

GŁÓWNA KOMISJA ORZEKAJĄCA
W SPRAWACH O NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Biuletyn orzecznictwa
w sprawach o naruszenie
dyscypliny finansów publicznych

Nr 4/2006

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

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

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

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

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

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

SPIS TREŚCI

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

Orzeczenia Komisji Orzekających Pierwszej Instancji

1. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w O. z dnia 22 marca 2006 r., ZDB-4100-5/2006	7
2. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w P. z dnia 11 lipca 2006 r., 0965-DB/58/06	10

Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej

3. Orzeczenie GKO z dnia 6 kwietnia 2006 r., DF/GKO-Odw-111/146/2005/1245	19
4. Orzeczenie GKO z dnia 6 kwietnia 2006 r., DF/GKO-4900-7/10/06/110	22
5. Orzeczenie GKO z dnia 9 maja 2006 r., DF/GKO/Odw-97/126-129/2005/1071	28
6. Orzeczenie GKO z dnia 11 maja 2006 r., DF/GKO/Odw-105/138-139/2005/1177	37
7. Orzeczenie GKO z dnia 22 maja 2006 r., DF/GKO-4900-39/52/06/1143	50
8. Orzeczenie GKO z dnia 22 maja 2006 r., DF/GKO/4900-34/45-46/06/798	53
9. Orzeczenie GKO z dnia 12 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-40/53/06/1152	62
10. Orzeczenie GKO z dnia 11 września 2006 r., DF/GKO-4900-58/66/06/1592	67
11. Orzeczenie GKO z dnia 11 września 2006 r., DF/GKO-4900-58/72/06/1725	74

12.	Orzeczenie GKO z dnia 21 września 2006 r., DF/GKO-4900-60/75/06/1763	81
13.	Orzeczenie GKO z dnia 25 września 2006 r., DF/GKO-4900-48/61/RN-25/06/1364	90
14.	Orzeczenie GKO z dnia 25 września 2006 r., DF/GKO-4900-49/62/RN-26/06/1585	100
15.	Orzeczenie GKO z dnia 2 października 2006 r., DF/GKO-4900-52/65/RN-28/06/1542	107

Orzecznictwo NSA

16.	Postanowienie NSA z dnia 27 czerwca 2006 r. sygn. akt II GSK 90/06	114
Indeks haseł		118

Szanowni Państwo

Pragniemy Państwu zaprezentować 4 numer kwartalnika „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Przy wyborze orzeczeń i rozstrzygnięć sądów jak zwykle kierowaliśmy się potrzebą upowszechnienia wiedzy o aktualnym stanie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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

Mamy nadzieję, że dokonany wybór orzeczeń okaże się trafny.

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

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

Z wyrazami szacunku
Redakcja

1.

ORZECZENIE

Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w O. z dnia 22 marca 2006 r., ZDB-4100-5/2006

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

Przewodniczący: Barbara Bieluszewska
Członkowie: Zofia Krzeczowska
Alicja Zembaczyńska
Protokolant: Agnieszka Erlichowska

przy udziale Rzecznik dyscypliny finansów publicznych Arkadiusza Talika, po przeprowadzeniu w dniu 22 marca 2006 r. w O. rozprawy w sprawie Grzegorza J., zatrudnionego w Urzędzie Miejskim w P. na stanowisku Sekretar opelnienie czynu, który wyczerpuje dyspozycję art. 10 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, zm. Dz. U. Nr 249, poz. 2104), polegającego na dokonany zmiany w budżecie jednostki sektora finansów publicznych bez upoważnienia poprzez podjęcie zarządzeń nr 275/05 z dnia 25.07.2005 r.; 276/05 z dnia 29.07.2005 r.; 277/05 z dnia 29.07.2005 r.; 278/05 z dnia 29.07.2005 r. w sprawie zmiany w budżecie gminy P. na 2005 rok.

Regionalna Komisja Orzekająca na podstawie art. 42 ust. 1, art. 51 oraz art. 135 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, zm. Dz. U. Nr 249, poz. 2104)

orzeka:

1. Na podstawie art. 135 w związku z art. 4 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych **uniewinnia Grzegorza J.** od zarzutu polegającego na dokonaniu zmiany w budżecie jednostki sektora finansów publicznych bez upoważnienia poprzez podjęcie zarządzeń nr 275/05 z dnia 25.07.2005 r.; 276/05 z dnia 29.07.2005 r.; 277/05 z dnia 29.07.2005 r.; 278/05 z dnia 29.07.2005 r. w sprawie zmiany w budżecie gminy P. na 2005 rok.

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

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 21 lutego 2006 r. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji wnosił o uznanie obwinionego Grzegorza J. za odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowie-

działności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) – nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 10 cytowanej wyżej ustawy, polegającego na dokonaniu zmiany w budżecie jednostki sektora finansów publicznych bez upoważnienia. Naruszenie to polegało na podjęciu zarządzeń w sprawie zmiany w budżecie gminy P. na rok 2005. Za powyższe naruszenia Rzecznik dyscypliny finansów publicznych, wnosił o wymierzenie kary upomnienia oraz obciążenie obwinionego kosztami postępowania.

Obwiniony uznał ustalenia i zarzuty zawarte we wniosku rzecznika i wnosił o odstąpienie od wymierzenia mu kary.

Skład Orzekający ustalił, co następuje:

podczas urlopu wypoczynkowego, na którym przebywał Burmistrz Gminy P. w miesiącu lipcu 2005 r., piastujący funkcję sekretarza gminy, obwiniony Grzegorz J. wydał cztery zarządzenia w sprawie zmian w budżecie gminy P. Zarządzenia te odpowiednio: nr 275/05 z dnia 25.07.2005 r., nr 276/05 z dnia 29.07.2005 r., 277/05 z dnia 29.07.2005 r., 278/05 z dnia 29.07.2005r., podpisał „z upoważnienia burmistrza”. Jak wyjaśnił na rozprawie w dniu 22 marca 2006 r. uprawnienia do takiego działania dopatrywał się w pełnomocnictwie jakie otrzymał od Burmistrza Gminy, które zawarło zostało w treści zarządzenia nr 273/05 z dnia 06.07.2005 r. w sprawie powierzenia Sekretarzowi Gminy P. Grzegorzowi J. spraw Gminy P.

W dniu 23 sierpnia 2005 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w O. uchwałą Nr 14/48/2005 r., orzekło o nieważności przedmiotowych zarządzeń z powodu naruszenia treści art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 128 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zważył, co następuje:

stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) organem wyłącznie właściwym do uchwalania budżetu gminy jest rada gminy. Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 tej ustawy do zadań wójta gminy/burmistrza, należy wykonywanie budżetu.

Z regulacji zawartych w art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż to wójtowi/burmistrzowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy.

Powyższe regulacje wskazują, iż jedynie podmioty w tych przepisach powołane, tj. rada gminy oraz wójt gminy/burmistrz posiadają uprawnienia do dokonywania zmian w budżecie gminy. Wykluczone prawnie jest dokonywanie zmian w budżecie przez inne podmioty/osoby poza wskazanymi wyżej. Powoduje to, że czynność prawna dokonana przez podmiot nieuprawniony jest nieważna z mocy prawa.

Takie rozumienie wyżej opisanych przepisów prawa skutkuje tym, że nie można uznać, iż Sekretarzowi Gminy przysługiwało uprawnienie ustawowe jak burmistrzowi do dokonywania zmian w budżecie gminy. Nie można dopatrzeć się uprawnienia do dokonywania zmian w budżecie gminy, także w treści pełnomocnictwa udzielonego obwinionemu zarządzeniem nr 273/05 z dnia 6 lipca 2005 r. Działania obwinionego były nieskuteczne prawnie, nieważne z mocy prawa, czego potwierdzeniem jest wydanie przez kolegium RIO stosownej uchwały nr 14/48/2005 wykluczającej z obrotu prawnego zarządzenia dokonujące zmian w budżecie gminy na rok 2005.

Skład Orzekający uznał, iż sekretarzowi gminy nie zostały powierzone określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej w tym uprawnienie do dokonywania zmian w budżecie, o czym stanowi art. 4 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co wyklucza możliwość podlegania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów w rozumieniu art. 10 cytowanej ustawy.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest czyn bezprawny osoby wskazanej w art. 4 tej ustawy. W ocenie Składu Orzekającego o ile można stwierdzić, że czyn podjęcia przez sekretarza gminy opisanych wyżej zarządzeń w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2005, „z upoważnienia burmistrza”, jest czynem bezprawnym, to jednak nie sposób zaliczyć obwinionego sekretarza gminy do katalogu osób opisanych w art. 4 cytowanej ustawy. Tak więc, skoro nie można Obwinionemu przypisać odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należało orzec o jego uniewinnieniu.

Działanie sekretarza gminy P. powinno podlegać ocenie w kategoriach odpowiedzialności pracowniczej, dyscyplinarnej lub karnej. Nie było jednak przedmiotem niniejszego postępowania ustalanie jak dalece i której z tych odpowiedzialności sekretarz gminy P. powinien być poddany.

Mając na względzie powyższe ustalenia orzeczono jak w sentencji.

2.

ORZECZENIE **Regionalnej Komisji Orzekającej** **w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **przy RIO w O. z dnia 11 lipca 2006 r.,** **0965-DB/58/06**

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

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

Przewodniczący:	Grażyna Wróblewska
Członkowie:	Grażyna Jakubowicz
	Krystyna Stróżyk
Protokolant:	Izabela Janik
Oskarżyciel:	Z-ca RzDF Marek Ślusarski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 lipca 2006 r. przy udziale strony, sprawy z wniosku o ukaranie Nr RD-31/2006 z dnia 29 maja 2006 r. (pismo z dnia 24 maja 2006 r.), złożonego przez oskarżyciela, przeciwko

I. Panu Sławomirowi W. – pełniącemu w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Chorób Płuc i Gruźlicy w W.

- 1) obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14 z 2005r., poz. 114 ze zm.), a w czasie zarzucanego naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) polegające na nieterminowym regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne; ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy od wypłaconych wynagrodzeń za miesiąc grudzień 2003 r. (zobowiązania uregulowano 15.07.2004 r.) oraz luty, maj, czerwiec, lipiec i sierpień 2004 r., co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednostka należne składki przekazywała odpowiednio w dniach: 18.03. i 2.04.2004 r., 17.06.2004 r., 19.07.2004 r., 19.08.2004 r. i 16.09.2004r. a zatem z przekroczeniem ustawowego terminu jakim jest termin do 15 każdego miesiąca po miesiącu za jaki wypłacono wynagrodzenie. Z tytułu nieterminowego regulowania składek jednostka zapłaciła odsetki w łącznej kwocie 440,57 zł. W piśmie z dnia 16.05.2006 r. Obrońca Obwinionych wskazał, że przyczyną zwłoki był brak środków finansowych na rachunku bankowym oraz zbyt późne przekazywanie środków finansowych przez Narodowy Fundusz Zdrowia za świadczone usługi.
2. obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 16 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie zarzucanego naruszenia z art.138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach pu-

blicznych polegające na zapłaceniu odsetek w 2004 r. w łącznej kwocie 8.966,32 zł oraz w 2005 r. w kwocie 1.542,58 zł z tytułu zwłoki w regulowaniu zaciągniętych zobowiązań z tytułu dostaw, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (art. 35 ust. 3 pkt 3 nowej ustawy). Zapłaty odsetek dokonywano w okresie od 28.01.2004 r. do 26.04.2005r. 49 razy. Daty dokonywania zapłaty są wymienione w zestawieniu stanowiącym załącznik do niniejszego wniosku. W piśmie z dnia 16.05.2006 r. Obrońca Obwinionych wskazał, że przyczyną zwłoki był brak środków finansowych na rachunku bankowym oraz zbyt późne przekazywanie środków finansowych przez Narodowy Fundusz Zdrowia za świadczone usługi.

3. obwinionemu o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie zarzucanego naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych polegające na wykazaniu w sprawozdaniach Rb-Z sporządzanych za I i II kwartał 2004 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi w ewidencji księgowej a zatem sporządzonych w sposób sprzeczny z przepisami § 2 ust. 2 pkt 1 oraz § 8 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych. W sprawozdaniu Rb-Z sporządzonym za I kwartał 2004r. w dniu 15.04.2004r. nie wykazano zobowiązań wobec ZUS w kwocie 1.559,23 zł – dotyczy składek z terminem płatności do 15.03.2004 r. a zapłaconych 2.04.2004 r. i w kwocie 82.368,23 zł – dotyczy składek z terminem płatności do 15.01.2004 r. a zapłaconych 15.07.2004r. Kwoty zobowiązań w wysokości 82.368,23 zł nie wykazano również w sprawozdaniu sporządzonym za II kwartał 2004 r. w dniu 15.07.2004 r. Pan Sławomir W. w piśmie z dnia 26.04.2006r. potwierdził ujawnioną nieprawidłowość odnośnie sporządzenia sprawozdania za I kwartał 2004r. Natomiast w odniesieniu do zarzutu niewykazania w ww. sprawozdaniach zobowiązań w kwocie 82.368,23 zł nie podzielił stanowiska Z-cy Rzecznika wyjaśniając, że w dniu 16.08.2004 r. zawarł umowę ZUS-em o odroczenie terminu płatności co zdaniem Obwinionego powodowało, że zobowiązanie nie było wymagalne na koniec okresów sprawozdawczych za I i II kwartał 2004r.

II. Pani Halinie S. – pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Głównej Księgowej Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Chorób Płuc i Gruźlicy w W.

1. obwinionej o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14 z 2005 r., poz. 114 ze zm.), a w czasie zarzucanego naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148 ze zm.) polegające na nieterminowym regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy od wypłaconych wynagrodzeń za miesiąc grudzień 2003 r. (zobowiązania uregulowano 15.07.2004 r.) oraz luty, maj, czerwiec, lipiec i sierpień 2004 r., co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecz-

nych. Jednostka należne składki przekazywała odpowiednio w dniach: 18.03. i 2.04.2004 r., 17.06.2004 r., 19.07.2004 r., 19.08.2004 r. i 16.09.2004 r. a zatem z przekroczeniem ustawowego terminu, jakim jest termin do 15 każdego miesiąca po miesiącu za jaki wypłacono wynagrodzenie. Z tytułu nieterminowego regulowania składek jednostka zapłaciła odsetki w łącznej kwocie 440,57 zł. W piśmie z dnia 16.05.2006r. Obrońca Obwinionych wskazał, że przyczyną zwłoki był brak środków finansowych na rachunku bankowym oraz zbyt późne przekazywanie środków finansowych przez Narodowy Fundusz Zdrowia za świadczone usługi.

2. obwinionej o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie zarzucanego naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych polegające na zapłaceniu odsetek w 2004 r. w łącznej kwocie 8.966,32 zł oraz w 2005 r. w kwocie 1.542,58 zł z tytułu zwłoki w regulowaniu zaciągniętych zobowiązań z tytułu dostaw co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (art. 35 ust. 3 pkt 3 nowej ustawy). Zapłaty odsetek dokonywano w okresie od 28.01.2004 r. do 26.04.2005 r. 49 razy. Daty dokonywania zapłaty są wymienione w zestawieniu stanowiącym załącznik do niniejszego wniosku. W piśmie z dnia 16.05.2006 r. Obrońca Obwinionych wskazał, że przyczyną zwłoki był brak środków finansowych na rachunku bankowym oraz zbyt późne przekazywanie środków finansowych przez Narodowy Fundusz Zdrowia za świadczone usługi.
3. obwinionej o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych polegające na wykazaniu w sprawozdaniach Rb-Z sporządzanych za I i II kwartał 2004 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi w ewidencji księgowej a zatem sporządzonych w sposób sprzeczny z przepisami § 2 ust. 2 pkt 1 oraz § 8 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych. W sprawozdaniu Rb-Z sporządzonym za I kwartał 2004 r. w dniu 15.04.2004 r. nie wykazano zobowiązań wobec ZUS w kwocie 1.559,23 zł – dotyczy składek z terminem płatności do 15.03.2004 r. a zapłaconych 2.04.2004 r. i , w kwocie 82.368,23 zł – dotyczy składek z terminem płatności do 15.01.2004 r. a zapłaconych 15.07.2004 r. Kwoty zobowiązań w wysokości 82.368,23 zł nie wykazano również w sprawozdaniu sporządzonym za II kwartał 2004 r. w dniu 15.07.2004 r. Pan Sławomir W. w piśmie z dnia 26.04.2006 r. potwierdził ujawnioną nieprawidłowość odnośnie sporządzenia sprawozdania za I kwartał 2004 r. Natomiast w odniesieniu do zarzutu niewykazania w ww. sprawozdaniach zobowiązań w kwocie 82.368,23 zł nie podzielił stanowiska Z-cy Rzecznika wyjaśniając, że w dniu 16.08.2004 r. zawarł umowę ZUS-em o odroczenie terminu płatności co zdaniem Obwinionego powodowało, że zobowiązanie nie było wymagalne na koniec okresów sprawozdawczych za I i II kwartał 2004r.

orzeka

I.

1. Na podstawie art. 78 ust.3 w związku z art. 78 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.) uniewinnia Pana Sławomira W. – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Chorób Płuc i Gruźlicy w W. zarzutu naruszenia dyscypliny finansów z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie zarzucanego naruszenia z **art. 138 ust. 1 pkt 14** ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Na podstawie art. 78 ust 2 i art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) umarza postępowanie w sprawie o czyny z:
 - art. 14 pkt 1, 2 i 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.), a w czasie zarzucanego naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.),
 - art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie zarzucanego naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15; poz. 148 ze zm.).
3. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

II.

1. Na podstawie art. 78 ust.3 w związku z art. 78 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.) uniewinnia Panią Halinę S. – pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (jak i obecnie) funkcję Głównej Księgowej Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Chorób Płuc i Gruźlicy w W. zarzutu naruszenia dyscypliny finansów z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie zarzucanego naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Na podstawie art. 78 ust. 2 i art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) umarza postępowanie w sprawie o czyny z:
 - art. 14 pkt 1, 2 i 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.), a w czasie zarzucanego naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.),
- art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie zarzucanego naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
3. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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

Pismem z dnia 24 maja 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w P. złożył wniosek o ukaranie karą upomnienia Pana Sławomira W. pełniącego funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Chorób Płuc i Gruzlicy w W. oraz Panią Halinę S. pełniącą funkcję Głównej Księgowej Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Chorób Płuc i Gruzlicy w W. za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- 1) w rozumieniu przepisów art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych obowiązującej w dacie popełnienia naruszenia, a obecnie z art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14 z 2005 r., poz. 114 ze zm.) poprzez nieterminowe regulowanie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy od wypłacanych wynagrodzeń za miesiąc grudzień 2003 r. (według wniosku zobowiązanie to uregulowano 15.07.2004 r.) oraz luty, maj, czerwiec, lipiec i sierpień 2004 r., co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887 ze zm.).
Z tytułu nieterminowego regulowania składek jednostka zapłaciła odsetki w łącznej kwocie 440,57 zł.
- 2) w rozumieniu przepisów art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych obowiązującego w dacie popełnienia czynu, a obecnie w rozumieniu art. 16 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez dopuszczenie zwłoki w regulowaniu zobowiązań z tytułu dostaw, co spowodowało konieczność zapłaty odsetek w 2004 r. w łącznej kwocie 8.966,32 zł. oraz w 2005 r. w kwocie 1.542,58 zł.
- 3) w rozumieniu przepisów art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych obowiązujących w czasie popełnienia czynu, a obecnie w rozumieniu art. 18

pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na wykazaniu w sprawozdaniach Rb-Z sporządzanych za I i II kwartał 2004 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi w ewidencji księgowej. W sprawozdaniu Rb-Z sporządzonym za I kwartał 2004 r. – nie wykazano zobowiązań wobec ZUS w kwocie 1.559,23 zł, których termin płatności upłynął 15.03.2004 r. i w kwocie 82.368,23 zł, których termin płatności upłynął 15.01.2004 r. W sprawozdaniu za II kwartały nie wykazano zobowiązań w kwocie 82.368,23 zł.

Do wniosku dołączone zostały dowody zgromadzone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Rzecznika tj: – wyciągi bankowe,

- zestawienie zobowiązań wobec ZUS,
- zastawienie stanu konta bankowego na 1, 10, 15, 20, 24 każdego miesiąca 2004 r. – pismo Dyrektora z dnia 26.04.2006 r.,
- pismo pełnomocnika obwinionych z dnia 16.05.2006r. – zakres obowiązków Pani Haliny S.,
- sprawozdania Rb-Z sporządzone za I i II kwartał 2004 r.,
- zestawienie zobowiązań wobec kontrahentów,
- noty odsetkowe,
- wniosek o odroczenie terminu płatności skierowany do ZUS,
- umowa z dnia 16.08.2004r zawarta w sprawie odroczenia terminu płatności – protokół kontroli przeprowadzonej w WSZZOZ.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik przedstawił okoliczności w jakich doszło do tych naruszeń i wskazał, iż działaniem swoim obwinieni naruszyli przepisy ustawy o finansach publicznych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych.

Rozpoznanie sprawy nastąpiło na rozprawie w dniu 11 lipca 2006 r. przy udziale obwinionych i ich pełnomocnika oraz Z-cy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

W toku postępowania obwinieni odnieśli się do postawionych im zarzutów, przyznali, że nieprawidłowości o których mowa we wniosku faktycznie wystąpiły i wyjaśnili ich przyczyny.

Obwiniony Pan Sławomir W. wyjaśnił, że niewykazanie w sprawozdaniu Rb-Z za 2004 r. zobowiązania wobec ZUS w kwocie 1.559,23 zł. z terminem płatności 15.03.2004 r., a uregulowanego dnia 02.04.2004 r. – było wynikiem przeoczenia spowodowanym spiętrzeniem prac spowodowanych badaniem bilansu przez biegłego rewidenta oraz zamykaniem ksiąg rachunkowych. Zobowiązanie w kwocie 82.368,23 zł. nie zostało wykazane, gdyż nie było one wymagalne. Przed terminem płatności tj. 14.01.2004 r. obwiniony występował do ZUS o odroczenie terminu płatności do 15.07.2004 r. z uwagi na brak środków spowodowany koniecznością odprowadzenia składek w podwójnej wysokości za m-c grudzień i zmianą sposobu i terminów przekazywania środków z NFZ. Obwiniony podał, że miał ustną informację, że ZUS wyraża zgodę na odroczenie terminu płatności do dnia 15.07.2004 r. Umowa z ZUS została podpisana dopiero 16 sierpnia 2004 r., a należne składki zostały przekazane ZUS w dniu 30 czerwca 2004 r.

Powyższe potwierdziła także obwiniona Pani S. Pełnomocnik obwinionych wyjaśnił ponadto, że przyczyną nieterminowego uregulowania składek z tytułu ubezpieczenia społecznego za miesiąc luty było naliczenie pracownicy za okres 1.02.-29.02.2004 r. zasiłku chorobowego zamiast wynagrodzenia za czas choroby., co związane było z „przerwą” w zwolnieniu lekarskim. W miesiącu marcu ujawniono ten błąd i dokonano korekty, w wyniku której powstało zobowiązanie wobec ZUS na kwotę 1.579,58 zł. Zobowiązanie to zostało uregulowane w dniu 02.04.2006 r. wraz z odsetkami.

Przyczyną nieterminowego opłacenia składek z tytułu ubezpieczenia społecznego w pozostałych miesiącach 2004 r. był brak w danym dniu środków na rachunku jednostki. Potwierdza to zestawienie z dnia 03.04.2006 r. Obwinieni i ich pełnomocnik wskazali, że w 2004 r. nastąpiła zmiana sposobu płatności za świadczenia zdrowotne przez NFZ.

W 2003 r. płatności następowały regularnie tj. do dnia 15 i 24 każdego miesiąca, natomiast umowa zawarta w 2004 r. uregulowała przedmiotowe kwestie mniej korzystnie dla szpitali. Pierwsza część środków na leczenie szpitalne do maja przekazywana była przed 15 dniem danego miesiąca. Natomiast za maj, czerwiec i sierpień przekazane zostały 16 i 24 następnego miesiąca, a za lipiec – 24 i 29 sierpnia 2004 r. Miało to znaczenie dla zapłaty zobowiązań wobec ZUS. Środki, które były na rachunku jednostki 15 danego miesiąca były niewystarczające na pokrycie tych zobowiązań, były to niewielkie kwoty, które musiały być zabezpieczone na zakup leków „na ratunek”, czy sfinansowanie innych niezbędnych do funkcjonowania szpitala wydatków. Ponadto obwinieni wskazali, że w roku 2004 udzielono świadczeń medycznych 3.065 hospitalizowanym, co stanowiło wzrost o 24% w porównaniu do roku 2003, podczas, gdy przychody szpitala wzrosły jedynie o 1,3%. Powyższe spowodowało znaczny wzrost kosztów leczenia. Szczególnie dotkliwym dla jednostki obciążeniem w 2004 r. była realizacja ustawy „203”, która kosztowała szpital łącznie z pochodnymi od wynagrodzeń 376.223,92 zł. Proces dochodzenia stosownej kwoty od NFZ wciąż trwa. Obwiniony podniósł również, że będąc świadomym złej sytuacji jednostki podjął działania w celu ograniczenia jej skutków, poprzez zmniejszenie zatrudnienia, obniżenie o 10% premii, limitowanie i monitorowanie kosztów. Koszty rodzajowe w porównaniu do 2003 roku zmalały o 6,3%.

Pozostałe zobowiązania dotyczyły dostaw bez których jednostka nie mogłaby funkcjonować tj. leków, jednorazowego sprzętu medycznego, krwi, energii elektrycznej, ogrzewania, telekomunikacji oraz paliwa do posiadanej karetki.

W celu poprawienia płynności finansowej szpital zawarł w dniu 29.06.2004 r. umowę kredytową z Bankiem Przemysłowym w Ł.-na kwotę 200.000 zł. Jednostka zamknęła rok 2004 stratą w wysokości 173.229,40 zł., co było sukcesem w porównaniu do roku 2003, gdyż strata za 2004 r. wynosiła 771.991,62 zł. Na potwierdzenie tych wyjaśnień obwinieni przedłożyli rachunek zysków i strat za okres od 01.01.2004 r. do 31.12.2004 r., deklarację rozliczeniową ZUS sporządzoną 13.01.2004 r., kserokopie przelewów do ZUS z dnia 15.01.04 r. na kwotę 36.900 zł. i na kwotę 97.795,32 zł. oraz z dnia 30.06.2004 r. na kwotę 68.971,75 zł. i 13.396,49 zł. oraz pismo skierowane do WSZZOZ w W. przez ZUS Oddział w O. z dnia 26.02.2004 r.

W konkluzji złożonych wyjaśnień obwinieni wnieśli o uniewinnienie. Rzecznik podtrzymał złożony wniosek o uznanie obwinionych winnymi stwierdzonych naruszeń i ukaranie.

Komisja Orzekająca rozpoznając sprawę dopuściła jako dowody w sprawie dokumenty dołączone do wniosku o ukaranie, treść wyjaśnień obwinionych złożonych w toku rozprawy i przedłożone przez nich dokumenty.

Na tej podstawie Komisja ustaliła i zważyła, co następuje.

Bezsporne w sprawie jest, że WSPZOZ w W. odprowadził składki na ZUS za miesiąc luty, maj, czerwiec, lipiec i sierpień z przekroczeniem ustawowego terminu. Dla WSPZOZ jest to „15” każdego miesiąca po miesiącu za jaki wypłacono wynagrodzenie. Termin ten określony został przepisami art.47 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Składka za m-c luty w kwocie 1.559,23 zł. – zapłacona została w dniu 02.04.2004 r., składka za m-c maj w kwocie 97.304,53 zł. – zapłacona została w dniu 17.06.2004 r., składka za m-c czerwiec w kwocie 97.146,07 zł. – zapłacona została w dniu 19.07.2004 r., składka za m-c lipiec w kwocie 100.049,47 zł. – zapłacona została w dniu 19.08.2004 r., składka za m-c sierpień w kwocie 102.660,16 zł. – zapłacona została w dniu 16.09.2004 r. Okresy opóźnień były więc bardzo krótkie.

Za okresy opóźnień jednostka zapłaciła odsetki w łącznej kwocie 615,11 zł. Podane przez obwinionych przyczyny z powodu których nastąpiły te opóźnienia nie dają podstaw do uwolnienia obwinionych od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zważywszy jednak na wagę i skutki tego naruszenia dla finansów publicznych Komisja postanowiła o umorzeniu prowadzonego postępowania w odniesieniu do czynów o których mowa w art.14 pkt 1,2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie popełnienia naruszenia z art.138 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Bezsporne jest również, że WSPZOZ w W. nieterminowo regulował w 2004 r. zobowiązania z tytułu dostaw leków, paliwa, krwi i usług i w związku z tym zapłacił na rzecz dostawców odsetki w kwocie 8.966,32 zł. o której mowa we wniosku o ukaranie. Podane przez obwinionych przyczyny z powodu których doszło do zapłaty tych odsetek także nie dają podstawy do uniewinnienia obwinionych od postawionego im zarzutu popełnienia czynu z art.138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych, a obecnie czynu z art. 16 ust. 1. Przepisy art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wyraźnie stanowiły, że jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są regulować zobowiązania w terminach wynikających z zawartych umów, aby nie dopuścić do zwłoki powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłaceniu. Podobnie stanowi art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.

Biorąc jednak pod uwagę wysokość tych odsetek w stosunku do ogółu kosztów jednostki, które wynosiły w 2004 r. 6.759.355,50 zł. jak również ogół działań podejmowanych przez obwinionych w celu poprawienia sytuacji finansowej jednostki, co spowodowało, że koszty ogółem w 2004 r. w stosunku do roku 2003 zmalały o kwotę 454.226,92 zł., podczas, gdy przychody jednostki wzrosły tylko o 113.915,29 zł. (strata netto wyniosła 173.299,40 zł., a za rok 2003 – 771.991,61 zł.) Komisja postanowiła także o umorzeniu prowadzonego postępowania w odniesieniu do tego czynu z uwagi na nikomy stopień szkodliwości dla ładu finansów publicznych.

Komisja postanowiła o uniewinnieniu obwinionych od zarzutu popełnienia czynu, o którym mowa w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

finansów publicznych, a w dacie popełnienia z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Przyczyny z powodu których nie wykazano w sprawozdaniu za I kwartał 2004 r. zobowiązania wobec ZUS w kwocie 1.579,50 zł. Komisja uznała za usprawiedliwione.

Z prowadzonego postępowania i przedłożonych dokumentów wynika, że zobowiązania w kwocie 82.368,23 zł wobec ZUS nie mogły być wykazane, gdyż nie było ono wymagalne na dzień 31.03.2004 r. Obwinieni przed terminem płatności (tj. 14.01.2004 r.) złożyli wniosek do ZUS o odroczenie terminu płatności. Komisja uwzględniła wyjaśnienia obwinionych, że mieli ustną zgodę ZUS na odroczenie terminu zapłaty. Korespondencja prowadzona z ZUS w tej sprawie i umowa z ZUS z dnia 16 sierpnia 2004 r. potwierdza, że sprawa załatwiona była przez ZUS z dużym opóźnieniem. Obwinieni dokonali wpłaty należnej kwoty 30.06.2004 r., a więc przed terminem o który występowali, a umowa o odroczenie terminu płatności została zwarta dopiero w sierpniu. Również w sprawozdaniu za II kwartał 2004 r. nie mogło to zobowiązanie być wykazane, gdyż w dniu 30.06.2004 r. zostało uregulowane. Komisja wskazuje, że zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 113, poz. 770) – poprzednio rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 148 poz. 1653), że jednostki o których mowa w tym rozporządzeniu w tym SPZOZ są zobowiązane sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Podstawą sporządzenia sprawozdań są księgi rachunkowe oraz ewidencja księgowa jednostki.

Z przepisów ustawy o rachunkowości nie wynika obowiązek wykazywania w ewidencji księgowej terminów zapłaty zobowiązania.

Zobowiązania jednostek w sprawozdaniu Rb-Z prezentowane są w układzie podmiotowym i przedmiotowym. Jednym z tytułów dłużnych prezentowanym w układzie przedmiotowym są zobowiązania wymagalne. Z zapisu zawartego w § 2 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia wynika obecnie, iż w sytuacji, gdy zostanie zawarta ugoda pomiędzy dłużnikiem, a wierzycielem i zobowiązanie uprzednio wymagalne zostanie zrestrukturyzowane tj. wierzyciel wyznaczy nowy harmonogram spłat zobowiązanie przestaje być wymagalne i nie podlega wykazaniu w wierszu E 4.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

3.

ORZECZENIE GKO z dnia 6 kwietnia 2006 r. DF/GKO-Odw-111/146/2005/1245

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maria Karlikowska
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Wiesława Miemieć
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Pawła Laudąńskiego** – odwołanie wniesione przez Panią **Annę H.** – dyrektora Szkoły Podstawowej Nr 26 w P., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 10 października 2005 r., sygn. akt: 0965-DB/63/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinioną **Annę H.** (cyt. z sentencji orzeczenia): „winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w ten sposób, że w dniu 27 maja 2003 r. z wydatków zaplanowanych w § 3020 przekazała kwotę 2.415,00 zł na zwiększenie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 28 ust. 1 i 2 oraz art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.”

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

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 1 pkt 7,
- art. 24 ust. 1 ustawy,
- art. 28 ust. 1,
- art. 135 ust. 1,
- art. 200 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w zakresie dotyczącym Obwinionej Anny H.
2. Umarza postępowanie w zakresie zarzuconego Obwinionej Annie H. popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w przepisie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Rozpatrując odwołanie pani Anny H. od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 10 października 2005 r., Główna Komisja Orzekająca ustaliła, co następuje.

Zarzucane Obwinionej – dyrektorowi Szkoły Podstawowej Nr 26 w P. – naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegało na przelaniu środków finansowych w kwocie 2.415 zł, ujętych w planie finansowym jednostki w § 3020 – Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń, z rachunku podstawowego na rachunek ZFŚS oraz wydatkowanie ich na świadczenia socjalne (zapomogi) dla pracowników. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych wnosił o ukaranie pani Anny H. (a także głównej księgowej jednostki, która została następnie uniewinniona) za ten czyn karą upomnienia.

Zaskarżonym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w P. uznała panią Annę H. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ust.1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie popełnienia naruszenia z art.138 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w ten sposób, że w dniu 27 maja 2003 r. z wydatków zaplanowanych w paragrafie 3020 przekazała kwotę 2.415 zł na zwiększenie ZFŚS, co stanowiło naruszenie przepisów art. 28 ust. 1 i 2 oraz art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Obwinionej wymierzono karę upomnienia oraz obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190,30 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja I instancji podkreśliła, że w świetle art. 28a ust. 1 ustawy o finansach publicznych za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialny jest kierownik tej jednostki. W ocenie Komisji dyrektor Szkoły nie zachowała należytej staranności przy wydatkowaniu środków publicznych, m.in. nie sprawdziła odnosnych przepisów, polegając wyłącznie na ustnej informacji głównej księgowej. Uwzględniając dotychczasową niekaralność pani Anny H.

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja uznała karę upomnienia, będącą najniższą z katalogu kar, za adekwatną do czynu popełnionego przez Obwinioną.

W odwołaniu z dnia 16 listopada 2005 r. pani Anna H. wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia, wydanie orzeczenia uniewinniającego oraz obciążenie kosztami postępowania Skarbu Państwa. Obwiniona uznała, że Komisja Orzekająca dokonała całkowicie błędnej kwalifikacji prawnej czynu oraz interpretacji stanu faktycznego, gdyż:

- czyn dokonania przelewu (za który została ukarana) nie jest tożsamy z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków obciążających budżet (po nadto wielkość planu finansowego nie uległa zmianie, a środki finansowe Szkoły nie zostały uszczuplone na skutek tej operacji),
- wskazane w orzeczeniu naruszenie przepisów art. 28 ust. 1 oraz art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych nie miało miejsca, ponieważ Komisja Socjalna przeznaczyła przekazaną kwotę na taki sam cel, na jaki wydatkuje się środki w § 3020, a decyzję podjęto po dokonaniu przeniesień w planie finansowym,
- nie wzięto pod uwagę okoliczności stanowiących podstawę do uniewinnienia, w tym konsultacji z główną księgową, zgodności działania z Regulaminem ZFŚS, braku szkody dla finansów publicznych oraz faktu, że decyzje w sprawie dokonania wypłaty zapomogi zdrowotnej podjęła Komisja Socjalna.

Obwiniona uznała swoją nieświadomość popełniania czynu zabronionego za usprawiedliwioną, a zatem wyłączającą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podkreśliła też, że w żadnym stopniu nie szkodziła finansom publicznym.

Na podstawie zgromadzonych w sprawie materiałów Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że zarzucany Obwinionej czyn, polegający na przelaniu środków finansowych w kwocie 2.415 zł, zaplanowanych w § 3020, z rachunku podstawowego na rachunek ZFŚS oraz wydatkowanie ich na świadczenia socjalne (zapomogi) dla pracowników, został właściwie udokumentowany i nie jest kwestionowany przez Obwinioną.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła poglądu Obwinionej, że dokonanie przelewu środków finansowych nie jest równoznaczne z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonania wydatku obciążającego budżet (to ostatnie jest sprawą oczywistą w odniesieniu do wydatków jednostki budżetowej i nie ma tu znaczenia okoliczność, że wielkość planu finansowego Szkoły nie uległa zmianie). W aktach sprawy nie ma dokumentu potwierdzającego dokonanie w planie finansowym jednostki przeniesień, na które Obwiniona powołuje się w odwołaniu. Przeciwnie – w sprawozdaniu rocznym wykazany jest w tym paragrafie plan po zmianach w wysokości 2.415 zł. Należy więc przyjąć, że dokonanie omawianego wydatku nastąpiło z przekroczeniem zakresu upoważnienia do jego dokonania, gdyż wynikające z planu finansowego upoważnienie dotyczyło wypłaty środków osobom fizycznym, a nie przekazania ich na rachunek ZFŚS.

Niemniej jednak – biorąc pod uwagę znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych, wynikającą z niewielkiej kwoty wydatku oraz faktu ostatecznego przeznaczenia środków na te same cele – Główna Komisja Orzekająca uznała za zasadne zastosowanie w tej sytuacji art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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

4.

orzeczenie GKO z dnia 6 kwietnia 2006 r. DF/GKO-4900-7/10/06/110

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maria Karlikowska (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
	<i>Członek GKO:</i>	Wiesława Miemieć
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Pawła Laudańskiego** – odwołanie wniesione przez Panią **Bogumiłę H.-P.** – zastępcę dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w P. – Filia w P., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa z dnia 24 października 2005 r., sygn. akt: RKO 50/2005.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinioną **Bogumiłę H.-P.** winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na (cyt.): zawarciu z Panem Zbigniewem J. umowy o administrowanie Gospodarstwem Rolnym Skarbu Państwa w B. w okresie od dnia 14 stycznia do dnia 30 czerwca 2004 r. na kwotę wynoszącą co najmniej 32.198,80 zł z pominięciem ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 664 ze zm.)”.

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

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 24 ust. 1 ustawy,
- art. 200 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości.
2. Uznaje Obwinioną **Bogumiłę H.-P.** winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Na podstawie przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstępuje od wymierzenia Obwinionej Bogumile H.-P. kary.
4. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża Obwinioną Bogumiłą H.-P. obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 197,72 zł.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z dnia 24 października 2005 r. Resortowa Komisja Orzekająca przy ministrze Skarbu Państwa ukarała panią Bogumiłą H.-P. – zastępcę dyrektora Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w P. – Filia w P. – karą upomnienia za nieumyślne naruszenie w 2004 r. dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm. (dalej: u.o.d.f.p.) tj. za zawarcie umowy o udzielenie zamówienia publicznego z wykonawcą, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Zawiadomienie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez p. Bogumiłą H.-P. złożył Rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Skarbu Państwa Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych (pismo z dnia 14 czerwca 2005 r.). Postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte 18 sierpnia 2005 r.

We wniosku o ukaranie (pismo z dnia 12 września 2005 r.) Rzecznik zarzucił p. Bogumile H.-P., iż działając w imieniu Agencji, zawarła w dniu 14 stycznia 2004 r. umowę o administrowanie Gospodarstwem Rolnym Skarbu Państwa w B. z p. Zbigniewem J. bez stosowania ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych – Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm. (dalej: u.o.z.p.), czym naruszyła dyscyplinę finansów publicznych, popełniając czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm. (dalej: u.o.f.p. z 1998 r.). Rzecznik uznał, iż Obwiniona popełniła ww. czyn nieumyślnie i wniósł o ukaranie jej karą upomnienia.

Resortowa Komisja Orzekająca na rozprawie przeprowadzonej z udziałem Obwinionej, w dniu 24 października 2005 r., na podstawie zgromadzonych w sprawie dowodów, ustaliła, że:

- Obwiniona, po objęciu w dniu 27 października 2003 r. stanowiska zastępcy dyrektora Agencji Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy P. – Filia P., stwierdziła liczne nieprawidłowości w pracy Filii w P., w tym w Gospodarstwie Rolnym SP w B. (protokół z 27 listopada 2003 r. z kontroli przeprowadzonej w tym gospodarstwie w dniach 25 i 26 listopada 2003 r., oświadczenia pracowników, fotografie),

- w dniu 14 stycznia 2004 r. Obwiniona skierowała do p. Jerzego K. – administratora GR SP w B. propozycję rozwiązania z dniem 12 stycznia 2004 r. umowy o administrowanie (zawartej w dniu 31 grudnia 1994 r.) na zasadzie porozumienia stron,
- ponieważ strony nie doszły do porozumienia, Obwiniona rozwiązała umowę z p. Jerzym K. w dniu 24 lutego 2004 r. ze skutkiem na dzień 31 maja 2004 r. tj. za uprzednim trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia zgodnie z § 14 umowy z dnia 31.12.1994 r., gdyż nie stwierdzono przesłanek uprawniających do jej wypowiedzenia ze skutkiem natychmiastowym, określonych w § 15 w.w. umowy,
- jednocześnie w dniu 14 stycznia 2004 r. Obwiniona zawarła umowę o administrowanie tym samym GR SP z p. Zbigniewem J. na podstawie udzielonego jej przez Dyrektora Oddziału Terenowego ANR w P. w dniu 14 stycznia 2004 r. pełnomocnictwa szczególnego, z pominięciem u.o.z.p. Udzielone pełnomocnictwo upoważniało ją do „wypowiedzenia, rozwiązania umowy o administrowanie z p. Jerzym K. i zawarcia umowy na czas określony do 6 miesięcy, tj. do czasu wyłonienia administratora w trybie u.o.z.p., z p. Zbigniewem J.”. Z wyjaśnień upoważniającego wynikało, że wskazanie krótkiego okresu czasu trwania tej umowy miało na celu m.in. ograniczenie wartości świadczonej usługi do wysokości umożliwiającej udzielenie zamówienia z wolnej ręki,
- w umowie z p. Zbigniewem J. ustalono wysokość miesięcznego wynagrodzenia administratora jako 2,4 x przeciętne wynagrodzenie miesięczne w sektorze przedsiębiorstw (bez wypłat z zysku) ustalonego przez GUS. Po przeliczeniu wynagrodzenie to za czas trwania umowy wyniosło co najmniej 32.198,80 zł (5,5 miesiąca x 2,4 x 2.439 zł). W dniu zawierania umowy nie było przepisów regulujących sposób obliczania wartości zamówienia publicznego. Regulując tę kwestię rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23.12.2003 r. weszło w życie 15 stycznia 2004 r.

Obwiniona wyjaśniła, że stwierdzone w pracy administratora GR SP w B. nieprawidłowości wymagały natychmiastowej zmiany administratora (na jej wniosek postępowanie w tej sprawie prowadzili: NIK, ABW i Prokurator). Podstawą jej działań było pełnomocnictwo szczególne Dyrektora OT ANR. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. Nr 19, poz. 177 (dalej: p.z.p.) stanowi, że jej przepisów nie stosuje się do umów z zakresu prawa pracy. Przy tym także wcześniej przepisy u.o.z.p. nie były stosowane do wyboru administratora i nikt nie poczytywał tego za naruszenie prawa. Obwiniona stwierdziła też, że obejmując stanowisko nie miała świadomości obowiązywania u.o.z.p. Podejmując decyzje korzystała z pomocy radców prawnych i działała zgodnie z ich opiniami. Nie było jej zamiarem naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale uchronienie przed szkodą mienia Skarbu Państwa.

RKO uznała p. Bogumiłę H.-P. odpowiedzialną za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.d.f.p. i ukarała ją karą upomnienia.

RKO stwierdziła, że:

- do wyłonienia administratora mienia zarządzanego przez ANR, opłacanego ze środków publicznych, należało stosować u.o.z.p, czego Obwiniona nie uczyniła, dopuszczając się naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.z.p. (!). Wartość zamówienia przekraczała bowiem 6 tys. euro, a tylko przy udzielaniu zamówienia o wartości poniżej tej kwoty można było nie stosować przepisów tej ustawy,

- nie ekskulpuje Obwinionej fakt, że działała z umocowania Dyrektora OT ANR w P., bowiem pełnomocnictwo jej udzielone nie określało wysokości wynagrodzenia administratora. Obwiniona ustaliła to wynagrodzenie samodzielnie, a nie na polecenie przełożonego. Przy tym działanie na polecenie przełożonego mogło ją zwolnić od odpowiedzialności tylko wtedy, gdyby złożyła przełożonemu pisemne zastrzeżenie i mimo tego otrzymała pisemne potwierdzenie polecenia (dziś także gdyby polecenie nie zostało odwołane albo zmienione),
- nie zwalnia Obwinionej od odpowiedzialności fakt, że w czasie zawierania umowy nie było przepisów określających sposobu obliczenia wartości zamówienia, gdyż przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23.12.2003 r. regulujące te kwestie weszły w życie 15.01.2004 r. (opublikowane 31.12.2003 r.). Obwiniona mogła się bowiem do nich stosować albo mogła się wstrzymać z zawarciem rozpatrywanej umowy do 15 stycznia 2004 r. Przy tym brak tych przepisów nie hamował możliwości ustalenia wartości zamówienia zgodnie z cenami przyjętymi na rynku i wynegocjowanymi z wykonawcą z zachowaniem trybu postępowania obowiązującego przy udzielaniu zamówień publicznych, ustalonego u.o.z.p.
- nie wyłącza odpowiedzialności Obwinionej brak świadomości obowiązywania u.o.z.p. Nie można braku tej świadomości uznać za usprawiedliwiony. Przepisy o zamówieniach publicznych były powszechnie dostępne, obowiązywały od 1 stycznia 1995 r., i Obwiniona obejmując stanowisko mogła się z nimi zapoznać. Ich nieznanomość świadczy o braku należytej staranności ze strony Obwinionej, która zajmując stanowisko kierownicze była do najwyższej staranności zobligowana,
- nie usprawiedliwia też Obwinionej fakt konsultowania swych decyzji ze służbami prawnymi jednostki. Działania te nie zostały udowodnione, ale nawet gdyby miało to miejsce, podkreślić trzeba, że dostosowanie się do błędnej opinii pracownika nie zwalnia kierownika jednostki od odpowiedzialności. Kierownik odpowiada za całokształt gospodarki jednostki, w tym za działania podwładnych, a ich zaniedbania mogą stanowić podstawę ich odpowiedzialności z innych tytułów niż odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- ponieważ czyn zarzucony Obwinionej został popełniony przed wejściem w życie u.o.d.f.p., ale wniosek o ukaranie został złożony już w czasie jej obowiązywania, do rozpatrzenia sprawy mają zastosowanie przepisy u.o.d.f.p., gdyż czyn Obwinionej wyczerpuje przesłanki określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.d.f.p. (?!),
- wymierzając karę, uwzględniła skutek i stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych (nieznaczny), cele kary, motywy i sposób działania Obwinionej, jej warunki i właściwości osobiste, doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych i jej dotychczasową niekaralność.

Od powyższego orzeczenia odwołała się p. Bogumiła H.-P. zarzucając RKO niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, a w szczególności okoliczności, w jakich doszło do zawarcia umowy z p. Zbigniewem J., implikujących natychmiastową zmianę administratora. Obwiniona wniosła o uchylenie tego orzeczenia w zakresie wymierzonej kary oraz o odstąpienie wobec niej od ukarania.

Opisując raz jeszcze przebieg zdarzeń Obwiniona podkreśla, że podjęte przez nią działania miały na celu zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i minimalizację uszczuplenia finansów publicznych. Natychmiastowe odsunięcie dotychczasowego

administratora od pełnienia obowiązków i powołanie nowego było dla realizacji tego celu nieodzowne. Jednocześnie nie było wystarczających podstaw do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym i możliwości powołania w takim trybie nowego administratora. Wynagrodzenie wynegocjowane z nowym administratorem było wielokrotnie niższe od tego, które pobierał wcześniejszy administrator do 20 października 2003 r. i ok. 1,5 razy niższe od jego późniejszego wynagrodzenia. W przypadku przetargu wynagrodzenie dla administratora byłoby zdecydowanie wyższe. Obwiniona zarzuca RKO, że rozstrzygając sprawę nie wzięła tych okoliczności oraz nieznacznego stopnia szkodliwości jej czynu pod uwagę, mimo że była do tego zobligowana przepisem art. 36 ust. 1 u.o.d.f.p. (przepis umożliwiający zastosowanie odstąpienia od wymierzenia kary) i nie ustosunkowała się do jej wniosku o zastosowanie wobec niej odstąpienia od wymierzenia kary.

Oceniając treść zaskarżonego orzeczenia od strony merytorycznej Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że uzasadnione było przypisanie Obwinionej odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych za popełnienie zarzuconego jej czynu oraz uznała, że RKO uwzględniła wszystkie okoliczności popełnienia czynu i biorąc je pod uwagę wymierzyła Obwinionej najłagodniejszą karę przewidzianą w art. 31 u.o.d.f.p., zgodnie z zasadami i wytycznymi wymiaru kary określonymi w ustawie. RKO nie była zobligowana do zastosowania wobec Obwinionej instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, gdyż zgodnie z art. 36 u.o.d.f.p. organ orzekający m o ż e w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie instytucję tę zastosować, ale nie ma takiego obowiązku. Wobec wniosku Obwinionej o jej zastosowanie RKO powinna jednak w uzasadnieniu orzeczenia wskazać dlaczego z instytucji tej nie skorzystała.

W ocenie GKO istnieją podstawy do odstąpienia wobec Obwinionej od wymierzenia kary. Przemawia za tym rodzaj i okoliczności naruszenia oraz warunki osobiste Obwinionej. Obwiniona nie jest z wykształcenia prawnikiem. Czyn popełniła w niedługim czasie po powołaniu jej na stanowisko zastępcy kierownika jednostki (2 miesiące i 18 dni), przy czym wcześniej nie miała ona kontaktu z udzielaniem zamówień publicznych. Działała w okolicznościach trudnych, wymagających szybkich decyzji w szczególnych warunkach, zasługujących na uwzględnienie. Działała w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym, a jej działanie spowodowało co najwyżej nieznaczne uszczuplenie środków publicznych, jeśli w ogóle miało miejsce (Rzecznik uznał, że nie miało). Działała nieumyślnie nie zachowując ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Jej błąd, prowadzący do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegał przede wszystkim na nietrafnym wyborze formy prawnej powierzenia administratorowi jego obowiązków. Zatrudnienie go na podstawie umowy o pracę, co dopuszczały obowiązujące przepisy (art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm.) i co zostało później wykorzystane (umowa z dnia 1 lipca 2004 r. z p. Zbigniewem J.) nie spowodowałyby naruszenia u.o.z.p. i popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z braku doświadczenia i znajomości prawa Obwiniona kierując się dotychczasową praktyką stosowaną w objętej przez nią jednostce, zawarła jednak z administratorem umowę o świadczenie usługi, nie mieszczącą się w grupie umów z zakresu prawa pracy, i nie stosując przy jej zawieraniu przepisów o zamówieniach publicznych popełniła naru-

szenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 u.o.f.p. z 1998 r. (naruszyła zasadę powszechności stosowania u.o.z.p. przy udzielaniu zamówień publicznych), a obecnie w art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.d.f.p. (udzieliła zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych).

Wyżej wskazane okoliczności zdecydowały o przychyleniu się przez GKO do wniosku Obwinionej. Zastosowanie w jej przypadku odstąpienia od wymierzenia kary nie stoi, zdaniem GKO, w sprzeczności z celami prewencyjnymi kary ani w zakresie prewencji ogólnej, ani w zakresie prewencji szczególnej, o czym w szczególności świadczy postępowanie Obwinionej po popełnieniu przypisanego jej czynu.

Jednocześnie GKO zdecydowała zwrócić RKO uwagę na wady formalne wydane-go przez nią orzeczenia i jego uzasadnienia. Treść orzeczenia nie spełnia bowiem w pełni warunków określonych w przepisach. Wbrew art. 135 ust. 2 i 3 u.o.d.f.p. brak w nim dokładnego określenia Obwinionej (adres i zajmowane w czasie popełnienia czynu stanowisko), określenia czasu popełnienia naruszenia, podstawy prawnej rozstrzygnięcia o kosztach oraz o karze, a także określenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisanego Obwinionej, z podaniem sposobu jego popełnienia, wskazaniem naruszonego przepisu prawa i przepisu ustawy, pod który naruszenie to podpada.

W uzasadnieniu naruszenia wskazano zaś błędnie, w szczególności przepis, którego dyspozycję wypełnia czyn zarzucony i przypisany Obwinionej: art. 5 ust. 1 pkt 1 u.o.d.f.p. zamiast art. 17 ust. 1 pkt 1 (s. 10) oraz powołano nieprawidłowo podstawę prawną oceny czynu Obwinionej: art. 220 ust. 2 p.z.p. i art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.z.p. (s. 7) zamiast art. 3 ust. 1 u.o.z.p. statuującego zasadę powszechności stosowania tej ustawy, którą Obwiniona naruszyła.

Wady te nie stanowią wystarczającej podstawy do uchylenia orzeczenia, jednak nie powinny być przez RKO w jej dalszej działalności powtarzane.

5.
ORZECZENIE GKO
z dnia 9 maja 2006 r.
DF/GKO/Odw-97/126-129/2005/1071

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Ramus
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Władysław Budzeń
Protokolant:		Anna Lipińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 8 maja 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – pani Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Pana **Ryszarda A.** – dyrektora Zakładu Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Ł., Panią **Ewę R.** – specjalistę w ww. jednostce, Pana **Andrzeja T.** – zastępcę dyrektora w ww. jednostce oraz Pana **Andrzeja R.** – głównego księgowego w ww. jednostce, od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Ł. z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt: PN.V.3025/05/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji postanowiła uznać:

1. Pana **Ryszarda A.** – dyrektora Zakładu Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Ł. oraz Panią **Ewę R.** – specjalistę w ww. jednostce, winnymi **nieumyślnego** naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 14) i na podstawie art. 36 ust. 1 tej ustawy odstąpić od wymierzenia kary Obwinionym oraz na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyć ich kosztami postępowania w wysokości 195,53 zł.
Obwinieni wykazali w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres od początku roku do dnia 31.12.2003 r. dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 43.011,00 zł. Czynem tym naruszyli § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703) oraz § 12 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 148, poz. 1653) i w konsekwencji naruszyli dyscyplinę finansów publicznych określoną w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), stanowiącą równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).
2. Pana **Andrzeja R.** – zastępcę dyrektora Zakładu Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Ł. oraz Pana **Andrzeja R.** – głównego księgowego ww.

jednostce, winnymi **nieumyślnego** naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) i na podstawie art. 36 ust. 1 tej ustawy odstąpić od wymierzenia kary Obwinionym oraz na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyć ich kosztami postępowania w wysokości 195,53 zł.

Obwinieni wykazali w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres od początku roku do dnia 30.06.2004 r. dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 59.291,00 zł. Czynem tym naruszyli § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703) oraz § 12 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 148, poz. 1653) i w konsekwencji naruszyli dyscyplinę finansów publicznych określoną w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), stanowiącą równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 oraz Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy,
- art. 36 ust. 1 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości;
2. Uznaje Pana **Ryszarda A.** – dyrektora Zakładu Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Ł., winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, iż Obwiniony wykazał w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres od początku roku do dnia 31.12.2003 r. dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 43.011,00 zł, czym naruszył § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie jego popełnienia

stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

i odstępuje od wymierzenia kary Obwinionemu Ryszardowi A.;

3. Uznaje Pana **Andrzeja T.** – zastępcę dyrektora Zakładu Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Ł. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, iż Obwiniony wykazał w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres od początku roku do dnia 30.06.2004 r. dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 59.291,00 zł, czym naruszył § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie jego popełnienia stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

i odstępuje od wymierzenia kary Obwinionemu Andrzejowi R.;

4. Uniewinnia Panią **Ewę R.** – specjalistę w ww. jednostce, od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, iż Obwiniona wykazała w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres od początku roku do dnia 31.12.2003 r. dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 43.011,00 zł, czym naruszyła § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie jego popełnienia stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.);
5. Uniewinnia Pana **Andrzeja R.** – głównego księgowego w ww. jednostce, od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, iż Obwiniony wykazał w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres od początku roku do dnia 30.06.2004 r. dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 59.291,00 zł, czym naruszył § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703), co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie jego popełnienia stanowiło naruszenie dyscy-

pliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.);

6. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Obwinionych: Pana Ryszarda A. i Pana Andrzeja T. obciąży kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 195,53 zł każdy.

Pouczenie:

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

UZASADNIENIE

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

Delegatura NIK w Ł. w toku kontroli przeprowadzonej w Zakładzie Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim (zwane dalej ZOA) w zakresie funkcjonowania gospodarstw pomocniczych w latach 2003-2004 stwierdziła, że w kwartalnych sprawozdaniach za IV kw. 2003 r. i II kw. 2004 r. o stanie należności gospodarstwa pomocniczego wykazane zostały dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Czyn ten stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określony w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

W zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z dnia 25 kwietnia 2005 r., skierowanym do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych I instancji właściwego dla Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Ł., Delegatura NIK wskazała osoby, które popełniły powyższy czyn:

- 1) Pana **Ryszarda A.** – dyrektora ZOA i Panią **Ewę R.** – specjalistę w ZOA, którzy podpisali (12 stycznia 2004 r.) sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2003 r.,
- 2) oraz Pana **Andrzeja T.** – zastępcę dyrektora ZOA i Pana **Andrzeja R.** – głównego księgowego ZOA, którzy podpisali (9 lipca 2004 r.) sprawozdanie Rb-N za II kwartał 2004 r.

W powyższych sprawozdaniach zaniżone zostały kwoty należności wymagalnych poprzez nieujęcie – figurujących w ewidencji księgowej – należności wymagalnych od jednostek spoza sektora finansów publicznych. W sprawozdaniu za IV kw. 2003 r. zaniżenie wyniosło 43.011 zł, a za II kwartał 2004 r. – 59.291 zł.

We wniosku o ukaranie z dnia 17 czerwca 2005 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Wojewodzie Ł. wniósł o uznanie winnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych:

- 1) Pana Andrzeja A. – który dopuścił do wykazania w sprawozdaniu Rb-N za IV kw. 2003 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 43.011 zł.
- 2) Pani Ewy R. – która wykazała w sprawozdaniu Rb-N za IV kw. 2003 r. dane niezgodne z ewidencją księgową poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 43.011 zł,

- 3) Pana Andrzeja T., który dopuścił do wykazania w sprawozdaniu Rb-N za II kw. 2004 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 59.291 zł.
- 4) Pana Andrzeja R., który wykazał w sprawozdaniu Rb-N za II kw. 2004 r. dane niezgodne z ewidencją księgową poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 59.291 zł.

Rzecznik ocenił, że Obwinieni nieumyślnie popełnili zarzucane im czyny i wnioskował o wymierzenie kar upomnienia.

Rozprawa przed Komisją Orzekającą I instancji odbyła się 20 września 2005 r. W jej wyniku Obwinieni uznani zostali winnymi nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Panu **Ryszardowi A.** przypisano, że, wykonując obowiązki dyrektora Zakładu Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Ł., wykazał w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres od początku roku do dnia 31.12.2003 r. dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 43.011 zł. Czynem tym naruszył § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703) oraz § 12 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 148, poz. 1653), i w konsekwencji naruszył dyscyplinę finansów publicznych określoną w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), stanowiącą równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

Pani **Ewie R.** przypisano, że wykonując obowiązki specjalisty w Zakładzie Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Ł., wykazała, w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres od początku roku do dnia 31.12.2003 r., dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 43.011 zł. Czynem tym naruszyła § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703), i w konsekwencji naruszyła dyscyplinę finansów publicznych popełniając czyn określony w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), co stanowiło równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

Panu **Andrzejowi T.** przypisano, że wykonując obowiązki zastępcy dyrektora Zakładu Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Ł. wykazał, w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres

od początku roku do dnia 30.06.2004 r., dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 59.291 zł. Czynem tym naruszył § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703) oraz § 12 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 148, poz. 1653), i w konsekwencji naruszył dyscyplinę finansów publicznych popełniając czyn określony w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), co stanowiło równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu 138 ust.1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

Panu **Andrzejowi R.** przypisano, że wykonując obowiązki głównego księgowego Zakładu Obsługi Administracji przy Urzędzie Wojewódzkim w Ł. wykazał, w kwartalnym sprawozdaniu o stanie należności gospodarstwa pomocniczego Rb-N za okres od początku roku do dnia 30.06.2004 r., dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych na kwotę 59.291 zł. Czynem tym naruszył § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279, z 2003 r. Nr 125, poz. 1160 oraz z 2004 r. Nr 250, poz. 2505 i Nr 273, poz. 2703) oraz § 12 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 148, poz. 1653), i w konsekwencji naruszył dyscyplinę finansów publicznych popełniając czyn określony w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), co stanowiło równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że „(...) zaistniała niezgodność pomiędzy sprawozdaniami wskazanymi we wniosku o ukaranie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w zakresie zarzucanym przez Rzecznika.

Bezsporna jest zatem okoliczność, iż na skutek nieprawidłowości zaistniałych przy prowadzeniu urządzeń księgowych nastąpiła niezgodność danych wprowadzonych w ewidencji księgowej z danymi zawartymi w sprawozdaniach Rb-N, polegająca na niewykazaniu należności wymagalnych od jednostek spoza sektora finansów publicznych, tj. wypełnione zostały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obwinieni, w wyniku nieprecyzyjnego odczytania druku sprawozdania Rb-N, który wymaga rozróżnienia należności wymagalnych od jednostek sektora finansów publicznych oraz od innych dłużników, wykazywali jedynie należności wymagalne od jednostek sektora finansów publicznych.”

W ocenie Komisji Orzekającej I instancji, stopień szkodliwości społecznej czynów jest znaczny, ponieważ zaniedbaniu uległ obszar działań jednostki, który powinien znajdować się pod szczególnym nadzorem.

Komisja Orzekająca I instancji – biorąc pod uwagę wymagające uwzględnienia okoliczności łagodzące: nieumyślność popełnionych czynów, niekaralność Obwinionych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dobrą opinię w środowisku zawodowym, zasługi w działalności merytorycznej oraz podjęcie działań zmierzających do usunięcia zaistniałych nieprawidłowości, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – odstąpiła od wymierzenia Obwinionym kary.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji odwołania wnieśli wszyscy Obwinieni, zarzucając orzeczeniu:

- niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy,
- sprzeczność istotnych ustaleń Komisji z treścią zabranego materiału dowodowego,
- przekroczenie przez Komisję zasady swobodnej oceny dowodów,
- naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez niewłaściwe stosowanie przepisów prawa,

wnieśli o uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w całości i umorzenie postępowania.

W odwołaniu Obwinieni podnieśli, że przypisywanie naruszenia przepisu § 12 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów i zasad sporządzania sprawozdań w zakresie państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 148, poz. 1653) „(...) jest pozbawione podstaw prawnych, gdyż powołany przepis nie ma zastosowania do gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, co wynika z treści § 1 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia, a więc błędem jest przyjęcie przez Komisję Orzekającą obowiązku stosowania § 12 ust. 2 pkt 4 wymienionego rozporządzenia do przypadku w którym orzekła o odpowiedzialności. Nie można zgodzić się z przyjętą przez Komisję jako bezsporną okolicznością, że na skutek nieprawidłowości zaistniałych przy prowadzeniu urzędów księgowych nastąpiła niezgodność danych wprowadzonych w ewidencji księgowej z danymi zawartymi w sprawozdaniach Rb-N.”

Zdaniem odwołujących się „jest to ewidentne i nieuprawnione przez Komisję przekroczenie zasady swobodnej oceny zgromadzonych w sprawie dowodów, szczególnie, że w zakresie zarzutu nieprawidłowości prowadzenia urzędów księgowych nie prowadzono postępowania dowodowego oraz nie wzięto pod uwagę faktu, że roczne sprawozdania finansowe ZOA były badane przez biegłych księgowych i nie wykazały nieprawidłowości. Także Urząd Wojewódzki w Ł. przyjmując te sprawozdania nie stwierdzał nieprawidłowości, które zarzuca Komisja. Nieprecyzyjne odczytanie druku sprawozdania Rb-N i wadliwe jego wypełnienie a nieprawidłowości prowadzenia urzędów księgowych to dwie rozbieżne kwestie czego niestety Komisja Orzekająca nie rozróżniła i przyjęła jako ustalenia oczywiste i bezsporne fakty, które pozostają w sprzeczności z zebrany materiał dowodowy (...).”

„Zgromadzony materiał dowodowy w niczym nie daje podstaw do przyjęcia przez Komisję wniosku o znacznym stopniu szkodliwości społecznej czynu, będącego przedmiotem naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wniosek ten Komisja

wyprowadziła ze sformułowanej przez siebie tezy jakoby zaniedbaniu uległ obszar działań jednostki, który powinien się znajdować pod szczególnym nadzorem. Zakres dowolności tego rozumowania przekracza uprawniony dla Komisji stopień swobody oceny, gdyż postępowanie przed Komisją w sposób nie budzący wątpliwości wykazało, że sporne sprawozdanie Rb-N sporządzane przez Zakład Obsługi Administracji, jako gospodarstwo pomocnicze wchodziło do zbiorczego sprawozdania Urzędu Wojewódzkiego, a to nigdy nie było uznane za nieprawidłowe. Jednostka przyjmująca, zobowiązana z mocy § 10 ust. 3 i 4 rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z. 2001 r. Nr 24. poz. 279) do sprawdzenia pod względem formalno – rachunkowym oraz merytorycznej prawidłowości sprawozdania nie ujawniła nieprawidłowości i ich nie zgłaszała. W tej sytuacji trudno zarzucać podległemu podmiotowi obowiązek szczególnego nadzoru. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że zarzut zaniedbań wynikający ze szczególnego nadzoru jest przez Komisję czyniony, bez uwzględnienia okoliczności i dowodów w sprawie jedynie dla uzasadnienia przypisania obwinionym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy pominięciu, bez uzasadnienia dla czego, wniosku o zastosowanie w sprawie art.28 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14. poz. 114) i umorzenia postępowania, choć z mocy art.78 ust.2 Komisja mogła i powinna to zrobić z urzędu.

Nie ma bowiem wątpliwości, czego Komisja nie uczyniła błędnie przyjmując znaczny stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, że w sprawie nie nastąpiło uszczuplenie środków publicznych, a więc naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego Obwinieni nie negują, nie miało skutków w postaci jak wyżej.”

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych rozpatrując przedmiotowe odwołanie stwierdziła – na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów i wyjaśnień – że fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Zakładzie Obsługi Administracji niewątpliwie miał miejsce. W sprawozdaniach:

- Rb-N za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. wykazane zostały dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, gdyż nie były wykazane należności wymagalne w kwocie 43.011 zł,
- Rb-N za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2004 r. wykazane zostały dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, gdyż nie były wykazane należności wymagalne na kwotę 59.291 zł.

Za rzetelne oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sporządzanie sprawozdań zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej odpowiedzialni są – zgodnie z § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.) – kierownicy jednostek. W rozpatrywanej sprawie sprawozdanie Rb-N – jako kierownicy jednostki – podpisali: Pan Ryszard A., dyrektor ZOA sprawozdanie za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. oraz Pan Andrzej T., zastępca dyrektora ZOA sprawozdanie za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2004 r.

W tym stanie faktycznym i prawnym pozostałym osobom, które podpisały sprawozdanie jako główny księgowy i z upoważnienia głównego księgowego, tj. Panu

Andrzejowi R. i Pani Ewie R. nie można postawić zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez popełnienie czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a zatem GKO postanowiła uniewinnić Pana Andrzeja R. i Panią Ewę R.

Odnosnie Panów: Ryszarda A. – dyrektora ZOA i Andrzeja T. – zastępcę dyrektora ZOA, GKO na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów uznała ich winnymi nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniach Rb-N danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej poprzez niewykazanie należności wymagalnych:

- w kwocie 43.011 zł w sprawozdaniu za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. podpisanym przez Pana Ryszarda A.,
- w kwocie 59.291 zł w sprawozdaniu za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2004 r. podpisanym przez Pana Andrzeja T.

Główna Komisja Orzekająca biorąc pod uwagę okoliczności łagodzące, a mianowicie: nieumyślność czynów, dotychczasową niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dobrą opinię w środowisku zawodowym oraz podjęcie działań w celu usunięcia nieprawidłowości – odstąpiła od wymierzenia Obwinionym kary.

Główna Komisja Orzekająca nie uwzględniła wniosków Obwinionych o zastosowanie przepisu art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż w przekonaniu GKO stopień szkodliwości czynu popełnionego przez Obwinionych dla finansów publicznych jest znaczny. Sprawozdania budżetowe, sporządzane przez jednostki sektora finansów publicznych i podpisane przez ich kierowników, stanowią podstawę dokonywania ocen i podejmowania decyzji dotyczących finansów publicznych. Prawdliwość ocen i trafność decyzji muszą opierać się na rzetelnych danych zawartych w tych sprawozdaniach. Ponadto, o szkodliwości dla finansów nie przesądza wystąpienie skutku w postaci uszczerbku o charakterze finansowym. Przesądza o tym choćby sam katalog czynów, stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Każde z tych naruszeń uznane zostało tym samym za szkodliwe; nie wszystkie jednak wiążą się z możliwością poniesienia szkody majątkowej. Tak też jest w przypadku omawianego w tej sprawie naruszenia.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w odwołaniu należy także podnieść, że komisje orzekające są w zakresie orzekania niezależne i niezwiązane rozstrzygnięciami albo stanowiskami innych organów z wyjątkiem prawomocnych wyroków sądu. Mają pełne prawo i obowiązek oceny dowodów, rozstrzygania zagadnień prawnych (art. 45 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Dlatego m.in. nie można przyjąć, że wcześniejszy brak reakcji organów nadzoru może przesądzać o stwierdzeniu popełnienia naruszenia. Okoliczności takie powinny być natomiast uwzględniane jako mogące wpływać na ocenę stopnia zawinienia lub wymiar kary.

Jednocześnie Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę Komisji Orzekającej I instancji, że w rozpatrywanej sprawie brak było przesłanek łącznego rozpoznawania, o czym stanowi art. 79 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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

6.

ORZECZENIE GKO **z dnia 11 maja 2006 r.** **DF/GKO/Odw-105/138-139/2005/1177**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Elżbieta Gnatowska
	<i>Członek GKO:</i>	Artur Walasik (spr.)
Protokolant:		Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawie w dniu 11 maja 2006 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego, odwołania wniesione przez:

- Pana Jacka Ł. – b. Wiceprezydenta Miasta T.,
- Panią Jadwigę S. – b. naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji Urzędu Miasta T.,

od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 10 października 2005 r., sygn. akt: FP-511/105/04.

Zaskarżonym orzeczeniem:

I. Uznano Pana Jacka Ł. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że (cytat z sentencji orzeczenia):

1. „W dniu 12 lutego 2002 r. w T. łącznie z Panią Jadwigą S. pełnomocnikiem Zarządu Miasta T., w imieniu Gminy Miasta Tamowa zawarł umowę Nr WGK.E-7044/3/02 z Zakładami Azotowymi w T. przez co udzielił zamówienia publicznego na prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T., stanowiącej własność wykonawcy, w okresie od 1 stycznia 2002 do 31 grudnia 2002 r. o wartości poniżej 60.000 euro, wykonawcy, który nie złożył pisemnego oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.) wymaganego przez art. 22 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy (obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu) oraz podtrzymanego przez art. 22 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) obowiązującej w dacie orzekania, co winno skutkować wykluczeniem tego wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych”.
2. „W dniu 12 lutego 2002 r. w T. łącznie z Panią Jadwigą S. – pełnomocnikiem Zarządu Miasta T., w imieniu Gminy Miasta T. zawarł umowę Nr WGK.E– 7044/4/02 z Zakładem Energetycznym S.A. w T., przez co udzielił zamówienia publicz-

nego na prowadzenie kompleksowej eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. stanowiącej własność wykonawcy, w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r. o wartości powyżej 60.000 euro, wykonawcy, który nie złożył dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), wymaganych przez art. 22 ust. 4 przywołanej wyżej ustawy obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu oraz przez art. 26 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) obowiązującej w dacie orzekania, jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro wg ustawy o zamówieniach publicznych i 60000 euro wg ustawy Pzp, co winno skutkować wykluczeniem tego wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego przez art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych”.

II. Uznano Panią Jadwigę S. odpowiedzialną za nieumyślne naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, że (cytat z sentencji orzeczenia):

1. „W dniu 12 lutego 2002 r. w T. łącznie z Panem Jackiem Ł., Wiceprezydentem Miasta T., w imieniu Gminy Miasta T. zawarła umowę Nr WGK.E– 7044/3/02 z Zakładami Azotowymi w T., przez co udzieliła zamówienia publicznego na prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T., stanowiącej własność wykonawcy, w okresie od 1 stycznia 2002 do 31 grudnia 2002 r. o wartości poniżej 60.000 euro, wykonawcy, który nie złożył pisemnego oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.) wymaganego przez art. 22 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy (obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu) oraz podtrzymanego przez art. 22 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) obowiązującej w dacie orzekania, co winno skutkować wykluczeniem tego wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych”.
2. „W dniu 12 lutego 2002 r. w T. łącznie z Panem Jackiem Ł., Wiceprezydentem Miasta T., w imieniu Gminy Miasta T. zawarła umowę Nr WGK.E– 7044/4/02 z Zakładem Energetycznym S.A. w T., przez co udzieliła zamówienia publicznego na prowadzenie kompleksowej eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. stanowiącej własność wykonawcy, w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r. o wartości powyżej 60.000 euro, wykonawcy, który nie złożył dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), wymaganych przez art. 22 ust. 4 przywołanej wyżej ustawy obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu oraz przez

art. 26 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.) obowiązującej w dacie orzekania, jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro wg ustawy o zamówieniach publicznych i 60.000 euro wg ustawy Pzp, co winno skutkować wykluczeniem tego wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego przez art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionym kary oraz obciążyła ich obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w kwocie po 190,30 zł.

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 i Nr 249, poz. 2104) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy,

orzeka:

1. Uchyła orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i uniewinnia Obwinionych: Jacka Ł. i Jadwigę S. od przypisanych im czynów.
2. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wniósł Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w K. pismem UKS/T/VI.424-5/TS-82/04 z dnia 17 sierpnia 2004 r. Podstawą wystąpienia było postępowanie kontrolne prowadzone przez Urząd Kontroli Skarbowej w K. w T. – Mieście na Prawach Powiatu w zakresie m.in. celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi w 2002 r. i 2003 r. W zawiadomieniu wskazano, iż działania Jacka Ł. – Wiceprezydenta Miasta T., Jadwigi S. – Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji oraz Andrzeja J. – Zastępcy Prezydenta Miasta T., wskazują na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegające w szczególności na naruszeniu przepisów art. 14d ust. 1 i 2, art. 22 ust. 2 i 4 oraz art. 25 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

Zdaniem zawiadamiającego, okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych były następujące. Miasto na prawach powiatu T. udzielając zamówień publicznych na prowadzenie konserwacji, eksploatacji i utrzymania sieci oświetlenia ulicznego na terenie miasta T. w trybie zamówienia z wolnej ręki w latach 2002 i 2003 naruszyło następujące zasady:

- a) żądania określonych dokumentów w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zawartą w art. 22 ust. 2 i 4 ustawy o zamówieniach publicznych, który stanowi, że przystępując do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne każdy dostawca lub wykonawca składa oświadczenie, że jest uprawniony do występowania w obrocie prawnym; że posiada uprawnienia niezbędne do wykonania określonych prac lub czynności, jeżeli ustawy nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień; że dysponuje niezbędną wiedzą i doświadczeniem, a także potencjałem ekonomicznym i technicznym oraz pracownikami zdolnymi do wykonywania zamówienia; że znajduje się w sytuacji finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia; że nie podlega wykluczeniu z postępowania;
- b) prowadzenia protokołu postępowania, zawartą w art. 25 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, który stanowi, że podczas postępowania zamawiający sporządza protokół postępowania o zamówienie publiczne.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych pismami z dnia 15 września 2004 r. zwrócił się do Pani Jadwigi S. oraz Pana Jacka Ł. o złożenie wyjaśnień w związku z przedmiotem zawiadomienia. W dniu 21 sierpnia 2004 r. Pani Jadwiga S., w odpowiedzi na pismo Rzecznika, stwierdziła, iż nie jest w stanie szczegółowo odnieść się do stwierdzonych nieprawidłowości, jako że od grudnia 2002 r. nie jest zatrudniona w Urzędzie Miasta T., a tym samym nie ma wglądu w dokumentację dotyczącą zamówień. W piśmie Obwiniona wskazała, że przedmiotowe postępowania znacząco odbiegały od rutynowych zamówień, albowiem zdeterminowane były przez kontrahentów, będących monopolistami. Jak zauważyła (pocz. cyt.) „negocjacje szły na tyle opornie, iż trudno było nawet uzyskać rzetelne wyliczenie kosztów” (koniec cyt.). Wskazała również, iż nad zachowaniem procedury czuwali specjaliści zatrudnieni w Urzędzie, a wykazane uchybienia nie wpłynęły na istotę zamówień. W dniu 23 września 2004 r. Pan Jacek Ł. w pisemnych wyjaśnieniach podniósł, iż Miasto T. jest zobowiązane do finansowania oświetlenia ulic i dróg znajdujących się na terenie miasta, gdy równocześnie sieć oświetlenia ulicznego jest własnością Zakładów Azotowych i Zakładu Energetycznego w T. Powyższe sprawia, że spółek tych nie można wykluczyć z kręgu wykonawców przedmiotowych zamówień, nawet gdyby przedsiębiorstwa te nie spełniały wymagań, o których mowa w ustawie o zamówieniach publicznych. W związku z powyższym, przedsiębiorstwa te nie były zainteresowane składaniem jakichkolwiek oświadczeń. Dodatkowo Obwiniony wskazał, że są to firmy bardzo dobrze wykonujące zadania ujęte w zamówieniu. W swoim piśmie, Pan Jacek Ł. wskazał również, iż Miasto współpracuje z wymienionymi spółkami w zakresie oświetlenia ulicznego od wielu lat i nawet jeśli mogłoby, to Miasto nie miałoby powodów powierzać przedmiotowych zamówień komukolwiek innemu. Obwiniony podniósł również, iż pomimo najlepszych chęci jako zamawiający nie mógł wymagać od oferentów ścisłego respektowania zapisów ustawowych. Wskazał również, iż w rezultacie zawartych umów nie ucierpiał majątek gminy.

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

wszczęcie postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w stosunku do Pana Jacka Ł., byłego Wiceprezydenta Miasta T. oraz Pani Jadwigi S., byłej Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji Urzędu Miasta T., którzy w wyniku postępowań o udzielenie w trybie zamówienia z wolnej ręki zamówień publicznych na prowadzenie konserwacji, eksploatacji i utrzymania sieci oświetlenia ulicznego na terenie miasta T.:

- 1) w dniu 12 lutego 2002 r. zawarli umowę z Zakładami Azotowymi w T. na okres od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r. o wartości szacunkowej 150 000,00 zł (tj. powyżej 30 000 euro), przedmiotem której było prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T., naruszając:
 - a) obowiązek odrzucenia oferty wykonawcy, który nie spełnił warunków określonych w warunkach zamówienia, na podstawie dyspozycji art. 27a ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych;
 - b) zasadę jawności postępowania wynikającą z art. 25 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, podtrzymaną w art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych poprzez zaniechanie sporządzenia protokołu postępowania o zamówienie publiczne;
- 2) w dniu 12 lutego 2002 r. zawarli umowę z Zakładem Energetycznym S.A. w T. na okres od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r. o wartości szacunkowej 1 850 000,00 zł (tj. powyżej 30 000 euro), przedmiotem której było kompleksowe prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. naruszając:
 - a) obowiązek żądania w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego potwierdzenia spełnienia przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 22 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych, podtrzymany w art. 26 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych;
 - b) zasadę jawności postępowania wynikającą z art. 25 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, podtrzymaną w art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych poprzez zaniechanie sporządzenia protokołu postępowania o zamówienie publiczne.

Rzecznik wniósł o uznanie oboje Obwinionych winnymi zarzucanych czynów popełnionych nieumyślnie i wymierzenie łącznej kary upomnienia.

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

W dniu 15 października 2004 r. Rzecznik odmówił wniesienia wniosku o ukaranie Pana Jacka Ł. oraz Pani Jadwigi S. w zakresie zawiadomienia, dotyczącego zaniechania przez nich obowiązku przesłania do publikacji w (cyt.) „Biuletynie Służby Cywilnej” [powinno być: Biuletynie Zamówień Publicznych] ogłoszenia o wyniku postępo-

wania o udzielenie zamówienia publicznego, ze względu na brak podstaw prawnych do przypisania Obwinionym zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 21 października 2004 r. Przewodnicząca Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. wszczęła postępowanie przeciwko Panom Jackowi Ł. i Andrzejowi J. oraz Pani Jadwidze S. w zakresie odpowiadającemu wnioskowi o ukaranie.

W dniu 4 stycznia 2005 r. w przedmiotowej sprawie odbyła się rozprawa przy udziale Obwinionego oraz Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, na rozprawie nie stawiała się Pani Jadwiga S., prawidłowo zawiadomiona. Strony nie zgłosiły wniosków formalnych. Obwiniony Jacek Ł. zrozumiał treść zarzutów, nie przyznał się do popełnienia czynu.

Orzeczeniem z dnia 5 stycznia 2005 r. Komisja Orzekająca w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. uznała Pana Jacka Ł. oraz Panią Jadwigę S. winnymi z winy nieumyślnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych w ten sposób, że:

- 1) poprzez zawarcie w dniu 12 lutego 2002 r. w T. w imieniu Gminy Miasta T. umowy Nr WGK.E-7044/3/02 z Zakładami Azotowymi w T. udzielili zamówienia publicznego na prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T., stanowiącej własność wykonawcy, w okresie od 1 stycznia 2002 do 31 grudnia 2002 r. o wartości poniżej 60.000 euro, podczas gdy w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, zamawiający naruszył:
 - a) zasadę jawności zawartą w art. 8 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych obowiązującej w dacie orzekania, oraz art. 25 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu, poprzez zaniechanie sporządzenia protokołu postępowania o zamówienie publiczne;
 - b) zasadę równości postępowania zawartą w art. 7 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 2 pkt 3 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych obowiązującej w dacie orzekania, oraz art. 19 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu, poprzez niewykluczenie z postępowania wykonawcy, który nie złożył oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu wymienionych w art. 22 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych.
- 2) poprzez zawarcie w dniu 12 lutego 2002 r. w T. w imieniu Gminy Miasta T. umowy Nr WGK.E-7044/4/02 z Zakładem Energetycznym S.A. w T., udzielili zamówienia publicznego na prowadzenie kompleksowej eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. stanowiącej własność wykonawcy, w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r. o wartości powyżej 60.000 euro, podczas gdy w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych, zamawiający naruszył:
 - a) zasadę jawności zawartą w art. 8 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych obowiązującej w dacie orzekania, oraz art. 25 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach

publicznych obowiązujące w dacie popełnienia przypisanego czynu, poprzez zaniechanie sporządzenia protokołu postępowania o zamówienie publiczne;

- b) zasadę równości postępowania zawartą w art. 7 w związku z art. 26 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, obowiązującej w dacie orzekania oraz art. 22 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu, poprzez zaniechanie żądania od wykonawców dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość 60.000 euro według ustawy Prawo zamówień publicznych i 30.000 euro według ustawy o zamówieniach publicznych.

Na podstawie art. 150 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionym kary.

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

Pismem z dnia 2 lutego 2005 r. Pan Jacek Ł. złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej, w którym wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Komisji I instancji oraz uniewinnienie. W uzasadnieniu odwołania Obwiniony powołał się na przedstawione w składanych Rzecznikowi oraz na rozprawie wyjaśnienie. Wskazał także, iż ustawy: Prawo energetyczne, o zamówieniach publicznych oraz o samorządzie gminnym nie dają możliwości podjęcia idealnej decyzji w sensie prawnym, stąd zdaniem Obwinionego zmuszony był on do zawarcia umów na konserwację oświetlenia ulicznego z niewielkim defektem prawnym. W odwołaniu wskazano również na okoliczność, iż dla uniknięcia znacznie „większego zła” związanego z dużymi perturbacjami i ogólnym chaosem w życiu miasta w przypadku wyłączenia oświetlenia, Skarżący podjął decyzje o zawarciu przedmiotowych umów.

Pismem z dnia 2 lutego 2005 r. Pani Jadwiga S. złożyła odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej, w którym wniosła o uniewinnienie. W uzasadnieniu odwołania, Obwiniona przyłączyła się do zarzutów stawianych przez współobwinionych w trakcie rozprawy, dotyczących podlegania umów w sprawie eksploatacji oświetlenia

ulicznego ustawie o zamówieniach publicznych. Wskazała także, iż finansowanie kosztów eksploatacji oświetlenia nie podlega zamówieniom publicznym, gdyż nie ma na celu zlecenia świadczenia usług, lecz zwrot kosztów utrzymania punktów świetlnych. Dodatkowo, zdaniem Obwinionej, poprawne i zgłaszane na rozprawie wątpliwości powinny skutkować jej uniewinnieniem.

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

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

Merytoryczne wady skarżonego orzeczenia w zakresie dotyczącym Pana Jacka Ł. oraz Pani Jadwigi S. odnoszą się do niepoprawnej kwalifikacji przez Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. naruszonych zasad postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, zidentyfikowane, na podstawie zebranego materiału dowodowego, działania Obwinionych nie mogły naruszyć zasady równości traktowania. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Naruszenie zasady wskazanej

w przytoczonym przepisie, stosując wykładnię gramatyczną, może nastąpić jedynie wówczas, gdy w postępowaniu bierze udział co najmniej dwóch wykonawców. W trybie zamówienia z wolnej ręki zastosowanym przez Obwinionych w przedmiotowych sprawach, w każdym z postępowań brał udział jeden oferent, logicznie rzecz ujmując nie jest możliwe nierówne traktowanie jednego podmiotu. Główna Komisja Orzekająca dokonując wykładni dyspozycji art. 7 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, wyraziła przekonanie, iż naruszyć zasadę równości traktowania oferentów w procedurze zamówień publicznych można wyłącznie w przypadku postępowania, w którym bierze udział więcej niż jeden podmiot. Wątpliwości Głównej Komisji Orzekającej budziła również kwalifikacja działań podejmowanych przez Obwinionych, jako czynów naruszających zasadę jawności, określonej w art. 8 ust. 1 w związku z art. 96 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zaskarżone orzeczenie odzwierciedlało zapatrywania Komisji Orzekającej I instancji co do związku między zaniechaniem sporządzenia przez Obwinionych protokołu postępowań oraz wskazaną w przepisach zasadą jawności, natomiast zdaniem Głównej Komisji Orzekającej konieczne było rozważenie, czy wskazane działania nie naruszają jedynie zasady pisemności. Główna Komisja Orzekająca przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia kierowała się względami ochrony uprawnień Obwinionych do przedłożenia dowodów na okoliczność ewentualnej zmiany kwalifikacji naruszonej przez nich zasady.

W dniu 10 października 2005 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., po rozpatrzeniu sprawy na dwóch rozprawach w dniach 12 września oraz 10 października 2005 r. uznała Jacka Ł. oraz Jadwigę S. odpowiedzialnymi za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w następujący sposób:

- 1) w dniu 12 lutego 2002 r. w T. działając łącznie, w imieniu Gminy Miasta T. zawarli umowę Nr WGK.E-7044/3/02 z Zakładami Azotowymi w T., przez co udzielili zamówienia publicznego na prowadzenie eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T., stanowiącej własność wykonawcy, w okresie od 1 stycznia 2002 do 31 grudnia 2002 r. o wartości poniżej 60.000 euro, Wykonawcy, który nie złożył pisemnego oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych wymaganego przez art. 22 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy (obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu) oraz podtrzymanego przez art. 22 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych obowiązującej w dacie orzekania, co winno skutkować wykluczeniem tego Wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego art. 24 ust. 2 pkt 3 Prawa zamówień publicznych;
- 2) w dniu 12 lutego 2002 r. w T. działając łącznie, w imieniu Gminy Miasta T. zawarli umowę Nr WGK.E-7044/4/02 z Zakładem Energetycznym S.A. w T., przez co udzielili zamówienia publicznego na prowadzenie kompleksowej eksploatacji sieci oświetlenia ulicznego w T. stanowiącej własność wykonawcy, w okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r. o wartości powyżej 60.000 euro, Wykonawcy, który nie złożył dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu poprzedzającym jej zawarcie, prowadzonym w trybie zamówienia

z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, wymaganych przez art. 22 ust. 4 przywołanej wyżej ustawy obowiązującej w dacie popełnienia przypisanego czynu oraz przez art. 26 ust. 1 i art. 68 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych obowiązującej w dacie orzekania, jeżeli wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30.000 euro według ustawy o zamówieniach publicznych i 60.000 euro według ustawy – Prawo zamówień publicznych, co winno skutkować wykluczeniem tego Wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, utrzymanego przez art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

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

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

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, iż Regionalna Komisja Orzekająca dokonując oceny stanu faktycznego, opierając się na obowiązujących przepisach oraz wskazaniach Głównej Komisji Orzekającej, uznała, że działający w imieniu Gminy Miasta T. Obwinieni udzielili zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych. Naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych w przedmiotowych sprawach miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, albowiem w przypadku wykonania obowiązku wykluczenia z postępowania jedyne go oferenta, powinnością Zamawiającego było unieważnienie postępowania, stąd należało przyjąć, iż wynik byłby zupełnie inny.

Pismem z dnia 10 listopada 2005 r. Obwiniona Jadwiga S. wniosła odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej, zarzucając mu naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez uznanie Obwinionej winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych w sytuacji, gdy zarzucane czyny nie miały wpływu na wynik postępowania o zamówienie publiczne. Zarzucono skarżonemu orzeczeniu również to, iż zawierane umowy nie podlegały przepisom ustawy o zamówieniach publicznych. W uzasadnieniu odwołania wskazano, iż Gmina Miasto T. zawierając umowy o utrzymanie punktów świetlnych nie nabywała usługi w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, lecz regulowała obowiązek zwrotu kosztów utrzymania tych punktów ponoszonych przez ich właścicieli. Zdaniem Obwinionej, Zakłady Azotowe i Zakład Energetyczny nie eksploatowały oświetlenia ulicznego na rzecz Gminy, lecz na swoją rzecz, czyniąc to jako właściciele urządzeń, bowiem Prawo energetyczne nie nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku eksploatacji należących do nich urządzeń oświetlenia ulic. W szczególności Prawo energetyczne nie stanowi, by przedsiębiorstwa energetyczne były zobowiązane na zlecenie gmin eksploatować punkty świetlne. W uzasadnieniu Obwiniona podniosła konieczność analizy definicji art. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o zamówieniach publicznych, w kontekście art. 18 ust. 1 pkt 3 i art. 3 pkt 22 Prawa energetycznego.

Pismem z dnia 12 listopada 2005 r. Obwiniony Jacek Ł. wniósł odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej, wnosząc o jego uchylenie i uniewinnienie.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony nie zgodził się z tezą prezentowaną w uzasadnieniu orzeczenia, zgodnie z którą w przypadku wykluczenia oferentów wynik postępowania byłby zupełnie inny. Zgodnie z argumentacją Obwinionego, wynik byłby ten sam, albowiem nikt inny niż wybrani wykonawcy nie mógł obsługiwać urządzeń energetycznych. W uzasadnieniu podniesiono również, iż Regionalna Komisja Orzekająca nie wyjaśniła, dlaczego ustawa o zamówieniach publicznych wymagała dostarczenia określonych dokumentów przez oferentów przystępujących do przetargu.

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

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

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

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

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

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

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

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

Główna Komisja Orzekająca, w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, jednoznacznie stwierdza, iż Obwinieni udzielili w dniu 12 lutego 2002 r. dwóch zamówień publicznych, wskazanych w sentencji orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. Udzielenie zamówień publicznych poprzedzone zostało postępowaniami prowadzonymi w trybie zamówienia z wolnej ręki, którego wybór został zatwierdzony decyzjami Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Należy przyjąć, iż bezsprzecznie Obwinieni udzielili zamówień publicznych w dacie 12 lutego 2002 r., stąd należy dokonać analizy postępowania w sprawie ich udzielenia z przepisami o zamówieniach publicznych.

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

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

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

Dyspozycja właściwego działania Obwinionych w przedmiotowej sprawie określona została w art. 26 ust. 3 Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający wzywa wykonawców, którzy w wyznaczonym terminie nie złożyli dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, do uzupełnienia tych dokumentów w określonym terminie, jeżeli ich nieuzupełnienie skutkowałoby unieważnieniem postępowania. Należy w tym miejscu wskazać, iż wprowadzie art. 67 ust. 4 Prawa zamówień publicznych deroguje wskazany obowiązek w przypadku postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, ale jedynie odnośnie zamówień, których przedmiotem są dostawy wody za pomocą sieci wodno-kanalizacyjnej, odprowadzanie ścieków do

sieci wodno-kanalizacyjnej, dostawy energii elektrycznej z sieci elektroenergetycznej, dostawy gazu z sieci gazowej, dostawy ciepła z sieci ciepłowniczej oraz powszechne usługi pocztowe (art. 67 ust. 3 Prawa zamówień publicznych). Przedmiotem zamówień publicznych udzielonych przez Obwinionych było prowadzenie eksploatacji oświetlenia ulicznego, czyli usługa nie wskazana w art. 67 ust. 3 Prawa zamówień publicznych. Stąd zdaniem Głównej Komisji Orzekającej na Obwinionych ciążył obowiązek stosowania przepisu art. 26 ust. 3 Prawa zamówień publicznych.

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

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

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

W przedmiotowej sprawie realizacja wskazanego obligatoryjnego zadania własnego gminy nie była możliwa w drodze zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego z innymi wykonawcami, niż Zakłady Azotowe w T. oraz Zakład Energetyczny S.A. w T. W związku z powyższym Obwinieni z pewnością mogli przewidzieć, iż niezależnie od zachowania oferentów, będą zmuszeni udzielić im przedmiotowych zamówień. Główna Komisja Orzekająca konstatuje, iż w przedmiotowej sprawie bez wątpienia doszło do naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych poprzez zaniechanie żądania wymaganych dokumentów, lecz nie można uznać, iż miało to wpływ na wynik postępowania.

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

7.

ORZECZENIE GKO **z dnia 22 maja 2006 r.** **DF/GKO-4900-39/52/06/1143**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Jan Pyrcak
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 22 maja 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Mariana Imbierskiego – odwołanie wniesione przez Pana Tadeusza D. – byłego dyrektora Domu Dziecka w S., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Ł. z dnia 10 lutego 2006 r., sygn. akt: NDB-5000/Ł/2/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Tadeusza D. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nie przeprowadzeniu inwentaryzacji środków trwałych na dzień 31 grudnia 2004 r. w Domu Dziecka w S.,

tj. popełnienia czynu wypełniającego dyspozycję art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 i Nr 249, poz. 2104).

Za przypisany Obwinionemu Tadeuszowi D. czyn, Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary, natomiast obciążyła Go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190,30 zł.

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

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

orzeka:

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

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Na podstawie zawiadomienia Starosty Powiatu P. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych złożył wniosek o ukaranie Pana Tadeusza D. – byłego dyrektora Domu Dziecka w S. – karą upomnienia za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na dzień 31 grudnia 2004 r., naruszając przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, co wyczerpuje dyspozycję art. 18, pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czyn ten stanowił również naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138, ust. 1, pkt 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji na rozprawie w dniu 10 lutego 2006 r., uznała Pana Tadeusza D. odpowiedzialnym za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, na dzień 31 grudnia 2004 r., mając na względzie art. 33, ust. 1 i 2 oraz art. 36, ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu orzeczenia, Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że inwentaryzacja środków trwałych na dzień 31 grudnia 2004 r. nie została przeprowadzona.

Obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji wynika z przepisu art. 26 ustawy o rachunkowości. Z ustępu 1 ww. przepisu wynika, że jednostka ma obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Równocześnie w ustępie 3 tego artykułu dopuszcza się możliwość przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych raz na 4 lata w sytuacji, gdy środki trwałe znajdują się na terenie strzeżonym.

Zdaniem Komisji, Obwiniony przyznał się do zarzucanego czynu wyjaśniając, że popełnił go w sposób nieumyślny. Na swoje usprawiedliwienie Obwiniony wskazał, że w dobrej wierze zaufał kwalifikacjom i odpowiedzialności osób, z którymi podjął pracę. Funkcję dyrektora Domu Dziecka pełnił od 17 maja 2004 r. i w pierwszym rzędzie zajął się sprawami dotyczącymi zapewnienia warunków kształcenia i wychowania podopiecznych a także wykonania niezbędnych remontów, wyszukiwaniem sponsorów, co spowodowało niewypełnienie ustawowego obowiązku dokonania inwentaryzacji.

Komisja, biorąc pod uwagę przyznanie się Obwinionego do popełnienia zarzucanego czynu oraz, że naruszenie nastąpiło na skutek nie zachowania należytej ostrożności, w oparciu o art. 36, ust. 1 i 2 odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary.

Od Orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji odwołanie złożył Pan Tadeusz D. wnosząc o uniewinnienie bądź umorzenie postępowania z tytułu niepoprześnienia zarzucanych czynów.

W uzasadnieniu odwołania Pan Tadeusz D. zarzucił Komisji Orzekającej I instancji, że nie odniosła się do jego wyjaśnienia w kwestii braku inwentaryzacji i przekazania mienia przez ustępującego dyrektora lub przez właściciela mienia, tj. Starostwo Powiatowe.

W dalszej części odwołania, w zakresie dotyczącym braku inwentaryzacji, Pan Tadeusz D. wyjaśnił, że niezależnie od stanu, w jakim zastał budynek Domu Dziecka nie została mu przekazana dokumentacja. Według Pana Tadeusza D., ograniczyło to

jego wiedzę w wielu sprawach. Nie był m.in. świadomy, że ostatnia inwentaryzacja była przeprowadzona w 2000 r.

Stwierdził, że dla niego był to pierwszy rok bez inwentaryzacji.

Ponadto, nawiązując do wyjaśnień złożonych Rzecznikowi I instancji podniósł, iż wielokrotnie informował Starostwo, że poprzedni dyrektor nie przekazał mu protokolarnie żadnego mienia Domu Dziecka. Informacje te przekazywane były Komisji Rewizyjnej jak i Komisji Oświaty Rady Powiatu P.

Wyraził pogląd, że jeśli poprzedni dyrektor nie przeprowadził inwentaryzacji zdawczo-odbiorczej, to powinien tę czynność przeprowadzić właściciel, tj. Starostwo Powiatowe.

Stwierdził na koniec, że późniejsze przeprowadzenie inwentaryzacji w żadnym stopniu nie wpłynęło na stan majątkowy Domu Dziecka.

Analizując akta sprawy Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdziła, że w aktach sprawy znajduje się informacja sporządzona przez główną księgową Domu Dziecka w S. w dniu 15 lipca 2005 r., z której wynika, że „w okresie lipiec – sierpień 2004 r. przeprowadzono spis z natury majątku Dom Dziecka w S., który obejmował środki trwałe w użytkowaniu”. Następnie, Pani Ilona K. informowała, że spis nie został rozliczony i z tego względu dyrektor nie wydał zarządzenia dotyczącego przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na koniec 2004 r. (załącznik nr 39/32 akt sprawy).

Z uwagi na to, że w treści orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji brak jest jakiegokolwiek wzmianki o tym spisie z natury można wysnuć wniosek, iż Komisja Orzekająca I instancji uznała informację głównej księgowej za nieistotną dla sprawy.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, okoliczność ta przemawia na korzyść Obwinionego i powinna być wzięta pod uwagę, podczas ponownego rozpoznania sprawy.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca postanowiła jak w sentencji.

8.

ORZECZENIE GKO **z dnia 22 maja 2006 r.** **DF/GKO/4900-34/45-46/06/798**

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Jan Pyrcak (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 22 maja 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Mariana Imbierskiego – odwołanie wniesione przez Pana Leszka L. – członka Zarządu Powiatu S. oraz przez Pana Łukasza W. – starosty tego Powiatu, od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obračunkowej w K. z dnia 12 stycznia 2006 r., sygn. akt: KDF-0906/53/2005/498.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca uznała Pana Leszka L. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na (cyt.) „sprzedaży w dniu 19 sierpnia 2004 r. nieruchomości w S. K. na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w K. z uznaniem wierzytelności nabywającej Agencji w kwocie 179.674,00 zł z tytułu poniesionych kosztów na zwiększenie wartości budynku i pomniejszenie o tę wielkość kwoty zapłaty za ten budynek” co stanowiło czyn z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 i Nr 249, poz. 2104).

Odwołanie Pana Łukasza W. od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji wniesione zostało w zakresie uznania Go winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na (cyt.) „sprzedaży w dniu 19 sierpnia 2004 r. nieruchomości w S. K. na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w K. z uznaniem wierzytelności nabywającej Agencji w kwocie 179.674,00 zł z tytułu poniesionych kosztów na zwiększenie wartości budynku i pomniejszenie o tę wielkość kwoty zapłaty za ten budynek” co stanowiło czyn z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 i Nr 249, poz. 2104).

Za przypisany Obwinionym: Leszkowi L. i Łukaszowi W. czyn, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła każdego z nich obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości po 190,30 zł.

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

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

- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 19 ust. 2 ustawy,

orzeka:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej Obwinionego Łukasza W. i uniewinnia Go od przypisanego mu czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 i Nr 249, poz. 2104) polegające na (cyt.) „sprzedaży w dniu 19 sierpnia 2004 r. nieruchomości przy ul. Żeromskiego 48 w S. K. na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w K. z uznaniem wierzytelności nabywającej Agencji w kwocie 179.674,00 zł z tytułu poniesionych kosztów na zwiększenie wartości budynku i pomniejszenie o tę wielkość kwoty zapłaty za ten budynek”,
W pozostałym zakresie w stosunku do Obwinionego Łukasza W. pozostało w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji.
2. Uchyla w całości zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej Obwinionego Łukasza W. i uniewinnia Go od przypisanego mu czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 i Nr 249, poz. 2104) polegające na (cyt.) „sprzedaży w dniu 19 sierpnia 2004 r. nieruchomości przy ul. Żeromskiego 48 w S. K. na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w K. z uznaniem wierzytelności nabywającej Agencji w kwocie 179.674,00 zł z tytułu poniesionych kosztów na zwiększenie wartości budynku i pomniejszenie o tę wielkość kwoty zapłaty za ten budynek”,
3. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie w stosunku do Pana Leszka L. ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Podczas kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Starostwa Powiatowego S. K. za 2004 r. przeprowadzonej w okresie 1 lutego – 13 kwietnia 2005 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w K, stwierdzono nieprawidłowości noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej z upoważnienia Prezesa RIO powiadomił w dniu 15 września 2005 r. Rzecznika dyscypliny finansów publicznych

przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. o stwierdzonych nieprawidłowościach.

Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych Stanisław Banasik postanowieniami z dnia 15 listopada 2005 r. wszczął postępowanie wyjaśniające wobec Pana Łukasza W. – Starosty Powiatu S. i Pana Leszka L. – członka Zarządu tego Powiatu, a w dniu 15 grudnia 2005 r. skierował do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. wniosek o ukaranie. Rzecznik wniosł o uznanie Pana Łukasza W. i Pana Leszka L. winnymi nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

1. W stosunku do Łukasza W.:

- 1) przekroczeniu ustalonego planu wydatków budżetowych na dzień 23 sierpnia 2004 r. w § 4580 o kwotę 4.419, 30 zł, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) sprzedaży w dniu 19 sierpnia 2004 r. nieruchomości w S. K. na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w K. z uznaniem wierzytelności nabywającej Agencji w kwocie 179.674 zł z tytułu poniesionych kosztów na zwiększenie wartości budynku i pomniejszenie o tę wielkość kwoty zapłaty za ten budynek, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 3) zaniechaniu ustalenia opłaty z tytułu trwałego zarządu od powiatowych jednostek organizacyjnych, tj. Zespołu Placówek Opieki Wychowania i Interwencji Kryzysowej oraz Domu Pomocy Społecznej w S. K., co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

2. W stosunku do Pana Leszka L.:

sprzedaży w dniu 19 sierpnia 2004 r. nieruchomości w S. K. na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w K. z uznaniem wierzytelności nabywającej Agencji w kwocie 179.674 zł z tytułu poniesionych kosztów na zwiększenie wartości budynku i pomniejszenia o tę wielkość kwoty zapłaty za ten budynek, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w obecnym stanie prawnym art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik wniosł o wymierzenie obu Obwinionym kar nagany.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. rozpatrywała sprawę na rozprawie w dniu 10 stycznia 2006 r. orzeczeniem z dnia 12 stycznia 2006 r. DKF-

0906/53/2005/498. Komisja uznała Pana Łukasza W. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie wszystkich trzech zarzucanych mu czynów, przy czym w zakresie czynów określonych w art. 11 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (pkt 1 i 3 wniosku o ukaranie) i na podstawie art. 36 ust. 1 tej ustawy odstąpiła od wymierzenia kary, a za czyn określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (pkt 2 wniosku o ukaranie) wymierzyła karę upomnienia.

Komisja uznała Pana Leszka L. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (pkt 2 wniosku o ukaranie) wymierzyła karę upomnienia.

Komisja obciążyła każdego z Obwinionych kosztami postępowania w wysokości 190,30 zł.

Z akt sprawy i uzasadnienia orzeczenia Komisji I instancji wynika następujący stan faktyczny:

W dniu 18 lipca 2002 r. w S. K. zawarta została umowa najmu nieruchomości, mocą której Starostwo Powiatowe w S. oddało w najem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nieruchomość położoną w S. K., działka gruntu o powierzchni 0,5994 ha ogrodzoną, zabudowaną budynkiem: dwukondygnacyjnym, podpiwniczonym, o powierzchni użytkowej parteru i I-szego piętra 288,3 m² oraz piwnicy 55,5 m², oraz budynkiem gospodarczym – garażem o powierzchni 33 m². umowę najmu zawarto na okres do 30 czerwca 2004 r. przy czym Agencja zadeklarowała, że może być zainteresowana nabyciem własności lub współwłasności nieruchomości. W § 4 zawartej umowy najmu wynajmujący wyraził zgodę na dokonanie adaptacji i ulepszeń, a w szczególności na:

- ułożenie instalacji wydzielonego zasilania komputerowego,
- ułożenie instalacji okablowania strukturalnego,
- wykonanie instalacji do systemu klimatyzacji pomieszczeń,
- wykonanie własnego oznaczenia wejścia do budynku.

Wraz z zakończeniem adaptacji i ulepszeń Agencja mogła przystąpić do zaliczania wartości poniesionych nakładów na poczet kolejnych wpłat czynszu, począwszy od 1 stycznia 2003 r. kwota miesięcznych potrąceń nie mogła przekraczać 60 % ustalonego czynszu.

Warunkiem przystąpienia do zaliczenia nakładów poniesionych przez Agencję na poczet czynszu jest przedstawienie Wynajmującemu wszelkiej dokumentacji związanej z przeprowadzonymi pracami i poniesionymi nakładami. Agencji przysługuje prawo odliczenia kosztów poniesionych wyłącznie w celu uzyskania standardu dla jednostki powiatowej zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS).

Zgodnie z § 6 ust. 1 umowy najmu w kwestiach nie uregulowanych umową ma zastosowanie Kodeks cywilny i ustawa o zamówieniach publicznych. W dniu 6 lipca 2004 r. została zawarta kolejna umowa najmu nieruchomości położonej w S. K. (przy czym powierzchnia wynajmowanej działki Nr 51/1 została ograniczona do 0,1034 ha) na okres od 1 lipca 2004 r. do 30 czerwca 2005 r.

Zgodnie z § 4 ust. 2 cytowanej umowy Najemca za zgodą Wynajmującego może dokonywać inwestycji odtworzeniowych, rozwojowych oraz modernizacji przedmio-

tu umowy. Wyrażenie zgody Wynajmującego może być uwarunkowane poniesieniem całości nakładów przez Najemcę bez możliwości ubiegania się o ich zwrot przez Wynajmującego. W sprawach nie uregulowanych umową ponownie odesłano do przepisów Kodeksu cywilnego.

Wcześniej, bo w dniu 18 grudnia 2003 r. Rada Powiatu wyraziła zgodę na sprzedaż w drodze przetargu nieograniczonego nieruchomości będącej przedmiotem najmu.

W wyniku przetargu przeprowadzonego w dniu 10 sierpnia 2004 r., jako nabywcę nieruchomości wyłoniono Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – jedyne go oferenta, który przystąpił do przetargu. Agencja zaoferowała za nieruchomość kwotę 439.200 zł, która została zaakceptowana przez sprzedającego.

Rzeczoznawca majątkowy ustalił wartość nieruchomości na dzień 2 lipca 2004 r. na kwotę 434.690 zł. Na życzenie zleceniodawcy (Starostwa Powiatowego w S. K.) rzeczoznawca ustalił także wartość nieruchomości na dzień 30 czerwca 2002 r. na kwotę 208.900 zł.

Przed zawarciem umowy notarialnej kupna sprzedaży nieruchomości Agencja skierowała do Zarządu Powiatu S. żądanie zapłaty należności w kwocie 295.053,46 zł (brutto) jako należność powstała z tytułu nakładów poczynionych na przedmiotową nieruchomość. Na potwierdzenie wierzytelności Agencja przedłożyła dokumenty świadczące o poniesionych kosztach, tj. umowy na roboty budowlane, faktury i kosztorysy powykonawcze.

W dniu 17 sierpnia 2004 r. Zarząd Powiatu S. podjął uchwałę Nr 37/49/2004 w sprawie uznania wierzytelności AR i MR w kwocie 179.674 zł z tytułu poniesionych kosztów na zwiększenie wartości budynku położonego w S. K przy ul. Żeromskiego 48. Wymienioną kwotę Zarząd Powiatu zaliczył na poczet należności za tę nieruchomość. Pozostała należność w kwocie 259.526 zł jako różnica między ceną zaoferowaną w przetargu, tj. 439.200 zł, a uznaną wierzytelnością 179.674 zł zostanie zapłacona przez Agencję w całości na konto Starostwa Powiatowego w dniu zawarcia aktu notarialnego kupna sprzedaży tej nieruchomości. Zarząd Powiatu w powoływanej uchwale postanowił też, że powyższe ustalenia zaspokajają w całości roszczenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wobec Powiatu S. z tytułu wszelkich wydatków dokonanych przez Agencję na przedmiotową nieruchomość i są rozliczeniem ostatecznym.

Wykonywanie uchwały powierzono członkowi Zarządu Powiatu Panu Leszkowi L.

W dniu 19 sierpnia 2004 r. Pan Łukasz W. i Pan Leszek L. reprezentujący Powiat S. umową sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego zbyli budynek wraz z gruntem przy ul. Żeromskiego 48 w S. K.-na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w K.

Z aktu notarialnego wynika, że Pan Łukasz W. i Pan Leszek L. sprzedają nieruchomość w S. K. ul. Żeromskiego 48 za cenę 439.200 zł, a uznając wierzytelność nabywającej Agencji z tytułu poniesionych kosztów na zwiększenie wartości budynku wyrażają zgodę na potrącenie z należnej ceny kwoty 179.674 zł stosownie do uchwały Zarządu Powiatu nr 37/49/2004. Resztę ceny w kwocie 259.526 zł Agencja przelała na konto Powiatu S. przed zawarciem aktu notarialnego. Przedstawiciel Agencji oświadczył, że powyższe rozliczenie zaspokaja w całości roszczenia wobec Powiatu S. z tytułu wydatków poniesionych przez Agencję w czasie trwania umowy najmu i w związku z tym zrzeka się wszelkich roszczeń z tego tytułu.

W ocenie Rzecznika dyscypliny finansów publicznych nie było podstaw do uznania wiarytelności Agencji. Z uzasadnienia orzeczenia wynika, że Komisja I instancji podzieliła stanowisko Rzecznika.

W ocenie Komisji z chwilą wygaśnięcia umowy z 18 lipca 2002 r. wygasły również wszelkie zobowiązania Powiatu S. dotyczące zwrotu nakładów poniesionych przez Agencję.

Ustalona między stronami forma częściowego zwrotu nakładów poniesionych przez najemcę w postaci zmniejszenia czynszu w ustalonym okresie wyłączyła inne formy zwrotu tych nakładów. Umowa najmu z dnia 6 lipca 2004 r. w sposób wyraźny wyłącza możliwość ponoszenia kosztów przez wynajmującego związanych z udzieleniem pozwolenia dla najemcy na dokonywane przez niego inwestycje odtworzeniowe i rozwojowe oraz modernizację przedmiotu najmu. Najemca ponosił nakłady na własne ryzyko w zakresie wykraczającym poza ustalone rozliczenia. Dla stron umowy najmu było – zdaniem Komisji – oczywiste, że muszą być poniesione stosowne nakłady. Zawarte umowy najmu nie dawały podstaw do potrącenia z należnej ceny nakładów poniesionych przez najemcę, tj. AR i MR. W zasadzie najemca poprawiał standard na własne ryzyko, gdyż nie zostało to uregulowane w umowie.

W dniu 27 lutego 2006 r. Pan Łukasz W. skierował do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji. W odwołaniu zaskarża orzeczenie w części pkt 2 w zakresie czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W dniu 16 lutego 2006 r. odwołanie od orzeczenia Komisji I instancji wniósł Pan Leszek L., który zaskarżył orzeczenie w całości.

W jednobrzmiących odwołaniach obaj Obwinieni wnoszą o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uznanie ich za niewinnych, względnie o skierowanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Regionalną Komisję Orzekającą.

Zaskarżonemu orzeczeniu Obwinieni zarzucają niesłuszne zastosowanie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wadliwe uznanie, że obaj Obwinieni niesłusznie uznali wiarytelność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wobec Powiatu S., co skutkowało pomniejszeniem kwoty zapłaty za sprzedaną Agencji nieruchomość.

Obwinieni podnoszą, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział Regionalny w K. legitymowała się wiarytelnością wobec Powiatu S. wynikającą z najmu nieruchomości trwającego od 18 lipca 2002 r. do 19 sierpnia 2004 r. z tytułu: wykonywania napraw koniecznych w najmowanym budynku, które zgodnie z art. 663 Kodeksu cywilnego obciążają wynajmującego, a także z tytułu nakładów i ulepszeń poczynionych w świetle zapisu § 4 umowy z 18 lipca 2002 r. oraz postanowień umowy z dnia 6 lipca 2004 r. dokonywanych za wiedzą i zgodą Wynajmującego i zatrzymaniem ich przez Wynajmującego za odpowiednią zapłatą, co pozostaje w zgodzie z treścią art. 676 Kodeksu cywilnego.

Obwinieni podnoszą także, że Komisja Orzekająca I instancji nie uwzględniła faktu, iż zgodnie z opinią rzeczoznawcy majątkowego zawartą w operacie szacunkowym sporządzonym 2 lipca 2004 r. wartość rynkowa nieruchomości wynosiła 434.690 zł natomiast wartość nieruchomości na dzień oddania Agencji w najem w dniu 30 czerwca 2002 r. wynosiła 208.90 zł – co oznacza, że uzyskana kwota ze sprzedaży w

wysokości 259.526 zł przekraczała wartość oszacowania nawet po potrąceniu kwestionowanej wierzytelności.

Celem tej podwójnej wyceny było ustalenie, o ile wzrosła wartość przedmiotowej nieruchomości przez okres korzystania z niej przez agencję i poczynionych przez nią nakładów. Wzrost wartości nieruchomości wyniósł kwotę 225.790 zł. Nie było to efektem zwiększonego popytu na lokalnym rynku nieruchomości, a jedynie poczynionych i uprzednio uzgodnionych z wynajmującym nakładów na nieruchomość. Zdaniem Obwinionych, błędne jest stanowisko Komisji Orzekającej, że z chwilą wygaśnięcia umowy najmu z dnia 18 lipca 2002 r. wygasły również wszelkie zobowiązania Powiatu S. wobec Agencji w przedmiocie zwrotu poniesionych przez Agencję nakładów na sprzedaną nieruchomość. Stosunek najmu nieruchomości trwał nieprzerwanie od 18 lipca 2002 r. do 19 sierpnia 2004 r. Jedynie warunki najmu nieruchomości strony regulowały umową z 18 lipca 2002 r., a następnie 6 lipca 2004 r. Agencja legitymowała się roszczeniem wobec Powiatu S. o zwrot nakładów poczynionych na przedmiotową nieruchomość. Roszczenie o zwrot nakładów koniecznych i innych obciążających wynajmującego w oparciu o przepis art. 677 Kodeksu cywilnego uległoby przedawnieniu z dniem 18 sierpnia 2005 r. a nie z chwilą wygaśnięcia umowy najmu z 18 lipca 2002 r., jak błędnie uznała Komisja Orzekająca. W chwili zawarcia umowy kupna-sprzedaży nieruchomości Agencja dysponowała uprawnieniem do dochodzenia roszczenia z tytułu nakładów koniecznych i użytecznych nieskompensowanych przez obniżkę czynszu najmu.

Strony zawierając 18 lipca 2002 r. umowę najmu nieruchomości sprecyzowały przedmiot najmu oraz jej cel i przeznaczenie. Określono, że budynek wykorzystywany będzie na prowadzenie statutowej działalności Agencji. Budynek do 2001 r. był wykorzystywany dla potrzeb Zespołu Placówek Specjalnych dla Niepełnosprawnych Ruchowo i wymagał gruntownego przystosowania do umówionego celu. Wynajmujący posiadał pełną świadomość konieczności robót. W chwili zawarcia umowy z 18 lipca 2002 r. strony nie mogły przewidzieć wszystkich koniecznych zmian i modernizacji budynku. Dlatego też w § 4 umowy określili je jedynie przykładowo, o czym świadczy określenie „w szczególności”. Zdaniem Obwinionych, poczynione przez Agencję nakłady na wymianę okien, wymianę i montaż ścianek aluminiowych z drzwiami, prace instalacyjno-elektryczne i instalacyjno-wodnokanalizacyjne, remont podłóg, remont kotłowni (łącznie o wartości ponad 183.000 zł) oraz inne prace wskazane i udokumentowane przez Agencję w kosztorysach powykonawczych świadczą, że prace te były konieczne do wykonania.

Obwinieni nie zgadzają się ze stanowiskiem Komisji Orzekającej, że ustalona między stronami w umowie z 18 lipca 2002 r. forma częściowego zwrotu nakładów poniesionych przez Agencję poprzez zmniejszenie czynszu wyłącza inne formy zwrotu tych nakładów.

Obwinieni podnoszą, że działali w granicach prawa w dobrze rozumianym interesie Powiatu S., a stawiany im zarzut jest nieuzasadniony.

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

Odwolania Obwinionych od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K., oraz wnioski o uchylenie orzeczenia i uniewinnienie są zasadne.

Trafne są zdaniem GKO, wywody Obwinionych wskazujące, że uznanie wierzytelności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wobec Powiatu S. wynikającej z wykonania przez Agencję w najmowanym budynku w S. K. napraw koniecznych znajdowało prawne i merytoryczne uzasadnienie. W zawartej w dniu 18 lipca 2002 r. umowie nieruchomości strony przykładowo, używając zwrotu „w szczególności”, wskazały konieczne zmiany i modernizację budynku. Nie budzi wątpliwości, że zmiana przeznaczenia najętego budynku wymagającego gruntownego przygotowania do nowego przeznaczenia, tj. do prowadzenia statutowej działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Wnikliwa analiza bogatej dokumentacji przeprowadzonych prac remontowo-modernizacyjnych, znajdującej się w aktach sprawy, musi prowadzić do przekonania, że prace te miały charakter prac koniecznych do wykonania. Ustalona przez strony forma częściowego zwrotu nakładów poniesionych przez Agencję na prace remontowo-modernizacyjne poprzez zmniejszenie kwot miesięcznego czynszu nie wyłącza innych form zwrotu tych nakładów. Komisja Orzekająca I instancji nie wskazuje, na czym opiera swoje stanowiska. W umowie najmu z 18 lipca 2002 r. strony wskazały, iż w kwestiach nieuregulowanych umową stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Przepis art. 677 Kodeksu cywilnego wyraźnie wskazuje, że roszczenia najemcy przeciwko wynajmującemu o zwrot nakładów na rzecz przedawniają się z upływem roku od dnia zwrotu rzeczy. Zatem w dniu zawarcia umowy kupna sprzedaży nieruchomości będącej uprzednio przedmiotem najmu, tj. 19 lipca 2004 r., nie były przedawnione wierzytelności Agencji wobec Powiatu S. Wierzytelności te były wywodzone z § 4 umowy z dnia 18 lipca 2002 r., w którym Wynajmujący wyrażał zgodę na dokonanie adaptacji i ulepszeń. Wyliczanie tych prac miało charakter przykładowy, a nie pełny. Jest bezsporne, że nakłady poniesione przez Agencję w istotny sposób wpłynęły na podniesienie wartości najmowanej nieruchomości.

Przedstawiciele Powiatu S. już na etapie czynności kontrolnych prowadzonych przez Regionalną Izbę Obrachunkową wskazali, że Wynajmujący miał pełną świadomość konieczności wykonania przez Najemcę szerokich prac adaptacyjnych i tę konieczność akceptował. Okoliczność tę podnoszą także Obwinieni. Komisja Orzekająca w lakonicznym uzasadnieniu nie wskazała, dlaczego tych wyjaśnień nie uwzględniła.

Z opinii rzeczoznawcy majątkowego zawartej w operacie szacunkowym z 2 lipca 2004 r. wyraźnie wynika wzrost wartości nieruchomości w trakcie trwania jej najmu przez Agencję na podstawie umowy z 18 lipca 2002 r. Zleceńodawca tej wyceny – Powiat S. – domagając się wyceny na dzień 30 czerwca 2002 r. i 2 lipca 2004 r. miał na uwadze ustalenie wzrostu wartości tej nieruchomości i weryfikację poczynionych przez Agencję nakładów.

Zawierając umowę kupna sprzedaży nieruchomości Pan Łukasz W. i Pan Leszek L. działali w granicach upoważnienia udzielonego im przez Zarząd Powiatu S. i precyzyjnie zrealizowali dyspozycje tego Zarządu zawarte w uchwale nr 37/49/2004 z dnia 17 lipca 2004 r. To Zarząd Powiatu, a nie Obwinieni uznał wierzytelność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w kwocie 179.674 zł z tytułu poniesionych kosztów na zwiększenie wartości budynku położonego w S. K. wymienioną kwotę Zarząd, a nie Obwinieni, zaliczył na poczet należności za tę nieruchomość.

Żądanie zapłaty skierowane przez Agencję opiewało na kwotę 295.053,46 zł. W tej sytuacji dowodem kompromisu jest potwierdzenie przez przedstawiciela Agencji, w zawartej umowie kupna sprzedaży nieruchomości, że uznanie wierzytelności w kwo-

cie 179.674 zł zaspokaja w całości roszczenia wobec Powiatu S. z tytułu wydatków poniesionych przez Agencję w czasie trwania umowy najmu i w związku z tym zrzeka się wszelkich roszczeń z tego tytułu.

W świetle powyższych ustaleń niezbędne jest uchylenie orzeczenia Komisji I instancji i uniewinnienie obu Obwinionych od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca zauważa ponadto, że skład Komisji Orzekającej I instancji wyznaczony do rozpoznania niniejszej sprawy ustalony został w sposób mogący budzić wątpliwości co do bezstronności.

Wszyscy członkowie tego składu orzekającego oraz z-ca rzecznika dyscypliny finansów publicznych składający wniosek o ukaranie uczestniczyli w dniu 20 lipca 2005 r. jako członkowie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w K., w rozpatrzeniu zastrzeżeń Starosty Powiatu S. do wniosku pokontrolnego nr 11, objętego wystąpieniem pokontrolnym Regionalnej Izby obrachunkowej w K. z dnia 6 czerwca 2005 r. i uczestniczyli w podjęciu przez to Kolegium RIO uchwały nr 56/2005 oddalającej te zastrzeżenia.

Wskazany wniosek dotyczył kwestii uznania roszczeń Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, co było następnie przedmiotem postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej osoby uczestniczące w rozpatrzeniu zastrzeżeń i wyrażające swój stosunek do sprawy nie powinny uczestniczyć w składzie Komisji Orzekającej.

Orzeczenie Komisji I instancji nie spełnia wymogów określonych w art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca zwraca również uwagę Komisji Orzekającej I instancji, że protokół z przebiegu rozprawy jest nieczytelny i wyjątkowo niestaranny.

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

9.

ORZECZENIE GKO **z dnia 12 czerwca 2006 r.** **DF/GKO-4900-40/53/06/1152**

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

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

rozpoznała na rozprawie w dniu 12 czerwca 2006 r. przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana Mariana Imbierskiego, odwołanie wniesione przez Pana **Zbigniewa S.** – Dyrektora Administracyjnego Politechniki K., od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Edukacji i Nauki z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt: RKO-022/w-7-15/05/2006.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Zbigniewa S. (cyt.) „winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez popełnienie czynu polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego przed zakończeniem postępowania przetargowego na kwotę 3.580.548,70 zł poprzez podpisanie w dniu 14 października 2004 r. umowy z Przedsiębiorstwem Remontowo-Budowlanym „REMKO” na adaptację Hali Nr 1 Instytutu Pojazdów Samochodowych i Silników Spalinowych Politechniki K. na cele Centrum Sportu i Rekreacji Politechniki K. z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).” „Czyn powyższy stanowi naruszenie przepisów art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 z późn. zm.), poprzednio art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).”

Za przypisany czyn Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu Zbigniewowi S. karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 195,53 zł.

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

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

orzeka:

1. Uchyla pkt 1 sentencji zaskarżonego orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji.
2. Uznaje Obwinionego Zbigniewa S. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez popełnienie czynu polegającego na udzieleniu

zamówienia publicznego przed zakończeniem postępowania przetargowego na kwotę 3.580.548,70 zł, poprzez podpisanie w dniu 14 października 2004 r. umowy z Przedsiębiorstwem Remontowo-Budowlanym „REMKO” na adaptację Hali Nr 1 Instytutu Pojazdów Samochodowych i Silników Spalinowych Politechniki K. na cele Centrum Sportu i Rekreacji Politechniki K. z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm). Powyższy czyn stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określony w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. 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 Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Zawiadomienie w sprawie złożył Rektor Politechniki K. (dalej PK) w dniu 21 marca 2005 r. Natomiast Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy MENiS skierował w dniu 23 maja 2005 r. do Resortowej Komisji Orzekającej (dalej RKO) przy MENiS wniosek o ukaranie Pana Zbigniewa S., zarzucając mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na udzieleniu zamówienia publicznego przed zakończeniem postępowania przetargowego na kwotę 3 580 548, 70 zł poprzez podpisanie w dniu 14 października 2004 r. umowy z Przedsiębiorstwem Remontowo-Budowlanym REMKO w K. na adaptację Hali Nr 1 na cele Centrum Sportu i Rekreacji Politechniki K. (PK) z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, co – zdaniem Rzecznika, stanowiło naruszenie przepisu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

Na rozprawie przed Komisją Orzekającą I instancji w dniu 9 lutego 2006 r. Rzecznik wniosła o zmianę kwalifikacji prawnej czynu na art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zw. ustawą). RKO przychyliła się do tego wniosku, a Obwiniony nie wniosł o odroczenie rozprawy. Zgodnie z wnioskiem o ukaranie Rzecznik wniosła na rozprawie o uznanie Obwinionego winnym nieumyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu i wymierzenie kary upomnienia.

Obwiniony, zarówno w wyjaśnieniach skierowanych do Rzecznika, jak i w toku rozprawy przed RKO podkreślał, że konieczność podpisania umowy przed zakończeniem postępowania przetargowego wynikała z obawy przed utratą przez PK środków finansowych przeznaczonych na ten cel z rezerwy MENiS, jak również niemożnością wykonywania niektórych prac budowlanych w okresie zbliżającej się zimy oraz złym stanem budynku, który miał podlegać adaptacji na inne cele. Obwiniony podnosił też, iż dwukrotnie PK zwracała się do Prezesa Urzędu Zamówień Publicz-

nych o wyrażenie zgody na podpisanie umowy z wykonawcą przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu w prowadzonym postępowaniu i dwukrotnie otrzymała w tej sprawie odpowiedź negatywną. Natomiast RKO ustaliła, że postępowanie przetargowe było kontynuowane po podpisaniu umowy z wykonawcą i ostatecznie zostało zakończone w dniu 19 stycznia 2005 r. – unieważnieniem przetargu.

Na podstawie art. 24 ustawy w przedmiotowej sprawie RKO postanowiła stosować przepisy nowej ustawy. Dlatego też podzieliła wniosek Rzecznika złożony na rozprawie w tej sprawie, przy braku wniosku Obwinionego o odroczenie rozprawy.

RKO biorąc pod uwagę zgromadzony materiał dowodowy oraz wyjaśnienia Obwinionego złożone podczas rozprawy uznała, że bezspornie doszło do popełnienia czynu zarzucanego Obwinionemu. Co więcej RKO uznała, że Obwiniony miał świadomość, iż swoim postępowaniem narusza przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych. Dlatego też RKO uznała – inaczej niż Rzecznik – że Obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych w sposób umyślny w rozumieniu art. 22 ust. 2 ustawy.

Orzekając o wymiarze kary, RKO rozważała wymierzenie kary nagany, ale ostatecznie zdecydowała uwzględnić okoliczności łagodzące, a w szczególności to, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wzorowo wypełniał swoje obowiązki służbowe. Na tej podstawie wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia. W związku zaś z uznaniem Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, RKO orzekła także o obciążeniu Obwinionego kosztami postępowania w sprawie.

W dniu 13 marca 2006 r. Obwiniony złożył odwołanie od orzeczenia RKO do GKO. Wnosił w nim o uchylenie orzeczenia RKO w całości i o orzeczenie przez GKO odstąpienia od wymierzenia kary. W uzasadnieniu odwołania Obwiniony podniósł, że nałożenie kary upomnienia jest niewspółmierne do popełnionego czynu. Następnie zaś powtórzył, z jakich powodów doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podkreślił przy tym, iż działał w interesie PK. Uznał również, że przy orzekaniu w sprawie RKO należy brać pod uwagę przepisy art. 28 ust. 1 lub art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zarzucił RKO, że tego nie uczyniła, gdy idzie o art. 36 ust. 2 pkt 3. Uważał bowiem, iż pomimo naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie doszło do powstania szkody finansowej.

Wydając rozstrzygnięcie o przypisaniu obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych GKO przyjęła, że stan faktyczny sprawy ustalony przez Komisję Orzekającą I instancji znajduje pełne potwierdzenie w materiale dowodowym znajdującym się w aktach sprawy. W odwołaniu od orzeczenia RKO Obwiniony nie kwestionował tych ustaleń, ani też nie wnioskował o uzupełnienie środków dowodowych. Na rozprawie przed GKO Rzecznik również nie widział potrzeby uzupełniania dowodów zebranych w sprawie.

GKO uznała więc za udowodnione to, że w dniu 14 października 2004 r. PK zawarła z firmą REMKO umowę z naruszeniem art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, ponieważ nie było wówczas ukończone jeszcze postępowanie przetargowe. Faktu tego nie kwestionował Obwiniony, który w toku postępowania potwierdził, iż miał świadomość, iż jego postępowanie jest niezgodne z przepisami Prawa zamówień publicznych.

Przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Obwinionemu jest uzasadnione, ponieważ z racji zajmowania stanowiska dyrektora administracyjnego w PK był on obowiązany do prowadzenia postępowania przetargowego i podpisania umowy z wybranym oferentem zgodnie z regułami ustalonymi w Prawie zamówień publicznych. Wynika to jednoznacznie z postanowienia pkt 2 Decyzji nr 11 Rektora PK z dnia 18 listopada 2004 r. (znak R 05-0141-71/2004) w sprawie odpowiedzialności za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w PK, a także z § 15 pkt 2 lit. o) Regulaminu organizacyjnego PK. Obwiniony miał pełnomocnictwo Rektora PK z dnia 30 czerwca 2004 r. do podpisywania umów i podejmowania zobowiązań finansowych oraz podpisywania wszelkich dokumentów księgowych w imieniu PK, ważne do 31 sierpnia 2005 r.

GKO uwzględniła także i przyjęła za udowodniony fakt, iż Obwiniony zwracał się w imieniu PK do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wyrażenie zgody na zawarcie umowy z REMKO przed ostatecznym rozstrzygnięciem przetargu. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych odmówił wyrażenia takiej zgody (13 października 2004 r.). Mimo wyraźnej odmowy Obwiniony umowę podpisał, a więc przewidując możliwość popełnienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych co najmniej godził się na to. Oznacza to, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło w sposób umyślny w rozumieniu art. 22 ust. 2 ustawy.

Za podstawę prawną orzeczenia GKO przyjęła przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przytoczone w sentencji niniejszego orzeczenia. Nie wymagają wyjaśnienia przepisy kompetencyjne (art. 42 ust. 2 i art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy). W odniesieniu do uzasadnienia powołania pozostałych przepisów GKO uznała, że Komisja Orzekająca I instancji prawidłowo zastosowała w sprawie przepis art. 24 ustawy oceniając, że odpowiedzialność oparta na art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, który obowiązywał w czasie popełnienia czynu, nie jest dla Obwinionego względniejsza. GKO oceniła, że zastosowany w sprawie przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest odpowiednikiem przepisu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, ponieważ – jak to oceniono w literaturze przedmiotu (patrz C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Warszawa 2000, s. 20) – czyn określony w tym przepisie „jest pojemny i może obejmować wiele stanów faktycznych, skoro jego istotą jest naruszenie zarówno zasad, jak i form oraz trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego”.

Jednocześnie GKO uwzględniła wniosek Z-cy Głównego Rzecznika złożony na rozprawie w dniu 12 czerwca 2006 r. o to, aby uchylić orzeczenie RKO w tym zakresie, w którym nie wskazuje ono na to, że działając wbrew art. 7 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych Obwiniony popełnił czyn określony w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uwzględniając ten wniosek, GKO uchyliła pkt 1 orzeczenia RKO i rozstrzygnęła sprawę co do istoty w sentencji pkt 2 i 3 niniejszego orzeczenia.

Przy wymierzaniu kary Obwinionemu GKO uznała, że kara orzeczona przez RKO była wręcz symboliczna. GKO nie podzieliła zatem wniosku zawartego w odwołaniu Obwinionego o odstąpienie od wymierzenia kary. W szczególności GKO uznała, że nie może wchodzić w grę zastosowanie przepisu art. 28 ust. 1 ustawy, na który

powołuje się w odwołaniu Obwiniony. GKO uważa bowiem, że postępowanie Obwinionego w sposób umyślny naruszało ustalone zasady postępowania w sprawach zamówień publicznych. Trudno jest więc przyjąć, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego miało znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Gdyby każdy z zamawiających postępował tak, jak Obwiniony, to obowiązywanie i stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych i art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych straciłoby jakikolwiek sens.

GKO przyjęła za wiarygodne wyjaśnienia Obwinionego, że postępował on w interesie PK. Nie chciał, aby PK straciła środki finansowe na finansowanie inwestycji i dlatego zawarł umowę o wykonawstwo przed zakończeniem postępowania przetargowego. Obwiniony nie liczył się jednak z tym, że w tej materii obowiązują nie tylko określone zasady i tryb dokonywania zamówień publicznych, lecz także dyscyplina dokonywania wydatków budżetowych w ciągu roku budżetowego. Reżimy te ustalono w interesie ogólnym, nie zaś przeciwko PK lub Obwinionemu. Dlatego też należało je respektować, niezależnie od ewentualnych negatywnych skutków dla PK.

GKO nie podzieliła także zasadności odwołania Obwinionego w tej części, w której Obwiniony powoływał się na konieczność zastosowania w jego sprawie art. 36 ust. 2 i zarzucił RKO to, że nie wzięła ona pod uwagę przesłanki wymienionej w art. 36 ust. 2 pkt 3. Tymczasem przesłanka ta dotyczy „przyczynienia się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych”. Nie jest to więc sytuacja tożsama z tym, co Obwiniony określa w odwołaniu, jako „brak szkody finansowej pomimo naruszenia dyscypliny finansów publicznych”. Obwiniony mylnie uważa, że zawierając umowę o wykonawstwo z wybranym oferentem zaoszczędził dla PK i dla finansów publicznych 1 mln zł. Tymczasem PK niczego nie zaoszczędziła, ponieważ prawdopodobnie zawarłaby umowę o podobnej treści z tym samym wykonawcą także później. Jest też wielce prawdopodobne, że PK otrzymałaby na ten cel w kolejnym roku budżetowym takie same środki z MEiN. Obwiniony nie może zasadnie powoływać się na art. 36 ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ swoim postępowaniem nie przyczynił się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

GKO, podobnie jak i RKO, uznała że Obwiniony wyróżniał się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych. Do okoliczności łagodzących GKO zaliczyła także i to, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i nie osiągnął, w wyniku przypisywanego mu naruszenia dyscypliny, żadnych korzyści materialnych i niematerialnych, chociaż nie doznał też ze strony pracodawcy żadnych sankcji pracowniczych z powodu popełnionego czynu. GKO, podobnie jak i w innych sprawach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stwierdza, że osoby objęte odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sposób najczęściej świadomy w swoim postępowaniu przedkładają interes pracodawcy nad reguły dyscypliny finansów publicznych. Postawy takie nie zasługują na aprobatę ze strony komisji orzekających. Dlatego też w tym stanie faktycznym i prawnym orzeczono jak w sentencji.

10.

ORZECZENIE GKO z dnia 11 września 2006 r. DF/GKO-4900-58/66/06/1592

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Cezary Kosikowski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Kryczko (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Elżbieta Gnatowska
Protokolant:		Anna Lipińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 11 września 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – pana Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Pana **Henryka K.** – wójta Gminy G., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt RIO.XII.3157-30/2005.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana **Henryka K.** „odpowiedzialnym za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w chwili popełnienia czynu – art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) poprzez zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia z naruszeniem przepisów prawa materialnego – art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) i art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w związku z zawarciem dnia 1 lipca 2004 r. w siedzibie urzędu Gminy G. w miejscowości G. umowy z Przedsiębiorstwem Budowy Dróg, Mostów i Robót Inżynierskich „B.” Sp. z o.o. z siedzibą w G., na wykonanie modernizacji drogi gminnej – odnowy Nr 2628030 relacji: droga krajowa Nr 7 – R-W., o wartości 90.116,80 zł, podczas gdy budżet roku 2004 nie przewidywał do wykonania wyżej wymienionego zadania inwestycyjnego”.

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

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

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

orzeka:

utrzymuje orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w mocy.

Pouczenie:

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

UZASADNIENIE

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

Pismem z dnia 6 września 2005 r. Przewodniczący Regionalnej Izby Obrachunkowej w O. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w O. o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy G. z siedzibą w G. Z zawiadomienia wynika, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych polega na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań. Popęłił je wójt Gminy G., Henryk K. poprzez podpisanie w dniu 1 lipca 2004 r. w G. umowy z „B.” Sp. z o.o. na modernizację drogi gminnej nr 2628030. Zgodnie z umową wartość robót ustalono na kwotę 170.116,80 zł, podczas gdy plan wydatków na dzień podpisania umowy w rozdziale 60016 § 4270 wynosił 81.920 zł, a wykonanie planu wydatków wynosiło 2.163 zł. Z powyższego wynika, że w dniu podpisania umowy przekroczono upoważnienie do zaciągania zobowiązań o kwotę 90.809,80 zł ponad planowane w budżecie wydatki, co wyczerpuje znamiona czynu określonego w art.15 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto zawiadamiający zauważył, że wykonawca wystawił fakturę na kwotę 170.116,80 zł w dniu 29 lipca 2004 r., a zatem termin zapłaty – zgodnie z podpisaną umową, która przewidywała 14-to dniowy termin opłaty faktur od daty dostarczenia dokumentacji rozliczeniowej – upływał w dniu 12 sierpnia 2004 r.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych, w dniu 9 listopada 2005 r. wydał postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego wobec pana Henryka K. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 90.809,80 zł poprzez podpisanie w dniu 1 lipca 2004 r. w G. wyżej wymienionej umowy z firmą „B.” Sp. z o.o.

Pan Henryk K., w wyjaśnieniu z dnia 15 listopada 2005 r. skierowanym do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przyznał, iż zarzucone mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło z przyczyn obiektywnych. Obwiniony podkreślił, że nieujęcie w planie wydatków pełnej kwoty remontu drogi spowodowane było tym, iż wydatek ten nie znajdował pokrycia w budżecie, a nie chciano dopuścić do fikcyjnego zwiększenia planu dochodów. Obwiniony zaznaczył, że otrzymane z Urzędu Marszał-

kowskiego środki na remont drogi należało wykorzystać w roku przyznania, wobec czego ustalono z wykonawcą, że w razie trudności finansowych, uniemożliwiających opłacenie kosztów remontu w całości w 2004 r., należność w kwocie 85.000 zł zostanie opłacona z budżetu 2005 roku.

Wyjaśnienia te nie przekonały Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, który w dniu 8 grudnia 2005 r. złożył wniosek o ukaranie pana Henryka K.. Rzecznik wniósł o uznanie pana Henryka K. za odpowiedzialnego za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, któremu w momencie popełnienia czynu odpowiadał art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 90.809,80 zł poprzez podpisanie w dniu 1 lipca 2004 r. w G. umowy z firmą „B.” Sp. z o.o. na modernizację drogi gminnej Nr 2628030, której wartość ustalono na kwotę 170.116,80 zł, podczas gdy plan wydatków na dzień podpisania umowy wynosił 81.920 zł, a wykonanie planu wydatków wynosiło 2.613 zł. Rzecznik podniósł, że podpisanie umowy naruszało przepisy art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych ustalił, że Samorząd Województwa W-M. przekazał Gminie G. środki w kwocie 80.000 zł na modernizację drogi gminnej. Po przeprowadzonym przetargu nieograniczonym na realizację tej inwestycji, w dniu 1 lipca 2004 r. pan Henryk K. zawarł w imieniu Gminy umowę z firmą „B.” Sp. z o.o. na modernizację drogi gminnej Nr 2628030. Wartość przedmiotu umowy ustalono na kwotę 170.116,80 zł. Plan wydatków Gminy na dzień zawarcia umowy w rozdziale 60016 § 4270 wynosił 81.920 zł, co po uwzględnieniu wydatków już zrealizowanych w tym paragrafie oznaczało, że w dniu 1 lipca 2004 r. zaciągnięto zobowiązania ponad planowane w budżecie gminy wydatki na kwotę 90.809,80 zł. Rzecznik ustalił również, że zapłata za wykonanie przedmiotu umowy nastąpiła dwuetapowo, częściowo w roku 2004 i częściowo w roku 2005, pomimo, iż termin zapłaty wynikający z umowy upłynął w dniu 12 sierpnia 2004 r. W 2004 r. Gmina uiszczała kwotę 85.116,80 zł, natomiast pozostała kwota wynikająca z umowy, tj. 85.000 zł została uiszczona w dniu 25 lutego 2005 r., ze środków budżetu Gminy na ten rok. Wykonawca otrzymał zapłatę bez uiszczania kar umownych za zwłokę w regulowaniu faktury.

W uzasadnieniu wniosku o ukaranie Rzecznik dyscypliny finansów publicznych podkreślił, że Obwiniony podpisując umowę działał świadomie, popełnił naruszenie umyślnie – wiedział, że zaciąga zobowiązanie, które nie ma pokrycia w planie finansowym. Zdawał sobie sprawę, że spowoduje naruszenie dyscypliny finansów publicznych i fakt ten aprobował.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. rozpoznała sprawę w dniu 28 lutego 2006 r. Po przeprowadzonej rozprawie uznała pana Henryka K. odpowiedzialnym za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w chwili popełnienia czynu – art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych) poprzez zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia z naruszeniem przepisów prawa materialnego – art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych i art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z zawar-

ciem w dniu 1 lipca 2004 r., w siedzibie Urzędu Gminy G., w miejscowości G., umowy z Przedsiębiorstwem Budowy Dróg, Mostów i Robót Inżynieryjnych „B.” Sp. z o.o. z siedzibą w G., na wykonanie modernizacji drogi gminnej – odnowy Nr 2628030 relacji: droga krajowa nr 7 – R-W., o wartości 90.116,80 zł, podczas gdy budżet roku 2004 r. nie przewidywał do wykonania wyżej wymienionego zadania inwestycyjnego. Za tak przypisany Obwinionemu czyn, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła mu karę nagany i obciążyła kosztami postępowania w wysokości 197,72 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji przedstawiła dotychczasowy przebieg postępowania, koncentrując się na ustalonych przez Rzecznika dyscypliny finansów publicznych faktach. Dodatkowo Komisja Orzekająca I instancji przeanalizowała uchwały Rady Gminy G. w sprawie budżetu na rok 2004 oraz w sprawie wieloletniego planu inwestycyjnego Gminy G. na lata 2003-2007. Analiza ta doprowadziła Komisję Orzekającą I instancji do spostrzeżenia, iż uchwała budżetowa na rok 2004 w ogóle nie przewidywała realizacji zadania „modernizacja drogi gminnej nr 2628030 relacji: droga krajowa nr 7 – R-W.” Pomimo tego, Wójt Gminy Henryk K. wystąpił do Samorządu Województwa z wnioskiem o dofinansowanie tej inwestycji w 2004 r. Po otrzymaniu środków na dofinansowanie remontu drogi w kwocie 80.000 zł Rada Gminy uchwałą z dnia 30 czerwca 2004 r. zmieniła uchwałę budżetową na rok 2004 i wprowadziła do budżetu, po stronie dochodów w § 2330 – Dotacje celowe od samorządu województwa, kwotę otrzymanej dotacji oraz zwiększyła o taką samą kwotę wydatki w § 4270 – Zakup usług remontowych, bez jednoczesnego zwiększenia planu wydatków o część finansowaną przez gminę. Tymczasem Wójt Gminy zawarł w dniu 1 lipca 2004 r. umowę z firmą „B.” Sp. z o.o. o wykonanie modernizacji drogi gminnej na kwotę 170.116,80 zł, tj. o kwotę 90.116,80 zł wyższą niż otrzymane dofinansowanie. Tak ustalony stan faktyczny doprowadził Komisję Orzekającą I instancji do konkluzji, iż вина Obwinionego nie budzi wątpliwości. Obwiniony swoim czynem doprowadził do naruszenia art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie art. 36 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Komisja Orzekająca I instancji, wymierzając Obwinionemu karę nagany, uznała, że pan Henryk K. „działał świadomie, popełnił naruszenie umyślnie, wiedział, że zaciąga zobowiązanie, które nie ma pokrycia w planie. Obwiniony ma 15 letnie doświadczenie zawodowe i powinien wykazywać się bardzo dobrą znajomością prawa i zasad funkcjonowania finansów publicznych”. Komisja Orzekająca I instancji nie podzieliła poglądów Obwinionego o obiektywnych przyczynach naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Komisji, myli się Obwiniony twierdząc, że ściągnięcie zaległych zobowiązań pieniężnych od siedmiu rolników, na łączną kwotę 86.646 zł, stanowiłoby źródło ewentualnych wydatków na remont drogi, ponieważ działania te są elementem wykonywania budżetu, który został wcześniej uchwalony, a wielkości o których mowa, powinny być ujęte w planowanych dochodach do osiągnięcia.

Komisja Orzekająca I instancji wskazała również, że Obwiniony mógł łatwo uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez inne przeznaczenie osiągniętej nadwyżki budżetowej lub poprzez rozciągnięcie wydatków na powyższe zadanie inwestycyjne na rok 2005.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w O. zaskarżył Obwi-

niony pismem z dnia 12 maja 2006 r. W odwołaniu pan Henryk K. podniósł, że nie podziela stanowiska Komisji Orzekającej I instancji, iż jego działania były świadome i że umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych. Wskazał, że modernizacja drogi gminnej była ujęta w wieloletnim planie inwestycyjnym, a zatem Rada Gminy przekonana była o potrzebie realizacji tej inwestycji. Ujęcie tego zadania w planie wieloletnim upewniło Obwinionego o słuszności ubiegania się o środki z zewnątrz na dofinansowanie tej inwestycji. Po uzyskaniu tego dofinansowania Obwiniony ogłosił przetarg nieograniczony i podpisał umowę z wybranym w tym trybie wykonawcą. W tej sytuacji Obwiniony uznał, że podpisanie tej umowy nie naruszy obowiązującego prawa, ponieważ zadanie to zostało ujęte w wieloletnim planie inwestycyjnym. Brak zapisu w umowie o finansowaniu tej inwestycji w latach 2004-2005 (tak jak to miało miejsce w rzeczywistości) było niedopatrzaniem osób sporządzających tę umowę. Obwiniony podkreślił, że Gmina nie poniosła z tego tytułu żadnych konsekwencji finansowych.

Ponadto Obwiniony podniósł, że jego działania miały na celu modernizację drogi, której stan wymagał natychmiastowej poprawy oraz, że działania te miały na celu wykorzystanie środków pochodzących z dofinansowania w kwocie 80.000 zł, co było równoznaczne z zaoszczędzeniem takiej kwoty w budżecie Gminy G.. W konkluzji Obwiniony podkreślił, iż jego działaniom przyświecał wyłącznie interes Gminy i społeczeństwa, i dlatego wniósł o „zmianę kwalifikacji czynu na nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

W trakcie rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w dniu 11 września 2006 r. Obwiniony podtrzymał swoje stanowisko, natomiast Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia w mocy, gdyż nie narusza ono prawa.

Mając na uwadze powyższe GKO zważyła, co następuje.

Jak wynika z odwołania, Obwiniony nie kwestionował ustalonego przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o nasuszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w O. stanu faktycznego. Tym samym Obwiniony nie kwestionował faktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, uważał jednak, że naruszenie to było nieumyślne. W jego bowiem przekonaniu, skoro wszystkim podjętym przez niego działaniom przyświecał wyłącznie interes gminy i społeczeństwa to w konsekwencji nie można uznać, że jego działanie miało charakter umyślny. W ocenie GKO, przytoczony pogląd Obwinionego nie zasługuje na aprobatę. Kwestia pobudek, którymi kieruje się sprawca, jak również kwestia skutków działania sprawcy to okoliczności, które należy uwzględnić wymierzając sprawcy karę. Nie wpływają one wprost na ocenę, czy działanie sprawcy było umyślne czy też nieumyślne. Stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest popełnione umyślnie, jeżeli sprawca miał zamiar je popełnić, to jest chciał je popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia na to się godził. Jak to w oczywisty sposób z przytoczonego przepisu wynika, okoliczność działania sprawcy w interesie gminy i społeczeństwa, nie ma – przy przypisywaniu sprawcy umyślności (lub nieumyślności) działania – żadnego znaczenia. Natomiast dla przypisania sprawcy umyślnego działania podstawowe znaczenie

ma zbadanie „zamiaru popełnienia czynu zabronionego”, w tym przypadku „zamiaru zaciągnięcia zobowiązania bez upoważnienia”. Należy w szczególności odpowiedzieć na pytanie, czy sprawca miał świadomość wszystkich okoliczności składających się na charakterystykę czynu polegającego na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia. Odpowiedź na to pytanie nie jest trudna. Obwiniony, wykonując funkcję wójta, musiał wiedzieć, jakie akty prawne mogą być podstawą zaciągania przez niego zobowiązań. Obwiniony musiał wiedzieć również, że zadania ujęte w wieloletnim planie inwestycyjnym muszą być – w zakresie obejmującym dany rok budżetowy – przyjęte w uchwale budżetowej na ten rok. Wójt – jako autor projektu uchwały budżetowej – powinien pamiętać o konieczności ujęcia w budżecie na dany rok zadania wieloletniego, w zakresie jaki wynika z tego planu. Obwiniony z pewnością wiedział o konieczności ujmowania w budżecie na dany rok zadań wieloletnich przypadających do wykonania w tymże roku. Dowodzi tego fakt wprowadzenia do budżetu na 2004 r. zadania „modernizacja drogi gminnej nr 2628030 relacji: droga krajowa nr 7 – R-W.” po otrzymaniu dofinansowania z Samorządu Województwa, jednakże w kwocie równej temu dofinansowaniu. Obwiniony, podpisując z wykonawcą przedmiotowej inwestycji umowę na kwotę 170.116,80 zł., musiał wiedzieć, że uchwała budżetowa pozwala mu zaciągnąć zobowiązanie na ten cel do wysokości 80.000,00 zł., skoro wydatek w tej wysokości na to zadanie został wprowadzony – z jego inicjatywy – do budżetu gminy na rok 2004.

Reasumując, GKO uznała, iż Obwiniony miał świadomość wszystkich elementów, które składają się na charakterystykę przypisanego mu czynu oraz, że w momencie jego popełnienia rozpoznawał jego znaczenie. Potwierdzeniem tego ustalenia jest także treść odwołania Obwinionego, w którym podnosi, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało popełnione w interesie gminy i społeczeństwa (z powodów obiektywnych). Oznacza to, że Obwiniony mając świadomość naruszenia prawa zdecydował się je popełnić, gdyż w jego przekonaniu naruszenie to było usprawiedliwione właśnie interesem gminy i społeczeństwa. Nie zmienia to faktu, iż skoro Obwiniony, mając świadomość wszystkich elementów charakteryzujących przypisane mu naruszenie, podjął decyzję o popełnieniu tego naruszenia, to jego działanie musi zostać ocenione jako umyślne.

GKO rozważyła odwołanie Obwinionego także w kontekście orzeczonej kary. Obwiniony podniósł bowiem argumenty, które wpływają na wymiar kary, dlatego też należało rozważyć możliwość orzeczenia kary łagodniejszej niż kara nagany. Stosownie do art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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. Skoro Obwiniony dopuścił się przypisanego mu naruszenia umyślnie, to tylko wykazanie, iż stopień szkodliwości popełnionego naruszenia nie jest znaczny uzasadniałoby orzeczenie kary upomnienia. GKO uznała jednak, że zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia nie może być uznane za naruszenie o nieznacznym stopniu szkodliwości. Taka ocena GKO ma uzasadnienie zarówno w wysokości kwoty, na jaką Obwiniony zaciągnął zobowiązanie bez upoważnienia, a także w niekwestionowanym przez Obwinionego fakcie, iż naruszenia mógł on łatwo uniknąć. Nie bez znaczenia, dla przyjętej przez GKO oceny stopnia szkodliwości popełnionego czynu, było również ustalenie, że zaciąganie

zobowiązań bez upoważnienia jest wykroczeniem popełnianym w sektorze finansów publicznych stosunkowo często. Konsekwencje tego naruszenia dla finansów publicznych są poważne. Dokonane ustalenia wykluczyły możliwość przyjęcia, iż niniejsze naruszenie jest przypadkiem zasługującym na szczególne uwzględnienie, o którym mowa w art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO uznała, że Obwiniony nie działał ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach. Konieczność modernizacji wymienionej drogi gminnej była znana Obwinionemu od dawna, a otrzymanego dofinansowania nie sposób uznać za szczególne warunki, które uzasadniają popełnienie czynu zabronionego.

Powyższe rozważania doprowadziły GKO do przekonania, iż wymierzona kara nagany jest najniższą karą, którą Komisja Orzekająca I instancji mogła orzec za przypisany Obwinionemu czyn.

Mając na uwadze powyższe GKO uznała, że odwołanie Obwinionego nie zasługuje na uwzględnienie.

W tym stanie rzeczy GKO orzekła jak w sentencji.

11.

ORZECZENIE GKO z dnia 11 września 2006 r. DF/GKO-4900-58/72/06/1725

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Cezary Kosikowski (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Kryczko
	<i>Członek GKO:</i>	Elżbieta Gnatowska
Protokolant:		Anna Lipińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 11 września 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – pana Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez adwokata Pana Pawła Sowisło, działającego w imieniu Pana **Jerzego L.** – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Instytucji Filmowej „F.A.” w P., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt: 0956-DB/79/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana **Jerzego L.** odpowiedzialnym za nieumyślne popełnienie czynów polegających na:

- „dopuszczeniu się w 2003 r. zwłoki w regulowaniu zobowiązań Instytucji, powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty w 2003 r. kwoty w łącznej wysokości 4.880,62 zł tytułem odsetek za opóźnienie w zapłacie tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)”;
- „naruszeniu zasady powszechności stosowania ustawy dotyczącej zamówień publicznych, wynikającej z art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 2 pkt 13 w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) przy udzieleniu zamówień publicznych, wynikających z następujących faktur i umów:
 1. faktury nr 023/09/2003 z dnia 09.09.2003 r. wystawionej przez spółkę A.F. Sp. z o.o. dla Instytucji Filmowej „F.A.” na kwotę **22.340,00 zł** za wyposażenie biurowe,
 2. faktury nr 022/09/2003 z dnia 09.09.2003 r. wystawionej przez spółkę F.A. Sp. z o.o. dla Instytucji Filmowej „F.A.” Na kwotę **26.190,00 zł** za wyposażenie biurowe,
 3. faktury nr 021/09/2003 z dnia 09.09.2003 r. wystawionej przez spółkę A.F. Sp. z o.o. dla Instytucji Filmowej „F.A.” na kwotę **41.570,24 zł** za nagłośnienie sali kinowej,
 4. faktury nr 008/09/2003 z dnia 04.09.2003 r. wystawionej przez spółkę A.F. Sp. z o.o. dla Instytucji Filmowej „F.A.” na kwotę **15.500,00 zł** za urządzenie alarmowe,

5. faktury nr 04/04/KS/03 z dnia 29.04.2003 r. wystawionej przez spółkę A.F. Sp. z o.o. dla Instytucji Filmowej „F.A.” na kwotę **301.641,34 zł** za kopie filmowe,
6. faktury nr 03/05/KS/03 z dnia 06.05.2003 r. wystawionej przez spółkę A.F. Sp. z o.o. dla Instytucji Filmowej „F.A.” na kwotę **150.000,00 zł** za kopie filmowe,
7. faktury nr 05/05/KS/03 z dnia 12.05.2003 r. wystawionej przez spółkę A.F. Sp. z o.o. dla Instytucji Filmowej „F.A.” na kwotę **150.000,00 zł** za kopie filmowe,
8. faktury nr 07/05/KS/03 z dnia 28.04.2003 r. wystawionej przez spółkę A.F. Sp. z o.o. dla Instytucji Filmowej „F.A.” na kwotę **103.878,66 zł** za kopie filmowe,
9. umowy nr 75/02 zawartej w dniu 28.10.2002 r. pomiędzy Instytucją Filmową „F.A.” reprezentowaną przez Dyrektora Jerzego L., jako zamawiającym, a firmą J.S. S.A. z siedzibą w P., dotyczącej wykonania instalacji elektrycznych i nagleśnieniowych w pomieszczeniach sal kinowych znajdujących się w Centrum Usługowo-Rekreacyjno-Handlowym w K., za wynagrodzeniem w wysokości **50.000,00 zł netto**,
10. umowy nr 06/02 zawartej w dniu 25.11.2002 r. pomiędzy Instytucją Filmową „F.A.” reprezentowaną przez Dyrektora Jerzego L., jako zamawiającym, a Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Handlowo-Usługowym „P.” z siedzibą w P., dotyczącej wykonania, dostawy i montażu foteli kinowych na pięciu widowniach kina wielosalowego znajdującego się w Centrum Handlowo-Usługowym w K., za wynagrodzeniem w wysokości **555.510,00 zł netto**,
11. umowy nr 07/02 zawartej w dniu 25.11.2002 r. pomiędzy Instytucją Filmową „F.A.” reprezentowaną przez Dyrektora Jerzego L., jako zamawiającym, a firmą P-W. Wojciech K. z siedzibą w S., dotyczącej zaprojektowania, wykonania, dostawy i montażu stalowych konstrukcji ekranowych na pięciu widowniach kina wielosalowego znajdującego się w Centrum Handlowo-Usługowym w K., za wynagrodzeniem w wysokości **86.300,00 zł netto**,
12. umowy nr 08/02 zawartej w dniu 16.12.2002 r. pomiędzy Instytucją Filmową „F.A.” reprezentowaną przez Dyrektora Jerzego L., jako zamawiającym, a firmą C.P. Polska Sp. z o.o. z siedzibą w P., dotyczącej dostawy i montażu wraz z uruchomieniem sprzętu i wyposażenia kinotechnicznego dla pięciu widowni kina wielosalowego znajdującego się w Centrum Handlowo-Usługowym w K., za wynagrodzeniem w wysokości równoważności kwoty netto 331.997,00 Euro oraz w wysokości **188.200,00 zł netto**,
13. umowy nr 09/02 zawartej w dniu 27.12.2002 r. pomiędzy Instytucją Filmową „F.A.” reprezentowaną przez Dyrektora Jerzego L., jako zamawiającym, a Przedsiębiorstwem Wielobranżowym „B.” z siedzibą w P., dotyczącej wykonania, dostawy i montażu elementów wyposażenia holi dla kina wielosalowego znajdującego się w Centrum Handlowo-Usługowym w K., za wynagrodzeniem w wysokości **35.290,00 zł netto**,
14. umowy nr 01/03 zawartej w dniu 10.01.2002 r. pomiędzy Instytucją Filmową „F.A.” reprezentowaną przez Dyrektora Jerzego L., jako zamawiającym, a Hurtownią Mebli „T.” z siedzibą w P., dotyczącej wykonania, dostawy i montażu zabudowy baru oraz kasy biletowej, stanowiących wyposażenie holu i kasy w kinie wielosalowym znajdującym się w Centrum Handlowo-Usługowym w K., za wynagrodzeniem w wysokości **57.950,00 zł netto**,

15. umowy zawartej w dniu 05.02.2003 r. pomiędzy Instytucją Filmową „F.A.” reprezentowaną przez Dyrektora Jerzego L., jako zamawiającym (kupującym), a firmą S.L.D. P. COMPANY Sp. z o.o. Oddział w Polsce z siedzibą w B., dotyczącej dostawy maszyny do produkcji Popcornu za cenę w łącznej wysokości **23.488,16 zł netto**,
16. umowy zawartej w dniu 06.02.2003 r. pomiędzy Instytucją Filmową „F.A.” reprezentowaną przez Dyrektora Jerzego L., jako zamawiającym (kupującym), a firmą Gastronomia – Technologia – Serwis Sp. z o.o. z siedzibą w P., dotyczącej sprzedaży dwóch sztuk urządzenia – witryny podgrzewanej do popcornu za cenę w łącznej wysokości **22.000,00 zł netto**,

z pominięciem, określonych w ustawie, zasad udzielania zamówień oraz bez uprzedniego przeprowadzenia jakiegokolwiek uregulowanego przepisami, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, 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.), a w czasie popełnienia naruszenia z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)”.

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

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

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

orzeka:

uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.

Pouczenie:

Na niniejsze orzeczenie środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

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

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył Marszałek Województwa W. w dniu 21 lutego 2005 r. Jednocześnie odwołał Obwinionego z funkcji dyrektora Instytucji Filmowej „F-A” w P. Natomiast Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. skierował w dniu 24 czerwca 2005 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w P. wniosek o ukaranie Pana Jerzego L., zarzucając mu nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na:

- 1) dopuszczeniu się w 2003 r. zwłoki w regulowaniu zobowiązań Instytucji Filmowej „F-A”, powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty w 2003 r. kwoty łącznej w wysokości 4.880,62 zł. tytułem odsetek za opóźnienie w zapłacie, co zdaniem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych stanowiło czyn wymieniony w art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych;
- 2) naruszeniu zasady powszechności stosowania ustawy dotyczącej zamówień publicznych, wynikającej z art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 2 pkt 13 w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) przy udzieleniu zamówień publicznych, wynikających łącznie z 16 faktur i umów, co zdaniem Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych stanowiło naruszenie przepisu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

We wniosku o ukaranie, Rzecznik wniósł o uznanie Obwinionego winnym nieumyślnego popełnienia zarzucanych mu czynów i wymierzenie kary nagany.

Syndyk masy upadłości Instytucji Filmowej „F-A” w P. złożył w dniu 7 września 2005 r. do Prokuratury Rejonowej P. G. zawiadomienie o przestępstwie, wskazując jako osobę podejrzaną Pana Jerzego L. Zawiadomienie to zostało poszerzone o kolejne zgłoszenia dokonane w dniu 3 października 2005 r. i w dniu 4 listopada 2005 r. Wyżej wymienione zawiadomienia dotyczą czynów innych niż czyny wymienione we wniosku o ukaranie złożonym przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Obwiniony, zarówno w wyjaśnieniach skierowanych do Rzecznika (z dnia 3 czerwca 2005 r. oraz z dnia 8 czerwca 2005 r.), jak i w odpowiedzi obrońcy Obwinionego z dnia 10 listopada 2005 r. oraz w toku rozprawy przed Regionalną Komisją Orzekającą w P. w dniu 10 kwietnia 2006 r. podkreślał, że:

1. za regulowanie spłaty rat kredytu odpowiedzialna była p. Małgorzata C., z-ca dyrektora ds. finansowo-księgowych,
2. dysponował opiniami prawnymi, z których wynikało, że Instytucję Filmową „F-A” nie obowiązują przepisy ustawy o zamówieniach publicznych,
3. nie jest pracownikiem sektora finansów publicznych, wobec czego nie może ponosić odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
4. zarzucane mu czyny nie są naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji, biorąc pod uwagę zgromadzony materiał dowodowy, w tym zeznania świadków i syndyka masy upadłości oraz wyjaśnienia Obwinionego złożone podczas rozprawy uznała, że doszło do popełnienia czynów zarzucanych Obwinionemu.

Komisja Orzekająca I instancji nie miała wątpliwości co do tego, że Instytucja Filmowa „F-A.” jest jednostką sektora finansów publicznych, ze wszystkimi płynącymi z tego konsekwencjami prawnymi w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji podzieliła stanowisko Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że odpowiedzialność Obwinionego jest oczywista, ponieważ, zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej. Fakt, że Obwiniony w chwili orzekania przez Komisję Orzekającą I instancji nie był już pracownikiem Instytucji Filmowej „F-A” nie jest przeszkodą w orzekaniu o jego odpowiedzialności. W toku rozprawy udowodniono

też, że Obwiniony nie uwolnił się od odpowiedzialności poprzez powierzenie pewnych obowiązków głównej księgowej. Komisja Orzekająca I instancji nie podzieliła również argumentu podnoszonego przez Obwinionego, że w Instytucji dokonywano komisyjnego wyboru ofert; nie stanowi to bowiem formy postępowania o zamówienie publiczne na zasadach i w trybie wymaganym w ustawie o zamówieniach publicznych obowiązującej w dacie dokonywania zamówień.

Ważąc wymiar kary Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż rozmiar naruszenia dyscypliny finansów publicznych, szczególnie w odniesieniu do nieprzestrzegania trybu zamówień publicznych, daje podstawę do wymierzenia kary nagany. Komisja Orzekająca I instancji zdecydowała uwzględnić okoliczności łagodzące, a w szczególności to, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i dopuścił się nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja Orzekająca I instancji orzekła także o obciążeniu Obwinionego kosztami postępowania w sprawie.

W dniu 19 maja 2006 r. obrońca Obwinionego złożył odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO), w którym wnosił o uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w całości i uniewinnienie Obwinionego, względnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania pierwszej instancji, bądź o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazania do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji zarzucono:

- 1) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez niezastosowanie art. 28a ust. 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,
- 2) błędy w zakresie oceny dowodów przedstawionych w toku postępowania.

W uzasadnieniu odwołania obrońca Obwinionego podniósł, że:

- 1) na podstawie art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych za sprawcę przedmiotowych zaniedbań w regulowaniu należności Instytucji należy uznać z-cę dyrektora ds. finansowo-księgowych, nie zaś Obwinionego, który powierzył te obowiązki swojemu zastępcy;
- 2) Obwiniony dochował wszelkiej staranności w zakresie postępowania w sprawie zamówień publicznych, bowiem na podstawie uzyskanych od radcy prawnego opinii prawnych był przekonany, że ustawa o zamówieniach publicznych nie dotyczy Instytucji Filmowej „F-A”, a ponadto wydał zarządzenie o stosowaniu w Instytucji zapisów ustawy o zamówieniach publicznych w celu zapewnienia prawidłowego i przejrzystego przebiegu procedur przetargowych. To zaś nie może świadczyć przeciwko Obwinionemu i stanowi błąd w ocenie dowodów;
- 3) Obwinionemu „nie można przypisać winy nieumyślnej”.

Rozpoznając sprawę odwołania Pana Jerzego L. na rozprawie w dniu 11 września 2006 r., Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych zważyła, co następuje.

GKO przyjęła, że stan faktyczny sprawy ustalony przez Komisję Orzekającą I instancji budzi pewne wątpliwości, których GKO nie jest w stanie rozstrzygnąć i które wymagają ponownego ustalenia przez Komisję Orzekającą I instancji. Wątpliwości te dotyczą w szczególności prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, z którego wynikają zarzuty przypisane Obwinionemu.

Odnosnie do pierwszego z czynów przypisanych Obwinionemu w orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji, opis zarówno czynu zarzucanego jak i czynu przypisanego nie spełnia warunków zawartych w przepisach art. 135 ust. 2 pkt 5 oraz art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dlatego też należy wyjaśnić, z jakich tytułów oraz w jakim czasie powstały zobowiązania do zapłaty odsetek za zwłokę. Gdyby tytułów było więcej niż jeden, to konieczne byłoby również wskazanie kwot odsetek za zwłokę z poszczególnych tytułów. Komisja Orzekająca I instancji powinna rozważyć, czy w tym zakresie, w świetle art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie znajduje zastosowania przepis art. 140 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Odnosnie do drugiego z czynów przypisanych Obwinionemu w orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji, dotyczącego udzielenia zamówień publicznych wynikających z 16-tu faktur i umów, wyjaśnić trzeba, czy poszczególne faktury lub umowy stanowiły odrębny przedmiot zamówienia publicznego, a jeśli tak, to należy uwzględnić, obowiązującą w dniu orzekania wartość kwotową zamówienia publicznego, poniżej której przepisów ustawy o zamówieniach publicznych nie stosuje się (w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy o zamówieniach publicznych, a obecnie analogiczne rozwiązanie znajduje się w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych). Wątpliwości GKO powstały dlatego, że daty i przedmiot niektórych faktur i umów są identyczne.

GKO podziela stanowisko Komisji Orzekającej I instancji, że Instytucja Filmowa „F-A” była jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ponieważ była samorządową instytucją filmową, działającą na podstawie ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o kinematografii (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 513). Do Instytucji Filmowej „F-A” odnosiły się więc zarówno przepisy ustawy o finansach publicznych z 1998 r., jak i przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych.

W odwołaniu, obrońca Obwinionego zarzucił orzeczeniu Komisji Orzekającej I instancji błędną ocenę dowodów przedstawionych w toku postępowania. GKO nie podziela tego zarzutu, ponieważ stoi na stanowisku, że objawy staranności wykazywane przez Obwinionego, polegające na zasięganiu opinii prawnych co do tego, jaki charakter ma kierowana przez niego Instytucja i wydanie własnego zarządzenia w miejsce stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych poświadczają raczej brak kwalifikacji Obwinionego do pełnienia funkcji dyrektora w Instytucji Filmowej „F-A”.

Przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Obwinionemu jest uzasadnione, ponieważ z racji zajmowania stanowiska dyrektora był on odpowiedzialny za kierowanie gospodarką finansową jednostki, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej (art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych). Przewidziana w art. 28a ust. 2 wymienionej ustawy możliwość powierzenia przez kierownika jednostki określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej tej jednostki jej pracownikom nie dotyczyła powierzenia głównemu księgowemu obowiązku kierowania gospodarką finansową jednostki i nie uwalniała Obwinionego od odpowiedzialności w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych (por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne*. Komentarz, Warszawa 2003, s. 105). Trzeba też zwrócić uwagę na to, że

Obwiniony, w zakresie czynności powierzonych pani Małgorzacie C. w dniu 1 października 2003 r. i w dniu 2 czerwca 2004 r., sam określił zakres odpowiedzialności z-cy dyrektora – głównego księgowego w taki sposób, iż objął nim wyłącznie sprawy finansowo-księgowe i ekonomiczne wynikające z przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

Ponadto, Obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, obowiązany był do przestrzegania zasad i trybu udzielania zamówień publicznych, zgodnie z regułami ustalonymi w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Obwiniony miał tego świadomość, skoro w wydanym przez siebie zarządzeniu nr 2/2002 z dnia 1 marca 2002 r. polecił stosowanie, w kierowanej przez siebie jednostce, ustawy o zamówieniach publicznych, wywodząc obowiązek jej stosowania z art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Za podstawę prawną orzeczenia, GKO przyjęła przepisy ustaw, przytoczone w sentencji niniejszego orzeczenia, tj. ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz ustawy z dnia 29 czerwca 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Nie wymagają wyjaśnienia przepisy kompetencyjne (art. 42 ust. 2 i art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

GKO uznała, że Komisja Orzekająca I instancji, orzekając w zakresie kary, nie dopuściła się błędów w ocenie dowodów przedstawionych w toku postępowania. Dowody te wskazywały bowiem na to, że Obwiniony nie uwolnił się od odpowiedzialności określając w 2003 i 2004 r. zakres czynności p. Małgorzaty C. i działając na podstawie nietrafnych opinii prawnych radcy prawnego co do tego, że Instytucja Filmowa „F-A” nie jest jednostką sektora finansów publicznych. Nie jest bowiem błędem to, co uprawniona do oceny Komisja Orzekająca I instancji uznała sama za błąd popełniony przez radcę prawnego. GKO z trudem potrafi zresztą zrozumieć, jak można zajmować stanowisko dyrektora nie wiedząc, jaki status prawny ma ta jednostka oraz nie znając w pełni swoich obowiązków i zakresu odpowiedzialności, a także tego, że od pewnych obowiązków i odpowiedzialności nie można skutecznie się uwolnić.

GKO uznała, że kara orzeczona przez Komisję Orzekającą I instancji była o tyle właściwa, że popełnienie przez Obwinionego czynów, ze względu na ich stopień winy i stopień szkodliwości dla finansów publicznych, nie mogły być ukarane łagodniej niż przez orzeczenie kary nagany. Przy ocenie stopnia szkodliwości, Komisja Orzekająca I instancji prawidłowo oceniła skutki naruszenia dyscypliny finansów publicznych i to zarówno, gdy idzie o wysokość kwoty odsetek zapłaconych wskutek zwłoki w opłacaniu należności, jak i przede wszystkim w odniesieniu do wysokości kwoty zamówień publicznych udzielonych przez Obwinionego z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Ponadto, należy mieć na uwadze także i to, że Komisja Orzekająca I instancji nie ukarała Obwinionego jeszcze surowiej, ponieważ wzięła pod uwagę fakt, iż Obwiniony został wcześniej odwołany ze stanowiska dyrektora i przestał szkodzić kierowanej przez niego jednostce, jak i finansom publicznym. GKO uznała też, że Komisja Orzekająca I instancji zasadnie zaliczyła do okoliczności łagodzących to, że Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dlatego też w ustalonym stanie faktycznym i prawnym orzeczono jak w sentencji.

12.

ORZECZENIE GKO z dnia 21 września 2006 r. DF/GKO-4900-60/75/06/1763

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

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

rozpoznała na rozprawie w dniu 21 września 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Pawła Laudańskiego** – odwołanie wniesione przez Pana **Jana K.** – b. głównego księgowego Lotniczego Zakładu Budżetowego MSWiA „Lotnisko W.-B.”, od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt: DKSİW-K/36/5/14/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała:

- 1) Obwinionego **Jana K.** (cyt. z sentencji orzeczenia): „winnym umyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu, polegającego na tym, że w grudniu 2004 r. zarachował w koszty Lotniczego Zakładu Budżetowego MSWiA „Lotnisko W.-B.” faktury nr 883 z 22 grudnia 2004 r. na kwotę 73.200 zł bez wymaganego umową nr 15/Ex/04 z dnia 16 listopada 2004 r., zawartą pomiędzy Lotniczym Zakładem Budżetowym MSWiA „Lotnisko W.-B.” a Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Handlowo-Usługowym „O.” Sp. z o.o. z siedzibą w P. określonego w § 6 ust. 3 protokołu odbioru remontowanego pojazdu pożarniczego.

Powyższe spowodowało nieustalenie nadwyżki środków obrotowych należnych budżetowi państwa w wysokości 42.891 zł”.

tj. popełnienia czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.).

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

- 2) Obwinionego **Zbigniewa M.** (cyt. z sentencji orzeczenia): „winnym nieumyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu, polegającego na tym, że w grudniu 2004 r. dopuścił do zarachowania w koszty Lotniczego Zakładu Budżetowego MSWiA „Lotnisko W.-B.” faktury nr 883 z 22 grudnia 2004 r. na kwotę 73.200 zł bez wymaganego umową nr 15/Ex/04 z dnia 16 listopada 2004 r., zawartą pomiędzy Lotniczym Zakładem Budżetowym MSWiA „Lotnisko W.-B.” a Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Handlowo-Usługowym „O.” Sp. z o.o. z siedzibą w P. określonego w § 6 ust. 3 protokołu odbioru remontowanego pojazdu pożarniczego.

Powyższe spowodowało nieustalenie nadwyżki środków obrotowych należnych budżetowi państwa w wysokości 42.891 zł”.

tj. popełnienia czynu określonego w art. 5 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.).

W stosunku do Obwinionego **Zbigniewa M.**, Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary za przypisany mu czyn, 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 ze zm.) – zwanej dalej ustawą,
- art. 24 ust. 1 i art. 200 ustawy,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,

orzeka:

1. Uchyła zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości.
2. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy uniewinnia Pana Jana K. od popełnienia zarzucanego mu czynu, polegającego na tym, że w grudniu 2004 r. zarachował w koszty Lotniczego Zakładu Budżetowego MSWiA „Lotnisko W.-B.” faktury nr 883 z 22 grudnia 2004 r. na kwotę 73.200 zł bez wymaganego umową nr 15/Ex/04 z dnia 16 listopada 2004 r., zawartą pomiędzy Lotniczym Zakładem Budżetowym MSWiA „Lotnisko W.-B.” a Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Handlowo-Usługowym „O.” Sp. z o.o. z siedzibą w P. określonego w § 6 ust. 3 protokołu odbioru remontowanego pojazdu pożarniczego. Powyższe spowodowało nieustalenie nadwyżki środków obrotowych należnych budżetowi państwa w wysokości 42.891 zł, tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy.
3. Na podstawie art. 147 ust. 2 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy uniewinnia Pana Zbigniewa M. od popełnienia zarzucanego mu czynu, polegającego na tym, że w grudniu 2004 r. dopuścił do zarachowania w koszty Lotniczego Zakładu Budżetowego MSWiA „Lotnisko W.-B.” faktury nr 883 z 22 grudnia 2004 r. na kwotę 73.200 zł bez wymaganego umową nr 15/Ex/04 z dnia 16 listopada 2004 r., zawartą pomiędzy Lotniczym Zakładem Budżetowym MSWiA „Lotnisko W.-B.” a Przedsiębiorstwem Produkcyjno-Handlowo-Usługowym „O.” Sp. z o.o. z siedzibą w P. określonego w § 6 ust. 3 protokołu odbioru remontowanego pojazdu pożarniczego. Powyższe spowodowało nieustalenie nadwyżki środków obrotowych należnych budżetowi państwa w wysokości 42.891 zł, tj. naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 2 ustawy.
4. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w niniejszej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji, we wniosku o ukaranie z dnia 23 lutego 2006 r., zarzucił p. Janowi K. – b. głównemu księgowemu Zakładu Budżetowego MSWiA „Lotnisko W.-B.” – umyślne naruszenie w 2004 r. dyscypliny finansów publicznych, polegające na zarachowaniu w koszty działalności Zakładu faktury nr 883 z dnia 22 grudnia 2004 r. na sumę 73.200 zł, co doprowadziło do zamknięcia ksiąg rachunkowych Zakładu w tym roku z nieprawidłowo wyliczonym wynikiem finansowym i co spowodowało nieustalenie nadwyżki środków obrotowych należnych budżetowi państwa w wysokości 42.891 zł. Działanie takie naruszyło, zdaniem Rzecznika, normę ustaloną w art. 19 ust. 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – po sprostowaniu: w art. 24 ust. 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w czasie jego popełnienia w art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. Rzecznik wniósł o ukaranie obwinionego karą nagany.

Po przeprowadzeniu w dniu 6 kwietnia 2006 r. rozprawy z udziałem obwinionego, Resortowa Komisja Orzekająca przy MSWiA uznała p. Jana K. winnym umyślnego popełnienia zarzucanego mu czynu, wymierzyła mu karę upomnienia i obciążyła go kosztami postępowania w kwocie 197 zł 72 gr.

Resortowa Komisja Orzekająca ustaliła, że:

- w dniu 16 listopada 2004 r. Kierownik Lotniczego Zakładu Budżetowego MSWiA „Lotnisko W.-B.” zawarł umowę Nr 15/Ex/04 z PPHU „O.” Sp. z o.o. z siedzibą w P. na wykonanie remontu kapitalnego pojazdu pożarniczego. Remont miał być wykonany w ciągu 60 dni od dostarczenia pojazdu wykonawcy. Wynagrodzenie za usługę miało wynieść 60.000 zł netto + VAT /22%/. Zapłata wynagrodzenia miała nastąpić na podstawie faktury wystawionej po wykonaniu remontu i sporządzeniu protokołu odbioru,
- pojazd został dostarczony wykonawcy 18 listopada 2004 r.,
- 22 grudnia 2004 r. wykonawca wystawił fakturę opiewającą na 73.200 zł. /60.000 zł netto + 13.200 zł VAT/ z datą płatności: 5 styczeń 2005 r.,
- faktura ta została przyjęta i zarachowana w koszty Zakładu w dniu 28 grudnia 2004 r.,
- jednocześnie 22 grudnia 2004 r. „przy odbiorze pojazdu” stwierdzono potrzebę wyregulowania układu hamulcowego i samochód za zgodą przedstawicieli zlecającego i zleceniobiorcy pozostał u przeprowadzającego remont,
- w dniu 13 stycznia 2005 r. wykonawca remontu pisemnie poinformował Zakład o konieczności przesunięcia terminu odbioru samochodu do 31 stycznia 2005 r.,
- 3 lutego 2005 r. przedstawiciel LZB podpisał protokół zdawczo-odbiorczy,
- 4 lutego 2005 r. faktura z dnia 22 grudnia 2004 r. została sprawdzona pod względem formalno-rachunkowym przez głównego księgowego oraz pod względem meryto-

rycznym i rzeczowym, i zatwierdzona do realizacji przez dyrektora LZB oraz opłacona przelewem w kwocie 72.212 zł.

Oceniając powyższe ustalenia, RKO stwierdziła, że:

- w procedurze realizacji przedmiotowej umowy miały miejsce liczne nieprawidłowości, które wyniknęły głównie z faktu przyjęcia i zarachowania faktury na remont pojazdu bez protokołu odbioru, co było niezgodne z § 6 pkt 3 umowy, a które dotyczyły nieprzestrzegania terminu naprawy, terminu i warunków wystawienia faktury, podstawy i terminu zapłaty należności,
- nieprawidłowości te spowodowały, że LZB nie wykazał i nie odprowadził do budżetu państwa nadwyżki środków obrotowych za 2004 r. w kwocie 42.891,57 zł, co stanowiło naruszenie normy ustalonej w art. 24 ust. 9 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.

RKO uznała wobec powyższego, że fakt naruszenia przez obwinionego zasad związanych z przygotowywaniem i prowadzeniem przedsięwzięć księgowo-finansowych jest bezsporny a jego wina przy dokonywaniu tych naruszeń nie budzi wątpliwości. RKO, podzielając stanowisko Rzecznika, przypisała obwinionemu umyślne działanie.

Wymierzając karę, RKO wzięła pod uwagę wcześniejszą niekaralność obwinionego, dobrą opinię o spełnianiu przez niego obowiązków służbowych, nieznaczny stopień szkodliwości jego czynu, a z drugiej strony bardzo podstawowy charakter nieprawidłowości, których się dopuścił. RKO nie uwzględniła natomiast, co podkreśla, jako okoliczności łagodzącej, faktu, że remont dotyczył „szczególnie niezbędnego dla Zakładu sprzętu”.

Odwołanie od powyższego orzeczenia wniósł p. Jan K. /pismo z dnia 18 maja 2006 r./ żądając jego uchylenia i uniewinnienia go. Orzeczeniu temu odwołujący się zarzucił:

- 1) nieprawdziwe ustalenia faktyczne, polegające na przyjęciu, że usterka układu hamulcowego została stwierdzona w czasie odbioru samochodu 22 grudnia 2004 r. i co za tym idzie odbiór nie nastąpił – podczas gdy w rzeczywistości odbiór wykonania usługi i odbiór samochodu w tej dacie miał miejsce, a usterka układu hamulcowego, nie objętego zresztą zakresem remontu, została zauważona w trakcie jazdy do Warszawy i samochód zwrócono wykonawcy wraz z dokumentacją w celu jej usunięcia. Protokół zdawczo-odbiorczy z dnia 3 lutego 2005 r. nie stanowi zaś dowodu daty zakończenia remontu kapitalnego pojazdu lecz jest dowodem potwierdzenia wykonania dodatkowych usług wykonanych przez wykonawcę nieodpłatnie: naprawy układu hamulcowego /na podstawie ustnej umowy z dnia 22 grudnia 2004 r./ i naprawy autopompy, której awaria nastąpiła w czasie naprawy układu hamulcowego /o czym wykonawca poinformował zamawiającego pismem z dnia 13 stycznia 2005 r./, a której remont objęty był umową z 16 listopada 2004 r.
- 2) naruszenie § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, zasad wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług /Dz. U. Nr 97, poz. 971/ poprzez przyjęcie, że obwiniony naruszył m.in. ustalony w umowie termin i warunki wystawienia faktury, podczas gdy te kwestie reguluje ww. przepis, wskazując, iż fakturę wystawia się nie później niż 7 dnia od dnia

wydania towaru lub wykonania usługi, a umowa nie może w tym względzie wprowadzać odrębnych postanowień. Przy tym w świetle tego przepisu sporządzenie pisemnego protokołu odbioru nie jest warunkiem uznania usługi za wykonaną.

- 3) naruszenie § 33 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych /Dz. U. Nr 122, poz. 1333/, poprzez nieuwzględnienie, że ustalając stan środków obrotowych na koniec roku należy brać pod uwagę nie tylko opłacone koszty ale również zobowiązania zaciągnięte w danym roku.
- 4) naruszenie art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, przez uznanie, że należności wynikające z faktury nr 883 nie powinny być zarachowane w koszty Zakładu w 2004 r. lecz w 2005 r., gdyż w tym roku nastąpiła ich zapłata.
- 5) naruszenie art. 28 a ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. wobec uznania odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych głównego księgowego, któremu kierownik jednostki nie powierzył na piśmie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej Zakładu.
- 6) naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez przyjęcie, że obwiniony działał w warunkach winy, podczas gdy nie mógł wiedzieć, że jego działanie narusza obowiązujące przepisy.
- 7) naruszenie art. 80 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez nie wzięcie pod uwagę okoliczności przemawiających na korzyść obwinionego.
- 8) brak odniesienia się do wyjaśnień obwinionego złożonych w formie pisemnej /pismo z dnia 29 marca 2006 r./ i ustnej na rozprawie oraz do przedstawionych dowodów, w szczególności wymienionych w odwołaniu.

Główna Komisja Orzekająca po rozpatrzeniu sprawy, przychylając się do większości zarzutów podniesionych w odwołaniu, uznała, że zaskarżone orzeczenie należy uchylić, zarówno ze względów formalnych, jak i przede wszystkim merytorycznych.

Pomijając pomyłki pisarskie w treści orzeczenia /różnice co do daty wystawienia przedmiotowej faktury w opisie zarzucanego i przypisanego czynu/ wskazać trzeba, że nie spełnia ono warunków określonych w ustawie.

Zgodnie z art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych /dalej: uodfp/ orzeczenie przypisujące obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych winno obok określenia czynu przypisanego wskazywać także naruszony przepis prawa oraz przepis ustawy, pod który naruszenie to podpada, czego w rozpatrywanym orzeczeniu brak.

Także uzasadnienie orzeczenia nie spełnia warunków określonych w art. 137 ust. 1 uodfp. Jest ono dość lakoniczne i nie daje podstaw do oceny toku rozumowania RKO, zmierzającego do przypisania obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na jego podstawie uznać należy, że przedmiotem oceny RKO była jedynie prawidłowość zaksięgowania faktury za remont pojazdu pożarniczego oraz realizacja umowy z dnia 16 listopada 2004 r. o remont tego pojazdu. Z uzasadnienia nie wynika natomiast dlaczego RKO przypisała obwinionemu popełnienie czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 uodfp ani na czym polegała wina i

umyślność działania obwinionego. RKO nie wykazała też na jakiej podstawie uznała, że p. Jan K. – b. główny księgowy LZB – może ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z art. 4 uodfp. Stwierdzenie, że „całe przedsięwzięcie remontu pojazdu od przygotowania do zakończenia procedury realizowali obydwaj obwinieni /kierownik i główny księgowy LZB/, z podpisaniem umowy Nr 15/Ex/04 włącznie” nie jest w tej mierze miarodajne. Główny księgowy jednostki nie jest bowiem z reguły upoważniony do zaciągania w jej imieniu zobowiązań, a jego podpis na umowie oznacza jedynie potwierdzenie, że jednostka dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi do realizacji zobowiązań z tej umowy dla niej wynikających. Nie uzasadnia też ono przypisania obwinionemu odpowiedzialności, gdyż tę można przypisać pracownikowi jednostki tylko wtedy, gdy naruszy on dyscyplinę finansów publicznych przy wykonywaniu powierzonych mu na piśmie konkretnych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jednostki /por. art. 28 a ustawy o finansach publicznych z 1998 r., art. 4 pkt 3 uodfp/. Nie ma zaś w aktach sprawy dowodu na to, że jakiegokolwiek obowiązków z zakresu gospodarki finansowej LZB zostały obwinionemu powierzone. Z ustawowo określonego zakresu obowiązków głównego księgowego nie wynika natomiast by miał on obowiązek ustalać należności Skarbu Państwa czy decydować o dokonywaniu przez zakład budżetowy wpłaty do budżetu.

W sumie wydając swoje rozstrzygnięcie RKO nie wyjaśniła wszystkich okoliczności czynu, do czego była zobowiązana, nie zgromadziła i nie uwzględniła wszystkich niezbędnych dowodów, a także nie wzięła pod uwagę i nie ustosunkowała się do wyjaśnień składanych przez obwinionego na piśmie i ustnie w czasie rozprawy, co powinna była uczynić.

Zastrzeżenia budzi również przyjęta przez RKO kwalifikacja prawna czynu przypisanego obwinionemu.

Z jednej strony trudno zgodzić się z tym, że czyn popełniony przez obwinionego w 2004 r. /nieprawidłowe zarachowanie w koszty zakładu w dniu 28 grudnia 2004 r. faktury z dnia 22 grudnia 2004 r./ naruszał normę ustaloną w art. 24 ust. 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2006 r. i że stanowił on naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która weszła w życie 1 lipca 2005 r.

Z drugiej zaś strony nie można także zgodzić się z zakwalifikowaniem czynu obwinionego jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 uodfp /art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r./.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 uodfp, która obowiązywała w czasie orzekania i którą, zgodnie z art. 24 ust. 1 uodfp należało stosować w sprawie, jeśli ustawa obowiązująca w chwili popełnienia naruszenia, tj. ustawa o finansach publicznych z 1998 r., nie była względniejsza dla obwinionego, a nie była, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła naruszenie określone w ustawie obowiązującej w czasie jego popełnienia, tzn. w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. Obwinionego można więc było ukarać za naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w tejże ustawie. Ocena czynu obwinionego również winna być dokonana w świetle przepisów obowiązujących w tym czasie, w którym został popełniony czyn. Zgodnie z zasadą *lex retro non agit*, nie można uznać za niezgodne z

/nowymi/ przepisami działania zgodnego z przepisami obowiązującymi w chwili jego dokonania. Nowe przepisy mają natomiast przy ocenie działania dokonanego pod rządami starych przepisów takie znaczenie, że pozwalają na przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych sprawcy czynu, który był i jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych i wykluczają odpowiedzialność za czyn, który był naruszeniem w czasie jego popełnienia lecz pod rządami nowych przepisów już nim nie jest. Uodfp nie daje natomiast możliwości ukarania za czyn, który pod rządami „starych” przepisów nie był naruszeniem dyscypliny finansów publicznych lecz został za takie uznany w „nowych” przepisach. Obwinionemu należało zatem przypisać odpowiedzialność za czyn określony w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. ze wskazaniem, że jest on również czynem karalnym wg uodfp.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych zarzucił obwinionemu a RKO przypisała mu popełnienie czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 uodfp, polegającego na nieustaleniu należności Skarbu Państwa poprzez nieustalenie podlegającej wpłacie do budżetu nadwyżki środków obrotowych zakładu budżetowego. Tymczasem zarówno ustawa o finansach publicznych z 1998 r., jak i uodfp obok naruszenia polegającego na nieustaleniu należności Skarbu Państwa uznają za odrębne naruszenie dyscypliny finansów publicznych niedokonanie należnej wpłaty do budżetu przez zakład budżetowy /wg ustawy o finansach publicznych było to niedokonanie pełnej i terminowej wpłaty do budżetu przez zakład budżetowy – art. 138 ust. 1 pkt 6; wg uodfp jest to niedokonanie wpłaty do budżetu w należnej wysokości nadwyżki środków obrotowych przez zakład budżetowy – art. 6 pkt 2/. Oznacza to, że ustawodawca uznał rozliczenia zakładu budżetowego /także jednostki budżetowej i gospodarstwa pomocniczego/ z macierzystym budżetem za instytucję, której nie można rozpatrywać w kategoriach należności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wprawdzie przepisy nie definiują pojęcia należności Skarbu Państwa /jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych/, a w znaczeniu językowym termin ten może być interpretowany bardzo szeroko /wg słowników języka polskiego należność to „kwota, suma, którą należy komuś wypłacić”/, jednak w oparciu o interpretację przepisów stwierdzić należy, że o należnościach można mówić, jeśli w grę wchodzi rozliczenia między co najmniej dwoma podmiotami. Należnością Skarbu Państwa będzie więc kwota, jaką Skarb Państwa powinien na podstawie określonego tytułu prawnego otrzymać od innego podmiotu. Należności te ustalają, pobierają, ewentualnie umarzają organy i jednostki reprezentujące Skarb Państwa, określone w przepisach. Rozliczenia tych organów i jednostek z budżetem państwa nie wykazują natomiast cech rozliczeń między dwoma podmiotami.

Z jednej bowiem strony budżet nie jest podmiotem a tylko planem finansowym państwa, zaś środki zgromadzone na rachunkach budżetowych odzwierciedlają zasoby finansowe Skarbu Państwa. Z drugiej zaś nie można państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, zwłaszcza takich jak państwowe zakłady czy jednostki budżetowe traktować jako odrębnych od Skarbu Państwa podmiotów. Środki finansowe pozostające w gestii tych jednostek są cały czas środkami Skarbu Państwa, nie można więc ich czy ich części uznać za należność Skarbu państwa. Dotyczy to też środków pobranych przez te jednostki w imieniu Skarbu Państwa i podlegających przekazaniu na rachunek budżetu państwa /por. art. 6 pkt 1 uodfp/, jak i rozliczeń nadwyżek środków „własnych” tych jednostek z budżetem państwa

/nadwyżek dochodów własnych jednostek budżetowych, nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych, części zysku gospodarstw pomocniczych/.

Czyn obwinionego należało więc rozpatrywać jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i w art. 6 pkt 2 uodfp, a błędną jego kwalifikację prawną dokonaną przez Rzecznika skorygować w trybie art. 131 uodfp.

Biorąc powyższe pod uwagę GKO stwierdziła, że obwinionemu nie można przypisać odpowiedzialności za popełnienie zarzucanego mu czynu, określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 uodfp. Jednocześnie rozpatrując meritum sprawy GKO uznała, że czyn obwinionego nie wypełniał też znamion innych naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w ustawie.

W rozpatrywanej sprawie być może doszło do nieprawidłowości przy przyjęciu faktury za remont pojazdu pożarniczego /RKO nie zbadała tej kwestii dokładnie i oparła się raczej na niepopartych prawidłowo zebranymi dowodami spekulacjach Rzecznika/ oraz przy jej księgowaniu. Obwiniony, co za tym idzie, być może naruszył swoje obowiązki w zakresie dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych oraz w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki /obowiązki głównego księgowego określone w art. 35 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. i w art. 45 ustawy o finansach publicznych z 2005 r./ nie stanowi to jednak naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Przy tym działania obwinionego nie spowodowały nieustalenia i niewpłacenia do budżetu państwa należnej części nadwyżki środków obrotowych zakładu budżetowego na koniec roku. Nie można mu więc nawet zarzucić czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. /art. 6 pkt 2 uodfp/, przy założeniu, że ustalenie tej nadwyżki należało do jego obowiązków. Nadwyżkę środków obrotowych zakładu budżetowego podlegającą wpłaceniu po zakończeniu roku budżetowego na rachunek budżetu /zakład nie planował takiej nadwyżki i nie miał obowiązku wpłacania zaliczek z tego tytułu/ ustalało się w 2004 r. i ustala obecnie jako różnicę między faktycznym a planowanym stanem środków obrotowych na koniec roku /§ 34 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych – Dz. U. Nr 122, poz. 1333 – wydanego z upoważnienia art. 32 ustawy o finansach publicznych z 1998 r.; obecnie § 49 ust. 4 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 – wydanego z upoważnienia art. 28 ustawy o finansach publicznych z 2005 r./.

Faktyczny stan środków obrotowych zakładu budżetowego na koniec roku ustala się zaś jako różnicę między sumą stanu środków obrotowych na początek roku i przychodów należnych związanych z prowadzoną działalnością a sumą opłaconych kosztów, zobowiązań i nieponiesionych wydatków na inwestycje finansowe ze środków własnych, ujętych w zatwierdzonym planie finansowym zakładu budżetowego /§ 33 ust. 2 Rozp. Ministra Finansów z 200 r. i § 48 ust. 2 Rozp. Ministra Finansów z 2006 r. – cyt. wyż./.

Oznacza to, że LZB „Lotnisko

W.-B.” ustalając nadwyżkę środków obrotowych na koniec 2004 r. podlegającą wpłacie na rachunek budżetu państwa miał obowiązek przy określeniu faktycznego stanu środków obrotowych na koniec roku uwzględnić nie tylko opłacone koszty ale także zobowiązania zaciągnięte w 2004 r. zgodnie ze swoim planem finansowym na ten rok, w tym zobowiązania wynikające z umowy o remont pojazdu pożarniczego. Nie miało przy tym dla ustalenia wpłaty do budżetu znaczenia, czy faktura za wykonanie usługi została prawidłowo wystawiona i czy wynikająca z niej kwota została prawidłowo zaksięgowana. Nie miało nawet znaczenia to, czy faktura za te usługi została w ogóle wystawiona i zaksięgowana 2004 r. Zobowiązanie, którego źródłem jest umowa powstaje bowiem z chwilą zawarcia umowy, wobec czego o kwotę zobowiązania wynikającego z umowy zawartej w 2004 r. należało pomniejszyć faktyczny stan środków obrotowych na koniec tego roku.

Tym samym należało obwinionego uniewinnić na podstawie art. 78 ust. 3 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2 uodfp, gdyż w popełnionym przez niego czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Ponieważ tym samym orzeczeniem RKO przypisała odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 2 uodfp dyrektorowi LZB „Lotnisko W.-B.” – p. Zbigniewowi M., GKO postanowiła na mocy art. 147 ust. 2 uodfp uchylić rozpatrywane orzeczenie również w niezaskarżonej części, przypisując odpowiedzialność p. Zbigniewowi M., i uniewinnić p. Zbigniewa M.

Panu Zbigniewowi M. przypisano odpowiedzialność za czyn polegający na dopuszczeniu przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej w związku z dopuszczeniem przez niego do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez głównego księgowego jednostki – p. Jana K., o czym była mowa wyżej. Podstawowym znamieniem tego czynu jest więc dopuszczenie przez kierownika jednostki do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa na skutek działań pracowników jednostki. Jak wcześniej wskazano w LZB nie doszło na skutek działania głównego księgowego do nieustalenia należności Skarbu Państwa, a działania księgowego nie spowodowały też w jakikolwiek inny sposób uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa. Tym samym nie można kierownikowi jednostki przypisać zarzuconego mu naruszenia, gdyż uszczuplenie wpływów należnych Skarbowi Państwa nie miało miejsca. Te same względy, tj. brak naruszenia dyscypliny finansów publicznych w LZB w 2004 r. polegającego na nieustaleniu należności Skarbu Państwa uzasadniają zatem uniewinnienie również dyrektora LZB. Nie zostało mu wprawdzie przypisane takie samo naruszenie dyscypliny finansów publicznych jak odwołującemu się, ale przypisane mu naruszenie nie może istnieć bez naruszenia popełnionego przez odwołującego się, a skoro ustalono, że w LZB nie doszło do popełnienia zarzuconego głównemu księgowemu naruszenia, nie można było bez obrazy porządku prawnego pozostawić w mocy orzeczenia o przypisaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dyrektorowi zakładu.

13.

ORZECZENIE GKO z dnia 25 września 2006 r. DF/GKO-4900-48/61/RN-25/06/1364

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Mikołajczyk
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Wiesława Miemieć (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 25 września 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji na niekorzyść Pana **Wojciecha K.** – wójta Gminy M., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R. z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt: 4010/1/2006.

Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego **Wojciecha K.** winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że (cyt. z sentencji orzeczenia) “w dniu 6 maja 2003 r. w M. zawierając z Przedsiębiorstwem Usługowo-Budowlanym Sp. z o. o. w P. umowę nr 7/M/2003 na roboty budowlane dodatkowe dotyczące zadania inwestycyjnego pn. “Hala sportowa w M. – stan 0” o wartości 73.810,86 zł brutto, umyślnie przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy M. o kwotę 65.060,88 zł, przez co naruszył dyspozycję art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)”.

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

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

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

orzeka:

Utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

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

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

UZASADNIENIE

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy M. złożył pismem z dnia 29 lipca 2005 roku, nr WK. 614-14/2005 Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w R. W zawiadomieniu tym Prezes RIO w R. wskazał na działania wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, polegające na przekroczeniu w dniu 6 maja 2003 roku zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet o łączną kwotę 73.810,86 zł, przez co doszło do naruszenia art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych. (Dz. U. nr 15, poz. 148 ze zm.), ze stwierdzeniem, iż osobą odpowiedzialną za ich powstanie jest Pan Wojciech K. – wójt Gminy M.

Na podstawie powyższego zawiadomienia Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych instancji skierował pismem z dnia 23 stycznia 2006 r., sygn. akt BR 58/05/RIO/58 do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R. wniosek o ukaranie karą nagany Pana Wojciecha K., za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, polegające na tym, że w dniu 6 maja 2003 roku zawierając umowę Nr 7/M/2003 z Przedsiębiorstwem Usługowo – Budowlanym Sp. z o.o. w P. na dodatkowe roboty budowlane dotyczące zadania inwestycyjnego pn. „Hala sportowa w M. – stan 0” o wartości 73.810,86 zł brutto, przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy M. o kwotę 65.060,88 zł, przez co naruszył dyspozycję art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych (obecnie tj. na czas sporządzania wniosku o ukaranie, art. 36 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). 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 płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych przedstawił także okoliczności towarzyszące przedmiotowemu naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Mianowicie od dnia 5 sierpnia 2002 roku w Gminie M. realizowano roboty budowlane na zadaniu inwestycyjnym pn. „Hala sportowa w M. – stan 0” o wartości 380.142,09 zł. W dniu 6 maja 2003 roku Pan Wojciech K. zawarł z wykonawcą powyższych robót – Przedsiębiorstwem Usługowo – Budowlanym Sp. z o.o. w P. – umowę na dodatkowe roboty budowlane o wartości 73.810,86 zł brutto. Na dzień zawarcia umowy w uchwale nr VI 34/03 Rady Gminy z dnia 14 lutego 2003 r. w sprawie budżetu gminy na 2003 r. w dziale 801 “Oświata i wychowanie”, rozdziale 80110 “Gimnazja” nie planowano na ten dzień żadnych wydatków majątkowych. Natomiast uchwałą Nr III/21/02 Rady Gminy M. z dnia 16 grudnia 2002 roku w sprawie określenia wydatków budżetowych, których niezrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 2002, ustalono ogólną kwotę wydatków niewygasających z tytułu budowy hali sportowej w M. na kwotę 404.700 zł z terminem realizacji

do dnia 31 lipca 2003 roku, z czego po pomniejszeniu o płatności w łącznej wysokości 395.950,02 zł wynikające z zaciągniętych uprzednio zobowiązań, pozostawało 8.749,98 zł wolnych środków. W związku z powyższym – w braku zaplanowanych środków finansowych – faktycznie doszło do zaciągnięcia przez Pana Wojciecha K. zobowiązania ponad upoważnienie na kwotę 65.060,88 zł.

Wniosek Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 23 stycznia 2006 r., sygn. akt BR 58/05/RIO/58 stanowił podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie Pana Wojciecha K. przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrahunkowej w R.

Komisja Orzekająca I instancji rozpoznała sprawę 23 marca 2006 roku zaocznie, wobec niestawiennictwa na rozprawę Obwinionego, prawidłowo poinformowanego o jej terminie. W tym samym dniu zostało wydane orzeczenie w sprawie pana Wojciecha K.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrahunkowej w R. orzeczeniem z dnia 23 marca 2006 r., o sygn. akt. 4010/1/2006 uznała Pana Wojciecha K. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny publicznych określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 14, poz. 114 ze zm.), polegającego na tym, że „w dniu 6 maja 2003 roku w M. zawierając z Przedsiębiorstwem Usługowo – Budowlanym Sp. zo.o. w P. umowę nr 7/M/2003 na „roboty budowlane dodatkowe dotyczące zadania inwestycyjnego pn. „Hala sportowa w M. – stan 0” o wartości 73.810,86 zł brutto, umyślnie przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Gminy M. o kwotę 65.060,88 zł, przez co naruszył dyspozycję art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 ze zm.)”.

Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiono od wymierzania kary Obwinionemu oraz obciążono kosztami postępowania w kwocie 197,72 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia, Komisja Orzekająca I instancji ustaliła następujący stan faktyczny:

W dniu 5 sierpnia 2002 roku Urząd Gminy M. reprezentowany przez pana Witolda K. – wójta Gminy oraz pana Wojciecha K. – zastępcę wójta gminy, zawarł z Franciszkiem H. działającym jako Przedsiębiorstwo Usługowo Budowlane w P. umowę Nr 15/M/2002 na „roboty budowlane na zadaniu inwestycyjnym pn. Hala sportowa w M. – stan O”. Wartość umowy wynosiła 380.142,09 zł brutto. Termin wykonania zadania określono na dzień 30 października 2002 roku. Aneksiem Nr 1/2002 z dnia 16 września 2002 roku termin ten został przedłużony do dnia 30 czerwca 2003 roku. W umowie określono, iż wynagrodzenie wykonawcy będzie rozliczane fakturami częściowymi w okresach miesięcznych, dotyczących robót wykonanych w tym okresie, a rozliczenie całkowite nastąpi fakturą końcową. Zamawiający w umowie zobowiązał się do zapłaty faktur przejściowych w terminie 21 dni od daty jej doręczenia, a faktury końcowej w terminie 90 dni po zakończeniu i odbiorze robót.

W dniu 6 maja 2003 roku Pan Wojciech K. reprezentujący Gminę M., zawarł z Przedsiębiorstwem Usługowo – Budowlanym Sp. z.o.o. w P. – następcą prawnym Franciszka H., działającym jako Przedsiębiorstwo Usługowo Budowlane w P. – kolejną umowę na roboty budowlane dodatkowe nr 7/M/2003. W umowie określono

wartość robót dodatkowych na kwotę 68.982,11 zł netto plus podatek VAT. Termin realizacji zadania ustalono na dzień 30 czerwca 2003 roku. Postanowiono, że wynagrodzenie wykonawcy zostanie rozliczone fakturą końcową z terminem płatności 30 dni od daty doręczenia.

W budżecie gminy na rok 2002 na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą "Hala Sportowa w M. – stan 0" zaplanowano w dziale 801 "Oświata i wychowanie" rozdział 80110 "Gimnazja" § 6050 "Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych" środki w wysokości 450.200 zł (uchwała Nr XXXI/1/02 Rady Gminy M. z dnia 26 marca 2002 roku w sprawie budżetu Gminy na rok 2002). Uchwałą Nr XXXVI/31/2002 Rady Gminy M. z dnia 30 sierpnia 2002 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2002 rok zmniejszono wydatki na omawiane zadanie o kwotę 25.000 zł do wysokości 425.200 zł. Z kolei uchwałą z dnia 16 grudnia 2002 roku Nr III/21/02 w sprawie określenia wydatków budżetowych, których niezrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 2002, Rada Gminy M. postanowiła, iż niezrealizowane w 2002 roku wydatki budżetowe dotyczące, m.in. budowy hali sportowej w M. nie wygasają z upływem roku budżetowego 2002. Sumę wydatków niewygasających przeznaczonych na budowę hali sportowej w M. określono na kwotę 404.700 zł. Ostateczny termin dokonania tych wydatków organ stanowiący ustalił na dzień 31 lipca 2002 roku.

W uchwale budżetowej Rady Gminy w M. z dnia 14 lutego 2003 roku nr VI/34/03 w sprawie budżetu gminy na 2003 rok, nie zaplanowano w dziale 801 "Oświata i wychowanie", rozdział 80110 "Gimnazja" wydatków na realizację omawianego zadania. Wskazana uchwała nie zawierała również upoważnienia dla wójty Gminy do zaciągania zobowiązań. Wydatki w kwocie 85.889 zł na zadanie "Budowa hali sportowej w M. – stan 0" zaplanowano dopiero uchwałą Nr X/58/2003 Rady Gminy w M. z dnia 29 sierpnia 2003 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na 2003 rok.

Według stanu na dzień zawarcia umowy (6 maja 2003 r.) w budżecie Gminy na 2003 rok, nie było zaplanowanych wydatków na omawiane zadanie. Ze środków finansowych w kwocie 404.700 zł, stanowiących wydatki niewygasające, dla których termin realizacji ustalono na dzień 31 lipca 2003 roku, pozostała – po odliczeniu zaciągniętych wcześniej zobowiązań w łącznej wysokości 395.950,02 zł – kwota 8.749,98 zł.

W ocenie Komisji I instancji, bezsporny jest fakt, że Obwiniony podpisując, jako wójt Gminy M., w dniu 6 maja 2003 roku, umowę na dodatkowe roboty budowlane Nr 7/M/2003 o wartości brutto 73.810,86 zł zaciągnął zobowiązanie w tej wysokości. Natomiast w budżecie gminy, z kwoty wydatków niewygasających w ramach, której możliwe było zaciąganie zobowiązań, na dzień 6 maja 2003 r., pozostało jedynie 8.749,98 zł. Tak więc, w ocenie Komisji I instancji, Obwiniony, zaciągając zobowiązanie przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 65.060, 88 zł.

Komisja I instancji podkreśliła, iż w myśl art. 29 ust. 6 obowiązującej w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania w wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszone o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz obligatoryjne wpłaty płatnika. Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 1 obowiązującej w dacie orzekania ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, 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 ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Komisja I instancji stwierdziła także, iż czyn w czasie jego popełnienia przez Obwinionego, wyczerpywał znamiona określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest popełnienie czynu polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet.

Nadto, Komisja I instancji przywołała brzmienie przepisu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe jak również treść art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja Orzekająca I instancji zastosowała ustawę nową, tj. ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie Komisji I instancji, Obwinionemu można przypisać winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albowiem to on podpisał wyżej wskazaną umowę.

Obwiniony, zdaniem Komisji I instancji, dopuścił się popełnienia czynu w sposób umyślny, bowiem przewidywał możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych i godził się na to. Komisja stwierdziła również, iż Obwiniony – jako Wójt Gminy przygotowujący projekt uchwały budżetowej i opracowujący układ wykonawczy budżetu posiadał pełną wiedzę o zaplanowanych w budżecie kwotach wydatków. Na podkreślenie, zdaniem Komisji I instancji, zasługuje również fakt, iż na umowie z dnia 6 maja 2003 roku brak jest kontrasygnaty skarbnika. Nie można braku tego, wg Regionalnej Komisji Orzekającej, interpretować inaczej jako braku potwierdzenia zabezpieczenia środków finansowych w budżecie gminy. Obwiniony znał zatem wielkość wydatków niewygasających, jak również wielkość poszczególnych zobowiązań zaciąganych w ramach kwoty tych wydatków. Mając powyższe na względzie, Regionalna Komisja Orzekająca przyjęła, iż Obwiniony, przewidując możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych godził się na to.

Odstępując od wymierzenia kary, Regionalna Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jak również rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Przede wszystkim wzięto pod uwagę to, iż Obwiniony nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, posiada bardzo dobrą opinię z miejsca pracy, wzorowo wykonuje swoje obowiązki zawodowe, podjął starania o usunięcie następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez przedłożenie projektu zmian uchwały budżetowej, w którym zaplanowano wydatki na budowę hali sportowej w M. Zważywszy na kwotę zaciągniętego z przekroczeniem zakresu upoważnienia zobowiązania, jak również na fakt, iż Rada Gminy w M. uchwałą z dnia 29 sierpnia 2003 r. zwiększyła wydatki budżetowe na sfinansowanie budowy hali sportowej w M., Komisja Orzekająca I instancji, uznała, iż stopień szkodliwości naru-

szenia dyscypliny finansów publicznych nie był znaczny. Dlatego też, przyjmując, iż zachodzi przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Regionalna Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzania obwinionemu kary Obwinionemu.

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 23 marca 2006 r. zostało w całości zaskarżone na niekorzyść Pana Wojciecha K. przez Rzecznika, odwołaniem z dnia 18 kwietnia 2006 roku.

W odwołaniu tym Rzecznik:

1. zaskarżył orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w R. z dnia 23 marca 2006 roku o sygn. akt 4010/1/2006 w całości,
2. zarzucił orzeczeniu obrazę art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającą na odstąpieniu od wymierzenia kary, pomimo, że rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia nie uzasadniały przyjęcia, iż w sprawie zachodzi przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie,
3. wniósł o zmianę zaskarżonego orzeczenia i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, poprzez uznanie Pana Wojciecha K. – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – za odpowiedzialnego umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 15 tejże ustawy, stanowiącego również naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych i wymierzenie mu kary nagany.

W uzasadnieniu niniejszego odwołania Rzecznik podniósł, iż Regionalna Komisja Orzekająca, odstępując od wymierzania kary uwzględniła właściwości i warunki osobiste sprawcy, jak również rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Rzecznika, Regionalna Komisja Orzekająca orzekła zatem, biorąc pod uwagę fakt, iż Obwiniony Wojciech K. nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, posiada bardzo dobrą opinię z miejsca pracy, wzorowo wykonuje swoje obowiązki zawodowe, a także, iż Obwiniony podjął starania o usunięcie następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez przedłożenie projektu zmian uchwały budżetowej, w którym zaplanowano dodatkowe wydatki na budowę hali sportowej w M. Regionalna Komisja Orzekająca wzięła przy orzekaniu pod uwagę również kwotę zobowiązania zaciągniętego z przekroczeniem zakresu upoważnienia, jak również fakt, iż Rada Gminy w M. uchwałą z dnia 29 sierpnia 2003 r. zwiększyła wydatki budżetowe na finansowanie budowy hali sportowej w M. Na podstawie powyższych przesłanek, zdaniem Rzecznika, Regionalna Komisja niesłusznie uznała, iż stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie był znaczny oraz przyjęła, iż zachodzi przypadek zasługujący na szczególne uwzględnienie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i odstąpiła od wymierzania kary.

W ocenie Rzecznika, Regionalna Komisja opierając się na treści art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, winna w pierwszej kolejności rozpatrzyć możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary, a dopiero w następnej kolejności, gdyby nawet złagodzona kara była zbyt dotkliwa dla Obwinionego, zastanowić się nad odstąpieniem od jej wymierzania.

Regionalna Komisja Orzekająca przy orzekaniu wzięła pod uwagę fakt, że Obwiniony nie był uprzednio karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i posiada pozytywną opinię z miejsca pracy. W odczuciu Rzecznika, Regionalna Komisja Orzekająca, winna raczej wziąć pod uwagę fakt, iż Obwiniony w trakcie postępowania wyjaśniającego nie skorzystał z prawa do złożenia wyjaśnień lub wniosków dowodowych, o których mowa w art. 102 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tym samym odmówił złożenia wyjaśnień dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, Obwiniony nie stawiał się na rozprawę w dniu 23 marca 2006 roku. Tak przyjęta przez Obwinionego postawa, zdaniem Rzecznika, jednoznacznie wskazuje, na brak skruchy w jego zachowaniu.

Uwzględniając powyższe, według Rzecznika, okoliczności popełnienia w przedmiotowej sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych uniemożliwiały zastosowanie przez Regionalną Komisję odstąpienia od wymierzenia kary. Rzecznik podkreślił również fakt, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaciągnięciu przez wójta gminy zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia i późniejsze jego zatwierdzenie poprzez zwiększenie środków finansowych stosowną uchwałą rady gminy jest naruszeniem często spotykanym, a procedura powyższa powszechnie stosowana. W świetle powyższych okoliczności Rzecznik wskazał, iż odstąpienie od wymierzania kary – będące w zamyśle ustawodawcy instytucją nadzwyczajną, stosowaną wyjątkowo, w sytuacjach zasługujących rzeczywiście na uwzględnienie – nie powinno w odniesieniu do Obwinionego znaleźć zastosowania, gdyż nabiera charakteru narzędzia legalizującego opisane powyżej praktyki.

Nadto Rzecznik podniósł, iż nie stanowi również okoliczności łagodzącej przedłożenie przez Obwinionego projektu zmian uchwały budżetowej, w którym zaplanowano wydatki na budowę hali sportowej w M., dokonane po zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia, ani fakt zwiększenia wydatków w uchwale Rady Gminy M. z dnia 29 sierpnia 2003 r. Powyższe działania zostały bowiem, w jego ocenie, podjęte przez Obwinionego w celu legalizacji zobowiązania, którego zaciągnięcie stanowiło umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a Rada Gminy M. została postawiona przed faktem dokonanym.

Zdaniem Rzecznika, Regionalna Komisja Orzekająca błędnie zastosowała wobec Obwinionego dobrodziejstwo odstąpienia od wymierzania kary przyjmując, że stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny. Przepis art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zezwalał, bowiem w takim przypadku jedynie na zastosowanie nadzwyczajnego złagodzenia kary, a nie na zastosowanie odstąpienia od wymierzania kary.

W ocenie Rzecznika, przedstawione przez niego argumenty dowodzą bezspornie, iż w przedmiotowej sprawie nie wystąpiły przesłanki uzasadniające zastosowanie przez Regionalną Komisję dobrodziejstwa odstąpienia od wymierzania kary, dlatego też odwołanie w niniejszej sprawie, należy uznać za zasadne.

Główna Komisja Orzekająca – rozpoznając wniesione odwołanie stwierdziła, co następuje:

Stosownie do art. 24 z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.), jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązują-

je 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.

Naruszeniem określonym w przepisie art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest „*zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań*”. Przypisanie tego naruszenia jest więc możliwe, jeśli łącznie spełnione zostaną dwie przesłanki:

- Obwiniony jest upoważniony do zaciągania zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych,
- Obwiniony zaciąga zobowiązanie bez upoważnienia lub przekraczając zakres upoważnienia.

Bezsporny w niniejszej sprawie jest fakt, że Obwiniony podpisując, jako wójt Gminy M., w dniu 6 maja 2003 roku umowę o dodatkowe roboty budowlane Nr 7/M/2003 o wartości brutto 73.810,86 zł, zaciągnął zobowiązanie w tej wysokości. Natomiast w budżecie gminy z kwoty wydatków niewygasających w ramach, której możliwe było zaciąganie zobowiązań, na dzień 6 maja 2003 r., pozostało jedynie 8.749,98 zł. Tak więc, w ocenie Komisji I instancji Obwiniony zaciągając zobowiązanie przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań o kwotę 65.060, 88 zł.

Na rozprawie Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdziła, iż jednym z argumentów orzeczenia I instancji przemawiającym za zastosowaniem art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych był fakt, iż stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego Wojciecha K. nie był znaczny. Ten argument, w ocenie Zastępcy Głównego Rzecznika, nie może być podstawą do zastosowania instytucji z art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Okoliczność, iż stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny, może być brana pod uwagę tylko przy zastosowaniu kary upomnienia, czyli instytucji przewidzianej w art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Zastępcy Głównego Rzecznika, Komisja Orzekająca I instancji, przeniosła instytucję z art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na grunt art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik kwestionował także fakt odstąpienia od wymierzenia kary, dzieląc w pełni argumentację podniesioną w odwołaniu.

Główna Komisja Orzekająca na podstawie zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego oraz złożonego na niekorzyść Obwinionego odwołania przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, a także uwzględniając stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przedstawione na rozprawie w dniu 25 września 2006 r. uznała, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

GKO nie zgadza się z twierdzeniami Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o obrazie art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z następujących przyczyn.

Przepis art. 36 ustawy reguluje instytucję nadzwyczajnego złagodzenia oraz odstąpienia od wymierzania kary. Za zastosowaniem obu tych instytucji przemawiają te same przesłanki, które wskazane zostały jako okoliczności wpływające na wymiar kary (art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), a mianowicie: rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych **lub** właściwości i warunki osobiste sprawcy. Użycie spójnika “lub” sprawia, że dla złagodzenia kary lub odstąpienia od wymierzania kary wystarczające jest zaistnienie bądź przesłanek podmiotowych (odnoszących się do osoby sprawcy), bądź też tylko przedmiotowych (w zakresie okoliczności czynu). Możliwa jest również sytuacja, w której organ orzekający uwzględni zarówno przesłanki podmiotowe jak i przedmiotowe. Poza przedmiotem oceny pozostaje sytuacja przewidziana w treści przepisu art. 36 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albowiem nie ma ona zastosowania w analizowanym stanie faktycznym.

Z wykładni gramatycznej art. 36 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w żadnym przypadku nie wynika nakaz stosowania przez organ orzekający gradacji rozstrzygnięć. Nie da się bowiem wywieść z tego przepisu obowiązku stosowania przez organ orzekający w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie w pierwszej kolejności wymierzenia kary łagodniejszego rodzaju, a dopiero w późniejszym czasie odstąpienia od wymierzenia kary. Ustawodawca wyraźnie upoważnia organ orzekający w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, w oparciu o przesłanki określone w treści przepisu przewidzianego w art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do wymierzenia łagodniejszego rodzaju kary, bądź też do odstąpienia od wymierzenia kary. Rodzaj rozstrzygnięcia stanowi przedmiot uznania organu orzekającego – oczywiście w granicach określonych w ustawie. Katalog okoliczności łagodzących których zaistnienie upoważnia organ orzekający do zastosowania jednego z rodzajów orzeczeń przewidzianych w dyspozycji art. 36 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zostały w formie katalogu otwartego przykładowo określone w ust. 2 art. 36. Oznacza to, że organ orzekający może skorzystać z wszystkich okoliczności tu wymienionych lub tylko z niektórych. Może wreszcie także wziąć pod uwagę inne okoliczności, których ustawodawca w tym przepisie nie przewidział. Zdaniem GKO, Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zinterpretował powołany przepis przyjmując w istocie, że zgodnie z art. 36 ust. 1 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organ orzekający powinien wymierzyć karę, a następnie odstąpić od jej wykonania. Jak wykazano, jest to interpretacja błędna.

GKO nie podzieliła także tezy sformułowanej przez Zastępcę Głównego Rzecznika, że stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych może być brany pod uwagę tylko przy zastosowaniu kary upomnienia, czyli instytucji przewidzianej w art. 35 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jedną z okoliczności upoważniającą do odstąpienia od wymierzenia kary jest przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań – art. 36 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zatem sam ustawodawca dopuścił jako okoliczność zasługującą na szczególne uwzględnienie nie tylko ocenę szkodliwości następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych ale także ocenę, czy w

konkretnym stanie faktycznym podjęte zostały starania o usunięcie tych szkodliwych następstw. Badanie tych kryteriów przez organ I instancji mieściło się zatem w zakresie ustawowo określonych przesłanek upoważniających do orzekania w trybie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem GKO, Komisja I instancji, odstępując od wymierzania kary, prawidłowo uwzględniła: właściwości i warunki osobiste sprawcy, rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także to, że orzekła biorąc pod uwagę fakt, iż Obwiniony Wojciech K. nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, posiada bardzo dobrą opinię z miejsca pracy, wzorowo wykonuje swoje obowiązki zawodowe, a także że Obwiniony podjął starania o usunięcie następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych, poprzez przedłożenie projektu zmian uchwały budżetowej, w którym zaplanowano dodatkowe wydatki na budowę hali sportowej w M. Komisja Orzekająca I instancji wzięła przy orzekaniu pod uwagę też kwotę zobowiązania zaciągniętego z przekroczeniem zakresu upoważnienia, jak również fakt, iż Rada Gminy w M. uchwałą z dnia 29 sierpnia 2003 r. zwiększyła wydatki budżetowe na finansowanie budowy hali sportowej w M.

GKO nie podzieliła również poglądów Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, iż Obwiniony w trakcie postępowania wyjaśniającego nie wykazał skruchy, albowiem nie skorzystał z prawa do złożenia wyjaśnień lub wniosków dowodowych, o których mowa w art. 102 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, oraz nie stawiał się na rozprawę w dniu 23 marca 2006 roku. Należy w tym miejscu podkreślić, że składanie wyjaśnień oraz uczestnictwo w czynnościach podejmowanych w trakcie postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest prawem Obwinionego, a nie jego obowiązkiem. Fakt, że Obwiniony nie składał żadnych wyjaśnień ani wniosków dowodowych na swoją obronę, w żaden sposób nie może wpływać na potrzebę i obowiązek wnikliwego i kompleksowego wyjaśnienia okoliczności sprawy przez Komisję. Z art. 33 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika, że chociaż wymiar kary lub odstąpienie od jej wymierzenia zależy od uznania komisji, to jednak musi to być poprzedzone wnikliwą analizą okoliczności czynu oraz pobudek i motywów, jakimi kierowała się osoba ten czyn popełniająca. Powyższym obowiązkom Komisja I instancji w niczym nie uchybiła.

Stwierdzając powyższe GKO orzekła, jak w sentencji niniejszego orzeczenia.

14.

ORZECZENIE GKO z dnia 25 września 2006 r. DF/GKO-4900-49/62/RN-26/06/1585

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Mikołajczyk (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Wiesława Miemiec
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 25 września 2006 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji na niekorzyść Pana **Aleksandra S.** – dyrektora Miejskiego Zarządu Budynków w K., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt: KDF-53/8/2006.

W zaskarżonej części orzeczenia Komisja I instancji umorzyła postępowanie wobec Pana **Aleksandra S.** w zakresie zarzutów polegających na:

- 1) udzieleniu w dniu 2.11.2004 r. Przedsiębiorstwu Robót Budowlanych i Usług Technicznych „P.” zamówienia publicznego na wykonanie drwalek i ubikacji (ul. Silniczna 11 i 1 Maja 140,142,144) o wartości szacunkowej zamówienia 75.113,72 zł pomimo braku poświadczenia przez tę firmę za zgodność z oryginałem odwrotnej strony kserokopii zaświadczenia z Urzędu Skarbowego (druk ZAS – W) co stanowi naruszenie § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. Nr 71, poz. 645) oraz art. 7 ust. 1 i art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19 poz. 177 ze zm.) i tym samym stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114)”,
- 2) udzieleniu w dniu 10 lutego 2005 r. Przedsiębiorstwu Robót Budowlanych i Usług Technicznych „P.” zamówienia publicznego na wykonanie remontów kominów w lokalach mieszkalnych będących w zasobach Gminy K. w 2005 r. o wartości szacunkowej zamówienia 75.826 zł, pomimo braku poświadczenia przez tę firmę za zgodność z oryginałem odwrotnej strony kserokopii zaświadczenia z Urzędu Skarbowego (druk ZAS – W) co stanowi naruszenie § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U.

Nr 71, poz. 645) oraz art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 24 ust. 4, art. 89 ust. 1 pkt 5 i art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19 poz. 177 ze zm.) i tym samym stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114)”.

Ponadto Komisja I instancji orzekła, że na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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 zakresie umorzenia postępowania wobec Pana **Aleksandra S.** w części dotyczącej zarzutów polegających na:

- 1) udzieleniu w dniu 2.11.2004 r. Przedsiębiorstwu Robót Budowlanych i Usług Technicznych “P.” zamówienia publicznego na wykonanie drwalek i ubikacji (ul. Silniczna 11 i 1 Maja 140,142,144) o wartości szacunkowej zamówienia 75.113,72 zł pomimo braku poświadczenia przez tę firmę za zgodność z oryginałem odwrotnej strony kserokopii zaświadczenia z Urzędu Skarbowego (druk ZAS – W) co stanowi naruszenie § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. Nr 71, poz. 645) oraz art. 7 ust. 1 i art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19 poz. 177 ze zm.) i tym samym stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114)”,
- 2) udzieleniu w dniu 10 lutego 2005 r. Przedsiębiorstwu Robót Budowlanych i Usług Technicznych “P.” zamówienia publicznego na wykonanie remontów kominów w lokalach mieszkalnych będących w zasobach Gminy K. w 2005 r. o wartości szacunkowej zamówienia 75.826 zł, pomimo braku poświadczenia przez tę firmę za zgodność z oryginałem odwrotnej strony kserokopii zaświadczenia z Urzędu Skarbowego (druk ZAS – W) co stanowi naruszenie § 1 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie za-

mówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. Nr 71, poz. 645) oraz art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 24 ust. 4, art. 89 ust. 1 pkt 5 i art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19 poz. 177 ze zm.) i tym samym stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), a w obecnie obowiązującym stanie prawnym określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114)”

i w powyższym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Rozpatrując sprawę Główna Komisja Orzekająca ustaliła, co następuje:

We wniosku o ukaranie z dnia 17 marca 2006 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uznanie Pana Aleksandra S., pełniącego w okresie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych w K., za odpowiedzialnego – na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, będące jednocześnie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 15, poz. 148 ze zm.), polegające na udzieleniu:

- 1) w dniu 2 listopada 2004 r. zamówienia publicznego na wykonanie drwalek i ubikacji o wartości szacunkowej zamówienia 75.113, 72 zł,
- 2) w dniu 26 lipca 2004 r. zamówienia publicznego na wykonanie instalacji gazowej wentylacyjnej i spalinowej w budynku mieszkalnym przy ul. Okrzei 14 o wartości zamówienia 34.303,09 zł,
- 3) w dniu 10 lutego 2005 r. zamówienia publicznego na wykonanie remontów kominów w lokalach mieszkalnych będących w zasobach Gminy w 2005 r. o wartości szacunkowej zamówienia 75.826 zł,
- 4) w dniu 24 stycznia 2005 r. zamówienia publicznego na wykonanie remontów pustostanów, lokali mieszkalnych w zasobach mieszkaniowych Gminy K. w roku 2005 o wartości szacunkowej zamówienia 834.530, 32 zł.

W uzasadnieniu Rzecznik podniósł, iż zamówienia wymienione w pkt 1 i 3 wniosku o ukaranie, zostały udzielone na rzecz wykonawcy – Przedsiębiorstwa Robót Budowlanych i Usług Technicznych „P.” podczas, gdy oferty tego wykonawcy podlegały odrzuceniu, z uwagi na to, iż do ofert tych zostały dołączone kserokopie zaświadczeń z Urzędu Skarbowego (ZAS-W), których odwrotne strony nie zostały potwierdzone

za zgodność z oryginałem, zgodnie z wymaganiami § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. Nr 71, poz. 645). W tym przypadku, to naruszenie miało wpływ na wynik postępowań, gdyż w tych postępowaniach nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu i postępowania w myśl art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, należało unieważnić.

Wskazując na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy udzieleniu zamówienia opisanego w pkt 2 wniosku o ukaranie, Rzecznik, podniósł iż żadna z ofert złożonych w tym postępowaniu nie spełniała warunków udziału i podlegała odrzuceniu, albowiem w jego ocenie, brak podpisania oferty na wszystkich jej stronach stanowi naruszenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a ponadto oferent uczestniczący w postępowaniu nie wykazał wykonanych w ciągu 5 lat robót, które odpowiadałyby przedmiotowi zamówienia, zgodnie z wymaganiami specyfikacji. Oznacza to, jak zauważył Rzecznik, iż w tym postępowaniu nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu i postępowanie w myśl art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, należało unieważnić.

W zakresie zamówienia opisanego w pkt 4 wniosku o ukaranie, Rzecznik podniósł, iż w ofercie uznanej za najkorzystniejszą wykonawca nie wykazał – zgodnie z wymaganiami specyfikacji istotnych warunków zamówienia – wykonanych w ciągu 5 lat robót, które odpowiadały rodzajem i wartością robotom stanowiącym przedmiot zamówienia. Wobec powyższego, zdaniem Rzecznika oferta ta podlegała odrzuceniu w związku z art. 24 ust. 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych i wybór tej oferty – jako najkorzystniejszej – dokonany został z naruszeniem art. 91 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Za zarzucane czyny Rzecznik wnioskował o wymierzenie kary nagany.

Orzeczeniem z dnia 13 kwietnia 2006 r., nr KDF-53/8/2006 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. umorzyła postępowanie wobec Pana Aleksandra S. w zakresie zarzutów polegających na:

- 1) udzieleniu w dniu 2 listopada 2004 r. Przedsiębiorstwu Robót Budowlanych i Usług Technicznych “P.” zamówienia publicznego na wykonanie drwalek i ubikacji (ul. Silniczna 11 i 1 Maja 140,142,144) o wartości szacunkowej zamówienia 75.113,72 zł pomimo braku poświadczenia przez tę firmę za zgodność z oryginałem odwrotnej strony kserokopii zaświadczenia z Urzędu Skarbowego (druk ZAS – W),
- 2) udzieleniu w dniu 10 lutego 2005 r. Przedsiębiorstwu Robót Budowlanych i Usług Technicznych “P.” zamówienia publicznego na wykonanie remontów kominów w lokalach mieszkalnych będących w zasobach Gminy K. w 2005 r. o wartości szacunkowej zamówienia 75.826 zł, pomimo braku poświadczenia przez tę firmę za zgodność z oryginałem odwrotnej strony kserokopii zaświadczenia z Urzędu Skarbowego (druk ZAS – W).

W uzasadnieniu orzeczenia – podobnie jak we wniosku o ukaranie – wskazano, iż w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie drwalek i ubikacji oraz na wykonanie remontów kominów w lokalach mieszkalnych, bezspor-

nie ustalono, że brak było wymaganych poświadczeń za zgodność z oryginałem na odwrotnych stronach kserokopii zaświadczeń z Urzędu Skarbowego o niezaleganiu płatności w podatkach wykonawcy „P.”. Jednocześnie Komisja I instancji stwierdziła, że pierwsze strony złożonych kserokopii zaświadczeń z Urzędu Skarbowego, potwierdzone za zgodność z oryginałem, zawierają istotne w swej treści poświadczenie nieujawnienia zaległości podatkowych i z tych też względów brak poświadczeń za zgodność z oryginałem na odwrotnych stronach kserokopii zaświadczeń z Urzędu Skarbowego nie stanowi przesłanki do odrzucenia ofert wykonawcy, a tym samym unieważnienia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z udziałem tego wykonawcy na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Jednocześnie Komisja Orzekająca I instancji uznała, iż można zgodzić się z zarzutem naruszenia § 1 ust.1 pkt 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, jednakże w ocenie Komisji brak poświadczeń za zgodność z oryginałem dokumentu na odwrotnych stronach druku ZAS – W było naruszeniem o znikomym stopniu szkodliwości dla finansów publicznych, w szczególności nie wpłynęło ono na uszczuplenie środków publicznych. Z tych też względów Komisja Orzekająca I instancji postanowiła umorzyć postępowanie na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 w związku z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie pozostałych zarzutów opisanych w pkt 2 i 4 sentencji zaskarżonego orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca postanowiła uniewinnić Aleksandra S. uznając, iż materiał dowodowy nie potwierdził stawianych we wniosku o ukaranie zarzutów.

W odwołaniu od orzeczenia, wniesionym na niekorzyść Pana Aleksandra S., Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uchylenie orzeczenia w zakresie umorzenia postępowania w części dotyczącej dwóch czynów polegających na:

- 1) udzieleniu w dniu 2 listopada 2004 r. Przedsiębiorstwu Robót Budowlanych i Usług Technicznych „P.” zamówienia publicznego na wykonanie drwalek i ubikacji (ul. Silniczna 11 i 1 Maja 140,142,144) o wartości szacunkowej zamówienia 75.113,72 zł pomimo braku poświadczenia przez tę firmę za zgodność z oryginałem odwrotnej strony kserokopii zaświadczenia z Urzędu Skarbowego (druk ZAS – W),
- 2) udzieleniu w dniu 10 lutego 2005 r. Przedsiębiorstwu Robót Budowlanych i Usług Technicznych „P.” zamówienia publicznego na wykonanie remontów kominów w lokalach mieszkalnych będących w zasobach Gminy K. w 2005 r. o wartości szacunkowej zamówienia 75.826 zł, pomimo braku poświadczenia przez tę firmę za zgodność z oryginałem odwrotnej strony kserokopii zaświadczenia z Urzędu Skarbowego (druk ZAS – W).

Wnosząc o uchylenie orzeczenia w tym zakresie, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych zgłosił jednocześnie wniosek o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w K. W uzasadnieniu odwołania podniesiono, iż orzeczenie wydane przez Regionalną Komisję Orzekającą jest samo w sobie niespójne. Z jednej bowiem strony Komisja Orzekająca I instancji

w uzasadnieniu orzeczenia stwierdziła, iż brak poświadczeń za zgodność z oryginałem na odwrotnych stronach kserokopii zaświadczeń z Urzędu Skarbowego (druk ZAS-W) nie stanowił przesłanki do odrzucenia oferty firmy „P.”, a tym samym unieważnienia obydwu postępowań z udziałem tej firmy na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, a z drugiej strony umorzyła postępowanie, uznając znikomą szkodliwość zarzucanego czynu. Zdaniem Rzecznika, aby umorzyć postępowanie należy wcześniej uznać fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ponadto, Rzecznik nie podzielił argumentacji Regionalnej Komisji Orzekającej, że najważniejsze informacje na zaświadczeniach z Urzędu Skarbowego znajdowały się na pierwszych stronach, które zostały potwierdzone za zgodność z oryginałem. Ustawodawca w powołanym § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. stanowi o zaświadczeniu. W przedmiotowej sprawie, jak podniósł odwołujący się, zaświadczenia z Urzędu Skarbowego zawierają dwie strony, które są tak samo ważne i Komisja Orzekająca I instancji nie miała możliwości decydowania o ważności stron w dokumencie. Z tych też względów w ocenie Rzecznika umorzenie postępowania nie jest adekwatną sankcją dla zamawiającego za błędy w postępowaniu, biorąc pod uwagę fakt, iż w obu postępowaniach zostały naruszone podstawowe zasady, fundamentalne dla prawa zamówień publicznych: zasada równości i zasada uczciwej konkurencji. Rzecznik wskazał również, iż Pan Aleksander S. przyznał się do zarzuczonych czynów i wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary.

Główna Komisja Orzekająca rozpatrując sprawę zważyła, co następuje:

Zaskarżone orzeczenie należało uchylić ze względu na istotne uchybienia popełnione w toku postępowania w przedmiotowej sprawie.

W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji wskazała, iż bezspornie ustaliła, że w postępowaniach, których dotyczy odwołanie zostały załączone kserokopie dokumentów – tj. zaświadczeń z Urzędu Skarbowego (druk ZAS-W) składające się z dwóch stron i których drugie strony nie zostały potwierdzone za zgodność z oryginałem. Jednakże z akt sprawy przedłożonych przez organ I instancji wynika, iż w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie remontów kominów w lokalach mieszkalnych będących w zasobach Gminy K. w 2005 r. przedłożono zaświadczenie z dnia 20 stycznia 2005 r. wystawione przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w K., składające się tylko z pierwszej strony. Okoliczność ta została potwierdzona przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w toku rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą.

Rozpatrując ponownie sprawę Komisja Orzekająca I instancji powinna w szczególności ustalić, jakie dokumenty z Urzędu Skarbowego zostały załączone do oferty przedłożonej przez wykonawcę – Przedsiębiorstwo Robót Budowlanych i Usług Technicznych „P.” w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie remontów kominów w lokalach mieszkalnych będących w zasobach Gminy K. w 2005 r. w celu potwierdzenia braku zaległości w płatności podatków. Jednocześnie Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, iż przepisy prawa, w tym również przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, nie określają w jaki sposób należy potwierdzić kserokopię dokumentu za zgodność z oryginałem. Jednakże

przepisy art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych przewidywały obowiązek i prawo żądania od wykonawcy dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Przedłożenie zatem przez wykonawcę tylko jednej ze stron dokumentu (dokumentu niekompletnego) z pewnością wymogu określonego ww. przepisem nie spełnia i w takim przypadku należy uznać, iż wykonawca nie przedłożył dokumentu wymaganego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Jednocześnie Główna Komisja Orzekająca zauważa, iż Komisja Orzekająca I instancji stosownie do art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.) powinna wskazać które przepisy, czy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czy przepisy obowiązujące w czasie orzekania mają zastosowanie w niniejszej sprawie jako względniejsze dla sprawy. Sentencja orzeczenia nie rozstrzyga, które przepisy legły u jego podstaw. Stosownej analizy nie przeprowadzono również w uzasadnieniu orzeczenia. W przypadku zastosowania przepisów obowiązujących w czasie orzekania należałoby ustalić, czy zarzucane czyny miały wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Komisja Orzekająca I instancji powinna również ocenić, czy Panu Aleksandrowi S. można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a dopiero wtedy, czy wystąpiły okoliczności wyłączające jego odpowiedzialność, m.in. okoliczność, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem GKO, ze względu na ww. uchybienia, merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy na etapie postępowania odwoławczego naruszałoby zasadę instancyjności postępowania wyrażoną w art. 72 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tym samym, konieczne było przekazanie jej do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji po to, aby zapewnić stronom możliwość żądania instancyjnej kontroli zasadności rozstrzygnięcia w tym zakresie. Ponownie rozpoznając sprawę, Komisja Orzekająca I instancji zobowiązana będzie rozpoznać całość zarzutów objętych wnioskiem o ukaranie, przy czym w zakresie rozstrzygnięcia niniejszego orzeczenia Komisja związana jest treścią art. 150 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Mając na uwadze powyższe GKO orzekła, jak w sentencji.

15.

ORZECZENIE GKO **z dnia 2 października 2006 r.** **DF/GKO-4900-52/65/RN-28/06/1542**

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

Przewodniczący: *Członek GKO:*

Piotr Gryśka (spr.)

Członkowie: *Członek GKO:*

Zygmunt Chodnicki

Członek GKO:

Barbara Potocka

Protokolant:

Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawie w dniu 2 października 2006 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego, odwołanie wniesione przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji na niekorzyść Pana Jana B. – Burmistrza Gminy i Miasta R., od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P. z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt: 0965-DB/21/06.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji umorzyła postępowanie wobec Pana Jana B., obwinionego o umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na wykorzystaniu w 2004 r. kwoty 47.645,00 zł, pozyskanej w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich na realizację zadania pn. „Remont Szkoły Podstawowej w J.” z naruszeniem procedur określonych przez Bank Światowy w postępowaniu o udzielenie zamówień zakończonych podpisaniem umów w dniu 18 października 2004 r., tj. naruszenia art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Po rozpoznaniu odwołania, Główna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 42 ust. 2 i art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), orzeka:

1. Uchyła zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w P.
2. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uniewinnia Jana B. od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wykorzystaniu w 2004 r. kwoty 47.645,00 zł, pozyskanej w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich na realizację zadania pn. „Remont Szkoły Podstawowej w J.” z naruszeniem procedur określonych przez Bank Światowy w postępowaniu o udzielenie zamówień zakończonych podpisaniem umów w dniu 18 października 2004 r.
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 Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Na podstawie zawiadomienia z dnia 7 października 2005 r., złożonego przez Wojewodę W., rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji, w dniu 15 lutego 2006 r., złożył wniosek o ukaranie karą upomnienia Jana B. – Burmistrza Miasta i Gminy R. Rzecznik zarzucił obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a w chwili składania wniosku o ukaranie – art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem rzecznika, czyn polegał na wykorzystaniu w 2004 r. kwoty 47.645 zł, pozyskanej w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW), a przeznaczonej na remont Szkoły Podstawowej w J., z naruszeniem procedur, określonych przez Bank Światowy, w postępowaniu o udzielenie zamówień finansowanych ze środków PAOW. Czyn ten stanowił naruszenie art. 30 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. (art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy obowiązującej od 1 stycznia 2006 r.).

W uzasadnieniu wniosku, rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji podniósł, że realizacja zadania obejmowała modernizację kotłowni, wymianę stolarki okiennej, docieplenie budynku, wykonanie elewacji oraz założenie parkietu w Szkole Podstawowej w J. Pozyskanie środków finansowych na realizację powyższego zadania uzależnione było od stosowania narzuconych Gminie zasad i procedur ściśle określonych przez instytucję finansującą, tj. Bank Światowy. W dalszej części uzasadnienia Rzecznik argumentował, że zgodnie z przepisami art. 4 pkt 1 lit a ustawy – Prawo zamówień publicznych, ustawy tej nie stosuje się do zamówień udzielanych na podstawie procedury organizacji międzynarodowej lub międzynarodowej instytucji finansowej, jeżeli zamówienie ma być finansowane z udziałem środków, których przyznanie jest uzależnione od zastosowania procedur odmiennych niż określone w ustawie. Tym samym, prawidłowość przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówień publicznych w takich przypadkach może być dokonana jedynie poprzez porównanie czynności wykonanych przez zamawiającego z procedurami ustalonymi przez instytucję finansującą, a nie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Rzecznik opisał ustalenia dotyczące przeprowadzonych przez obwinionego dwóch postępowań według procedur określonych Księgą Zamówień Publicznych. Stwierdzone uchybienia polegały na opracowaniu SIWZ, która nie zawierała w swej treści wzmaganych elementów oraz uznania w przeprowadzonych postępowaniach za ważne ofert, które powinny zostać odrzucone. Ponieważ warunkiem uznania ważności przetargu było pozyskanie co najmniej 3 ważnych ofert (pkt 4.3 Księgi Zamówień Publicznych), oba postępowania winny być unieważnione.

Rozpoznanie sprawy w pierwszej instancji nastąpiło na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2006 r. Komisja orzekająca pierwszej instancji, po rozpatrzeniu sprawy na pod-

stawie materiału dowodowego załączonego do wniosku o ukaranie, postanowiła nie przeprowadzać postępowania dowodowego i umorzyć postępowanie.

W obszernym uzasadnieniu, komisja opisała ustalenia dotyczące realizacji remontu Szkoły Podstawowej w J. Na remont budynku Szkoły Podstawowej w J. Gmina R. uzyskała dofinansowanie zarówno z PAOW jak i z budżetu państwa w ramach kontraktu wojewódzkiego. PAOW realizowany był w oparciu o umowę kredytową, podpisaną między Rzeczpospolitą Polską a Bankiem Światowym (Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju). Skoro zadanie to zostało dofinansowane ze środków pochodzących z Banku Światowego w ramach PAOW, obwiniony nie miał obowiązku stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych przy wydatkowaniu środków (zgodnie z art. 4 pkt 1 tej ustawy). Wykonując zobowiązania wynikające z zawartej umowy oraz w myśl pkt XII „zasad ubiegania się o dotacje na remont szkół i świetlic wiejskich”, obwiniony przeprowadził dwa postępowania o zamówienie w trybie przetargu Małych Robót, uregulowanego w Księdze Zamówień Publicznych, tj. zgodnie z wymogami Banku Światowego. Pierwsze postępowanie obejmowało modernizację kotłowni. Drugie postępowanie obejmowało prace remontowe takie jak: wymiana stolarki okiennej i drzwiowej, docieplenie budynku i wykonanie elewacji oraz założenie parkietu w sali gimnastycznej. Komisja wskazała, że w aktach sprawy dla obu przeprowadzonych postępowań znajdują się – zatwierdzone przez Wojewódzkie Biuro Wdrażania Programu – tzw. Formularze Kontroli Przetargu. W rozliczeniu dotacji z budżetu Państwa uzyskanej w ramach kontraktu wojewódzkiego przedłożono faktury wykonawców, z którymi Burmistrz zawarł umowy po przeprowadzeniu postępowań o zamówienie w procedurze wynikającej z Księgi Zamówień Publicznych, a faktury opiewały na wartość wynagrodzenia wynikającą z tych umów.

Komisja orzekająca pierwszej instancji uznała, iż obwiniony, stosując do wyłonienia wykonawców procedury określone przez Bank Światowy w Księdze Zamówień Publicznych, nie naruszył dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych obowiązującej w dniu popełnienia czynu. Według komisji, przepisami o zamówieniach publicznych nie jest Księga Zamówień Publicznych, wskazująca jakie procedury należy zachować przy udzielaniu zamówień finansowanych w ramach PAOW. W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia stwierdzono, że stosownie do przepisu art. 87 Konstytucji RP, źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłem prawa są zatem akty ustanowione przez parlament (Konstytucja, ustawy) oraz akty wykonawcze, których prawo wydawania posiada Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie na mocy delegacji ustawowej i w granicach określonych ustawą. Źródła prawa zawierają zbiory przepisów powszechnie obowiązujących regulujących różne dziedziny życia społecznego i gospodarczego kraju. Przepisami o zamówieniach publicznych, o których mowa w art. 138 ust 1 pkt 12 i art. 28 ust 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, są przepisy ustawy – Prawo Zamówień Publicznych oraz przepisy wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy. Księga Zamówień Publicznych nie jest przepisem obowiązującym w Polsce, lecz zbiorem procedur, o których mowa w art. 4 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo Zamówień Publicznych i art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja nie zgodziła się również ze stanowiskiem rzecznika pierwszej instancji, że w niniejszej sprawie można dochodzić odpowiedzialności na podstawie przepisu art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem jest to przesłanka odpowiedzialności, która ma zastosowania do czynów popełnionych po dniu 1 lipca 2005 r., o czym przesądził przepis art. 19 ust. 1 wyżej cytowanej ustawy. W czasie popełnienia czynu, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związaną z wykorzystaniem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, ponosiły wyłącznie podmioty lub osoby, które są odpowiedzialnie za przyznanie lub przekazanie tych środków (art. 138 ust 1 pkt 18 i pkt 19 ustawy o finansach publicznych).

Niezależnie od względów formalnych, Komisja podniosła w uzasadnieniu, że dochodzenie odpowiedzialności z art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie byłoby również możliwe z przyczyn merytorycznych, gdyż proces przyznawania środków z PAOW przewidywał, że Wojewódzkie Biuro Wdrażania Programu udziela gminom pomocy w przygotowaniu i przeprowadzeniu przetargu oraz zatwierdza poprawność procedur przetargowych (ostatni akapit pkt XII zasad ubiegania się o dotację na remont szkół i świetlic szkolnych). Wojewódzkie Biuro Wdrażania Programu zatwierdziło poprawność procedur przetargu Etap I i II w dniach 10 i 15 października 2004 r. Zatem zatwierdzenie wyników przetargu nie jest samodzielną decyzją organu wykonawczego gminy, a ewentualną odpowiedzialność za poprawność procedur mogą ponosić osoby, które w imieniu Wojewódzkiego Biura Wdrażania Programu zatwierdziły poprawność procedur przetargowych.

Biorąc pod uwagę powyższe względy, komisja orzekająca pierwszej instancji uznała, iż obwiniony nie popełnił czynu zarzucanego we wniosku o ukaranie i umorzyła postępowanie.

Od orzeczenia komisji orzekającej, pismem z dnia 27 kwietnia 2006 r., odwołał się rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji. Wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i wymierzenie obwinionemu kary upomnienia za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albo o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji.

Rzecznik zakwestionował podstawowe ustalenie komisji pierwszej instancji, leżące u podstawy umorzenia postępowania, iż przepisami o zamówieniach publicznych, o których mowa w art. 138 ust 1 pkt 12 i art. 28 ust 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, są przepisy ustawy – Prawo Zamówień Publicznych oraz przepisy wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy. Rzecznik powołał się na istotną – w jego ocenie – zmianę treści art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, dokonaną z dniem wejścia w życie ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. 2 marca 2004 r. Do tego dnia art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych określał, że naruszeniem dyscypliny jest naruszeniu zasady, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego, ustalonych **ustawą**, o której mowa w art. 28 ust. 4 ustawy. Ustawa – Prawo zamówień publicznych dokonała bardzo istotnej zmiany wprowadzając zamiast zapisu „ustawy” zapis „**w przepisach o zamówieniach publicznych**”. Zdaniem rzecznika, rozszerzono tym samym katalog zasad i procedur obowiązujących przy udzielaniu zamówień publicznych. Przy udzieleniu zamówienia publicznego w niniejszej sprawie nie było

obowiązku stosowania zasad i procedur wynikających z przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, lecz był w zamian za to obowiązkiem stosowania zasad i procedur określonych przez Bank Światowy. W ocenie rzecznika, naruszenie tych zasad i procedur stanowi przesłankę dochodzenia odpowiedzialności na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zarówno określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, jak i w art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rzecznik wskazał, że PAOW jest realizowany w oparciu o umowę kredytową między Rządem RP a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (Bank Światowy) oraz szczegółowych uzgodnień z Bankiem Światowym w zakresie stosowania procedur przetargowych. Księga Zamówień Publicznych zatwierdzona przez Bank Światowy ma charakter branżowy i w tym znaczeniu nie mieści się w pojęciu powszechnie obowiązujących źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej (wraz z aktami prawa miejscowego), o których mowa w art. 87 Konstytucji. Nie znaczy to jednak, że Księga Zamówień Publicznych nie jest źródłem prawa w znaczeniu konstytucyjnym. Jest to źródło branżowe, a jednocześnie powszechnie obowiązujące, choć nie w znaczeniu „powszechnego obowiązywania”, o które chodzi w art. 87 Konstytucji. W świetle powyższego, zdaniem rzecznika, Księga Zamówień Publicznych jest zbiorem przepisów obowiązującym w Polsce przy udzielaniu zamówień publicznych realizowanych w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich, bowiem w przeciwnym wypadku nie byłoby obowiązku stosowania procedur w nim określonych.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą, Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, w trybie art. 131 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zmodyfikował kwalifikację prawną zarzucanego obwinionemu czynu na art. 17 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Obwiniony i jego obrońca, pouczeni o prawie złożenia wniosku o odroczenie rozprawy, nie skorzystali z powyższego uprawnienia.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia zasadności zarzutu postawionego obwinionemu w niniejszej sprawie ma rozstrzygnięcie zakresu znaczenia sformułowania „przepisy o zamówieniach publicznych”, użytego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a powtórzonego również w obowiązującym obecnie art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji interpretuje powyższe pojęcie szeroko, jako wszelkiego rodzaju i charakteru normy, które odnoszą się do procesów udzielania zamówień, które można pokreślić mianem „publicznych”. Komisja orzekająca pierwszej instancji, w zaskarżonym orzeczeniu stanęła na stanowisku, iż mianem „przepisów” w niniejszej sprawie określić można tylko te normy, które wynikają ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa, które w wyczerpujący sposób reguluje art. 87 Konstytucji RP.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła, zawarty w zaskarżonym orzeczeniu, pogląd organu pierwszej instancji. Dokonując wykładni art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pamiętać należy, iż przepis ten ma szczególny charakter, jako nakładający na obywatela sankcję za zachowanie sprzeczne z określonymi normami. Jakkolwiek przepis ten oczywiście nie jest prze-

pisem karnym, a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma charakteru odpowiedzialności karnej, to – ze względu na sankcyjny charakter regulacji, a także zapożyczenie wielu konstrukcji prawnych z przepisów prawa karnego, czy prawa wykroczeń – odpowiednie zastosowanie znajdują zasady, wywodzące się z prawa karnego (zob. T. Robaczyński w: T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina finansów publicznych*, C.H.Beck, Warszawa 2005, str. 173). W art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawodawca ustanowił jedną z naczelnych zasad odpowiedzialności w tych sprawach, zgodnie z którą odpowiedzialność ponosi osoba, która popełnia czyn określony jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Regulacja powyższa stanowi niemal wierne powtórzenie art. 1 § 1 Kodeksu karnego, który statuuje naczelną zasadę prawa karnego – *nullum crimen sine lege*. Jak powszechnie podnosi się w doktrynie prawa karnego, zasada ta ma charakter gwarancyjny i jest pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego, a wynikają z niej trzy postulaty: typizacji czynów zabronionych tylko przez ustawę (*nullum crimen sine lege scripta*), maksymalnej określoności tworzonych typów (*nullum crimen sine lege certa*), zakazu stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricte*) – A. Zoll w: K. Buchała, A. Zoll, Komentarz do Kodeksu karnego, część ogólna, Wyd. Zakamycze, Kraków 1998, str. 27).

Uwzględniając powyższe normy i wytyczne, GKO podzieliła pogląd komisji orzekającej pierwszej instancji, że „przepisami o zamówieniach publicznych” w rozumieniu art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Zakres czynów karalnych jest tym samym wprost związany z zasadą gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, wyrażoną w art. 35 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

GKO nie uwzględniła poglądu rzecznika, zawartego w złożonym w sprawie odwołaniu, a następnie powtórzonym przez zastępcę Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, iż zmiana treści art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, dokonana z dniem wejścia w życie ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. 2 marca 2004 r. dokonała rozszerzenia katalogu zasad i procedur obowiązujących przy udzielaniu zamówień publicznych, których naruszenie może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem GKO, zmiana powyższa nie wprowadziła zasadniczej zmiany zakresu czynów karalnych a miała jedynie charakter porządkowy. Należy uwzględnić, iż mocą przepisów Działu VIII ustawy – Prawo zamówień publicznych – Zmiany w przepisach obowiązujących, dokonano zmian 16 ustaw, z czego dziesięć polega na ogólnym odesłaniu do „przepisów o zamówieniach publicznych”. Zmiana dokonana w obowiązującej wówczas ustawie o finansach publicznych wynikała więc z przyjętej przez ustawodawcę techniki legislacyjnej, a nie miała na celu rozszerzenia zakresu znamion czynu karnego. Znajduje to również potwierdzenie w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy – Prawo zamówień publicznych, gdzie na str. 54 stwierdza się, że wprowadzana zmiany „mają charakter czysto redakcyjny zmierzający do zapewnienia spójności terminologicznej przez zmiany z odesłań do obecnie obowiązującej ustawy do odesłania do nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych bądź ogólnie

do przepisów o zamówieniach publicznych” (druki sejmowe IV kadencji – druk nr 2218, www.sejm.gov.pl).

Należy także zauważyć, iż obowiązujące ustawy na określenie zasad postępowania, uregulowanych innymi normami niż przepisy powszechnie obowiązujące konsekwentnie posługują się pojęciem „procedury” (zob. np. art. 39 ust. 1 pkt 2, art. 204 ust. 1 pkt 3, art. 205 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, art. 4 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo zamówień publicznych). Również ta okoliczność przemawia przeciwko rozszerzaniu zakresu pojęcia „przepisy o zamówieniach publicznych” na postanowienia Księgi Zamówień Publicznych. Na marginesie można tylko podnieść, że tak szeroka interpretacja pojęcia „przepisy o zamówieniach publicznych”, jaką w niniejszej sprawie prezentuje oskarżenie, skutkowałaby objęciem odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeń wszelkich procedur udzielania zamówień publicznych, w szczególności regulacji wewnętrznych poszczególnych jednostek (np. regulaminów pracy komisji przetargowych). W przekonaniu Głównej Komisji Orzekającej jest to niedopuszczalne.

Wobec zmiany kwalifikacji prawnej zarzutu, dokonanej na rozprawie przed GKO przez zastępcę Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca nie dokonywała oceny sprawy na gruncie art. 13 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO postanowiła jedynie dostrzec, że rzecznik pierwszej instancji w żaden sposób nie starał się wykazać, że środki z PAOW należy zaliczyć do kategorii środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Zasadności takiego zaliczenia powyższych środków, na rozprawie przed GKO, nie był również w stanie wykazać zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca zwróciła uwagę, iż środki z PAOW nie zostały ujęte w Załączniku Nr 7 do ustawy budżetowej na rok 2004 (Dz. U. Nr 17, poz. 167), który to załącznik zawiera zestawienie programów realizowanych w 2004 r. ze środków bezzwrotnych z różnych źródeł zagranicznych i wydatków nimi finansowanych.

Stwierdzając powyższe, Główna Komisja Orzekająca potwierdziła merytoryczną prawidłowość zaskarżonego orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu. Uchylając zaskarżone orzeczenie i wydając rozstrzygnięcie o uniewinnieniu, GKO kierowała się normą art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. O ile bowiem komisja pierwszej instancji umorzyła postępowanie bez przeprowadzania postępowania dowodowego, to Główna Komisja Orzekająca wydała swoje rozstrzygnięcie po przeprowadzeniu takiego postępowania.

16.

POSTANOWIENIE NSA

z dnia 27 czerwca 2006 r.

II GSK 90/06

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:
Przewodniczący: Sędzia NSA Jan Kacprzak

po rozpoznaniu w dniu 27 czerwca 2006 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrony Prawnej Autonomii Samorządu Terytorialnego w Ś.G.
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.
z dnia 20 czerwca 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 1187/05
odrzucającego skargę Stowarzyszenia Obrony Prawnej Autonomii Samorządu Terytorialnego w Ś.G.
na pismo Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 29 marca 2005 r. nr DF/GKO/Odw.-13/15-16/2005/197/2005/220/2005
w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału na prawach strony w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
postanawia oddalić skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. postanowieniem z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 1187/05 odrzucił skargę Stowarzyszenia Obrony Prawnej Autonomii Samorządu Terytorialnego z siedzibą w Ś.G. na postanowienie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 29 marca 2005 r. nr DF/GKO/Odw.-13/15-16/2005/197/2005/220/2005 w przedmiocie odmowy dopuszczenia do udziału na prawach strony w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Pismem z dnia 21 lutego 2005 r. Stowarzyszenie Obrony Prawnej Autonomii Samorządu Terytorialnego z siedzibą w Ś.G. wniosło o dopuszczenie tego Stowarzyszenia jako organizacji społecznej do udziału w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, toczącym się przeciwko Jerzemu Leszkowi B. i Wandzie K. przed Główną Komisją Orzekającą. Podstawą prawną wniosku była dyspozycja art. 31 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071, dalej k.p.a).

Pismem z dnia 2 marca 2005 r. Przewodniczący GKO poinformował Stowarzyszenie, że przepisy obowiązujące w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie przewidują możliwości dopuszczenia w nim podmiotów innych niż strony, natomiast przepisy k.p.a. nie mają zastosowania w powyższych sprawach.

W piśmie z dnia 15 marca 2005 r. Stowarzyszenie wniosło o ponowne rozpatrzenie sprawy i dopuszczenie w sprawie na prawach strony. W odpowiedzi Przewodniczący GKO pismem z dnia 29 marca 2005 r. podtrzymał stanowisko zawarte w piśmie z dnia 2 marca 2005 r.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie pełnomocnik Stowarzyszenia podniósł, iż pismo z dnia 29 marca 2005 r. było postanowieniem utrzymującym w mocy postanowienie z dnia 2 marca 2005 r. o odmowie dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu na prawach strony i wniósł o jego uchylenie.

Odrzucając powyższą skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. stwierdził, iż pisma kierowane do skarżącego nie mogły być postanowieniami wydanymi na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. (omyłkowo w uzasadnieniu – art. 35 § 2 k.p.a.) i miały charakter wyłącznie informacyjny, a jako takie nie mogły być przedmiotem skargi do sądu. Brak możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego pisma o powyżej wskazanym charakterze uzasadniało, w myśl art. 58 § 1 i 3 p.p.s.a., jego odrzucenie.

W skardze kasacyjnej na powyższe postanowienie Stowarzyszenie Obrony Prawnej Autonomii Samorządu Terytorialnego z siedzibą, w Ś.G. wniosło o:

- 1) uchylenie postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W.
- 2) zasądzenie od Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego,

a nadto o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z Konstytucją w zakresie w jakim oddaje możliwość orzekania o winie obwinionego organom pozasądowym.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciło rażące naruszenie przepisów postępowania:

- 1) art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez uznanie, iż przedmiotowa sprawa nie jest sprawą objętą kontrolą sądów administracyjnych,
- 2) art. 31 § 2 k.p.a. poprzez uznanie, iż postanowienie przewodniczącego GKO nie jest postanowieniem w rozumieniu tego przepisu,
- 3) art. 200 w zw. z art. 86 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) poprzez niedopuszczenie organizacji społecznej do udziału w sprawie.

Zdaniem skarżącego dla określenia rodzaju rozstrzygnięcia organu administracji publicznej czy też innego organu wykonującego zadania z zakresu administracji publicznej, a takim organem jest Główna Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów, istotna jest nie nazwa rozstrzygnięcia, ale jego charakter.

Skarżący zauważył, że art. 3 k.p.a. wylicza w sposób enumeratywny w jakich postępowaniach jego przepisy nie mają zastosowania. Brak jest w nich wskazania postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzonego przez RIO lub MF w związku z tym na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. skarżący jako organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przepis art. 3 p.p.s.a. wyznacza zakres, w jakim sąd administracyjny może wykonywać funkcje kontrolne wobec administracji publicznej. Powoływany przez skarżącą § 2 pkt 2 tego przepisu zawiera zasadę; że kontroli sądu administracyjnego podlegają wszystkie postanowienia, na które przysługuje zażalenie, a ponadto postanowienia kończące postępowanie lub rozstrzygające sprawę co do istoty. Prawidłowe jest stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że zaskarżone przez Stowarzyszenie Obrony Prawnej Autonomii Samorządu Terytorialnego w Ś.G. pismo z dnia 29 marca 2005 r., któremu WSA mylnie nadał nazwę „postanowienie” w sentencji zaskarżonego orzeczenia (w uzasadnieniu posługując się prawidłowym terminem „pismo”), nie może być uznane za postanowienie w rozumieniu art. 31 § 2 k.p.a., podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego, z następujących względów.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. zasady postępowania w sprawach o odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uregulowane były, w dacie orzekania, w dziale V ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.), zwanej dalej u.f.p. Przepisy regulujące tryb postępowania przed GKO usytuowano także w aktach rangi podstawowej – w wydanym na podstawie delegacji zawartych w art. 176-178 u.f.p., rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 1999 r. nr 42 poz. 421) oraz wydanym w oparciu o art. 179 u.f.p., rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 1999 r. w sprawie działania komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 1999 r. nr 69, poz. 765).

Według art. 170 u.f.p. w zw. z art. 3 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz. U. nr 106, poz. 1149) w brzmieniu ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. (Dz. U. nr 222, poz. 2200) do trybu postępowania przed Komisją miały w powyższej dacie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 1971 r. nr 12, poz. 116 ze zm.).

Ustawa o finansach publicznych oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze nie odsyłały natomiast do stosowania w tym postępowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w jakimkolwiek zakresie.

Nie budzi w związku z tym wątpliwości, że pismo Przewodniczącego Główniej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 29 marca 2005 r., w przedmiocie braku podstaw do dopuszczenia organizacji społecznej do udziału na prawach strony w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie może być postanowieniem w rozumieniu art. 31 § 2 k.p.a., a przez to podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

Za niezasadny należy uznać zarzut naruszenia art. 200 w zw. z art. 86 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). Powołana w skardze kasacyjnej okoliczność, iż w dniu 1 lipca 2005 r. weszła w życie ta ustawa, która w art. 200 wskazuje, iż postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczęte

przed dniem jej wejścia w życie prowadzone jest według jej przepisów, chyba że przepisy dotychczasowe są korzystniejsze dla obwinionego, co zdaniem Stowarzyszenia stanowić winno podstawę dopuszczenia go do udziału w postępowaniu, nie ma w sprawie znaczenia, gdyż przepisy te, w dniu udzielenia przedmiotowych informacji przez Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej, a także wydania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaskarżonego postanowienia, jeszcze nie obowiązywały przez co nie mogły być analizowane przez sąd administracyjny, rozpoznający skargę na powyższe pismo.

Z tego samego powodu nie mógł być uwzględniony wniosek skarżącego, dotyczący przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności tejże ustawy z Konstytucją, w zakresie w jakim oddaje możliwość orzekania o winie obwinionego organom pozasądowym.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną, gdyż nie ma ona usprawiedliwionych podstaw.

Indeks haseł

Liczby przy hasłach oznaczają numer kolejny orzeczenia lub wyroku

B

Błędy dowodowe 7, 11

Błędy orzeczenia 4, 8

Brak znamion czynu 6

Brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych 12

D

Dokonanie zmiany w budżecie bez upoważnienia 1

Dopuszczenie do zwłoki w refundowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej obowiązek zapłaty odsetek 11

Dowody, postępowanie dowodowe 5

Dyrektywy wymiaru kary 10

J

Jednostka sektora finansów publicznych 11

K

Kasacja 16

Kara nagany 10, 11

Kara upomnienia 3, 4, 9, 13

L

Lex retro non agit 12

Ł

Łączne rozpoznanie 5

N

Nadzwyczajne złagodzenie kary 13

Należyta staranność 3

Niepobranie należności samorządu terytorialnego 8

Nieświadomość naruszenia dyscypliny finansów publicznych 3, 4

Nieterminowe regulowanie składek na ubezpieczenie społeczne 2

Nieumyślność 5

Nieustalenie należności Skarbu Państwa 12

Nullum crimen sine lege scripta 15

O

Odpowiedzialność podmiotowa 1, 5, 11

Odstąpienie od wymierzenia kary 4, 5, 13

Odwołanie na niekorzyść 13, 14, 15

Organizacja społeczna jako strona postępowania 16

P

Postępowanie wyjaśniające 13

Powierzenie obowiązków 1

Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych 3

Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających Skarb Państwa 13

S

Skład Komisji Orzekającej 8

Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego 16

Szkodliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych 5, 13

Ś

Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych 15

U

Udział w postępowaniu na prawach strony 16

Umorzenie postępowania 2, 3, 14

Umyślność 9, 10, 12, 13

Ustalenie stanu faktycznego 11

Ustawa względniejsza 6, 12, 14

W

Wady postępowania 14

Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową 5

Z

Zaciąganie zobowiązań bez upoważnienia 10, 13

Zakres odpowiedzialności 15

Zamiar popełnienia czynu 10

Zamówienie publiczne 4, 6, 9, 11, 14, 15

Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji 7

Zasada instancyjności 14

Zasada swobodnej oceny dowodów 5

Zmiana budżetowa 1

Znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych 2, 3

Ź

Źródła prawa 15

