzymanej na podstawie porozumienia – umowy. Zatem była zobowiązana na podstawie przepisów art. 139 pkt 5 w zw. z art. 189 ustawy z dnia 30.06.2005 r. ustawy o finansach publicznych (uprzednio art. 92 pkt 5 w zw. z art. 129 i art. 71 ustawy z dnia 26.11.1998 r. ustawy o finansach publicznych) do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

W świetle powyższego zawarcie umowy w 2001 r. o powierzenie zastępstwa inwestycyjnego bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych jak i udzielenia w 2002 r. zamówienia w trybie zapytania o cenę na dostawę betonu z rażącym naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych skutkujących unieważnieniem postępowania wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w dacie popełnienia z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obecnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za powyższe naruszenia ponoszą członkowie Zarządu Fundacji, którzy podpisali umowy, tj. Pan Zdzisław D. i Pan Krzysztof K. za udzielenie zamówienia na dostawę betonu o wartości 216.200 zł oraz Pan Zbigniew K., Pan Krzysztof K. i Pan Zdzisław D. za podpisanie umowy o zastępstwo inwestycyjne na wartość 12.550.000 zł.

W ocenie Komisji Orzekającej czyn naruszenia popełniono umyślnie (o co wnosił Oskarżyciel), tzn. Obwinieni popełnili czyn z zamiarem jego popełnienia. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione, gdy sprawca miał zamiar je popełnić, tj. chciał je popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia na to się godził. Wprawdzie Obwinieni nie zgadzają się z zarzutem umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych podnosząc jako argument, że działanie „umyślne miałoby miejsce, gdyby nie zrobili żadnych ruchów dotyczących wyboru oferenta”, jak i twierdząc „Fundacja nie ma obowiązku ogłaszania przetargu publicznego, ponieważ nie przekracza progu dofinansowania zewnętrznego”. Tłumaczenie Obwinionych nie znajduje potwierdzenia w zgromadzonych dowodach, bowiem Obwinieni działając w imieniu Fundacji, podpisali porozumienie w dniu 24.10.2002 r. o dofinansowanie przez Miasto P. realizacji zadania budowa lodowiska, zatem mieli świadomość, że zadanie będzie realizowane ze środków publicznych. Byli zobowiązani, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych udzielać zamówień na zasadach i trybie określonym w tej ustawie, na co wyraźnie wskazuje § 4 ust. 1 podpisanego porozumienia przez Obwinionych w dniu 24.10.2002 r. Mając pełną wiedzę o niemożliwości realizacji zadania w terminie określonym porozumieniem (z dn. 24.10.2002 r. i umową dzierżawy z dnia 28.02.2001 r.), jak i fakt, że i Fundacja nie wykona zadania bez udziału środków zewnętrznych (dotacji z Miasta P. i ewentualnego dofinansowania ze środków T.S.) Obwinieni podejmowali świadomie działania o zmianę terminu realizacji i zakończenia zadania budowa lodowiska, skutkujące tym, że zadania w ogóle nie wykonano naruszając postanowienia umów (dzierżawy i porozumienia). Mając pełną wiedzę o terminach realizacji zadania (co wynika z aneksu nr 6 do umowy dzierżawy podpisanego dnia 31.03.2003 r.) o ter-

minach realizacji poszczególnych etapów budowy świadomie przed tym terminem, bez stosowania procedur ustawy o zamówieniach publicznych, powierzyli zastępstwo inwestycyjne firmie N. (5.09.2001 r.), którego wartość stanowiła ok. 84% wartości kosztorysowej całego zadania. Potwierdzeniem działań Obwinionych, gdzie wiedząc, iż Fundacja nie dysponuje środkami na wykonanie zadania budowa lodowiska, złożyli wniosek o dofinansowanie w wysokości 3,5 mln zł ze środków T.S. Składając wniosek obowiązkiem Fundacji było udokumentowanie posiadania środków na realizację zadania w wysokości 75% wartości kosztorysowej (rozp. MENiS z dnia 15.03.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania modernizacji, remontów i inwestycji obiektów sportowych... – Dz.U. Nr 5, poz. 48 ze zm.) podczas, gdy z załączonej do wniosku do MENiS sytuacji finansowej Fundacji za lata 2001, 2002 i I kw. 2003 r. wynika, że zaangażowano w budowę lodowiska tylko w 2002 r. kwotę 622.856,15 zł na wartość kosztorysową zadania 15 mln zł. Brak zaangażowania środków na inwestycje w 2001 r. i I kw. 2003 r. Z postanowienia § 3 ust. 1 cyt. rozp. wynika, że dofinansowanie ze środków pochodzących z dopłat z gier liczbowych (T.S.) może stanowić 33% kosztu inwestycji określonego zbiorczym zestawieniem kosztów. Dofinansowanie ze środków z dopłat jest przeznaczone na zadania inwestycyjne określone w wojewódzkim programie rozwoju bazy sportowej (§ 2 ust.1 pkt 1 cyt. rozp.). Brak przedmiotowego zadania w tym programie stanowiło to dla MENiS podstawę negatywnego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie ze względów formalnych, o co Obwinieni bezpodstawnie oskarżają Urząd Marszałkowski.

Uwzględniając powyższe, działanie umyślne Obwinionych jest bezsporne jak i przyniosło znaczną szkodliwość dla finansów publicznych poprzez nie zrealizowanie zadania budowa lodowiska z udziałem środków publicznych. Zatem waga naruszonych czynów przez Obwinionych jest znaczna, skutkiem było uszczuplenie środków publicznych przy braku efektu rzeczowego realizowanego zadania.

Stosownie do postanowień art. 31 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzając karę pieniężną dla obwinionych Pana Zbigniewa K i Pana Krzysztofa K. Komisja wzięła pod uwagę fakt, że to oni podejmowali istotne decyzje finansowe w postaci podpisania porozumienia i aneksowania o dofinansowaniu zadania z dotacji, a mające wpływ na stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy realizowaniu budowy lodowiska, jak i podpisanie umowy o zastępstwo inwestycyjne stanowiące 84% wartości kosztorysowej zadania przy braku zabezpieczenia środków finansowych na realizację zadania. Udział obwinionego Pana Zdzisława D. w podejmowaniu decyzji w ocenie Komisji zasługuje na karę nagany stosownie do art. 31 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy, bowiem On nie uczestniczył na każdym etapie w podejmowaniu decyzji o przyjęciu dofinansowania z budżetu Miasta P. (nie podpisał porozumienia o dofinansowaniu z dnia 24.10.2002 r.), ale podpisał aneks nr 1 z dnia 31.12.2002 r., tym samym działał wbrew postanowieniom ustawy o zamówieniach publicznych.

Komisja nie dała wiary wyjaśnieniom złożonym przez Obwinionych, że w 2003 r. Pani Dorota M. została członkiem zarządu Fundacji. Dowody wskazują, że była ona w 2003 r. Gł. Księgowym Fundacji. Żaden z dokumentów mających znaczenie w sprawie nie został w 2003 r. podpisany przez Panią Dorotę M. jako członka zarządu Fundacji. Wypis z KRS załączony jako dowód w sprawie nie wskazuje, by Pani Dorota M. była członkiem zarządu.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia, tj. w wysokości 197,72 zł.

## 2.

### **ORZECZENIE Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 29 marca 2007 r. DFP-53-1/2007**

Na podstawie art. 135 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114,, z późn. zm.) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. w składzie:

Przewodniczący:

Marek Głód

Członkowie:

Ewa Pudło

Andrzej Żyłajtys

Protokolant:

Beata Lebiecka

przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Jabłońskiej po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 marca 2007 r., sprawy z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 4 stycznia 2007 roku Nr RDFP/50-1/52/06/2007 o uznanie Pana Leszka L., Burmistrza Miasta i Gminy O. odpowiedzialnym – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 powołanej ustawy – za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 uondfp, polegające na dokonaniu w dniu 22 grudnia 2005 r. wydatków ze środków publicznych w kwocie 5.043 zł na częściowe wynagrodzenie wykonawcy dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla dwóch inwestycji drogowych, przewidziane w umowie z 4 października 2005 r. w łącznej kwocie 18.450 zł, bez upoważnienia wynikającego z uchwały Rady Gminy O. wbrew przepisowi art. 28 ust. 1 ufp i art. 18 ust. 2 pkt 9) lit e) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz odpowiedzialnym – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 powołanej ustawy – za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18 pkt 2) uondfp, polegające na zaniechaniu wykazania w sprawozdaniu Rb-28S na 31 grudnia 2005 r. z wykonania wydatków za 2005 r. w dziale 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90001 – „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, paragrafie 6051 – „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” zobowiązań wobec Przedsiębiorstwa Usługowo-Produkcyjnego S. z K. w kwocie 447.400 zł, z tytułu wykonywanego na podstawie umowy z 20 maja 2005 r. zadania pn. „Kontynuacja modernizacji rozbudowy oczyszczalni ścieków wraz z przedłużeniem istniejących kolektorów sanitarnych i sieci wodociągowej w Gminie O.” wbrew przepisowi § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia MF z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 170, poz. 1426)

Komisja, biorąc pod uwagę zebrany w sprawie materiał dowodowy, na podstawie:

- art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114 ze zm.), zwanej dalej ustawą;
- art. 31 ust. 1 pkt. 1 ustawy
- art. 135 ustawy

## orzeka

1) uznać Pana Leszka L. winnym nieumyślnego:

- a) naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez dokonanie wydatków ze środków publicznych polegające na dokonaniu w dniu 22 grudnia 2005 r. wydatków ze środków publicznych w kwocie 5.043 zł na częściowe wynagrodzenie wykonawcy dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla dwóch inwestycji drogowych, przewidziane w umowie z 4 października 2005 r. w łącznej kwocie 18.450 zł, bez upoważnienia wynikającego z uchwały Rady Gminy O., naruszając tym samym przepis art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 9) lit e) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm.),
- b) naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2) uodnfp, polegające na zaniechaniu wykazania w sprawozdaniu Rb-28S na 31 grudnia 2005 r. z wykonania wydatków za 2005 r. w dziale 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90001 – „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, paragrafie 6051 – „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” zobowiązań wobec Przedsiębiorstwa Usługowo-Produkcyjnego S. z K. w kwocie 447.400 zł, z tytułu wykonywanego na podstawie umowy z 20 maja 2005 r. zadania pn. „Kontynuacja modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków wraz z przedłużeniem istniejących kolektorów sanitarnych i sieci wodociągowej w Gminie O.” wbrew przepisowi § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia MF z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 170, poz. 1426)

- 2) na podstawie art. 31 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę upomnienia;
- 3) na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obciążyć Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 205,99 zł.

## **Pouczenie**

Stosownie do art. 138 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114), na niniejsze orzeczenie – w terminie 14 dni od daty jego doręczenia – służy odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów za pośrednictwem tutejszej Komisji.

## **UZASADNIENIE**

Postępowanie przeciwko Obwinionemu zostało wszczęte na podstawie wniosku o ukaranie, złożonego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 4 stycznia 2007 roku Nr RDFP/50-1/52/06/2007.

Zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 oraz z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

postawiono Obwinionemu w związku z zawiadomieniem o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy O. złożonym przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w W. pismem z 22 września 2006 roku.

W toku kontroli stwierdzono, że w dniu 22 grudnia 2005 r. wydatkowano środki pieniężne w kwocie 5.043 zł na uregulowanie zobowiązania opisanego w części wstępnej wniosku z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej Gminy O. na 2005 r. wbrew przepisowi art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148, z późn. zm.) obowiązującej w czasie popełnienia zarzucanego czynu, a w momencie rozstrzygania o odpowiedzialności za naruszenie dfp wbrew przepisowi art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104), który stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w (...) uchwale budżetowej jst (...) oraz wbrew przepisowi art. 18 ust. 2 pkt 9) lit. e) ustawy 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy. W przedmiotowym stanie faktycznym zobowiązanie zaciągnięto umową z 4 października 2005 r. Po tym dniu sesje Rady Miejskiej odbyły się czterokrotnie, zaś środki w kwocie 5.043 zł, związane z uregulowaniem przedmiotowego zobowiązania, wydatkowano 22 grudnia 2005 r., tj. na 6 dni przed terminem ostatniej sesji odbytej w 2005 r. (28 grudnia). Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli wynikało, że do tego naruszenia dfp przyczyniło się spiętrzenie prac pod koniec września, października i listopada 2005 r. związanych ze sprawozdawczością, opracowaniem planu na następny rok i rozliczaniem inwestycji. Wyjaśnienia te potwierdził Pan Leszek L. pismem z 26 listopada 2006 r., złożonym w toku postępowania wyjaśniającego.

Ze wskazanych okoliczności wynika, że do naruszenia dfp przez przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych doszło nieumyślnie, gdyż Pan Leszek L., jako odpowiedzialny na podstawie art. 28a ust. 1 powołanej ufp z 26 listopada 1998 r. za całość gospodarki finansowej w Gminie O., nie zachował ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość naruszenia dfp mógł przewidzieć, na co wskazuje moment zaciągnięcia zobowiązania i wielokrotność możliwości umknienia naruszenia dfp poprzez wystąpienie z wnioskiem do Rady Gminy o dokonanie zmian w budżecie na 2005 r.

W toku kontroli RIO stwierdzono również, że w rocznym sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków za 2005 r. zaniechano wykazania zobowiązań wobec jednego z kontrahentów w łącznej kwocie 447.400,68 zł, wynikających z umowy zawartej 20 maja 2005 r. z wykonawcą zadania inwestycyjnego pn. „Kontynuacja modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków (...) w Gminie O. zaewidencjonowanych na kontach rozrachunkowych na podstawie faktur wystawionych w okresie od 8 sierpnia do 12 grudnia 2005 r.. Z wyjaśnień złożonych zarówno w toku kontroli, jak i postępowaniu wyjaśniającym wynikało, że zaniechanie wykazania przedmiotowych zobowiązań w sprawozdaniu wynikało z faktu, iż na dzień sporządzania sprawozdania, tj. 28 lutego 2006 r. nie były jeszcze zaksięgowane wszystkie dokumenty dotyczące

zobowiązań, co wynikało z zatrudnienia nowego pracownika, który musiał zapoznać się z działaniem programu i sposobem księgowania. W związku z tym, sporządzając sprawozdanie Rb-28S pominięto zobowiązania i nie wykazano ich w sprawozdaniu.

Zdaniem Rzecznika wobec tego, że sprawozdanie to nie zostało skorygowane po zaewidencjonowaniu wszystkich operacji gospodarczych, przedstawiona w wyjaśnieniach argumentacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

Powyższy stan faktyczny sprzeciwiał się normie § 9 ust. 1 i ust. 2 powołanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie bowiem z tym przepisem kierownicy jednostek zobowiązani są sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Zdaniem Rzecznika odpowiedzialność za popełnienie tego czynu ponosi pełniący funkcję burmistrza Pan Leszek L., jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, który na mocy art. 28a ust. 1 ufp odpowiada za całość gospodarki finansowej, a z mocy przepisu § 9 ust. 1 powołanego rozporządzenia MF z 19 sierpnia 2005 r. za rzetelność i poprawność sprawozdawczości budżetowej. Personalna odpowiedzialność Pana Leszka L. za przedmiotowe naruszenie dfp z tytułu nadzoru wynika wprost z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 9 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694, z późn. zm.). Z dyspozycji tego przepisu wynika, iż kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości (...) zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą.

W świetle przywiezionych wcześniej wyjaśnień rzecznik wnioskował o uznanie opisanego zachowania, jako nieumyślnego naruszenia dfp i ukaranie Obwinionego upomnieniem oraz wnosił o uwzględnienie bardzo pozytywnej opinii Przewodniczącego RM w O. o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych przez wieloletniego Wójta, a obecnie Burmistrza Miasta O. Pana Leszka L.

Na rozprawę w dniu 29 marca 2007 roku Obwiniony nie stawił się będąc prawidłowo zawiadomionym.

### **Komisja Orzekająca po analizie zgromadzonych dokumentów stwierdziła, co następuje:**

Stosownie do dyspozycji art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114, z późn. zm.), jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Na tej podstawie, Komisja Orzekająca postanowiła w niniejszej sprawie zastosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z uwagi na brak względności dla Obwinionego przepisów obowiązujących w dniu popełnienia zarzucanego czynu.

Materiał dowodowy bezsprzecznie wskazuje, iż zarzucane czyny wypełniają znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych o których stanowił art. 11 ust.



I oraz art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zarzucany Obwinionemu czyn w momencie jego popełnienia stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 i pkt 14 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,

Bez wątpienia Obwiniony dopuścił się przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych. Zgodnie z zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – obowiązującej w czasie popełnienia zarzucanego czynu (obecnie art. 35 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) zasadą gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z dalszą zasadą, zawartą w art. 26 ww. ustawy (obecnie art. 34 ust. 1), ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Ponadto zgodnie z art. 129 ww. ustawy (obecnie art. 189), w toku wykonywania budżetu jednostek samorządu terytorialnego obowiązuje zasada dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny. Analiza treści normatywnych ww. przepisów pozwala stwierdzić, że w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego zakres upoważnień do dokonywania wydatków ze środków publicznych wyznaczają kwoty wydatków określone w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Kwoty te stanowią nieprzekraczalny limit wydatków i określają górną granicę upoważnienia do ich dokonywania z uwzględnieniem planowanych przeniesień. Obwiniony dokonał zatem wydatku nie ujętego w planie z naruszeniem dyspozycji zawartej w art. 26 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 34 ust. 1), co jest czynem skutkującym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Przepisy ustawy o finansach publicznych obowiązujące w chwili popełnienia czynu a także obecnie obowiązujące, tj. art. 28a a obecnie art. 44 przewidują odpowiedzialność kierownika za całość gospodarki finansowej, a głównie za rzetelną i poprawną sprawozdawczość, która jest końcowym etapem działalności jednostek i za nią bez wyjątków odpowiada kierownik jednostki.

Art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, jak i przepisy rozporządzeń w sprawie sprawozdawczości budżetowej, przewidują odpowiedzialność kierownika jednostki za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości, w tym za sporządzanie sprawozdań. Nie oznacza to, że kierownik jednostki musi te obowiązki wykonywać osobiście, przepisy przewidują możliwość scedowania tych obowiązków na inne osoby;

- art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości stanowi, że kierownik jednostki może określić obowiązki przypisać innym osobom za ich zgodą. Przejęcie odpowiedzialności przez inne osoby powinno być stwierdzone dokumentem.
- art. 28a ust. 2 ustawy z 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art. 44 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) stanowi również, że kierownik jednostki może określić obowiązki w zakresie gospodarki finansowej powierzyć pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być stwierdzone dokumentem.

Kierownik jednostki nie jest także pozbawiony możliwości wyciągnięcia konsekwencji wobec pracownika, który w przedkładanych mu do akceptacji sprawozdaniach wykazał się niekompetencją i nierzetelnością, np. poprzez ukaranie pracownika, aż do rozwiązania stosunku pracy włącznie. Odbywa się to na podstawie postępowania dyscyplinarnego przewidzianego w kodeksie pracy, a nie na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie winy Skład Orzekający doszedł do przekonania, iż Obwiniony dopuścił się naruszenia dfp działając nieumyślnie. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia popełnił je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidywał albo mógł przewidzieć. Skład Orzekający przy wymiarze kary wziął również pod uwagę niekaralność Obwinionego i pozytywną opinię Przewodniczącego RM w O. o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych przez wieloletniego Wójta, a obecnie Burmistrza Miasta O., Pana Leszka L.

Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone wyżej okoliczności oraz wcześniejszą niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny budżetowej, Skład Orzekający postanowił na zasadzie wynikającej z art. 31 ust. 1 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę upomnienia. Koszty jakimi obciążono Obwinionego Skład Orzekający ustalił na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp, który stanowi, iż: każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia.

### 3.

#### **ORZECZENIE Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 26 kwietnia 2007 r. RIO-53/DFP-43/2007**

Na podstawie art. 135 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114., z późn. zm.) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w L. w składzie:

Przewodniczący:

Wojciech Janek

Członkowie:

Agnieszka Pysznik

Piotr Ciszewski

Protokolant:

Monika Garbacka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2007 r. sprawy z wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w L., Pana Jacka Kęcika, z dnia 23 lutego 2007 r. o uznanie Pana Jarosława J., burmistrza O., winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na:

- 1) naruszeniu zasad udzielania dotacji z budżetu gminy, przy przekazaniu Klubowi Sportowemu – na podstawie umowy z dnia 29 kwietnia 2005 r. – dotacji w kwocie 32.000 zł na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej oraz bezumownie – 27 października 2005 r. kwoty 4.000 zł, przez:
  - a) ogłoszenie 30 listopada 2004 r. otwartego konkursu ofert, bez zachowania co najmniej 30-dniowego terminu przed wyznaczonym terminem składania ofert, co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873, z późn. zm.) i naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148, z późn. zm.), co w obecnym stanie prawnym wyczerpuje znamiona czynu z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
  - b) niezamieszczenie w ogłoszeniu informacji o: wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminie i warunkach realizacji zadania, zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztach, czym naruszono art. 13 ust. 2 pkt 2, 3, 4 i 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, co w obecnym stanie prawnym wyczerpuje znamiona czynu z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
  - c) niezamieszczenie ogłoszenia w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, wbrew przepisom art. 13 ust.

3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym wyczerpuje znamiona czynu z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

d) przekazanie dotacji w kwocie:

- 2.667 zł – 3 stycznia 2005 r.,
- 2.667 zł – 1 lutego 2005 r.,
- 2.667 zł – 1 marca 2005 r.,
- 8.001 zł – 1 kwietnia 2005 r.,

przed podpisaniem umowy, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz. U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), a także naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

e) przekazanie 25 października 2005 r. dotacji w kwocie 4.000 zł bez podpisania umowy, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- 2) nierozliczeniu przekazanej dotacji, o której mowa w pkt 1, co stanowiło naruszenie art. 17 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 3) nieustaleniu dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w kwocie 4.391,98 zł, co stanowiło naruszenie art. 146 ust. 1 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a także naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

### **orzeka:**

I. Uznać Pana Jarosława J., burmistrza O., odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na:

- 1) naruszeniu zasad udzielania dotacji z budżetu gminy, przy przekazaniu Klubowi Sportowemu – na podstawie umowy z dnia 29 kwietnia 2005 r. – dotacji w kwocie 32.000 zł na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej oraz bezumownie – 27 października 2005 r. kwoty 4.000 zł, przez:

a) ogłoszenie 30 listopada 2004 r. otwartego konkursu ofert, bez zachowania co najmniej 30-dniowego terminu przed wyznaczonym terminem składania ofert, co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873, z późn. zm.) i naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148, z późn. zm.), co w obecnym stanie prawnym wyczerpuje

znamiona czynu z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- b) niezamieszczenie w ogłoszeniu informacji o: wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminie i warunkach realizacji zadania, zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztach, czym naruszono art. 13 ust. 2 pkt 2, 3, 4 i 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, co w obecnym stanie prawnym wyczerpuje znamiona czynu z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- c) niezamieszczenie ogłoszenia w dzienniku o zasięgu lokalnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, wbrew przepisom art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym wyczerpuje znamiona czynu z art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- d) przekazanie dotacji w kwocie:
  - 2.667 zł – 3 stycznia 2005 r.,
  - 2.667 zł – 1 lutego 2005 r.,
  - 2.667 zł – 1 marca 2005 r.,
  - 8.001 zł – 1 kwietnia 2005 r.,

przed podpisaniem umowy, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (obecnie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz. U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), a także naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- e) przekazanie 25 października 2005 r. dotacji w kwocie 4.000 zł bez podpisania umowy, co stanowiło naruszenie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) nierozliczeniu przekazanej dotacji, o której mowa w pkt 1, co stanowiło naruszenie art. 17 pkt 3 i art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
  - 3) nieustaleniu dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w kwocie 4.391,98 zł, co stanowiło naruszenie art. 146 ust. 1 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a także naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

II. Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpić od wymierzenia Panu Jarosławowi J. kary.

III. W oparciu o przepis art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zobowiązać Pana Jarosława J. do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 206,00 zł (słownie złotych: dwieście sześć 00/100).

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

## UZASADNIENIE

We wniosku o ukaranie nr RIO-Rz 52/106/2006 z dnia 23 lutego 2007 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych (Rzecznik) zarzucił Panu Jarosławowi J. – burmistrzowi O. – nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na:

- 1) naruszeniu zasad udzielania dotacji z budżetu gminy, przy przekazaniu Klubowi Sportowemu dotacji w kwocie 32.000 zł na realizację zadania z zakresu kultury fizycznej – na podstawie umowy z dnia 29 kwietnia 2005 r., oraz bezumownie kwoty 4.000 zł w dniu 27 października 2005 r. Nieprawidłowość dotyczyła terminu wyznaczonego do składania ofert, niekompletności ogłoszenia o konkursie, niezamieszczenia ogłoszenia o konkursie w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym, przekazania części dotacji przed podpisaniem umowy oraz przekazania kwoty 4.000 zł bez podpisania umowy;
- 2) nierozliczeniu przekazanej dotacji;
- 3) nieustaleniu dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w kwocie 4.391,98 zł.

Rzecznik wnosił o wymierzenie burmistrzowi kary upomnienia.

Nieprawidłowości zostały stwierdzone w trakcie kontroli inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w L., przeprowadzonej w dniach od 18 stycznia do 23 marca 2006 r. Zawiadomienie o naruszeniu złożył Rzecznikowi Prezes RIO w L.

Sprawę rozpatrywano na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2007 r. z udziałem obu stron.

Obwiniony na rozprawie zgodził się w całości z postawionymi zarzutami, przyjął pełną odpowiedzialność za naruszenia, które zostały zawarte we wniosku o ukaranie. Ponadto obwiniony dodał, że obecnie wszystkie nieprawidłowości zostały usunięte, pracownikom przypisano szczegółowe zakresy czynności. Klub sportowy zwrócił kwotę dotacji, o której mowa we wniosku.

Wobec przyznania się do winy Pana Jarosława J. i braku wątpliwości co do wyjaśnień obwinionego – w oparciu o art. 127 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Komisja Orzekająca postanowiła nie przeprowadzać postępowania dowodowego.

Rzecznik podtrzymał wniosek zarówno co do winy jak i kary, a obwiniony prosił o odstąpienie od wymierzenia kary.

### **Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła co następuje:**

Zarzut z punktu 1. I wniosku dotyczył ustalenia w ogłoszeniu na realizację zadań gminy terminu krótszego niż 30 dni na składanie ofert (od terminu ukazania się ogłoszenia). Ogłoszenie zamieszczono na tablicy ogłoszeń w dniu 30 listopada 2004 r., a

oferty (według punktu IV ogłoszenia) można było składać do 20 grudnia 2004 r. Pozostaje to w sprzeczności z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873, z późn. zm.), który przewiduje termin co najmniej 30-dniowy. Ustawa ta reguluje tryb przeprowadzania konkursu ofert na realizację zadań pożytku publicznego i począwszy od 1 stycznia 2004 r. ma zastosowanie również do terminu składania ofert.

Zarzut z punktu 1. 1 wniosku należy uznać za udowodniony.

W kolejnym punkcie wniosku Panu Jarosławowi J. zarzucono niezamieszczenie wszystkich niezbędnych – wymaganych przez art. 13 ust. 2 ww. ustawy – elementów ogłoszenia. I w tym przypadku należy zgodzić się z Rzecznikiem, ponieważ ogłoszenie nie zawiera informacji o:

- wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania,
- zasadach przyznawania dotacji,
- terminach i warunkach realizacji zadania,
- zrealizowanych przez gminę w roku ogłoszenia konkursu i roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztach.

Ogłoszenie o konkursie nie zostało zamieszczone w dzienniku lokalnym ani w Biuletynie Informacji Publicznej, co przyznał obwiniony na rozprawie i ustalono w trakcie kontroli. Stanowi to naruszenie art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tak więc i zarzut z punktu 1. 3 wniosku należy uznać za zasadny.

W tym miejscu jednak Komisja Orzekająca zwraca uwagę, że burmistrz nie ma obowiązku zamieszczania ogłoszenia o konkursie w dzienniku ogólnopolskim, ponieważ przepis ten dotyczy organów administracji publicznej o zasięgu również ogólnopolskim. Zasięg działania gminy ma charakter stricte lokalny, zadania gminy powinny być wykonywane przez organizacje działające w lokalnym środowisku — znające uwarunkowania społeczne danej gminy — stąd też zamieszczenie ogłoszenia w dzienniku o charakterze jedynie lokalnym jest całkowicie wystarczające. Niezamieszczenie ogłoszenia przez burmistrza O. w dzienniku ogólnopolskim nie stanowi naruszenia prawa.

Z załączonych do wniosku przelewów wynika, że część z przyznanej dotacji w ogólnej kwocie 32.000 zł, została Klubowi przekazana jeszcze przed podpisaniem umowy, tj. w dniach 3 stycznia, 1 lutego, 1 marca i 1 kwietnia 2005 r. Umowę w sprawie udzielenia dotacji zawarto w dniu 29 kwietnia 2005 r. Należało zachowywać zasadę wynikającą z art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, polegającą na przyznawaniu dotacji na mocy umowy i przekazywaniu transz dotacji dopiero po jej zawarciu. Zarzut z punktu 1. 4 wniosku uznano za udowodniony.

Z sumy przekazanych klubowi środków tytułem dotacji wynika, że kwotę 4.000 zł w dniu 27 października 2005 r. przyznano poza umową z 29 kwietnia 2005 r., ponieważ umowa opiewała na kwotę 32.000 zł, a przekazano 36.000 zł. Jest to działanie niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy o „pożytku publicznym” – zwiększenie kwoty dotacji musi się odbywać na mocy aneksu do umowy, którego to nie zawarto. Rozszerzenie przyznanego zakresu zadania lub powierzenie nowego zadania nie może się jednak odbywać w drodze aneksu do umowy – musi być zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ww. ustawy poprzedzone przeprowadzeniem ponownego otwartego konkursu ofert.



W zakresie zarzutu nierozliczenia zadania w sposób prawem przewidziany należy stwierdzić, że Klub nie złożył sprawozdania na formularzu wg wzoru wprowadzonego wówczas obowiązującym rozporządzeniem Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. nr 193, poz. 1891). Sprawozdania zawarte na kartach od 3 do 17 nie spełniają tych wymogów. Powinno być złożone co najmniej jedno sprawozdanie końcowe, ujmujące całość zadania, na druku z powyższego rozporządzenia. Umowa może przewidzieć składanie sprawozdań częściowych (również na takich samych formularzach), jednakże brak sprawozdania końcowego z realizacji zadania stanowi naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Niewyegzekwowanie prawidłowego rozliczenia realizacji zadania gminy obciąża organ przyznający dotację, czyli Burmistrza Miasta O. Dlatego też naruszenie opisane w punkcie 2 wniosku Komisja Orzekająca uznała za udowodnione.

Z ustaleń kontroli realizacji zadania przeprowadzonej przez pracownika Urzędu Miejskiego w O. oraz rozliczeń przedstawionych przez Klub wynika, że z tytułu dotacji na realizację zadania sportowego w 2005 r. klub powinien był zwrócić dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 4.391,98 zł. W przypadku niedokonania zwrotu burmistrz winien był wydać decyzję w trybie art. 146 ust. 1 w związku z art. 190 ustawy o finansach publicznych określającą kwotę przypadającą do zwrotu. Do zakończenia kontroli nie miało to miejsca.

Zgodnie z wyjaśnieniami obwinionego złożonymi na rozprawie, przedmiotowa kwota dotacji została już zwrócona przez Klub. Jednakże zwrot powinien mieć miejsce w terminie do 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji (art. 145 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), a ustalenie obowiązku zwrotu w terminie miesiąca od tej daty – zgodnie z wymogami mającej tu zastosowanie Ordynacji podatkowej – art. 146 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego oraz wyjaśnień burmistrza złożonych na rozprawie wynika, że przy zlecaniu zadań gminy, do realizacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku, nie stosowano ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i rozporządzenia wykonawczego tylko uchwałę (i to też nie zawsze prawidłowo) Rady Miejskiej Nr XIII/73/99 z dnia 1 grudnia 1999 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu miasta i gminy podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania. Uchwała ta mogła być stosowana jedynie do zlecania zadań gminy do 30 czerwca 2004 r. – po tej dacie należało stosować ustawę o „pożytku publicznym”. Niezastosowanie ustawy w powyżej wykazanym zakresie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 8 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a czyny popełnione do 30 czerwca 2005 r. stanowiły wówczas naruszenie art. 138 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi Pan Jarosław J. – Burmistrz O. – jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, na mocy art. 4 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca przypisała obwinionemu odpowiedzialność nieumyślną za popełnione naruszenia, ponieważ nie dopatrzyła się cech umyślności w działaniu Pana Jarosława J. Burmistrza O. nie miał zamiaru popełnienia przypisanych mu czynów, jednakże nie zachował wymaganej w tych okolicznościach ostrożności. Sprawy zlecania zadań z zakresu sportu wykonywał pracownik będący przed emeryturą, którego efekty pracy powinny być przez obwinionego bardziej analizowane i kontrolowane.

Komisja Orzekająca postanowiła odstąpić od wymierzenia kary Panu Jarosławowi O., ponieważ nie był on dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uzyskał dobrą opinię o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych. Ponadto wpływ na decyzję Komisji miał też fakt, że obecnie sprawy przyznawania dotacji prowadzone są zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a kwota dotacji podlegająca zwrotowi została wyegzekwowana i gmina straty finansowej nie poniosła.

Uznając obwinionego Pana Jarosława J. odpowiedzialnym za zarzucane naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca zobligowana była, w oparciu o przepis art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zobowiązać go do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 206,00 zł (słownie złotych: dwieście sześć 00/100).

## 4.

### **ORZECZENIE** **Regionalnej Komisji Orzekającej** **z dnia 27 kwietnia 2007 r.** **KO.0022-85-1-16/07**

Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:

Jacek Standara

Członkowie:

Alina Kowalewska-Wołowska

Józef Orłowski

Protokolant:

Renata Rombel

przy udziale Grzegorza Garbacza – Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pierwszej Instancji właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G.

po rozpoznaniu w dniu 27 kwietnia 2007 r. sprawy wynikającej z wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 8 marca 2007 r. o ukaranie: Bogdana P. – Burmistrza Miasta i Gminy P., obwinionego o umyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy P. polegające na:

1. Udzieleniu w dniu 5 maja 2005 r. SP Ośrodkowi Terapii w K. dotacji celowej w wysokości 5.000 zł na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom z naruszeniem postanowień art. 174 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych poprzez przyznanie dotacji celowej ujętej w uchwale budżetowej na 2005 r. Rady Miejskiej w P. z dnia 29 grudnia 2004 r. Nr XXVIII/172/2004 w dziale 851 – Ochrona zdrowia, rozdz. 85195 – Pozostała działalność jako dotacja przedmiotowa, czym naruszono zasady obowiązujące przy przekazywaniu dotacji,

to jest popełnienie czynu określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

2. Nieustaleniu do 28 lutego 2006 r. kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w wysokości 1.210 zł w związku z wydaniem jej przez SP Ośrodek Terapii w K. niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie z dnia 5 maja 2005 r., czym naruszono art. 145 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,

to jest o popełnienie czynu określonego w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

działając na podstawie art. 51 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)

### **orzeka:**

I. Uznać Bogdana P. – pełniącego od dnia 10 listopada 2002 r. do dnia dzisiejszego funkcję i Burmistrza Miasta i Gminy P., za odpowiedzialnego nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy P. polegającego na:

1. Nieustaleniu do 28 lutego 2006 r. kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w wysokości 1.210 zł w związku z wydaniem jej przez SP Ośrodek Terapii w K. niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie z dnia 5 maja 2005 r., czym naruszono art. 145 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, to jest o popełnienie czynu określonego w art.8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na podstawie art. 36 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpić od wymierzenia mu kary;

II. uniewinnić Bogdana P. – pełniącego od dnia 10 listopada 2002 r. do dnia dzisiejszego funkcję Burmistrza Miasta i Gminy P., od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy P. polegającego na:

1. Udzieleniu w dniu 5 maja 2005 r. SP Ośrodkowi Terapii w K. dotacji celowej w wysokości 5.000 zł na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom z naruszeniem postanowień art. 174 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych poprzez przyznanie dotacji celowej ujętej w uchwale budżetowej na 2005 r. Rady Miejskiej w P. z dnia 29 grudnia 2004 r. Nr XXVIII/172/2004 w dziale 851 – Ochrona zdrowia, rozdz. 85195 – Pozostała działalność jako dotacja przedmiotowa,

to jest od zarzutu popełnienia czynu określonego w art.8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

III. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zobowiązać Bogdana P. do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w kwocie 205,99 zł (dwieście pięć złotych 99/100).

## **Pouczenie:**

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

## **UZASADNIENIE**

W dniu 8 marca 2007 r. Rzecznik Dyscypliny finansów publicznych właściwy dla Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w G. skierował do Komisji Orzekającej wniosek o ukaranie Pana Bogdana P. – Burmistrza Miasta i Gminy P. Rzecznik zarzucił Obwinionemu umyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy P. polegające na:

1. Udzieleniu 5 maja 2005 r. Samodzielnemu Publicznemu Ośrodkowi Terapii w K. dotacji celowej w wysokości 5.000,00 zł na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom z naruszeniem postanowień art. 174 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych poprzez przyznanie dotacji celowej ujętej w uchwale budżetowej na 2005 r. Rady Miejskiej w P. z dnia 29 grudnia 2004 r. Nr XXVIII/172/2004 w dziale 851 – Ochrona zdrowia, rozdział 85195 – Pozostała działalność jako dotacja przedmiotowa, czym naruszono zasady obowiązujące przy

przekazaniu dotacji, to jest za odpowiedzialnego popełnienia czynu określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2. Nieustaleniu do 28 lutego 2006 r. kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w wysokości 1,210,00 zł w związku z wydaniem jej przez Samodzielny Publiczny Ośrodek Terapii w K. niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie z dnia 5 maja 2005 r., czym naruszono art. 145 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, to jest za odpowiedzialnego popełnienia czynu określonego w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za popełnienie zarzucanych czynów Rzecznik zażądał wymierzenia Obwinionemu kary nagany.

Na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2007 r. stawili się Obwiniony – Pan Bogdan P. oraz Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Grzegorz Garbacz. Rzecznik zmodyfikował wniosek w części dot. zarzutu pierwszego odnośnie przypisanej winę z umyślnej na nieumyślną.

W wyniku przeprowadzonego postępowania dowodowego Komisja Orzekająca ustaliła na podstawie dowodów zgromadzonych w sprawie i ujawnionych podczas rozprawy następujący stan faktyczny.

W dniu 5 maja 2005 r. Urząd Miasta i Gminy P. zawarł z Samodzielnym Publicznym Ośrodkiem Terapii w K. umowę, której przedmiotem było przekazanie tej placówce dotacji celowej w wysokości 11.000,00 zł na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom. W umowie przewidziano terminy przekazania ww. kwoty:

- do 30.06.2005 r. – 6.000,00 zł,
- do 31. 10.2005r– 5.000,00 zł.

Powyższe kwoty przekazano terminowo i tak 6.000,00 zł dnia 29.06.2005 r. oraz 5.000,00 zł dnia 19.10.2005 r.

Część powyższej dotacji w wysokości 5.000,00 zł była zaplanowana w uchwale budżetowej na W 2005 r. Rady Miejskiej w P. z dnia 29 grudnia 2004 r. Nr XXVIII/172/2004 w dziale 851 -Ochrona zdrowia, rozdział 85195 – Pozostała działalność jako dotacja przedmiotowa.

Dnia 13.01.2006 r. Samodzielny Publiczny Ośrodek Terapii w K. przekazał Burmistrzowi Miasta i Gminy P. rozliczenie dotacji w wysokości 11.000,00 zł. Kwotę wydano w ramach działań:

- zapobieganie chorobom i urazom oraz promocja zdrowia – 9.790,00 zł,
- kształcenie i podnoszenie kwalifikacji pracowników – 770,00 zł,
- zakup specjalistycznego sprzętu – 440,00 zł.

W wyjaśnieniach pisemnych z dnia 13 lutego 2007 r. Burmistrz, Bogdan P. uważa, że w przedmiotowej sprawie przepisy zawarte w ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 1991 r. Nr 91 poz. 408 z późn. zm.) pozwalały na udzielenie dotacji celowej w dniu 5 maja 2005 r. SPOT w wysokości 11.000,00 zł.

Do oceny prawnej zarzucanych Bogdanowi P. czynów zastosowano, na mocy art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przepisy tejże ustawy jako, że obowiązującej w czasie popełnienia czynu ustawy (art. 138 ust. 1 pkt 2 oraz 102 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148 z późn. zm.) nie można uznać jako względniejsze dla Obwinionego.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny oraz obowiązujący stan prawny Komisja uznała, iż Obwiniony Bogdan P.:

- nie naruszył zasad obowiązujących przy udzieleniu dotacji, a tym samym nie wypełnił znamiona czynu określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- nie ustalił do 28 lutego 2006 r. kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu w wysokości 1.210,00 zł, co stanowi naruszenie określone w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

Ustawa o finansach publicznych w art. 106 określa dotacje przedmiotowe jako dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowanych według stawek jednostkowych. Z treści art. 174 ustawy o finansach publicznych wynika, iż z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Taka uchwała powinna określać kwotę i zakres dotacji przedmiotowej dla wskazanych wyżej podmiotów. Dotacje te powinny być kalkulowane według stawek jednostkowych, ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W ust. 2 omawianego przepisu ustawodawca dopuszcza możliwość udzielenia dotacji przedmiotowej przez jednostkę samorządu terytorialnego innym podmiotom niż wymienione w ust. 1, o ile tak stanowią odrębne przepisy.

Z kolei zgodnie z art. 190 w związku z art. 145 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranie nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu jednostki wraz z odsetkami. Natomiast w przypadku niedokonania przez beneficjenta zwrotu dotacji w określonym terminie, organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki (art. 190 w związku z art. 146 ustawy o finansach publicznych).

W aktualnym stanie prawnym zgodnie z art. 55 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 14 poz. 89) samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może otrzymywać dotacje od właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom lub innych programów zdrowotnych oraz promocję zdrowia. Natomiast wg stanu prawnego obowiązującego w 2005r, przepis art. 55 (Dz. U. Nr 91 poz. 408 z późn. zm.) pozwalał na udzielenie takiej dotacji organowi, który utworzył samodzielnemu publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej.

Wskazanie przez ustawodawcę w obu stanach prawnych konkretnego programu sugeruje, że chodzi o dotacje celowe, a nie przedmiotowe.

Czynem stanowiącym naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisanym w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielenia.

Przekazanie dotacji należy wiązać z faktycznym dokonaniem wydatku przez dotującego na rzecz beneficjenta. Dopiero w tym momencie można mówić o popełnieniu czynu określonego w tym przepisie.

Udzielenie dotacji należy natomiast rozumieć jako czynność polegającą na przyznaniu dotacji, tj. prowadzące do określenia wysokości dotacji i jej celu oraz podmiotu, który ma ją otrzymać.

Za zasady i tryb udzielenia dotacji należy uznać te wszystkie normy, które określają sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przekazana, rodzaj zadań, na które dotacja może zostać udzielona, sposób przekazania środków.

Wszystkie te elementy powinny wynikać bądź z obowiązujących przepisów, bądź z decyzji odpowiednich organów, posiadających kompetencje do określenia tych zasad.

Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że Miasto i Gmina P. reprezentowana przez Burmistrza Pana Bogdana P. podpisując umowę 5 maja 2005 r., udzieliła dotacji celowej Samodzielnemu Publicznemu Ośrodkowi Terapii w K. na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom w wysokości 11.000,00 zł. Część powyższej dotacji (5.000,00 zł) była zaplanowana w uchwale budżetowej na 2005 r. Rady Miejskiej w P. z dnia 29 grudnia 2004 r. Nr XXVIII/172/2004 w dziale 851 – Ochrona zdrowia, rozdział 85195 – Pozostała działalność jako dotacja przedmiotowa. Dotacja tego rodzaju zgodnie z art. 174 ust 1 z ustawą o finansach publicznych może być udzielana jedynie zakładom budżetowym i gospodarstwom pomocniczym. Dotacje te powinny być kalkulowane według stawek jednostkowych, ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W ust. 2 omawianego przepisu ustawodawca dopuszcza możliwość udzielenia dotacji przedmiotowej przez jednostkę samorządu terytorialnego innym podmiotom niż wymienione w ust. 1, o ile tak stanowią odrębne przepisy. Jednakże w tej sprawie nie zaistniały takie okoliczności. Zatem dotacji przedmiotowej nie mógł otrzymać Ośrodek Terapii, który jest prowadzony w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

W ocenie komisji nie budzi wątpliwości, iż udzielona dotacja z 5 maja 2005 r. była celową. Obowiązujące przepisy, w momencie orzekania jak i w czasie kiedy zdarzenie miało miejsce, nie dawały możliwości udzielenia przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji przedmiotowych dla SPZOZ, a tylko na enumeratywnie wymienione zadania, określone w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej, co wskazuje na celowy charakter takich dotacji. Różnica pomiędzy oboma stanami prawnymi wynikająca z przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej polegała na tym, iż w 2005 r. dotacji celowej mógł udzielić organ, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (ograniczenie do organu założycielskiego), natomiast obecnie właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego (ujęcie szerokie). Biorąc powyższe pod uwagę z uwzględnieniem art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (który daje pierwszeństwo przepisom nowym w sytuacji obowiązywania innych ustaw w momencie naruszenia i orzekania), Gmina miała prawo udzielić dotacji celowej SPZOZ na wskazane w umowie zadanie. Odnosząc się do kwestii zaplanowanej w budżecie dotacji przedmiotowej komisja uznała, że został popełniony przez jednostkę błąd klasyfikacyjny na etapie planowania, który powinien zostać wychwycony w trakcie badania uchwały budżetowej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Poza tym organ stanowiący Gminy dla tych środków nie określił kalkulacji wg stawek jednostkowych, co świadczyłoby, że nie miały być wydatkowane jako dotacja przedmiotowa. Jednakże nie można dyskwalifikować tych środków jako dotacji. Komisja analizując cały materiał dowodowy oraz przepisy prawa nie znajduje innych powodów („interesu” Gminy), dla którego jednostka chciałaby



zaplanować w budżecie dotację przedmiotową (nie mającą umocowania prawnego w tym konkretnym przypadku), a następnie ją wydatkować jako dotację celową dla wskazanego podmiotu.

W ocenie komisji dotacja celowa z maja 2005 r. została udzielona poprawnie. W umowie określono wysokości dotacji i jej cel oraz beneficjenta, który ma ją otrzymać. Komisja nie dopatrzyła się również złamania zasad przy jej udzielaniu tj. sposobu przekazania dotacji, sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym dotacja może być przekazana, rodzaj zadań, na które dotacja może zostać udzielona.

Z uwagi, że w zarzucanym Obwinionemu czynnie brak znamion naruszenia, komisja na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z 78 ust. 1 pkt 2 postanowiła Pana Bogdana P. od niego uniewinnić.

Odnosnie drugiego zarzutu komisja ustaliła ponad wszelką wątpliwość, że środki w wysokości 770 zł wykorzystano na kształcenie i podnoszenie kwalifikacji pracowników SPOT oraz w kwocie 440 zł na zakup specjalistycznego sprzętu. W obu przypadkach należy uznać, że dotacja celowa w łącznej wysokości 1.210 zł została wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie z 5 maja 2005 r. tj. nie przeznaczono ich na realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom.

Biorąc powyższe pod uwagę w świetle art. 190 w związku z art. 145 ustawy o finansach publicznych ta część dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, którą wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi do budżetu jednostki wraz z odsetkami w terminie do 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji. Natomiast niedokonanie przez beneficjenta zwrotu dotacji w określonym terminie, organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin od którego nalicza się odsetki (art. 190 w związku z art. 146 ustawy o finansach publicznych). Praktyka postępowania w takim przypadku powinna wyglądać tak, że po stwierdzeniu nieprawidłowości skutkującej obowiązkiem zwrotu dotacji, beneficjent powinien zostać wezwany do zwrotu dotacji w terminie do 28 lutego następnego roku.

Z materiału dowodowego wynika, iż na moment 28 lutego 2006 r. nie ustalono w drodze decyzji Burmistrza kwoty dotacji celowej podlegającej zwrotowi do budżetu w wysokości 1.210 zł wraz z odsetkami w związku z wydatkowaniem jej przez SP Ośrodek Terapii w K. niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w umowie z maja 2005 r.

W ocenie komisji czyn ten wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 8 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z uwagi na fakt, że umowę w sprawie udzielenia dotacji zawarł w imieniu Gminy Burmistrz Pan Bogdan P. oraz treść art. 190 ustawy o finansach publicznych, nadający kompetencję Burmistrzowi do wydania decyzji w sprawie zwrotu dotacji, na nim spoczywa odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z popełnieniem czynów określonego w art. 8 pkt 3.

Komisja uznała, że Bogdana P. obciąża wina nieumyślna. Nie miał on bowiem zamiaru naruszać dyscypliny finansów publicznych ani z taką ewentualnością się nie godził. Nie można stwierdzić, że Obwiniony godził się na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skoro nie miał świadomości, że część dotacji udzielonej Ośrodkowi Terapii w K. została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem określonym

umową z maja 2005 r., nie posiadał na ten czas stosownej wiedzy w tym zakresie. Taki stan rzeczy oczywiście nie zwalniał Pana Bogdana P. z odpowiedzialności za zaistniałą sytuację. To na Burmistrzu jako kierowniku Urzędu spoczywa obowiązek takiego zorganizowania pracy podległym pracownikom, aby wszelkie obowiązki wynikające z przepisów prawa były terminowo realizowane.

Mając na uwadze wyżej opisane ustalenia w zakresie zarzutu postawionego Obwinionemu, dotychczasową jego niekaralność, nienaganną opinię przełożonych a także to, że nie powstała szkoda materialna dla finansów publicznych Komisja uznała, że zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpienie od wymierzenia Panu Bogdanowi P. kary będzie dodatkowym i pozytywnym bodźcem, aby dokonywać rozliczeń dotacji zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

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

## 5.

### **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 15 marca 2007 r.** **DF/GKO– 4900-97/117/06/3334**

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

|                 |              |                          |
|-----------------|--------------|--------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO: | Maria Karlikowska (spr.) |
| Członkowie:     | Członek GKO: | Agata Kasica             |
|                 | Członek GKO: | Władysław Budzeń         |
| Protokolant:    |              | Danuta Gzyra             |

rozpoznała na rozprawie w dniu 15 marca 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie wniesione przez Pana Wiesława S. – wójta Gminy S., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 6 października 2006 r., sygn. akt: KO/7101/44/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Wiesława S. (cyt. z sentencji orzeczenia): „odpowiedzialnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a uprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych poprzez zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych w roku 2004 w terminie do dnia 15 stycznia 2005 roku, czym naruszył art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.)”.

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

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

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

### **orzeka:**

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.

### **Pouczenie:**

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

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

## UZASADNIENIE

Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. orzeczeniem z dnia 6 października 2006 r. (sygn. akt: KO/7101/44/06) uznała Pana Wiesława S. – Wójta Gminy S. – winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w chwili popełnienia czynu w 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./, polegającego na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych w 2004 r. i ukarała go karą upomnienia.

Wniosek o ukaranie Pana Wiesława S. za popełnienie wyżej wskazanego czynu złożył w dniu 9 sierpnia 2006 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych I instancji po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wszczętego w dniu 28 czerwca 2006 r. Zawiadomienie o naruszeniu w 2004 r. w Urzędzie Gminy S. dyscypliny finansów publicznych złożył Prezes RIO w K. (pismo z dnia 19 stycznia 2006 r.).

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych zarzucił Obwinionemu nieumyślne zaniechanie przeprowadzenia w 2004 r. inwentaryzacji środków trwałych gminy w terminie do dnia 15 stycznia 2005 r., do czego obligowały go przepisy art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.), co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik wniosł o ukaranie Obwinionego karą upomnienia.

Regionalna Komisja Orzekająca, na rozprawie przeprowadzonej zaocznie w dniu 6 października 2006 r. ustaliła, że w dniu 27 grudnia 2004 r. Pan Wiesław S. zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji okresowej składników majątkowych znajdujących się w Urzędzie Gminy, Gminnej Bibliotece oraz Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej, wyznaczając termin jej rozpoczęcia na dzień 28 grudnia 2004 r., termin jej zakończenia na dzień 9 lutego 2005 r. i termin rozliczenia inwentaryzacji na dzień 10 lutego 2005 r. Ze zgromadzonych w sprawie dowodów wynika, że inwentaryzację przeprowadzono w dniach od 3 do 25 stycznia 2005 r., a rozliczono 1 czerwca 2005 r. Oznacza to, że ustalenie terminów inwentaryzacji jak i faktyczne jej przeprowadzenie nastąpiło z naruszeniem terminów określonych w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Przepis ten jednoznacznie wskazuje bowiem, że zakończenie inwentaryzacji winno nastąpić do 15 dnia roku następującego po roku obrotowym.

Obwiniony wyjaśniał (pismo z dnia 4 października 2005 r. i z 4 lipca 2006 r.), że inwentaryzacja nie została zaniechana, ale na skutek wyjątkowego obciążenia pracą nie zauważono błędnie określonej w zarządzeniu daty jej zakończenia. Wskazał też, że zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Gminy, pracownikiem merytorycznym odpowiedzialnym w zakresie inwentaryzacji jest Skarbnik Gminy.

RKO nie uznała tych wyjaśnień za ekskulpujące Obwinionego, gdyż jej zdaniem przepisy ustawy o rachunkowości jednoznacznie wskazują kierownika jednostki jako osobę odpowiedzialną za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości i jednoznacznie określają termin zakończenia inwentaryzacji. W tej sytuacji wskazywanie innej osoby odpowiedzialnej za terminowe i prawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji, na podstawie Regulaminu Organizacyjnego, było, zdaniem RKO, nieuzasadnione.

Biorąc powyższe pod uwagę RKO stwierdziła, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tytułu zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji należy przypisać Wójtowi. Był on bowiem odpowiedzialny za prawidłowe jej przeprowadzenie i rozliczenie, a zaniechał jej zakończenia do dnia 15 stycznia 2005 r. Komisja uznała, że do popełnienia wyżej wskazanego czynu doszło w sposób nieumyślny, na skutek niezachowania należytej ostrożności. Biorąc pod uwagę dotychczasową niekaralność Pana Wiesława S. oraz cele zapobiegawcze i prewencyjne kary, RKO ukarała Obwinionego karą upomnienia i obciążyła go kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

Od powyższego orzeczenia odwołał się Pan Wiesław S. (pismo z dnia 8 listopada 2006 r.) wnosząc o jego uchylenie i zmianę poprzez odstąpienie od ukarania go.

Odwołujący się podniósł, że przeprowadzenie inwentaryzacji z naruszeniem ustawowo określonych terminów było skutkiem wyjątkowego spiętrzenia spraw. Urząd Gminy S. jest małą jednostką organizacyjną, zatrudniającą niewielu pracowników, co często powoduje kolizje realizacji nałożonych zadań. Przeprowadzenia inwentaryzacji nie zaniechano a jedynie nastąpiło pewne opóźnienie w realizacji tego obowiązku. Nie spowodowało to żadnego uszczerbku w mieniu ani nie zdeorganizowało pracy jednostki. To, oraz fakt, że Obwiniony nie był wcześniej karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz że kolejne kontrole RIO, Wojewody i NIK nie wykazały innych naruszeń prawa, a także fakt, że działalność Gminy jest bardzo dobrze oceniana w rankingach sprawia, że wymierzona kara upomnienia jest niewspółmierna do stwierdzonego uchybienia i krzywdząca dla niego.

Główna Komisja Orzekająca, po przeprowadzeniu w dniu 15 marca 2007 r. rozprawy bez udziału obwinionego, postanowiła utrzymać zaskarżone orzeczenie w mocy.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej nie ulega wątpliwości, że Obwiniony popełnił zarzucone mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z ustawą o rachunkowości gmina przeprowadza na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację m.in. środków trwałych. Proces inwentaryzacji obejmuje w tym przypadku: spis ich ilości z natury, wycenę tych ilości, porównanie wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienie i rozliczenie ewentualnych różnic (art. 26 ust. 1 pkt 1). Inwentaryzację należy rozpocząć nie wcześniej niż na trzy miesiące przed końcem roku obrotowego i zakończyć do piętnastego dnia roku następnego (art. 26 ust. 3 pkt 1). Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji (art. 27 ust. 2). Oznacza to, że inwentaryzacja środków trwałych gminy na dzień 31.12.2004 r. powinna być przeprowadzona, w tym rozliczona, do dnia 15.01.2005 r. Z dowodów zgromadzonych w sprawie wynika, że inwentaryzacja środków trwałych Gminy S. zakończona została dopiero 1 lipca 2005 r. (25 stycznia 2005 r. zakończono

spis z natury, a rozliczono ją w księgach rachunkowych 1 lipca 2005 r.). Tym samym nie zostały zachowane ustawowo określone terminy przeprowadzenia inwentaryzacji i uznać należy, że popełniony został czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegający na zaniechaniu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji (art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.). Nie zmienia tego stanu fakt, że rozpoczęto inwentaryzację w ustawowo określonym terminie. Proces inwentaryzacji obejmuje bowiem wszystkie jej etapy, w tym rozliczenie. Zaniechanie oznacza zaś nie tylko brak jakiegokolwiek działania, ale także niewykonanie czegoś w ustawowo określonym terminie, niespełnienie warunków ustanowionych przez normy prawne (por. Mały Słownik Języka Polskiego pod red. S. Skorupki Warszawa 1969). O zaniechaniu można więc mówić już w chwili kiedy czynność należało wykonać, a nie została wykonana. W rozpatrywanym przypadku nie miało miejsca w dniu 15 stycznia 2005 r. ani zakończenie spisu z natury, ani tym bardziej rozliczenie inwentaryzacji. W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej i Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i w doktrynie, zgodnie stwierdza się, iż wszelkie odstępstwa od warunków inwentaryzowania, wynikających z ustawy o rachunkowości, a więc zarówno niepodjęcie inwentaryzacji, jak i niepełne jej przeprowadzenie, czy też przeprowadzenie jej w taki sposób, że nie zostanie odzwierciedlony stan rzeczywisty wszystkich składników majątkowych danej jednostki, musi skutkować odpowiedzialnością sprawcy za czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. (obecnie art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych/. Celem inwentaryzacji jest bowiem ustalenie stanu środków majątkowych jednostki sektora finansów publicznych i odzwierciedlenie go w księgach rachunkowych jednostki za ten rok obrotowy, na który przypadał termin inwentaryzacji. Trudno zaś przyjąć, by ustawodawca dopuszczał częściową tylko realizację tego celu.

Za prawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji odpowiada kierownik jednostki (art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości). W rozpatrywanym przypadku – Wójt Gminy S. Nie wchodziły przy tym w grę żadne okoliczności wyłączające jego odpowiedzialność. Jednocześnie Regionalna Komisja Orzekająca słusznie uznała, że Obwiniony popełnił zarzucony mu czyn nieumyślnie, na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, podczas gdy możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych mógł przewidzieć.

Główna Komisja Orzekająca nie znalazła podstaw do uchylenia orzeczenia I instancji ani w całości, ani w części dotyczącej kary. Obwiniony ukarany został karą upomnienia, czyli najniższą karą z ustawowo określonego katalogu kar. Podstawą uchylenia orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej i umorzenia postępowania mogłoby być uznanie czynu Obwinionego za znikomo szkodliwy dla finansów publicznych. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej waga naruszonych obowiązków nie pozwala jednak na taką kwalifikację czynu Obwinionego. Naruszenie obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji doprowadziło bowiem do zafałszowania stanu majątku Gminy w księgach rachunkowych 2004 r. i ostatecznie jej rocznego sprawozdania finansowego. Okoliczności i sposób naruszenia dyscypliny finansów publicznych też nie dają podstaw do uznania, że stopień szkodliwości czynu był znikomy. Nie ma przy tym większego znaczenia fakt, że czyn Obwinionego nie spowodował uszczerbku w mieniu Gminy. Szkodliwości dla finansów publicznych nie można bowiem utożsamiać wyłącznie ze stratami finansowymi ponoszonymi przez jednostkę sektora finan-

sów publicznych. Wynika to m. in. choćby z katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, w którym znalazło się wiele czynów, z popełnieniem których nie wiąza się żadne skutki finansowe.

Główna Komisja Orzekająca uznała też, że w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą przesłanki, wskazane w art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, umożliwiające organowi orzekającemu odstąpienie od ukarania Obwinionego. Ani rodzaj i okoliczności naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych, ani właściwości i warunki osobiste sprawcy nie zasługują, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, na specjalne potraktowanie. Nie można uznać, jako okoliczności uzasadniającej odstąpienie od wymierzenia kary w szczególności tego, że „spiętrzenie spraw” w okresie, w jakim należało przeprowadzić inwentaryzację, nie pozwoliło na jej przeprowadzenie zgodnie z obowiązującymi przepisami. Koniec roku jest zawsze szczególnie napiętym okresem, w którym należy wywiązać się z wielu różnych obowiązków, a sytuacja ta powtarza się permanentnie. Rok 2004 nie stworzył w tym zakresie sytuacji wyjątkowej. Nie można więc takiego tłumaczenia uznać za racjonalne i uzasadniające zaistniałą sytuację, ani uzasadniające zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, mającej charakter nadzwyczajny.

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



## 6.

### ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej**

**z dnia 26 marca 2007 r.**

**DF/GKO-4900-100/120/RN-43/06/3363**

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

|                 |              |                        |
|-----------------|--------------|------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO: | Agata Mikołajczyk      |
| Członkowie:     | Członek GKO: | Barbara Potocka (spr.) |
|                 | Członek GKO: | Zdzisława Wasążnik     |
| Protokolant:    |              | Zbigniew Zieliński     |

rozpoznała na rozprawie w dniu 26 marca 2007 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry, odwołanie wniesione przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych, na niekorzyść Pana Karola M. – Prezydenta Miasta Z., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. z dnia 24 października 2006 r., sygn. akt: NDB-5000/Ł/39/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem uznano Pana Karola M. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, poprzez zawarcie z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Z., bez stosowania procedur udzielania zamówień publicznych, umów w dniach 12 grudnia 2003 r. i 30 grudnia 2004 r. na:

- wykonanie prac związanych z oczyszczaniem ulic, placów, chodników na terenie Z. oraz innych terenów należących do Miasta Z.,
- utrzymanie i konserwację zieleni miejskiej w postaci parków, zieleńców, skwerów i trawników,
- wykonanie robót związanych z utrzymaniem i eksploatacją dróg miejskich na terenie Z.,

z naruszeniem przepisów art. 7 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych, a według stanu obowiązującego w czasie popełnienia czynów – art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu Karolowi M. kary oraz obciążyła go kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

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

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

### **orzeka:**

Utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonym zakresie.

### **Pouczenie:**

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

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

### **UZASADNIENIE**

Pismem z dnia 5 maja 2006 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Ł. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że w wyniku doraźnej kontroli gospodarki finansowej w Mieście Z. (przeprowadzonej w okresie od 29 listopada 2005 r. do 3 stycznia 2006 r.), która obejmowała udzielanie zamówień publicznych, stwierdzono działania wskazujące na możliwość wystąpienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez udzielenie zamówień publicznych wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Z zawiadomienia wynika, iż w toku kontroli ustalono, że Miasto Z. zawarło w latach 2003-2005 sześć umów z Miejskim Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Z. na:

- prace związane z oczyszczaniem ulic, placów i chodników oraz innych terenów należących do Miasta Z. (2 umowy: z 12 grudnia 2003 r. i 30 grudnia 2004 r.),
- utrzymanie i konserwację zieleni miejskiej (2 umowy: z 12 grudnia 2003 r. i 30 grudnia 2004 r.),
- roboty związane z utrzymaniem i eksploatacją dróg miejskich na terenie miasta (2 umowy: z 12 grudnia 2003 r. i 30 grudnia 2004 r.).

Na podstawie tych umów wydatkowano z budżetu Miasta Z.(w zł):

| Przedmiot robót     | 2004 r.      | 2005 r.<br>(do dnia 8 grudnia) |
|---------------------|--------------|--------------------------------|
| Oczyszczanie miasta | 788.910,00   | 675.414,00                     |
| Utrzymanie zieleni  | 341.255,00   | 383.007,00*)                   |
| Utrzymanie dróg     | 972.540,00   | 1.102.620,00                   |
|                     | 2.102.705,00 | 3.161.041,00                   |

\*) w tym 226.707 zł z Funduszu Ochrony Środowiska

Umowy zawierane były z powołaniem się na art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43, z późn. zm.), zgodnie z którym to przepisem – gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Stwierdzono, że Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Z. powołane zostało uchwałą nr XV/124/91 Rady Miasta Z. z dnia 28 listopada 1991 roku w sprawie utworzenia spółek komunalnych. W uchwale wskazano, że zakres działania spółki obejmował będzie w szczególności utrzymanie czystości i zieleni na terenie miasta, ochronę środowiska, gazyfikację bezprzewodową, zarząd i administrowanie wysypiskiem śmieci i wylewiskiem nieczystości.

Jak wskazano powyżej, zlecone spółce usługi świadczone były na podstawie kolejno zawieranych umów, obowiązujących w okresie roku. Zawierając przedmiotowe umowy, Miasto nie stosowało procedur udzielania zamówień publicznych określonych przez ustawę z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity z 2002 r., Dz. U. nr 72, poz. 664, z późn. zm.), a następnie przez ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177, z późn. zm.).

Oświadczenie woli w imieniu Miasta przy zawieraniu ww. umów składał Prezydent Miasta – Pan Karol M.

Na podstawie powyższego zawiadomienia Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, pismem z dnia 2 sierpnia 2006 r. złożył do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Ł. wniosek o uznanie pana Karola M. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – według stanu prawnego obowiązującego do dnia 1 lipca 2005 roku), poprzez udzielenie zamówień publicznych wykonawcy – który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych – Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Z., z którym zawarł 6 umów, z tego 3 umowy w 2003 roku: z dnia 12 grudnia 2003 r. i 3 umowy w 2004 roku: z dnia 30 grudnia 2004 r.

Odnosząc się do stwierdzonego stanu faktycznego Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych – przez zamówienie publiczne należało rozumieć opłacane przez zamawiającego usługi, dostawy lub roboty budowlane wykonywane przez dostawców lub wykonawców. Stosownie natomiast do definicji legalnej zawartej w art. 2 pkt 13 ustawy – Prawo zamówień publicznych – przez zamówienie publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

Zlecenie przez Miasto, na podstawie zawartych umów, usług i robót budowlanych oznaczało udzielenie zamówień publicznych, co powinno nastąpić z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych. Obowiązujące w tym zakresie przepisy (ustawa o zamówieniach publicznych, a od dnia 2 marca 2004 r. ustawa – Prawo zamówień publicznych) nie przewidywała przedmiotowego wyłączenia stosowania procedur udzielania zamówień publicznych w przypadku zawierania umów ze spółkami komunalnymi. Wyłączono natomiast stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych w przypadku udzielania zamówień na rzecz samorządowych jednostek

organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej (zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze). Odróżnić należy bowiem sytuację, w której gmina powołuje spółkę prawa handlowego celem samodzielnej realizacji przez spółkę określonych zadań w sferze użyteczności publicznej, na bazie powierzonego majątku, od sytuacji, w której gmina zawiera ze spółką umowę odpłatną dotyczącą usług, dostaw, robót budowlanych. W pierwszym przypadku dochodzi do powierzenia wykonywania zadań, w drugim do udzielenia zamówienia publicznego.

Rzecznik wniósł o wymierzenie Panu Karolowi M. kary upomnienia, wskazując, że to on zawierał kwestionowane umowy.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik zaznaczył, że w złożonych wyjaśnieniach, Obwiniony odniósł się do zarzucanych czynów w następujący sposób.

Rada Miasta Z., w celu zapewnienia realizacji zadań użyteczności publicznej, uchwałą nr XV/124/91 z dnia 28 listopada 1991 r. utworzyła spółki komunalne, w tym Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Z. sp. z o.o. Przedsiębiorstwo to jest spółką komunalną (100% udziałów należy do Miasta Z.), której przedmiotem działania jest prowadzenie działalności w zakresie użyteczności publicznej, obejmującej utrzymanie czystości i zieleni na terenie Miasta Z., ochrona środowiska, administrowanie wysypiskiem śmieci i wylewiskiem nieczystości. Od początku obowiązywania ustawy o zamówieniach publicznych nie było jednoznaczności dotyczącej sposobu powierzania przez gminy wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej własnym, powołanym w tym celu spółkom prawa handlowego. Ustawa o zamówieniach publicznych z 1994 r. określała, że wyłączenia stosowania jej przepisów nie dotyczą komunalnych jednostek organizacyjnych działających w formie spółek prawa handlowego, natomiast ustawa i gospodarcę komunalnej z 1996 r. określała, że gmina może prowadzić gospodarkę komunalną w szczególności w formie spółek prawa handlowego. W tej konkretnej sprawie pracownicy Urzędu Miasta prowadzili konsultacje z pracownikami RIO w Ł., co odzwierciedla spisana notatka służbowa z przeprowadzonej w dniu 29 września 1998 r. rozmowy telefonicznej. Ówczesny Zarząd Miasta podjął w tej sprawie rozstrzygnięcia na swoich posiedzeniach w dniach 6 i 9 listopada 1998 r. oraz 17 grudnia 1998 r. przyjmując ogólną zasadę bezprzetargowego powierzania realizacji własnych zadań związanych z gospodarką komunalną spółkom powołanym przez Miasto. Na realizację zadań dotyczących utrzymania porządku i czystości na terenie Miasta zawarto umowy na podstawie art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. W dniu 11 sierpnia 2005 r. NSA w podobnej sprawie wydał wyrok, z uzasadnienia którego wynika między innymi, że gdy umowa jest podstawą do powierzenia wykonywania gminnych zadań użyteczności publicznej podmiotom innym niż jednostki organizacyjne utworzone przez gminę (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej), to wtedy jest to udzielenie zamówienia publicznego, jeżeli natomiast zadania komunalne wykonywane są przez gminę we własnym zakresie – przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną – tutaj spółkę prawa handlowego – nie wymaga zawarcia umowy, bo nie jest to udzielenie zamówienia publicznego. Wyrok ten uporządkował panujące w tej materii niejasności. Celem dostosowania się do treści zawartych w sentencji wyroku NSA Rada Miasta Z. w dniu 26 stycznia 2006 r. podjęła uchwałę nr XLIII/419/06 w sprawie określenia sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej na terenie miasta Z., w której ustaliła zadania z zakresu gospodarki komunalnej,

jakie będą realizowane przez MPGK spółka z o.o. w Z.. Prezydent uzyskał, mocą tej uchwały, stosowne upoważnienia.

Obwiniony wnioskował o uwzględnienie powyższych wyjaśnień, gdyż intencją powyżej opisanego działania było, aby zadania z zakresu gospodarki komunalnej wykonywane były przez spółkę Miasta.

Uznając, iż powyższe wyjaśnienia potwierdzają fakt popełnienia przedstawionych w zawiadomieniu czynów a podjęte działania zmierzają do wyeliminowania naruszeń prawa, Rzecznik stwierdził, iż przedstawione przez Obwinionego okoliczności zasługują na uwzględnienie, a kara upomnienia jest adekwatna do winy Obwinionego.

Rozprawa przed Regionalną Komisją Orzekającą odbyła się dnia 24 października 2006 r. bez udziału prawidłowo zawiadomionego Obwinionego Pana Karola M.. Obecna na rozprawie obrońca Obwinionego stwierdziła m.in., że Obwiniony „przyznaje się do zarzucanego czynu, bo taki stan faktyczny miał miejsce”. Ponadto wniosła o uniewinnienie Obwinionego bądź o odstąpienie od wymierzenia mu kary. Przyznała, że działania podejmowane przez p. Karola M. – Prezydenta Miasta Z., wynikały z zaszłości, jakie były po poprzednikach, bowiem taki był sposób postępowania poprzedniego Zarządu (...) Taka sytuacja istniała do momentu kiedy ukazał się wyrok sądu i wtedy ze strony Pana Prezydenta zostały podjęte działania, które tą sytuację naprawiły w ten sposób, że jest ona zgodna z obowiązującymi przepisami.

Regionalna Komisja Orzekająca orzeczeniem z dnia 24 października 2006 r. nr rej. NDB-5000/Ł/39/2006, uznała Pana Karola M. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2006 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych poprzez zawarcie z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Z. 3 umów z dnia 12 grudnia 2003 r. i 3 umów z dnia 30 grudnia 2004 r. z naruszeniem przepisów art. 7 ust. 3 Prawa zamówień publicznych, a według stanu prawnego obowiązującego w czasie popełniania czynów – art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych i na podstawie art. 33 ust. 1 i art. 36 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiła od wymierzenia kary. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja wskazała m.in., że zadaniem kierownika zamawiającego jest odpowiednia ocena i weryfikacja przedkładanych propozycji rozwiązań. Kierownik zamawiającego podejmuje ostateczną decyzję, a rola podległych pracowników ogranicza się do funkcji pomocniczych. Komisja uznała, że czyn został popełniony z winy nieumyślnej. Polegała ona na niezachowaniu należytej ostrożności poprzez obarczenie podwładnych zbyt dużą dozą zaufania, co w konsekwencji spowodowało zaniechanie weryfikacji stanowiska komisji przetargowej. Komisja oceniając całokształt sprawy – w szczególności trudności, jakie napotyka organ wykonawczy tak dużej jednostki samorządu terytorialnego w sprawowaniu na odpowiednim poziomie funkcji kontrolnych – postanowiła odstąpić od wymierzenia kary.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł., pismem dnia 22 listopada 2006 r., wniosł odwołania na niekorzyść Obwinio-

nego Karola M., wnosząc o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej wymiaru kary oraz wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

W uzasadnieniu odwołania Rzecznik podniósł m.in., że, w jego ocenie, rozstrzygnięcie w zakresie kary narusza unormowania zawarte w art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z powołanym przepisem – w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. W przedmiotowej sprawie nie zaistniałaby jednakże, a w każdym bądź razie nie zostały przez Komisję ujawnione, przesłanki potwierdzające zaistnienie przypadku zasługującego na szczególne uwzględnienie.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą Zastępca Głównego Rzecznika wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia w zakresie kary i wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia. Obwiniony i jego obrońca nie stawili się na rozprawę (prawidłowo powiadomieni).

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca nie znalazła przesłanek do uznania, że przepisy obowiązujące w czasie ich popełnienia są względniejsze dla Obwinionego. Dlatego, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zastosowała ustawę obowiązującą w czasie orzekania.

GKO nie ma wątpliwości, że Pan Karol M., zawierając w grudniu 2003 r. i grudniu 2004 r. umowy z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Z., nie stosując procedur udzielania zamówień publicznych, określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. nr 72, poz. 664, z późn. zm.) a następnie w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177, z późn. zm.), popełnił czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określony w art. 17 ust. 1 pkt 1, tj. udzielił zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. W czasie zawarcia zakwestionowanych umów działanie Obwinionego wypełniało znamiona czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w myśl którego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego ustalonych przepisami o zamówieniach publicznych. Obwiniony naruszył zasadę powszechności stosowania przepisów o zamówieniach publicznych (art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych, a następnie art. 7 ustawy – Prawo zamówień publicznych).

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, wina Obwinionego nie budzi wątpliwości. Od prezydenta miasta można i należy wymagać znajomości przepisów, dotyczących funkcjonowania kierowanej przez niego jednostki. Obwiniony powinien przeanalizować zawierane umowy i rozważyć, czy nie mają do nich zastosowania przepisy ustawy o finansach publicznych (zwłaszcza, że dotyczyły znacznych kwot), pamiętając, że wyjątki (w tym przypadku wyjątku od obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych) należy interpretować ściśle a nie rozszerzająco.

Natomiast Główna Komisja Orzekająca, rozpatrując przedmiotową sprawę w zaskarżonym zakresie, dopatrzyła się okoliczności wymienionych w art. 36 ust. 1 usta-



wy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a mianowicie okoliczności, w jakich popełniony został przez Pana Karola M. czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Analiza zgromadzonego w toku postępowania materiału dowodowego, w tym m.in. wyjaśnień Obwinionego, w których podniósł, iż od początku obowiązywania ustawy o zamówieniach publicznych nie było jednoznaczności dotyczącej sposobu powierzania przez gminy wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej własnym, powołanym w tym celu, spółkom prawa handlowego – wymagało sprawdzenia zaistnienia takiego stanu prawnego. Komisja Orzekająca I instancji również zwróciła uwagę na taki stan faktyczny, który znalazł odzwierciedlenie zarówno w publikacjach dotyczących tego zakresu gospodarki gmin (np. C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrński „Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące” Dom Wydawniczy ABC 1997 r.) jak i sprawach rozpatrywanych przez sądy administracyjne.

Wątpliwości co do relacji przepisów o zamówieniach publicznych i o gospodarce komunalnej w pewnym zakresie wyjaśnił dopiero wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r. (sygn. akt II GSK 105/05), który sformułował następujące tezy:

- 1) ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. nr 72, poz. 664, z późn. zm.) nie ma zastosowania do przypadków powierzania przez gminę utworzonej przez nią jednostce organizacyjnej wykonywania zadań użyteczności publicznej drogą aktu kreującego tę jednostkę organizacyjną;
- 2) wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania;
- 3) w stosunkach zachodzących pomiędzy gminą i utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy. Jednakże pod warunkiem, że mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę.

GKO biorąc pod uwagę:

– przedstawione powyżej okoliczności popełnienia przez Pana Karola M. czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przede wszystkim nieumyślność działania),

– fakt podjęcia przez Pana Karola M. działań usuwających stwierdzone nieprawidłowości,

– dotychczasowej niekaralności Pana Karola M. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

postanowiła utrzymać w mocy orzeczenie Komisji I instancji.



## 7.

### **ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 26 kwietnia 2007 r. DF/GKO-4900-99/119/06/3361**

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

|                 |                  |                         |
|-----------------|------------------|-------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO:     | Wiesława Miemiec (spr.) |
| Członkowie:     | Z-ca Przew. GKO: | Jan Pyrcak              |
|                 | Członek GKO:     | Artur Walasik           |
| Protokolant:    |                  | Danuta Gzyra            |

rozpoznała na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez radcę prawnego – Panią Iwonę Ławińską-Tarsa, działającą w imieniu Obwinionego Piotra Ż. – dyrektora Zespołu Szkoleniowo-Wypoczynkowego w S., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze z dnia 19 października 2006 r., sygn. akt: DKSİW-K/36/18/39/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Piotra Ż. (cyt. z sentencji orzeczenia): „winnym umyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu wymienionego w pkt 2 wniosku o ukaranie” oraz „winnym nieumyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu wymienionego w pkt 3 wniosku o ukaranie”, tzn.:

- 1) winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 14 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez (cyt. z wniosku o ukaranie): „nieopłacenie przez jednostkę w okresie od stycznia do 30 czerwca 2005 r.:
  - a) składek na ubezpieczenie społeczne,
  - b) składek na ubezpieczenie zdrowotne,
  - c) składek na Fundusz Pracy,
  - d) składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych”.
- 2) winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez (cyt. z wniosku o ukaranie): „dokonanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 26.809,54 zł przeznaczone na budowę i wyposażenie sali konferencyjnej oraz gabinetu odnowy biologicznej obiektu „O.”, z przekroczeniem zakresu upoważnienia”.

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

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

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

- art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy.

### **orzeka:**

Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zakresie pkt 2 i 3 tego orzeczenia i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania w tej części.

### **Pouczenie:**

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

### **UZASADNIENIE**

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

Zastępca Komendanta Głównego Policji, pismem z dnia 10 listopada 2006 r. powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze, że w toku przeprowadzonej kontroli w Zespole Szkoleniowo-Wypoczynkowym w S., funkcjonującym w prawnej formie zakładu budżetowego ustalono, iż w okresie od stycznia do czerwca 2005 r. dokonano zapłaty odsetek z tytułu powstałych zobowiązań w kwocie 3.418,06 zł. oraz dokonano wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, tj. – na budowę i wyposażenie sali konferencyjnej i gabinetu odnowy biologicznej obiektu „O.” w kwocie 26.809,54 zł przeznaczonych niezgodnie z zakresem akceptowanym przez dysponenta części budżetowej a także niedokonano wpłacenia składek z tytułu wypłaconych wynagrodzeń w kwocie 55.407,45 zł. Jako osobę odpowiedzialną za powyższe czyny wskazano pana Piotra Ż. – dyrektora ww. zakładu budżetowego. W zawiadomieniu tym ustalono także, że czyny te wypełniają znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone odpowiednio w art. 16 ust. 1, 14 i art. 11 ust. 1 przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie powyższego zawiadomienia Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, skierował w dniu 31 sierpnia 2006 r., sygn. akt B-F –Rz/36/41/76/05 do Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze wniosek o ukaranie pana Piotra Ż. pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Zespołu Szkoleniowo-Wypoczynkowego w S. karą nagany, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z:

- 1) niewykonaniem zobowiązań jednostki, które skutkowało zapłatą odsetek w okresie od stycznia do czerwca 2005 r., w wysokości 3.418,06 zł, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (kwalifikacja prawna czynu przed 1 lipca 2005 r., – przewidziana w art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych), w ocenie Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Obwiniony czyn ten popełnił nieumyślnie;

2) nieopłaceniem przez jednostkę w okresie od stycznia do 30 czerwca 2005 r., składek na:

- a) ubezpieczenie społeczne,
- b) ubezpieczenie zdrowotne,
- c) Fundusz Pracy,
- d) Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

na łączną kwotę 55.407,45 zł, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (kwalifikacja prawna czynu przed 1 lipca 2005 r., – przewidziana w art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych), według Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Obwiniony czyn ten popełnił umyślnie;

3) dokonaniem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 26.809,54 zł przeznaczonych na budowę i wyposażenie sali konferencyjnej oraz gabinetu odnowy biologicznej obiektu „O.” z przekroczeniem zakresu upoważnienia, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (kwalifikacja prawna czynu przed 1 lipca 2005 r., – przewidziana w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych), w ocenie Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Obwiniony czyn ten popełnił nieumyślnie;

W uzasadnieniu wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przedstawił okoliczności popełnienia ww. czynów. Mianowicie, wg sprawozdania Rb-30 z wykonania planu finansowego za 2005 r., w okresie od stycznia do czerwca 2005 r. zapłacone zostały odsetki od nieterminowych płatności zobowiązań w kwocie 3.418,06 zł. Obwiniony odnosząc się do tegoż zarzutu tłumaczył, iż powstanie zaległości spowodowane było brakiem płynności finansowej zakładu, a także przegranym postępowaniem podatkowym. Sytuacja ta nie była jednak przez niego zawiniona, bowiem wytyczne, które otrzymał z Biura Finansów KG odnośnie składania deklaracji na podatek, okazały się być niezgodnymi z wykładnią przepisów podatkowych przyjętą w orzeczeniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Nadto zdaniem Obwinionego, zarzucony mu czyn określony w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie stanowił naruszenia dyscypliny finansów publicznych przed datą 1 lipca 2005 r. Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych nie podzielił wyjaśnień Obwinionego. Wskazał iż zarzucany Obwinionemu czyn polegający na niewykonaniu zobowiązań jednostki, którego skutkiem była zapłata odsetek, kar lub opłat, był bezsprzecznie penalizowany również przepisami ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Zgodnie bowiem z art. 138 ust. 1 pkt 11 tejże ustawy naruszeniem dyscypliny było „dopuszczenie do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków finansowych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie”. W ocenie Zastępcy Rzecznika wyjaśnienia Obwinionego w tym zakresie, nie mogą stanowić usprawiedliwienia jego działań. Zdaniem Rzecznika, Obwiniony dopuścił się nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż tak naprawdę nie miał zamiaru jego popełnienia, aczkolwiek na skutek niezachowania należytej ostrożności popełnił go.

W zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności dyscypliny finansów publicznych, Obwiniony wskazał, iż nieopłacenie przez jednostkę w okresie od stycznia do 30 czerwca 2005 r., składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych spowodowane zostało również brakiem płynności finansowej w kierowanej przez niego jednostce. W odniesieniu do tej sytuacji Zastępca Rzecznika przyjął, iż w jego ocenie Obwiniony popełnił powyższy czyn umyślnie, gdyż musiał zdawać sobie sprawę z ustawowego obowiązku wypłaty wynagrodzeń z równoczesnym odpowiadaniem składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne oraz na wyżej wskazane fundusze.

Natomiast odnosząc się do „dokonania wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 26.809,54 zł z przeznaczeniem na budowę i wyposażenie sali konferencyjnej oraz gabinetu odnowy biologicznej obiektu „O.”, Obwiniony wskazał, iż sytuacja ta została spowodowana błędnym zdeklarowaniem środków finansowych w planie finansowym na 2005 r. W planie tym, przewidziano bowiem jedynie bieżące prace remontowo – konserwatorskie w użytkowanych obiektach. Obwiniony nie spodziewał się, że uda mu się jeszcze wygospodarować dodatkowe środki, które będzie mógł przeznaczyć na budowę i wyposażenie sali konferencyjnej oraz gabinetu odnowy biologicznej w obiekcie „O.”. W rezultacie naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonał przez nieuwagę i zwykłe zapomnienie o konieczności wcześniejszej korekty planu finansowego. W odniesieniu do tego wyjaśnienia Zastępca Rzecznika, uznając je wprowadzone za wiarygodne, przyjął, że nie usprawiedliwiają jednak czynu popełnionego przez Obwinionego, który w ocenie Zastępcy Rzecznika, spowodował nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Powyższy wniosek Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych stanowił podstawę do wszczęcia postępowania przez Resortową Komisję Orzekającą przy Ministrze w sprawie pana Piotra Ż.

Resortowa Komisja Orzekająca rozpoznała sprawę na rozprawie w dniu 19 października 2006 r. W tym samym dniu zostało wydane orzeczenie o sygnaturze akt DKSİW – K/3618/39/06., w którym Komisja Orzekająca w I instancji orzekła:

- 1) o uniewinnieniu pana Piotra Ż. – pełniącego funkcję dyrektora Zespołu Szkoleniowo-Wypoczynkowego w S. od zarzucanego czynu wymienionego w pkt 1 we wniosku o ukaranie,
  - 2) o uznaniu pana Piotra Ż. winnym umyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu wymienionego w pkt 2 wniosku o ukaranie,
  - 3) o uznaniu pana Piotra Ż. winnym nieumyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu wymienionego w pkt 3 wniosku o ukaranie,
  - 4) wymierzeniu panu Piotrowi Ż. na podstawie art. 37 w zw. z art. 31 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych kary upomnienia,
- oraz o obciążeniu pana Piotra Ż., na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych kosztami postępowania w kwocie 179.72 zł na rzecz Skarbu Państwa.

Także w uzasadnieniu orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej zacytowany został wniosek Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ukaranie, z wyszczególnieniem trzech przypisanych Obwinionemu czynów. Następnie Komisja

w oparciu o wymienione tam czyny uzasadniała poszczególne punkty rozstrzygnięcia.

Jeżeli chodzi o punkt 1 orzeczenia to uniewinnienie pana Piotra Ż. od popełnienia zarzucanego mu czynu określonego w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na niewykonaniu zobowiązań jednostki, skutkujących zapłatą odsetek w okresie od stycznia do czerwca 2005 r., w wysokości 3.418,06 zł. uzasadnione zostało faktem, że przedłożone półroczne sprawozdanie Rb-30 z wykonania planów finansowych za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2005 r., informuje jedynie o kwocie odsetek od należności niezapłaconych w terminie. Nie daje natomiast żadnej wiedzy na temat tytułu i okresu za jaki odsetki te zostały zapłacone. Zatem, w ocenie Resortowej Komisji, nie można wnioskować, iż do powyższej sytuacji dopuścił Obwiniony. W ocenie Resortowej Komisji uniewinnienie Obwinionego w powyższym zakresie uzasadniało odstąpienie od realizacji wniosku jego obrońcy w zakresie przeprowadzenia dowodu z akt postępowania Samorządowego Kolegium Odwoławczego w J. w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości za 2001 rok.

W odniesieniu do zarzutu określonego w pkt 2 wniosku o ukaranie, polegającego na nieopłaceniu przez jednostkę w okresie od stycznia do 30 czerwca 2005r. składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, na Fundusz Pracy, oraz na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na łączną kwotę 55.407,45z ł., stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Resortowa Komisja wskazała, iż z materiału przedłożonego przez obrońcę obwinionego zawierającego rozliczenia składek ZUS wynika, że:

- składka na ubezpieczenie społeczne za miesiąc styczeń została dokonana w marcu, a składka za miesiąc luty i marzec 2005 r. została opłacona w lipcu 2005 r., tj. po sporządzeniu sprawozdania za pierwsze półrocze 2006 r., przy czym data zapłaty nie spełniła wymogów art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,
- składka na ubezpieczenie zdrowotne za miesiąc styczeń została dokonana w marcu, a składka za miesiąc luty została opłacona w lipcu 2005 r., przy czym data zapłaty nie spełniła wymogów art. art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych
- składka na Fundusz Pracy za miesiąc luty i marzec 2005 r., została opłacona w lipcu 2005 r., tj. po sporządzeniu sprawozdania za pierwsze półrocze 2005 r., przy czym data zapłaty nie spełniła wymogów art. art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Organ I Instancji oceniając powyższy zarzut wskazał, iż na pracodawcy, będącym płatnikiem składek w stosunku do ubezpieczonych pozostających z nim w stosunku pracy, ciąży obowiązek związany z wypłatą wynagrodzeń w zakresie opłacania określonych w przepisach składek i opłat. Podkreślono także, iż zgodnie z art. 14 ustawy karalne jest zarówno nieopłacenie składek w ogóle, jak również opłacenie ich w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, a także nieterminowe ich opłacenie, przy czym w przypadku jednostek, zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych składki te winny zostać opłacone do 5 dnia następnego miesiąca. Jednostka, którą kieruje Obwiniony powyższe składki uiszczał, niezgodnie

z terminem, w różnych miesiącach. Biorąc powyższe pod uwagę, jak również fakt, iż kwoty planowanych wynagrodzeń i związanych z nimi pochodnych są sztywne, to w ocenie Resortowej Komisji nieopłacenie ich w terminie, wskazuje na celowe i świadome działanie Obwinionego. Dlatego przypisano Obwinionemu w tym przypadku winę umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, bowiem jako pracodawca godził się na opłacanie składek w terminach niezgodnych z przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Co do zarzutu określonego w pkt 3 wniosku, polegającego na dokonaniu wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjnych kwocie 26.809,54 zł. z przekroczeniem zakresu upoważnienia, stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja przyjęła wyjaśnienia Obwinionego złożone na rozprawie. Obwiniony przyznał, iż wydatki ujęte w planie na rok 2005 w odniesieniu do sali konferencyjnej oraz gabinetu odnowy biologicznej obiektu „O.” przewidziane były jedynie na bieżące prace remontowo-konserwatorskie. Obwiniony nie sądził, że uda się mu wygospodarować środki na zakup środków trwałych. W I półroczu 2005 r. dokonał jednak zakupów inwestycyjnych, które przeznaczył na budowę i wyposażenie sali konferencyjnej oraz gabinetu odnowy biologicznej obiektu „O.”. Przyznając się do naruszenia w niniejszym zakresie dyscypliny finansów publicznych, Obwiniony stwierdził, iż nie dokonał tego celowo, tylko jedynie przez nieuwagę i zwykłe zapomnienie o wcześniejszym braku korekty planu.

Resortowa Komisja w odniesieniu do tego zarzutu uznała Obwinionego winnym nieumyślnego popełnienia powyższego czynu. Nadto Komisja uznała, iż wniosek Jego obrońcy w sprawie dopuszczenia dowodu z akt postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych o sygn. akt DKS i W-K/36/7/2206 jest bezzasadny, z uwagi na fakt, iż zarzucany Obwinionemu czyn dotyczy dokonania wydatków na zakupy inwestycyjne nie ujęte w planie finansowym. W końcowym fragmencie uzasadnienia Organ I Instancji podniósł, iż wydając powyższe rozstrzygnięcie wziął pod uwagę złożone wyjaśnienia, stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz kwotę środków wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem.

Powyższe orzeczenie zostało odwołaniem z dnia 18 listopada 2006 r. zaskarżone przez pełnomocnika Pana Piotra Ź. w części zarzutu nr 2 i 3 i wniesiono o rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez orzeczenie o uniewinnieniu Obwinionego albo o umorzenie wobec niego postępowania.

W odwołaniu tym pełnomocnik zarzucił odpowiednio:

- 1) zaniechanie wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie, co stanowi naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) naruszenie zasad postępowania przewidzianych w art. 89 ust. 4 ustawy poprzez pominięcie wnioskowanych przez Obwinionego dowodów bez formalnego odniesienia się w przedmiocie dopuszczenia wniosku dowodowego,
- 3) naruszenie art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy poprzez zaniechanie ustalenia czy zachodzi okoliczność, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy,
- 4) naruszenie art. 137 ust. 1 i 2 ustawy poprzez nie zmieszczenie w uzasadnieniu wymaganych prawem elementów,



- 5) naruszenie art. 14 ustawy poprzez jego błędne zastosowanie,
- 6) naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy poprzez dowolne i sprzeczne z przepisami rozdziału 2 ustawy przyjęcie, iż zarzucany czyn zaistniał, bez poczynienia jakichkolwiek rozważań na temat jego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych – w szczególności ustalenia czy stopień ten nie jest znikomy.

W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik wskazał, iż uznanie Obwinionego winnym umyślnego popełnienia czynu określonego w art. 14 ustawy polegającego na tym, że nie opłacał w imieniu jednostki w okresie od stycznia do czerwca 2005 r. odpowiednio składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych nie odpowiada stanowi faktycznemu sprawy a także pozostaje w niezgodzie z uzasadnieniem orzeczenia. W ocenie pełnomocnika, w opisie czynu zostało jednoznacznie przyjęte, że doszło we wskazanym okresie do nieopłacenia wymienionych składek. Z uzasadnienia orzeczenia, jasno zdaniem pełnomocnika wynika, iż składki zostały zapłacone, tyle tylko, że z opóźnieniem. Natomiast art. 14 ustawy stanowi, iż „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia lub z przekroczeniem terminu zapłaty.” Dlatego w ocenie pełnomocnika Obwinionego, „subsumcja ustalonego w sprawie stanu faktycznego pod normę wskazanego powyżej przepisu, w żaden sposób nie uprawnia do przyjęcia, że obwiniony składek nie zapłacił”, co najwyżej w opisie czynu, możliwym było przyjęcie, że wpłaty zostały dokonane z przekroczeniem terminu. Ponieważ składki zostały zapłacone, należało zdaniem pełnomocnika, zbadać i ustalić przyczynę niedotrzymania terminów zapłaty i w szczególności ustalić czy niedotrzymanie to było w ogóle przez niego zawinione. W trakcie postępowania kwestia przypisanej Obwinionemu winy nie była przedmiotem rozważań Komisji, a sam Obwiniony nie został nawet na tą okoliczność przesłuchany. Pełnomocnik Obwinionego wskazał także, iż w orzeczeniu dowolnie przyjęto, że „nieopłacenie ich w terminie może wskazywać na celowe i świadome działania.” Zdaniem pełnomocnika, cytowany fragment uzasadnienia Komisji w swojej treści niesie wątpliwość, podczas gdy bezspornym jest, że orzeczenie o ukaraniu musi opierać się na dowodach, a nie zaś na wątpliwościach. Ponadto pełnomocnik wskazał na fakt, iż Komisja uniewinniając Obwinionego od zarzutu opisanego w pkt I orzeczenia, przyjęła, że zapłata odsetek nastąpiła, lecz nie wiadomo z jakich tytułów, przez co nie można wnioskować, że do takiej sytuacji dopuścił Obwiniony. Zatem uzasadnienie uniewinnienia w niniejszym zakresie jest istotne także dla oceny szkodliwości naruszenia w zakresie omawianego zarzutu. Nieopłacenie bowiem składek w terminie powoduje obowiązek zapłaty odsetek, które zostały przecież objęte już zarzutem nr 1, co do którego przyjęto, że jest konsekwencją braku płynności finansowej zakładu trwającą od 2000 r., – skutkiem powstania zaległości w podatku od nieruchomości, co też nie było absolutnie zawinione przez Obwinionego. Biorąc powyższe pod uwagę, pełnomocnik wskazał, iż nie dopuszczalne jest aby ustalenia faktyczne czynione w zakresie jednego zarzutu obejmujące ten sam stan faktyczny i miejsce działania, nie były brane pod uwagę w zakresie innych zarzutów stawianych Obwinionemu. W toku postępowania nie dokonano bowiem oceny stopnia szkodliwości naruszenia dyscy-



pliny finansów publicznych z art. 14 ustawy dla finansów publicznych, nie zbadano także wagi naruszonych obowiązków, sposobu i okoliczności ich naruszenia, a także skutków tego naruszenia.

Odnosząc się natomiast do zarzutu nieumyślnego dokonania wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 26.809,54 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia, pełnomocnik Obwinionego stwierdził, iż zarzut ten również nie może się ostać. Czyn ten został bowiem popełniony w konkretnych okolicznościach, które miały wpływ na podejmowane decyzje i wywołały pozytywne efekty dla gospodarki zakładu.

Na dowód niniejszych okoliczności w postępowaniu przed Komisją, został zgłoszony wniosek dowodowy o dopuszczenie jako dowodu akt postępowania o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych DKSİW-K/36/7/22/06. W aktach tych zawarte są, zdaniem Pełnomocnika, szczegółowe wyjaśnienia obejmujące również kwestię wyposażenia sali konferencyjnej i gabinetu odnowy biologicznej. Znajduje się tam również analiza korzyści osiągniętych poprzez te działania dla zakładu. Zawarta jest tam również ocena tych działań w kontekście odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wniosek ten jednakże nie został przez Komisję w ogóle rozpatrzony, a w szczególności nie został on oddalony. Natomiast w uzasadnieniu orzeczenia znajduje się tylko lakoniczne stwierdzenie, iż wniosek ten nie znajduje uzasadnienia w przedmiotowej sprawie. Zatem w ocenie pełnomocnika, działanie takie narusza prawo Obwinionego do obrony.

Pełnomocnik wskazał także, iż uzasadnienie orzeczenia zawiera in fine stwierdzenie, iż skład orzekający wziął pod uwagę stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przeznaczeniem. Jednakże zdaniem pełnomocnika, uzasadnienie to w ogóle nie odnosi się do stanu faktycznego i nie zawiera wskazania faktów i okoliczności, które skład orzekający uwzględnił wydając rozstrzygnięcie o przypisaniu Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Skład orzekający nie wskazał również okoliczności, które uznał za udowodnione lub nieudowodnione, i nie wyjaśnił dlaczego też oparł się na jednych, odmawiając wiary drugim oraz nie wskazał okoliczności, które miał na uwadze przy wymierzaniu Obwinionemu kary.

W trakcie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą w dniu 26 kwietnia 2007 r. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wnioskuje o uchylenie orzeczenia Komisji I Instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Rzecznik, uzasadniając swoje stanowisko, wskazała na braki formalne rozstrzygnięcia oraz uzasadnienia orzeczenia. Zarzuciła także organowi I instancji luki w postępowaniu dowodowym.

Główna Komisja Orzekająca – rozpoznając wniesione odwołanie – uchyliła zażądane orzeczenie i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

Odwołanie w znacznej części zasługuje na uwzględnienie. Zasadność odwołania jest jednak nie tyle rezultatem błędnej oceny stanu faktycznego sprawy, co sprawą kwalifikacji prawnej czynów oraz błędami formalnymi samego rozstrzygnięcia a także uzasadnienia orzeczenia.

**Mając na uwadze wyżej ustalony stan sprawy GKO zważyła, co następuje.**

W przypadku przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przepisach art. 135 ust. 2, pkt 56 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone zostały obligatoryjne wymogi orzeczenia a także uzasadnienia orzeczenia. Do tego katalogu ustawodawca zaliczył między innymi określenie zarzucanego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, wskazaniem naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy, pod który naruszenie to podpada. Zaskarżone orzeczenie nie spełnia powyższych wymogów. Uznając Obwinionego w sentencji orzeczenia, winnym czynów organ I instancji odsyła do konkretnego punktu wniosku o ukaranie sporządzonego przez Z-cę Rzecznika w pierwszej instancji. Fakt ten stanowi istotne naruszenie wymogów dotyczących treści orzeczenia. Brakuje tutaj bowiem nie tylko samego czynu przypisanego Obwinionemu ale także podania sposobu i czasu jego popełnienia oraz wskazania naruszonego przepisu prawa.

W orzeczeniu o ukaraniu RKO ustaliła wprawdzie rodzaj winy przypisany Obwinionemu „do czynu wymienionemu we wniosku o ukaranie sporządzonego przez Z-cę Rzecznika”, jednak w uzasadnieniu orzeczenia nie znalazło się wyjaśnienie przesłanek – zarówno faktycznych jak i prawnych jakimi kierowała się Komisja podejmując rozstrzygnięcie i przypisując Obwinionemu konkretny rodzaj winy. Również ten brak stanowi istotne naruszenie prawa. Ustalenie winy w momencie popełnienia czynu ma bowiem podstawowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi bowiem warunek tej odpowiedzialności. Dlatego w uzasadnieniu orzeczenia musi znaleźć się wyjaśnienie przesłanek jakimi organ orzekający kierował się przy ustalaniu winy i jej rodzaju – a nie tylko stwierdzenie rodzaju winy jak to uczyniono w uzasadnieniu orzeczenia. Uzasadnienie powinno zatem wskazywać logiczny proces który doprowadził organ orzekający do rozstrzygnięcia wyrażonego w sentencji orzeczenia.

Wadą zaskarżonego orzeczenia jest także błędne przyjęcie, za wnioskiem Z-cy Rzecznika, że Obwiniony nie uiszczył w okresie od stycznia do czerwca 2005 r. składek na wymienione ubezpieczenia i Fundusze. Z lektury uzasadnienia orzeczenia można się dowiedzieć, że Obwiniony powyższe zobowiązania uiszczył ale z przekroczeniem terminu płatności. Fakt ten stanowi kolejne istotne naruszenie prawa w treści zaskarżonego orzeczenia.

Analizując stan faktyczny sprawy GKO w tym zakresie przyjęła, że Obwiniony składek i wpłat dokonał ale po terminie płatności. Stosownie do przepisu art. 14 (in fine) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekroczenie terminu zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, oraz dokonanie wpłat na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Terminy uiszczenia powyższych składek oraz wpłat określone zostały przez odrębne materialne przepisy przewidziane w ustawach dotyczących ubezpieczenia zdrowotnego, społecznego a także przez przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W samym rozstrzygnięciu brakuje wskazania tych przepisów. W uzasadnieniu powołano natomiast tylko jeden przepis, mianowicie art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, powołując go jako podstawę prawną do obowiązku uiszczania w terminie wszystkich powyższych składek i wpłat.

Do opłacania tych zobowiązań w świetle powołanych przepisów ustaw jest zobligowany przede wszystkim pracodawca, jako płatnik składek. Zgodnie z przepisem art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. W przypadku zakładu budżetowego jego kierownik, będąc płatnikiem ww. składek, powinien je zatem opłacić do 5 dnia miesiąca następnego. Obwiniony przyznał w trakcie postępowania przed Zastępcą Rzecznika, co potwierdził także w trakcie rozprawy, iż składki na wyżej wymienione fundusze zostały zapłacone, ale w czasie późniejszym w stosunku do ustawowo określonych terminów. Nie było zatem potrzeby przeprowadzania w tym zakresie dodatkowego postępowania wyjaśniającego, o przeprowadzenie którego występował pełnomocnik Obwinionego. Należało jednak zbadać i ustalić przyczynę niedotrzymania terminów zapłaty i w szczególności ustalić czy niedotrzymanie to było w ogóle przez niego zawinione. Fakt późniejszego uiszczenia powyższych składek i opłat Obwiniony uzasadniał brakiem płynności finansowej. RKO nie odniosła się do powyższej okoliczności ani też nie wskazała dlaczego nie dała wiary temu argumentowi.

Co do zarzutu dotyczącego przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonania wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, określonego przez przepis art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, RKO zasadnie przyjęła, że Obwiniony popełnił powyższy czyn z winy nieumyślnej. Nie uwzględniono wprawdzie wniosku pełnomocnika Obwinionego aby jako dowód powołać akta postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, znak: DKSİW-K/36/7/22/06. Organ I instancji nie miał obowiązku w trakcie postępowania dowodowego z tego dowodu skorzystać. Nie uwzględnienie powyższego wniosku wymagało jednak aby w uzasadnieniu orzeczenia organ I instancji wyjaśnił dlaczego nie uwzględnił takiego wniosku. Lakoniczne stwierdzenie, że dowód ten nie znajduje uzasadnienia ponieważ „zarzucany czyn dotyczy wydatków na zakupy inwestycyjne – nieujęte w planie finansowym” nie można uznać za wyczerpujące.

Organ nie zbadał także o co wnosil pełnomocnik Obwinionego, czy okoliczności towarzyszące popełnieniu powyższego czynu ze względu na niewielki stopień jego szkodliwości dla finansów publicznych nie umożliwiają nie dochodzenia w tym zakresie odpowiedzialności od Obwinionego. Określenie stopnia szkodliwości ustawodawca pozostawił organom prowadzącym postępowanie, formułując w przepisie art. 28 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny publicznych jedynie przykładowo wskazane kryteria które należałoby uwzględnić. Zatem pozytywne rozstrzygnięcie w tym zakresie przez organ I instancji stanowi rezultat uznania organu procesującego. RKO nie była więc zobowiązana do przyjęcia, że należy nie dochodzić odpowiedzialności od Obwinionego. Z treści uzasadnienia nie wynika jednak dlaczego uznano, że nie zachodzą w tym zakresie przesłanki określone w przepisie art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wydaje się, że RKO nie tylko nie uzasadniła tego faktu, ale przede wszystkim nie prowadziła w tym zakresie żadnego postępowania wyjaśniającego.

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

## 8.

### **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 7 maja 2007 r.** **DF/GKO-4900-104/125/06/3527**

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

|                 |                     |                          |
|-----------------|---------------------|--------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO         | Piotr Gryśka             |
| Członkowie:     | Przewodniczący GKO: | Cezary Kosikowski (spr.) |
|                 | Członek GKO:        | Franciszek Firmuga       |
| Protokolant:    |                     | Zbigniew Zieliński       |

rozpoznała na rozprawie w dniu 7 maja 2007 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka, odwołanie wniesione przez Pana Michała O. – b. Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala w S., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 15 września 2006 r., sygn. akt: KO/7101/15/06, w zakresie uznającym Obwinionego Michała O. odpowiedzialnym:

- 1) nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu w S. w dniu 26 listopada 2003 r. zamówienia publicznego na kwotę 73.443,22 zł netto Centrali Zaopatrzenia Medycznego „Z” z siedzibą w Z., która nie została wybrana w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), a uprzednio ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), czym naruszono art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, a w dacie popełnienia czynu art. 12a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych,
- 2) umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na:
  - dopuszczeniu w S. w dniu 17 listopada 2003 r., wbrew art. 28 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie wbrew art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, do niewykonania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych – Wojewódzkiego Szpitala w S., z tytułu odszkodowania za niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę, skutkiem czego zapłacone zostały odsetki w wysokości 1.007,20 zł,
  - dopuszczeniu w S. w 2003 i 2004 r. do niewykonania zobowiązań względem kontrahentów – jednostki sektora finansów publicznych – Wojewódzkiego Szpitala w S., skutkiem czego zapłacone zostały odsetki w łącznej wysokości 17.722,04 zł, w tym z tytułu odsetek zapłacono w 2004 r. kwotę 9.042,16 zł, a w 2005 r. kwotę 8.679,88 zł,

Za przypisane czyny Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Michałowi O. karę łączną upomnienia oraz obciążyła go kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

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

### **orzeka:**

1. Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. w części dotyczącej przypisanego obwinionemu czynu polegającego na dopuszczeniu w 2003 i 2004 r. w S. do niewykonania zobowiązań względem kontrahentów – jednostki sektora finansów publicznych – Wojewódzkiego Szpitala w S., skutkiem czego zapłacone zostały odsetki w łącznej wysokości 17.722,04 zł, w tym z tytułu odsetek zapłacono w 2004 r. kwotę 9.042,16 zł, a w 2005 r. kwotę 8.679,88 zł i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych umarza postępowanie w tym zakresie.
2. Na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. w pozostałej zaskarżonej części.

### **UZASADNIENIE**

Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wpłynęły do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. od Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. w dniach 28 października 2005 r., 9 listopada 2005 r. i 6 stycznia 2006 r.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wnioskiem o ukaranie z dnia 27 lutego 2006 r. wniósł do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w K. o uznanie Pana Michała O., b. Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala w S. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzenia mu łącznej kary nagany.

W wyniku ustaleń podjętych na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2006 r. RKO zobowiązała Rzecznika do doprecyzowania wniosku o ukaranie w zakresie dotyczącym kwoty odsetek z tytułu niewykonania zobowiązań przez Wojewódzki Szpital w S. i wskazania okresu, w którym czyn ten obciąża każdego z obwinionych (oprócz Michała O. był nim także Krzysztof S., wcześniejszy dyrektor szpitala).

W konsekwencji powyższego Rzecznik zmodyfikował wniosek o ukaranie i nowy wniosek złożył w dniu 27 kwietnia 2006 r. zarzucając w nim Panu Michałowi O.:

- 1) nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na udzieleniu w dniu 26 listopada 2003 r. w S. zamówienia publicznego na kwotę 73.443,22 zł netto Centrali Zaopatrzenia Medycznego „Z” z siedzibą w Z., która nie została

wybrana w trybie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), czym naruszono art. 12a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, a po zastosowaniu nowej ustawy – art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), co 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, obowiązującego w dniu orzekania, a co w dniu popełnienia zarzucanego mu czynu stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych;

2) umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na:

- a) dopuszczeniu w dniach 5 października 2003 r. i 26 lipca 2003 r. w S., wbrew art. 28 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w dniu orzekania wbrew art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, do niewykonania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, tj. Wojewódzkiego Szpitala w S., z tytułu odszkodowania za niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę, skutkiem czego zapłacone zostały odsetki w wysokości 15.435,13 zł;
- b) dopuszczeniu w 2003 i 2004 r. w S. do niewykonania zobowiązań względem kontrahentów jednostki sektora finansów publicznych, tj. Wojewódzkiego Szpitala w S., skutkiem czego zapłacone zostały odsetki w łącznej wysokości 17.772,04 zł, w tym z tytułu odsetek zapłacono w 2004 r. kwotę 9.042,16 zł, a w 2005 r. kwotę 8.679,88 zł;
  - co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a co w czasie popełnienia zarzuczanych czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wnosił o wymierzenie Panu Michałowi O. łącznej kary nagany.

Kolejną rozprawę Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przeprowadziła w dniu 15 września 2006 r. i wydała orzeczenie w sprawie, na mocy którego uznała Obwinionego Michała O. odpowiedzialnym:

- 1) nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu w dniu 26 listopada 2003 r. w S. zamówienia publicznego na kwotę 73.443, 22 zł netto Centrali Zaopatrzenia Medycznego „Z” z siedzibą w Z., która nie została wybrana w trybie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, czym naruszono art. 12a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, a po zastosowaniu nowej ustawy – art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, co 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, obowiązującego w dniu orzekania, a co w dniu popełnienia zarzucanego mu czynu stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych;



- 2) umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na:
- a) dopuszczeniu w dniu 17 listopada 2003 r. w S., wbrew art. 28 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w dniu orzekania wbrew art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, do niewykonania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, tj. Wojewódzkiego Szpitala w S., z tytułu odszkodowania za niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę, skutkiem czego zapłacone zostały odsetki w wysokości 1.007,20 zł; a więc w kwocie innej, znacznie niższej, od kwoty podanej we wniosku o ukaranie;
  - b) dopuszczeniu w 2003 i 2004 r. w S. do niewykonania zobowiązań względem kontrahentów jednostki sektora finansów publicznych, tj. Wojewódzkiego Szpitala w S., skutkiem czego zapłacone zostały odsetki w łącznej wysokości 17.772,04 zł, w tym z tytułu odsetek zapłacono w 2004 r. kwotę 9.042, 16 zł, a w 2005 r. kwotę 8.679,88 zł;
    - co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a co w dniu popełnienia zarzuczanych czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Za przypisane czyny wymierzono Panu Michałowi O. karę łączną upomnienia.

Ponadto Resortowa Komisja Orzekająca umorzyła postępowanie w stosunku do Pana Michała O. w zakresie czynu objętego zarzutem naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dopuszczeniu w S. w dniu 5 października 2003 r. do niewykonania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, tj. Wojewódzkiego Szpitala w S., z tytułu odszkodowania za niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę – w części dotyczącej zapłaty odsetek w wysokości 14.427,93 zł.

Z uzasadnienia orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej wynika, między innymi, że:

- 1) Pan Michał O. pełnił funkcję Dyrektora Szpitala w okresie od dnia 1 lipca 2003 r. do dnia 9 grudnia 2004 r. i w okresie tym dopuścił się czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisanych w pkt 1 orzeczenia;
- 2) Komisja przyjęła, że w przedmiocie dopuszczenia do niewykonania zobowiązania Szpitala z tytułu odszkodowania za niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę, skutek należy ograniczyć jedynie do kwoty zapłaconych odsetek na rzecz Pani r., czyli 1.007,20 zł, nie zaś do kwoty 15.435,13 zł (w odniesieniu do wynikającej stąd różnicy postępowanie zostało umorzone, gdyż w dniu orzekania sprawa odszkodowania na rzecz Tadeusza P. nie była prawomocnie osądzona);
- 3) w przedmiocie dopuszczenia do niewykonania zobowiązań Szpitala względem jego kontrahentów, czego skutkiem było zapłacenie odsetek w łącznej wysokości 17.772,04 zł, Komisja podzieliła stanowisko Rzecznika;
- 4) Komisja, na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zastosowała przepisy obowiązujące w czasie orzekania, ponieważ uznała, iż przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamó-



wieniach publicznych oraz przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, nie są dla Obwinionego względniejsze;

- 5) Komisja wzięła pod uwagę wyjaśnienia złożone przez Pana Michała O. wskazujące na okoliczności i przyczyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także to, że dzięki negocjacjom Obwinionego z kontrahentami oraz ugodą z Panią R., Obwiniony przyczynił się do ograniczenia wysokości uiszczonych odsetek;
- 6) przy wymiarze kary Komisja wzięła pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego.

Od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej Obwiniony wniósł w dniu 22 października 2006 r. odwołanie, zaskarżając wymienione orzeczenie w całości i wnosząc o jego uchylenie oraz umorzenie postępowania. W odwołaniu Obwiniony nie zakwestionował ustaleń stanu faktycznego dokonanego przez Resortową Komisję Orzekającą, ani też tego, iż zastosowała ona, na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przepisy obowiązujące w czasie orzekania. Obwiniony zarzucił natomiast Komisji to, że mimo dostrzeżenia pobudek działania Obwinionego oraz skutku w postaci ograniczenia wysokości uiszczonych odsetek, nie skorzystała z art. 28 ust. 1 ustawy, wedle którego nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości jest znikomy.

Główna Komisja Orzekająca, mając na uwadze wynik postępowania dowodowego oraz odwołanie Obwinionego, a także stanowisko zajęte przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na rozprawie w dniu 7 maja 2007 r., przyjęła co następuje.

GKO uznała, że mimo literalnego brzmienia odwołania należy przyjąć, że odnosi się ono tylko do tej części zaskarżonego orzeczenia, w której uznano odpowiedzialność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie obejmuje natomiast tej części orzeczenia, w której stanowi się o umorzeniu postępowania wobec Obwinionego. Obwiniony wniósł o uchylenie orzeczenia i umorzenie postępowania, a więc nie miał interesu prawnego w uchyleniu orzeczenia w części dotyczącej umorzenia postępowania.

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

Podstawy odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych w czasie popełnienia przez Obwinionego zarzuconych mu czynów wynikały z art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.). W czasie orzekania analogiczna regulacja zawarta jest w art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104). Zgodnie z tymi przepisami, kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej, w tym za wypełnianie obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikała z art. 137 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., przy

czym odnoszona była ona do wszystkich pracowników jednostek sektora finansów publicznych. Obecnie ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odrębnie określa odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych (art. 4 pkt 2) i pracowników takiej jednostki (art. 4 pkt 3), przy czym nowy sposób uregulowania podmiotowego zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wpływa na zakres odpowiedzialności Obwinionego w niniejszej sprawie. Obowiązująca aktualnie ustawa utrzymała również zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przyjmując, że za takie naruszenie odpowiada osoba, której można przypisać winę w chwili popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a odpowiedzialność ponoszona jest zarówno za umyślne jak i nieumyślne działania i zaniechania. Umyślność i nieumyślność w nowej ustawie zdefiniowane zostały tak samo jak w – obowiązującym w chwili popełnienia czynu, na podstawie art. 142 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – Kodeksie wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r.

W odniesieniu do zarzutu, iż Obwiniony udzielił zamówienia publicznego bez zachowania przepisów o zamówieniach publicznych należy stwierdzić, że odpowiedzialność Obwinionego oparta o art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie jest dla niego względniejsza od odpowiedzialności opartej na art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ pierwszy z wymienionych przepisów jest tak ogólny, iż odnosi się do wszelkich naruszeń zasad, form lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych, natomiast przepis art. 17 ust. 1 pkt 1 odnosi się stricte do naruszenia polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego polegającego na wyborze jego wykonawcy bez zachowania trybu określonego w przepisach o zamówieniach publicznych. Nie można także przyjąć, że odpowiedzialność Obwinionego oparta na art. 12a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych jest dla niego względniejsza niż odpowiedzialność oparta na art. 7 ust. 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ponieważ nie ma żadnej różnicy między tymi przepisami.

Odnosnie zarzutu, iż Obwiniony dopuścił do niewykonania zobowiązań Szpitala z tytułu odszkodowania za niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę, skutkiem czego zapłacone zostały odsetki za zwłokę należy przyjąć, że odpowiedzialność oparta na art. 138 ust. 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie jest względniejsza od odpowiedzialności opartej na art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ w jednym i drugim wypadku chodzi o uszczuplenie środków publicznych, które nastąpiło na skutek zapłaty odsetek za zwłokę za niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych na rzecz podmiotu nie zaliczanego do tego sektora (tj. osoby fizycznej). Ponadto, należy zwrócić uwagę na to, że odpowiedzialność Obwinionego oparta na art. 28 ust. 1 i 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie jest dla Obwinionego względniejsza od oparcia tej odpowiedzialności na art. 35 ust. 1 i 3 pkt 3 obowiązującej w dniu orzekania, tj. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, gdyż przepis te brzmią tak samo.

Główna Komisja Orzekająca zwróciła natomiast uwagę na wadliwość orzeczenia pierwszej instancji w zakresie rozważań co do porównania uregulowania znamion czynów karalnych w ustawie o finansach publicznych (obowiązującej w czasie ich popełnienia) oraz ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (obowiązującej w czasie orzekania). O ile Komisja I instancji należycie rozważyła powyższą sprawę w odniesieniu do czynu związanego z niestosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych (str. 5. zaskarżonego orzeczenia), to w ogóle jej nie rozważała w zakresie czynu polegającego na niewykonywaniu zobowiązań ciążących na jednostce sektora finansów publicznych (str. 6. zaskarżonego orzeczenia). Wada orzeczenia w tym zakresie jest o tyle istotna, że art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozszerza zakres czynu karalnego także na zobowiązania wobec jednostek sektora finansów publicznych. Art. 137 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych dotyczył wyłącznie jednostek spoza sektora (zwłoka w regulowaniu zobowiązania musiała skutkować uszczupleniem środków publicznych, a więc „przesunięciu” tych środków poza sektor). Z zestawienia zobowiązań we wniosku o ukaranie (k. 390 – 398) wynika, że zobowiązania jednostki dotyczyły zarówno jednostek sektora, jak i spoza sektora. Za zastosowaniem przy rozstrzygnięciu sprawy regulacji obowiązujących w czasie orzekania skłoniła GKO możliwość umorzenia postępowania w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego szkodliwość dla finansów publicznych jest znikoma (art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Poprzednio obowiązujące regulacje taką możliwość przyznawały wyłącznie rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych.

O umorzenie postępowania właśnie ze względu na znikomą szkodliwość czynu wnosił w swym odwołaniu Obwiniony, na rozprawie przed GKO możliwość taką dopuszczał w swym wystąpieniu również Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Główna Komisja Orzekająca uwzględniła w tym zakresie przedstawiane przez strony argumenty i umorzyła postępowanie na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 uznając, że stopień szkodliwości czynu popełnionego przez Obwinionego jest dla finansów publicznych znikomy.

Za bezsporne natomiast GKO uznała ustalenie RKO co do tego, że Obwiniony w okresie od dnia 1 lipca 2003 r. do dnia 9 grudnia 2004 r., pełniąc funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Szpitala w S., był kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych i z tego tytułu ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem GKO, biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy RKO słusznie uznała, że Obwinionemu można przypisać winę w czasie popełnienia czynu (art. 19 ust. 2 ustawy). Przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Obwinionemu jest uzasadnione, ponieważ z racji zajmowania stanowiska kierownika jednostki sektora finansów publicznych był on obowiązany do przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych, ustawy o finansach publicznych oraz do przestrzegania przepisów prawa pracy, dotyczących wypowiedzenia umowy o pracę. Winien był znać te przepisy, przestrzegać ich i zdawać sobie sprawę ze skutków ich naruszenia. Miał przy tym możliwość prawidłowego, zgodnego z tymi przepisami zachowania się.

W ocenie GKO Komisja I instancji prawidłowo ustaliła, a Obwiniony tego nie kwestionował, że w czasie pełnienia funkcji dyrektora Szpitala Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, popełniając czyny wymienione w orzeczeniu RKO, z wyjątkiem czynu polegającego na dopuszczeniu w 2003 i 2004 r. do niewykonania zobowiązań Szpitala wobec kontrahentów, skutkiem czego zostały zapłacone odsetki w łącznej wysokości 17.722, 04 zł, o czym była już mowa wyżej.

GKO uznała za prawidłowe stwierdzenie Komisji Orzekającej I instancji, że czyn określony w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych popełniony został w sposób nieumyślny, przyjmując, że Obwiniony nie miał świadomości sprzecznego z prawem zachowania się, choć świadomość tę powinien posiadać z uwagi na pełnioną funkcję i wymaganą w związku z nią wiedzę i kwalifikacje oraz winien zachowywać szczególną ostrożność podczas wykonywania swoich obowiązków. W rozpoznawanej sprawie Obwiniony nie miał zamiaru naruszenia dyscypliny finansów publicznych podpisując umowę, nie zachował jednak należytej ostrożności. Drugi z przypisanych czynów popełnił zaś w sposób umyślny – przewidując możliwość popełnienia czynu co najmniej godził się na negatywny skutek swojego działania, polegającego na zapłacie odsetek od odszkodowania za niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę. Wnosząc apelację od rozstrzygnięcia sądu Obwiniony musiał bowiem przewidywać możliwość konieczności zapłaty odsetek w przypadku potwierdzenia zasadności wyroku sądu rejonowego.

GKO podzieliła stanowisko zajęte przez RKO przy dokonywaniu wymiaru kary Obwinionemu i przy zastosowaniu okoliczności łagodzących, a w szczególności tego, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz przyczynił się do ograniczenia skutków niewykonywania zobowiązań przez Szpital. Na tej podstawie wymierzyła Obwinionemu łączną karę upomnienia, chociaż tylko jeden z czynów Obwinionego został popełniony nieumyślnie, a drugi Obwiniony popełnił umyślnie. W świetle art. 35 obowiązującej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych karę upomnienia wymierza się w przypadku nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub w przypadku gdy stopień szkodliwości naruszenia nie jest dla finansów publicznych znaczny. Taka sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie, ponieważ jeden z czynów był popełniony nieumyślnie, natomiast stopień szkodliwości drugiego nie był znaczny (1007,20 zł.). Należy przypomnieć, że Rzecznik wnosił o orzeczenie wobec Obwinionego łącznej kary nagany.

GKO uważa, że odwołanie Obwinionego nie zasługuje na uwzględnienie w całości. W niniejszej sprawie, obejmującej trzy zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przepis art. 28 ust. 1 można zastosować tylko do jednego z zarzutów, co GKO uczyniła, umarzając w tej części postępowanie wobec Obwinionego. W odniesieniu do drugiego z przypisanych Obwinionemu czynów GKO nie dopatrzyła się znikomej szkodliwości. Uznała natomiast, że niewykonanie zobowiązań Szpitala i zapłata odsetek za zwłokę w wysokości 1007,20 zł jest czynem o nieznacznym stopniu szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych i zostało to uwzględnione poprzez zastosowanie art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oceny znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych nie można także odnosić do zachowań polegających na niestosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych, ponieważ w przeciwnym razie należałoby uznać,

że każde niestosowanie tych przepisów jest dopuszczalne i nie ma większego sensu ich stosowanie. Tymczasem w ustanowieniu reżimu prawnego udzielania zamówień publicznych tkwi ochrona finansów publicznych.

W związku z art. 167 ust. 1 ustawy należało orzec o obowiązku zwrotu kosztów postępowania przez Obwinionego.

W ustalonym przez GKO stanie faktycznym i prawnym orzeczono jak w sentencji.

## 9.

### **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 10 maja 2007 r.** **DF/GKO-4900-5/5/07/281**

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

|                 |              |                               |
|-----------------|--------------|-------------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO: | Marek Muszyński (spr.)        |
| Członkowie:     | Członek GKO: | Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz |
|                 | Członek GKO: | Marcin Krzywoszyński          |
| Protokolant:    |              | Anna Jedlińska                |

rozpoznała na rozprawie w dniu 10 maja 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry – odwołanie wniesione przez Obwinionego Ryszarda B. – p.o. Rektora Akademii Ekonomicznej w K., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt: RKO-0022/w-9-22/05/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Ryszarda B. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na (cyt.):

1. „Zaniechaniu dokonania inwentaryzacji środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych środków pieniężnych oraz zapasów rzeczowych składników majątku trwałego z określoną częstotliwością i określonych terminach wynikających z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 121, poz. 591, z późn. zm.) w jednostkach organizacyjnych Akademii Ekonomicznej w K;
  2. Zaniechaniu w dniu 31 grudnia 2003 r. podjęcia stosownych działań zmierzających do wyjaśnienia i rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych w kwocie ogółem 265.923,53 zł ujawnionych w 2003 r., w wyniku czego niedobory nieprawidłowo zakwalifikowano i zaksięgowano w koszty Akademii. Tym samym naruszono art. 27 ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 121, poz. 591, z późn. zm.)
- tj. o popełnienie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 18 pkt 1 w związku z art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), poprzednio art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.).”

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 203,80 zł.

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

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

### **orzeka:**

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej kosztów postępowania i na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża Obwinionego Ryszarda B. obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 197,72 zł.
2. W pozostałym zakresie utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

### **Pouczenie:**

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

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

### **UZASADNIENIE**

Do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych wpłynęło odwołanie Pana Ryszarda B. – p.o. Rektora Akademii Ekonomicznej w K. od orzeczenia Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze z dnia 25 października 2006 r., uznającej Pana Ryszarda B. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

- 1) zaniechaniu dokonania inwentaryzacji środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, środków pieniężnych oraz zapasów rzeczowych składników majątku trwałego w terminach wynikających z art. 26, ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości w jednostkach organizacyjnych Akademii Ekonomicznej w K.,
- 2) zaniechaniu rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych w kwocie 265.923,53 zł ujawnionych w 2003 r. w wyniku czego niedobory nieprawidłowo zakwalifikowano i zaksięgowano w koszty Akademii, co stanowiło naruszenie art. 27 ustawy o rachunkowości.

Powyższe czyny stanowiły naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138, ust. 1, pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, jak również art. 18, ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej – ustawą o odp. za ndfp).

Komisja w oparciu o przepis art. 24, ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zastosowała ustawę obowiązującą w dniu orzekania.

Komisja Orzekająca I instancji po rozpatrzeniu sprawy uznała Pana Ryszarda B. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i jednocześnie, biorąc pod uwagę okoliczności popełnienia czynów odstąpiła od wymierzenia kary.



W uzasadnieniu orzeczenia Komisja stwierdziła, że wskutek zaniechania wprowadzenia właściwych regulacji wewnętrznych przez Pana Ryszarda B. w zakresie inwentaryzacji składników majątkowych takiej inwentaryzacji nie przeprowadzono. Również, niepowołanie przez Pana Ryszarda B. Komisji Inwentaryzacyjnej, spowodowało nierozliczenie inwentaryzacji przeprowadzonej w 2003 r.

Równocześnie Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze ustaliła, że Pan Ryszard B. po objęciu funkcji Rektora Akademii Ekonomicznej w K. działał w szczególnych warunkach organizacyjnych i kadrowych. W uczelni niewłaściwie funkcjonowały służby finansowo-księgowe oraz administracyjne.

Pełniąc funkcję Rektora AE w K. Pan Ryszard B. wdrożył program naprawczy wydając konieczne zarządzenia, które zostały pozytywnie ocenione przez Kancelarię Biegłych Rewidentów.

Komisja Orzekająca I instancji uznała powyższe za okoliczność uzasadniającą odstąpienie od wymierzenia kary stosownie do art. 36, ust. 2, pkt 3 ustawy o odp. za ndfp.

Od orzeczenia odwołał się Obwiniony Ryszard B., który zaskarżył orzeczenie w części dotyczącej podstawy prawnej.

Zdaniem Obwinionego, orzeczenie Komisji I instancji jest prawidłowe pod względem merytorycznym, jednakże zostało oparte na niewłaściwej podstawie prawnej.

Obwiniony powołał się na przepis art. 200 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z którego wynika, że postępowanie wszczęte przed wejściem w życie w/w ustawy może być prowadzone na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeśli są one względniejsze dla Obwinionego.

Zdaniem Pana Ryszarda B. przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych obowiązujące, w dniu wszczęcia postępowania, są względniejsze dla Obwinionego, gdyż w przypadku odstąpienia od wymierzenia kary fakt uznania winnym nie podlegał rejestracji w rejestrze prowadzonym przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Natomiast zgodnie z art. 189, ust. 2, pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odp. za ndfp., wpisowi do rejestru podlega również informacja o odstąpieniu od wymierzenia kary.

Z powyższego, zdaniem Pana Ryszarda B., wynika, że przepisami względniejszymi dla niego są przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

### **Główna Komisja Orzekająca, po rozpatrzeniu sprawy, ustaliła, co następuje:**

- niewątpliwie nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, jak również art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odp. za ndfp.; faktu tego nie neguje Obwiniony.
- równocześnie faktem jest, że wszczęcie postępowania nastąpiło przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odp. za ndfp.

Niemniej jednak, zdaniem składu orzekającego w powyższej sprawie, zasada wynikająca z art. 200 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odp. za ndfp. zgodnie z którą, do postępowania wszczętego przed dniem wejścia w życie tej ustawy, chyba że przepisy

dotychczasowe są względniejsze dla sprawcy, ma zastosowanie do czasu wydania prawomocnego rozstrzygnięcia kończącego to postępowanie. Czynność wpisania do rejestru ukaranych nie jest czynnością podejmowaną w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych a jedynie prawnym skutkiem przypisania odpowiedzialności; dokonuje się jej po zakończeniu postępowania.

Podobnie, do samego postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych odnosi się analogiczny przepis art. 24 ust. 1 tej ustawy, znajdujący się w dziale II rozdziale 2 – „Zasady odpowiedzialności”. Wykładnia systemowa potwierdza, że przepis ten reguluje sposób postępowania organów tylko w ten sposób, że obliuguje organy do dokonania oceny wystąpienia skutku w postaci poniesienia odpowiedzialności, wymiaru kary itp. W zależności od zastosowanych przepisów. Treść przepisu art. 24 ust. 1 może więc mieć wpływ na kształt samego rozstrzygnięcia w przedmiocie poniesienia odpowiedzialności. Wpisanie do rejestru nie jest natomiast przedmiotem żadnego z rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Oczywistą konsekwencją takiej regulacji jest to, że przepisy działu V, rozdziału 3 „Przekazywanie prawomocnych rozstrzygnięć i rejestr ukaranych oraz sprawozdania z działalności organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odp. za ndfp., mają zastosowanie bez względu na to, czy orzeczenie wydane jest na podstawie ustawy o finansach publicznych, czy na podstawie ustawy o odp. za ndfp. Żaden przepis ustawy nie czyni w tym zakresie rozgraniczenia. Obowiązek wpisu prawomocnego orzeczenia, ustanowiony w art. 188 ustawy jak również nakaz przekazywania przez przewodniczącego komisji orzekającej tych orzeczeń do GKO (§ 3 pkt 1 rozp. Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych); są zatem niezależne od podstawy prawnej wydanego orzeczenia (zastosowania przepisów ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynu albo w czasie orzekania).

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła również, że w orzeczeniu Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze nieprawidłowo ustalone zostały koszty postępowania obciążające Obwinionego i w tym zakresie dokonała zmiany.

Stwierdzając powyższe GKO orzekła jak w sentencji orzeczenia.

## 10.

### **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 10 maja 2007 r.** **DF/GKO-4900-6/6/07/275**

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

|                 |              |                                      |
|-----------------|--------------|--------------------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO: | Marek Muszyński                      |
| Członkowie:     | Członek GKO: | Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (spr.) |
|                 | Członek GKO: | Marcin Krzywoszyński                 |
| Protokolant:    |              | Anna Jedlińska                       |

rozpoznała na rozprawie w dniu 10 maja 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Roberta Wydry – odwołanie wniesione przez Pana Andrzeja Konieczko – obrońcę Obwinionego Radosława B. – Prezydenta Miasta B. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 1 grudnia 2006 r., sygn. akt: KO/7101/57/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego Radosława B. (cyt. z sentencji orzeczenia): „odpowiedzialnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a uprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych poprzez to, że w B., w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego Nr ZP. 34111-11/04, którego przedmiotem była termomodernizacja budynku Miejskiego Zespołu Szkół Nr 1 w B., naruszając art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.), zaniechał złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ww. ustawy”.

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

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

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

#### **orzeka:**

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie wymierzonej Obwinionemu Radosławowi B. kary i na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, odstępuje od jej wymierzenia.
2. W pozostałym zakresie utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.

## **Pouczenie:**

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

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

## **UZASADNIENIE**

**Rozpatrując odwołanie pana Rarosława B. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 1 grudnia 2006 r., Główna Komisja Orzekająca ustaliła, co następuje.**

W październiku 2006 r., w związku z zawiadomieniem dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w K., dotyczącym nieprawidłowości w Gminie B., ujawnionych w trakcie przeprowadzonej przez UKS kontroli gospodarowania przez Gminę B. środkami publicznymi za 2004 r., rzecznik dyscypliny finansów publicznych wystąpił do Regionalnej Komisji Orzekającej z wnioskiem o ukaranie Pana Radosława B. – Prezydenta Miasta B. – za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na termomodernizację budynku Miejskiego Zespołu Szkół nr 1 w B.

We wniosku o ukaranie rzecznik dyscypliny zarzucił Panu Radosławowi B. nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaniechaniu złożenia w ww. postępowaniu pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust.1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. o czyn określony w art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a poprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

Rzecznik wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia.

Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zaskarżonym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., uznała pana Radosława B. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a uprzednio art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, poprzez popełnienie zarzucanego mu czynu, wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł na rzecz Skarbu Państwa.

W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca przedstawiła ustalony przez siebie na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego stan faktyczny.

Zainicjowane w sierpniu 2004 r. postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy termomodernizacji budynku Miejskiego Zespołu Szkół nr 1 w B. przeprowadziła komisja przetargowa, której skład został zatwierdzony przez Obwinionego w dniu 31 sierpnia 2004 r. Termin składania i otwarcia ofert wyznaczono na 27 października 2004 r. W postępowaniu złożono 9 ofert. Za najkorzystniejszą ofertę uznano ofertę

firmy „D.” w T. Umowa z wybranym oferentem podpisana została w dniu 29 grudnia 2004 r. W imieniu zamawiającego umowę podpisał Obwiniony. Za wykonanie przedmiotu zamówienia ustalono wynagrodzenie w kwocie 1.116.189,18 zł brutto.

Przebieg postępowania udokumentowany został protokołem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 19 listopada 2004 r. oraz protokołem czynności powtórzonych z dnia 14 grudnia 2004 r. W protokołach wskazane zostały osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz związane z przygotowaniem tego postępowania. Osobami tymi byli członkowie komisji przetargowej oraz Pan Radosław B., jako kierownik zamawiającego. W treści protokołu znalazła się informacja, iż wszystkie wymienione osoby złożyły oświadczenie określone w art. 17 ust. 2 ustawy na załączonych drukach ZP-11.

Przeprowadzone przez UKS w K. postępowanie kontrolne wykazało, że kierownik zamawiającego, Pan Radosław B., nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia, przedstawiono również wyjaśnienia złożone na rozprawie (a wcześniej w piśmie skierowanym do rzecznika dyscypliny finansów publicznych) przez Obwinionego, który stwierdził, że nie złożenie pisemnego oświadczenia uzasadnione było jego nieobecnością w pracy w dniu 19 listopada 2004 r., tj. w dniu zatwierdzenia protokołu postępowania oraz faktem zatwierdzenia tego protokołu przez Wiceprezydenta Miasta, działającego z jego upoważnienia. Natomiast, nie dołączenie oświadczenia do protokołu z dnia 14 grudnia 2004 r., zatwierdzającego czynności powtórzone w postępowaniu, wynikało z przeoczenia.

Obwiniony wyjaśnił, że w postępowaniu, o którym mowa, nie zachodziły okoliczności uzasadniające wyłączenie jego osoby z tego postępowania, oraz że w momencie ujawnienia braku pisemnego oświadczenia niezwłocznie złożył oświadczenie o okolicznościach jego braku oraz dokonał uzupełnienia dokumentacji postępowania przez złożenie stosownego oświadczenia na druku ZP-11.

Na rozprawie Obwiniony zaznaczył ponadto, że – zgodnie z procedurą ISO, stosowaną w Urzędzie Miasta B. – każdorazowo przy prowadzonym postępowaniu o zamówienie publiczne, składał stosowne oświadczenie ustnie osobie pełniącej funkcję sekretarza komisji przetargowej, a następnie przy podpisywaniu dokumentów końcowych składał oświadczenie pisemne.

Radosław B. oświadczył także, że po ujawnieniu braku pisemnego oświadczenia w dokumentacji postępowania, niezwłocznie zarządził przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, które wskazało na incydentalny charakter tego uchybienia oraz zobowiązał członków komisji przetargowych do bezwzględnego przestrzegania obowiązujących zasad.

Obwiniony wnioskował o uznanie, że naruszenie nie miało wpływu na wynik przeprowadzonego postępowania, a stopień jego szkodliwości dla finansów publicznych był znikomy i uzasadnił uniewinnienie od stawianego mu zarzutu.

Z dalszej treści uzasadnienia wynika, że Regionalna Komisja Orzekająca uznała za uzasadnione stanowisko rzecznika dyscypliny, iż do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło oraz, że potwierdził to obrońca Obwinionego, wnosząc o zastosowanie przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja uznała jednak argumenty podnoszone przez Obwinio-

nego za nieprzekonywujące, kierując się tym, że niedopełnienie obowiązku złożenia oświadczenia stanowiło w istocie naruszenie jednej z podstawowych zasad rządzących systemem zamówień publicznych, tj. zasady bezstronności zamawiającego i jego pracowników uczestniczących w procedurze udzielenia zamówienia. Na zamawiającym i osobach uczestniczących w postępowaniu ciąży obowiązek przeprowadzenia postępowania w ten sposób, aby zagwarantowane było zachowanie uczciwej konkurencji. Powołano się przy tym m.in. na jedno z orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej, w którym stwierdza się, że tego rodzaju naruszenie uniemożliwia ustalenie, czy osoby będące uczestnikami postępowania są bezstronne w prowadzonym postępowaniu, a zatem czy zapewniona jest uczciwa konkurencja oferentów.

Regionalna Komisja Orzekająca nie zgodziła się również z argumentem Obwinionego, że obowiązek złożenia oświadczenia co do zasady został zachowany, albowiem oświadczenie takie zostało skierowane ustnie do sekretarza komisji przetargowej. Wg Komisji przyjęcie takiego sposobu składania oświadczenia za dopuszczalne pozostawałoby w sprzeczności z wcześniej sformułowaną zasadą uczciwej konkurencji oraz obiektywizmu. Ustne oświadczenia nie spełniają funkcji nadawanej tym oświadczeniom w świetle przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Komisja nie podzieliła także argumentu Obwinionego, że zatwierdzenie protokołu z 19 listopada 2004 r. przez Wiceprezydenta Miasta stanowiło okoliczność uzasadniającą powstrzymanie się Obwinionego od wypełnienia obowiązku złożenia oświadczenia, powołując się na stanowisko rzecznika dyscypliny i opinię Urzędu Zamówień Publicznych, zgodnie z którymi kierownik zamawiającego jest zwolniony od obowiązku złożenia oświadczenia tylko wówczas, gdy powierzenie dotyczy wszystkich czynności związanych z przygotowaniem i udzieleniem zamówienia publicznego, w tym podpisania umowy. W rozpatrywanej sprawie Obwiniony podpisał umowę w sprawie udzielenia zamówienia (z dnia 29 grudnia 2004 r.) oraz pisma w sprawie odpowiedzi na zapytania dotyczące treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia i rozstrzygnięcia protestów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Za nieprzekonywujący Komisja uznała też argument podniesiony przez pełnomocnika Obwinionego, że w dacie formułowania zarzutu nie obowiązywały już przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 4 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad powoływania komisji przetargowej, w których to przepisach prawodawca posługiwał się terminem „bezzwłocznie”. Zdaniem Komisji, fakt ten nie mógł być uznany za przesądzający, albowiem mógłby prowadzić do wniosku, że oświadczenie takie może być składane także po dokonaniu czynności, np. w momencie podpisywania umowy przez zamawiającego.

Komisja oceniła, że powyższe okoliczności i znaczna wysokość wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu zamówienia uzasadniają uznanie, że Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz, że naruszenie to nie posiada cechy znikomej szkodliwości w rozumieniu przepisu art. 28 ust. 1 ustawy. Obwiniony popełnił czyn z winy nieumyślnej, ponieważ nie działał w zamiarze popełnienia naruszenia, lecz nie zachował należytej ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. W tych warunkach kara upomnienia spełnia swą rolę represyjną i prewencyjną.



Obrońca Obwinionego, odwołując się od tego orzeczenia, zaskarżył je w całości i wniósł o:

- uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji wobec naruszenia art. 137 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez nie wyjaśnienie przyczyn i okoliczności braku uwzględnienia wniosku o zastosowanie art. 23 ust. 1 ustawy

lub

- uniewinnienie Obwinionego od zarzucanego mu czynu wobec braku przesłanek z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 23 ust. 1 ustawy,

a w razie nieuwzględnienia tych wniosków – o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części dotyczącej kary i odstąpienie od jej wymierzenia przy zastosowaniu art. 28 ustawy.

Uzasadniając wniosek o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji, odwołujący się zwrócił uwagę na brak czytelnego wyartykułowania w uzasadnieniu orzeczenia powodów nieuwzględnienia wniosku o zastosowanie przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, mimo iż wskazano w nim na usprawiedliwioną nieświadomość naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego.

Wniosek o uniewinnienie odwołujący się uzasadnił analogicznie, jak w trakcie postępowania przed I instancją. Podkreślił m.in. dwuetapowość postępowania w sprawie termomodernizacji budynku Miejskiego Zespołu Szkół Nr 1, co spowodowało przeoczenie faktu, że po powtórzeniu oceny ofert w dokumentacji nie znalazło się wymagane oświadczenie, fakt stosowania instrukcji ISO, zgodnie z którą w postępowaniach o zamówienia publiczne uczestnicy postępowania i prezydent miasta składają dodatkowo ustne oświadczenia do protokołu, a także incydentalny charakter czynu i naprawienie zaniedbania niezwłocznie po jego ujawnieniu.

Odnosząc się do wniosku dotyczącego stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych, odwołujący się wskazał na brak przesłanek negatywnych, które stanowiłyby o szkodliwości wyższej niż znikoma i braku jakiegokolwiek uszczerbku w finansach gminy.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą Obrońca Obwinionego podtrzymał odwołanie, a Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia w mocy.

Obrońca Obwinionego podkreślił, że Obwiniony był przekonany, iż złożył wymagane oświadczenie (nie wiedział, że oświadczenia nie ma w dokumentacji postępowania), a zatem jego nieświadomość naruszenia przepisów była usprawiedliwiona. Zastępca Głównego Rzecznika – nie widząc możliwości uznania tej argumentacji za prawdopodobną – twierdził, że nawet w takiej sytuacji Obwiniony, jako kierownik zamawiającego, ponosi odpowiedzialność za naruszenie przepisów, które ma obowiązek znać. Ustawodawca przywiązywał szczególną wagę do obowiązku składania pisemnych oświadczeń o bezstronności, umieszczając odnośne przepisy w dwóch ustawach.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że:

- dokumentacja postępowania przeprowadzonego w I instancji jest kompletna (strony nie wносиły o uzupełnienie materiału dowodowego) i potwierdza fakt niezłożenia



przez Obwinionego pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na termomodernizację budynku Miejskiego Zespołu Szkół nr 1 w B., w którym to postępowaniu Obwiniony uczestniczył (m.in. podpisał w dniu 29 grudnia 2004 r. umowę z wybranym oferentem),

- niezłożenie przez osobę występującą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w imieniu zamawiającego oświadczeń wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w dacie popełnienia naruszenia, tj. w grudniu 2004 r., popełniony czyn stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych jako naruszenie trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego).

Ustalony jak wyżej stan faktyczny i prawny w zakresie popełnienia czynu nie był kwestionowany przez żadną ze stron.

### **Dokonując oceny materiału dowodowego w zakresie odpowiedzialności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.**

Stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika, że odpowiedzialność Obwinionego za naruszenie w sprawach zamówień publicznych wynika bezpośrednio z pełnionej przez niego funkcji kierownika zamawiającego oraz faktu uczestniczenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, należy uznać za słuszne. Jako kierownik zamawiającego, Obwiniony był zobowiązany do znajomości przepisów o zamówieniach publicznych i ich bezwzględnego przestrzegania, a ponadto – jako osoba biorąca udział w postępowaniu – do złożenia pisemnego oświadczenia o bezstronności.

W odniesieniu do argumentacji i wniosków zawartych w odwołaniu GKO stwierdziła, co następuje:

1. Wniosek o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji nie znajduje podstaw. Zgromadzony przez Regionalną Komisję Orzekającą w K. materiał dowodowy nie wymaga uzupełnienia, nie zostały też wskazane żadne dodatkowe okoliczności, które należałoby wyjaśnić w postępowaniu dowodowym przed tą komisją. Wniosek jest motywowany faktem, że w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia nie wyjaśniono przyczyn i okoliczności braku uwzględnienia wniosku o zastosowanie art. 23 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO uznała, że ta okoliczność nie uzasadnia przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, ponieważ powoływany przepis nie mógłby mieć zastosowania w rozpatrywanej sprawie. Dotyczy on przypadku (usprawiedliwionej bądź nie) nieświadomości tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych – tzw. błąd co do prawa (a nie tego, czy działanie lub zaniechanie w ogóle miało miejsce – tzw. błąd co do faktu), natomiast Obrońca Obwinionego uzasadnił swój wniosek nieświadomością zaistnienia naruszenia (błędnym przekonaniem Obwinionego, że oświadczenie złożył).

2. Wniosek o uniewinnienie Obwinionego, motywowany brakiem przesłanek z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 23 ust. 1 ustawy, nie zasługuje na uwzględnienie z przyczyn wskazanych powyżej, tj. ze względu na brak możliwości zastosowania przepisu art. 23 ust. 1 ustawy w omawianej sytuacji. Abstrahując od błędnego powołania przepisu przez Obrońcę Obwinionego, GKO przeanalizowała możliwość uniewinnienia Obwinionego, stwierdziła jednak – dzieląc w tej kwestii stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika – że nie można tego uczynić wobec naruszenia normy prawnej o dużym znaczeniu, zamieszczonej w dwóch ustawach, nakładającej na osoby uczestniczące w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego obowiązek, złożenia pisemnego oświadczenia o bezstronności, szczególnie istotny w przypadku kierownika zamawiającego.

Obwiniony stwierdził na rozprawie przed GKO, że był przekonany, iż oświadczenie złożył. Powinien był jednak, zdaniem GKO, upewnić się co do tego, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie uczestniczył w zatwierdzeniu pierwotnego protokołu postępowania, włączył się do postępowania na dalszym jego etapie, a zatwierdził całość dokumentacji i wynik postępowania. W ocenie GKO, Obwiniony nie zachował wymaganej w tych okolicznościach ostrożności. Nie działał w zamiarze popełnienia naruszenia, lecz je popełnił nieumyślnie. GKO, nie znalazła więc podstaw, do uchylenia orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w tym zakresie. Czyn popełniony przez Obwinionego miał charakter zawiniony. Obwiniony miał możliwość zgodnego z prawem zachowania się, poprzez złożenie przedmiotowego oświadczenia.

Należy tu odnotować, że GKO, podobnie jak Obrońca Obwinionego, uznała za niesłuszną i nie znajdującą uzasadnienia w faktach przyjętą przez Komisję Orzekającą I instancji, interpretację wyjaśnień Pana Radosława B., iż „powstrzymał się” on od złożenia oświadczenia ze względu na nieobecność w pracy oraz fakt zatwierdzenia protokołu postępowania z dnia 19 listopada 2004 r. przez Wiceprezydenta Miasta.

Odnosząc się do kwestii zmiany przepisów, związanej z wyeliminowaniem wyrazu „bezzwłocznie” jako terminu na złożenie oświadczenia, GKO stwierdziła, iż – wbrew twierdzeniu odwołującego się – argumentacja Komisji Orzekającej I instancji jest całkowicie wystarczająca, poparta dodatkowo komentarzem z literatury fachowej. Oświadczenie o bezstronności składa się w postępowaniu o udzielenie zamówienia, a nie w dowolnym czasie po jego zakończeniu. Wynika to wprost z treści art. 17 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, mówiącym o „osobach wykonujących czynności w postępowaniu”, a także z konstrukcji protokołu postępowania (druk ZP-1), przewidującej złożenie oświadczeń przed podjęciem jakichkolwiek decyzji przez zamawiającego.

3. Wniosek o odstąpienie od wymierzenia Obwinionemu kary GKO uznała za zasługujący na uwzględnienie, aczkolwiek z innych względów, niż przedstawione w odwołaniu (należy zauważyć, że okoliczności przedstawione w tym punkcie odwołania przez Obrońcę Obwinionego nie stanowią przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary). Nie mogąc uznać szkodliwości czynu dla finansów publicznych za znikomą, z uwagi na ranę naruszonego przepisu prawa, GKO wzięła pod uwagę takie okoliczności, jak nieumyślność popełnienia naruszenia, podjęcie przez Obwinionego właściwych działań mających na celu zapobieganie podobnym przypadkom w przyszłości, faktyczną bezstronność Pana Radosława B. w postę-

powaniu, brak uszczerbku dla budżetu gminy oraz brak zastrzeżeń co do prawidłowości bardzo wielu (ponad 300) innych przeprowadzonych przez Obwinionego postępowań, a także dotychczasową niekaralność Pana Radosława B. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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

# 11.

## **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 14 maja 2007 r.** **DF/GKO-4900-2/2/RN-2/07/161**

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

|                 |              |                                   |
|-----------------|--------------|-----------------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO: | Anna Dąbrowska-Puszkiewicz (spr.) |
| Członkowie:     | Członek GKO: | Alfred Beszterda                  |
|                 | Członek GKO: | Tomasz Ślaboszowski               |
| Protokolant:    |              | Danuta Gzyra                      |

rozpoznała na rozprawie w dniu 14 maja 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji wniesione na niekorzyść Obwinionego Janusza J. – dyrektora Zarządu Dróg w O., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 18 października 2006 r., sygn. akt: RIO.XII.3157-13/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji:

1. Uniewinniła Pana Janusza J. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a polegającego na tym, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na utrzymanie dróg wojewódzkich administrowanych przez Region Dróg w K. w sezonach zimowych 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007 z podziałem na 15 zadań, o łącznej wartości brutto 1.964.863,56 zł, netto 1.836.321,08 zł (równowartości 447.883,19 euro; 418.582,42 euro) podpisał umowy: nr RDW.K/W-115/2004 w dniu 15.10.2004 r. z „G.” sp. z o.o. z siedzibą w G., o wartości brutto 143.880,76 zł, netto 134.468,- zł (równowartości 32.797,07 euro, 30.651,47 euro); nr RDW.K/W-123/2004 w dniu 15.10.2004 r. z Zakładem Usług Komunalnych sp. z o.o. z siedzibą w W., o wartości brutto 157.322,10 zł, netto 147.030 zł (równowartości 35.860,97 euro; 33.514,93 euro); nr RDW.K/W-124/2004 w dniu 15.10.2004 r. ze Spółdzielnią Kótek Rolniczych w B., o wartości brutto 129.496,75 zł, netto 121.025 zł (równowartości 29.518,29 euro; 27.587,18 euro) – z wykonawcami, którzy nie dysponowali wymaganym przez zamawiającego potencjałem technicznym i powinni być wykluczeni z postępowania, naruszając art. 24 ust. 1 pkt 10 w związku z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo zamówień publicznych, co stosownie do art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo zamówień publicznych powinno skutkować unieważnieniem postępowania i miało wpływ na wynik postępowania.
2. Uznała Pana Janusza J. za odpowiedzialnego za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych:
  - a) określone w art. 17 ust. 1 pkt 2b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a polegające na tym, że nie przekazał Pre-

zesowi Urzędu Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego – zawarciu umów: nr ZDW/TP/01/2004 w dniu 12.07.2004 r. z Pracownią Projektowo-Konsultingową Dróg i Mostów „D.” Sp. z o.o. w O., o wartości brutto 340.380,- zł, netto 279.000,- zł (równowartości 77.588,32 euro; 63.596,99 euro); nr 08/TD/2004 w dniu 27.08.2004 r. z Przedsiębiorstwem Budowy Dróg i Mostów „D.” Spółka z o.o. w O. o wartości brutto 582.498,53 zł, netto 477.457,81 zł (równowartości 132.778,32 euro i 108.834,69 euro), z naruszeniem art. 95 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych,

- b) określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a polegające na tym, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zimowe utrzymanie dróg administrowanych przez Rejon Dróg w O. w sezonach zimowych 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007 z podziałem na 9 zadań, o łącznej wartości brutto 2.020.922,- zł, netto 1.888.712,15 (równowartości 460.661,49 euro; 430.524,76 euro) podpisał umowę nr 38/RDW/O/2004 w dniu 07.09.2004 z Przedsiębiorstwem Drogowo-Mostowym Sp. z o.o. w O., o wartości brutto 314.135,95 zł, netto 293.585,- zł (równowartości 71.606,09 euro; 66.921,58 euro), na realizację zadania nr 5 z wykonawcą, który nie dysponował wymaganym przez zamawiającego potencjałem technicznym i powinien być wykluczony z postępowania, naruszając art. 24 ust. 1 pkt 10 w związku z art. 22 ust. 1 pkt 2 prawa zamówień publicznych, co stosownie do art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo zamówień publicznych powinno skutkować unieważnieniem postępowania i miało wpływ na wynik postępowania.

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

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

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

### **orzeka:**

Uchyła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zaskarżonym zakresie i w tej części przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.

### **Pouczenie:**

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

### **UZASADNIENIE**

**Rozpatrując sprawę w postępowaniu odwoławczym Główna Komisja Orzekająca zważyła i ustaliła, co następuje.**

Odwołanie Rzecznika wniesione na niekorzyść obwinionego – Janusza J. zasługuje na uwzględnienie, lecz częściowo z innych powodów niż te, które zostały w nim podane.

W ocenie składu orzekającego – główną wadą postępowania przeprowadzonego w I instancji jest nieuwzględnienie w toku postępowania treści art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jak wskazuje orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej oraz literatura przedmiotu, każda Komisja Orzekająca I instancji przystępując do procedowania winna w pierwszej kolejności ustalić, jakie przepisy obowiązywały w chwili popełnienia czynu, a jakie w czasie orzekania.

Następnie należy, trzymając się zasady, że stosować należy przepisy dla sprawy względniejsze, ustalić jakie przepisy należy zastosować w konkretnej sprawie, czy obowiązujące w dacie popełnienia czynu, czy w dacie orzekania.

W niniejszej sprawie Komisja I instancji, takiej analizy nie przeprowadziła. Stąd powstała wątpliwość, czy w dacie popełnienia czynu polegającego na nie przekazaniu Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych zawiadomienia o zawarciu umów z Pracownią Projektowo-Konsultingową Dróg i Mostów „D.” – w dniu 12.07.2004 r. i z Przedsiębiorstwem Budowy Dróg i Mostów „D.” – w dniu 27.08.2004 r. – było naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, czy może czyn ten był naruszeniem dyscypliny dopiero w dniu orzekania, tj. 18 października 2006 roku.

Na to pytanie odpowiedź powinno dać ponowne przeprowadzenie postępowania.

Przy czym Komisja I instancji nie może zapomnieć o zmianie przepisów wprowadzonych ustawą z 07.04.2006 r. – o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 10.05.2006 r. nr 79, poz. 551).

Główna Komisja Orzekająca zwraca ponadto uwagę, że szczególnie istotne są te zmiany o przepisach, które polegają na zmianie ustawowych znamion czynu zabronionego i właśnie ewentualność zaistnienia tych zmian organ I instancji powinien badać z urzędu, rozpoczynając postępowanie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Skład orzekający prowadząc postępowanie odwoławcze zgodził się z twierdzeniem składającego odwołanie Rzecznika, że czynności związanych z postępowaniem zamówieniowym na zimowe utrzymanie dróg w rejonie K. i O., nie można łączyć z czynnościami związanymi z użyczaniem sprzętu własnego – Zamawiającego – wykonawcom, którzy wygrali przetarg. Łączenie tych zdarzeń nie ma w ocenie GKO żadnego logicznego uzasadnienia. Podkreślić przy tym należy, że Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia opracowane dla 15 zadań na zimowe utrzymanie dróg wojewódzkich administrowanych przez Rejon Dróg w K. oraz dla 9 zadań na zimowe utrzymanie dróg administrowanych przez Rejon Dróg Wojewódzkich w O., dla każdego z zadań oddzielnie, dokładnie precyzowały potencjał techniczny jaki powinni posiadać oferenci przystępujący do przetargów.

Ustalenia stanu faktycznego w niniejszej sprawie nie budzą zastrzeżeń ani wątpliwości, bowiem w całości opierają się o dokumentację zamówienia.

Komisja I instancji prawidłowo ten stan ustaliła, lecz wyprowadziła z niego nieuprawnione wnioski.

Wobec powyższego, zdaniem organu odwoławczego, stan faktyczny powinien zostać ponownie zbadany również pod kątem zawinienia czynów przypisanych obwinionemu.

Wina jest to określony stosunek psychiczny sprawcy do czynu. Udowodnienie jej oraz określenie czy jest umyślna, czy nieumyślna, sprowadza się do wskazania na bazie stanu faktycznego, określonej świadomości sprawcy w chwili popełnienia czynu.

Tylko uczynione w powyższy sposób ustalenia prowadzą do prawidłowego wymierzenia kary.

Główna Komisja Orzekająca, niejednokrotnie w swoich orzeczeniach, dawała wyraz pogładowi, że niezwykle istotna jest konieczność zamieszczenia w uzasadnieniu orzeczenia wypowiedzenia się składu orzekającego co do okoliczności, które miały wpływ na rodzaj wymierzonej kary oraz na temat okoliczności, które pozwalają od wymierzenia kary odstąpić.

Orzekając o karze dla Janusza J., Komisja I instancji naruszyła art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO przyznaje, że Komisja wymierza karę według swego uznania, jednakże ma obowiązek uwzględnić regulacje zawarte w ww. przepisie.

Odstąpić od wymierzenia kary można w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, a więc kiedy mają miejsce okoliczności łagodzące.

W niniejszej sprawie Komisja I instancji nie wykazała, aby takie przypadki zaistniały, a mimo to od wymierzenia kary odstąpiła.

Brak podania w uzasadnieniu orzeczenia z 18 października 2006 r. motywów odstąpienia od wymierzenia kary, zdaniem organu odwoławczego, świadczy o nieprawidłowym prowadzeniu postępowania. W zakończeniu uzasadnienia znajduje się lakoniczne stwierdzenie, że „stwierdzone okoliczności przedstawione powyżej towarzyszące naruszeniu dyscypliny finansów publicznych pozwalają na odstąpienie od wymierzenia kary”.

Zważywszy, że w pozostałej części uzasadnienia opisany został wyłącznie stan faktyczny sprawy, i nie ma tam mowy o tym, jakie konkretnie okoliczności, pobudki czy sposób działania obwinionego decydowały w kwestii kary, zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 cyt. ustawy, jest uzasadniony.

Powyższe wady, wobec okoliczności podniesionych w odwołaniu Rzecznika, mogą mieć istotny wpływ na treść orzeczenia wydanego 18 października 2006 r. przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w O., co w pełni uzasadnia konieczność przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez tę Komisję, celem dokonania pogłębionej analizy całości materiału dowodowego – znajdującego się w aktach sprawy. Główna Komisja Orzekająca zwraca zatem uwagę Komisji Orzekającej I instancji na konieczność wyeliminowania wskazanych uchybień w ponownym postępowaniu.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Komisja Orzekająca I instancji jest związana przepisami art. 150-152 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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



## 12.

### ORZECZENIE

**Główniej Komisji Orzekającej**

**z dnia 14 maja 2007 r.**

**DF/GKO-4900-102/122-123/RN-45-46/06/3471**

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

Przewodniczący: Członek GKO: Anna Dąbrowska-Puszkiewicz

Członkowie: Członek GKO: Alfred Beszterda (spr.)

Członek GKO: Tomasz Słaboszowski

Protokolant: Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 14 maja 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka – odwołanie Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji wniesione na niekorzyść Pani Ewy B. – dyrektora Ośrodka Kultury w W. oraz Pani Ewy C. – głównej księgowej w tej jednostce, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt: RIO-IV-47/05-K-66/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Panią Ewę B. oraz Panią Ewę C. (cyt. z sentencji orzeczenia): „od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez dokonanie w okresie od 27 sierpnia 2003 r. do 27 stycznia 2005 r. w W. wypłat wynagrodzeń w łącznej kwocie 4.307,00 zł z tytułu dodatku za wysługę lat, który wypłacono w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego. Nadpłaty dodatku za wysługę lat dokonano na rzecz pracowników, tj. zarzutu naruszenia § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury (Dz. U. Nr 45, poz. 446, z późn. zm.) oraz art. 28 ust. 2 obowiązującej do 31 grudnia 2005 r. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), a od 01 stycznia 2006 r. – art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), a tym samym zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w chwili orzekania, co w dniu popełnienia czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych”.

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

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

## **orzeka:**

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.

## **Pouczenie:**

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

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

## **UZASADNIENIE**

W dniu 14 listopada 2006 r. Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w W. rozpoznała wniosek o ukaranie z dnia 04 września 2006 r. złożony przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji.

W wyniku rozpoznania owego wniosku:

1. Obwinioną Panią Ewę B. – pełniącą w dniu popełnienia zarzucanego jej we wniosku o ukaranie czynu funkcję dyrektora Ośrodka Kultury w W. – na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniono od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez dokonanie w okresie od 27 sierpnia 2003 r. do 27 stycznia 2005 r. w W. wypłat wynagrodzeń w łącznej kwocie 4.307,00 zł z tytułu dodatku za wysługę lat, który wypłacono w: wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego. Nadpłaty dodatku za wysługę lat dokonano na rzecz pracowników, tj. zarzutu naruszenia § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury (Dz. U. Nr 45, poz. 446, z późn. zm.) oraz art. 28 ust. 2 obowiązującej do 31 grudnia 2005 r. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), a od 01 stycznia 2006 r. – art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), a tym samym zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w chwili orzekania, co w dniu popełnienia czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.
2. Obwinioną Panią Ewę C. – pełniącą w dniu popełnienia zarzucanego jej we wniosku o ukaranie czynu funkcję głównej księgowej Ośrodka Kultury w W., na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniono od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez dokonanie w okresie od 27 sierpnia 2003r. do 27 stycznia 2005r. w W. wypłat wynagrodzeń w łącznej kwocie 4.307,00 zł z tytułu dodatku za wysługę lat, który wypłacono w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego. Nadpłaty dodatku za wysługę lat dokonano na rzecz pracowników,

tj. zarzutu naruszenia § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury (Dz. U. Nr 45, poz. 446, z późn. zm.) oraz art. 28 ust. 2 obowiązującej do 31 grudnia 2005 r. ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), a od 1 stycznia 2006 r. – art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), a tym samym zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w chwili orzekania, co w dniu popełnienia czynów stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia wyliczono szczegółowo kwoty określone jako „nadpłaty” wypłaconego wynagrodzenia – mieszczące się w przedziale od 44 do 125 zł miesięcznie.

Łączna nadpłata dodatku za wysługę lat – wg orzeczenia I instancji – stanowi kwotę 4.307,00 zł.

Rzecznik zarzucił obwinionym, że działaniem powyższym naruszyły § 4 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury zgodnie, z którym cyt.: „pracownikom przysługuje dodatek za wieloletnią pracę, zwany dalej „dodatkiem za wysługę lat”, w wysokości 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego po 5 latach pracy, wzrastający o 1% za każdy następny rok, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego po 20 i dalszych latach pracy” oraz art. 28 ust. 2 wówczas obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Obecnie analogiczne uregulowania zawarte są w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Obwinione zatwierdziły listy płac za ww. okresy.

Obwinionym zarzucono umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obwinione – wg uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia – złożyły jednobrzmiące wyjaśnienia w sprawie stawianych im zarzutów wskazując, iż dodatek za wysługę lat w wysokości 30% dla: Michała K., Anny Z., Stefana R. i Zbigniewa W. cyt.: „został wypłacony na podstawie regulaminu wynagradzania z dnia 30.06.2000 r., wydanego na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz kodeks pracy art. 9 §2, art. 18 § 1, art. 77 § 2.

W związku ze zmianami zasad gospodarki finansowej w instytucjach kultury od 1.01.2000 r. odbywały się szkolenia i spotkania w sprawie ww. zmian. Dostarczone materiały z propozycjami zmian uwzględniały 30% dodatek za wysługę lat. Ponadto kodeks pracy art. 77 § 2 mówi, że w regulaminie wynagradzania pracodawca może ustalić inne świadczenia, w tym korzystniejsze, związane z pracą i zasady ich przyznawania. Regulamin wynagradzania, przed wprowadzeniem w życie, został dostarczony do Urzędu Miasta do Pani Sekretarz Miasta w celu naniesienia poprawek i korekt. Po

przeprowadzonej analizie do ww. regulaminu nie wniesiono żadnych zastrzeżeń. W związku z różną interpretacją ww. przepisów dotyczących wysokości dodatku za wysługę lat, dnia 01.10.2004 r. został sporządzony aneks do regulaminu wynagradzania skreślający zapis dotyczący 30% dodatku za wysługę lat”.

Komisja Orzekająca I instancji uwzględniła, że obwinione dokonywały wypłat 30% dodatku w oparciu o regulamin wynagradzania obowiązujący w jednostce. Postanowienia tego regulaminu bezsprzecznie dotyczyły świadczeń związanych ze stosunkiem pracy.

Zdaniem Komisji I instancji – zgodnie z przepisem art. 9 § 2 Kodeksu pracy – postanowienia tego regulaminu nie mogły być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Tak było w niniejszym przypadku. Przepisy regulaminu były korzystniejsze dla pracowników niż obowiązujące w tej materii przepisy rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury.

Działanie obwinionych nie nosiło znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Mając to na uwadze orzeczono w I instancji – jak wyżej.

Orzeczenie to zaskarżył na niekorzyść obydwu obwinionych Rzecznik dyscypliny finansów publicznych I instancji.

W odwołaniu Rzecznik wnosi o:

1. Uchylenie powyższego orzeczenia w części uniewinniającej:

Panią Ewę B. od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez dokonanie w okresie od 23 stycznia 2004 r. do 23 grudnia 2004 r. w W. wypłat wynagrodzeń w łącznej kwocie 2.974,00 zł z tytułu dodatku za wysługę lat, który wypłacono w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego, tj. z naruszeniem § 4 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury;

Panią Ewę C. od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez dokonanie w okresie od 23 stycznia 2004 r. do 23 grudnia 2004 r. w W. wypłat wynagrodzeń w łącznej kwocie 2.974,00 zł z tytułu dodatku za wysługę lat, który wypłacono w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego, tj. z naruszeniem § 4 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury;

2. Uznanie:

Pani Ewy B. za odpowiedzialną – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych -za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającą na dokonaniu w okresie od 23 stycznia 2004 r. do 23 grudnia 2004 r. w W. wypłat wynagrodzeń w łącznej kwocie 2.974,00 zł z tytułu dodatku za wysługę lat, który wypłacono w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego, tj. z naruszeniem § 4 ust. 1 obowiązującego w dacie wypłaty i nadal, cyt. rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad

wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury. Nadpłaty dodatku za wysługę lat dokonano na rzecz pracowników.

Pani Ewy C. za odpowiedzialną – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającą na dokonaniu w okresie od 23 stycznia 2004 r. do 23 grudnia 2004 r. w W. wypłat wynagrodzeń w łącznej kwocie 2.974,00 zł z tytułu dodatku za wysługę lat, który wypłacono w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego, tj. z naruszeniem § 4 ust. 1 obowiązującego w dacie wypłaty i nadal, cyt. rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury. Nadpłaty dodatku za wysługę lat dokonano na rzecz pracowników.

### 3. Wymierzenie:

- Pani Ewie B. – kary upomnienia,
- Pani Ewie C. – kary upomnienia.

Rzecznik zarzucił orzeczeniu wydanemu w I instancji obrazę następujących przepisów prawa:

- art. 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.),
- § 4 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania.

Rzecznik stwierdził, że nie można się zgodzić z orzeczeniem Komisji, iż w zarzucanych czynach (w części dotyczącej 2004 roku) brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia, podstawą rozstrzygnięcia jest uznanie przez Komisję I instancji, iż wypłaty dodatku za wysługę lat w wysokości 30% wynagrodzenia zasadniczego pracownika dokonano w oparciu o obowiązujący w jednostce regulamin wynagradzania oraz fakt, że postanowienia tego regulaminu były korzystniejsze dla pracowników, niż obowiązujące w tym zakresie przepisy rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji przywołała art. 9 § 2 Kodeksu pracy. Przepis ten stanowi, iż „postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych”.

W ocenie Rzecznika, przepis ten został niewłaściwie zastosowany. Należy bowiem zauważyć, iż stosownie do art. 5 Kodeksu pracy – jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami”.

W analizowanej sprawie tym przepisem szczególnym jest – wydane na podstawie art. 31 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działal-

ności kulturalnej – rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury. W myśl § 4 ust. 1 cyt. rozporządzenia „pracownikom przysługuje dodatek za wieloletnią pracę, zwany dalej „dodatkiem za wysługę lat”, w wysokości 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego po 5 latach pracy, wzrastający o 1% za każdy następny rok, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego po 20 i dalszych latach pracy”. Zatem cyt. rozporządzenie w sposób wyczerpujący reguluje wysokość dodatku za wysługę lat i na podstawie § 1 pkt 2 tegoż rozporządzenia ma ono zastosowanie do instytucji kultury jaką jest Ośrodek Kultury. Zaś przepisy Kodeksu pracy, jak wynika to z jego art. 5, stosuje się w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi. Wobec tego w analizowanej sprawie, przywołany w uzasadnieniu orzeczenia Komisji, art. 9 § 2 Kodeksu pracy nie ma zastosowania. Wg rzecznika – takie stanowisko, odnośnie regulaminu wynagradzania w samorządowej administracji placówek oświatowych, wyraził też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 czerwca 2004 r. (sygn. akt OSK 442/04 Lex Nr 146746).

Rzecznik podkreślił, że w tym stanie rzeczy, brak jest podstaw prawnych do ustalenia w regulaminie, dowolnie wysokich, niczym nieograniczonych wynagrodzeń dla pracowników instytucji kultury i wypłaty tych wynagrodzeń „w majestacie prawa”. Przeciwnie, stosownie do postanowień art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) „jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków”.

Wg Rzecznika – niezależnie od powyższego należy wskazać, że stosownie do art. 77 § 1 Kodeksu pracy, regulamin wynagradzania może mieć zastosowanie w zakładach pracy zatrudniających co najmniej 20 pracowników, nieobjętych zakładowym bądź ponadzakładowym układem zbiorowym pracy. Natomiast w Ośrodku Kultury w 2004 roku, w którym popełniono zarzucane we wniosku czyny, zatrudnionych było 17 pracowników, a przeciętnie średnioroczne zatrudnienie wyniosło 12,78 etatu, co potwierdza informacja przedstawiona przez Główną Księgową Ośrodka Kultury.

Rzecznik wskazał w odwołaniu, iż to właśnie Obwiniona Pani Ewa B., jako kierująca jednostką, jest odpowiedzialna za umyślne naruszenie prawa skutkujące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, gdyż:

- 1) opracowała i podpisała, wbrew obowiązującemu prawu regulamin wynagradzania pracowników Ośrodka Kultury, w którym ustaliła niezgodnie z obowiązującym prawem wysokość dodatku za wysługę lat,
- 2) wypłaciła w 2004 r. wskazane we wniosku o ukaranie dodatki za wysługę lat w kwocie 2.974,00 zł, przez co dopuściła się naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w momencie popełnienia zarzucanych czynów – w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 2 wówczas obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.).

Zaś Obwiniona Ewa C. zatwierdziła do wypłaty wynagrodzenia, których, elementem były dodatki za wysługę lat naliczone niezgodnie z obowiązującymi przepisami.



Rzecznik skonkludował, że – wobec powyższego, Obwinione w sposób czynny i umyślny zadysponowały środkami publicznymi, powodując wypłatę dodatku za wysługę lat w kwotach wyższych niż wynikające z upoważnienia określonego w wyżej cytowanych przepisach, co wyczerpuje dyspozycje art. 11 ust. 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wnioskuje o wymierzenie kary upomnienia, co jest uzasadnione bezspornym faktem uszczuplenia środków publicznych i powtarzalnością czynu.

W czasie rozprawy przed GKO obydwie Obwinione złożyły wyjaśnienia i wniosły o utrzymanie w mocy orzeczenia o ich uniewinnieniu.

Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych poparł wniesione odwołanie. Indagowany w sprawie nie wyjaśnił, z czego wynika zmniejszenie w odwołaniu kwoty „nadpłat” w stosunku do wniosku o ukaranie (4.307,– zł do kwoty 2.974,– zł) oraz ograniczenie czasu popełnienia zarzucanych czynów (pierwotnie od 27 sierpnia 2003 r. do 27 stycznia 2005 r. – w odwołaniu zaś: 23 stycznia 2004 r. do 23 grudnia 2004 r.).

### **Główna Komisja Orzekająca po rozpoznaniu sprawy, zważyła co następuje.**

1. Zgodnie z art. 138 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Rzecznik – obowiązany jest wskazać w odwołaniu zarzuty stawiane zaskarżonemu rozstrzygnięciu. W niniejszej sprawie zarzuty odwoławcze odnoszą się wyłącznie do „obrazy” art. 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.) i § 4 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania. Wątpliwość co do spełnienia przez wniesione odwołanie wymogu formalnego wynikającego z przepisu prawa GKO rozstrzygnęła jednak – rozpoznając sprawę. Za rozpoznaniem jej przemawiał wg GKO słuszny interes Obwinionych. GKO nie odniosła się także do kwestii „zawężenia” przez Rzecznika zarzucanych w odwołaniu czynów, w stosunku do zarzutów rozpoznanych w I instancji – bowiem kwestia ta nie wpłynęła na wydane w II instancji rozstrzygnięcie.
2. GKO zwróciła uwagę na dopuszczalność podmiotowej zarzucalności czynów będących przedmiotem postępowania wobec głównej księgowej jednostki – Pani Ewy C. Z dokonanych przez GKO ustaleń wynika jednoznacznie, że Obwinionej Pani Ewie C., nie powierzono obowiązków związanych z dokonywaniem wydatków. Była ona bezspornie upoważniona do wykonywania dyspozycji, jest bowiem zasadą, że za całość gospodarki finansowej i dysponowanie środkami pieniężnymi odpowiada kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Skoro Obwiniona Pani Ewa C. wykonywała jedynie dyspozycje środkami pieniężnymi – nie można jej przypisać czynu polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków (art. 11 ust. 1 ustawy). Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zna bowiem pojęcia odpowiedzialności za „współudział” czy „pomocnictwo” w naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Przepisy ustawy – jako odnoszące się do materii regulowanych prawem zbliżonym typem do prawa karnego – nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający.



GKO wypowiadała się już w tego rodzaju sprawach m.in. w orzeczeniach z 26 lipca 2004 r. Sygn. DF/GKO/Odw. 32/43-45/RN-10-12/2004/521 oraz z 28 lutego 2005 r. Sygn. DF/GKO/Odw.-115/156/2004/1366. Szerzej pisze o tym L. Lipiec – w komentarzu do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dostępnym w elektronicznym Systemie Informacji Prawniczej „LEX”.

3. W odniesieniu do czynu zarzucanego Obwinionej Pani Ewy B. – GKO uwzględniła, że Obwiniona wypłacała pracownikom wyższe – niż wynikałoby to z właściwego zastosowania przepisów prawa – dodatki za wysługę lat na podstawie błędnych, ale obowiązujących w jednostce do momentu ich zmiany, regulacji zawartych w regulaminie wynagradzania pracowników jednostki. Zdaniem GKO w sprawie niniejszej nie dowiedziono, że Obwiniona Pani Ewa B. umyślnie dokonywała wypłat w kwotach wyższych, niż należne.
  4. GKO wyraża pogląd, że jeżeli nawet adresatom obowiązującej regulacji nie przysługuje w świetle przepisów prawa dane uprawnienie – nie przesądza to w niniejszej sprawie o przekroczeniu upoważnienia do dokonania wydatku. Zaś ustawa (art. 11 ust. 1) tylko z takim faktem wiąże odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy bowiem przyjąć, że wydatek dokonany na podstawie obowiązującej regulacji, nawet błędnej, dokonany jest w granicach upoważnienia wynikającego z owego regulaminu. Kwestia oceny ważności i trybu wydania oraz zmiany owego regulaminu nie zmienia faktu, iż omawiane regulacje funkcjonowały w obrocie prawnym do momentu dokonania formalnej jego zmiany. GKO wypowiadała się już w sprawie podobnego rodzaju (orzeczenie z 23 lutego 2004 r. Syg. DF/GKO//Odw.-53/74/RN-15/2003).
  5. Uwzględniając powyższe, GKO doszła do wniosku, że – co prawda z innych względów niż wyłuszczone w zaskarżonym orzeczeniu czy wywodzone we wniesionym odwołaniu – rozstrzygnięcie, polegające na uniewinnieniu w I instancji obydwu Obwinionych, winno być utrzymane w mocy.
- Orzeczoneo więc jak w sentencji.

# 13.

## **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 17 maja 2007 r.** **DF/GKO-4900-8/8/07/483**

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

|                 |              |                               |
|-----------------|--------------|-------------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO: | Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz |
| Członkowie:     | Członek GKO: | Maria Karlikowska (spr.)      |
|                 | Członek GKO: | Eugeniusz Ruśkowski           |
| Protokolant:    |              | Dorota Korol                  |

rozpoznała na rozprawie w dniu 17 maja 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Panią Grażynę O. – dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w K., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w S. z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt: RIO-KO-31/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca uznała Panią Grażynę O. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego:

- w art. 14 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na (cyt.) „wpłacie za 2005 r. składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w łącznej wysokości 135.215,76 zł z przekroczeniem terminu zapłaty”,
- w art. 16 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na (cyt.) „niewykonaniu zobowiązania Powiatowego Urzędu Pracy w K. wobec ZUS z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne, którego skutkiem była zapłata odsetek w łącznej wysokości 5.126,00 zł”.

Regionalna Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionej oraz obciążyła ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 203,80 zł.

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

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

### **orzeka:**

- 1) uchyla w całości zaskarżone orzeczenie,
- 2) uniewinnia Panią Grażynę O. od przypisanych jej czynów,
- 3) na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

## **Pouczenie:**

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

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

## **UZASADNIENIE**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w S. orzeczeniem z dnia 29 listopada 2006 r. (sygn. akt: RIO-KO-31/2006), uznała Panią Grażynę O. – dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w K. – winną nieumyślnego naruszenia w 2005 r. dyscypliny finansów publicznych poprzez zapłatę składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne w łącznej kwocie 135.215,76 zł z przekroczeniem terminu zapłaty, tj. popełnienia czynu określonego w art. 14 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: uodfp) oraz poprzez niewykonanie zobowiązania Powiatowego Urzędu Pracy w K. wobec ZUS z tytułu składki na ubezpieczenia zdrowotne, którego skutkiem była zapłata odsetek w łącznej wysokości 5.126 zł, tj. popełnienia czynu określonego w art. 16 ust. 2 uodfp i odstąpiła wobec niej od wymierzenia kary.

Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie wszczęto w dniu 7 sierpnia 2006 r. na podstawie zawiadomienia o naruszeniu przez Panią Grażynę O. dyscypliny finansów publicznych, złożonego przez Starostę Powiatu K. (pismo z dnia 31 maja 2006 r.). We wniosku o ukaranie z dnia 6 września 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji zarzucił Obwinionej nieumyślne naruszenie w 2005 r. dyscypliny finansów publicznych poprzez popełnienie czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 14 pkt 2 i art. 16 ust. 2 uodfp oraz wniosł o ukaranie jej karą upomnienia.

Z ustaleń dokonanych przez Rzecznika I instancji wynikało, że Powiatowy Urząd Pracy w K. nieprawidłowo wyliczył za miesiąc maj 2005 r. i za okres od lipca do grudnia 2005 r. składki zdrowotne za osoby bezrobotne zarejestrowane w Urzędzie, gdyż nie wyliczył i nie uiszczył za ten okres składek za osoby bez prawa do zasiłku. Po dokonaniu korekty deklaracji składki zdrowotnej za rok 2005 zobowiązania wymagalne Powiatowego Urzędu Pracy na dzień 31 grudnia 2005 r. z tego tytułu wyniosły 175.979 zł. Powiatowy Urząd Pracy zapłacił w 2006 r. z tytułu niezapłaconych w terminie składek odsetki w łącznej kwocie 9.060 zł. Osobą odpowiedzialną za powstałe nieprawidłowości była Pani Grażyna O. – dyrektor tego Urzędu.

Obwiniona wyjaśniła, że funkcję dyrektora pełniła od lutego 2005 r. Już w czerwcu tego roku zauważyła znaczny spadek wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne i zaleciła sprawdzenie deklaracji oraz ustalenie przyczyny spadku wysokości składek. Pracownicy poinformowali ją, że składki zostały naliczone prawidłowo, a spadek wielkości składek wiąże się ze spadkiem bezrobocia w okresie sezonu letniego. Niski poziom składek zdrowotnych zwrócił uwagę Obwinionej ponownie w październiku 2005 r. wówczas również otrzymała od pracowników informację, iż składki są naliczane prawidłowo. W listopadzie 2005 r. Obwiniona zaleciła

wykonanie kontroli naliczania składek, która również nie wykazała nieprawidłowości. Po uzyskaniu jej wyników w styczniu 2006 r. Obwiniona sama przeanalizowała dokumenty i stwierdziła, że zaniżona wysokość składek dotyczy osób bez prawa do zasiłku zarejestrowanych w filii W. Zleciła więc natychmiastową korektę deklaracji i uregulowanie wynikających z nich zobowiązań względem ZUS w miarę posiadanych środków. Błędy w rozliczaniu składek powstały, jej zdaniem, na skutek braku wspólnej bazy danych dla Powiatowych Urzędów Pracy i ich filii, co było problemem wszystkich urzędów z filiami, nad rozwiązaniem którego toczyły się prace w Ministerstwie Pracy.

Regionalna Komisja Orzekająca, po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 listopada 2006 r., uznała, że „za przedmiotowe naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność ponosi Pani Grażyna O. – dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w K., zaś okoliczności przez nią powołane uzasadniają przypisanie jej nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych”. Jednocześnie Regionalna Komisja Orzekająca w toku rozprawy zweryfikowała kwotę odsetek od nieterminowej wpłaty składek na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconych przez Powiatowy Urząd Pracy, ustalając ich wysokość na 5.126 zł.

Odstępując od wymierzenia kary Regionalna Komisja Orzekająca uwzględniła nieumyślne działanie Obwinionej, jej wcześniejszą niekaralność oraz przesłanki art. 36 ust. 2 pkt 2 i 3 uodfp i uznała, że sam udział w postępowaniu oraz dolegliwości nim spowodowane, w tym konieczność zwrotu kosztów postępowania, stanowią dla Obwinionej wystarczającą sankcję i spełniają cele prewencyjne, jakie mają realizować kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odwołanie od powyższego orzeczenia wniosła Pani Grażyna O., prosząc o uniewinnienie (pismo z dnia 22 grudnia 2006 r.). W uzasadnieniu odwołania podniosła raz jeszcze wszystkie okoliczności popełnienia zarzucanego jej czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podkreśla, że przyczyną jego zaistnienia były błędy pracowników Powiatowego Urzędu Pracy, za które ponieśli oni konsekwencje służbowe. Wskazała także, że dużym utrudnieniem w prawidłowym rozliczaniu składek była niespójność systemu rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w ZUS i w urzędach pracy oraz brak informacji od ZUS na temat zaliczania nadpłat składek na zobowiązania z lat poprzednich i obciążania odsetkami za zaległości w ich wpłatach.

Główna Komisja Orzekająca po rozpatrzeniu sprawy na rozprawie w dniu 17 maja 2007 r., bez udziału Obwinionej, uznała, przychylając się do wniosku Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że zaskarżone orzeczenie winno zostać uchylone w całości ze względu na liczne jego wady merytoryczne i formalne.

Regionalna Komisja Orzekająca niewłaściwie zakwalifikowała i opisała czyn przypisany Obwinionej, nie określiła w sentencji orzeczenia czasu jego popełnienia, błędnie ustaliła wysokość kosztów postępowania oraz nie uzasadniła należycie swojego rozstrzygnięcia.

Regionalna Komisja Orzekająca przypisała Obwinionej „nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 14 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na wpłacie za 2005 r. składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w łącznej wysokości 135.215,76 zł z przekroczeniem terminu zapłaty oraz z art. 16 ust. 2 ww. ustawy, polegające na niewyko-

naniu zobowiązania Powiatowego Urzędu Pracy w K. wobec ZUS z tytułu składki na ubezpieczenia zdrowotne, którego skutkiem była zapłata odsetek w łącznej wysokości 5.126 zł.”

Taka kwalifikacja czynu przypisanego Obwinionej rodzi co najmniej dwie wątpliwości.

Pierwsza dotyczy art. 14 pkt 2 uodfp. W przepisie tym jest mowa wyłącznie o składkach na ubezpieczenia zdrowotne. Gdyby Obwiniona uiściła po terminie także składki na ubezpieczenia społeczne należało wskazać jako przepis określający czyn Obwinionej również art. 14 pkt 1 uodfp. Jednak z akt sprawy wynika, że Obwiniona nie uiściła terminowo jedynie części składek na ubezpieczenie zdrowotne, co oznacza, że przypisanie jej w opisie czynu także uiszczenia składek na ubezpieczenia społeczne z przekroczeniem terminu zapłaty nie jest uprawnione.

Druga wątpliwość wiąże się z przypisaniem Obwinionej czynu z art. 16 ust. 2 uodfp. W przepisie tym określony jest czyn polegający na dopuszczeniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności upłynął, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Tymczasem z akt sprawy, a także z opisu czynu zawartego w sentencji orzeczenia wynika, że Obwiniona sama nie wykonała zobowiązania Powiatowego Urzędu Pracy w K. wobec ZUS, czego skutkiem było zapłacenie przez ten Urząd odsetek, tj. popełniła czyn określony w art. 16 ust. 1 uodfp. Czyn z art. 16 ust. 2 można byłoby jej przypisać, gdyby powierzyła obowiązki w zakresie ustalania składek i ich zapłaty innej osobie, która nie uiściła ich w terminie i stało się tak na skutek niewłaściwego wypełnienia przez nią (kierownika) obowiązków w zakresie kontroli finansowej, co w sprawie nie miało miejsca.

Regionalna Komisja Orzekająca nie określiła też, wbrew art. 135 ust. 2 pkt 5 uodfp dokładnego czasu popełnienia przez Obwinioną naruszenia. Z sentencji orzeczenia wynika, że naruszenie popełnione zostało w 2005 r. Wobec jednak faktu, że rok 2005 był rokiem, w którego połowie weszła w życie nowa ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (obowiązuje od 1 lipca 2005 r.) precyzyjne określenie czasu popełnienia naruszenia odgrywa istotną rolę przy ustaleniu, czy czyn Obwinionej stanowił w dacie jego popełnienia naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czy też nie oraz przy wyborze przepisów (ustawy) stosowanych w sprawie. Na ten fakt Regionalna Komisja Orzekająca nie zwróciła uwagi. Z dowodów zgromadzonych w sprawie wynika, że Obwiniona nie uiściła terminowo składek na ubezpieczenia zdrowotne za miesiąc maj 2005 r. (termin zapłaty upływał w czerwcu 2005 r. – art. 87 ust. 1 ustawy o świadczeniu opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135) oraz za miesiące od lipca do grudnia 2005 r. Art. 19 ust. 1 uodfp stanowi, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Naruszenie przypisane Obwinionej określone zostało w obecnym brzmieniu dopiero w uodfp. Obowiązująca do 30 czerwca 2005 r. ustawa o finansach publicznych z 1998 r. stanowiła, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest „wypłacenie wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania, wynikającego z ustaw szczególnych, a ciążącego na pracodawcy, obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek” – art. 138

ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. a także „dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie” – art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. Czyn Obwinionej popełniony w czerwcu 2005 r. nie wyczerpuje tak określonych znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obowiązek uiszczenia składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku nie wiąże się bowiem z wypłatą wynagrodzeń i obowiązkami pracodawcy z tym związanymi, a zwłoka w uiszczeniu tych składek, mimo że spowodowała zapłatę odsetek, nie oznaczała uszczuplenia środków publicznych, a jedynie zmianę dysponenta tych środków, którym stała się inna jednostka sektora finansów publicznych. Tym samym nie można było przypisać Obwinionej odpowiedzialności za nieterminowe uiszczenia składek zdrowotnych za miesiąc maj 2005 r. Znamiona naruszeń dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 2 i 16 ust. 1 uodfp wypełnia jedynie czyn Obwinionej popełniony w okresie od sierpnia 2005 r. do stycznia 2006 r.

Niejasne jest także dlaczego Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła wysokość kosztów postępowania, którymi obciążyła Obwinioną, na kwotę 203,80 zł. Wysokość tych kosztów ustala się zgodnie z art. 167 ust. 1 uodfp jako 10% przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 26 uodfp, tj. przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim ogłoszonego przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335, z późn. zm.). Wynagrodzenie za rok 2005 wynosiło 19.772 zł (Mon. Pol. z 2006 r. Nr 13, poz. 180), koszty postępowania winny więc być ustalone na kwotę 197,72 zł.

Uzasadnienie orzeczenia jest przy tym bardzo ogólnikowe i nie spełnia wymogów określonych w art. 137 ust. 2 uodfp. Nie wskazano w nim faktów i okoliczności, które skład orzekający uwzględnił wydając rozstrzygnięcie, co w szczególności dotyczy przypisania Obwinionej zawinionego działania. Nie wskazano jakimi przesłankami kierowała się Regionalna Komisja Orzekająca, przypisując Obwinionej odpowiedzialność. Nie wyjaśniono podstawy prawnej orzeczenia.

Analizując meritum sprawy GKO stwierdziła, że mimo zaistnienia w Powiatowym Urzędzie Pracy w K. w drugiej połowie 2005 r. sytuacji wypełniającej znamiona czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 14 pkt 2 i 16 ust. 1 uodfp nie można Obwinionej przypisać za nie odpowiedzialności. Zgodnie z art. 19 ust. 2 uodfp, odpowiedzialność taką może ponosić wyłącznie osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Pani Grażynie O. zaś winy przypisać nie można. W doktrynie i orzecznictwie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przeważa pogląd, iż sprawcy można przypisać winę, jeśli można mu postawić zarzut, że nie zachował się w sposób zgodny z prawem, chociaż miał taką możliwość. W sytuacji w jakiej znalazła się Obwiniona. Nie można zarzucić jej, że nie zachowała się zgodnie z obowiązującymi przepisami mając taką możliwość. W ocenie GKO, Obwiniona zachowała się w zaistniałej sytuacji wręcz wzorowo. W momencie powzięcia wątpliwości co do prawidłowej wysokości naliczonych składek na ubezpieczenie zdrowotne przedsięwzięła wszelkie możliwe środki mające na celu sprawdzenie prawidłowości ich naliczenia wypełniając swoje obowiązki w sposób

należyty. Nie można jej też zarzucić nieumyślności działania, gdyż w pełni zachowała ostrożność wymaganą w zaistniałych okolicznościach. W sumie GKO uznała, zgodnie z sugestią Oskarżyciela, że nie jest możliwe wskazanie w sytuacji, w jakiej znalazła się Obwiniona, właściwego sposobu postępowania, który dałby jej możliwość zachowania zgodnego z prawem i uniknięcia popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Tym samym, wobec niemożności przypisania Obwinionej winy w czasie popełnienia naruszenia, GKO postanowiła uniewinnić ją od przypisanych jej czynów.



## 14.

### **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 17 maja 2007 r.** **DF/GKO-4900-7/7/07/484**

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

Przewodniczący:

Członek GKO: Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz

Członkowie:

Członek GKO: Maria Karlikowska

Członek GKO: Eugeniusz Ruśkowski (spr.)

Protokolant:

Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 17 maja 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Panią Marię P. – skarbnika Gminy K., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt: DFP-53-18/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Panią Marię P. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na (cyt.) „wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej:

- w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r. w rozdziale 75023-„Urzędy gmin” § 4440-„Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” „w pozycji zobowiązania” wykazano kwotę 1.041,00 zł, która nie została wykazana na rozrachunkach zaewidencjonowanych na kontach zespołu 2 „Rozrachunki i roszczenia”;
- w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r. nie ujęto zobowiązań z tytułu pochodnych od wynagrodzeń wynikających z umowy zlecenia zaewidencjonowanych na koncie 225 i 229 jako zobowiązania niewymagalne odpowiednio w kwotach 555,41 zł i 663,12 zł;
- w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2005 r. „w rubryce zobowiązania” nie zostały wykazane zaewidencjonowane na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” w wysokości 819.781,14 zł zobowiązania z tytułu wydatków, które nie wygasają z upływem roku”.

Regionalna Komisja Orzekająca obciążyła Obwinioną obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

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

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

## **orzeka:**

1. Uchyła w całości zaskarżone orzeczenie.
2. Przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W.

## **Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

## **UZASADNIENIE**

Dnia 12 października 2006 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. wpłynął wniosek Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ukaranie Pani Marii P. – pełniącej w datach popełnienia czynów funkcję Skarbnika Gminy K., obwinionej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej uodfp), stanowiące również naruszenie dyscypliny w świetle przepisu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) polegające na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej:

- 1) w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r. w rozdziale 75023 – „Urzędy gmin” § 4440 – „Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” „w pozycji zobowiązania” wykazano kwotę 1.041,00 zł, która nie została wykazana na rozrachunkach zaewidencjonowanych na kontach zespołu 2 „Rozrachunki i roszczenia”;
- 2) w sprawozdaniu RB-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r. nie ujęto zobowiązań z tytułu pochodnych od wynagrodzeń wynikających z umowy zlecenia zaewidencjonowanych na koncie 225 i 229 jako zobowiązania niewymagalne odpowiednio w kwotach 555,41 zł i 663,12 zł;
- 3) w sprawozdaniu RB-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2005 r. „w rubryce zobowiązania” nie zostały wykazane zaewidencjonowane na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” w wysokości 819.781,14 zł zobowiązania z tytułu wydatków, które nie wygasają z upływem roku, co stanowiło naruszenie:
  - § 10 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.),
  - § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426), obowiązującego od dnia 22 września 2005 r.

Rzecznik uznała, iż zarzucane czyny zostały popełnione nieumyślnie. Poinformowała również, że przed popełnieniem zarzucanych czynów Obwiniona nie była karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz posiada pozytywną opinię prze-

łożonego o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych. Rzecznik wniosła o wymierzenie kary upomnienia.

W wyniku rozpoznania, w dniu 14 grudnia 2006 r. na rozprawie, z udziałem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, zarzutów zawartych we wniosku o ukaranie, Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. uznała Panią Marię P. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 uodfp.

Obwiniona została obciążona kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że w trakcie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy K. stwierdzono, iż dane dotyczące zobowiązań wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Rb-28S za lata 2004 i 2005 (których dane zostały zawarte w sprawozdaniach zbiorczych Rb-28S) były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej Urzędu za te lata.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że z wyjaśnień złożonych w tej sprawie przez skarbnika Gminy wynikało, iż sprawozdania jednostkowe Rb-28S, w chwili ich składania, odzwierciedlały stan zobowiązań, zgodny z księgami Urzędu Gminy, natomiast przy sporządzaniu bilansu, zweryfikowano wszystkie należności i zobowiązania Gminy celem oceny ich ścisłości, zasadności i wpływu na rzetelne i prawidłowe przedstawienie sytuacji finansowej Gminy. Jednak do zakończenia kontroli, tj. do dnia 31 maja 2006 r., nie sporządzono korekt przedmiotowych sprawozdań, co potwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach odbiegają od danych wynikających z urzędów księgowych za lata 2004 i 2005. Zawiadamiający wskazał, że odpowiedzialność za powyższe naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi Pani Maria P. powołana na stanowisko skarbnika Gminy K. uchwałą Rady Gminy Nr XLIV/346/01 z dnia 26 kwietnia 2001 r., która wyżej wymienione sprawozdanie podpisała i która sprawuje nadzór nad Referatem Finansowym, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy w K.

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego Obwiniona złożyła obszernie wyjaśnienia wraz z załącznikami, w których nie zgodziła się z postawionymi zarzutami, wskazując jednocześnie na niedoskonałości systemu księgowego oraz personalną odpowiedzialność podległych jej pracowników Urzędu.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała jednak, że zgodnie z ust. 3 art. 35 ustawy z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, skarbnik Gminy K., podpisując się pod sprawozdaniem, potwierdziła rzetelność danych zawartych w ewidencji księgowej. Tym samym Pani Maria P., wykazując za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawozdaniu Rb-28S dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, naruszyła przepis § 10 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 powoływanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Z kolei wykazując w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2005 r. dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej naruszyła obowiązujące od dnia 22 września 2005 r. przepisy § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 powoływanego wyżej rozporządzenia z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Regionalna Komisja Orzekająca dla scharakteryzowania czynu określonego w art. 18 pkt 2 uodfp, uznała za istotne wyjaśnienie pojęcia sprawozdania budżetowego oraz ewidencji księgowej. Jeżeli chodzi o pierwsze z nich, to w świetle art. 18 ust. 1 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych sprawozdania budżetowe to sprawozdania sporządzane przez jednostki sektora finansów publicznych z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także z wykonywania planów finansowych jednostek budżetowych, szczegółowo określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Regionalna Komisja Orzekająca podkreśliła również, że pojęcie sprawozdania budżetowego nie może być utożsamiane z pojęciem sprawozdania finansowego, o którym mowa w ustawie o rachunkowości. Dlatego też wyłącznie sprawozdania, o których mowa w art. 18 ust. 1 ufp i rozporządzeniu Ministra Finansów, są sprawozdaniami budżetowymi, o których mowa w omawianym naruszeniu. A zatem, np. bilans jednostki budżetowej nie jest sprawozdaniem budżetowym w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca nie podzieliła poglądu wyrażonego w doktrynie, że „Dyspozycja przepisów art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje jedynie sprawozdania jednostkowe sporządzane na podstawie ewidencji księgowej (ksiąg rachunkowych), nie dotyczy natomiast – sporządzanych na podstawie sprawozdań jednostkowych – sprawozdań łącznych i zbiorczych” (tak np. L. Lipiec w Komentarzu do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Wydawnictwo Prawnicze LEX/El, 2005).

Obwiniona jednak, zarówno w postępowaniu przed Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych, jak również w postępowaniu przed Regionalną Komisją Orzekającą, konsekwentnie wyjaśniała, iż sprawozdania jednostkowe były zgodne z zapisami w księgach Urzędu Gminy-dowód: wyjaśnienia Obwinionej k. 71 i n., k. 86 i n. akt sprawy.

Komisja Orzekająca I instancji nie zgodziła się z wyżej wym. twierdzeniami Obwinionej. Uzasadniając konieczność penalizacji zachowania, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej powołała orzeczenie GKO, zgodnie z którym „sprawozdania budżetowe dokumentują z jednej strony działalność finansową jednostki, a z drugiej są ważnym elementem planowania jej działań w przyszłości. Z tych powodów ustawodawca przywiązuje do poprawnego sporządzania sprawozdań budżetowych istotną wagę” (orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003 r., sygn. akt DF/GKO/Odw. – 100/131 – 132/2002).

Z kolei, powołując się na orzeczenie GKO z dnia 8 stycznia 2001 r. Regionalna Komisja Orzekająca zaznaczyła, iż „sprawozdawczość budżetowa jest jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, a także pozwala ocenić realizację wpływów i wydatków budżetowych w ciągu roku budżetowego jak również po jego zakończeniu. Wszelkie nieprawdziwe dane, niezgodne z prowadzoną ewidencją księgową, wprowadzają w błąd otrzymującego sprawozdanie, a także mogą prowadzić do fałszowania sprawozdawczości zbiorczej,

na podstawie której podejmuje się decyzje dotyczące finansów publicznych” (orzeczenie GKO z dnia 8 stycznia 2001 r., sygn. akt DF/GKO/Odw.-148/242-243/RN-82-83/2000).

W końcowych rozważaniach Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 18 pkt 2 udfp podlega, zgodnie z zasadą ogólną sformułowaną w art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych, chyba że powierza on określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikowi jednostki. Regionalna Komisja Orzekająca, określając zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegający na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, powołała się na stanowisko GKO, która stwierdziła, że „zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości. Rachunkowość jednostki obejmuje, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694), w szczególności sporządzanie sprawozdań finansowych. GKO w oparciu o art. 35 ust. 1 pkt 1 ufp, art. 4 ust. 3 ustawy o rachunkowości oraz art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych przyjęła, że główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych jest obowiązany i odpowiedzialny za sporządzanie sprawozdań budżetowych” (orzeczenie GKO z dnia 2 lutego 2004 r., sygn. akt DF/GKO/Odw.-101/134/2003, publ. LEX nr 109823).

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że Obwiniona nieumyślnie naruszyła dyscyplinę finansów publicznych, bowiem z materiału dowodowego wynikało, że nie miała ona zamiaru popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, chociaż możliwość taką mogła i powinna była przewidzieć.

Odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w W. z dnia 14 grudnia 2006 r. złożyła Obwiniona Maria P. Wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości, uniewinnienie od stawianych zarzutów i umorzenie postępowania w sprawie.

Z treści uzasadnienia odwołania wynika, że obowiązki i odpowiedzialność w zakresie sporządzania rzetelnych i zgodnych z księgami sprawozdań budżetowych, w tym Rb-28S Urzędu Gminy i Gminy K. zostały powierzone pracownikom odpowiedzialnym za prowadzenie ksiąg rachunkowych. Zdaniem Odwołującej się, odpowiedzialność za sprawozdawczość zbiorczą Gminy, Wójt Gminy powierzył jej zastępcy. Obwiniona nie zgodziła się również z tym, że sprawozdania Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2004 r. zostały złożone niezgodnie z zapisami w księgach rachunkowych poprzez wykazanie kwoty 1041 zł w pozycji zobowiązań „Urzędu Gminy” z uwagi na rzeczywistą chronologię zdarzeń, która to została przedstawiona w uzasadnieniu odwołania. Zdaniem Odwołującej się, błędne jest twierdzenie o konieczności wykazania w sprawozdaniu Rb-28S za 2004 r. kwot 555,41 zł i 663,12 zł, jako zobowiązań niewymagalnych. Zostały one, jako pochodne od wynagrodzeń z tytułu zawartych umów zleceń, zaewidencjonowane wyłącznie analitycznie na kontach rozrachunkowych z budżetem (konto 225 i 229 – podatki, ZUS). Przedmiotowe umowy zlecenia zostały zawarte na realizację GPPiRPA w 2004 r. Za miesiąc grudzień 2004 r. – termin płatności złożonych rachunków upływał

w styczniu 2005 r. Niezrealizowane wydatki do wysokości pozyskanych dochodów z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 11 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z art. 18 cyt. wyżej ustawy, w części niewydatkowanej zgodnie z programem 2004 r. zostały ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasły, zgodnie z uchwałą Rady Gminy nr XXXVI/440/2004 z dnia 30.12.2004 i jako takie zostały wykazane w sprawozdaniu Gminy w ogólnej kwocie jako wydatki wykonane (kol. 6) oraz w kolumnie 9 – specjalnie do tego przeznaczonej. Zdaniem Odwołującej się, błędne jest także twierdzenie, że kwota 819.781,14 zł powinna być wykazana w sprawozdaniu Rb-28S za 2005 r. w rubryce zobowiązania niewymagalne. Przedmiotowe faktury posiadały wyłącznie „grudniową” datę wystawienia, wpłynęły do urzędu i zostały zaewidencjonowane w dzienniku. Nie były wymagalne; wystawiono je z tytułu realizacji zadań, które zostały ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, zgodnie z uchwałą nr LIV/590/2005 z dnia 30 grudnia 2005 r. Rady Gminy K.. Wykazano je łącznie, zgodnie z brzmieniem rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19.08.2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – w rozdziale 4, § 8 ust. 2 pkt 6 w kol. wydatki wykonane oraz w kol. 9 jako wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą w dniu 17 maja 2007 r. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Komisję Orzekającą I instancji, z powodu niewyjaśnienia, czy istniały w przedmiotowej sprawie ustawowe przesłanki przypisania Pani Marii P., jako skarbnikowi gminy, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

### **Na podstawie całokształtu zebranego w sprawie materiału dowodowego, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.**

Zaskarżone orzeczenie nie może się ostać ze względu na fakt, iż w sposób ewidentny narusza wymogi art. 135 ust. 2 pkt 6 w zw. z ust. 3 pkt 2 uodfp, poprzez pominięcie w sentencji orzeczenia rozstrzygnięcia co do kary. Opis kary w uzasadnieniu orzeczenia nie może sanować tego uchybienia, które samo w sobie stanowi wystarczającą i obligatoryjną przesłankę do uchylenia zaskarżonego orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji.

Zaskarżone orzeczenie zawiera także liczne inne uchybienia natury formalnej i merytorycznej, mogące mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie rozpatrywanej sprawy. Dotyczą one poniżej określonych kwestii.

W przeważającej większości orzeczeń GKO, które można uznać za „linię orzecznictwa” tej Komisji, prezentowany jest pogląd, że warunkiem przypisania głównemu księgowemu (skarbnikowi) odpowiedzialności z art. 18 pkt 2 uodfp jest powierzenie mu przez kierownika jednostki obowiązków w przedmiotowym zakresie, co wynika wprost z art. 4 pkt 3 uodfp. Powierzenie obowiązków powinno przy tym nastąpić w taki sposób, aby przyjęcie obowiązków przez pracownika jednostki było potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki. Identyczne stanowisko prezentowane jest także w doktrynie (zob. np. T. Robaczyński, P. Gryśka, Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2005, s. 77 i nast. oraz 168 i nast.; M.



Karlikowska, Odpowiedzialność głównego księgowego, „Finanse Publiczne” 2007, nr 4, s. 45 i nast.).

W zaskarżonym orzeczeniu Komisja Orzekająca I instancji nie wyjaśniła, czy w sytuacji będącej przedmiotem rozstrzygnięcia zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności skarbnika, o których mowa wyżej. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynika jednak także jednoznacznie, że przesłanki te nie istniały. Wyjaśnienie w uzupełniającym postępowaniu dowodowym przedmiotowej kwestii jest więc warunkiem prawidłowego rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie. GKO nie była władna przeprowadzić uzupełniającego postępowania dowodowego we własnym zakresie, gdyż nie mieściło się ono w ramach określonych w art. 145 ust. 2 uodfp. W tych okolicznościach zaskarżone orzeczenie należało uchylić w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania Regionalnej Komisji Orzekającej, zgodnie z dyspozycją art. 147 ust. 1 pkt 3 uodfp.

Rozpatrując ponownie sprawę i wydając nowe orzeczenie Komisja Orzekająca I instancji winna więc wyjaśnić w pełni stan faktyczny sprawy, związany z kwestią imiennego upoważnienia skarbnika gminy do sporządzania sprawozdań budżetowych, o których mowa w art. 18 ust. 2 uodfp, co jest warunkiem prawidłowego orzeczenia w kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Sentencja orzeczenia winna uwzględniać wymogi przewidziane w art. 135 uodfp, zaś jego uzasadnienie reguły art. 137 tejże ustawy.

Ponadto, orzekając ponownie w przedmiotowej sprawie, Komisja Orzekająca I instancji winna wyraźnie określić, jakie przepisy stosuje przy orzekaniu, stosownie do dyspozycji art. 24 ust. 1 uodfp. W przypadku przypisania Obwinionej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w uzasadnieniu orzeczenia należy ustosunkować się wprost do jej wniosku o odstąpienie od wymierzenia kary, złożonego formalnie we wcześniejszych stadiach postępowania, gdyż taki brak – w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego – może być samoistną przesłanką uchylenia orzeczenia komisji. Uzasadnienie orzeczenia winno także zawierać wyjaśnienie, dlaczego komisja nie uznała przedstawionych dowodów przeciwnych, stosownie do dyspozycji art. 137 ust. 2 pkt 3. Braki te wystąpiły w zaskarżonym orzeczeniu.

W świetle powyższych okoliczności należało orzec, jak w sentencji.



# 15.

## **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 21 maja 2007 r.** **DF/GKO-4900-1/1/RN-1/07/145**

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

|                 |              |                             |
|-----------------|--------------|-----------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO: | Zdzisława Wasążnik          |
| Członkowie:     | Członek GKO: | Marcin Krzywoszyński (spr.) |
|                 | Członek GKO: | Zygmunt Chodnicki           |
| Protokolant:    |              | Anna Jedlińska              |

rozpoznała na rozprawie w dniu 21 maja 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych na niekorzyść Obwinionego Macieja C. – dyrektora Zespołu Szkół w P., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt: 0965-DB/128/06, w zakresie uznania Obwinionego Macieja C. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w postępowaniu o wykonanie prac remontowo – budowlanych w Zespole Szkół w P. (umowa z dnia 21.05.2004 r.) o wartości 88.600 zł., tj. popełnienia czynu polegającego na:

- wskazaniu w opisie przedmiotu zamówienia znaków towarowych (nazw producentów), co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych,
- dopuszczeniu do udziału w postępowaniu tylko oferentów prowadzących działalność gospodarczą w branży budowlanej min. 3 lata – pkt VII ppkt 3 SIWZ co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz przepisów § 1 ust. 1 pkt 1 i 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, tj. winnym popełnienia czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

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

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

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

- art. 147 ust.1 pkt 2 ustawy,

### **orzeka:**

1. Uchyła zaskarżone orzeczenie w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary Obwinionemu Maciejowi C.
2. Na podstawie art. 35 ustawy wymierza Obwinionemu Maciejowi C. karę upomnienia.
3. W pozostałym, rozpatrywanym zakresie utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

### **Pouczenie:**

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

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

## **UZASADNIENIE**

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

W dniu 2 listopada 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w P. przesłał wniosek o ukaranie karą upomnienia Pana Macieja C. pełniącego funkcję Dyrektora Zespołu Szkół w P. – odpowiedzialnego o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych w postępowaniu o wykonanie prac remontowo-budowlanych na kwotę 88.600 zł, a mianowicie:

- 1) naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114), przez:  
wskazanie w przedmiocie zamówienia znaków towarowych (nazw producentów), co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1183), dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne tylko oferentów prowadzących działalność gospodarczą w branży budowlanej przez minimum 3 lata, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz przepisów § 1 ust. 1 pkt 1 i 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy; powyższe stanowiło naruszenie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania oferentów,
- 2) naruszenie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez niezłożenie przez kierownika zamawiającego oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust 1 ustawa z dnia 29

stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych; stanowiło to naruszenie zasady obiektywności (błędnie powołano się na ust. 1; powinno być – ust. 2).

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, postanowieniem Nr RD-132/2006 z dnia 18 września 2006 r. wszczął postępowanie wyjaśniające. Podstawę stanowiło zawiadomienie Prezydenta Miasta P. z dnia 21 sierpnia 2006 r., dokonane po kontroli przeprowadzonej w wymienionej placówce przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta P.

Zdaniem Rzecznika, czyny zostały popełnione w dniu zawarcia umowy, tj. 21 maja 2004 r. podpisanej przez Pana Macieja C. będącego kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych.

W toku postępowania wyjaśniającego Obwiniony poinformował, że w opisie przedmiotu zamówienia przez przypadek użyto nazwę własną produktu. Wartość wymienionego produktu wynosi 1.263,50 zł, co stanowi 1,74% kosztu zamówienia. Natomiast nie złożenie przez kierownika jednostki oświadczenia o bezstronności wynikało z błędnej interpretacji przepisów. Uważał on bowiem, że nie będąc członkiem komisji przetargowej, oświadczenie o bezstronności go nie dotyczy. Obwiniony jednocześnie oświadczył, iż wykonawca zamówienia nie jest z nim, ani z jego rodziną, spokrewnionymi oraz nie utrzymuje z nim żadnych kontaktów towarzyskich. Obwiniony nie odniósł się do zarzutu dopuszczenia do składania ofert tylko wykonawców mogących się wylegitymować co najmniej trzy letnim okresem wykonywania działalności gospodarczej w branży budowlanej.

Rozprawa przed Regionalną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. (RKO) odbyła się w dniu 5 grudnia 2006 r. Na rozprawę Obwiniony (prawidłowo powiadomiony) się nie stawił, nie usprawiedliwił też swojej nieobecności. RKO postanowiła rozpoznać sprawę bez jego udziału.

RKO uznała Pana Macieja C. winnym nieumyślnego popełnienia czynu polegającego na:

- 1) wskazaniu w opisie przedmiotu zamówienia znaków towarowych (nazw producentów), co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia – Prawo zamówień publicznych,
- 2) dopuszczeniu do udziału w postępowaniu tylko oferentów prowadzących działalność gospodarczą w branży budowlanej min. 3 lata, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych oraz przepisów § 1 ust. 1 pkt 1 i 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy.

Tym samym jest on winny naruszenia art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO na podstawie art. 36 ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiła od wymierzenia kary i jednocześnie, na podstawie art. 167 ust. 1 tej ustawy, obciążyła kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

W przedstawionym uzasadnieniu, RKO podkreśliła, że opisanie przedmiotu zamówienia przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia

możliwe jest tylko w sytuacji wskazanej w art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tj. gdy jest uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia lub gdy zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a opisowi towarzyszą wyrazy „lub równoważne”, co nadaje wymienionym konkretnym produktom charakter przykładowy. Zatem Obwiniony, dopuszczając do wyboru wykonawcy na podstawie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), w której w opisie przedmiotu zamówienia wskazano konkretne produkty, pomijając możliwość składania ofert równoważnych, złamał wymieniony wyżej przepis, a tym samym naruszył zasadę uczciwej konkurencji.

RKO uznała, że Zamawiający nie może ograniczać kręgu podmiotów mogących ubiegać się o zamówienie przez wskazywanie w SIWZ minimalnego okresu ich działalności w branży budowlanej. Postawienie takiego warunku, w sensie formalnym, nie ma oparcia w obowiązującym stanie prawnym, natomiast w sensie merytorycznym, wcale nie musi świadczyć o doświadczeniu firmy. Na doświadczenie w wykonywaniu prac określonego rodzaju wskazywać może intensywność prowadzonej działalności wyrażająca się w liczbie wykonanych zamówień z należytą starannością. Zamawiający ma prawo postawić warunki podmiotowe dotyczące doświadczenia zawodowego, potencjału technicznego i kadrowego oraz sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawcy. Warunki te winny zapewnić wybór wiarygodnego, doświadczonego wykonawcy, lecz nie mogą ograniczać wykonawcom dostępu do zamówienia, a tym samym nie mogą łamać zasady uczciwej konkurencji.

W ocenie Komisji Obwiniony dopuścił się nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przez zaniechanie należytej staranności wymaganych od osób pełniących funkcje publiczne. Biorąc pod uwagę niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niewysoką wartość zamówienia publicznego, RKO zdecydowała o odstąpieniu od wymierzenia kary.

RKO jednocześnie uniewinniła Obwinionego w zakresie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez zaniechanie złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Doszła bowiem do wniosku, że w tym przypadku do oceny stawianego zarzutu należy zastosować stan prawny obowiązujący w czasie popełnienia czynu, jako że jest on korzystniejszy dla sprawcy (art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych/. W czasie popełnienia czynu obowiązywała ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), która za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznawała czyny polegające na naruszeniu zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego (art. 138 ust. 1 pkt 12). W ocenie Komisji, samo zaniechanie złożenia oświadczenia nie stanowiło, w tamtym czasie, naruszenia zasady udzielania zamówień publicznych, a tylko takie czyny mogły być kwalifikowane, jako naruszające dyscyplinę finansów publicznych. Naruszeniem zasady (w tym przypadku bezstronności) byłoby dokonywanie czynności związanych z zamówieniem publicznym przez osobę, która podlegała ustawowemu wyłączeniu. Zdaniem RKO, materiał dowodowy nie pozwala stwierdzić, że Obwiniony podlegał ustawowemu wyłączeniu z prac przy postępowaniu o zamówienie publiczne. Tym samym zasada bezstronności nie została złamana.

W dniu 27 grudnia 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł odwołanie na niekorzyść Obwinionego od orzeczenia RKO. Zarzucił on orzeczeniu obrazę przepisów prawa przez ich niewłaściwą interpretację i wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia i wymierzenie Obwinionemu kary łącznej upomnienia z winy nieumyślnej, bądź uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do RKO do ponownego rozpatrzenia.

Zdaniem Rzecznika, RKO, mimo bezspornego wykazania złamania przez Obwinionego podstawowych zasad obowiązujących przy udzielaniu zamówienia publicznego, biorąc pod uwagę jedynie dotychczasową jego niekaralność oraz niewysoką wartość udzielonego zamówienia publicznego, zdecydowała o odstąpieniu od wymierzenia kary. W ocenie Rzecznika, okoliczności łagodzące, spełniające przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary, nie wystąpiły, a tym samym decyzja w tym zakresie nie spełnienia ustawowych przesłanek. Dotychczasowa niekaralność oraz niewysoka wartość zamówienia nie są wymienione w art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określającym te przesłanki. Rzecznik podniósł, że niedopuszczalne jest, aby w przypadku bezspornego udowodnienia naruszenia podstawowych zasad prawa zamówień publicznych (uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców), a tym samym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, można było odstąpić od wymierzenia kary, w sytuacji, gdy nie wystąpiły ustawowe przesłanki takiego odstąpienia.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych nie zgodził się także ze stanowiskiem Komisji I instancji, iż nie złożenie oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie Obwinionego z prac w postępowaniu o zamówienie publiczne nie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych w stanie prawnym obowiązującym w czasie popełnienia czynu. Przeciwnie, uznał on, że została złamana zasada bezstronności. Nie można bowiem przyjmować, że naruszeniem tej zasady byłoby wyłącznie dokonywanie czynności przez osobę, która podlegała ustawowemu wyłączeniu, jak uznała RKO. Rzecznik stanął na stanowisku, że zarówno nie złożenie oświadczenia, jak i dokonywanie czynności przez osobę, która podlegała ustawowemu wyłączeniu, stanowią naruszenie zasady bezstronności. Obie czynności są ze sobą ściśle powiązane, bowiem brak złożenia oświadczenia nie pozwala na dokonanie obiektywnej oceny, czy istnieją przesłanki wykluczenia osób po stronie zamawiającego. Tym samym jedynie złożenie oświadczenia pozwala na uznanie, czy zachowano w postępowaniu zasadę bezstronności. Przyjęcie w przedmiotowej sprawie za słuszne stanowiska Komisji I instancji oznaczałoby traktowanie zaniechania złożenia oświadczenia jako brak czysto formalny, bez większego znaczenia, nie mający wpływu na postępowanie o zamówienie publiczne, co jednak, zdaniem Rzecznika, nie było zapewne intencją ustawodawcy.

Rozprawa przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO) odbyła się w dniu 21 maja 2007 r. Na rozprawę Obwiniony, prawidłowo powiadomiony, nie stawił się. Nie ustosunkował się też w innej formie do argumentów podniesionych w odwołaniu przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Na rozprawie Zastępca Głównego Rzecznika Finansów Publicznych wycofał odwołanie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych występującego w sprawie przed organem orzekającym I Instancji, w części dotyczącej pkt 1 sentencji orzeczenia uniewinniającego Pana Macieja C. od zarzutu naruszenia

dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. niezłożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie go z prac w postępowaniu o zamówienie publiczne. Przewodnicząca składu orzekającego GKO, działając na podstawie art. 140 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zarządziła pozostawienie odwołania Rzecznika w tej części bez rozpoznania. W pozostałym zakresie Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych poparł odwołanie Rzecznika występującego w sprawie przed organem I instancji.

Rozpatrując wniesione odwołanie, po zmianie dokonanej na rozprawie na wniosek Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, Główna Komisja Orzekająca, po dokonaniu wnikliwej analizy zebranego materiału dowodowego oraz obowiązującego stanu prawnego uznaje, że zasługuje ono na uwzględnienie.

GKO postanowiła stosować przepisy ustaw obowiązujące w czasie orzekania, gdyż w toku postępowania przed Komisją I instancji nie wykazano, z czym zgadza się również GKO, że stan prawny w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych był korzystniejszy dla Obwinionego.

Nie budzi wątpliwości GKO ustalony w toku postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą stan faktyczny i prawny. W Zespole Szkół w P. (jednostka sektora finansów publicznych), w postępowaniu o wykonanie prac remontowo-budowlanych zakończonym zawarciem w dniu 21 maja 2004 r. umowy z Zakładem Instalacyjno-Budowlanym „M.” na kwotę 88.600 zł:

- w przedmiocie zamówienia, określonym w „Przedmiarze robót” stanowiącym integralną część specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zamieszczono nazwy producentów lub nazwy produktów wskazujące na określonego producenta niektórych wyrobów, nie wskazując jednocześnie, że możliwe jest zastosowanie materiałów równorzędnych co – łamiąc zasadę uczciwej konkurencji – stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych
- ograniczono krąg podmiotów, które mogą się ubiegać o zamówienie poprzez zażądanie wpisu do rejestru lub zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej potwierdzającego działalność firmy w branży budowlanej minimum trzy lata (pkt VI ppkt 3 specyfikacji istotnych warunków zamówienia), uniemożliwiając tym samym złożenie ofert przez wykonawców, którzy nie spełniają tego warunku, co – łamiąc zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców – stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych oraz przepisów § 1 ust. 1 pkt 1 i 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie rodzajów dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. Nr 87 poz. 605).

Nieprawidłowości powyższe wyczerpują znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia



wienia publicznego odpowiada kierownik zamawiającego. Zamawiającym był Zespół Szkół w P., a jego kierownikiem (Dyrektorem) Pan Mirosław C. W ocenie GKO Obwiniony dopuścił się nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez nie zachowanie należytej staranności wymaganej od osób pełniących funkcje publiczne. Powinien on, przed zatwierdzeniem wyniku przetargu i podpisaniem umowy z wykonawcą, sprawdzić prawidłowość przeprowadzonego postępowania i unieważnić je na podstawie art. 92 pkt 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, jako obarczonego wadą uniemożliwiającą zawarcie ważnej umowy. Obwiniony miał zatem, obiektywnie, możliwość zgodnego z prawem zachowania się, dlatego trzeba stwierdzić, że można mu przypisać winę.

W tym stanie rzeczy, wobec bezspornego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, GKO dokonała analizy kwestionowanego w odwołaniu odstąpienia przez Komisję I instancji od wymierzenia Obwinionemu kary, ze względu na niewysoką wartość udzielonego zamówienia oraz dotychczasową jego niekaralność za naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W świetle przepisów art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. Przepisy te dają więc możliwość złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, wyjątkowych (zasługujących na szczególne uwzględnienie). Oznacza to, że należy niezwykle starannie przeanalizować przesłanki jego zastosowania, przy czym organ orzekający ma tu swobodę oceny przesłanek odnoszących się zarówno do rodzaju i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych (przesłanki przedmiotowe), jak i leżących po stronie sprawcy (przesłanki podmiotowe). W każdym przypadku odstąpienia od wymierzenia kary niezbędne jest wyliczenie wziętych pod uwagę okoliczności i uzasadnienie, że zasługują one na szczególne uwzględnienie. Pewną wskazówkę stanowią przykłady okoliczności łagodzących wymienione w art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do których ustawodawca zaliczył:

- działanie lub zaniechanie ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie, w tym w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym,
- wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków,
- przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań.

Konieczne jest również rozważenie, czy odstąpienie od wymierzenia kary odniesie cel w zakresie prewencji indywidualnej.

GKO zgodziła się ze stanowiskiem oskarżenia, że wzięcie pod uwagę jedynie dotychczasowej niekaralności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niewysokiej wartości zamówienia publicznego było co najmniej niewystarczające, a nawet wątpliwe, tym bardziej, że nie przedstawiono uzasadnienia, dlaczego akurat te okoliczności zasługują na szczególne uwzględnienie. Dotychcza-



sowa niekaralność za naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie może, zdaniem GKO, stanowić samodzielnej przesłanki zastosowania nadzwyczajnego odstąpienia od ukarania, gdyż nie jest niczym wyjątkowym. Normą jest bowiem takie działanie osób dysponujących środkami publicznymi, aby nie dochodziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Odwrotna sytuacja jest odstępstwem od tej normy, którą trudno zakwalifikować jako przesłankę szczególnie uzasadniającą odstąpienie od ukarania. Analizując wysokość zamówienia publicznego konieczne jest, jak słusznie wskazuje odwołanie, wskazanie punktu odniesienia tej wysokości. W przedmiotowej sprawie zamówienie w wysokości 88.600 zł udzielone przez placówkę oświatową jest znacznej wartości, jeśli wziąć pod uwagę środki planowane na remonty w tego typu jednostkach. Nie można przy ocenie wysokości zamówienia ograniczyć się jedynie do stosunkowo niewielkiej wartości wyrobów opisanych nieprawidłowo w przedmiocie zamówienia za pomocą znaków towarowych, bowiem zarzut dotyczy również ograniczenia dostępu do postępowania o zamówienie publiczne, obejmujące całą wartość zamówienia, podmiotom, które posiadają mniejsze niż trzyletnie doświadczenie na rynku budowlanym. Zgromadzony materiał dowodowy nie wskazuje na inne przesłanki, które możnaby uwzględnić jako okoliczności łagodzące. Nieuczestniczenie Obwinionego w rozprawach przed Komisją Orzekającą I instancji oraz przed GKO, będące jego prawem, nie dało możliwości ewentualnego uzupełnienia w tym zakresie materiału dowodowego. Nie ma też gwarancji, że do takiego uzupełnienia doszłoby w przypadku ewentualnego przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ orzekający I instancji.

Obwiniony swoim działaniem naruszył zasady obowiązujące przy udzielaniu zamówień publicznych, tj. zasadę uczciwej konkurencji oraz równego traktowania oferentów. Są to fundamentalne zasady prawa zamówień publicznych. Udzielanie zamówień publicznych jest jednym z podstawowych elementów rozdysponowania środków publicznych, a zasady gospodarowania nimi są określone przepisami ustawy o finansach publicznych, określonych w art. 138 ust. 4 i 138 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Wynika z nich, że jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych oraz, że zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem tych przepisów.

Wymierzając karę upomnienia, GKO uwzględniła stosunkowo nieznaczący stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych, gdyż ostatecznie spośród czterech oferentów wybrano ofertę najtańszą. Wzięto pod uwagę również dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz nieumyślny charakter popełnionego czynu. Zdaniem GKO, taka kara będzie działać dyscyplinująco i powinna skutecznie przeciwdziałać popełnianiu przez Obwinionego tego typu naruszeń dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

Stwierdzając powyższe GKO orzekła jak w sentencji orzeczenia.

## 16.

### **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 21 maja 2007 r.** **DF/GKO– 4900-11/11/RN-4/07/629**

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

|                 |              |                          |
|-----------------|--------------|--------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO: | Zdzisława Wasążnik       |
| Członkowie:     | Członek GKO: | Marcin Krzywoszyński     |
|                 | Członek GKO: | Zygmunt Chodnicki (spr.) |
| Protokolant:    |              | Anna Jedlińska           |

rozpoznała na rozprawie w dniu 21 maja 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych na niekorzyść Obwinionego Janusza K. – dyrektora Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w K. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt: KDF-53/44/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Obwinionego Janusza K. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), (cyt.) „a w momencie popełnienia czynu stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.) polegające na tym, że:

w dniu 15 października 2003 r w Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w K., naruszając zasadę gospodarki finansowej określoną w art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), a obecnie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, w ten sposób, że podpisał z Przedsiębiorstwem Inżynierii Ochrony Środowiska i Melioracji „H.” Sp. z o.o. w K. umowę Nr 07/10/2003 na realizację zadania inwestycyjnego „Odbudowa zbiornika wodnego B. na rzece C. N.” z wynagrodzeniem wykonawcy 8.307.951,93 zł oraz okresem zakończenia robót do dnia 30 października 2004 r. w umowie zawartej z wykonawcą wskazano, że wartość robót do wykonania w 2003 r. wyniesie kwotę 625.000,07 zł tj. w wysokości wynikającej z planu finansowego ZM i UW na 2003 rok, natomiast w 2004 r. wyniesie kwotę 7.682.951,86 zł.

Zawarcie w 2003 r. przedmiotowej umowy, na podstawie której zaciągnięto zobowiązanie obciążające budżet 2004 r. na kwotę 7.682.951,86 zł, narusza art. 132 wówczas obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), zgodnie z którym kierownik jednostki

budżetowej samorządu terytorialnego może, w celu realizacji zadań, zaciągnąć zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Aktualnie zasada ta została sformułowana w art. 193 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r.”

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, Nr 249, poz. 2104 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 551) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust.1 pkt 3 ustawy,

### **orzeka:**

Uchyła zaskarżone orzeczenie i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

### **Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

### **UZASADNIENIE**

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przy RIO w K. we wniosku o ukaranie z dnia 10 listopada 2006 r., skierowanym do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w K., zarzucił Januszowi K. nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że w dniu 15 października 2003 r., naruszając zasadę gospodarki finansowej, określoną w art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.), a obecnie w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) podpisał w imieniu Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w K. z Przedsiębiorstwem Inżynierii Ochrony Środowiska i Melioracji „H.” Sp. z o.o. w K. umowę na odbudowę zbiornika wodnego B. na rzece C. N.

Podpisując umowę, Pan Janusz K., pełniący w tym czasie funkcję dyrektora jednostki, przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych a tym samym naruszył postanowienia art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.). W momencie popełnienia czynu stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. W umowie zawartej z wykonawcą ustalono, że wynagrodzenie wykonawcy za realizację całości zadania wyniesie 8.307.951,93 zł a okres zakończenia robót nastąpi 30 października 2004 r. W w/w umowie wskazano, że wartość robót do wykonania w 2003 r. wynosi kwotę 625.000,07 zł, tj. w wysokości wynikającej z planu finansowego ZM i UW na 2003 r., natomiast w 2004 r. wynosi kwotę 7.682.951,86 zł. Tym samym naruszono postanowienia art. 132 wówczas obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym kierownik jednostki budżetowej samorządu terytorialnego może, w celu realizacji

zadań, zaciągając zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Aktualnie zasada ta, została sformułowana w art. 193 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

Za popełniony czyn Rzecznik, uwzględniając dotychczasową niekaralność Obwinionego, wniosła o wymierzenie Januszowi K. kary upomnienia. W uzasadnieniu wniosku o ukaranie Rzecznik odniosła się do wyjaśnień złożonych przez Obwinionego w dniu 23 października 2006 r. Argumenty przytoczone przez Janusza K., że:

- realizacja zbiornika musiała odbyć się w cyklu dwuletnim z uwagi na bardzo duży zakres i różnorodność robót oraz technologię ich wykonania,
- podział zadania pod roczne środki finansowe nie mógł być dokonany ze względów technicznych i technologicznych, a zadanie powinien realizować jeden wykonawca, co gwarantowało właściwą jakość robót i odpowiedzialność wykonawcy za ich wykonanie,
- trafność przyjętych rozwiązań potwierdziła powódź w marcu 2005 r., przejęcie przez zbiornik fali powodziowej wyeliminowało zagrożenie mienia i ludzi w miejscowościach niżej położonych,
- Urząd Marszałkowski nie tworzył w omawianym okresie planów wieloletnich, a realizacja zadania w ciągu jednego roku budżetowego nie była możliwa, dlatego też zorganizowano przetarg na całość zadania i zawarto umowę z wybranym wykonawcą na realizację zadania, w cyklu dwuletnim,
- w § 4 ust. 4 zawartej umowy Zarząd Melioracji i urządzeń Wodnych zastrzegł sobie, że w przypadku zmniejszenia środków zamawiający może ograniczyć zakres robót lub odstąpić od realizacji zadania, a wykonawca nie może rościć praw do odszkodowania,
- podstawą do ogłoszenia przetargu i zawarcia umowy z wykonawcą w cyklu dwuletnim była decyzja Zarządu Województwa o przyjęciu harmonogramu realizacji odbudowy zbiornika,
- działania podjęte w sprawie odbudowy zbiornika nie tylko nie były ze szkodą dla finansów publicznych lecz stanowiły optymalne rozwiązanie problemu odbudowy zbiornika,
- zdaniem Rzecznika nie zwalniają Obwinionego od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Podniesione w wyjaśnieniach argumenty, że każde inne działanie niewątpliwie niosłoby za sobą istotną szkodę dla finansów publicznych z powodu:

- wydłużenia okresu realizacji zadania,
- wydatkowania dodatkowych środków finansowych na zlecenie podziału przedmiarów robót i kosztorysów inwestorskich, a także likwidację szkód powodziowych w wykonywanych robotach powstałych w wyniku powodzi w 2005 r.
- stworzenia w 2005 r. zagrożenia dla mienia i ludzi zamieszkujących poniżej zbiornika wodnego nieznajdując faktycznego uzasadnienia i są tylko przyjętą przez Obwinionego linią obrony.

Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w K. rozpoznała sprawę w dniu 19 grudnia 2006 r., na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: uondfp), uniewinniła Obwinionego Janusza K. od zarzucanego mu czynu, a na podstawie art. 167 ust. 2 cyt. ustawy kosztami postępowania obciążyła Skarb Państwa.

Uzasadniając wydane orzeczenie, Komisja Orzekająca I instancji postanowiła, po przeanalizowaniu zgromadzonych dokumentów, uznać wyjaśnienia Obwinionego złożone zarówno w postępowaniu wyjaśniającym jak i w trakcie rozprawy za wiarygodne. Komisja przyjęła także argumentację Obwinionego, że § 4 pkt 4 zawartej umowy zabezpieczał budżet województwa przed ujemnymi skutkami finansowymi oraz zwróciła uwagę na § 8 umowy, zgodnie z którym za odstąpienie od części robót wynikające z § 4 pkt 4 odszkodowania i kary umowne nie przysługują.

Komisja uznała także, że Obwiniony nie przekroczył zakresu upoważnienia, gdyż w 2003 r. inwestycja została zrealizowana do wysokości wynikającej z planu finansowego, a Zarząd Województwa wiedział, iż zadanie będzie kontynuowane w 2004 r. i zakończone w listopadzie środki finansowe na regulowanie zobowiązań w 2004 r. zostały zabezpieczone w planie finansowym, a zadanie zakończono w terminie.

W trakcie rozprawy Obwiniony powołał się także na pismo Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2006 r. ST1-4834-664/2006, skierowane do prezesów RIO, z którego wynika między innymi, że:

- przepis art. 138 pkt 3 ustawy o finansach publicznych dotyczy wyłącznie wydatków planowanych i wykonywanych w konkretnym roku budżetowym, a więc nie stanowi ograniczenia w zawieraniu umów na okres przekraczający rok budżetowy,
- przepis art. 193 cyt. ustawy zamieszczony jest wśród przepisów dotyczących wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Takie jego umiejscowienie wskazuje, iż norma w nim zawarta reguluje zachowania kierownika jednostki budżetowej w toku wykonywania budżetu.

Zdaniem Komisji, na uwagę zasługuje także końcowy fragment przytoczonego pisma: „Jednocześnie należy zaznaczyć, iż przepisy ustaw ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego, określające zakres spraw należący do wyłącznej właściwości organów stanowiących, przewidują możliwość zaciągania długoterminowych zobowiązań”.

Uwzględniając powyższe, Komisja Orzekająca I instancji uznała, że Obwiniony swoim działaniem nie naruszył dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 15 uoondfp, gdyż poprzez uregulowania zawarte w § 4 pkt 4 i § 8 umowy nie przekroczył zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań ujętych w planie finansowym jednostki na rok 2003. Ponadto Komisja wskazała, że problem by nie wystąpił, gdyby Zarząd Województwa, przyjmując harmonogram realizacji inwestycji, nie zaniedbał, wynikającego z art. 66 ustawy o samorządzie województwa, obowiązku wprowadzenia do budżetu wieloletniego zadania inwestycyjnego.

W tym stanie rzeczy, zgodnie z treścią art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 uoondfp, Komisja wydała orzeczenie o uniewinnieniu Janusza K.

Odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej od powyższego orzeczenia na niekorzyść Obwinionego złożyła Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych I Instancji w dniu 24 stycznia 2007 r. Zdaniem Rzecznika, zawarcie w 2003 r. umowy, na podstawie której zaciągnięto zobowiązanie obciążające budżet 2004 r. na kwotę 7.682.951,86 zł, narusza art. 132 obowiązującej w momencie podpisania ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Aktualnie, zasada stanowiąca, że kierownik jednostki budżetowej samorządu terytorialnego może w celu realizacji zadań zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określanych w zatwierdzanym planie jednostki sformułowana jest w art. 193 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

Rzecznik wniosła o uchylenie orzeczenia i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą przy RIO w K.

W uzasadnieniu odwołania Rzecznik stwierdził, że Komisja Orzekająca I instancji źle oceniła stan faktyczny sprawy i nie miała podstaw do uniewinnienia Obwinionego. Pan Janusz K., zawierając umowę posiadał upoważnienie tylko w zakresie zobowiązań na rok 2003, natomiast zobowiązanie w bardzo dużej kwocie na 2004 r. zaciągnięte zostało bez upoważnienia.

Rzecznik nie zgodziła się także ze stanowiskiem Komisji, że uregulowania zawarte w § 4 pkt 4 i § 8 umowy z dnia 15 października 2003 r., zawierające możliwość ograniczenia zakresu robót lub odstąpienia od realizacji zadania bez możliwości roszczenia praw do odszkodowania i kar umownych spowodowały, że Obwiniony nie przekroczył zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań ujętych w planie finansowym jednostki na 2003 r.

Uzasadniając swoje stanowisko Rzecznik powołała się na dotychczasową linię orzeczniczą GKO – zgodnie z którą nie ma znaczenia, w jakim terminie zaciągnięte zobowiązanie jest wymagalne ani, czy w ogóle staje się wymagalne. Działanie Obwinionego, niezależnie od dalszych losów podpisanej przez niego umowy, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych i nie zachodziły żadne przesłanki wyłączające winę.

Rozpatrując wniesione odwołanie GKO zważyła, co następuje: zawarta w dniu 15 października 2003 r. przez Obwinionego, w imieniu Zarządu Melioracji i urządzeń Wodnych w K. umowa z Przedsiębiorstwem Inżynierii Ochrony Środowiska i Melioracji „H.” Sp. z o.o. w K. na odbudowę zbiornika wodnego B. na rzece C. N., zawarta została z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych (art. 132 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 193 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych), a tym samym z naruszeniem art. 15 uondfp. Umowa przewidywała dwuletni cykl realizacji inwestycji i tylko wartość robót do wykonania w 2003 r. (kwota 625.000,07 zł) wynikała z planu finansowego jednostki na ten rok. Pozostały zakres robót o wartości 7.682.951,86 zł obciążył budżet roku 2004, do czego Obwiniony nie posiadał upoważnienia. Wprawdzie przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych nie regulują jednoznacznie kwestii zaciągania zobowiązań wieloletnich, to nie oznacza to, legalizacji dowolności ich zawierania. Art. 110 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych stanowił, że „uchwała budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne...”. W aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. zasada ta została zawarta w art. 166 ust. 1.

Ogólna zasada zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych wyrażona jest w art. 36 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.). Zgodnie z tym przepisem, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku, do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.



GKO podzieliła stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, iż kierownik może zaciągać zobowiązania pieniężne w celu realizacji zadań, wyłącznie do wysokości wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym. Regulacja zawarta w art. 193 obecnej ustawy (art. 132 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.) określa więc ramy, w jakich kierownik – wykonując budżet – może samodzielnie zaciągać zobowiązania pieniężne. Zaciągając zobowiązania przewidziane do sfinansowania w danym roku kierownik nie może przekroczyć kwoty wydatków określonych w planie finansowym jednostki na ten rok budżetowy. Należy bowiem podkreślić, że przepisy o charakterze publiczno-prawno-finansowym traktować trzeba jako normy ustalające nieprzekraczalne ramy działania. Przesądzają one zatem o zakresie upoważnienia do podejmowania wskazanych w tych przepisach czynności. Charakter tego rodzaju przepisów wyraża się w stwierdzeniu, że co nie jest dozwolone jest zakazane.

Odnosząc się do charakteru zaciągniętego zobowiązania, należy je uznać jako zobowiązanie obciążające także budżet roku 2004. Oceny tej nie może zmienić zawarta w umowie klauzula dotycząca możliwości odstąpienia od realizacji zadania bądź ograniczenia jego zakresu. Nawet gdyby przyjąć, że klauzula ta wskazuje na zawarcie umowy pod warunkiem, to jest to warunek rozwiązujący, a nie zawieszający.

Nie może być usprawiedliwieniem dla działania Obwinionego fakt, że inicjatywa w sprawie zmiany uchwały budżetowej należy do zarządu województwa. W rozpoznanej sprawie istotne jest, że Obwiniony nie posiadał upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania w wysokości wskazanej w umowie. Czyn Obwinionego należy uznać jako zawiniony. Nie zawierając przedmiotowej umowy nie naruszyłby dyscypliny finansów publicznych – miał tym samym możliwość innego, zgodnego z prawem zachowania się.

Wydaje się uzasadnione stwierdzenie, biorąc pod uwagę wyjaśnienia Obwinionego, że naruszenie popełnione zostało w sposób nieumyślny. Obwiniony bowiem nie chciał popełnić naruszenia. Pozostawał w błędnym przekonaniu, że poprzez zawarcie przez niego umowy, ze względu na opisaną wyżej klauzulę, nie nastąpi przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań.

Biorąc pod uwagę powyższe, GKO doszła do przekonania, że wymierzenie kary Obwinionemu, pomimo istnienia okoliczności łagodzących, jest uzasadnione. Ponieważ jednak Obwiniony został uniewinniony przed Komisją Orzekającą I instancji, zgodnie z treścią art. 147 ust. 2 uoandfp, sprawę należało przekazać do ponownego rozpoznania.



# 17.

## **ORZECZENIE** **Główniej Komisji Orzekającej** **z dnia 24 maja 2007 r.** **DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427**

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

|                 |                            |                         |
|-----------------|----------------------------|-------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO:               | Wiesława Miemieć (spr.) |
| Członkowie:     | Członek GKO:               | Agata Kasica            |
|                 | Z-ca Przewodniczącego GKO: | Paweł Kryczko           |
| Protokolant:    |                            | Zbigniew Zieliński      |

rozpoznała na rozprawie w dniu 24 maja 2007 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter, odwołanie wniesione przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych, na niekorzyść Pana Józefa M. – dyrektora Miejskiego Zakładu Oczyszczania w P. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 8 grudnia 2006 r., sygn. akt: 0965-DB/131/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Pana Józefa M. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

1. dokonaniu wydatków z § 4270 w okresie od 22.08.2005 r. do 31.10.2005 r. 8-krotnie w łącznej wysokości 31.503,73 zł ponad wielkość określoną planem finansowym na 2005 r. Do dnia 6.12.2005 r. plan wydatków stanowiących koszty w § 4270 określono w kwocie 5.000 zł, a wydatkowano 36.503,73 zł.
2. dokonaniu wydatków w § 4300 w okresie od 31.10.2005 r. do 30.11.2005 r. 7-krotnie w łącznej wysokości 114.126 zł, co spowodowało przekroczenie planu wydatków stanowiących koszty w kwocie 92.238,19 zł. Do dnia 6.12.2005 r. plan wydatków stanowiących koszty określono w kwocie 587.500 zł, a wydatkowano 679.738,19 zł.
3. dokonaniu wydatków w § 4300 w dniach 8.12.2005 r., 28.12.2005 r. i 29.12.2005 r. w łącznej kwocie 27.602,15 zł, co spowodowało przekroczenie planu wydatków stanowiących koszty o kwotę 23.864 zł. Do dnia 30.12.2005 r. plan wydatków stanowiących koszty określono w kwocie 747.180,00 zł, a wydatkowano 771.044,00 zł.

Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 28 ust. 1 oraz art. 26 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (art. 35 ust. 2 i art. 34 ust. 3 nowej ustawy).

Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca I instancji orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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

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

### **orzeka:**

Uchyła zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P.

### **Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

### **UZASADNIENIE**

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

W dniu 29 września 2006 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w P. zawiadomił o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Miejskim Zakładzie Oczyszczania w P. W zawiadomieniu wskazano, iż w trakcie kontroli sprawozdań Rb-30 z wykonania planów finansowych zakładu budżetowego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2005 r., stwierdzone zostało naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na przekroczeniu upoważnienia do dokonywania wydatków ponad wielkości określone planem finansowym Zakładu na 2005 r. w §§ 4270 i 4300.

Na podstawie tego zawiadomienia Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. skierował pismem z dnia 6 listopada 2006 r., sygn. akt RD-173/2006 do Regionalnej Komisji Orzekającej w P. wniosek o ukaranie Pana Józefa M. – pełniącego w czasie popełnienia czynu funkcję Dyrektora Miejskiego Zakładu Oczyszczania w P., karą upomnienia za zawinione nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na:

- dokonaniu 8 wydatków z § 4270 w okresie od dnia 22 sierpnia 2005 r., do dnia 31 października 2005 r., w łącznej wysokości 31.503, 73 zł ponad wielkość określoną planem finansowym na 2005 r. Do dnia 6 grudnia 2005 r., plan wydatków stanowiących koszty w § 4270 określono w kwocie 5.000 zł, a wydatkowano kwotę 36. 503, 73 zł.
- dokonaniu 7– krotnych wydatków w § 4300 w okresie od 31 października 2005 r., do dnia 30 listopada 2005 r., w łącznej wysokości 114.126 zł, co spowodowało przekroczenie planu finansowego na 2005 r. o kwotę 92.238,19 zł. Do dnia 6 grudnia 2006 r., plan wydatków stanowiących koszty określono w kwocie 587.500 zł., a wydatkowano kwotę 679.738,19 zł.,
- dokonaniu wydatków z § 4300 w dniach 8 grudnia 2005r., 28 grudnia 2005 r., i 29 grudnia 2005 r., o łącznej kwocie 27.602,15 zł, co spowodowało dalsze przekroczenie planu wydatków stanowiących koszty o kwotę 23.864 zł. Do dnia 30 grudnia

2005 r., plan wydatków stanowiących koszty określono w kwocie 747.180 zł, a wydatkowano kwotę 771.044 zł.

Z-ca Rzecznika wskazał, iż powyższe czyny naruszają przepisy art. 28 ust.1 oraz art. 26. ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych obowiązującej w momencie popełniania czynów oraz art. 35 ust. 2 i art. 34 ust. 3 nowej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych obowiązującej w dniu sporządzania wniosku o ukaranie.

Z uzasadnienia wniosku o ukaranie wynika, że Obwiniony, odnosząc się do pisma dotyczącego sprawozdania Rb-30 Miejskiego Zakładu Oczyszczania w P. za 2005 r., wyjaśnił, iż w sprawozdaniu tym nie ujęto zmian dotyczących wewnętrznych wydatków wprowadzonych Zarządzeniem Dyrektora Nr 10/2005 w planie finansowym zakładu na 2005 r., dokonanych w dniu 30 grudnia 2005 r., gdzie ustalono po stronie planu:

- w § 4270 – zakup usług remontowych – kwotę 46.500 zł,
- w § 4300 – zakup usług pozostałych – kwotę 771,100 zł.

Nadto Obwiniony podniósł, iż w sprawozdaniu błędnie wykazano plany wydatków zakładu w odniesieniu do korekty planu finansowego dokonanej w dniu 6 grudnia 2005 r. i następnie przekazanej w dniu 7 grudnia 2005 r., do Urzędu Miasta. Obwiniony wskazał również, iż w czasie dokonywania korekty planu finansowego zakładu z dnia 30 grudnia 2005 r., nie można było przewidzieć w pełni wykonania przychodów, które wynikają z nieprzewidywalnej ilości odpadów przyjętych na wysypisku w K. oraz składowisku ziemi i gruzu a także wszystkich kosztów, które zakład będzie zmuszony ponieść w grudniu 2005 r. Wobec powyższego ostatecznie nastąpił ponadplanowy wzrost przychodów (w odniesieniu do korekty z dnia 6 grudnia 2005 r.) o 7.855, 65 zł spowodowany wzrostem ilości odpadów przyjętych na wysypisku w K. i składowisku ziemi i gruzu. W zakupach usług remontowych przewidzianych w § 4270 – w odniesieniu do planu z dnia 6 grudnia 2005 r., określonego na kwotę 44.500 zł wykonano ostatecznie 46.445 zł – przy czym przekroczenie wydatków o kwotę 1.945 zł spowodowane zostało potrzebą usunięcia skutków awarii. Natomiast w zakupach usług pozostałych przewidzianych w § 4300 – w odniesieniu do planu z dnia 6 grudnia 2005 r., określonego na kwotę 747.180 zł. wykonano ostatecznie 771.044 zł – przy czym przekroczenie wydatków o kwotę 23.864 zł. spowodowane zostało pilną potrzebą uruchomienia składowiska ziemi i gruzu przy ul. P. już w grudniu 2005 r. Łącznie nieprzewidziane wydatki na uruchomienie składowiska przy ul. P. w P. wyniosły 27.602,15 zł.

Zdaniem Z-cy Rzecznika, powyższe wyjaśnienia Obwinionego nie znajdują uzasadnienia. Na podstawie ewidencji księgowej ustalono bowiem, iż:

- w § 4270 plan finansowy wydatków zakładu budżetowego do 6 grudnia 2005 r., określony był w kwocie 5.000 zł i mimo tego w okresie od 22 sierpnia 2005 r. do 31 października 2005 r. dokonano ośmiu wydatków w łącznej wysokości 31.503,73 zł ponad wielkość określoną planem finansowym w 2005 r.,
- w § 4300 plan finansowy wydatków zakładu budżetowego do 6 grudnia 2005 r. określony był w kwocie 587.500 zł i mimo tego w okresie od 31 października 2005 r., do 30 listopada 2005 r., dokonano siedmiu wydatków w łącznej wysokości 92.238,19 zł ponad wielkość określoną planem finansowym na 2005 r.,
- w dniu 6 grudnia 2005 r., plan wydatków zakładu budżetowego w § 4300 został podwyższony do kwoty 747.180 zł. Jednak w dniach 8 grudnia 2005 r., 28 grud-

nia 2005 r., i 29 grudnia 2005 r. dokonano dalszych wydatków w łącznej kwocie 27.602,15 zł, co spowodowało przekroczenie planu wydatków stanowiących koszty o kwotę 23.864 zł. Ostateczną zmianę planu niwelującą przekroczenia dokonano dopiero dnia 30 grudnia 2005 r. Tym samym wg. Z-cy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych naruszono art. 26 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, obowiązującej w momencie popełniania czynów a obecnie art. 34 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych wydatki, mogą bowiem ulec zmianie, jeżeli zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych, a zmiana wydatków nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu oraz nie zmniejszy wielkości planowanych wpłat do budżetu albo zysków albo planowanego stanu środków na dzień 31 grudnia objętego planowaniem. Jednakże, zdaniem Z-cy Rzecznika taka zmiana przychodów i wydatków, w świetle art. 26 ust.3 ustawy o finansach publicznych z 1998r. a obecnie art. 34 ust.3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. wymagała dokonania zmian w rocznym planie finansowym. Obwiniony natomiast w ocenie Z-cy Rzecznika w pierwszej kolejności dokonywał wydatków, a następnie po ich realizacji, i to w bardzo odległym czasie, dokonywał zmian w planie finansowym Zakładu na 2005 r. Tym samym działanie Obwinionego było sprzeczne z przepisami art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. a obecnie art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. w związku z art. 92 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. a obecnie art. 138 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., które stanowią odpowiednio, iż wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki samorządu terytorialnego, a ich dokonywanie następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny. Obwiniony Józef M. jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, według art. 28a ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998r i odpowiednio art. 44 ust 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej jednostki organizacyjnej, należy mu zatem przypisać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przewidzianą w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. rozpoznała sprawę 8 grudnia 2006 r. i w tym samym dniu wydała orzeczenie, którym:

uniewinniła Pana Józefa M. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obciążyła Skarb Państwa kosztami postępowania – na podstawie z art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji, ustaliła stan faktyczny sprawy i przyjęła, iż poza sporem pozostaje fakt poniesienia w zakładzie budżetowym w 2005 r., którym kierował Obwiniony, wydatków rozumianych jako koszty działalności w wysokości wyższej niż określone w planie finansowym tej jednostki. Mianowicie wydatki w planie finansowym Zakładu w § 4270 w okresie od 1 stycznia 2005 r., do dnia 6 grudnia 2005 r., przewidywano w wysokości 5.000 zł. Do dnia 28

czerwca 2005 r., zaewidencjonowano wydatki w wysokości 4.370 zł., a pod datą 22 czerwca 2005 r., ujęto w ewidencji wydatek w wysokości 1.692,68 zł w wyniku czego przekroczono planowane wydatki o kwotę 1.062,68 zł. Następnie w okresie do 31 października 2005 r., dokonano kolejnych 7 wydatków w łącznej wysokości 30.441,05 zł, w wyniku czego przekroczenie wydatków zwiększyło się do kwoty 31.503,73 zł ponad wielkość określoną planem finansowym na 2005 r.

Planowane wydatki zakładu budżetowego w § 4300 w okresie od 1 stycznia 2005 r., do 6 grudnia 2005 r., wynosiły 587.500 zł. Na dzień 30 października 2005 r., wykonanie wydatków wyniosło 547.518,54 zł., a w dniu 31 października 2005 r. zaewidencjonowano 12 dowodów księgowych dokumentujących wydatki na kontach analitycznych kosztów dla § 4300, oznaczonych nr 1,2,9 i 10 o łącznej wartości 56.933,55 zł w wyniku czego wykonanie wydatków na ten dzień wyniosło 604.452,09 zł., zatem w tym paragrafie plan wydatków przekroczono o kwotę 16.952,09 zł. Następnie w okresie od 1 listopada 2005 r., do 30 listopada 2005 r., dokonywano dalszych 17 wydatków w łącznej wysokości 75.286,10 zł, skutkiem czego przekroczenie planowanych wydatków wzrosło do kwoty 92.238,19 zł.

Komisja ustaliła także, iż w dniu 6 grudnia 2005 r., zwiększono plan wydatków w § 4300 do kwoty 747,180 zł. Do dnia 30 grudnia 2005 r., poniesiono wydatki w § 4300 w wysokości 724.047,02 zł, jednak w dniu 31 grudnia 2005 r., poniesiono dalsze wydatki w łącznej kwocie 46.996,85 zł, co spowodowało przekroczenie planu o kwotę 23.863,87 zł. Organ I instancji wskazał, że zmiana planu niwelująca powyższe przekroczenie dokonana przez Obwinionego Zarządzeniem nr 10/2005 z dnia 30 grudnia 2005 r., była niedopuszczalna. Obejmowała bowiem (poza przeniesieniami wydatków między paragrafami) zwiększenie łącznej kwoty wydatków o kwotę 21.310 zł., przy czym nie nastąpił wzrost dochodów uzasadniających dokonanie zwiększenia wydatków. Ponadto zmiany planu finansowego z dnia 30 grudnia 2005 r. nie zostały uwzględnione w przedłożonym sprawozdaniu Rb-30.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO, dokonując wykładni art. 19 ust. 6 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. przyjęła, że ustawodawca, w odniesieniu do zakładów budżetowych, zrównał pojęcie wydatku z pojęciem kosztu działalności. Na tej podstawie pojęcia te w odniesieniu do zakładów budżetowych należało traktować równorzędnie. Zatem w czasie popełnienia czynu Obwiniony, wg organu I instancji, naruszył przepis art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., o finansach publicznych, który stanowił, iż ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych wydatki, z wyłączeniem wydatków finansowanych z dochodów własnych jednostek budżetowych oraz rozchody, stanowią nieprzekraczalny limit. W ocenie Komisji, powołany przepis odnosił się do zakładów budżetowych, bowiem zgodnie z art. 109 ust. 2 pkt. 2 lit. a powyższej ustawy, budżet jednostki sektora finansów publicznych obejmował plan przychodów i wydatków zakładów budżetowych. Natomiast zmiany planu finansowego zakładu budżetowego w ciągu roku, wg art. 19 ust. 13 tej ustawy, mogły być dokonywane w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów, pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu ani zwiększenia dotacji z budżetu. Zatem przekroczenie limitu wydatków stanowiących koszty działalności, określonych w planie finansowym zakładu budżetowego wyczerpywało, w czasie popełnienia czynu, znamiona czynu określonego w przepisie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

RKO przyjęła, wskazując na treść art. 24 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, iż rozpatrywać będzie niniejszą sprawę na podstawie nowej ustawy o finansach publicznych (z dnia 30 czerwca 2005 r.), a więc ustawy obowiązującej w czasie orzekania, bowiem jest ona względniejsza dla sprawy.

Powołując się na przepis art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. wskazano, że podstawą gospodarki zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i na koniec okresu oraz rozliczania budżetem. Ponieważ ustawodawca w powołanym przepisie posługuje się wyłącznie terminem „koszty” przyjęto, że zrezygnował ze zrównania pojęcia kosztów działalności zakładu budżetowego z pojęciem wydatków używanym w tejże ustawie. Definiując natomiast budżet, ustawodawca przesądził, iż plan przychodów i wydatków zakładu budżetowego nie wchodzi w skład budżetu, a jedynie jest elementem uchwały budżetowej, co też wprost wynika z treści art. 165 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. Uwzględniając powyższe Komisja przyjęła, iż w stanie prawnym obowiązującym w czasie orzekania zmodyfikowane zostały zasady gospodarki finansowej zakładów budżetowych, a w szczególności norma zawarta w art. 34 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., będąca odpowiednikiem art. 26 poprzedniej ustawy. W przepisie art. 34 ust. 1 zamieszczono normy dotyczące budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz planów finansowych jednostek budżetowych, które odnoszą się do planowanych dochodów i wydatków. Do pozostałych jednostek finansów publicznych, do których zaliczają się zakłady budżetowe ma zastosowanie przepis art. 34 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli zrealizowano przychody własne wyższe od prognozowanych i zwiększenie wydatków nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu oraz nie zmniejszy wielkości planowanych wpłat do budżetu oraz planowanego stanu środków obrotowych na dzień 31 grudnia roku objętego planowaniem. Z przepisu tego wynika również, że zmiany przychodów i kosztów wymagają zmian w rocznym planie finansowym. Dlatego według organu I instancji od dnia 1 stycznia 2006 r., w myśli ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r., o finansach publicznych, planowaniu w zakładzie budżetowym podlegają przychody i koszty.

Nadto RKO wskazała, iż ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie definiuje pojęcia „wydatek” ani też pojęcia „koszt”, odsyłając w tym zakresie do ustawy o finansach publicznych. Jednak także i ta ustawa nie definiuje wprost powyższych pojęć. Zgodnie z 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i art. 3 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., wydatkowanie środków publicznych jest jednym z procesów związanych z rozdysponowaniem środków publicznych. W myśl art. 28 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i art. 35 ust. 3 pkt 3 aktualnie obowiązującej ustawy, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z powyższego, w ocenie RKO wynika, że wydatek następuje w momencie opłacenia zobowiązania.

Sprawozdania z wykonania planów wydatków (Rb – 28, Rb – 28S) sporządzają jednostki budżetowe na podstawie urządzeń analitycznych prowadzonych w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej do konta 130 rachunek bankowy. Zatem



sprawozdania jednostek budżetowych z wykonania planu wydatków obejmują dane o kasowym ich wykonaniu. Natomiast w sprawozdaniu Rb – 30, które sporządzają zakłady budżetowe, wykazuje się planowane i wykonane przychody i koszty działalności w ujęciu memoriałowym, a nie kasowym. Regionalna Komisja wskazała, iż powyższe znajduje potwierdzenie odpowiednio w wyjaśnieniach Ministerstwa Finansów z dnia 7 czerwca 2001 r., Nr BP-8-033-154/2001/746/1094, oraz z dnia 10 lipca 2001 r., nr ST2-4831-104/2001 w których podano, iż „w sprawozdaniu Rb – 30 w części dotyczącej działalności podstawowej wykazuje się wykonanie planu w zakresie przychodów i kosztów i innych obciążeń przychodów niezależnie od terminu ich zapłaty. Praktycznie oznacza to, iż w wykonaniu przychody wykazuje się na podstawie zapisów na kontach zespołu 7, koszty na kontach zespołu 4,7 i 8 (obciążenia)” oraz, iż w sprawozdaniu Rb – 30 w dziale B w kolumnie „wykonanie”, wykazuje się koszty oraz inne obciążenia, niezależnie od tego czy zostały opłacone.

Komisja wskazała także, iż zasady wykonywania przychodów i kosztów działalności zakładów budżetowych w sprawozdaniu Rb – 30 pozostały w niezmienionym kształcie również w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu z dnia 27 czerwca 2006 r., w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. nr 115, poz. 781). Koszty i straty zdefiniowano natomiast w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 31 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 ze zm.) jako uprawdopodobnione zmniejszenia w okresie sprawozdawczym korzyści ekonomicznych, o wiarygodnie określonej wartości, w formie zmniejszenia wartości aktywów, albo zwiększenia wartości zobowiązań i rezerw, które doprowadzą do zmniejszenia kapitału własnego lub zwiększenia jego niedoboru w inny sposób niż wycofanie środków przez udziałowców lub właścicieli. Zatem zdaniem RKO, koszty są to obciążenia dla jednostki z tytułu faktur, wynagrodzeń, składek, podatków i opłat, niezależnie od tego czy zostały opłacone. Sprawozdania z wykonania kosztów, sporządzane przez zakłady budżetowe, są ewidencjonowane wg paragrafów klasyfikacji budżetowej na kontach 400 i 750. Ustalenia powyższe stanowiły podstawę do konstatacji, że:

- wydatki i koszty to różne pojęcia ekonomiczne;
- obecnie obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych nie pozwalają na zastosowanie przepisów ustalonych dla wydatków do kosztów zakładu budżetowego;
- taka sytuacja sprawia, że może dojść do przekroczenia planu kosztów, natomiast nie można przekroczyć planu wydatków, bowiem ta kategoria nie jest objęta planem i nie jest ewidencjonowana analitycznie ani objęta sprawozdawczością budżetową.

Z powyższych powodów Komisja przyjęła, iż w czasie orzekania brak jest podstaw do uznania, iż przekroczenie rocznego planu kosztów w zakładzie budżetowym stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis ten bowiem stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Nadto Komisja podkreśliła, iż w świetle ugruntowanego orzecznictwa GKO i NSA system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest postępowaniem typu karnego, co z kolei przesądza o konieczności stosowania przede wszystkim wykładni gramatycznej, bez możliwości stosowania wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy.



Komisja wskazała także, że nie brała pod uwagę przepisów zawartych w rozdz. IV rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno–prawną (Dz.U. nr 116, poz. 783), w których w odniesieniu do planu finansowego zakładu budżetowego posługuje się pojęciem „wydatki stanowiące koszty działalności”. W ocenie RKO postanowienia te są niezgodne z przepisem art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a nadto z przepisu art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika, że w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy brać pod uwagę przepisy ustaw.

Przedmiotowe orzeczenie zostało w całości zaskarżone na niekorzyść Obwinionego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Strona skarżąca wniosła alternatywnie o zmianę zaskarżonego orzeczenia, uznanie Obwinionego winnym nieumyślnego popełnienia zarzucanych mu czynów i wymierzenie mu łącznej kary upomnienia, bądź o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Regionalnej Komisji Orzekającej do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania, nie dzieląc argumentacji RKO, Z-ca Rzecznika wskazał na przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno–prawną, w których Minister Finansów – korzystając z delegacji ustawowej wynikającej z art. 28 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. – określił zasady prowadzenia gospodarki zakładów budżetowych. Zgodnie z przepisami § 38 ust.1 tego rozporządzenia kierownicy państwowych zakładów budżetowych przekazują informacje w trybie i w terminach wynikających z przepisów, na podstawie których opracowuje się materiały do projektu ustawy budżetowej, określające przychody własne i dotacje oraz wydatki stanowiące koszty działalności, a także pozostałe koszty niestanowiące wydatków i innych obciążeń, zwane dalej wydatkami. Powyższy zapis, który zawarty był również w treści przepisów § 36 ust. 1 uprzednio obowiązującego rozporządzenia, zdaniem Z-cy Rzecznika, nie budzi żadnych wątpliwości – wszystkie koszty zakładu budżetowego są również wydatkami. W ocenie Z-cy Rzecznika, należy więc uznać, iż przepisy § 38 ust. 1 rozporządzenia, definiują pojęcie kosztów, a tym samym zarzut sprzeczności ww. przepisów rozporządzenia z przepisami art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. jest bezprzedmiotowy.

Zakwestionowane również zostało stanowisko RKO wg którego „plan przychodów i wydatków zakładu budżetowego nie wchodzi w skład budżetu” Pogląd ten wg Z-cy Rzecznika jest jaskrawo sprzeczny z przepisami art. 165 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który przewiduje, iż uchwała budżetowa zawiera także plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, oraz z przepisami art. 184 ust. 1 pkt. 7 ustawy o finansach publicznych, które stanowią, że uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych. W świetle powyższego trudno pogodzić twierdzenie Komisji, że plan przychodów i wydatków zakładu budżetowego nie wchodzić w skład budżetu jest jednocześnie jego elementem, gdyż twierdzenie to samo sobie zaprzecza.

Z-ca Rzecznika wskazał również, że przyjęcie stanowiska RKO oznaczałoby brak możliwości klasyfikowania kosztów w zakładach budżetowych wg. podziałek

klasyfikacji budżetowej. Natomiast zgodnie z przepisami § 44 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno– prawną, zakład budżetowy stosuje w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości dla poszczególnych rodzajów przychodów i wydatków podziałki określone w przepisach o klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Także przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej przewidują, że zakłady budżetowe sporządzają sprawozdania Rb-30 wykazując –w kolumnie wykonanie kosztów stanowiących wydatki – kwoty klasyfikowane wg podziałek klasyfikacji budżetowej określonej przepisami powołanego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Uznanie orzeczenia Komisji za zasadne, zdaniem Z-cy Rzecznika, prowadziłoby do stwierdzenia, że podstawowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych określone w przepisach art. 34 ust. 2 pkt 2 lit a, art. 34 ust. 3, art. 35 ust. 1, art. 138 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., dotyczą jedynie jednostek budżetowych. W konsekwencji mimo naruszenia tych przepisów przez kierowników zakładów budżetowych brak byłoby podstaw do dochodzenia odpowiedzialności za czyny określone przepisami art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pogląd taki jest, wg. Z-cy Rzecznika, nie do przyjęcia, gdyż zasady prowadzenia gospodarki finansowej określone w ww. przepisach, odnoszą się w swej treści i intencji ustawodawcy do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych gospodarujących środkami publicznymi. Nie można więc stwierdzić, że wyżej wskazane przepisy nie dotyczą zakładów budżetowych tylko z powodu przyjęcia za słuszne poglądu, iż kosztów nie można nazwać wydatkami, ponieważ w ustawie o finansach publicznych brak jest definicji kosztu i wydatku. Z-ca Rzecznika przyjął, iż aby ująć w ewidencji księgowej zakładu budżetowego ponoszone koszty trzeba najpierw dokonać wydatku. Kosztu więc się nie dokonuje, lecz go ponosi – skutek wcześniejszego dokonania wydatku.

Z-ca Rzecznika wskazał, iż zaskarżone orzeczenie Komisji zawiera również błędy formalne. Z treści sentencji wynika, bowiem, że podstawą prawną uniewinnienia jest art. 78 ust. 3 w zw. z art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Z-cy Rzecznika wskazanie takiej podstawy prawnej jest nieprecyzyjne. Uniemożliwia bowiem ustalenie, czy uniewinniono Pana Józefa M. na podstawie przesłanki określonej w art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy czy też na podstawie przesłanki określonej w art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy z zw. z przepisami art. 78 ust. 3 ustawy.

Reasumując Z-ca Rzecznika podkreślił, iż ustalenia w niniejszej sprawie są jednoznaczne i nie ulega żadnej wątpliwości, iż Pan Józef M. dokonując wydatków stanowiących koszty powyżej wielkości określone planem finansowym naruszył podstawowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej, określone ww. przepisami ustawy o finansach publicznych, a tym samym jest odpowiedzialny za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przewidziane przez przepisy art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W trakcie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą w dniu 24 maja 2007 r. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w całości poparła odwołanie Z-cy Rzecznika I instancji i wniosła o zmianę zaskarżonego orzeczenia i uznanie Obwinionego winnym zarzucanych czynów oraz wymierzenie mu kary upomnienia. Uzasadniając swoje stanowisko Zastępca Głównego Rzecznika przyjęła, że stan faktyczny sprawy oraz materiał dowodowy jest ustalony jednoznacznie. Wątpliwości budzi natomiast dokonana przez RKO interpretacja przepisów ustawy o finansach publicznych. Dla pojęcia wydatków zakładu budżetowego istotne jest, zdaniem Z-cy Głównego Rzecznika, sformułowanie zawarte w § 38 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, który jednoznacznie stanowi, że pod pojęciem wydatków zakładu budżetowego należy rozumieć również koszty. Z-ca Głównego Rzecznika wskazała także, że organ pierwszej instancji nie ma mocy, aby stwierdzać o niezgodności przepisów powołanego rozporządzenia z przepisami ustawy o finansach publicznych. Zastępca Głównego Rzecznika podzieliła również zasadność zarzutu odwołania, co do podstawy prawnej uniewinnienia przyjętej w sentencji orzeczenia.

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

Bezsporne w niniejszej sprawie jest to, że czyny zarzucane Obwinionemu, polegające na dokonaniu wydatków z dwóch paragrafów, tj. z § 4270 i z § 4300 w wysokości wyższej niż określone w planie finansowym zakładu budżetowego w okresie od sierpnia do grudnia 2005 r. miały miejsce w badanym stanie faktycznym. Obwiniony nie kwestionował tych ustaleń. Nie kwestionował ich także skarżący tj. Z-ca Rzecznika, który też nie wnioskował o uzupełnienie materiału dowodowego. Komisja I instancji ustaliła, że stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości. Uznała jednak, że w czynie popełnionym przez Obwinionego brakuje znamion naruszenia dyscyplin finansów publicznych, bowiem według stanu prawnego obowiązującego w czasie orzekania (tj. zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., będącą w ocenie RKO, ustawą względniejszą dla sprawcy), przekroczenie rocznego planu kosztów w zakładzie budżetowym nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis ten przewiduje bowiem, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia. W planie finansowym zakładu budżetowego według przepisu art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., ujmuje się natomiast między innymi koszty i inne obciążenia a więc nie wydatki. W sprawozdaniu Rb-30, sporządzanym przez zakłady budżetowe ujmuje się natomiast wyłącznie koszty, ale jedynie w ujęciu memoriałowym, a nie kasowym. W rezultacie koszty te nie muszą oznaczać wpływu gotówki z kasy lub rachunku bankowego zakładu budżetowego. Przyjęcie takiego stanowiska, według organu I instancji uzasadnione jest również brakiem w przepisach ustawowych definicji terminów „koszt i wydatek”. Natomiast definicja kosztów wynikająca z § 39 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych,

zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, nie została wzięta pod uwagę. W ocenie RKO, postanowienia te są bowiem niezgodne z przepisem art. 24 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a nadto z przepisu art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika, że w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy brać pod uwagę przepisy ustaw.

GKO zdecydowanie nie podziela powyższego stanowiska.

Według art. 178 ust.1 Konstytucji RP, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom. Oznacza to, że orzekanie wyłącznie w oparciu o powołane wyżej podstawy prawne – Konstytucję i ustawy – zastrzeżone jest na zasadzie wyłączności dla sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i Trybunałów. Członkowie komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, będąc organami administracji publicznej według art., 45 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są również niezawisli w zakresie orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale podlegają przepisom prawa. Zatem podstawa orzekania w przypadku członków komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest znacznie szersza. Obejmuje bowiem prawo w rozumieniu źródeł prawa ustalone przez normy wynikające z przepisu art. 87 ust.1 i 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie NSA bardzo wcześnie ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą przepis prawa obowiązującego obejmuje nie tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty ustawodawcze, ale także akty wykonawcze wydane na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym, tj. rozporządzenia a także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej źródłami prawa stało się także prawo wspólnotowe pierwotne i pochodne (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz. Wyd. Beck, Warszawa 2006 r., s.512-513).

Nie można także podzielić poglądu RKO co do nakazu stosowania według przepisu art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyłącznie przepisów rangi ustawowej. Ustawodawca w przepisie tym posługuje się pojęciem ustawy sensu largo. Oznacza to, że chodzi tutaj zarówno o samą ustawę jak i wszystkie akty wykonawcze wydane na jej podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w tej ustawie. Niedopuszczalne jest zatem stanowisko RKO, aby rozpatrując niniejszą sprawę ograniczać się wyłącznie do przepisów ustawy o finansach publicznych. Niedopuszczalne jest także, aby przedmiotem oceny Komisji była zgodność norm wynikających z treści przepisów aktu wykonawczego z zakresem upoważnienia ustawowego oraz z przepisami samej ustawy.

Obowiązkiem organu I instancji w ramach oceny czynów popełnionych przez Obwinionego z punktu widzenia udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wyczerpują one znamiona naruszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, było zbadanie ich także w oparciu o przepisy, powołanego już wyżej, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. Z-ca Rzecznika I instancji słusznie zwrócił uwagę, że Minister Finansów, korzystając z delegacji ustawowej wynikającej z art. 28 ustawy o finansach publicznych z 2005r., określił w tym akcie

wykonawczym zasady prowadzenia gospodarki zakładów budżetowych. Zgodnie z przepisami § 38 ust. 1 i 39 ust. 1 tego rozporządzenia, kierownicy państwowych i komunalnych zakładów budżetowych przekazują informacje w trybie i w terminach wynikających z przepisów, na podstawie których opracowuje się materiały do projektu ustawy lub, odpowiednio, uchwały budżetowej, określające przychody własne i dotacje oraz wydatki stanowiące koszty działalności, a także pozostałe koszty niestanowiące wydatków i innych obciążeń, zwane dalej wydatkami. Z zacytowanego przepisu rozporządzenia wynika jednoznacznie, że w strukturze kosztów zakładów budżetowych wyróżnia się dwie grupy kosztów. Mianowicie koszty, które są wydatkami zakładu budżetowego oraz pozostałe koszty i obciążenia, które nie są wydatkami tego zakładu. Zakład budżetowy jest bowiem nie tylko formą organizacyjną prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie użyteczności publicznej, ale jest przede wszystkim formą organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej, która, jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, jest prowadzona według innych reguł niż działalność gospodarcza. Natomiast plany przychodów i wydatków są objęte ustawą budżetową bądź uchwałą budżetową. Dlatego plany finansowe zakładu budżetowego powinny obejmować normy planowe przychodów i wydatków a nie tylko kosztów. Regulując kwestie szczegółowe dotyczące zasad gospodarki finansowej zakładu budżetowego oraz procedury budżetowej ustawodawca posługuje się pojęciem „wydatków” a nie „kosztów”(art. 99 ust. 2 pkt 1, art.158 ust. 4 pkt 4, art. 165 ust. 4, art. 184 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., co znajduje uzasadnienie z punktu widzenia zasad prowadzenia gospodarki budżetowej (K. Sawicka, Zakres budżetu, w: Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego pod red. W. Miemiec, 2006, s. 32-33.). Ponadto w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości dotyczącej zakładu budżetowego, jak słusznie podnosił skarżący, stosuje się klasyfikację budżetową, w której nie wyróżnia się kosztów. Dlatego przy ponownym rozpatrywaniu niniejszej sprawy organ I instancji musi w aspekcie powołanych przepisów rozporządzenia ustalić, czy zarzucane Obwinionemu czyny polegają na dokonaniu wydatku bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

W pełni należy także podzielić pogląd Z-cy Rzecznika, że uznanie orzeczenia Komisji za zasadne, prowadziłyby do stwierdzenia, że podstawowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych, określone w przepisach ustawy o finansach publicznych z 2005 r., dotyczą jedynie jednostek budżetowych, co eliminowałoby z kręgu potencjalnych obwinionych kierowników zakładów budżetowych w przypadku dokonania przez nich wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem upoważnienia, o czym mowa w przepisie art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto GKO wskazuje, na zasadność zarzutu odwołania dotyczącego nieprecyzyjnej podstawy prawnej uniewinnienia. Powołane w podstawie przepisy art. 78 ust. 3 w zw. z art. 78 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie umożliwiają udzielenie jednoznacznej odpowiedzi, czy uniewinniono Pana Józefa M. w związku z tym, że zarzucanego czynu nie popełniono, czy też w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

GKO nie uwzględniła wniosku Z-cy Głównego Rzecznika, aby zmienić zaskarżone orzeczenie i uznać Obwinionego winnym zarzucanych czynów oraz wymierzenie mu

kary upomnienia. Zgodnie z przepisem art. 146 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku wniesienia odwołania na niekorzyść obwinionego, który został uniewinniony przez komisję orzekającą, GKO nie może wymierzyć kary. Jeżeli jednak uzna, że wymierzenie kary jest uzasadnione, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.

Uchylając orzeczenie w zakresie uniewinnienia, należało uchylić je także w zakresie dotyczącym ponoszenia kosztów postępowania przez Skarb Państwa.

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



## 18.

### **ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej z dnia 14 czerwca 2007 r. DF/GKO-4900-13/14/07/712**

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

|                 |              |                            |
|-----------------|--------------|----------------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO: | Anna Dąbrowska-Puszkiewicz |
| Członkowie:     | Członek GKO: | Agata Mikołajczyk (spr.)   |
|                 | Członek GKO: | Zygmunt Chodnicki          |
| Protokolant:    |              | Dorota Korol               |

rozpoznała na rozprawie w dniu 14 czerwca 2007 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Obroncę Pana Antoniego D. – dyrektora Centrum Medycyny Pracy w P., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 11 grudnia 2006 r., sygn. akt 0965-DB/132/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca uznała Pana Antoniego D. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na (cyt.):

- „a) dokonaniu wydatku w dniu 5.03.2004 r. w kwocie wyższej o 7.285,14 zł niż to wynikało z umowy zawartej w dniu 8.01.2004 r. z firmą T., co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (art. 35 ust. 3 pkt 3 nowej ustawy) oraz poniesieniu w 2004 r. wydatków na zakupy i zadania inwestycyjne nie zaplanowane do realizacji w planie finansowo-rzeczowym Centrum na 2004 r. w łącznej kwocie 54.492,96 zł, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (art. 35 ust. 1 nowej ustawy) tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz.114 ze zm.),
- b) udzieleniu w dniu 8.10.2004 r. zamówienia publicznego na świadczenie usług malarskich o wartości netto 11.475,26 zł bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, gdzie łączna wartość zamówień udzielonych temu samemu wykonawcy wynosiła 25.335 zł oraz udzieleniu zamówienia dodatkowego firmie T. o wartości 3.452,07 zł, co stanowiło naruszenie przepisów art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., a w obecnym stanie prawnym, art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz.114 ze zm.),
- c) udzieleniu zamówienia w dniu 06.08.2004 r. firmie A. o wartości 2.653,69 zł oraz firmie T. w dniu 05.03.2004 r. o wartości 3.452,07 zł bez zawarcia umowy w formie pisemnej, co stanowiło naruszenie przepisów art. 139 ust. 2 ustawy Prawo za-



mówień publicznych tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 2 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.)”.

Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła Obwinionemu łączną karę nagany oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 197,72 zł.

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

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

### **orzeka:**

Uchyła orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. w zakresie pkt 3, 4, 5 jego sentencji i w tej części przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez tę Komisję.

### **Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

### **UZASADNIENIE**

Orzeczeniem z dnia 11 grudnia 2006 r. sygn. akt: 0965-DB/132/06 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. uznała Antoniego D., pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, podobnie i obecnie, funkcję dyrektora Centrum Medycyny Pracy w P., winnym nieumyślnego popełnienia czynów polegających na:

- 1) dokonaniu wydatku w dniu 5 marca 2004 r. w kwocie wyższej o 7.285,14 zł niż to wynikało z umowy zawartej w dniu 8 stycznia 2004 r. z firmą T., co stanowiło naruszenie art. 28 ust.3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych( w dacie orzekania art. 35 ust. 3 pkt 3 nowej ustawy) oraz poniesieniu w 2004 r. wydatków na zakupy i zadania inwestycyjne nie zaplanowane do realizacji w planie finansowo-rzeczowym Centrum na 2004 r. w łącznej kwocie 54.492,96 zł, co stanowiło naruszenie art. 28 ust.1 ustawy o finansach publicznych (w dacie orzekania art. 35 ust.1 nowej ustawy), tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust.1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 2) udzieleniu w dniu 8 października 2004 r. zamówienia publicznego na świadczenie usług malarskich o wartości netto 11.475,26 zł bez stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, gdzie łączna wartość zamówień udzielonych temu samemu wykonawcy wynosiła 25.535 zł oraz udzieleniu zamówienia dodatkowego

firmie T. o wartości 3.452, 07 zł, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz art. 28 ust.4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym, art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

- 3) udzieleniu zamówienia w dniu 6 sierpnia 2004 r. firmie A. o wartości 2.653, 69 zł oraz firmie T. w dniu 5 marca 2004 r. o wartości 3.452,07 zł bez zawarcia umowy w formie pisemnej, co stanowiło naruszenie przepisów art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za przypisane czyny Regionalna Komisja Orzekająca wymierzyła łączną karę nagany oraz obciążyła obwinionego kosztami postępowania.

### **W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, co następuje.**

W zakresie zarzutu udzielenia w dniu 8 października 2004 r. zamówienia publicznego na świadczenie usług malarskich o wartości netto 11.475,26 zł bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, oraz udzielenia zamówienia dodatkowego firmie T. o wartości 3.452, 07 zł, oraz zarzutu udzielenia zamówienia w dniu 6 sierpnia 2004 r. firmie A. o wartości 2.653, 69 zł oraz firmie T. w dniu 5 marca 2004 r. o wartości 3.452,07 zł bez zawarcia umowy w formie pisemnej podniesiono, co następuje:

Zamawiający w roku 2004 udzielił 4 zamówień publicznych na świadczenie usług malarskich o łącznej wartości przekraczającej kwotę 6.000 euro jednemu wykonawcy bez stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Prace te przeprowadziła firma A. w okresie od kwietnia do lipca 2004 r., a ich zakres dotyczył tego samego rodzaju prac, tj. usług malarskich. Ponadto w dniu 8 stycznia 2004 r. Centrum Medycyny Pracy podpisało umowę z firmą T. z G., której przedmiotem były prace remontowe i adaptacyjno-modernizacyjne zespołów sanitariatów w budynku CMP w P. Wartość prac określono w umowie na kwotę 61.921,97 zł brutto. Dodatkowo zlecono wykonanie prac na kwotę 3.452 zł nie poprzedzając postępowaniem zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych.

Zatem – w ocenie Komisji orzekającej I instancji – obwiniony, podpisując umowę w dniu 8 października 2004 r. na świadczenie usług malarskich oraz udzielając zamówienia w dniu 5 marca 2004 r. firmie T. bez zastosowania procedur postępowania przewidzianych ustawą – Prawo zamówień publicznych, złamał podstawową zasadę powszechności wynikającą z przepisu art. 7 ust. 3 tej ustawy i działał sprzecznie z zasadą gospodarki finansowej wynikającą z przepisu art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2004 r. (art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.) o finansach publicznych.

W odniesieniu do zarzutu niezachowania formy pisemnej umowy w sprawie zamówienia publicznego wskazano, iż zlecenie wykonania robót dodatkowych firmie T. na wykonanie robót dodatkowych na kwotę 3.452 zł nastąpiło bez zawarcia umowy, wymaganej przepisami Prawa zamówień publicznych.

W zakresie zarzutu dokonania wydatków na zadania i zakupy inwestycyjne nie planowane do realizacji w planie finansowo-rzeczowym w łącznej kwocie 54.492,96 zł podniesiono, co następuje.

Ośrodek Medycyny Pracy jest zakładem budżetowym. Zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy, do jednostek organizacyjnych służby medycyny pracy będących zakładami opieki zdrowotnej w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy o zakładach opieki zdrowotnej. Z przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej wynika, że Ośrodki Medycyny Pracy (dalej CMP) prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 6 obowiązującej w dacie naruszenia ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej był roczny plan finansowy obejmujący przychody i wydatki stanowiące koszty działalności oraz stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem. W planie tym zgodnie z art. 19 ust. 13 tej ustawy możliwe było dokonywanie zmian planu w ciągu roku, pod warunkiem że nie powodowało to zwiększenia wpłat do budżetu ani zwiększenia dotacji z budżetu. Podobne uregulowania zawiera w art. 24 obowiązującej w dacie orzekania ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r., stanowiąc, że możliwe jest dokonywanie zmian planu w ciągu roku, pod warunkiem że nie powodowało to zmniejszenia wpłat do budżetu ani zwiększenia dotacji z budżetu. Na podstawie delegacji przewidzianej w art. 32 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 2000 r. określił szczegółowe zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych. Z przepisów tego rozporządzenia wynika, że projekty planów finansowych oraz plany finansowe samorządowych zakładów budżetowych sporządzane są w określonej tam szczegółowości (dział, rozdział i paragraf klasyfikacji budżetowej).

Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia obwiniony szczegółowo opracował plan finansowy wraz z załącznikami, w związku z powyższym, przy wykonywaniu budżetu CMP winien mieć na względzie jego postanowienia i w przypadku zamiaru dokonywania zakupów inwestycyjnych nie przewidzianych w planie finansowo-rzeczowym winien doprowadzić do jego zmiany. Realizacja zatem zakupów inwestycyjnych a dotyczących zakupu elektrokardiografu, analizatora mini VIDAS, analizatora Clintek, programu antywirusowego, drukarki Laser Jet oraz centrali telefonicznej na łączną kwotę 54.492,96 zł, nie przewidzianych w planie rzeczowo-finansowym tego zakładu budżetowego stanowi naruszenie art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i wyczerpuje znamiona czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała również, że dokonanie wydatku w dniu 5 marca 2004 r. w kwocie wyższej o 7. 285, 14 zł niż to wynikało z umowy zawartej w dniu 8 stycznia 2004 r. z firmą T. jest niezgodne z art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (art. 35 ust. 3 pkt 3), albowiem wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a zatem uregulowanie należności w kwocie wyższej, niż wynikająca z zawartej umowy stanowi przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków.

Uznając nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż działanie obwinionego było skutkiem nienależytej staranności. Podejmując bowiem decyzje kierował się własnym przekonaniem o słuszności decyzji niezważając na obowiązki nałożone na kierowników jednostek

sektora finansów publicznych wynikające z ustawy o finansach publicznych i ustawy – Prawo zamówień publicznych. Stąd też nie znalazła podstaw do wymierzenia kary upomnienia i wymierzyła karę nagany.

Wnosząc odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, obwiniony zaskarżył to orzeczenie:

1) co do winy w części, w której uznaje się obwinionego za winnego zarzucanych mu czynów w postaci:

– art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,

– art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,

2) co do kary, która została orzeczona wobec obwinionego.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

1) rażące naruszenie prawa materialnego – art. 35 b ust. 1 w zw. z art. 35 c ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej oraz w zw. z art. 19 i 24 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (art. 17 i art. 19 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych) poprzez przyjęcie, że Centrum Medycyny Pracy będące w rzeczywistości samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej, jest zakładem budżetowym,

2) rażące naruszenie prawa materialnego – art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 35 b ust. 2 w zw. z art. 53 ust. 5 i art. 61 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w zw. z art. 24 ust. 3 i 10 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (19 ust. 6 i 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych) i rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych poprzez przyjęcie, że do Centrum Medycyny Pracy – jako samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej – nie stosuje się zasad działania przewidzianych przez ustawodawcę odrębnie dla tej formy organizacyjno-prawnej jednostki sektora finansów publicznych, a stosuje się zasady gospodarki finansowej przewidziane przez ustawodawcę dla zakładu budżetowego w ustawie o finansach publicznych, w szczególności, w zakresie tworzenia planu finansowego tej jednostki, a w konsekwencji przyjęcie, że sporządzony przez Centrum Medycyny Pracy, plan finansowy na 2004 rok błędnie nie obejmował wydatków wskazanych przez oskarżyciela jako wydatki dokonane z przekroczeniem planu finansowego, oraz że w Centrum Medycyny Pracy doszło do poniesienia wydatków inwestycyjnych na zadania nie objęte planem finansowym Centrum na rok 2004,

3) naruszenie prawa materialnego – art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 34 ust. 2 i 3 oraz art. 35 i 36 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (art. 26 ust. 2 i 3 oraz art. 28 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych) poprzez przyjęcie, że sporządzony przez Centrum Medycyny Pracy

plan finansowy na rok 2004 błędnie nie obejmował wydatków wskazanych przez jako wydatki dokonane z przekroczeniem planu finansowego oraz że, w Centrum Medycyny Pracy doszło do poniesienia wydatków inwestycyjnych na zadania nie objęte planem finansowym Centrum na rok 2004,

- 4) naruszenie przepisów postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – art. 89 ust. 1 w zw. z art. 134 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przyjęcie, w wyniku błędnych ustaleń faktycznych, że zakupy inwestycyjne w postaci programu antywirusowego oraz drukarki Laser Jet nie zostały przewidziane w wydatkach inwestycyjnych na rok 2004 Centrum Medycyny Pracy pod pozycją: systemy informatyczne Centrum na rok 2004,
- 5) naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych) poprzez przyjęcie, że Centrum Medycyny Pracy nie wydatkowało kwoty 7.825,14 złotych wynikającej z umowy zawartej pomiędzy Centrum Medycyny Pracy, a firmą T. z siedzibą w G. w dniu 8 stycznia 2004 r. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
- 6) naruszenie przepisów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych art. 110 ust. 1 pkt 4 oraz art. 137 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez nieprecyzyjne wskazanie podstawy prawnej stawianych obwinionemu we wniosku o ukaranie zarzutów, to jest naruszonego przepisu prawa i przepisu ustawy, pod który zarzucany czyn podpada oraz nieprecyzyjne wyjaśnienie podstawy prawnej orzeczenia w jego uzasadnieniu.

### **W uzasadnieniu odwołania podniesiono, co następuje.**

Regionalna Komisja Orzekająca uznała obwinionego Antoniego D. za winnego naruszenia określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych w postaci poniesienia w 2004 r. wydatków inwestycyjnych na zadania niezaplanowane do realizacji w planie finansowym Centrum Medycyny Pracy w kwocie 54.492,96 złotych.

W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca wskazała również, że Centrum Medycyny Pracy jest zakładem budżetowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i jako taki zakład prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w tej ustawie oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy. W konsekwencji, Regionalna Komisja Orzekająca przyjęła, że do Centrum Medycyny Pracy zastosowanie mają w sposób bezpośredni przepisy dotyczące zasad sporządzania rocznych planów finansowych dla zakładów budżetowych, elementów składowych rocznych planów finansowych dla zakładów budżetowych, zmian rocznych planów finansowych dla zakładów budżetowych i zaciągania zobowiązań.

Taki pogląd, zdaniem obwinionego, jest błędny i pozostaje w sposób rażący sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa. W tym przypadku obwiniony podniósł, że Centrum Medycyny Pracy jest samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej. Zatem do Centrum Medycyny Pracy nie stosuje się przepisów dotyczą-

cych zasad prowadzenia gospodarki finansowej charakterystycznych dla zakładu budżetowego. Stosownie do art. 24 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy do Centrum Medycyny Pracy stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Zgodnie bowiem z art. 35b ust. 2 tej ustawy, Centrum Medycyny Pracy jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w tej ustawie. Tym samym, zgodnie z art. 53 ust. 5 tej ustawy, podstawą gospodarki samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej jest plan finansowy, ustalany przez kierownika zakładu. Nadto, stosownie do art. 61 ustawy, publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi rachunkowość na zasadach określonych w odrębnych przepisach, to jest przede wszystkim na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Za błędny zatem obwiniony uznaje pogląd Regionalnej Komisji Orzekającej, iż z ustawy o zakładach opieki zdrowotnej wynika, że Ośrodki Medycyny Pracy prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych. Żaden przepis ustawy takiego uregulowania nie zawiera. Zastosowanie do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w tym do Centrum Medycyny Pracy, przepisów ustawy o finansach publicznych wynika bezpośrednio z uregulowań tej ustawy. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej stanowią bowiem, tzw. jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych. Do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jakim jest Centrum Medycyny Pracy, stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące bezpośrednio tych jednostek organizacyjnych. Za błędny uznaje również pogląd Regionalnej Komisji Orzekającej, że do Centrum Medycyny Pracy stosuje się przepisy rozporządzenia wykonawczego do ustawy o finansach publicznych dnia 29 czerwca 2000 r. o w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych. Podstawą gospodarki samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej jest plan finansowy, ustalany przez kierownika zakładu. Jednocześnie art. 46 pkt 2 lit. a-b ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, ustalając kompetencje rady społecznej zakładów opieki zdrowotnej, przypisuje jej prawo przedstawiania kierownikowi zakładu wniosków i opinii w sprawach planu finansowego i inwestycyjnego oraz rocznego sprawozdania z realizacji planu inwestycyjnego i finansowego. Zdaniem odwołującego się, powyższe uregulowanie w sposób wyraźny nie wyklucza sporządzania dwóch odrębnych planów: finansowego i inwestycyjnego. Jednocześnie żadna ustawa nie przewiduje szczegółowych uregulowań odnośnie kształtu planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych, jaką jest samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Centrum Medycyny Pracy sporządza plany finansowe według wzorów i wytycznych przekazywanych z Departamentu Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego stanowiących realizację uchwały nr 384/2003 Zarządu Województwa z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie przyjęcia założeń do projektu budżetu Województwa na rok 2004. Powołany wzór planu finansowego dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej opracowany został w sposób analogiczny do planu finansowego zakładu budżetowego. Odmienne regulowane jest jednak w obu typach wskazanych jednostek organizacyjno-prawnych sektora publicznego wykazanie rozchodów w postaci wydatków inwestycyjnych, gdyż te mogą być ujęte w planie samodzielnego publicznego za-



kładu opieki zdrowotnej tylko wtedy, gdy są finansowane z dotacji, darowizny lub innych przychodów w ujęciu kasowym. Środki na wydatki inwestycyjne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej pochodzą zaś ze środków własnych tych jednostek, a nie z dotacji publicznych. Umieszczenie ich zatem po stronie rozchodów wspólnie z amortyzacją nie doprowadziłoby do zrównoważenia planu po stronie przychodów i rozchodów. W konsekwencji, plan finansowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej sporządzany jest według zasady memoriałowej, stosownie do art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości w zw. z art. 61 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Bezpośrednio w planie finansowym ujmowane są wyłącznie koszty w postaci amortyzacji, a nie wydatki w postaci inwestycji. Dodatkowo do tak sporządzonego planu finansowego dołącza się załączniki w postaci: zestawienia zadań inwestycyjnych według hierarchii ważności, zakupy inwestycyjne, wydatki związane z obsługą majątku województwa oraz ważniejsze remonty. W taki właśnie sposób sporządzony został roczny plan finansowy Centrum Medycyny Pracy na rok 2004 rok. Odrębnie sporządzono właściwy plan finansowy, w którym po stronie rozchodów ujęte zostały wyłącznie koszty w postaci amortyzacji. Do tak sporządzonego planu, sporządzone zostały dodatkowo załączniki określające plan w zakresie wydatków inwestycyjnych na 2004 rok. Podniesiono również, że ze względu na specyfikę funkcjonowania i gospodarki finansowej prowadzonej przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, w tym przez Centrum Medycyny Pracy oraz brak bardziej szczegółowych uregulowań w tym zakresie, prawidłową praktykę stanowi ujmowanie w planie finansowym tych jednostek wyłącznie kosztów, to jest amortyzacji. Wydatki inwestycyjne nie są ujmowane bezpośrednio w planie finansowym. Inna forma sporządzania planu finansowego uniemożliwiłaby zbilansowanie tego planu po stronie przychodów i rozchodów.

W konsekwencji obwiniony, za błędny uznaje pogląd, że ze względu na brak ujęcia wydatków inwestycyjnych w planie finansowym Centrum Medycyny Pracy w 2004 r., wydatki poniesione przez Centrum w tym okresie uznać trzeba za poniesione w sposób niezaplanowany w planie finansowym. Wskazuje bowiem, iż zgodnie z normą prawną zawartą w art. 34 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych (w tym również samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej) przychody stanowią prognozy ich wielkości, a koszty mogą ulec zwiększeniu, jeżeli zrealizowano przychody własne wyższe od prognozowanych, a zwiększenie kosztów nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu oraz nie zmniejszy wielkości planowanych wpłat do budżetu albo zysków oraz planowanego stanu środków na dzień 31 grudnia objęty planowaniem. Zmiany przychodów i kosztów wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym. Zgodnie z powyższym, ewentualne zmiany w rocznym planie finansowym dotyczą wyłącznie przychodów i kosztów, a nie wydatków inwestycyjnych.

W konsekwencji, pogląd Regionalnej Komisji Orzekającej, zgodnie z którym ewentualna zmiana dotycząca zakupów inwestycyjnych stanowiących wydatki inwestycyjne winna być poprzedzona właściwą zmianą planu finansowego jest błędny, albowiem obowiązek ten dotyczy wyłącznie kosztów, a w niniejszej sprawie do zmian kosztów w postaci amortyzacji uwzględnionej w planie finansowym nie doszło. Podkreślono jednocześnie, że istnieje różnica pomiędzy art. 26 ust. 2 ustawy z dnia

28 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a analogicznym przepisem art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, z której to wynika, że ustawa z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych, stanowi o obowiązku dokonywania zmian w planie finansowym dotyczącym przychodów i wydatków, podczas gdy ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych stanowi o obowiązku dokonywania zmian w planie finansowym dotyczącym przychodów i kosztów.

Jak podniesiono, w niniejszej sprawie zastosowanie znajdzie przepis aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zgodnie z którą obowiązek dokonywania zmian w planie finansowym obejmuje wyłącznie przychody i koszty, stanowi o tym bowiem art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawy.

W niniejszym przypadku ustawa poprzednio obowiązująca nie jest dla sprawy względniejsza, a zatem zastosowanie znajdzie ustawa aktualnie obowiązująca, stanowiąca o obowiązku zmiany planu finansowego wyłącznie w zakresie przychodów i kosztów, a nie wydatków.

Jednocześnie, za bezpodstawny i błędny obwiniony uznaje pogląd Regionalnej Komisji Orzekającej, wyrażony z powołaniem się na błędne w niniejszej sprawie przepisy prawne, zgodnie z którym terminologia w zakresie pojęć: wydatki i koszty na gruncie ustawy o finansach publicznych stosowana jest w sposób zamienny. Zasada racjonalnego ustawodawcy wskazuje, że ustawodawca stosuje przy tworzeniu prawa terminologię w sposób racjonalny, licząc się z konsekwencją zastosowania danych rozwiązań. Teoria racjonalnego prawodawcy wskazuje, że prawodawca wydając przepisy kierował się określoną spójną wiedzą i uporządkowanymi ocenami, zmierzając do ustanowienia w formie tych przepisów zespołu norm. W szczególności przyjąć zaś należy, że prawodawca zna i uwzględnia reguły języka etnicznego, w którym przepisy są formułowane, a jeśli od nich odstępuje, to odpowiednio to zaznacza, np. przez definicje legalne. Odmienne założenie uniemożliwiałoby właściwą wykładnię tekstów prawnych. Nadto, jedną z podstawowych zasad prawnych jest zakaz wyprowadzania obowiązku z norm prawnych w drodze wykładni. W zakresie ustalania obowiązków obywateli zastosowanie ma zawsze wykładnia ścisła prawa. Jak wskazuje się w doktrynie prawa, z zakazu tworzenia prawa przez sądy oraz z deklaratoryjnego charakteru wykładni prawa wynika, że sądom nie wolno pod pozorem wykładni tworzyć nowych norm prawnych, ani też modyfikować znaczenia już istniejących. Celem wykładni nie jest bowiem tworzenie nowych norm prawa, czy ich modyfikacja, ale ustalenie treści norm wysłowionych w analizowanych przepisach. Wobec powyższego nie sposób przyjąć, by zastosowanie pojęć wydatki i koszty na gruncie ustawy o finansach publicznych, gdzie rozróżnienie tych dwóch pojęć ma znaczenie zasadnicze, miało charakter zamienny. Potwierdza to dodatkowo dokonana zmiana ustawy o finansach publicznych. W przepisie prawnym o analogicznym brzmieniu, zastosowane zostały odmienne pojęcia ustawowe.

Jak wynika z uzasadnienia odwołania stosownie do art. 35 ustawy z dnia 30 czerwca o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i

w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie zaś z art. 36 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki. W niniejszym stanie prawnym, pomimo szczególnej formy sporządzenia planu finansowego Centrum Medycyny Pracy – jako samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, przyjąć należy, że plan wydatków inwestycyjnych na 2004 rok zawarty został w załącznikach do właściwego planu finansowego. Zdaniem obwinionego, realizacja planu wydatków na 2004 rok dokonana została zgodnie z cytowanymi art. 35 i 36 ustawy o finansach publicznych. Plan wydatków w formie załączników do właściwego planu finansowego jednostki ustalony został na poziomie: wydatki inwestycyjne na kwotę 183.000,00 zł rozpisane w tabelach nr 8 i 9 oraz wydatki remontowe w kwocie 120.000,00 zł ujęte w tabeli nr 11. Do planu wydatków Centrum Medycyny Pracy na rok 2004 – załącznik nr 44 do pisma z dnia 4 września 2006 r. – w aktach sprawy. Wydatki inwestycyjne w 2004 r. dokonane zostały na poziomie 54.492,56 zł. Tym samym, co do wysokości, wydatki rzeczywiście dokonane nie przekroczyły wysokości wskazanej pierwotnie w planie wydatków na poziomie 183.000,00 zł. Co więcej, Centrum Medycyny Pracy nie zrealizowało całego planu inwestycyjnego i część projektów została przeniesiona na rok następny. Zdaniem obwinionego, wydatki Centrum Medycyny Pracy w 2004 r. co do ich celu również zostały dokonane w sposób prawidłowy. W planie wydatków w sposób wyraźny rozróznilo wydatki inwestycyjne oraz wydatki związane z obsługą majątku województwa i ważniejsze remonty. Zmiana w zakresie wydatków nie doprowadziła do przesunięć środków pomiędzy środkami przeznaczonymi na wydatki inwestycyjne a środkami przeznaczonymi na wydatki związane z obsługą majątku województwa i ważniejszymi remontami. Tym samym, wydatki w 2004 r. zrealizowane zostały co do celu zgodnie z przyjętym planem wydatków. Na taką szerszą interpretację pojęcia celu stosownie do art. 35 ustawy o finansach publicznych wskazuje orzecznictwo w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niezależnie od powyższego, podniesiono, że nawet gdyby przyjąć, że wydatki inwestycyjne Centrum Medycyny Pracy w 2004 r. zrealizowane zostały poza przyjętym planem wydatków, to co najmniej wydatki w postaci: programu antywirusowego w wysokości 1.900,76 zł, drukarki Laser Jet w wysokości 5.996,30 zł zawierają się w przyjętym planie wydatków. Zgodnie bowiem z tabelą nr 9, Zakupy inwestycyjne, w planie wydatków przewidziano wydatki na systemy informatyczne CMP w wysokości 40.000,00 zł. Nie powinno budzić wątpliwości, że zakup w postaci programu antywirusowego oraz drukarki zawiera się w pojęciu systemy informatyczne. Jednocześnie, łącznie, wydatkowana została kwota 7.897,06 zł, która zawiera się w planowanej wysokości wydatków na ten cel, to jest w 40.000,00 zł.

Tym samym, w ocenie obwinionego Regionalna Komisja Orzekająca dopuściła się naruszenia art. 89 w zw. z art. 134 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez błędne rozpatrzenie materiału dowodowego, a w konsekwencji dokonanie błędnych ustaleń faktycznych w sprawie.

Zdaniem obwinionego, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W dniu 8 stycznia 2004 r. Centrum Medycyny Pracy podpisało umowę z firmą T., której przedmiotem

były prace remontowe i adaptacyjno-modernizacyjne zespołów sanitariatów w budynku CMP w P. Prace obejmowały branżę budowlaną, wodnokanalizacyjną, centralnego ogrzewania i elektryczną. Wartość prac określono w umowie na kwotę 61.921,97 zł brutto. W toku prowadzonych prac powstała konieczność wykonania prac dodatkowych, na które zgodnie z art. 67 ust. 5 ustawy – Prawo zamówień publicznych, Centrum Medycyny Pracy udzieliło zamówienia dodatkowego w kwocie nie przekraczającej 20% zamówienia podstawowego, to jest 10.737,21 zł. Za wykonane roboty wystawiona została faktura nr 9/04 z dnia 5 marca 2004 r. na kwotę 69.207,11 złotych oraz faktura nr 10/04 z dnia 5 marca 2004 r. na kwotę 3.452,07 złotych.

Mając na uwadze powyższe, obwiniony uznał, że podstawą do przyjęcia wskazanych faktur przez Centrum Medycyny Pracy i ich realizacji było udzielenie przez jednostkę zamówienia dodatkowego firmie T. z siedzibą w G. Konieczność udzielenia zamówienia oraz fakt powstania zobowiązania wynika ze sporządzenia protokołu konieczności. Wysokość zobowiązania określona została w kosztorysach powykonawczych. Tym samym uznać należy, że wydatkowanie kwoty 7.285,14 zł wynikało ze zobowiązania, które powstało w wyniku udzielenia zamówienia dodatkowego w wysokości określonej przez strony. Ewentualne uchybienia w udzielaniu zamówienia dodatkowego przez Centrum Medycyny Pracy mogą mieć skutki wyłącznie na gruncie prawa zamówień publicznych. Na gruncie ustawy o finansach publicznych nie ma podstaw do formułowania wymogów dotyczących formy składanych oświadczeń woli i zawieranych umów. W konsekwencji, przyjąć należy, że wydatkowanie przedmiotowej kwoty nastąpiło w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętego zobowiązania, a tym samym w ramach upoważnienia przysługującego obwinionemu.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, iż stosownie do normy prawnej zawartej w treści art. 110 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wniosek o ukaranie zawiera między innymi określenie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz ze wskazaniem sposobu i czasu jego popełnienia, naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy, pod który zarzucany czyn podpada. Zgodnie zaś z art. 137 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uzasadnienie orzeczenia powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej orzeczenia, tym samym wskazanie podstawy prawnej zarzucanych czynów stanowi element obligatoryjny zarówno wniosku o ukaranie, jak i uzasadnienia orzeczenia w sprawie. Wskazanie podstawy prawnej we wniosku o ukaranie jest o tyle istotne, że wyznacza ono zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania. Stosownie do art. 130 i 131 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja Orzekająca nie może sama rozszerzyć lub zmodyfikować zarzutu. Jednocześnie, właściwe a w szczególności precyzyjne sformułowanie zarzutów, decyduje o rzeczywistej realizacji obwinionego prawa do obrony – art. 74 i 76 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wskazano również, że uzasadnienie umożliwia weryfikację i kontrolę zapadłego orzeczenia. Tym samym, decyduje o realizacji prawa do odwołania. Odwołując się do literatury przedmiotu podniesiono, że uzasadnienie składa się z trzech zasadniczych części, zawierających uzasadnienie strony faktycznej, prawnej i kary. Taka budowa uzasadnienia odpowiada prawidłom logiki i potrzebom procesowym. Wyjaśnienie podstawy prawnej orzeczenia polega na zwięzłym omówieniu kwalifikacji prawnej

czynu oraz podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia. W tej części uzasadnienia Komisja Orzekająca powinna zawrzeć obszerne wyjaśnienie, dlaczego przyjęła dany pogląd prawny, z jakich względów wykluczyła możliwość przyjęcia innej możliwej kwalifikacji prawnej oraz zawierać odniesienie się do kwestii spornych w orzecznictwie. W sposób szczególny, zarówno w literaturze prawa jak i w orzecznictwie, podkreśla się też obowiązek właściwego uzasadnienia orzeczonego wymiaru kary. Uzasadnienie nie powinno ograniczać się do powtórzenia ustawowych zwrotów formułujących dyrektywy wymiaru kary. Kara powinna być (..) odzwierciedleniem przeprowadzonego przez komisję orzekającą procesu logicznego, w którym uwzględniono i wszechstronnie zbadano materiał dowodowy i wzięto pod uwagę argumenty przemawiające zarówno na korzyść, jak i niekorzyść obwinionego. Nadto, nie odniesienie się przez Komisję Orzekającą I instancji do okoliczności obciążających i łagodzących uzasadniających taki a nie inny wymiar kary uniemożliwia jakąkolwiek kontrolę rozumowania organu orzekającego i samego rozstrzygnięcia.

W tym zakresie, obwiniony uznał, że przytoczona zarówno przez organ oskarżający we wniosku o ukaranie jak i przez organ orzekający w sentencji i w uzasadnieniu orzeczenia, podstawa prawna części zarzucanych naruszeń ustawy w zakresie dyscypliny finansów publicznych jest niewystarczająco precyzyjna. Przykładowo opis prawny zarzutu z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 7 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz w zw. z art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych jest zbyt ogólny. Nie wskazuje się, pod który przepis właściwych ustaw szczególnych, a w szczególności ustawy – Prawo zamówień publicznych, zarzucane naruszenie podpada. Powołany art. 7 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych stanowi wyłącznie, że zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Z kolei art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Tym samym, nie wskazuje się który przepis ustawy – Prawo zamówień publicznych został naruszony. Nadto, zdaniem odwołującego się, z treści wniosku o ukaranie, jak i z sentencji i z uzasadnienia orzeczenia nie wynika w sposób jasny, naruszenie której ustawy o finansach publicznych zarzuca się obwinionemu.

Stosownie do art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność z tej ustawy ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jednocześnie, zgodnie z art. 24 tej ustawy, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia naruszenia, co do zasady stosuje się ustawę nową. Wyjątek stanowią sytuacje, w których ustawa poprzednio obowiązująca byłaby względniejsza dla sprawcy. Mając na względzie powyższe należy oczekiwać wyraźnego wskazania ze strony organów, która z dwóch możliwych ustaw znajdzie zastosowanie.

W treści orzeczenia przytacza się w pierwszym rzędzie przepisy ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., a następnie w nawiasach odpowiednie przepisy ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Taki zapis sugeruje zastosowanie przez organ ustawy poprzednio obowiązującej z dnia 28 listopada



1998 r. Równocześnie brak jest uzasadnienia takiej kwalifikacji. Tymczasem, co do zasady zastosowanie w niniejszej sprawie winna znaleźć nowo obowiązująca ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Nadto, jest ona również względniejsza dla obwinionego. Tym samym, podstawa prawna zarzucanych obwinionemu naruszeń nie została wskazana w sposób wystarczająco precyzyjny w analizowanym zakresie. Jednocześnie, zdaniem obwinionego uzasadnienie dotyczące wymierzonej kary uznać należy za niewystarczające w świetle przytoczonych powyżej poglądów doktryny i orzecznictwa. Uzasadnienie bowiem sprowadza się do jednozadaniowego wyjaśnienia. Brak jest analizy w zakresie przesłanek, którymi organ orzekający kierował się przy wymierzaniu kary w formie nagany.

Z tych też względów obwiniony wystąpił z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia kary, ewentualnie o wymierzenie najniższej z katalogu kar, to jest kary upomnienia. Wniosek o odstąpienie względem obwinionego od wymierzenia kary znajduje oparcie w normie prawnej zawartej w treści art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem obwinionego, w niniejszej sprawie zachodzą szczególne przesłanki uzasadniające skorzystanie przez organ orzekający z możliwości odstąpienia od wymierzenia kary, zarówno o charakterze przedmiotowym jak i podmiotowym. W szczególności, działania, które doprowadziły do naruszenia dyscypliny finansów publicznych miały miejsce ze szczególnych pobudek i w szczególnych warunkach. Miały one na celu zapewnienie prawidłowego i kompletnego działania Centrum Medycyny Pracy, a w konsekwencji zapobieżenie szkodzie w mieniu publicznym, która mogła powstać w wyniku ograniczenia lub wyłączenia działania Centrum Medycyny Pracy. Naruszenia zarzucane obwinionemu nie doprowadziły do uszczerbku w dochodach jednostki sektora finansów publicznych, jaką jest Centrum Medycyny Pracy. Obwiniony swoim działaniem nie naraził też budżetu państwa na straty, czy dodatkowe koszty. Działania będące przedmiotem naruszeń musiałyby zostać przeprowadzone w Centrum Medycyny Pracy. Ponadto podniesiono, że obwiniony Antoni D. przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wyróżniał się wzorowym spełnianiem powierzonych mu obowiązków zawodowych. Nigdy nie był karany, a w szczególności za wykroczenia przeciwko dyscyplinie finansów publicznych. Przy wykonywaniu czynności z zakresu zamówień publicznych i gospodarki finansowej Centrum Medycyny Pracy obwiniony współdziałał z pracownikami jednostki, do których miał przekonanie o właściwym przygotowywaniu dokumentacji. Podkreślono również, że względem obwinionego jego uczestnictwo w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyczerpało już cel wychowawczy w postaci prewencji indywidualnej, a wniosek o wymierzenie kary upomnienia znajduje oparcie w normie prawnej zawartej w treści art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosownie do powołanej normy prawnej, karę upomnienia wymierza się w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego nieumyślnie lub w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny. Zgodnie z poglądami doktryny w tym zakresie, przesłanki winy nieumyślnej oraz niskiego stopnia szkodliwości naruszenia mają charakter rozłączny. Przepis ten nie pozwala na wymierzenie przez Komisję Orzekającą kary surowszej niż upomnienie, jeżeli przypisane naruszenie dyscypliny popełnione było nieumyślnie. W każdym takim przypadku, niezależnie od pozostałych okoliczności wpływających na



wymiar kary (w szczególności skutków naruszenia, wagi naruszonych obowiązków oraz motywów i sposobu działania sprawcy) komisja może co najwyżej wymierzyć karę upomnienia. W przedmiotowej sytuacji wątpliwości nie powinno budzić, że spełniona została co najmniej jedna z przesłanek warunkujących wymierzenie kary upomnienia, to jest nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nadto, zdaniem obwinionego uznać należy, że stopień szkodliwości zarzucanych mu naruszeń nie jest znaczny, a nawet jest znikomy. Stosownie do art. 28 ust. 2 ustawy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przy ocenie stopnia szkodliwości uwzględnia się: wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, skutki naruszenia, biorąc w szczególności pod uwagę kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem albo niezgodnie z przeznaczeniem. Zarzucane naruszenia, jak podniesiono w odwołaniu, miały miejsce w okolicznościach, które uzasadniały i wymagały szybkiego podjęcia działań celem zapobieżenia dalszym uszczerbkom spowodowanym utrudnieniami lub niemożliwością funkcjonowania Centrum Medycyny Pracy we właściwym wymiarze. Nadto, wynikały też z niejasności uregulowań prawnych i praktyki co do zakresu stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych do szczególnej jednostki sektora finansów publicznych, jaką jest samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Uwzględniając zatem wykładnię gramatyczną oraz historyczną, przepis ten może być interpretowany jako obligujący do wymierzenia kary upomnienia w razie zaistnienia jednej z wymienionych w nim przesłanek, tj. nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub gdy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych nie jest znaczny. W odwołaniu stwierdzono również, że wagę i skutki dokonanych naruszeń, w tym także w zakresie wysokości wydatkowanej kwoty, uznać należy za co najmniej nieznaczące. Z punktu widzenia zakresu obowiązków na zajmowanym przez obwinionego stanowisku, które wykraczają poza zarząd samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej sensu stricto, dokonane naruszenia nie miały charakteru zasadniczego. Nadto, uszczerbek na dobrach materialnych jednostki sektora finansów publicznych, czyli Centrum Medycyny Pracy, nie był wysoki. Naruszenia dotyczyły prac i zakupów istotnych dla Centrum, które musiałyby zostać zrealizowane i pokryte z środków finansowych jednostki również w innym czasie. Jednocześnie w odwołaniu stwierdzono, iż przyjmując należy, że za wymierzeniem kary we wnioskowanym zakresie przemawia również analiza dyrektyw kary, stosownie do art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Poza okolicznościami już wskazanymi, podkreślono, że cel kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma ona osiągnąć w stosunku do obwinionego zostały spełnione. Samo uczestnictwo w prowadzonym postępowaniu spełniło już wobec obwinionego funkcję prewencyjną. Nadto, właściwości i warunki osobiste obwinionego, jego doświadczenie zawodowe i sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych przemawiają za zastosowaniem kary upomnienia, jako najłagodniejszej z katalogu kar z zakresu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Centrum Medycyny Pracy kierowane jest przez obwinionego od kilku lat z dobrymi wynikami finansowymi i właściwą gospodarką.

Wobec powyższego wniosek o wymierzenie obwinionemu kary upomnienia, w jego ocenie, jest w pełni uzasadniony.

## **Główna Komisja Orzekająca stwierdziła i zważyła, co następuje.**

Odwołaniu obwinionego nie można odmówić słuszności. W pierwszej kolejności należy wskazać, że uznanie obwinionego Antoniego D. za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych w postaci poniesienia w 2004 r. wydatków inwestycyjnych na zadania niezaplanowane do realizacji w planie finansowym Centrum Medycyny Pracy w kwocie 54.492,96 zł, opierało się na uznaniu, że Centrum Medycyny Pracy jest zakładem budżetowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i jako taki zakład prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w tej ustawie oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy. W konsekwencji Regionalna Komisja Orzekająca przyjęła, że do Centrum Medycyny Pracy zastosowanie mają w sposób bezpośredni przepisy dotyczące zasad: sporządzania rocznych planów finansowych dla zakładów budżetowych, elementów składowych rocznych planów finansowych dla zakładów budżetowych, zmian rocznych planów finansowych dla zakładów budżetowych i zaciągania zobowiązań.

W tym przypadku bezsporne jest, iż Centrum Medycyny Pracy jest samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej i do tej jednostki nie stosuje się przepisów dotyczących zasad prowadzenia gospodarki finansowej charakterystycznych dla zakładu budżetowego. Stosownie do art. 24 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy do Centrum Medycyny Pracy stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (dalej ustawy o zoz) i zgodnie z art. 35b ust. 2 tej ustawy, Centrum Medycyny Pracy jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w tej ustawie. Tym samym, zgodnie z art. 53 ust. 5 ustawy o zoz, podstawą gospodarki samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej jest plan finansowy, ustalany przez kierownika zakładu i stosownie do art. 61 ustawy o zoz, publiczny zakład opieki zdrowotnej prowadzi rachunkowość na zasadach określonych w odrębnych przepisach, to jest przede wszystkim na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Należy również zgodzić się z twierdzeniami zawartymi w odwołaniu, iż zastosowanie do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w tym do Centrum Medycyny Pracy, przepisów ustawy o finansach publicznych wynika bezpośrednio z uregulowań tej ustawy. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej stanowią bowiem, tzw. jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych. Do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jakim jest Centrum Medycyny Pracy, stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące bezpośrednio tych jednostek organizacyjnych. Stąd też nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia wykonawczego do ustawy o finansach publicznych dnia 29 czerwca 2000 r. o w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych.

Rozpoznając zatem niniejszą sprawę, Regionalna Komisja Orzekająca powinna uwzględniać te okoliczności faktyczne oraz regulacje wynikające, m.in. z przepisu art. 35 b ust. 1 i 2 wskazywanej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Jak podniósł

Zastępca Głównego Rzecznika, to właśnie ustawa o zakładach opieki zdrowotnej powinna być punktem wyjścia do oceny prawidłowości działania obwinionego w zakresie przypisanych mu czynów, albowiem Komisja Orzekająca I instancji bezpodstawnie odwołała się do zasad gospodarki finansowej wskazanych w ustawie o finansach publicznych, niesłusznie uznając, że jednostka kierowana przez obwinionego stanowi zakład budżetowy.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła również stanowisko zawarte w odwołaniu co do wątpliwości związanych z prawidłowością opisanego czynów w pkt 3a sentencji zaskarżonego orzeczenia. W jednym punkcie opisane są bowiem dwa czyny i jak zauważył Zastępca Głównego Rzecznika błędne jest opisanie w pkt 3a sentencji zaskarżonego orzeczenia, czynów przypisanych Obwinionemu, czyli objęcie dwóch czynów jednym punktem, podczas kiedy, każdy z tych czynów powinien być opisany osobno.

Ponadto w przekonaniu Głównej Komisji Orzekającej sam fakt wydatkowania kwoty wyższej, niż wskazana w pierwotnej umowie o zamówienie publiczne, bez dodatkowych ustaleń, nie może być uznany za popełnienie czynu określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z tym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Ustalenia Komisji Orzekającej I instancji wskazujące tylko na przekroczenie kwoty określonej w umowie o zamówienie publiczne są niewystarczające. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, konieczne jest ustalenie, w jaki sposób działanie obwinionego spowodowało przekroczenie posiadanego przez niego zakresu upoważnienia. Nadto, w ocenie Głównej Komisji Orzekającej, przynajmniej część wydatków opisanych w zaskarżonym orzeczeniu można zakwalifikować jako wydatki na systemy informatyczne, a co za tym idzie wydatkowanie środków – w takim zakresie – z przekroczeniem zakresu upoważnienia jest nieuzasadnione. Takie stanowisko wyrażał w toku rozprawy również Zastępca Głównego Rzecznika.

Główna Komisja Orzekająca zwraca także uwagę, iż z dniem 11 czerwca 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 82), która w art. 4 pkt 8 zwolniła z obowiązku stosowania jej przepisów w odniesieniu do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych kwoty 14.000 euro. Rozpatrując zatem niniejszą sprawę Regionalna Komisja Orzekająca winna wziąć pod uwagę również zmienione przepisy – Prawa zamówień publicznych.

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

## **19.**

### **ORZECZENIE**

#### **Główniej Komisji Orzekającej z dnia 18 czerwca 2007 r. DF/GKO-4900-29/33/07/1561**

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

|                 |                            |                     |
|-----------------|----------------------------|---------------------|
| Przewodniczący: | Członek GKO:               | Alfred Beszterda    |
| Członkowie:     | Członek GKO:               | Agata Kasica (spr.) |
|                 | Z-ca Przewodniczącego GKO: | Jan Pyrcak          |
| Protokolant:    |                            | Zbigniew Zieliński  |

rozpoznała na rozprawie w dniu 18 czerwca 2007 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka, odwołanie wniesione przez obrońcę Pani Aleksandry C. – kierownika finansowego Sądu Rejonowego w G., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze z dnia 18 stycznia 2007 r., sygn. akt: 179/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem uznano Panią Aleksandrę C. (cytat z sentencji orzeczenia) „za winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że:

1. nie odprowadzono do urzędu skarbowego zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych pobranej w wysokości 4.169,00 z tytułu przyznanych bonów towarowych, skutkiem czego była konieczność zapłaty odsetek w wysokości 13 zł, tj. o czyn z art. 6 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005r., Nr 14, poz. 114 ze zm.)
2. w przygotowanych w Sądzie Rejonowym w G. sprawozdaniach budżetowych wykazane były dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. o czyn z art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ( Dz.U. z 2005r., Nr 14, poz. 114 ze zm.)”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionej Aleksandrze C. oraz obciążyła ją kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

Tym samym Orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Panią Janinę Ł – b. główną księgową Sądu Rejonowego w G. winną nieumyślnego popełnienia tych samych czynów i za to ukarała tą Obwinioną karą upomnienia, ponadto obciążyła ją kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

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

### **orzeka:**

1. Na podstawie art. 147 ust.1 pkt 2 ustawy, uchyla orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej Pani Aleksandry C. i uniewinnia ją od przypisanych jej czynów.
2. Na podstawie art. 147 ust. 2 ustawy, uchyla orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej Pani Janiny Ł. i uniewinnia ją od przypisanych jej czynów.
3. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

### **Pouczenie:**

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

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

### **UZASADNIENIE**

Pismem z dnia 13 września 2006 r. Prezes Sądu Rejonowego w G. złożył, do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Resortową Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze, zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Sądzie Rejonowym w G., polegającym na:

- 1) nieterminowym przekazaniu dochodów, poprzez nieodprowadzenie w terminie pobranej zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych za m-c grudzień 2005 r. – co stanowi naruszenie art. 6 pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 2) nieprawidłowym opracowywaniu sprawozdań budżetowych (Rb-28 rocznych i za I kw. 2006 r.) poprzez nie wykazanie w sprawozdaniu zobowiązania dotyczącego zdarzenia gospodarczego danego okresu sprawozdawczego – co stanowi naruszenie art. 18 pkt.2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 3) niewykonaniu zobowiązania i zapłatę odsetek karnych (w wysokości 13 zł) od zaległości podatkowej – co stanowi naruszenie art. 16 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Zawiadamiający wskazał, że „sprawcą naruszenia” jest Pani Janina Ł. (główna księgowa Sądu Rejonowego w G.), a osobą odpowiedzialną – Pani Aleksandra C. (kierownik finansowy Sądu Rejonowego w G.).

W uzasadnieniu zawiadomienia podano między innymi, że nieprawidłowości ujawniła na przełomie lutego i marca 2006 r. Pani Aleksandra C., która stanowisko kierownika finansowego objęła z dniem 1 lutego 2005 r. Pani Aleksandra C. wyprowadziła nieprawidłowości i w związku z chorobą głównej księgowej, sama sporządziła bilans jednostki za 2005 r.

Zawiadamiający, wskazując na niską szkodliwość popełnionych czynów, prosił o rozważenie możliwości nie wszczynania postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Postanowieniem z dnia 27 października 2006 r. Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wobec osób wskazanych w zawiadomieniu.

Wnioskiem o ukaranie z dnia 21 listopada 2006 r. Z-ca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł, do Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze, o uznanie:

- Pani Aleksandry C. – kierownika finansowego Sądu Rejonowego w G. oraz
- Pani Janiny Ł. – byłej głównej księgowej tej jednostki,

za winne nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w ten sposób, że:

- 1) nie odprowadzono do Urzędu Skarbowego w terminie zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych pobranej w wysokości 4.169 zł z tytułu przyznanych bonów towarowych, skutkiem czego powstała konieczność zapłaty odsetek w wysokości 13 zł, tj. o czyn z art. 6 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) w przygotowywanych w Sądzie Rejonowym w G. sprawozdaniach budżetowych wykazywane były dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. o czyn z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z-ca Rzecznika wniósł o wymierzenie Obwinionym kar upomnienia lub rozważenie możliwości zastosowania przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary.

Orzeczeniem z dnia 18 stycznia 2007 r. Resortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze, po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 stycznia 2007 r., uznała:

- Panią Aleksandrę C. (cytat z sentencji orzeczenia) „za winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że:

1. nie odprowadzono do urzędu skarbowego zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych pobranej w wysokości 4.169,00 z tytułu przyznanych bonów towarowych, skutkiem czego była konieczność zapłaty odsetek w wysokości 13 zł, tj. o czyn z art. 6 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy (...) o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)
2. w przygotowanych w Sądzie Rejonowym w G. sprawozdaniach budżetowych wykazane były dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. o czyn z art. 18 pkt 2 ustawy (...) o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)”

i na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odstąpiła od wymierzenia kary Pani Aleksandrze C. oraz na podstawie art. 167 ust. 1 tej ustawy, obciążyła ją kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł;

- Panią Janinę Ł. (cytat z sentencji orzeczenia) „za winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że:



1. nie odprowadzono do urzędu skarbowego zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych pobranej w wysokości 4.169,00 z tytułu przyznanych bonów towarowych, skutkiem czego była konieczność zapłaty odsetek w wysokości 13 zł, tj. o czyn z art. 6 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy (...) o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)
2. w przygotowanych w Sądzie Rejonowym w G. sprawozdaniach budżetowych wykazane były dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, tj. o czyn z art. 18 pkt 2 ustawy (...) o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...)

i za to, na podstawie ww. przepisów oraz art. 31 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymierzyła jej karę upomnienia oraz na podstawie art. 167 ust. 1 tej ustawy, obciążyła ją kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji wskazała, między innymi, że kontrola wewnętrzna przeprowadzona przez kierownika finansowego – Panią Aleksandrę C., wykazała liczne błędy w rachunkowości oraz błędy w deklaracji podatkowej PIT-4, które dotyczyły pobranego podatku dochodowego od bonów towarowych za miesiąc grudzień 2005 r. Nieprzekazaną kwotę w wysokości 4.169 zł, która winna być odprowadzona na właściwe konto urzędu skarbowego odprowadzono w dniu 30 stycznia 2006 r., ze zwłoką 10 dniową. Odsetki od nieterminowo przekazanego podatku w wysokości 13 zł w dniu 30 marca 2006 r. główna księgowa wpłaciła z własnych środków na konto urzędu skarbowego. Powyższe skutkowało nieterminowym przekazaniem dochodów (art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) poprzez nieodprowadzenie w terminie pobranej zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz nieprawidłowym sporządzeniem deklaracji za miesiąc grudzień, korekty w styczniu następnego roku, jak też błędnie sporządzonym sprawozdaniem kwartalnym Rb-70.

Resortowa Komisja orzekająca ustaliła także, że w wyniku przeprowadzonej kontroli przez głównego księgowego jednostki nadrzędnej, podczas uzgadniania ksiąg za 2005 r. stwierdzono w Sądzie Rejonowym w G. nieprawidłowości, wynikające z błędnych księgowości i dekretacji rachunków i faktur, które były przyczyną nieprawidłowego sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb 28 za rok 2005, tj. zaniżenia zobowiązań jednostki o kwotę 8.459,40 zł, co stanowi 1,7% ogólnej kwoty zobowiązań.

Organ I instancji wskazał, iż w piśmie z dnia 12 listopada 2006 r. Pani Janina Ł. wyjaśniła, że zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych w kwocie 4.169 zł odprowadziła do urzędu z nieznacznym opóźnieniem. Odsetki w kwocie 13 zł zapłaciła z prywatnych środków finansowych, nie obciążając nimi Skarbu Państwa. Oświadczyła też, że powodem błędów w sprawozdawczości i nieterminowego uiszczenia zaliczki za podatek dochodowy były pomyłki wynikające z obciążenia pracą, w tym systematycznym zwiększaniem obowiązków służbowych oraz konflikty w pracy z przełożoną – Panią Aleksandrą C.

Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że uchybienia dotyczące sprawozdawczości w sądzie są udokumentowane i potwierdzone ustaleniami kontroli zewnętrznej. Z przedstawionych zakresów czynności i wyjaśnień głównej księgowej Sądu wynika, że była ona bardzo obciążona pracą w księgowości, wdrażaniem systemu komputerowego, nowemu planu kont o czym wielokrotnie informowała przełożonych, w

tym kierownika finansowego Sądu. Komisja stwierdziła, że deklarację samodzielnie podpisywała główna księgowa. Błędne sprawozdania parafowały: zarówno główna księgowa, jak też kierownik finansowy Sądu.

Resortowa Komisja Orzekająca wskazała, że nieprawidłowo zostały sporządzone sprawozdania: Rb 28 i Rb 70 za rok 2005. Nieprawidłowości polegały na zaniżeniu zobowiązań jednostki o kwotę 8.459,40 zł z powodu licznych rozbieżności w stanie sald kont księgi głównej.

Organ I instancji podniósł także, iż z wyjaśnień głównej księgowej, jak też kierownika finansowego Sądu Rejonowego w G. wynika, że współpraca w zakresie realizacji zadań między główną księgową a osobą nadzorującą pracę działu finansowego nie przebiegała prawidłowo. Pani Janina Ł. nie poinformowała kierownika finansowego o zaistniałej pomyłce, pomimo sporządzonej korekty deklaracji. Po ujawnieniu nieprawidłowości Pani Janina Ł. przebywała na zwolnieniu lekarskim i na urlopie wypoczynkowym, a w dniu 20 września 2006 r. przeszła na wcześniejszą emeryturę.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, Pani Janina Ł. ponosi odpowiedzialność za prawidłowe naliczenie i odprowadzenie do właściwego Urzędu Skarbowego podatku dochodowego od osób fizycznych, czego nie dokonała. Obowiązkiem głównego księgowego było też poinformowanie kierownika finansowego o zaistniałych nieprawidłowościach, czego główna księgowa nie uczyniła, natomiast poprzez przedstawienie odpowiednich dowodów księgowych przyznała się do błędu, co potwierdzono w protokole z kontroli doraźnej Oddziału Finansowego Sądu Rejonowego. Główna księgowa jest obowiązana również do prawidłowego sporządzania sprawozdań i prowadzenia księgowości.

Według Resortowej Komisji Orzekającej, kierownik finansowy zatrudniony w Sądzie od lutego 2005 r., winna na bieżąco kontrolować prawidłowość sporządzanych dokumentów księgowych. Na powstanie nieprawidłowości w Sądzie i pomyłki w księgowości popełnione przez główną księgową niewątpliwie wpływ miały niewłaściwa atmosfera w pracy w relacji przełożony – pracownik (kierownik finansowy – główna księgowa) oraz obciążenie pracą głównej księgowej, która realizowała osobiście zgodnie z zakresem obowiązków większość obowiązków finansowych, tym niemniej ww. przyczyny zdaniem Komisji stanowić mogą okoliczności zasługujące na uwzględnienie, ale nieusprawiedliwiające wystąpienie wyżej wymienionych nieprawidłowości w Sądzie.

W związku z tym Komisja Orzekająca I instancji uznała, że Pani Aleksandra C. i Pani Janina Ł., nieumyślnie naruszyły dyscyplinę finansów publicznych.

Pismem z dnia 23 marca 2007 r. od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej odwołanie złożył obrońca Obwinionej Aleksandry C., wnosząc o zmianę tego orzeczenia i uniewinnienie Obwinionej Aleksandry C. od zarzucanego jej naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz o obciążenie Skarbu Państwa kosztami postępowania w niniejszej sprawie.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że wprawdzie Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Pani Aleksandrze C., ale uznała ją winną i taki werdykt Obwiniona uznaje za krzywdzący i niesprawiedliwy. Podniesiono, że Pani Aleksandra C., jako kierownik finansowy jednostki dopełniła wszystkich obowiązków i nie można jej przypisać winy za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Za bardzo istotny dla uniewinnienia Obwinionej uznano fakt, że to ona

ujawniła nieprawidłowości w wyniku przeprowadzonej z własnej inicjatywy kontroli. Nieprawidłowości te nie zostały wykryte przez kontrolę zewnętrzną. Kontrola zewnętrzna została przeprowadzona na wniosek Pani Aleksandry C. i potwierdziła jej ustalenia. Ponadto, w uzasadnieniu odwołania, zarzucono Resortowej Komisji Orzekającej błędne ustalenia, co do istnienia konfliktu pomiędzy Obwinionymi. Zdaniem Aleksandry C., współpraca układała się prawidłowo do czasu wykrycia nieprawidłowości. W uzasadnieniu odwołania podniesiono także znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wskazano też na właściwe zachowanie się Obwinionej, po wykryciu nieprawidłowości i jej nienaganną i sumienną pracę.

Pani Janina Ł. nie odwołała się od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej.

W czasie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą, Zastępca Głównego Rzecznika wniósł o uwzględnienie odwołania Obwinionej Aleksandry C. w całości i uniewinnienie jej. Ewentualnie w zakresie czynu z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (co do którego można mieć różne poglądy) zastosowanie art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z uwagi na rolę Obwinionej w tej sprawie i to, że to dzięki niej nieprawidłowości zostały ujawnione. Odnosząc się do możliwości zastosowania art. 147 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec drugiej Obwinionej – Pani Janiny Ł., Zastępca Głównego Rzecznika nie wykluczył takiej możliwości, chociaż wskazał, że rola głównej księgowej była inna niż rola Pani Aleksandry C. Obwiniona Aleksandra C. wniosła o uniewinnienie.

### **Główna Komisja Orzekająca rozpatrując złożone odwołanie zważyła, co następuje.**

Zaskarżone orzeczenie nie może się ostać przede wszystkim z powodu nietrafności kwalifikacji czynów przypisanych Obwinionym.

Odnosząc się do pierwszego z przypisanych Obwinionym czynu, tj. nieodprowadzenia do urzędu skarbowego zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, skutkiem czego była konieczność zapłaty odsetek, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że czyn ten nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych i nie może być oceniany przez organy orzekające w tych sprawach. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przepisów tej ustawy nie stosuje się, między innymi, do należności podatkowych stanowiących dochody budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. GKO zwraca uwagę na to, że zagadnienia związane z nieprawidłowościami dotyczącymi opłacania podatków sankcjonuje ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. Nr 83, poz. 930 ze zm.).

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, także drugi z przypisanych Obwinionym czynów, tj. wykazanie w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jest nietrafny. Zarówno z akt sprawy, jak i z przebiegu rozprawy przed GKO a w szczególności z wypowiedzi Obwinionej Aleksandry C., wynika, że sprawozdania sporządzane były na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Ewidencja ta (prowadzona przez Panią Janinę Ł.) była błędna, co wykazała zarówno kontrola wewnętrzna kierownika finansowego – Aleksandrę C., jak i przeprowadzona na jej wniosek kontrola zewnętrzna. Po wy-

prowadzeniu i skorygowaniu ewidencji księgowej, przez Aleksandrę C., poprawiono złożone poprzednio sprawozdania. GKO podkreśla, że oba sprawozdania (to sporządzone przez Janinę Ł. i to poprawione przez Aleksandrę C.) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej na dzień ich sporządzenia. W myśl art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Drugi z czynów przypisanych Obwinionym nie wypełnia więc znamion wyżej przytoczonego przepisu, bowiem sprawozdania były zgodne z ewidencją księgową. Zupełnie inną kwestią jest fakt, że pierwotnie dane zawarte w sprawozdaniach nie były zgodne ze stanem faktycznym. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie przewiduje odpowiedzialności za nieprawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej. Odpowiedzialność karna za takie czyny przewidziana jest w art. 77 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r., Nr.76, poz. 694 ze zm.). W myśl tego przepisu, karze grzywny lub karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie podlega ten, kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, prowadzenia ich wbrew przepisom ustawy lub podawania w tych księgach nierzetelnych danych.

Podsumowując, GKO stwierdziła, że w przypisanych Obwinionym czynach brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dlatego, na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, była zobowiązana uniewinnić Obwinioną Aleksandrę C.

Podstawą uniewinnienia Obwinionej Janiny Ł., która nie złożyła odwołania, jest art. 147 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis ten stanowi, że Główna Komisja Orzekająca uchylając zaskarżone orzeczenie i rozstrzygając na korzyść obwinionego, w przypadku gdy to orzeczenie dotyczy naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisanego więcej niż jednej osobie, uchyla je i rozstrzyga także na korzyść pozostałych obwinionych, choćby nie wnieśli oni odwołania, jeżeli te same względy przemawiają za uchyleniem orzeczenia i rozstrzygnięciem na ich rzecz.

Z uwagi na stwierdzenie, że w przypisanych czynach brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, i ta okoliczność jest podstawą uniewinnienia, GKO nie odnosi się do innych podnoszonych w odwołaniu i na rozprawie argumentów, przemawiających na korzyść Obwinionej Aleksandry C.

W myśl art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przypadku uniewinnienia obwinionego albo umorzenia postępowania koszty postępowania ponosi Skarb Państwa. Z uwagi na to, że zarówno Pani Aleksandra C., jak i Pani Janina Ł. zostały uniewinnione, GKO orzekła o ponoszeniu kosztów postępowania przez Skarb Państwa i nie obciążania nimi żadnej z Obwinionych.

Uwzględniając powyższe orzeczono, jak w sentencji.

## Indeks haseł

Liczby przy hasłach oznaczają numer kolejny orzeczenia

### B

Błąd co do faktu 10, 18  
Błędna kwalifikacja 13, 19  
Błędy dowodowe 13, 18

### D

Dotacja 1, 3, 4

### K

Kara pieniężna 1  
Kara upomnienia 2, 5, 15  
Kierownik jednostki sektora finansów publicznych 12

### N

Nieopłacenie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenie społeczne 7  
Nieprzeprowadzenie inwentaryzacji 5  
Nieumyślność 4, 13  
Niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek 8, 13

### O

Odstąpienie od wymierzenia kary 10, 11  
Okoliczności łagodzące 11  
Ostrożność wymagana w danych okolicznościach 2, 3, 8, 10

### P

Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania 3, 4  
Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych 2, 7, 17  
Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych 16

### R

Rozszerzenie zakresu czynu karalnego 8

### S

Słuszny interes obwinionego 12

### U

Umyślność 1, 8  
Uniewinnienie 4, 12, 19

Ustawa sensu largo 17  
Ustawa względniejsza 2, 6, 9, 11, 15, 17, 18

## **W**

Wniesienie odwołania na niekorzyść obwinionego 17  
Wpisanie do rejestru ukaranych 9  
Wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem 1  
Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją 14  
Wykładnia przepisów 17

## **Z**

Zamówienie publiczne 1, 3, 6, 8, 10, 11, 15, 18  
Zaniechanie rozliczenia inwentaryzacji 9  
Zasada uczciwej konkurencji 1, 15  
Znamiona czynu zabronionego 11  
Znikomy stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych 8, 15



