

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

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

Nr 1/2006

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 (niepłatnie).

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

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

SPIS TREŚCI

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

Orzeczenia komisji orzekających pierwszej instancji

1.	Orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 lipca 2005 r., B-F-K/36/7/PCK/22/05.....	7
2.	Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Łodzi z dn. 8 sierpnia 2005 r., NDB 5000/Ł/45/2005	10
3.	Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Łodzi z dn. 19 sierpnia 2005 r., NDB 5000/Ł/57/2005	15
4.	Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Krakowie z dn. 5 września 2005 r., FP-511/53/05	19
5.	Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Katowicach z dn. 9 września 2005 r., KO/7101/30,31,32/05	24
6.	Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Kielcach z dn. 15 września 2005 r., KDF-0906/37/2005/2248	30
7.	Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO we Wrocławiu z dn. 7 października 2005 r., DFP-53-13/2005	34

Orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

8.	Orzeczenie GKO z dn. 22 września 2005 r., DF/GKO/Odw.-88/115/2005/771	39
9.	Orzeczenie GKO z dnia 29 września 2005 r., DF/GKO/Odw.-36/47/2005/337	45
10.	Orzeczenie GKO z dnia 13 października 2005 r., DF/GKO/Odw.-44/60/Rn-16/2005/353	51
11.	Orzeczenie GKO z dn. 13 października 2005 r., DF/GKO/Odw.-104/140--141/RN-40/1326	59
12.	Orzeczenie GKO z dn. 20 października 2005 r., DF/GKO/Odw.-47/63/RN-17/2005/420	67

13.	Orzeczenie GKO z dn. 20 października 2005 r., DF/GKO/Odw.-48/64/2005/424	77
14.	Orzeczenie GKO z dn. 7 listopada 2005 r., DF/GKO/Odw.-35/46/2005/331	83
15.	Orzeczenie GKO z dn. 21 listopada 2005 r., DF/GKO/Odw.-53/69-70/2005/462	90

Orzeczenia sądów administracyjnych

16.	Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 7 września 2005 r., II GSK 118/05	101
17.	Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 12 X 2005 r., II GSK 103/05	101

Indeks haseł	112
---------------------------	------------

Szanowni Państwo

Oddajemy w Państwa ręce pierwszy numer „Biuletynu orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Kwartalnik ten, prócz rozstrzygnięć Głównej Komisji Orzekającej i komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych I instancji, zawierać będzie także wyroki sądów administracyjnych dotyczące takich spraw.

Przewidujemy, że w kolejnych numerach „Biuletynu” znajdzie się także miejsce na glosy oraz komentarze związane z przestrzeganiem zasad gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi. Zachęcamy więc Państwa do czynnego zaangażowania się w tworzenie „Biuletynu”. Wszelkie uwagi będą dla nas bardzo cenne. Prosimy o przekazywanie ich na adres redakcji (00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12) lub drogą elektroniczną (adres: Marek.Gluch@mf.gov.pl)

Mamy nadzieję, że kwartalnik, którego celem ma być przede wszystkim upowszechnianie orzecznictwa, przyczyni się także do wyjaśnienia wątpliwości, poprawy spójności interpretacji prawa i tym samym wpłynie na wzmocnienie dyscypliny finansów publicznych.

Uprzejmie informujemy, że ze względu na ograniczone możliwości wydawania i kolportowania „Biuletynu” wśród wszystkich zainteresowanych będzie on również dostępny, w wersji elektronicznej, na stronach internetowych Ministerstwa Finansów www.mf.gov.pl.

Z wyrazami szacunku
Redakcja

1

ORZECZENIE **Resortowej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji** **z dnia 14 lipca 2005 r.** **(B-F-K/36/7/PCKJ22/05)**

Resortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji w składzie:

Przewodniczący:	Ryszard Miciński
Członkowie składu orzekającego:	Elżbieta Pietrzak Zygmunt Politowski

Zastępca Rzecznika Dyscypliny

Finansów Publicznych:

Marta Kęcka-Iwan

Protokolant:

Marcin Kaczorek

po przeprowadzeniu w dniu 14 lipca 2005 roku rozprawy przeciwko:

Pani Scholastyce Ś. – pełniącej funkcję dyrektora Biura Zarządu Głównego Polskiego Czerwonego Krzyża w okresie od 1 marca 1998 r. do 30 września 2004 r.

obwinionej o to, że:

udzieliła w dniu 16 września 2004 r. zamówienia publicznego na zakup skanera Fujitsu 5750C wraz z oprogramowaniem niezgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.),

tj. o popełnienie czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a obecnie 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);

UZNAJE

1. Winną nieumyślnego popełnienia zarzucanego jej czynu tj. udzielenia zamówienia publicznego na zakup skanera Fujitsu wraz z oprogramowaniem z naruszeniem zasad określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych poprzez nieodrzućenie złożonych w postępowaniu w trybie zapytania o cenę, trzech ofert złożonych faksem, co naruszyło zasadę określoną w art. 86 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
2. Z uwagi na znikomą szkodliwość naruszenia finansów publicznych i jego okoliczności na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiono od wymierzenia kary.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 obciążą obwinioną kosztami postępowania w kwocie 195,53 zł (sto dziewięćdziesiąt pięć złotych pięćdziesiąt trzy grosze) na rzecz Skarbu Państwa.

UZASADNIENIE

Zawiadomieniem z dnia 28 kwietnia 2005 r. dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Zarządzie Głównym Polskiego Czerwonego Krzyża, wskazując jako osobę winną naruszenia Panią Scholastykę Ś., sprawującą od dnia 01 marca 1998 r. do dnia 30 września 2004 r. funkcję Dyrektora Biura Zarządu Głównego Polskiego Czerwonego Krzyża.

Czyn zarzucany Pani Scholastyce Ś. polega na udzieleniu w dniu 16 września 2004 r. zamówienia publicznego na zakup skanera Fujitsu 5750C wraz z oprogramowaniem z naruszeniem zasad udzielania zamówień publicznych wynikających z ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.). Zamówienia publicznego na zakup skanera dokonano w trybie zapytania o cenę, w którym trzy z czterech ofert zostały złożone zamawiającemu faxem. Przyjęcia ofert dokonano więc z naruszeniem zasady określonej w art. 86 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, która mówi, iż z zawartością ofert nie można się zapoznać przed upływem terminu składania ofert. Oferty wykonawców złożone faxem zostały złożone niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych i powinny, w trybie art. 89 ust. 1 pkt 1 jej przepisów, zostać odrzucone przez zamawiającego, a postępowanie unieważnione zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych, gdyż w prowadzonym w trybie zapytania o cenę postępowaniu nie pozostałyby, co najmniej dwie ważne oferty.

Wskazany czyn stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, polegające na naruszeniu zasady lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego ustalonych ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Winnym popełnienia zarzucanego czynu jest Pani Scholastyka Ś., w tym czasie dyrektor Biura Zarządu Głównego Polskiego Czerwonego Krzyża, jako osoba udzielająca zamówienia, czyli podpisująca umowę na dostawę skanera Fujitsu 5750C wraz z oprogramowaniem i osprzętem, z istotnym naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień

Z wyjaśnień złożonych przez Panią S. Ś. wynika, iż popełnione uchybienia nie miało charakteru celowego, lecz było wynikiem złego przygotowania merytorycznego pracownika przeprowadzającego postępowanie w trybie zapytania

Należy podkreślić, że w postępowaniu prowadzonym w trybie zapytania o cenę zarówno w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, jak również w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, nie było formalno-prawnych możliwości składania zamawiającemu ofert w formie faxu. Przepis art. 28 ust. 1 Prawa zamówień publicznych enumeratywnie określa czynności, których zamawiający i wykonawcy mogą dokonać w formie pisemnej, faxem lub drogą elektroniczną zgodnie z wyborem zamawiającego, brak tam jednak wskazania, że zamawiający może dopuścić możliwość składania ofert w formie faxu.

Obwiniona, w złożonych pisemnie wyjaśnieniach, wskazała, że w dniu zawarcia umowy przebywała na urlopie wypoczynkowym, a umowę z dnia 16 września 2004 r. na dostawę skanera podpisała w imieniu Zarządu Głównego Polskiego Czerwonego

Krzyża Pani Teresa S. – Zastępca Dyrektora ZG PCK. Wyjaśnienia te jednak nie znajdują odzwierciedlenia w stanie faktycznym, gdyż na umowie z dnia 16 września 2004 r. zawartej pomiędzy Zarządem Głównym Polskiego Czerwonego Krzyża, a „A.” Polska Spółka z o.o. widnieje pieczęć i podpis Pani Scholastyki Ś.

Zarzucany Obwinionej czyn nie spowodował uszczerbku dla finansów publicznych, a spośród złożonych ofert wybrano ofertę najkorzystniejszą. Podkreślić jednak należy, iż, w przypadku naruszenia opisanego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych nie ma znaczenia wartość uszczerbku dla budżetu państwa, lecz sam fakt działania niezgodnego z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Opisany czyn zdaniem Komisji Orzekającej został popełniony nieumyślnie, gdyż zamawiająca nie miała zamiaru popełnienia jednak nie zachowała należytej ostrożności w stosowaniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, pomimo, że możliwość popełnienia naruszenia mogła przewidzieć z uwagi na stosowanie nowych przepisów regulujących tryb udzielania zamówień publicznych.

Oceniając zebrany materiał dowodowy oraz wyjaśnienia złożone przez obwinioną Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji uwzględniając okoliczności popełnienia zarzucanego czynu, a w szczególności znikomą szkodliwość czynu dla ładu finansów publicznych oraz nieumyślność przewinienia orzekła jak w sentencji.

POUCZENIE

Od niniejszego orzeczenia stronom przysługuje odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów. Odwołanie wnosi się na piśmie za pośrednictwem Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

2

ORZECZENIE **Regionalnej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi** **z dnia 8 sierpnia 2005 r.** **NDB 5000/Ł/45/2005**

Na podstawie art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 i art. 72 ust.3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114)

Zespół Orzekający w składzie :

Przewodniczący:

Wiesława Łabińska

Członkowie:

Beata Kaczmarek

Małgorzata Michałek

Protokolant:

Małgorzata Jóźwiak

przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Lucyny Michejdy

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 sierpnia 2005 r.

w postępowaniu zwyczajnym sprawy:

Pani JADWIGI D. – dyrektora Publicznego Gimnazjum nr 1 w B.,

obwinionej o nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na zaniechaniu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonaniu inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem faktycznym oraz na wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w sposób naruszający obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. z 2002 r. Dz. U. nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

Zarzucany czyn polegał na:

1. wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2003 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z kwot zawartych w kartach wydatków,
2. wykazaniu w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 30 września 2003 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z kwot zawartych w kartach wydatków,
3. wykazaniu w sprawozdaniach rocznych za rok 2003 Rb-27S, Rb-28S, Rb-32 danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, ze względu na fakt nieprawidłowego zamknięcia ksiąg na dzień 31 grudnia 2003 r. lub brak ich prowadzenia,
4. nie przeprowadzeniu inwentaryzacji gotówki w kasie oraz druków ścisłego zarchiwowania na dzień 31 grudnia 2003 i 2004 roku, w sposób określony w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994r: o rachunkowości (t.j. z 2002 r. Dz. U. nr 76, poz. 694 z późn. zm.).

ORZEKA

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

1. Uznaje obwinioną Panią Jadwigę D. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu wypełniającego dyspozycję art. 18 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy o finansach publicznych – w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2005 r.), polegającego na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji gotówki w kasie oraz druków ścisłego zarachowania na dzień 31 grudnia 2003 i 2004 roku, oraz na sporządzeniu za okres od 1.01.-30.06.2003 r. i 1.01-30.09.2003 r. sprawozdań Rb-28S, których dane są niezgodne z ewidencją księgową, i mając na względzie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstępuje od wymierzenia kary.
2. Uniewinnia Panią Jadwigę D. od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu wypełniającego dyspozycję normy prawnej zawartej w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych – w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2005 r.), polegającego na wykazaniu w rocznych sprawozdaniach finansowych za rok 2003 Rb-27S, Rb-28S i Rb-32 danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, mając na względzie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z ust.3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża obwinioną Panią Jadwigę D. kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 190,30 zł.

POUCZENIE

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

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2005 r. został złożony Przewodniczącemu Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi wniosek Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ukaranie Pani Jadwigi D. – dyrektora Publicznego Gimnazjum Nr 1 w B. karą upomnienia za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, w związku z popełnieniem czynów polegających na:

- zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji gotówki w kasie oraz druków ścisłego zarachowania na dzień 31 grudnia 2003 i 2004 roku,
- wykazaniu w sprawozdaniach budżetowych za okres 1.01-30.06.2003 r. – sprawozdanie Rb-28S, za okres 1.01-30.09. 2003 r. – sprawozdanie Rb-28S, w sprawozdaniach rocznych za 2003 rok Rb-27S, Rb-28S, Rb-32 danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Na rozprawę w dniu 8 sierpnia 2005 r. stawili się obwiniona Jadwiga D. wraz z obrońcą.

W toku postępowania dowodowego Skład Orzekający poddał analizie i ocenie:

- zawiadomienie Prezydenta Miasta B. skierowane do Rzecznika o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych;
- wniosek o ukaranie złożony Przewodniczącemu Komisji Orzekającej przez Z-cę Rzecznika Dyscypliny;
- kserokopię sprawozdania z przeprowadzonego w dniach 14-25 lutego 2005 r. w Publicznym Gimnazjum Nr 1 w B. audytu wewnętrznego;
- kopię pisma Dyrektora Gimnazjum – Pani Jadwigi D. skierowanego do Prezydenta Miasta B. (znak: PG- 1/071/42/2005 z dnia 12.04.2005 r).

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, w tym wysłuchaniu wyjaśnień złożonych przez obwinioną na rozprawie w dniu 8 sierpnia 2005 r., Skład Orzekający Komisji dokonał następujących ustaleń faktycznych:

- a) według ewidencji księgowej na dzień 30 czerwca 2003 r. w rozdziale 80110 Gimnazja, wydatki dokonane w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej różnią się od danych ujętych w sprawozdaniu Rb-28S o kwotę 1.733, 11 zł;
- b) według ewidencji księgowej na dzień 30 września 2003 r. w rozdziale 80110 Gimnazja, wydatki dokonane w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej różnią się od wielkości wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S o kwotę 457,05 zł;
- c) nie została przeprowadzona inwentaryzacja gotówki w kasie oraz druków ścisłego zarachowania na dzień 31 grudnia 2003 i 2004 roku.

Obwiniona przyznała się do zarzucanych jej czynów wyjaśniając, że popełniła je z winy nieumyślnej. Na swoje usprawiedliwienie powołała fakt (załącznik – informacja o zatrudnieniu Głównej Księgowej – Pani Żanety J. i Pani Katarzyny S. – p.o. głównej księgowej w Gimnazjum), że Główna Księgowa od dnia 17.10.2003 r. przebywała na zwolnieniu lekarskim, urlopie macierzyńskim i następnie na urlopie wychowawczym do dnia 1 marca 2005 r., również p.o. Głównej Księgowej – p. Katarzyna S. przebywała na długotrwałych zwolnieniach lekarskich. Obwiniona poprzez ogłoszenie publiczne w Urzędzie Pracy nie znalazła kandydatki na powierzenie obowiązków gł. księgowej, dlatego też objęcie obowiązków głównej księgowej zaproponowano pracownicy prowadzącej płace p. Katarzynie S., która dotychczas ściśle z księgową pracowała, czuła się na siłach podjąć tego zadania i wyraziła na to zgodę. Obwiniona w dobrej wierze zaufała kwalifikacjom i odpowiedzialności osobie, która pełniła obowiązki głównej księgowej.

Wyjaśniając zarzut nieprzeprowadzenia inwentaryzacji gotówki w kasie oraz druków ścisłego zarachowania na dzień 31 grudnia 2003 i 2004 roku, obwiniona na swoje usprawiedliwienie wskazała, że spowodowane zostało tym, iż stan gotówki w kasie na koniec roku wynosił „0”. W związku z powyższym biorąc pod uwagę fakt, że zdaniem obwinionej nastąpił niski stopień szkodliwości dla finansów publicznych z tego tytułu obwiniona prosi o uwzględnienie tych okoliczności przy orzekaniu.

W związku z poczynionymi ustaleniami faktycznymi Skład Orzekający dokonał analizy przedmiotowych regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i zważył co następuje:

- zgodnie z normą zawartą w art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości wyliczone jednostki – w tym również jednostki budżetowe samorządu terytorialnego (por.: art. 2 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy) są zobowiązane do stosowania określonych ustawą zasad rachunkowości w sposób prawidłowy, zapewniający rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej, finansowej oraz wyniku finansowego jednostki. Istotnym elementem rachunkowości jest „...prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym, sporządzanie sprawozdań finansowych, okresowe ustalanie i sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów”;
- stosownie do zasady wyrażonej w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości jednostka ma obowiązek przeprowadzenia na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych) – winna tego dokonać drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic; odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, stosownie do postanowień zawartych w jej art. 4 ust. 5 – w tym z tytułu nadzoru – ponosi kierownik jednostki. Odpowiedzialności kierownika poza wyjątkiem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – nie wyłącza nawet powierzenie obowiązków w zakresie rachunkowości innej osobie i to za jej zgodą wyrażoną w formie pisemnej.

Skład Orzekający uznał, że w Publicznym Gimnazjum Nr 1 w B. nie została przeprowadzona inwentaryzacja gotówki w kasie i druków ścisłego zarachowania na dzień 31 grudnia 2003 i 2004 roku oraz, że sprawozdanie statystyczne Rb-28S o wydatkach na dzień 30 czerwca 2003 r. i na dzień 30 września 2003r. wykazywało dane niezgodne z ewidencją księgową. Działanie powyższe ma znamiona czynu wypełniającego dyspozycję art. 18 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Osobą odpowiedzialną za popełnienie powyższych czynów jest obwiniona Pani Jadwiga D. Komisja biorąc pod uwagę fakt, że obwiniona przyznała się do zarzucanego czynu, że popełniła go z winy nieumyślnej nie zachowując należytej ostrożności, biorąc pod uwagę okoliczności popełnienia czynów, jak również wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym spełnianiem obowiązków służbowych, działając na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstąpiła od wymierzenia kary.

Komisja Orzekająca nie podzieliła poglądu rzecznika w zakresie przypisania obwinionej winy z tytułu popełnienia czynu polegającego na wykazaniu w sprawozdaniach rocznych za 2003 rok Rb-27S, Rb-28S, Rb-32 danych niezgodnych z ewidencją księgową. Obwiniona nie przyznała się do zarzucanego czynu. Na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, w tym również wyjaśnień składanych przez Obwinioną na rozprawie w dniu 8 sierpnia 2005 r., Komisja nie znalazła dowodu na potwierdzenie zarzutu postawionego przez rzecznika, że sprawozdania Rb-27S,

Rb-28S, Rb-32 sporządzone na dzień 31 grudnia 2003 r. są niezgodne z ewidencją księgową i jakiej kwoty ta niezgodność dotyczy. Kontrolujący nie wykazał różnicy pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji księgowej a wielkościami zawartymi w sprawozdaniach, który na str. 10 i 11 sprawozdania z przeprowadzonego audytu w Gimnazjum Nr 1 w B. sformułował w powyższej sprawie następujące wnioski: „z uwagi na fakt braku pełnej, prawidłowej i prowadzonej systematycznie w jednostce ewidencji analitycznej – kart wydatków czy ewidencji środka specjalnego – na dzień 31.12.2003 r. nie można stwierdzić z całą stanowczością, że kwoty wykazywane w miesięcznych/rocznych sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych, Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, czy Rb-32 z wykonania planów finansowych środka specjalnego są prawidłowe. Z uwagi na fakt braku prawidłowego zamknięcia ksiąg na dzień 31 grudnia 2003 r. lub brakiem ich prowadzenia nie można zweryfikować poszczególnych sprawozdań budżetowych z księgami rachunkowymi. Nie można ustalić na jakiej podstawie zostały sporządzone sprawozdania roczne”.

W związku z faktem, że posiadany materiał dowodowy nie potwierdza zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niezgodności danych zawartych w sprawozdaniach finansowych sporządzonych na dzień 31.12.2003 r. z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, Komisja Orzekająca mając na względzie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z ust.3, uniewinniła obwinioną od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wypełniającego treść art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3

ORZECZENIE
Regionalnej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 19 sierpnia 2005 r.
NDB 5000/Ł/57/2005

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

Przewodniczący:

Jerzy Turbiński

Członkowie:

Danuta Kocemba

Urszula Wiktorowska

Protokolant:

Małgorzata Jóźwiak

przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Józefy Lucyny Michejdy po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2005r. w postępowaniu zwyczajnym sprawy:

- 1) Pana KRZYSZTOFA R. – Wójta Gminy S.
- 2) Pani MARII W. – Skarbnika Gminy S.

obwinionych o to, że dopuścili do nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

- art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. z 2003 r. Dz. U. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), polegającego na wypłaceniu w Urzędzie Gminy wynagrodzeń bez jednoczesnego wykonania – wynikającego z ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.) – obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek,
- art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na udzieleniu w 2004 r. poręczenia stowarzyszeniom realizującym zadania przy udziale środków „SAPARD” na okres 6 miesięcy do kwoty 1.800.000 zł nie mając podstawy prawnej wobec uchylecia przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uchwały Rady Gminy S. w sprawie zmian budżetu, którą postanowiono upoważnić Wójta Gminy do udzielenia poręczeń.

ORZEKA

Na podstawie art. 135 ust. 1 i art. 200 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114)

1. Uznaje Pana Krzysztofa R. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez:

- wypłacenie w 2004 r. wynagrodzeń w Urzędzie Gminy S. bez jednoczesnego wykonania – wynikającego z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13. 10. 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.) – ciążącego na pracodawcy obowiązku terminowego opłacenia składek wobec ZUS i innych, tj. popełnienia czynu wyczerpującego znamiona art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,
 - udzielenie poręczenia stowarzyszeniom realizującym zadania przy udziale środków „SAPARD” na okres 6 miesięcy do kwoty 1.800.000 zł nie mając podstawy prawnej wobec uchylecia przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uchwały Rady Gminy S. w sprawie zmian budżetu, którą postanowiono upoważnić Wójta Gminy do udzielenia poręczenia, tj. popełnienia czynu wyczerpującego znamiona art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, polegającego na przekroczeniu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet, i na podstawie art. 148 ust. 1, art. 149 ust. 1–3 i art. 150 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych odstępuje od wymierzenia kary.
2. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża obwinionego Pana Krzysztofa R. na rzecz Skarbu Państwa kosztami postępowania w wysokości 190,30 zł.
3. Mając na względzie art. 26 § 1 i 3 w zw. z art. 10 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 116 z późn. zm.) w związku z art. 137 i art. 170 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (t.j. z 2003 r. Dz. U. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) uniewinnia Panią Marię W. – Skarbnika Gminy S., od zarzutu nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wypełniającego dyspozycję normy prawnej zawartej w:
- art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, poprzez: wypłacenie w 2004 r. wynagrodzeń w Urzędzie Gminy w S. bez jednoczesnego wykonania – wynikającego z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.) – a ciążącego na pracodawcy obowiązku terminowego opłacenia składek wobec ZUS i innych,
 - art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, poprzez udzielenie poręczenia stowarzyszeniom realizującym zadania przy udziale środków „SAPARD” na okres 6 miesięcy do kwoty 1.800.000 nie mając podstawy prawnej wobec uchylecia przez Kolegium RIO w Łodzi uchwały Rady Gminy S. w sprawie zmian budżetu, którą postanowiono upoważnić Wójta Gminy do udzielenia poręczenia.
- Na podstawie art. 167 ust.2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec uniewinnienia pani Marii W. kosztami postępowania obciąża Skarb Państwa.

POUCZENIE

Na podstawie art. 72 ust. 1, art. 137 ust. 5 i art. 138 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114) od niniejszego orzeczenia służy stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej za pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie

Obrachunkowej w Łodzi, ul. Zamenhofa 10 w terminie 14 dni licząc od dnia doręczenia orzeczenia.

UZASADNIENIE

W dniu 19 sierpnia 2005 r. Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyła w postępowaniu zwyczajnym sprawę Krzysztofa R. oraz Marii W. obwinionych o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie wskazanych w sentencji orzeczenia czynów wypełniających dyspozycję:

- art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na udzieleniu poręczenia w 2004 r. stowarzyszeniom realizującym zadania przy udziale środków „SAPARD” na okres 6 miesięcy do kwoty 1.800.000 zł nie mając podstawy prawnej wobec uchylecia przez Kolegium RIO w Łodzi uchwały Rady Gminy S. w sprawie zmiany budżetu, którą postanowiono upoważnić Wójta Gminy do udzielenia poręczenia,
- art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, polegającego na wypłaceniu w Urzędzie Gminy w S. wynagrodzeń bez jednoczesnego wykonania – wynikającego z ustawy z dnia 13. 10. 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – obowiązku pobrania i odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek.

Komisja Orzekająca w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, tj. wniosek o ukaranie skierowany do Komisji w dniu 29 czerwca 2005 r. przez Z-cę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (pismo nr Rz.D.F.P./058/2005) wraz z załącznikami oraz złożone na rozprawie przez obwinionych wyjaśnienia ustaliła, co następuje:

- 1) W zakresie zarzucanego naruszenia art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, poprzez udzielenie w 2004 r. poręczenia stowarzyszeniom realizującym zadania przy udziale środków „SAPARD” na okres 6 miesięcy do kwoty 1.800.000 zł nie mając podstawy prawnej – Komisja Orzekająca uznała powyższe, w świetle zgromadzonego materiału dowodowego oraz wyjaśnień składanych przez obwinionych na rozprawie, za udowodnione.

Składając wyjaśnienia obwinienie podnieśli, że zakres robót realizowany przez stowarzyszenia dotyczył inwestycji od dawna oczekiwanych przez mieszkańców Gminy S., których realizacja byłaby niemożliwa bez środków „SAPARD”, których uruchomienie mogło nastąpić tylko i wyłącznie poprzez udzielenie poręczenia przez Gminę S.

Na uwagę zasługuje również fakt, że obwinieni zgodzili się z postawionymi zarzutami, przyznali się do winy w związku z czym Komisja Orzekająca, na podstawie art. 127 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, po wysłuchaniu stron, których wyjaśnienia nie budziły wątpliwości, odstąpiła od dalszego postępowania dowodowego, uznając zarzut za udowodniony.

- 2) W zakresie zarzucanego naruszenia art. 138 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, poprzez dokonanie w 2004 r. w Urzędzie Gminy S. wypłat wynagrodzeń bez jednoczesnego wykonania obowiązku, określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.), ustalającego, że płatnik składek przesyła w tym samym terminie deklaracje rozliczeniowe, imienne raporty miesięczne oraz opłaca składki za dany

miesiąc (do 5-ego następnego miesiąca) – Komisja Orzekająca uznała powyższe, w świetle zgromadzonego materiału dowodowego oraz wyjaśnień składanych przez obwinionych na rozprawie, za udowodnione.

Składając wyjaśnienia obwinieni podnieśli, że Gmina miała trudną sytuację płatniczą z uwagi na terminy płatności podatków przez podatników oraz terminy spływu środków pieniężnych z innych źródeł.

Na uwagę zasługuje również fakt, że obwinieni zgodzili się z postawionymi zarzutami, przyznali się do winy w związku z czym Komisja Orzekająca, na podstawie art. 127 ust.3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, po wysłuchaniu stron, których wyjaśnienia nie budziły wątpliwości, odstąpiła od dalszego postępowania dowodowego, uznając zarzut za udowodniony.

3) Zespół Orzekający rozpoznając niniejszą sprawę wziął pod uwagę uregulowania zawarte w art. 200 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, że postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy prowadzone jest według przepisów niniejszej ustawy (nowej), chyba, że przepisy dotychczasowe (stare) są korzystniejsze dla obwinionego. Czynności wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy są skuteczne jeżeli zostały dokonane z zachowaniem przepisów dotychczasowych.

Ponadto mając na uwadze art. 137 ustawy o finansach publicznych stanowiący, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą pracownicy sektora finansów publicznych oraz inne osoby dysponujące środkami, w tym osoby odpowiedzialne za gospodarowanie środkami publicznymi przekazanymi podmiotom spoza sektora finansów publicznych – uniewinnił Panią Marię W. od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy o finansach publicznych.

4) W świetle dokonanych ustaleń faktycznych i prawnych oraz po rozważeniu wniosków stron Zespół Orzekający uznał winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Pana Krzysztofa R., przy czym wziął pod uwagę jego dobrą opinię służbową oraz – w tym konkretnym przypadku – znikomy stopień szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych.

Uwzględniając powyższe Zespół Orzekający postanowił odstąpić od wymierzenia mu kary.

4

ORZECZENIE **Regionalnej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie** **z dnia 5 września 2005 r.** **FP-511/153/05**

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie; w składzie:
Przewodniczący składu Wojciech Lachiewicz
Członkowie składu Barbara Fabin
Mateusz Winiarz

Protokolant Komisji

Agata Chorągwicka

po rozpatrzeniu na rozprawie w dniu 5 września 2005 r., z udziałem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji – Piotra Józefczyka oraz Obwinionego Pana Jana B. (Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Z.);

- sprawy z wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I-instancji:
- ukaranie karą upomnienia Pana Jana B. (pełniącego w chwili popełniania zarzucanego czynu funkcję dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Z.) – obwinionego o to, że:
- reprezentując Dom Pomocy Społecznej w Z., w okresie od 1 grudnia 2003 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. dokonał zakupu usług polegających na „kompleksowym, całodziennym i codziennym” żywieniu mieszkańców Domu Pomocy Społecznej w Z. w Firmie „Z.” Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie – bez stosowania ustawy o zamówieniach publicznych (wartość zamówionych usług według faktur wystawionych przez Spółkę za wskazany wcześniej okres wynosiła: 83.6004,18 zł netto i 89.456,47 zł brutto) – co stanowiło naruszenie zasady powszechności stosowania ustawy o zamówieniach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664; z późn. zm.) i odpowiednio art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177; z późn. zm.);
- jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; z późn. zm.) – będącego w dniu rozprawy naruszeniem 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).

ORZEKA

Na podstawie art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4, art. 51 pkt 1, art. 135 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 1 i art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114):

- I. Pana Jana B. (pełniącego w chwili popełniania zarzucanego czynu funkcję dyrektora Domu Pomocy Społecznej w Z.) – uznaje się za odpowiedzialnego popełnienia

z winy nieumyślnej i naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – polegającego na tym, że:

- Pan Jan B. poprzez podpisanie w dniu 26 listopada 2003 r. umowy Nr 2/2003 pomiędzy Domem Pomocy Społecznej w Z.) a Firmą Z. Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie o świadczenie usług kompleksowego, całodziennego i codziennego żywienia mieszkańców (ww. DPS i DPS – Oddział dla Przewlekłe Chorych i Somatycznie Chorych) w cenie jednego osobodnia 11,99 zł; w ilości 32 osób od 1.12.2003 r. i 52 osób od 15.12.2003 r. – w terminie do dnia 15 stycznia 2004 r.;
- aneksowanej w dniu 14 stycznia 2004 r. poprzez kontynuację świadczenia do dnia 31 marca 2004 r.
- aneksowanej w dniu 31 marca 2004 r. poprzez jej kontynuację do dnia 18 maja 2004 r.

udzielił zamówienia publicznego na rzecz wykonawcy, który nie został wybrany w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, czym naruszył zasadę powszechności wyboru wykonawcy zamówienia publicznego w trybie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych – wyrażoną w art. 3 ust. 1 i art. 4 i art. 12a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664; z późn. zm.),

a w zakresie aneksu z dnia 31 marca 2004 r. – naruszył zasadę wyrażoną w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177).

Na podstawie art. 33 i art. 36 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114):

II. Wobec Pana Jana B. – odstępuje się od wymierzenia kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z pkt 1 orzeczenia.

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114):

III. Od Pana Jana B. – zasądza się zwrot kosztów postępowania w kwocie: 190.30 zł.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 137 ust. 5 i art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) od orzeczenia stronom postępowania przysługuje możliwość wniesienia odwołania do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, które można kierować za pośrednictwem tut. Komisji, w terminie 14 dni od daty doręczenia orzeczenia.

UZASADNIENIE

W dniu 25 kwietnia 2005 r. do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie (dalej: RIO) wpłynęło przedstawione przez Starostę Powiatu Tatrzańskiego zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, obejmujące kilka zarzutów przedstawianych Panu Janowi B.

(Dyrektorowi Domu Pomocy Społecznej w Z.) – dalej: dyrektorowi DPS w Z. Objęte zawiadomieniem zarzuty dotyczyły naruszenia dyscypliny finansów publicznych z obowiązującego wówczas przepisu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; z późn. zm.). Do zawiadomienia Starosta dołączył protokół z kontroli przeprowadzonej w DPS w Z. przez Referat Kontroli Starostwa Powiatowego w Z. (karta akt 43-1).

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, podejmując czynności wyjaśniające powiadomił Pana Jana B. o prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym oraz o możliwości składania wyjaśnień i dowodów. (k. 46). Wystąpił również do Starosty Tatrzańskiego o przedstawienie dodatkowych danych niezbędnych do skierowania wniosku o ukaranie (k. 47). W dniu 18.05.2005 r. do Zastępcy Rzecznika DFP spłynęły wyjaśnienia Pana Jana B. w kwestii wszystkich zarzutów objętych postępowaniem prowadzonym przez Zastępcę Rzecznika DFP. (k.60).

Powyższe materiały stały się dla Zastępcy Rzecznika DFP podstawą wniesienia na zasadach z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – wniosku z dnia 23 czerwca 2005 r. o ukaranie Pana Jana B. w takim zakresie zarzutów, jak we wstępie niniejszego orzeczenia (karta akt: 68-67).

Na skutek zmian organizacyjnych i formalnych wprowadzonych z dniem 1 lipca 2005 r. ustawą z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) rozprawę wyznaczono ostatecznie na dzień 5 września 2005 r., a dotychczasowe czynności procesowe uznano za czynności właściwe przepisom ww. ustawy.

Strony przybyłe na rozprawę nie wniosły zastrzeżeń, co do przeszkód w rozpoznaniu sprawy.

Na rozprawie w dniu 5 września 2005 r. Zastępca Rzecznika, do protokołu rozprawy, wyjaśnił, że pierwotnie zarzucane Panu Janowi B. naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, w dniu przedstawienia wniosku o ukaranie (tj. w dniu rozprawy) jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Zastępcy Rzecznika DFP, powyższa okoliczność, jak również podjęte dotychczas czynności procesowe uzasadniają postawienie wniosku o ukaranie w rozumieniu przepisów aktualnej ustawy.

Strony nie wniosły o przeprowadzenie dodatkowych dowodów.

Skład orzekający, po rozważeniu wniosku o ukaranie, zapoznaniu się ze złożonymi do protokołu wyjaśnieniami Pana Jana B. oraz po przeprowadzonym postępowaniu dowodowym w zakresie materiału wniesionego przez Zastępcę Rzecznika DFP i wysłuchaniu końcowych stanowisk stron – zważył, co następuje:

W sprawie kwestionowanego zamówienia o świadczenie w okresie od 1 grudnia 2003 do 18 maja 2004 r. usług żywienia na rzecz DPS Z. i Oddziału dla Przewlekłe i Somatycznie Chorych, ze strony Pana Jana B., doszło do uchybienia przepisom ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, a zarazem do naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Skład orzekający w sprawie niniejszej inaczej, niż Zastępca Rzecznika, dookreślił czyn Pana B., czas popełnienia i okoliczności. (Nie zmienia to znamion i istoty samego czynu objętego wnioskiem o ukaranie, jako czynu polegającego na działaniu Pana B. w zakresie kwestionowanego zamówienia publicznego).

Poprzez zawarcie umowy o usługi żywieniowe Nr 2/2003 z dnia 26 listopada 2003 r. (k. 20–18), następnie jej aneksację z dnia 14.01.2004 r. przesuwającą jej ważność do 31.03.2004 r. (k. 16) a następnie kolejną aneksację z dnia 31.03.2004 r. przedłużającą okres świadczenia do 18.05.2004 r. (k. 15) – wartość udzielonego zamówienia przy niezmiennych cenach z umowy z 26.11.2003 r. – przekroczyła równowartość 6.000 EURO. Oznaczało to, że wykonawcę powyższego zamówienia należało wybrać w trybie przepisów normujących udzielanie zamówień publicznych. Brak zastosowania tych przepisów, oznacza, że w zakresie niniejszego świadczenia usług Pan Jan B. udzielił zamówienia publicznego na rzecz wykonawcy, który nie został wybrany w trybie przepisów normujących zamówienia publiczne, a tym samym z naruszeniem zasady powszechności wyboru wykonawcy zamówienia publicznego w trybie obowiązujących przepisów o zamówieniach publicznych. Wyrazem powyższej zasady były przepisy art. 3 ust. 1, art. 4 i art. 12a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664; z późn. zm.). W zakresie podpisywania aneksu z dnia 31 marca 2004 r. – zasada znajdowała wyraz w przepisie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177). Zasada, aby wykonawca zamówienia publicznego był wybierany w trybie przepisów o zamówieniach publicznych z art. 3 ust. 1, art. 4 i art. 12a. ustawy o zamówieniach publicznych była zasadą funkcjonującą do dnia 2 marca 2004 r., kiedy to znalazła wyraz w ww. przepisach obowiązującej nadal ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Popętnienie powyższego naruszenia prawa przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do dnia 30 czerwca 2005 r. – oznaczało naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych. Czyn polegał na udzieleniu zamówienia publicznego z naruszeniem zasad udzielania zamówień publicznych. Pan Jan B. udzielił tym samym zamówienia publicznego z naruszeniem zasady powszechności działania przepisów o zamówieniach publicznych.

Natomiast w myśl przepisów obowiązujących w dniu orzekania, tego rodzaju czyn kwalifikowany jest jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – jako udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy niewybranemu w trybie przepisów o zamówieniach publicznych.

Powyższe względy prawnoformalne uzasadniają możliwość stawiania Panu B. zarzutu na rozprawie w dniu 5.09.2005 r. i wydanie w sprawie orzeczenia przez Sąd Orzekający Komisji z art. 42 ust. 1, art. 46 pkt 4 i art. 51 pkt 1 cyt. ustawy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tak z wniosku Zastępcy Rzecznika, jak z wyjaśnień Pana Jana B. – wskazują na winę nieumyślną w rozumieniu art. 22 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pan dyrektor w dniu podpisywania pierwotnej umowy i aneksów powinien był przewidzieć, że łączna wartość zamówienia przekroczy kwotę 6000 EURO, co wymagać będzie zastosowanie do wyboru wykonawcy przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Nieuwzględnienie powyższych okoliczności i zawarcie umowy wraz z dwoma aneksami wskazuje na winę nieumyślną polegającą na niedochowaniu należytej staranności.

Przedstawione w wyjaśnieniach do Zastępcy Rzecznika DFP i w protokole rozprawy okoliczności zawarcia kwestionowanej umowy i aneksów w okresie poważnej

reorganizacji DPS w Z., obok faktu nienagannej opinii z wywiązywania się z obowiązków służbowych zostały uznane przez skład orzekający w sprawie niniejszej za okoliczności łagodzące z art. 36 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Okoliczności te, jak również zakres i znaczenie uchybienia prawa dla wartości chronionych przepisami dotyczącymi zamówień publicznych – uzasadniły łącznie odstąpienie od wymierzenia kary Panu B. za popełnione z winy nieumyślnej naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uznanie B. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych – zobowiązuje skład orzekający do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania, na zasadach z art. 167 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z tych powodów orzeczono, jak we wstępie.

5

ORZECZENIE Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 9 września 2005 r. (K0/7101/30,31,32/05)

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

Przewodniczący:	Józef Stęplowski,
Członkowie:	January Wójcik, Tadeusz Stawowczyk

oraz

Protokolant:	Joanna Wolańska
--------------	-----------------

rozpoznała w dniu 9 września 2005 r. przy udziale Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pana Witolda Jadczyka sprawę:

Pana Jerzego G. – Wójta Gminy M. obwinionego o naruszenie :

– art. 27 d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), w chwili obecnej art. 7 ust. 3, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), poprzez dokonanie wyboru oferty nie będącej najkorzystniejszą oraz dokonanie tego wyboru z pominięciem kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a także zmianę kryteriów oceny ofert w toku postępowania przy udzielaniu zamówień :

- a) w dniu 17.10.2002 r. Spółdzielni Kółek Rolniczych w W. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie M. (umowa nr OA/UJ/7334/24/2002),
- b) w dniu 17.10.2002 r. Spółdzielni Kółek Rolniczych M. z/s G. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie G. (umowa OA/UJ/7334/23/2002),
- c) w dniu 17.10.2002 r. firmie Remontowo-Budowlanej „G.” P. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie P. (umowa nr OA/UJ/7334/22/2002),

tj. o czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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), a poprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,

Pana Sylwestra S. – b. członka Zarządu Gminy M., obwinionego o naruszenie :

– art. 27d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), w chwili obecnej art. 7 ust. 3, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), poprzez dokonanie wyboru oferty nie będącej najkorzystniejszą oraz dokonanie tego wyboru z pominięciem kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia a także zmianę kryteriów oceny ofert w toku postępowania przy udzieleniu zamówienia w dniu 17.10.2002 r. firmie Remontowo-Budowlanej „G.” P. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie

P. (umowa nr OA/UJ/7334/22/2002) t.j. o czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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), a poprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,

Pana Czesława G. – b. członka Zarządu Gminy M., obwinionego o naruszenie :

- art. 27d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), w chwili obecnej art. 7 ust. 3, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), poprzez dokonanie wyboru oferty nie będącej najkorzystniejszą oraz dokonanie tego wyboru z pominięciem kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia a także zmianę kryteriów oceny ofert w toku postępowania przy udzieleniu zamówienia w dniu 17.10.2002 r. Spółdzielni Kółek Rolniczych w W. na utrzymanie dróg w sołectwie M. (umowa nr OA/UJ/7334/24/2002),

t.j. o czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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), a poprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,

Pana Ernesta L. – b. członka Zarządu Gminy M. obwinionego o naruszenie :

- art. 27d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), w chwili obecnej art. 7 ust. 3, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), poprzez dokonanie wyboru oferty nie będącej najkorzystniejszą oraz dokonanie tego wyboru z pominięciem kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia a także zmianę kryteriów oceny ofert w toku postępowania przy udzieleniu zamówienia w dniu 17.10.2002 r. Spółdzielni Kółek Rolniczych M. z/s G. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie G. (umowa nr OA/UJ/7334/23/2002) tj. o czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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), a poprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Komisja, biorąc pod uwagę zebrany w sprawie materiał dowodowy na podstawie: art. 42 ust. 1, art. 46 ust. 4 i art. 51 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),

ORZĘKA:

Na podstawie art. 4 pkt 1, art. 24 ust. 1, art. 19 ust. 1 i 2, art. 22 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 1 pkt 2, art. 33 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),

1. Pana Jerzego G. uznać winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowie-

działności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), a poprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na naruszeniu – art. 27d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), w chwili obecnej art. 7 ust. 3, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), poprzez dokonanie wyboru oferty nie będącej najkorzystniejszą oraz dokonanie tego wyboru z pominięciem kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia a także zmianę kryteriów oceny ofert w toku postępowania przy udzielaniu zamówień :

- a) w dniu 17.10.2002 r. Spółdzielni Kółek Rolniczych w W. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie M. (umowa nr OA/UJ/7334/24/2002,
 - b) w dniu 17.10.2002 r. Spółdzielni Kółek Rolniczych M. z/s G. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie G. (umowa OA/UJ/7334/23/2002,
 - c) w dniu 17.10.2002 r. firmie Remontowo-Budowlanej „G.” P. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie P. (umowa nr OA/UJ/7334/22/2002),
i wymierzyć karę nagany,
2. Pana Sylwestra S. uznać winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl 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), a poprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na naruszeniu – art. 27d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), w chwili obecnej art. 7 ust. 3, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), poprzez dokonanie wyboru oferty nie będącej najkorzystniejszą oraz dokonanie tego wyboru z pominięciem kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia a także zmianę kryteriów oceny ofert w toku postępowania przy udzieleniu zamówienia w dniu 17.10.2002 r. firmie Remontowo-Budowlanej „G.” P. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie P. (umowa nr OA/UJ/7334/22/2002)
i wymierzyć karę nagany,
3. Pana Czesława G. uznać winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl 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), a poprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na naruszeniu – art. 27d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), w chwili obecnej art. 7 ust. 3, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), poprzez dokonanie wyboru oferty nie będącej najkorzystniejszą oraz dokonanie tego wyboru z pominięciem kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia a także zmianę kryteriów oceny ofert w toku postępowania przy udzieleniu zamówienia w dniu 17.10.2002 r. Spółdzielni Kółek Rolniczych w W. na utrzymanie dróg w sołectwie M. (umowa nr OA/UJ/7334/24/2002), i wymierzyć karę nagany,

4. Pana Ernesta L. uznać winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl 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), a poprzednio w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, polegającego na naruszeniu – art. 27d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), w chwili obecnej art. 7 ust. 3, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), poprzez dokonanie wyboru oferty nie będącej najkorzystniejszą oraz dokonanie tego wyboru z pominięciem kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia a także zmianę kryteriów oceny ofert w toku postępowania przy udzieleniu zamówienia w dniu 17.10.2002 r. Spółdzielni Kółek Rolniczych M. z/s G. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie G. (umowa nr OA/UJ/7334/23/2002) i wymierzyć karę nagany.
5. Zgodnie z art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) obciąża Pana Jerzego G., Pana Sylwestra S., Pana Czesława G. oraz Pana Ernesta L. kosztami postępowania w wysokości po 190,30 zł na rzecz Skarbu Państwa.

POUCZENIE:

Od orzeczenia służy stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych za pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach w terminie 14 dni od doręczenia orzeczenia.

UZASADNIENIE

W dniu 20 czerwca 2005 roku do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęły wnioski znak: *RDFP-148,149,150104-W-2712005*, *RDFP-149104-W-2812005*, *RDFP-148104-W-2912005* i *RDFP-150104-W-3012005* Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ukaranie karami nagany: Pana Jerzego G. – Wójta Gminy M., Pana Sylwestra S. – byłego Członka Zarządu Gminy M., Pana Czesława G. – byłego członka Zarządu Gminy M. i Pana Ernesta L. – byłego członka Zarządu Gminy M. (zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył do Rzecznika działający z upoważnienia prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej). We wnioskach o ukaranie Obwinionym zostały postawione zarzuty wymienione w sentencji orzeczenia. Zarządzeniem Przewodniczącego Komisji Orzekającej z dnia 4 lipca 2005 roku postanowiono o rozpatrzeniu spraw łącznie na jednej rozprawie.

Komisja Orzekająca na rozprawie z udziałem Obwinionego Pana Jerzego G., bez udziału pozostałych Obwinionych, prawidłowo zawiadomionych (w aktach sprawy zwrotne potwierdzenia odbioru wezwań na rozprawę i postanowień o wszczęciu po-

stępowania), po przeprowadzeniu postępowania dowodowego oraz przeanalizowaniu materiału zgromadzonego w sprawie, ustaliła co następuje:

W Gminie M. w październiku 2002 roku udzielono zamówień publicznych na zimowe utrzymanie dróg na terenie gminy. Zostały zawarte trzy umowy w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego:

- a) w dniu 17.10.2002 r. ze Spółdzielnią Kółek Rolniczych w W. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie M. (umowa nr *OA/UJI733412412002*), którą podpisali Obwinieni Pan Jerzy G. – przewodniczący Zarządu Gminy i Pan Czesław G. – członek Zarządu Gminy,
- b) w dniu 17.10.2002 r. ze Spółdzielnią Kółek Rolniczych M. z/s G. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie G. (umowa *OA/UJI733412312002*), którą podpisali Obwinieni Pan Jerzy G. – przewodniczący Zarządu Gminy i Pan Ernest L. – członek Zarządu Gminy,
- c) w dniu 17.10.2002 r. firmie Remontowo-Budowlanej „G.” P. na utrzymanie dróg gminnych w sołectwie P. (umowa nr *OA/UJI733412212002*), którą podpisali Obwinieni Pan Jerzy G. – przewodniczący Zarządu Gminy i Pan Sylwester S. – członek Zarządu Gminy.

W opracowanej Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia z dnia 29 sierpnia 2002 roku określono przedmiot zamówienia jako „Zimowe utrzymanie dróg gminnych w sołectwach: M., P. i G.”. Z tak skonstruowanego zapisu wynikało, iż przedmiot zamówienia obejmuje trzy wymienione sołectwa. Równocześnie w Specyfikacji w pkt „Ocena ofert” określono, że zamawiający udzieli zamówienia oferentowi, którego oferta odpowiada wszystkim wymaganiom określonym w SIWZ i zostanie oceniona jako oferta najkorzystniejsza w oparciu o podane kryteria wyboru. Postanowiono, że kryterium oceny ofert będzie w 100% cena w rozbiciu na następujące elementy:

- stawka brutto rg z narzutami – 30%,
- m-g sprzętu brutto 20%,
- 1 t mieszanki z kosztami zakupu 20%,
- sprzątanie po zimie 30%.

Wpłynęły oferty od trzech oferentów: Spółdzielni Kółek Rolniczych w Mszanie, Firmy Remontowo-Budowlanej „G.” w P. oraz Spółdzielni Kółek Rolniczych w W. Najkorzystniejszą ofertę cenową złożyła SKR M., której oferta winna uzyskać 99,4 pkt, natomiast pozostali oferenci odpowiednio: SKR W.- 91,9 pkt i G. – 89,6 pkt. Komisja przetargowa nie dokonała jednak oceny ofert a zamówienia udzielono wszystkim oferentom w rozbiciu na poszczególne sołectwa stosując metodę „uśredniania cen”. Takim działaniem, zdaniem Komisji, Obwinieni naruszyli przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu, tj. art. 27d ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.), w chwili obecnej art. 7 ust. 3, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), które Komisja zastosowała na mocy art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114), zgodnie z którym jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Komisja Orzekająca uznała, po

dokonaniu wszechstronnej oceny całokształtu konsekwencji wynikających z zastosowania konkurujących ze sobą ustaw, że w zakresie zarzutów stawianych Obwinionym należy stosować ustawę nową, bowiem w analizowanych, konkretnych sytuacjach dla Obwinionych, ustawa poprzednia nie posiada łagodniejszych konsekwencji, a tym samym nie jest dla nich ustawą „względniejszą”. Zgodnie z art. 91 ust 1 Prawa zamówień publicznych „Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia” i jest tymi kryteriami związany oraz nie może ich dowolnie zmieniać w toku postępowania. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 3 cyt. ustawy zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Tym samym zastosowany przez Zamawiającego sposób „uśredniania cen” oferowanych przez oferentów oraz dokonanego podziału określonego w SIWZ przedmiotu zamówienia na poszczególne części obejmujące pojedyncze sołectwa nie mieści się w systemie prawnym opisanym ustawą Prawo zamówień publicznych, a w szczególności narusza zasadę uczciwej konkurencji określoną w art. 7 ust. 1 ustawy. Jeżeli zamiarem zamawiającego było wyłonienie najlepszych ofert dla poszczególnych sołectw to winno to być wyraźnie określone w dokumentacji przetargowej. Opracowana specyfikacja jako przedmiot zamówienia wyraźnie wskazuje trzy sołectwa łącznie, zaś zapis „w przypadku podziału zadania na sołectwa..” jest zapisem warunkowym, niejasnym dla oferentów i niedopuszczalnym w oparciu o obowiązującą regulację prawną w zakresie zamówień publicznych. W swoich wyjaśnieniach Obwinieni podnosili, iż przy rozstrzyganiu przetargu kierowali się specyfiką terenu gminy oraz faktem, iż do ogłaszanych przetargów przystępują jedynie firmy lokalne mające skromną bazę sprzętową. Ponadto gmina płaci tylko za wykonane usługi, a nie za tzw. gotowość do odśnieżania, co powoduje, że dla wielu firm są to mało atrakcyjne prace. Przy rozstrzyganiu postępowania, według Obwinionych, kierowano się wyłącznie dobrem mieszkańców gminy i nie można było dopuścić do unieważnienia postępowania co mogło doprowadzić do poważnych utrudnień w poruszaniu się w okresie zimowym. Ponadto brak było jakichkolwiek protestów ze strony oferentów. Dlatego dopuszczono możliwość podziału zamówienia z jednoczesnym uśrednieniem cen.

Komisja Orzekająca, biorąc pod uwagę całokształt zgromadzonego materiału dowodowego uznała, iż Obwinieni swoim działaniem dopuścili się umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż byli świadomi, iż podejmowane przez nich decyzje o udzieleniu zamówień publicznych polegające na uśrednianiu ceny są niezgodne z regulacją prawną zawartą w ustawie Prawo zamówień publicznych. 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”. W przedmiotowej sprawie wystąpiło działanie z tzw. zamiarem ewentualnym, co skutkuje stosowną sankcją dyscyplinarną. Za dokonane naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja wymierzyła kary nagany na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. O kosztach postępowania Komisja orzekła na podstawie art. 167 ust. 1 cyt. ustawy.

6

ORZECZENIE Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 15 września 2005 r. (KDF-0906/ 37/2005/2248)

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

Przewodniczący:

Anna Fidowicz

Członkowie:

Maria Kumor

Ireneusz Piasecki

Protokolant:

Dariusz Pyk

po przeprowadzeniu w dniu 15 września 2005 roku przy udziale zastępcy rzecznika dyscypliny finansów publicznych p. Stanisława Banasika rozprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez obwinionych:

Kazimierza K., pełniącego funkcję Starosty Powiatu O., odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) i w art. 11 ust 1, stanowiące równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 13.8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) polegającego na spłacie 3 rat kredytu :

11.03.2004 r. – 262.569,02 zł

14.06.2004 r. – 239.636,70 zł

15.09.2004 r. – 226.259,78 zł

na łączną kwotę 728.425,80 zł, jako poręczyciel Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładu Opieki Zdrowotnej w O. na rzecz Banku Inicjatyw Społeczno Ekonomicznych SA z siedzibą w Warszawie, mimo że płatności te nie były na dzień zapłaty zobowiązaniami wymagalnymi dla Powiatu.

Aktualnie czyn ten stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj. dokonania wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia.

Marka S. – pełniącego funkcję wicestarosty Powiatu O., odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) i w art. 11 ust 1, stanowiące równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 13.8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) polegającego na spłacie 3 rat kredytu :

11.03.2004 r. – 262.569,02 zł

14.06.2004 r. – 239.636,70 zł

15.09.2004 r. – 226.259,78 zł

na łączną kwotę 728.425,80 zł, jako poręczyciel Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładu Opieki Zdrowotnej w O. na rzecz Banku Inicjatyw Społeczno Ekonomicznych SA z siedzibą w Warszawie, mimo że płatności te nie były na dzień zapłaty zobowiązaniami wymagalnymi dla Powiatu.

Aktualnie czyn ten stanowi naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj. dokonania wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia.

ORZEKA

1. Obwinionego Kazimierza K. uznać winnym z winy nieumyślnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekroczeniu w dniach 11 marca, 16 czerwca i 15 września 2004 r. zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych o łączną kwotę 728.425,80 zł poprzez spłatę zadłużenia za S P ZZOZ w O., które to płatności nie stanowiły na dzień ich zapłaty zobowiązań wymagalnych dla Powiatu.

Czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych a w obowiązującym stanie prawnym określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114).

Komisja orzeka wymierzyć obwinionemu karę upomnienia na podstawie art. 31 ust.1 pkt. 1 w/w ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2. Obwinionego Marka S. uznać winnym z winy nieumyślnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na przekroczeniu w dniach 11 marca, 16 czerwca i 15 września 2004 r. zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych o łączną kwotę 728.425,80 zł poprzez spłatę zadłużenia za S P ZZOZ w O., które to płatności nie stanowiły na dzień ich zapłaty zobowiązań wymagalnych dla Powiatu.

Czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych a w obowiązującym stanie prawnym określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114).

Komisja orzeka wymierzyć Obwinionemu karę upomnienia na podstawie art. 31 ust. 1 pkt. 1 w/w ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Zwrot przez obwinionych Kazimierza K. i Marka S. kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w kwocie po 190,30 zł (słownie: sto dziewięćdziesiąt złotych 30/100) od każdego z nich.

POUCZENIE

Stosownie do art. 138 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych od niniejszego orzeczenia służy stronom odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny fi-

nansów publicznych za pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Kielcach w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

UZASADNIENIE

Do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Kielcach wpłynął wniosek o ukaranie Kazimierza K. – Starosty Powiatu O. i Marka S. – Wicestarosty Powiatu O., w którym zastępca rzecznika dyscypliny finansów publicznych P. Stanisław Banasik zarzuca w/w obwinionym naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na przekroczeniu w dniach 11 marca, 16 czerwca i 15 września 2004 r. zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych o łączną kwotę 728.425,80 zł poprzez spłatę zadłużenia za Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w O., które to płatności nie stanowiły na dzień ich zapłaty zobowiązań wymagalnych dla Powiatu O., który był poręczycielem kredytu dla S P ZZOO.

Czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych a w obowiązującym stanie prawnym określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114).

Przewodniczący Komisji Orzekającej wszczął w stosunku do obwinionych postępowanie i zarządził rozpoznanie sprawy na rozprawie w dniu 15.09.2005 r.

Na rozprawę stawili się prawidłowo zawiadomieni: oskarżyciel – zastępca rzecznika Stanisław Banasik oraz obwinieni – Kazimierz K. i Marek S.

W toku postępowania dowodowego Komisja Orzekająca ustaliła następujące okoliczności :

Starostwo Powiatowe w O. poręczyło wekslem na kwotę do 2.600.000,00 zł umowę z dnia 26.02.2002 r. na kredyt dla Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w O. w Banku Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A z siedzibą w Warszawie.

Według podpisanej umowy spłata kredytu miała być dokonana w 12 miesięcznych ratach kwartalnych w terminie do 15 grudnia 2005 r.

W 2004 r. dyrektor SP ZZOO zwrócił się 3-krotnie do Starostwa Powiatowego w O. z prośbą o udzielenie pomocy w formie zapłaty przypadających do spłaty rat kredytu ze względu na trudną sytuację finansową zakładu i zagrożenie utratą płynności finansowej.

Stąd Zarząd Powiatu postanowił uregulować ze środków finansowych Powiatu przypadające do spłaty raty w dniu 11 marca – 262.569,02 zł, 14 czerwca – 239.636,70 zł i 15 września 2004 r. – 226.259,78 zł na łączną kwotę 728.425,80 zł.

Przelewy na spłatę w/w kwot kredytu podpisali Starosta Kazimierz K. i Wicestarosta Marek S.

Starostwo dokonało przelewów (spłat rat) za kredytobiorcę SP ZZOO bez wezwania przez Bank dla poręczyciela kredytu.

W swoich wyjaśnieniach zarówno Starosta jak i Wicestarosta podkreślali, że trudna sytuacja SP ZZOO w O. spowodowała, iż podjęli działania ratowania tej placówki ze

względu na dobro społeczne jak również uniknięcie spłaty karnych odsetek za zwłokę i kosztów egzekucji naliczonych przez Bank.

Obwinieni wyjaśnili, iż spłaty kredytu dokonywali każdorazowo za zgodą Zarządu Powiatu w przeświadczeniu że ich działania zapobiegną większej szkodzie w mieniu publicznym.

Wymierzając obwinionym karę Komisja Orzekająca wzięła pod uwagę stwierdzony stopień winy a także skutki i stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ponadto Komisja uwzględniała motywy oraz sposób i okoliczności działania obwinionych ich doświadczenie zawodowe i opinię z miejsca pracy.

Oceniając stan faktyczny na podstawie materiału dowodowego i wyjaśnień obwinionych Komisja Orzekająca stwierdziła, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie zarzucanego im czynu miało miejsce. Komisja uznała, że działania obwinionych nie były przez nich zamierzone i nastąpiły z winy nieumyślnej.

Jednak obwinieni działaniami swoimi złamali ustawowy zakaz finansowania bieżącej działalności SPZZOZ w O. ze środków finansowych Powiatu, czym naruszyli dyscyplinę finansów publicznych, gdyż nie będąc zobligowanymi do zapłaty dokonali spłaty w 2004 r. za SP ZZOZ kredytu w łącznej kwocie 728.425,80 zł czym uszczuplili finanse Powiatu.

Komisja uznała, że kara upomnienia jest adekwatna do stopnia szkodliwości popełnionego czynu, gdyż obwinieni z racji pełnionych funkcji powinni stać na straży finansów Powiatu i za nie odpowiadają, a kwota wypłacona z budżetu Powiatu była znaczna.

Komisja Orzekająca biorąc pod uwagę charakter i okoliczności popełnienia czynu orzekła karę upomnienia dla obydwu obwinionych, która jest najniższą w katalogu kar i winna w tym przypadku spełnić rolę wychowawczą.

ORZECZENIE
Regionalnej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 7 października 2005 r.
(DFP- 53 – 13/2005)

Na podstawie: art. 135 ust. 1 w związku z art. 51 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114),

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

Przewodniczący:	Marek Głód
Członkowie:	Jacek Dźiedzzyk
	Sebastian Parkitny
Protokolant:	Beata Lebiecka

przy udziale Zastępcy Rzecznika dyscypliny finansów publicznych – Lucyny Hanus po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 października 2005 roku, sprawy z wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ukaranie Pana Romana S. – pełniącego funkcję Prezydenta Miasta L. w okresie od 2 czerwca 2000 roku do 18 listopada 2002 roku, za to że:

z winy nieumyślnej naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań Urzędu Miejskiego w L.:

- 1) wobec firmy „M.” Sp. z o.o. z tytułu dostawy i montażu wyposażenia placów zabaw w urządzenia zabawowe wynikających z
 - faktury VAT nr 312/08/2001 z 22 sierpnia 2001 r. na kwotę 61.497,76 zł z terminem płatności do 12 września 2001 r., przy dokonanej zapłacie w wysokości 30.000 zł 11 grudnia 2001 r. oraz w wysokości 31.497 w dniu 9 stycznia 2002 r.,
 - faktury VAT nr 341/08/2001 z 31 sierpnia 2001 r. na kwotę 60.601,06 zł z terminem płatności do 14 września 2001 r., przy dokonanej zapłacie w dniu 9 stycznia 2002 r.

oraz z tytułu realizacji zlecenia KM.342-3-41/2001 z 16 października 2001 r. dotyczącego dostawy barier ochronnych – faktura VAT m 456/10/2001 z 29 października 2001 r. o wartości brutto 2.854,80 zł z terminem płatności 19 listopada 2001 r., która została uregulowana 9 stycznia 2002 r.

w wyniku czego nastąpiło uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty w dniu 31 lipca 2002 r. odsetek za opóźnienie w zapłacie w kwocie 7.732,67 zł,

- 2) wobec Zakładu Robót Energo-Montażowych „Z.” z K. za wykonanie robót w zakresie eksploatacji, modernizacji i remontów kapitalnych oświetlenia ulicznego miasta L. (Umowa Nr KM/NAP-RMO/98 z 04.05.1998 r.) – w II półroczu 2000 roku wynikających z 33 faktur wystawionych w okresie od 22 maja 2000 r. do 02 stycznia 2001 r. z terminami płatności w okresie od 6 czerwca 2000 r. do 16 stycznia 2001 r.

w wyniku czego nastąpiło uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty 22 lutego 2003 r. odsetek za opóźnienia w zapłacie w kwocie 6.797,92 zł (część zajęcia komorniczego), które to czyny wypełniały znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych, a obecnie art. 16 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 roku Nr 14, poz. 114).

ORZEKA

- 1) uznać obwinionego Pana Romana S. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt. 11 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, a obecnie art. 16 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na:

dopuszczeniu się zwłoki w regulowaniu zobowiązań Urzędu Miejskiego w L.:

- wobec firmy „M.” Sp. z o.o. z tytułu dostawy i montażu wyposażenia placów zabaw w urządzenia zabawowe wynikających z:
 - faktury VAT nr 312/08/2001 z 22 sierpnia 2001 r. na kwotę 61.497,76 zł z terminem płatności do 12 września 2001 r., przy dokonanej zapłacie w wysokości 30.000 zł 11 grudnia 2001 r. oraz w wysokości 31.497 w dniu 9 stycznia 2002 r.,
 - faktury VAT nr 341/08/2001 z 31 sierpnia 2001 r. na kwotę 60.601,06 zł z terminem płatności do 14 września 2001 r., przy dokonanej zapłacie w dniu 9 stycznia 2002 r.

oraz z tytułu realizacji zlecenia KM.342-3-41/2001 z 16 października 2001 r. dotyczącego dostawy barier ochronnych – faktura VAT nr 456/10/2001 z 29 października 2001 r. o wartości brutto 2.854,80 zł z terminem płatności 19 listopada 2001 r, która została uregulowana 9 stycznia 2002 r.

w wyniku czego nastąpiło uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty w dniu 31 lipca 2002 r. odsetek za opóźnienie w zapłacie w kwocie 7.732,67 zł,

- wobec Zakładu Robót Energo-Montażowych „Z.” z K. za wykonanie robót w zakresie eksploatacji, modernizacji i remontów kapitalnych oświetlenia ulicznego miasta L. (Umowa Nr KM/NAP-RMO/98 z 04.05.1998 r.) – w II półroczu 2000 roku wynikających z 33 faktur wystawionych w okresie od 22 maja 2000 r. do 02 stycznia 2001 r. z terminami płatności w okresie od 6 czerwca 2000 r. do 16 stycznia 2001 r.

w wyniku czego nastąpiło uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty 22 lutego 2003 r. odsetek za opóźnienia w zapłacie w kwocie 6.797,92 zł (część zajęcia komorniczego)

i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzyć karę upomnienia

- 2) obciążyć obwinionego Pana Romana S. – stosownie do art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – kosztami postępowania w wysokości 190,30 zł (słownie złotych: sto dziewięćdziesiąt 30/100).

POUCZENIE

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

UZASADNIENIE

Postępowanie przeciwko Obwinionemu zostało wszczęte na podstawie wniosku o ukaranie, złożonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 7 czerwca 2005 r. sygn. RDFP/52 – 38/2005.

Zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych postawiono Obwinionemu w związku z zawiadomieniem o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w L., złożonym przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 2 czerwca 2005 roku.

W oparciu o zgromadzony materiał dowodowy ustalono następujący stan faktyczny:

W wyniku zawartej 19.07.2002 r. ugody ustalono, że Gmina zapłaci Firmie „M.” Sp. z o.o. odsetki w wysokości 7.732,67 zł dotyczące wezwania nr DK/73/II/02 z 4.02.2002 r. w zamian za zrzeczenie się przez wierzyciela roszczeń wynikających z wezwania nr DK-6/I/02 7.01.2002 r. (kwota 12.924,05 zł). Odsetki w kwocie 7.732,67 zł zostały uregulowane w dniu 31.07.2002 r. Odsetki zwłoki dotyczyły zobowiązań z 2001 r. wobec wyżej wymienionej firmy, które powstały w wyniku:

- zawarcia przez Pana Romana S. przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy umowy dostawy na zamówienie publiczne nr AR/222-08/2001 z dnia 22.06.2001 r. na dostawę i montaż urządzeń zabawowych na placach zabaw,
- zlecenia przez Pana Romana S. przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy dostawy barierek trawnikowych (zlecenie KM.342-3-41/2001 z dnia 16.10.2001 r.).

W złożonych na piśmie wyjaśnieniach Obwiniony wskazał na trudności finansowe Gminy. Stwierdził m.in., że fakt nieregulowania w terminie zobowiązań wobec firmy „M.” nie był efektem zaniedbań osób odpowiedzialnych za terminowe regulowanie płatności lecz wynikiem sytuacji finansowej w jakiej znalazła się Gmina. Priorytetem były wydatki na obsługę odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również wypłaty wynagrodzeń i składek ZUS sfery samorządowej. Po uregulowaniu w danym miesiącu wypłat wynagrodzeń, składek ZUS i obsłudze odsetek, wszystkie pozyskiwane wpływy budżetowe były gromadzone na kolejny miesiąc celem zabezpieczenia środków na wynagrodzenia i obsługę długu.

Zdaniem składającego wniosek o ukaranie zadań, które zostały zlecone (dostawa i montaż urządzeń zabawowych, barierek trawnikowych) w żaden sposób nie można zaliczyć do wydatków „priorytetowych”. Zdaniem rzecznika opóźnienia w zapłacie zobowiązań były następstwem okoliczności, za które Obwiniony ponosi odpowiedzialność. To on bowiem podejmował w 2001 roku decyzję o udzieleniu zamówienia na dostawę i montaż urządzeń zabawowych i barierek trawnikowych bez wcześniejszego zabezpieczenia środków płatniczych na rachunku budżetu Gminy, czym na-

ruszył zasadę gospodarki finansowej, określoną w art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Z powołanego przepisu wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Obwiniony, jako kierownik jednostki, był odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej (art. 28a ust. 1 u.f.p.). W związku z tym był zobowiązany do realizacji budżetu (udzielania zamówień publicznych) w sposób zapewniający zachowanie płynności płatniczej. W sektorze finansów publicznych nie może być stosowana zasada realizowania zadań „za wszelką cenę”.

Zobowiązania Gminy Miejskiej L. wobec Zakładu Robót Energo-Montażowych „Z.” z K. powstały na podstawie umowy Nr KM/NAP-RMO/98 zawartej dnia 4.05.98 r. Według stanu na dzień przejścia przez Obwinionego obowiązków Prezydenta, kwota zobowiązań wobec w/w firmy ujęta w wykazie pn. „Zobowiązania z rachunku bieżącego na dzień 05.06.2000” wynosiła 30.463,41 zł (faktura nr II/46/04/00 z terminem płatności 26.05.2000 r., zapłata z 46 dniowym opóźnieniem).

Z dokumentów w sprawie wynika, że pismem z dnia 27.12.2002 r. właściciel firmy „Z.” wezwał do zapłaty odsetek w wysokości 7.235,06 zł, a pełniący w tym czasie funkcję Prezydenta Miasta uznał roszczenie do wysokości 7.131,52 zł (pismo nr Fn 0114-32/2003 z dnia 7.02.2003 r. z załączonym wykazem niezapłaconych faktur z wyszczególnieniem ich wartości, terminu zapłaty, dni zwłoki w zapłacie oraz naliczonych odsetek). Za opóźnienia w zapłacie faktur z terminami płatności po 05.05.2000 r. (i przed 26.10.2002 r.), tj. w okresie w którym Obwiniony pełnił funkcję Prezydenta, zostały naliczone i zapłacone odsetki zwłoki w kwocie 6.013,12 zł na rzecz firmy „Z.”.

W złożonych wyjaśnieniach Obwiniony tłumaczył opóźnienia w zapłacie zobowiązań trudną sytuacją finansową Gminy w chwili objęcia przez niego w dniu 02 czerwca 2000 r. stanowiska Prezydenta wskazując, iż wielkość przypadających w latach 2000-2002 spłat rat kredytów i pożyczek sięgała maksymalnego pułapu 15% planowanych dochodów budżetowych. Ponadto nie była również możliwa poprawa płynności finansowej poprzez zaciągnięcie kredytu krótkoterminowego albowiem Gmina korzystała już z kredytu w rachunku bieżącym. Rzecznik nie uwzględnił powyższych wyjaśnień, gdyż nie znalazły one potwierdzenia w sprawozdaniach RB-NDS o nadwyżce/deficycie za 2000 i 2001 rok (udział spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji – bez kosztów obsługi – w dochodach ogółem stanowił w 2000 r. tylko 4,5%, a w 2001 r. – 5,4%).

Za stwierdzone naruszenia dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność ponosi Obwiniony, ponieważ jako kierownik jednostki – na podstawie art. 28a ust. 1 ustawy o finansach publicznych – ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej.

Rzecznik przyjął, że Obwiniony dopuścił do naruszenia dyscypliny finansów publicznych na skutek niezachowania ostrożności wymaganej od osób dysponujących środkami publicznymi, co wskazuje na działanie nieumyślne. O powyższym świadczy między innymi to, że nie powierzył Skarbnikowi Miasta obowiązków i odpowiedzialności, określonych w art. 35 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym jednostki budżetowej mimo, że obowiązki te skarbnik wykonywał. Ma-

jąc na uwadze rodzaj winy i całokształt okoliczności sprawy rzecznik zawnioskował o wymierzenie Obwinionemu łącznej kary upomnienia.

Na rozprawie 7 października 2005 roku Obwiniony stwierdził, iż faktycznie nie powierzył Pani Skarbnik odpowiedzialności co było wynikiem braku doświadczenia. Nie były to najlepsze lata dla finansów gminy, ponieważ nie były realizowane planowane dochody, w tym przede wszystkim z podatku od nieruchomości – przy planowanych dochodach rzędu 3 milionów zł miesięcznie, gmina uzyskiwała tylko około 1,5 miliona. Symulacje jakie były wówczas prowadzone, okazały się w konsekwencji nieprecyzyjne. Według posiadanej przez niego wiedzy nie było możliwości zaciągnięcia kredytu. Natomiast jeśli chodzi o kwalifikację, czy były to wydatki pierwszej potrzeby, to uważał że oświetlenie uliczne i jego konserwacja są wydatkami priorytetowymi.

Skład Orzekający po analizie materiału dowodowego oraz wyjaśnień Obwinionego stwierdził, co następuje:

Materiał dowodowy bezsprzecznie wskazuje, iż zarzucane Obwinionemu czyny wypełniają znamiona naruszenia dyscypliny: finansów publicznych, zgodnie bowiem z treścią art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, obowiązującej w czasie popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było „dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie”. Przypisane Obwinionemu czyny stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych również w przypadku obowiązującej w czasie orzekania (od 1 lipca 2005 r.) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 16 ust. 1). Celem tego przepisu jest wymuszenie terminowego regulowania zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych i tym samym przeciwdziałanie konieczności przeznaczania środków publicznych przewidzianych na wykonywanie zadań jednostki na zapłatę odsetek. Komisja Orzekająca w całości podzieliła argumentację przedstawioną przez składającego wniosek o ukaranie. To Obwiniony jako kierownik jednostki ponosi – zgodnie z treścią art. 28a ustawy o finansach publicznych – odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej. Fakt niewłaściwej oceny sytuacji w zakresie możliwości skorzystania ze środków zwrotnych w okresie trudności z utrzymaniem płynności finansowej, nie zwalnia go z odpowiedzialności za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone wyżej okoliczności oraz wcześniejszą niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny budżetowej, Skład Orzekający postanowił zastosować najłagodniejszą z kar przewidzianych w art. 31 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Winę Obwinionego w zakresie popełnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych Skład Orzekający zakwalifikował jako winę nieumyślną, z wyjaśnień Obwinionego wynika bowiem, że nie miał zamiaru popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, chociaż możliwość taką mógł i powinien był przewidzieć.

Wobec oczywistej omyłki w kwocie kosztów postępowanie podanej w protokole ustnego ogłoszenia orzeczenia, na podstawie art. 170 ust. 1 w związku z art. 26 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na posiedzeniu w dniu 7 października 2005 r. wydano postanowienie korygujące błąd.

8

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 22 września 2005 r.** **(Nr akt DF/GKO/Odw.- 88/115/2005/771)**

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Eugeniusz Ruśkowski (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Zygmunt Chodnicki
	Członek GKO:	Władysław Budzeń
Protokolant:		Anna Jedlińska

rozpoznała na rozprawie w dniu 22 września 2005 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Mariana Imbierskiego – odwołanie adwokata – Pana Krzysztofa P., działającego w imieniu Pana Zbigniewa K. – dyrektora Zakładu Obsługi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego – od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Opolskim z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt: PN/KO/0052/2-138/03.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana Zbigniewa K. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 1, 2 i 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 594, Nr 96, poz. 874), polegającego na:

- uszczupleniu środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie na kwotę 9.014,25 zł,
- niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych w kwocie 65.298,52 zł.

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

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 28 ust. 1 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 ustawy,

ORZEKA:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji i uniewinnia Obwinionego Zbigniewa K. od zarzucanych mu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 2 i 11 ustawy o finansach publicznych.

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

POUCZENIE:

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

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

UZASADNIENIE

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów rozpoznała na rozprawie w dniu 13 stycznia 2005 r. odwołanie adwokata – Krzysztofa P., działającego w imieniu Zbigniewa K. – dyrektora Zakładu Obsługi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego (ZOUW) od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Opolskim z dnia 2 kwietnia 2004 r.

GKO:

- 1) uchyliła zaskarżone orzeczenie w zakresie uznającym Zbigniewa K. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 1, 2 i 11 ustawy o finansach publicznych (j.t. z 2003 r. Dz. U. Nr 15, poz. 148 ze zm.- dalej powoływana także jako ufp) poprzez odpowiednio: zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa w kwocie 48.239,27 zł, niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych w kwocie 65.298,52 zł, a także poprzez uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie na kwotę 9.014,25 zł.,
- 2) uniewinniła Obwinionego od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 1 ufp poprzez zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa w kwocie 48.239,27 zł,
- 3) przekazała sprawę do ponownego rozpoznania Komisji Orzekającej I instancji w zakresie umyślnego naruszenia przez Obwinionego dyscypliny finansów publicznych poprzez niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych w kwocie 65.298,52 zł oraz uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie na kwotę 9.014,25 zł.

Uniewinniając Zbigniewa K. od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa w kwocie 48.239,27 zł, tj. czynu opisanego w art. 138 ust. 1 pkt 1 ufp GKO stwierdziła, że wyjaśniony w sposób jednoznaczny stan faktyczny sprawy wskazuje, że należności za najem Wicekonsulatu Niemiec na rzecz Skarbu Państwa zostały nie tylko ustalone, ale nawet skutecznie pobrane przez ZOUW w Opolu. Fakt, że kwoty te nie znalazły się w ewidencji księgowej i sprawozdaniach jako należności Skarbu Państwa i że nie zostały terminowo odprowadzone na prawidłowy rachunek nie ma żadnego wpływu na fakt ich ustalenia, jako należności Skarbu Państwa.

Uzasadniając powyższe GKO stwierdziła także, że zaskarżone orzeczenie I instancji w sposób oczywisty nie spełnia wymogu art. 59 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 116 ze zm.), który to ma zastosowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Artykuł ten określa konieczne elementy orzeczenia o ukaraniu, wraz z ich syntetyczną charakterystyką. W pkt 5 powołanego wyżej przepisu wymienia się „określenie czynu przypisanego Obwinionemu, z podaniem czasu i miejsca jego popełnienia oraz wskazanie naruszonego przepisu prawa”. Skoro orzeczenie I instancji nie spełniało tego wymogu GKO uznała, że stanowi to samoistną przesłankę jego uchylenia zgodnie z § 62 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 42, poz. 421 ze zm.). W zakresie czynów określonych w art. 138 ust. 1 pkt 2 i 11 ufp zdaniem GKO Komisja Orzekająca I instancji nie wyjaśniła wszystkich istotnych okoliczności, niezbędnych dla prawidłowego orzekania w sprawie, czym naruszyła art. 6 powoływanej wyżej ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, w szczególności zaś:

- a) nie zbadała z urzędu planu finansowego ZOUW w Opolu na 2002 r., co może dać ewentualną podstawę przypisania Obwinionemu czynu o którym mowa w art. 138 ust. 1 pkt 2 ufp,
- b) nie ustaliła, w jakim zakresie Obwiniony dopuścił się zwłoki w regulowaniu zobowiązań ze środków publicznych oraz o ile zapłata odsetek w wysokości 9.014,25 zł jest wynikiem zwłoki Obwinionego, a w jakim działań poprzedniego dyrektora ZOUW w Opolu. Ustalenie tych spraw warunkuje prawidłowe przypisanie Obwinionemu popełnienia czynu przewidzianego w art. 138 ust. 1 pkt 11 ufp.

Dnia 28 czerwca 2005 r. Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Opolskim uznała – Zbigniewa K. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez popełnienie czynów wyczerpujących dyspozycję art. 138 ust. 1 pkt 1, 2 i 11 ufp w zw. z art. 28 ust. 1-3, art. 92 pkt 2 i 3 ufp, tj. uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie na kwotę 9.014,25 zł oraz niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych w kwocie 65.298,52 zł i wymierzyła karę upomnienia oraz obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w kwocie 195,53 zł.

Z uzasadnienia orzeczenia wynika, że Komisja postanowiła dopuścić dowód z planu finansowego ZOUW w Opolu na 2002 r. oraz orzeczenie z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Piotra S., pełniącego funkcję dyrektora Zakładu w okresie od 7.02.2000 r. do 12.12.2001 r. Na podstawie tych dokumentów oraz wyjaśnień Obwinionego Komisja ustaliła, że dokonano zmiany planu finansowego zmniejszając kwotę na wynagrodzenia osobowe z 1.924.000,00 zł do kwoty 1.750.000,00 zł. Obwiniony jako kierownik jednostki nie wystąpił do dyrektora Generalnego Opolskiego UW o zmianę planu i podwyższenie wynagrodzeń o kwotę wypłaconych nagród. Zdaniem Komisji wiąże się to z przekroczeniem zakresu upoważnienia o jakim mowa w art. 138 ust. 1 pkt 2 ufp. Na rozprawie Obwiniony zeznał, iż nagrody wypłacił w momencie otrzymania przelewu w m-cu grudniu 2002 r. bez upewnienia się na jaki cel kwoty stosownym przelewem zostały przekazane. Analiza zawartego w aktach sprawy

zestawienia odsetek od nieterminowych wpłat oraz akt w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Piotra S. wskazuje, że odsetki jakie wypłacił Zakład Obsługi OUW na kwotę 9.014,25 zł dotyczą i związane są z działalnością i zobowiązaniami jakie zaciągnął Obwiniony, a nie jego poprzednik. Z tych względów Komisja uznała, że można Obwinionemu przypisać winę za czyn w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 11 ufp. Wymierzając Obwinionemu karę upomnienia Komisja wzięła pod uwagę fakt, że Obwiniony nie był karany za naruszenie dyscypliny oraz sytuację w jakiej objął prowadzenie placówki i to, że podejmował czynności naprawcze mające na względzie pokrycie zobowiązań. Niemniej, zdaniem Komisji nie działał on w celu zapobieżenia szkodzie o jakiej mowa w art. 139 ufp.

Od powyższego orzeczenia odwołanie wniósł адвокат Pana Zbigniewa K. – Krzysztof P. Zaskarżył orzeczenie Komisji I instancji w całości. Orzeczeniu temu zarzucił błąd w ustaleniach faktycznych stanowiących jego podstawę, polegający na przyjęciu:

- a) iż Obwiniony przekroczył upoważnienie do wydatkowania środków publicznych poprzez przeznaczenie ich na wynagrodzenia pracownicze,
- b) iż Obwiniony w sposób umyślny dopuścił się zwłoki w regulowaniu zobowiązań Zakładu Obsługi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

W oparciu o powyższe wniósł o:

- 1) uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie Obwinionego od zarzutów określonych w pkt I podpkt a) i c) wniosku o ukaranie ewentualnie o:
- 2) uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Opolskim w Opolu do ponownego rozpoznania.

Zdaniem obrońcy Komisja Orzekająca wydając po ponownym rozpoznaniu sprawy orzeczenie, w istocie powtórzyła te same błędy, których zaistnienie skutkowało uprzednio uchyleniem jej orzeczenia z dnia 2 kwietnia 2004 r. Brak jest ponadto precyzyjnego wskazania dokonanych przez Komisję ustaleń, które jej zdaniem przesądzały o winie Obwinionego. Przytoczone w zaskarżonym orzeczeniu rzekomo naruszone przez Obwinionego przepisy prawa częściowo nie korespondują z opisem tych czynów zawartym w części motywacyjnej orzeczenia. Co więcej w orzeczeniu tym nie wskazano czasu i miejsca popełnienia przypisanych Obwinionemu czynów. Jeśli chodzi o niezgodne z udzielonym upoważnieniem wydatkowanie kwoty 65.298,52 zł na pokrycie zobowiązań pracowniczych to zaznaczenia wymaga, że dyrektor Generalny OUW przekazując środki pieniężne wiedział o podjętych przez Obwinionego działaniach naprawczych w postaci redukcji kosztów ZOUW w Opolu w drodze obniżenia pracownikom premii regulaminowej z 30 % do 10 % oraz wypłacie 13-stej pensji w 4 ratach. Jednocześnie musiał on zdawać sobie sprawę, iż wstrzymane za zgodą pracowników wypłaty, będą musiały zostać na ich rzecz uiszczone, co też było objęte zawartym z nimi porozumieniem. Dlatego też można zasadnie twierdzić, że przelane pieniądze miały takie właśnie przeznaczenie, co tym samym sprawia, iż wypłaty zaległych świadczeń dla pracowników były w istocie zaaprobowane przez Dyrektora Generalnego OUW. Tym samym wypłata zaległych świadczeń ze środków pieniężnych przelanych z końcem 2002 r. nie nastąpiła z przekroczeniem udzielonego Obwinionemu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych.

Podjęcie decyzji o uregulowaniu zobowiązań pracowniczych winno być oceniane z punktu widzenia art. 139 ust. 1 ufp. Nie wypłacenie pracownikom zaległych świadczeń z pewnością doprowadziłoby do procesów sądowych, które z kolei skutkowałyby koniecznością poniesienia kosztów sądowych i odsetek za opóźnienie. Tym samym działanie Obwinionego zmierzało do zapobieżenia szkodzi w finansach publicznych. Zaniechanie wypłaty należnych składników wynagrodzeń naraziłoby ponadto Obwinionego na odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 282 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy.

Jeżeli chodzi zaś o nieterminowe regulowanie zobowiązań ZOUW, co skutkowało koniecznością zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie w kwocie 9.014,25 zł. to w uzasadnieniu orzeczenia nie wskazano z jakimi konkretnie zobowiązaniami związana była konieczność zapłaty zaległych odsetek. Wbrew ustaleniom Komisji zapłata przeterminowanych zobowiązań była immanentnie związana z działalnością poprzednika Obwinionego. Obejmując to stanowisko Obwiniony od razu podjął działania zmierzające do naprawienia bardzo złej kondycji finansowej. Dlatego nie sposób przyjąć, iż powstanie obowiązku uiszczenia odsetek od zaległych zobowiązań było skutkiem zawinionego działania.

Na podstawie całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, Główna Komisja Orzekająca zważyła co następuje.

- 1) Zgodnie z art. 200 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) przy orzekaniu w rozpatrywanej sprawie **należało stosować przepisy tejże ustawy**, gdyż przepisy wcześniej obowiązujące nie są korzystniejsze dla obwinionego.
- 2) Zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Wojewodzie Opolskim, z dnia 26 czerwca 2005 r. (sygn. PN/KO 0052/2-138/03) **nie może się ostać, gdyż zawiera elementarne błędy formalne i merytoryczne**. Do tych pierwszych należą przykładowo: błędy w podstawach prawnych orzeczenia (niezasadne powołanie się na art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, gdy powinien być wymieniony tylko pkt 2 i 11 tego artykułu; niepowołanie się na art. 150 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, mimo, że zastosowano nadzwyczajne złagodzenie kary, przewidziane tym właśnie przepisem itp.) oraz naruszenie wymogów art. 59 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 116 z późn. zm.) określającego konieczne elementy orzeczenia o ukaraniu, tj. m.in. „określenie czynu przypisanego obwinionemu, z podaniem czasu i miejsca jego popełnienia oraz wskazanie naruszonego przepisu prawa”.

Merytorycznie, pomimo zaleceń przekazanych przez GKO w orzeczeniu z dnia 13 stycznia 2005 r., Komisja Orzekająca I instancji nie wyjaśniła istotnych dla sprawy okoliczności, dotyczących zarzuconych Obwinionemu – Zbigniewowi K. czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, opisanych w art. 138 pkt 2 i 11 ustawy o finansach publicznych. Dlatego GKO w pełni podziela w tym względzie obrazową ocenę uzasadnienia przedmiotowego orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, przedstawioną na rozprawie przed Główną Komisją w dniu 22 września 2005 r. przez Zastępcę Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który porównał je do „krótkiego meldunku wojskowego”. W oparciu o całokształt akt sprawy oraz za-

rzuty przedstawione w odwołaniu od zaskarżonego orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, zresztą w znacznej części zbieżne z zarzutami odwołania od wcześniejszego orzeczenia w tej sprawie Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Opolskim z dnia 2 kwietnia 2004 r., istnieją w dalszym ciągu poważne wątpliwości co do treści planu finansowego na 2002 r. Zakładu Obsługi Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie § 4010 w związku z jego zmianami w trakcie roku, a także co do czasu powstania i tytułów odsetek za opóźnienia w zapłacie zobowiązań ZOOUW. Na niektóre z tych wątpliwości zwracał uwagę na rozprawie przed GKO w dniu 22 września 2005 r. także Z-ca Głównego Rzecznika.

3) W powyższych okolicznościach GKO uznała, że w rozpatrywanej sprawie istnieją poważne wątpliwości co do popełnienia zarzucanych obwinionemu czynów oraz co do istnienia w tych czynach znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wątpliwości te nie mogą być usunięte w postępowaniu przed GKO, zaś we wcześniejszym postępowaniu, w tym dwukrotnie przed Komisją Orzekającą I instancji nie zostały one usunięte. Z całą pewnością wątpliwości te można uznać w zaistniałych okolicznościach za „nie dające się usunąć”, te zaś, w świetle art. 76 ust. 3 powoływanej wcześniej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych „rozstrzyga się na korzyść obwinionego”. W związku z faktem, że wymienione wyżej okoliczności stwierdzono po przeprowadzeniu postępowania dowodowego przed GKO, na podstawie art. 78 ust. 3, w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 1 i 2 powoływanej wyżej ustawy należało wydać orzeczenie o uniewinnieniu.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 167 ust. 2 przedmiotowej ustawy.

9

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 29 września 2005 r.** **(Nr akt DF/GKO/Odw.- 36/47/2005/337)**

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

Przewodnicząca:	Członek GKO:	Maria Karlikowska
Członkowie:	Członek GKO:	Agata Kasica (spr.)
	Członek GKO:	Maciej Jerzy Ramus
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 29 września 2005 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Jacka Krawczyka** – odwołanie wniesione przez Panią **Danutę P.** – b. zastępcę dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Pomorskim z dnia 28 stycznia 2005 r., sygn. akt: WKO 3025/4/2004.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Panią Danutę P. (cytat z sentencji orzeczenia) „winną umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającym na popełnieniu czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych tj. obwinionej o to, że w okresie od 1 stycznia do 31 października 2003 r. przeznaczyła uzyskane dochody – z tytułu opłat za prenumeratę Dzienników Urzędowych Województwa Pomorskiego oraz wpłat za ogłaszanie taryf ciepła w tych dziennikach w kwocie 112.851,48 zł na wydatki jednostki budżetowej – Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego”.

Za przypisany czyn wymierzono Obwinionej **Danucie P.** karę nagany, ponadto obciążono ją obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 185,52 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 i ust. 2 ustawy,
- art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy,

ORZEKA:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości.
2. Uznaje Obwinioną Danutę P. winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na popełnieniu czynu określonego w art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (poprzed-

nio art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych).

3. Za przypisany Obwinionej Danucie P. czyn wymierza karę upomnienia.
4. Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciąża Obwinioną Danutę P. obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 185,52 zł.
5. Uniewinnia Obwinioną Iwonę Ch. od przypisanego jej zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).
6. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych koszty postępowania w sprawie Obwinionej Iwony Ch. 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 kontroli przeprowadzonej w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku – Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Gdańsku złożyła Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienie o nieprawidłowościach stwierdzonych w Biurze Dyrektora Generalnego tegoż Urzędu.

Zawiadomiono, że:

1. Pani Iwona Ch. – Główna Księgowa Biura Dyrektora Generalnego Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku zatrudniona od 30 października 2002 r. do 25 listopada 2003 r. przeznaczyła uzyskane przez Biuro w 2003 r. dochody w kwocie 115.433 zł na wydatki ponoszone w tej jednostce.
2. Pani Danuta P. – pełniąca obowiązki Z-cy dyrektora Biura od 7 marca 2002 r. do 31 października 2003 r. przeznaczyła uzyskane przez Biuro w 2003 r. dochody w kwocie 113.749,40 zł na wydatki ponoszone w tej jednostce.
3. Pan Leszek P. – pełniący obowiązki Z-cy dyrektora Biura od 1 listopada 2003 r. przeznaczył uzyskane przez Biuro w 2003 r. dochody w kwocie 2.469,28 zł na wydatki ponoszone w tej jednostce.

Powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych.

W uzasadnieniu wniosku NIK – Delegatura w Gdańsku podała, że w wyniku kontroli ustalono przeznaczenie w Biurze Dyrektora Generalnego dochodów w kwocie 100.000,-zł uzyskanych ze sprzedaży Dzienników Urzędowych Województwa Pomorskiego oraz dochody w kwocie 16.218,68 zł uzyskanych z tytułu odpłatnego ogłaszania w Dziennikach taryf dla ciepła i koncesji na wytwarzanie ciepła – na wydatki ponoszone w Biurze Dyrektora Generalnego.

W 2003 r. Dzienniki Urzędowe wydawało Wydawnictwo B. w Gdańsku, a dystrybucję Dzienników prowadził Zakład Obsługi Urzędu. 8 kwietnia 2003 r. Zakład Obsługi Urzędu wpłacił na rachunek dochodów Biura 100.000,-zł z tytułu opłat za prenumeratę Dzienników. 16 kwietnia 2003 r. w/w kwotę przelano na rachunek wydatków Biura pomniejszając wydatki na druk Dzienników.

W 2003 r. w Dzienniku ogłaszane były zatwierdzone taryfy dla ciepła i koncesje na wytwarzanie ciepła. Za ogłaszanie tych taryf i koncesji wystawiane były przedsiębiorstwom energetycznym noty obciążeniowe zobowiązujące do wpłaty należności na rachunek wydatków Biura – kwoty te pomniejszały wydatki na druk Dzienników.

Noty podpisywały: główna księgowa Biura i p.o. z-cy dyrektora Biura. W 2003 r. na rachunek wydatków Biura z tego tytułu wpłynęła kwota 16.218,68 zł.

Z tego noty podpisały:

od 1 stycznia 2003 r. do 25 listopada 2003 r. Iwona Ch. – gł. księgowa Biura 28 not o wartości 12.963,72 zł.

od 1 stycznia 2003 r. do 31 października 2003 r. Danuta P. – p.o. z-cy dyrektora Biura 27 not o wartości 12.851,48 zł.

Po przeprowadzeniu analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz obowiązującego stanu prawnego Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji postanowieniem z 17 listopada 2004 r. odmówił wniesienia wniosku o ukaranie Pana Leszka P., a wnioskiem z dnia 25 listopada 2004 r. o ukaranie skierowanym do Komisji Orzekającej I instancji objął:

- p. Danutę P. – b. zastępcę dyrektora Biura Dyrektora Generalnego PUW w Gdańsku, którą obwinił o to, że od 1.01 do 31.10.2003 r. przeznaczyła dochody z prenumeraty Dzienników Urzędowych Woj. Pomorskiego oraz wpłaty za ogłaszanie taryf ciepła w tych dziennikach w kwocie 113.749,40 zł na wydatki jednostki budżetowej, tj. Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, tj. o naruszenie art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.
- p. Iwonę Ch. – była gł. księgową Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, którą obwinił o to, że od 1.01 do 25.11.2003 r. przeznaczyła dochody z prenumeraty Dzienników Urzędowych Woj. Pomorskiego oraz wpłaty za ogłaszanie taryf ciepła w tych dziennikach w kwocie 115.433 zł na wydatki jednostki budżetowej – Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, tj. o naruszenie art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych.

W swoim wniosku Rzecznik wniósł o ukaranie obu karą nagany przyjmując, że do popełnienia czynu doszło z winy umyślnej. Jednocześnie poinformował, że obie Obwinione były karane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

Danuta P. orzeczeniem z 23 października 2003 r. karą nagany

Iwona Ch. orzeczeniem z 23 października 2003 r. i 29.01.2004 r. karami upomnienia.

28 stycznia 2005 r. Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Wojewodzie Pomorskim wydała orzeczenie, w którym uznała obie Obwinione winnymi umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającym na popełnieniu czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych, tj. przeznaczenie uzyskanych dochodów na wydatki Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku w wysokościach:

Obwiniona Danuta P. 1.01 – 31.10.2003 r. – 112.851,48 zł

Obwiniona Iwona Ch. 1.01 – 25.11.2003 r. – 112.963,72 zł.

Z uzasadnienia wynika, że fakt przeznaczenia uzyskanych dochodów na wydatki jednostki budżetowej jest bezsporny, co potwierdzają dowody zgromadzone w sprawie. Co zaś do odpowiedzialności, Komisja Orzekająca podzieliła stanowisko Rzecznika Dyscypliny Finansów I instancji przypisując obu Obwinionym winę umyślną w działaniu, ponieważ przeprowadzone w sierpniu 2003 r. przez Wojewodę Pomorskiego kontrole w zakresie przestrzegania procedur wydatkowania środków publicznych wykazały występowanie tych samych nieprawidłowości w 2002 r. Zatem Komisja Orzekająca I instancji uznała, że Obwinione po tej kontroli wiedziały, że ich postępowanie było niezgodne z prawem, a mimo to nadal prawo naruszały. Złożone do akt sprawy 15.10.2004 r. wyjaśnienie Obwinionej Iwony Ch., że jej działanie było podyktowane opinią Wydziału Prawnego i Nadzoru PUW nie znalazło potwierdzenia. Dyrektor ww. wydziału pismem z dnia 2.11.2004 r. stwierdził, że nie wydawał opinii w sprawie słuszności kwalifikowania ww. opłat na pomniejszenie wydatku PUW.

Biorąc pod uwagę, że Obwinione: Danuta P. i Iwona Ch. były karane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Komisja na podstawie art. 148 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wymierzyła Obwinionym karę nagany.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Pomorskim odwołanie złożyła Obwiniona Danuta P. Zaskarżyła orzeczenie z dnia 28.01.2005 r. w całości łącznie z kosztami postępowania, zarzucając mu obrazę przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 137 ustawy z 26.11.1998 r. o finansach publicznych oraz obrazę przepisów prawa formalnego.

Odwołanie uzasadnia tym, że zakres podmiotowy penalizacji określony został w art. 137 ww. ustawy, a od 31.10.2003 r. przestała być pracownikiem PUW – tym samym zdaniem Odwołującej się (cyt): „na mocy prawa, ze względów formalnoprawnych, sprawa podnoszona w ww. orzeczeniu w ogóle nie istnieje i to od samego początku”.

Generalnie zarzuca Komisji Orzekającej i Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych nieznamość przepisów, bowiem uważa, że odpowiedzialność z ustawy o finansach publicznych mogą ponosić jedynie osoby będące pracownikami (również w dniu orzekania).

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą, Z-ca Głównego Rzecznika wniósł o podtrzymanie orzeczenia Komisji I instancji, a ustosunkowując się do odwołania uznał podniesione w nim argumenty za całkowicie chybione, bowiem w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych z odpowiedzialności nie zwalnia fakt późniejszego (po popełnieniu czynu) rozwiązania stosunku pracy. Istotne jest pozostawanie w stosunku służbowym w czasie popełnienia czynu, a nie w czasie orzekania o odpowiedzialności za popełnienie czynu.

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów – mając na uwadze ustalony stan faktyczny – zważyła, co następuje:

Argumenty podniesione w odwołaniu przez Panią Danutę P. nie zasługują na uwzględnienie. Jest bezsporne, że w okresie od 1 stycznia do 31 października 2003 roku Obwiniona Danuta P. była pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych, tj. Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. W tej sytuacji prowadzenie postępowania w

przedmiocie ustalenia czy Obwiniona jest odpowiedzialna za popełnienie czynów, które mogą wyczerpywać znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jest zgodne z prawem. Zwolnienie Obwinionej z pracy po popełnieniu zarzucanego jej czynu jest zdarzeniem obojętnym dla określenia jej odpowiedzialności za popełnienie tego czynu. Nie można przyjąć, iż osoba fizyczna, której zarzucono naruszenie dyscypliny finansów publicznych unika odpowiedzialności tylko na tej podstawie, iż w momencie wydania orzeczenia przez właściwą Komisję nie jest już pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych. Prowadziłoby to w konsekwencji do łatwego unikania odpowiedzialności za czyny naruszające ład finansów publicznych (poprzez rozwiązywanie stosunku pracy). Brak jest podstaw do stwierdzenia, że ustawodawca godzi się na zaniechanie dochodzenia odpowiedzialności w przypadku łamania prawa finansowego przez tych pracowników, którzy po popełnieniu czynu zabronionego tracą status pracowników jednostki sektora finansów publicznych. Mając więc na uwadze, iż w momencie popełnienia zarzucanego jej czynu Obwiniona była pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych, zarówno Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych jak i Komisja Orzekająca byli uprawnieni do prowadzenia postępowania w przedmiotowej sprawie. Obwiniona może ponieść odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ w momencie popełnienia czynu była pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych.

Zaskarżone odwołanie uchylono i rozstrzygnięto co do istoty rzeczy z innych przyczyn niż podniesione w odwołaniu.

Główna Komisja Orzekająca na podstawie zgromadzonych dowodów uznała, że w tej sprawie określona w skarżonym orzeczeniu вина umyślna nie znajduje pełnego uzasadnienia.

W materiale dowodowym nie znaleziono dowodu, z którego wynikałoby, że Obwinione zapoznały się z wynikami kontroli za rok 2002 w połowie 2003 r., a takie uzasadnienie winy umyślnej znajduje się w uzasadnieniu do orzeczenia. Kontrolę za rok 2002 przeprowadzono (jak wynika z uzasadnienia do orzeczenia) w sierpniu 2003 r. Natomiast brak dowodów na to, kiedy Obwinione zapoznały się z wynikami tej kontroli, zatem świadomie mogły naruszyć dyscyplinę finansów publicznych przeznaczając dochody na wydatki w miesiącu wrześniu – październiku i listopadzie. Dlatego też Główna Komisja Orzekająca uznała, że w tym konkretnym przypadku mamy do czynienia z naruszeniem dyscypliny z winy nieumyślnej (art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Drugą kwestią, którą w niniejszej sprawie rozpatrywała Główna Komisja Orzekająca to ustalenie, czy Obwinione były upoważnione do dysponowania środkami publicznymi (art. 4 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzednio 28a ustawy o finansach publicznych), bowiem w myśl przywołanych przepisów tylko osoby, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, a one te obowiązki przyjęły, ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną. W niniejszej sprawie w materiale dowodowym znajduje się zakres obowiązków z 7.03.2002 r. dla Obwinionej Danuty P. – p.o. z-cy dyr. Biura Dyrektora Generalnego PUW w Gdańsku, w którym Dyrektor Generalny powierza jej obowiązki i odpowiedzialność m. innymi cyt. „ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa”. W oświadczeniu z dnia 7.03.2002 r. Danuta P. przyjęła obowiązki i odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej.

Zatem jak wynika z tych dowodów, to ona była osobą upoważnioną i ona podpisując noty i przelewy podejmowała decyzje o przeznaczeniu dochodów na wydatki.

Z materiałów dowodowych wynika, że Obwiniona Iwona Ch. jako gł. księgowa wykonywała dyspozycje Pani Danuty P. W dowodach sprawy brak jakiegokolwiek dokumentu powierzającego Pani Iwonie Ch. odpowiedzialność za przekazywanie dochodów do budżetu państwa. W tym stanie dowodowym mając na uwadze przepisy art. 147 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Główna Komisja Orzekająca uznała, że Iwona Ch. nie popełniła zarzucanego jej czynu (art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzednio art. 137 ust. 1 pkt 10 ustawy o fin. publ.), bowiem nie przeznaczała dochodów na wydatki Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku w okresie 1.01.–30.11.2003 r. Wykonywała dyspozycje Danuty P. upoważnionej do ustalania, pobierania i odprowadzania dochodów budżetu państwa.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła poglądu Rzecznika Dyscypliny I instancji, że mamy do czynienia z instytucją „powrotu do przestępstwa” przez Obwinione.

Z „recydywą” mamy do czynienia, gdy po uznaniu winnym sprawca popełni taki sam czyn.

W tej konkretnej sprawie orzeczenia, na które się powołał Rzecznik I instancji wydane zostały 23.10.2003 r. i 29.01.2004 r., a czyn popełniono w czasie 01.01.2003 r. do 31.10.2003 r. p. Danuta P. i od 1.01.2003 r. do 30.11.2003 r. p. Iwona Ch. Mając na uwadze okres niezbędny na uprawomocnienie się orzeczeń czynu karalnego Obwinione dopuściły się przed uznaniem ich za winne naruszenia dyscypliny finansów publicznych we wskazanych orzeczeniach.

Błędne stanowisko Rzecznika było wzięte pod uwagę przez rozpoznającą sprawę Komisję Orzekającą I instancji przy wymierzaniu kary nagany, dlatego GKO wymierzyła Obwinionej Danucie P. karę upomnienia.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.

10

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 13 października 2005 r.** **(Nr akt DF/GKO/Odw.- 44/60/Rn-16/2005/353)**

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Piotr Gryśka
Członkowie:	Członek GKO:	Marek Muszyński
	Członek GKO:	Zdzisława Wasążnik (spr.)
Protokolant:		Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawie w dniu 13 października 2005 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka, odwołanie wniesione na niekorzyść Pana Jerzego Ś. – dyrektora Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi Nr 17 w C., przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji, od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 4 marca 2004 r., sygn. akt: KO/7101/98/04, w zakresie dotyczącym uniewinnienia Pana Jerzego Ś. (cyt. z sentencji orzeczenia) „od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych poprzez to, że w C., w dniu 26 stycznia 2004 roku, wbrew treści art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) w związku z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.), w rocznym sprawozdaniu z wykonania w 2003 roku planu wydatków samorządowej jednostki budżetowej (druk RB-28S) wykazał dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w ten sposób, że po stronie zobowiązań:

w rozdziale 80101

- w § 4010 zaniżył dane o kwotę 16.676,49 złotych,
- w § 4040 zawyżył dane o kwotę 66.991,06 złotych,
- w § 4110 zawyżył dane o kwotę 12.033,34 złotych,
- w § 4120 zawyżył dane o kwotę 1.641,29 złotych,
- w § 4260 zawyżył dane o kwotę 1.565,48 złotych,
- w § 4300 zaniżył dane o kwotę 833,46 złotych,
- w § 4440 zaniżył dane o kwotę 4.779,00 złotych,

w rozdziale 80104

- w § 3020 zawyżył dane o kwotę 245,00 złotych,
- w § 4040 zawyżył dane o kwotę 1.739,20 złotych,
- w § 4110 zawyżył dane o kwotę 309,89 złotych,
- w § 4120 zawyżył dane o kwotę 42,61 złotych,
- w § 4440 zaniżył dane o kwotę 16,70 złotych,

w rozdziale 80195

- w § 4040 zawyżył dane o kwotę 361,97 złotych,

- w § 4110 zawyżył dane o kwotę 65,11 złotych,
- w § 4120 zawyżył dane o kwotę 8,86 złotych,
w rozdziale 85401
- w § 3020 zawyżył dane o kwotę 213,36 złotych,
- w § 4010 zawyżył dane o kwotę 8.541,55 złotych,
- w § 4040 zawyżył dane o kwotę 3.452,05 złotych,
- w § 4110 zawyżył dane o kwotę 617,55 złotych,
- w § 4120 zawyżył dane o kwotę 120,02 złotych,
- w § 4440 zaniżył dane o kwotę 77,00 złotych.”

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

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

ORZEKA:

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

POUCZENIE:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

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

Prezydent Miasta C. pismem z dnia 11 sierpnia 2004 powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, że w Szkole Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi Nr 17 w C. doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez wykazanie w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za rok 2003 danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W zawiadomieniu stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia 2003 r. do dnia 31.12.2003 roku wykazano kwoty zobowiązań niezgodne z kwotami zobowiązań wynikających z prowadzonych kart wydatków. Według danych zawartych w kartach wydatków stan zobowiązań na koniec roku 2003 wynosił 144.794,65 zł, natomiast w sprawozdaniu budżetowym wykazano kwotę 219.782,10zł. Jak wynika z pisma Prezydenta Miasta C. różnice powstały w wyniku błędnego ewidencjonowania kosztów na kartach wydatków przez główną księgową. Prezydent Miasta C. w swoim piśmie wskazał, że nieprawidłowości były skutkiem braku umiejętności głównej księgowej w zakresie dotyczącym prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz brakiem nadzoru ze strony jednostki.

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

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

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

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

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

Uniewinniając Pana Jerzego Ś. od stawianego mu zarzutu, Komisja Orzekająca stwierdziła, iż Pan Jerzy Ś. obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości (w tym nadzór nad pracami wykonywanymi przez poszczególnych pracowników księgowości Szkoły), na podstawie art. 28a ust. 2 i art. 35 ustawy o finansach publicznych, powierzył na piśmie głównemu księgowemu – Jadwidze H. Komisja Orzekająca uznała, że jakkolwiek to dyrektor Szkoły złożył przedmiotowe sprawozdanie w terminie, to jego sporządzenie na podstawie ewidencji księgowej należało do głównego księgowego. Reasumując ten wątek, Komisja Orzekająca podkreśliła, że Jerzy Ś. złożył sprawozdanie, które było niezgodne z ewidencją księgową, jednak nie sporządził tego sprawozdania i nie nadzorował czynności z tym związanych, gdyż obowiązki w tym zakresie powierzył głównej księgowej.

Pismem z dnia 31 marca 2005 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji złożył odwołanie od omówionego wyżej orzeczenia Komisji

Orzekającej, zaskarżając je na niekorzyść Obwinionego Jerzego Ś. Orzeczeniu temu zarzucił obrazę prawa materialnego, tj. art. 28a ust. 2 i art. 35 ustawy o finansach publicznych, poprzez przyjęcie, iż kierownik jednostki sektora finansów publicznych, który powierzył określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej głównemu księgowemu zwalnia się z odpowiedzialności za czyn określony w art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Rzecznika, analiza powołanego przepisu prawa materialnego oraz stanu faktycznego sprawy prowadzą do wniosku przeciwnego, a w konsekwencji wskazują na zawinione naruszenie przez Obwinionego Jerzego Ś. dyscypliny finansów publicznych. Z ostrożności procesowej, Rzecznik zarzucił obrazę przepisów postępowania mającą wpływ na treść rozstrzygnięcia, a to art. 57 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 116 z późn. zm.) stosowanego w oparciu o przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1149 z późn. zm.), poprzez zaniechanie przez skład orzekający ujawnienia na rozprawie całokształtu materiału dowodowego w sprawie i oparcie się jedynie na wyjaśnieniach Obwinionego.

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

W uzasadnieniu odwołania podkreślono, iż przyjęte za podstawę rozstrzygnięcia przepisy art. 28a ust. 2 i art. 35 ustawy o finansach publicznych nie znajdują w omawianej sprawie zastosowania. Powierzenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej nie zwalnia go z odpowiedzialności za prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sporządzenie sprawozdania budżetowego. Wniosek taki wypływa ponadto z treści § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym to kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Norma ta nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości interpretacyjnych. Zdaniem Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji nie znajduje również zastosowania w omawianej sprawie przepis art. 35 ustawy o finansach publicznych, na który powołuje się Komisja Orzekająca w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Odnosi się on m.in. do kryteriów, jakie winien spełniać główny księgowy jednostki. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych podkreślił, iż bezzasadnym jest twierdzenie, iż Obwiniony Jerzy Ś. uwolnił się z odpowiedzialności za popełnienie stawianego mu zarzutu, albowiem obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości powierzył głównemu księgowemu Szkoły. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 z późn. zm.), kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy

określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej.

Jerzy Ś. w dniu 28 września 2005 r. skierował pismo do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów, wnosząc o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia w mocy. Zdaniem Jerzego Ś., Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach dokonała wszechstronnej oceny zgromadzonych dowodów i wynikających z nich okoliczności, czyniąc prawidłowe ustalenia.

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

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

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje:

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

Zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, obowiązującej w momencie popełnienia czynu, a obecnie art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Chodzi zatem o działanie sprawcy wbrew nakazowi ujmowania w sprawozdaniu budżetowym danych zgodnych z ewidencją księgową. W art. 15 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zdefiniowano pojęcie „sprawozdania budżetowego”. Ustawodawca stanowi, że przez sprawozdania budżetowe rozumie się sprawozdania z wykonania procesów polegających na gromadzeniu środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, których otwarty katalog został

określony w art. 6 ustawy o finansach publicznych. Z powołanego przepisu wynika także obowiązek sporządzania sprawozdań budżetowych. Natomiast rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.), wydane na podstawie delegacji wynikającej z art. 15 ust.2 ustawy o finansach publicznych, obowiązujące w momencie popełnienia czynu **wprost przewiduje**, iż do sporządzania i przekazywania sprawozdań jednostkowych w zakresie budżetów jednostek samorządów terytorialnych o symbolu Rb 28s, zobowiązani są m.in. kierownicy jednostek budżetowych (§ 4 ust. 1 pkt.2 lit. e rozporządzenia). Kierownicy tych jednostek w świetle § 10 ust. 1 i 2 powołanego rozporządzenia, zostali zobowiązani do sporządzania powyższych sprawozdań nie tylko rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno – rachunkowym, ale także do wykazywania w nich kwot zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji. Należy podkreślić, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów kwestie te zostały uregulowane odpowiednio w § 4 pkt 2 lit. b oraz w §9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426).

Twierdzenia Obwinionego, iż przepisy dotyczące osób kierujących placówkami oświatowymi nie nakładają na niego obowiązków w zakresie rachunkowości, nie zasługują na uwzględnienie nie tylko dlatego, że wskazane przez Obwinionego zarządzenie aktualnie nie obowiązuje (uchylony został również przepis, stanowiący delegację do jego wydania), ale przede wszystkim z tego względu, iż obowiązki te statuuje inne, wskazane i wielokrotnie przywoływane w niniejszym orzeczeniu przepisy ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie ma interpretacja art. 28a ustawy o finansach publicznych. Uniewinniając Pana Jerzego Ś. od stawianego mu zarzutu, Komisja Orzekająca stwierdziła, iż obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości, na podstawie art. 28a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, powierzył on na piśmie głównemu księgowemu – Pani Jadwidze H. Komisja Orzekająca uznała, że jakkolwiek Jerzy Ś. złożył sprawozdanie, które było niezgodne z ewidencją księgową, jednak nie sporządził tego sprawozdania i nie nadzorował czynności z tym związanych, gdyż obowiązki w tym zakresie powierzył głównej księgowej. W ocenie Komisji I instancji, powierzenie obowiązków wyłącza zatem odpowiedzialność kierownika jednostki.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła pogląd odwołującego się Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, iż powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej nie wyłącza automatycznie odpowiedzialności kierownika jednostki. Kierownik, który w określonym zakresie powierza obowiązki innemu pracownikowi, nie traci przez to uprawnień do działania w powierzonym zakresie. Za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiada osoba, która swoim zachowaniem wypełnia znamiona czynu, określonego w art. 5 – 18 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powierzenie obowiązków jest natomiast przesłanką dochodzenia odpowiedzialności wobec pracownika jednostki (art. 4 pkt 3), ale tylko co do tych czynów, które zostały przez niego popełnione. Stąd w pierwszej kolejności należy ustalić sprawcę danego czynu, objętego zarzutem, a dopiero następnie rozważać kwestię przesłanek jego odpowiedzialności.

Podstawą uniewinnienia Pana Jerzego Ś. było stwierdzenie Komisji Orzekającej, że jakkolwiek Jerzy Ś. złożył sprawozdanie, które było niezgodne z ewidencją księgową, jednak nie sporządził tego sprawozdania i nie nadzorował czynności z tym związanych, gdyż obowiązki w tym zakresie powierzył głównej księgowej. Stwierdzenie to nie uwzględnia treści przepisu określającego znamiona czynu (art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz – obowiązujący w momencie popełnienia – art. 138 ust. 1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych), zgodnie z którym, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest **wykazanie** w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, o **wykazaniu danych** możemy mówić w momencie, w którym sporządzone sprawozdanie zostaje podpisane przez uprawnione osoby i przekazane właściwym podmiotom. Do tej chwili mamy bowiem do czynienia tylko z projektem sprawozdania, który sporządzany jest najczęściej przez właściwych pracowników komórki do spraw rachunkowości. Stąd stwierdzenie, iż Jerzy Ś. nie sporządzał sprawozdania i nie nadzorował związanych z tym prac może mieć znaczenie wyłącznie w zakresie oceny umyślności bądź nieumyślności jego działania, nie zmienia natomiast faktu, iż podpisując sprawozdanie wykazał w nim dane niezgodne z ewidencją księgową. Czyn taki wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z powyższych względów, GKO stwierdziła, że Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach błędnie uznała, że powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej zwalnia kierownika jednostki od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w związku z tym, Główna Komisja Orzekająca uchyliła orzeczenie pierwszej instancji w zaskarżonym zakresie.

Przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, Główna Komisja Orzekająca kierowała się treścią art. 146 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku wniesienia odwołania na niekorzyść Obwinionego, który został uniewinniony przez komisję orzekającą lub co do którego postępowanie umorzono, Główna Komisja Orzekająca nie może wymierzyć mu kary. Jeżeli jednak uzna, że wymierzenie kary jest uzasadnione, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania. GKO interpretuje powyższy przepis szerzej, niż mogłoby to wynikać z jego literalnego brzmienia, zgodnie z którym przekazanie do ponownego rozpoznania powinno nastąpić tylko w sytuacji gdy GKO uzna, że Obwiniony powinien zostać ukarany. Główna Komisja Orzekająca traktuje powyższy przepis jako gwarancję prawa Obwinionego do obrony i zasady instancyjności postępowania. Pełne gwarancje istnieją tylko wówczas, gdy po uchyleniu orzeczenia uniewinniającego, następuje przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania (po r. art. 454 § 1 kpk). Tylko takie rozwiązanie gwarantuje Obwinionemu prawo instancyjnej kontroli orzeczenia przypisującego mu winę i odpowiedzialność za popełnienie czyn karalnego, wskutek czego następuje rozstrzygnięcie co do kary. Czym innym jest bowiem prawo do sądu. Sądowa kontrola dotyczy zgodności orzeczenia z prawem, a nie jego słuszności, wysokości kary czy merytorycznej zasadności. W przedstawionej wyżej interpretacji, istotne znaczenia ma również art. 150 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym wskazania GKO co do dalszego postępowania są wiążące dla komisji orzekającej, której sprawę przekazano. Tym samym, wskazując

na konieczność ukarania, Główna Komisja Orzekająca miałaby decydujący wpływ na orzeczenie komisji pierwszej instancji w tym zakresie. Zdaniem GKO, skoro ustawodawca zakazał wymierzania kary w drugiej instancji, to celem przepisu było poddanie orzeczenia w kwestii kary pełnej kontroli instancyjnej. Nakaz wymierzenia kary w pierwszej instancji nie tylko godziłby więc w zasadę swobody uznania komisji orzekającej co do wymiaru kary (art. 33 i art. 36 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), ale również ograniczał kontrolę instancyjną do weryfikacji spełnienia wytycznych GKO.

W związku z powyższym, Główna Komisja Orzekająca postanowiła przekazać sprawę do ponownego rozpoznania w całym uchylonym zakresie, bez wskazywania wiążących wytycznych w kwestii wymierzenia kary, pozostawiając w tym zakresie swobodę komisji orzekającej. Powinnością komisji orzekającej będzie zatem ponowne przeanalizowanie postawionego we wniosku ukaranie zarzutu z uwzględnieniem stanowiska GKO zawartego w niniejszym orzeczeniu, ocena sposobu popełnienia czynu oraz stopnia zawinienia, a następnie rozstrzygnięcie w kwestii kary.

11

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 13 października 2005 r.** **(Nr akt DF/GKO/Odw.- 104/140-141/Rn-40/2004/1326)**

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Piotr Gryśka (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Marek Muszyński
	Członek GKO:	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Zbigniew Zieliński

rozpoznała na rozprawie w dniu 13 października 2005 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Jacka Krawczyka, odwołania wniesione przez:

- obrońcę Pana Zenona S. – byłego komendanta–rektora Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie oraz
- Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej,

od orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej z dnia 5 sierpnia 2004 r., sygn. akt: RKO-62/03, w zakresie uznającym Pana gen. bryg. Zenona S. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, popełnionego w ten sposób, że w 2001 r., z naruszeniem art. 18 ust. 1 w zw. z art. 62 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, wnoszone przez Wojskową Agencję Mieszkaniową opłaty za dostawy energii i wody na ogólną wartość 225.789,05 zł przeznaczył na zmniejszenie wydatków budżetowych, zamiast ich przekazania jako dochodów budżetu państwa, na rachunek właściwego urzędu skarbowego.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu Zenonowi S. kary za przypisany mu czyn i obciążyła go kosztami postępowania w kwocie 185,51 zł.

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

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

ORZEKA:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie uznającym Pana gen. bryg. Zenona S. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego

w art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, popełnionego w ten sposób, że w 2001 r., z naruszeniem art. 18 ust 1 w zw. z art. 62 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, wnoszone przez Wojskową Agencję Mieszkaniową opłaty za dostawę energii i wody na ogólną wartość 225.789,05 zł przeznaczył na zmniejszenie wydatków budżetowych, zamiast ich przekazania jako dochodów budżetu państwa, na rachunek właściwego urzędu skarbowego.

2. Przekazuję sprawę do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

POUCZENIE:

Od niniejszego orzeczenia odwołanie nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Przewodniczący komisji orzekającej pierwszej instancji wszczął postępowanie w niniejszej sprawie w dniu 19 marca 2004 r., na podstawie wniosku o ukaranie, który rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji złożył dnia 29 października 2003 r. Zawiadomienie w sprawie złożone zostało przez dowódcę Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej w dniu 28 czerwca 2003 r.

Orzeczeniem z dnia 5 sierpnia 2004 r. Resortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Obrony Narodowej uznała Pana Zenona S. – b. komendanta – rektora Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych w ten sposób, że w 2001 r., jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, z naruszeniem art. 18 ust. 1 w zw. z art. 62 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wnoszone przez Wojskową Agencję Mieszkaniową opłaty za dostawę energii i wody w wysokości 225 789,05 zł, przeznaczył na zmniejszenie wydatków budżetowych, zamiast ich przekazania, jako dochodów budżetu państwa, na rachunek właściwego urzędu skarbowego. Komisja orzekająca pierwszej instancji uznała, że obwiniony popełnił przypisany czyn nieumyślnie. Wobec obwinionego odstąpiono od wymierzania kary za przypisany mu czyn. Jednocześnie, obwiniony został uniewinniony od pozostałych zarzutów, wskazanych we wniosku rzecznika dyscypliny finansów publicznych z dnia 29 października 2003 r.

W uzasadnieniu orzeczenia komisja orzekająca pierwszej instancji stwierdziła, iż podstawą przypisania obwinionemu odpowiedzialności jest art. 28a ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej. Komisja podniosła, iż w sprawie nie wykazano, aby powyższe obowiązki obwiniony przekazał innym osobom w trybie określonym w art. 28a ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Skład orzekający, stwierdzając iż działanie obwinionego było sprzeczne z art. 18 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, § 14 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 oraz § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa, przypisał obwinionemu nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wobec Obwinionego odstąpiono od wymierzania kary, biorąc pod uwagę okoliczności w jakich doszło do popełnienia czynu, w szczególności trudności w wypracowaniu właściwego sposobu rozliczeń jednostki wojskowej z Wojskową Agencją Mieszkaniową, rodzaj przypisanej winy, wcześniejszą niekaralność oraz wzorową opinię służbową obwinionego.

Odwołania w sprawie, złożone zostały przez obrońcę obwinionego oraz rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Obrońca obwinionego wniosł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie obwinionego od przypisanego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, lub przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji. Zaskarżonemu orzeczeniu obrońca zarzucił naruszenie prawa do obrony oraz naruszenie prawa materialnego poprzez przypisanie obwinionemu winy.

W uzasadnieniu odwołania obrońca podniósł, iż obwiniony działał w nadzwyczajnej sytuacji motywacyjnej, występowała bowiem rozbieżność co do stanowisk w zakresie właściwego postępowania w przedmiotowej sprawie. Obwiniony nie dokonywał świadomego wyboru pomiędzy postępowaniem prawidłowym, a nieprawidłowym, ponieważ nie było wówczas ustalone jakie działanie odpowiada prawu. Zdaniem obrońcy, świadczy to jednoznacznie o braku winy. Obrońca podniósł również, że w ogóle nie został rozpoznany jego wniosek dowodowy zawarty w piśmie z 25 maja 2004 r., co pozbawiło obwinionego prawa do obrony. Dodatkowo, zdaniem obrońcy, komisja pierwszej instancji oparła swe orzeczenie w całości na materiałach zebranych w czasie kontroli, do wyników której obwiniony nie miał możliwości zajęcia stanowiska, co uniemożliwiło wszechstronne wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy.

Odwołanie rzecznika złożone zostało w zakresie odstąpienia od wymierzania obwinionemu kary. Orzeczeniu pierwszej instancji rzecznik zarzucił rażąco niewspółmierność do stopnia szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych. Przeciwno odstąpieniu, zdaniem rzecznika pierwszej instancji, przemawia również wysokość niezarachowanych dochodów budżetu państwa. Rzecznik wniosł o ukaranie obwinionego karą upomnienia.

W dniu 11 października 2005 r. do Głównej Komisji Orzekającej wpłynęło pismo obrońcy obwinionego, zawierające uzupełnienie zarzutów podniesionych w jego odwołaniu. W piśmie podważono oparcie orzeczenia pierwszej instancji na art. 28a ustawy o finansach publicznych w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2002 r. Biorąc pod uwagę, iż przypisany obwinionemu czyn popełniony został w 2001 r., obrońca podniósł, iż nie można z wprowadzonej powyższym przepisem zasady wywodzić odpowiedzialności obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z tego samego względu, nie znajduje uzasadnienia stwierdzenie komisji orzekającej, iż obwiniony nie powierzył obowiązków innemu pracownikowi w trybie art. 28a ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Obrońca ponownie podniósł fakt nierozstrzygnięcia wniosku dowodowego w zakresie przesłuchania w charakterze świadka głównego księgowego – Pana Zygmunta M. Zdaniem obrońcy, dowód ten ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy

ze względu na rolę głównego księgowego w zaliczaniu osiągniętych przychodów na zmniejszenie wydatków oraz potwierdzenie faktu, iż kierowano się w tym względzie wytycznymi Szefa Finansów WLOP. obrońca zakwestionował – zwarte w piśmie, przy którym przekazano akta sprawy – stwierdzenie przewodniczącego komisji orzekającej pierwszej instancji, iż złożone wnioski dowodowe zostały wycofane w trakcie rozprawy. Podniósł również, iż brak jest podstaw prawnych do tego, aby komisja pierwszej instancji ustosunkowywała się do treści złożonego odwołania.

W piśmie obrońcy podniesione zostały również kwestie, związane z organizacją jednostki, którą kierował obwiniony, a w szczególności fakt wykonywania jej planu finansowego w kilku odrębnych organizacyjnie jednostkach położonych w Dęblinie, Radomiu, Białej Podlaskiej i Nowym Mieście nad Pilicą. Jednostki te miały własne komórki zajmujące się księgowością, w których prowadzono odrębne ewidencje księgowe.

Obrońca zwrócił również uwagę, iż w aktach sprawy znajdują się dwa odrębne protokoły z rozprawy w pierwszej instancji w dniu 1 czerwca 2004 r., które znacznie różnią się w treści oraz wskazujące dwóch różnych przewodniczących składu orzekającego.

Na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą obrońca ponownie podniósł fakt sporządzenia dwóch różnych protokołów z rozprawy z dnia 1 czerwca 2004 r., co – jego zdaniem – skutkuje niewłaściwym obsadzeniem składu orzekającego i jest przyczyną nieważności prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 157 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obrońca podtrzymał twierdzenie o konieczności przesłuchania świadka Zygmunta M. na okoliczność organizacji Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie. Podniósł, iż w latach 2000-2001 nastąpiła reforma organizacji, konieczne zatem jest ustalenie, czy jednostki organizacyjne w Dęblinie, Radomiu, Białej Podlaskiej i Nowym Mieście nad Pilicą, były odrębnymi jednostkami budżetowymi i miały własne plany finansowe, czy też wykonywały plan finansowy Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie. Z tego również względu, istotne znaczenie ma – zdaniem obrońcy – naruszenie przepisów wewnątrzresortowych poprzez niezapoznanie obwinionego z protokołem zawierającym wyniki kontroli, w związku z czym obwiniony nie miał możliwości wypowiedzenia się co do treści ustaleń.

Obwiniony na rozprawie przed GKO stwierdził, iż nie była mu znana treść pism Szefa Finansów WLOP Nr 514 z 26 lutego 2001 r. oraz Departamentu Budżetowego MON Nr 177/9 z 17 stycznia 2001 r., a także wyjaśnił, iż w dniu 1 czerwca 2004 r. sprawę rozstrzygał skład orzekający, któremu przewodniczył Pan Józef R.

Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych na rozprawie przed GKO, na podstawie art. 58 ust. 1 w związku z art. 140 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wycofał odwołanie złożone przez rzecznika I instancji. Wniósł o skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania ze względu na konieczność uzupełnienia postępowania na okoliczności wskazane w wystąpieniu obrońcy, w kwestii: osób faktycznie prowadzących postępowanie, zmian w organizacji i finansowaniu jednostki oraz podstawy wydanego orzeczenia, w związku ze zmianą art. 28a ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Zastępcy Głównego Rzecznika, kwestie te mają istotne znaczenie dla ewentualnej odpowiedzialności i winy obwinionego.

W przypadku zwrotu sprawy do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji, strony wniosły o rozważenie możliwości skorzystania przez GKO z prawa wyznaczenia innej niż właściwa komisja orzekająca.

Rozpoznając wniesione odwołania, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

W przedmiotowej sprawie GKO postanowiła stosować przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosownie do art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Zasada prowadzenia postępowania według przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika z art. 200 tej ustawy. Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska, przedstawionego na rozprawie w drugiej instancji, iż za stosowaniem dotychczasowych przepisów regulujących prowadzenie postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przemawia korzystniejsze uregulowanie terminu przedawnienia orzekania, wynikające z art. 146 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem GKO, w niniejszej sprawie, w momencie orzekania, nie upłynął jeszcze termin przedawnienia, zarówno określony w art. 146 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jak również liczony zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Fakt, że termin liczony zgodnie z ustawą o finansach publicznych upłynie szybciej, niż termin wynikający z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może przesądzać o konieczności odstępstwa od zasady stosowania w postępowaniu nowych przepisów. Ocena względności ustaw powinna być dokonywana przez organ prowadzący postępowanie na danym etapie sprawy. Z faktu, iż Główna Komisja Orzekająca prowadziła postępowanie na podstawie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wynikają żadne wiążące konsekwencje dla komisji orzekającej ponownie rozpoznającej sprawę. Zobowiązana ona będzie dokonać oceny obu stanów prawnych i, zgodnie z art. 24 i 200 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przyjąć jeden z nich jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Dokonana przez komisję ocena stanowić będzie jeden z elementów ewentualnej kontroli instancyjnej. Główna Komisja Orzekająca postanowiła również wyrazić przekonanie, iż możliwe będzie przeprowadzenie dalszego postępowania w takich terminach, aby przed przedawnieniem orzekania wydane zostało prawomocne rozstrzygnięcie w sprawie.

Rozpoznając zarzuty podniesione w odwołaniu obrońcy obwinionego, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, iż zasługują one na uwzględnienie.

Komisja orzekająca pierwszej instancji oparła odpowiedzialność obwinionego na treści art. 28a ustawy o finansach publicznych, przy czym przywołano powyższy przepis w brzmieniu obowiązującym po 1 stycznia 2002 r. Należy zwrócić uwagę, iż art. 28a został dodany do ustawy o finansach publicznych z dniem 1 stycznia 2001 r. przez art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o

publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315). Do zmiany, wynikającej z art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 102, poz. 1116), która weszła w życie 1 stycznia 2002 r., przepis ten nakładał na kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązek nadzoru w zakresie gospodarowania środkami publicznymi pod względem legalności, gospodarności i celowości. Uwzględnić należy, iż przypisany obwinionemu orzeczeniem pierwszej instancji czyn dotyczy roku 2001, a postawiony w tym zakresie zarzut nie dotyczył dopuszczenia do naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskutek zaniedbań w zakresie nadzoru (art. 138 ust. 3 ustawy o finansach publicznych) lecz sprawstwa czynu z art. 138 ust. 1 pkt 10 ustawy o finansach publicznych. Stąd stwierdzenia komisji orzekającej pierwszej instancji, iż odpowiedzialność obwinionego wynika z tego, iż jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, oraz że nie wykazano, aby powyższe obowiązki obwiniony przekazał innym pracownikom w trybie art. 28a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie znajdują oparcia w przepisach obowiązujących w okresie objętym zarzutem. Co prawda, w czasie orzekania w pierwszej instancji, z mocy art. 142 ustawy o finansach publicznych, obowiązywał art. 2 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym należało stosować ustawę obowiązującą w czasie orzekania, jednakże należało uwzględnić ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli była ona względniejsza dla sprawcy. Obecnie analogiczną zasadę statuuje art. 24 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W orzeczeniu pierwszej instancji brak jest jakichkolwiek rozważań co do względności uregulowań dotyczących obowiązków i odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Brak ten powoduje uzasadnione przypuszczenie, iż kwestia ta w ogóle nie była przedmiotem rozważań komisji, co skutkować musi wadliwością wydanego orzeczenia. Nie można bowiem wywodzić odpowiedzialności obwinionego z przepisu, który w momencie działania sprawcy inaczej regulował jego obowiązki, a tym samym zakres odpowiedzialności. Znajdujące się w uzasadnieniu stwierdzenia o „kształtowaniu gospodarki finansowej w podległych jednostkach” według określonych kryteriów, „ustaleniu zakresu zadań realizowanych przez jednostkę na rzecz innych podmiotów” bardziej odnoszą się do obowiązków kierownika jednostki w zakresie organizacji i nadzoru w jednostce, niż wprost do znamion zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którym jest przecież **przeznaczenie** dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki w niej ponoszone. W dotychczasowym orzecznictwie Główna Komisja Orzekająca wielokrotnie podkreślała, iż innym czynem jest popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, innym zaś dopuszczenie do takiego czynu wskutek zaniedbań w zakresie nadzoru. Na marginesie należy zauważyć, że ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie przewiduje odpowiedzialności z tytułu zaniedbań w nadzorze, wprowadzając w poszczególnych przypadkach odpowiedzialność za nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków w zakresie kontroli finansowej.

Powyższe względy były powodem uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, uzupełnienia wymaga materiał dowodowy, zgromadzony w sprawie, stąd konieczne było jej przekazanie do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji.

Ponownie rozpoznając sprawę w przekazanym zakresie, komisja orzekająca pierwszej instancji zobowiązana będzie przede wszystkim rozważyć zasadność postawionego zarzutu, z uwzględnieniem zmian treści przepisów, regulujących obowiązki i zakres odpowiedzialności kierowników jednostek sektora finansów publicznych. Uzupełnienie materiału dowodowego powinno dotyczyć przede wszystkim okoliczności popełnienia czynu, będącego przedmiotem zarzutu. Zasadnicze znaczenie mogą mieć w tej kwestii pisma, na które powołuje się Tadeusz B. i w oświadczeniu z dnia 14 kwietnia 2003 r., tj. pismo Szefa Finansów WLOP Nr 514 z 26 lutego 2001 r. oraz pismo Departamentu Budżetowego MON Nr 177/9 z dnia 17 stycznia 2001 r. Z treści oświadczenia można wnosić, iż w pismach tych przeznaczenie wpływów za dostawy energii i wody na zmniejszenie wydatków jednostki zakwalifikowane zostało jako prawidłowe. Mimo, iż w toku postępowania obwiniony podnosił (protokół rozprawy w pierwszej instancji z dnia 5 sierpnia 2004 r., k. 3), iż w kierowanej przez niego jednostce kierowano się opiniami przekazywanymi z dowództwa WLOP, komisja orzekająca nie włączyła wymienionych wyżej pism do materiału dowodowego. Mogą one mieć natomiast istotny wpływ na ocenę stopnia winy obwinionego. Konieczne będzie również szersze, niż to ma miejsce w zaskarżonym orzeczeniu, rozważenie faktu popełnienia przez obwinionego czynu polegającego na przeznaczaniu dochodów jednostki budżetowej na wydatki ponoszone w tej jednostce. Z zaskarżonego orzeczenia nie wynika bowiem jednoznacznie, iż to obwiniony podejmował w tej kwestii decyzje i działania. W protokole rozprawy przed komisją pierwszej instancji z dnia 5 sierpnia 2004 r. (k. 3) znajduje się stwierdzenie obwinionego, iż decyzje o przeznaczaniu kwestionowanych wpływów na zmniejszenie wydatków podejmowane były samodzielnie przez głównego księgowego. Konieczne zatem wydaje się przesłuchanie głównego księgowego na powyższą okoliczność, jak również na pozostałe okoliczności podniesione przez obrońcę obwinionego w piśmie do GKO z dnia 6 października 2005 r. Dopiero tak uzupełniony materiał dowodowy może być podstawą merytorycznego rozpoznania sprawy.

Na uchylenie zaskarżonego orzeczenia wpłynęły również uchybienia proceduralne, jakich w niniejszej sprawie dopuściła się komisja orzekająca pierwszej instancji. Przede wszystkim, uwzględnić należy zarzut obrońcy obwinionego, dotyczący nierozstrzygnięcia zgłoszonych w postępowaniu wniosków dowodowych. W postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych strony mają prawo składania wniosków dowodowych; organ orzekający może również przeprowadzić dowody z urzędu. Podkreślić należy, iż każdy złożony wniosek może być załatwiony dwojako: komisja może bądź uwzględnić wniosek bądź też go oddalić, przy czym przesłanki oddalenia wniosku wyczerpująco określa art. 89 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (a dotychczas określał art. 54 § 1 Kpw). Ani obowiązująca procedura, ani przepisy obowiązujące poprzednio, nie znały instytucji „pozostawienia wniosku dowodowego bez rozpoznania”, czy „wycofania wniosku dowodowego”. Stąd niezrozumiałe jest wezwanie obwinionego i jego obrońcy na rozprawie w pierwszej instancji (protokół rozprawy z dnia 5 sierpnia 2004 r., k. 3) do „zajęcia stanowiska w przedmiocie wniosków dowodowych złożonych w piśmie

z dnia 25.05.2004 r.”. Powinnością składu orzekającego było bowiem rozpoznanie złożonych wniosków. Powyższe uchybienie z całą pewnością miało wpływ na wynik postępowania.

Niezrozumiały jest również fakt sporządzenia dwóch protokołów z rozprawy w pierwszej instancji w dniu 1 czerwca 2004 r. Protokoły te nie tylko różnią się w swej treści co do przebiegu rozprawy (w jednym wskazano, że obwiniony składa wniosek o odroczenie rozprawy i wyznaczenie nowego terminu, a w drugim, że obwiniony składa wniosek o odroczenie rozprawy i wyznaczenie terminu, na który mógłby stawieć się z obrońcą, którego ustawi), ale wskazują różny skład orzekający komisji pierwszej instancji. Według jednego z protokołów, składowi przewodniczył Pan Józef R, zaś według drugiego – Pan Marek C. Oba protokoły podpisane zostały przez przewodniczącego oraz protokolanta. Obwiniony na rozprawie przed GKO wyjaśnił, iż w dniu 1 czerwca 2004 r. sprawę rozstrzygał skład orzekający, któremu przewodniczył Pan Józef R. Główna Komisja Orzekająca nie była w stanie wyjaśnić przyczyn, z jakich sporządzony został drugi protokół.

O braku należytej staranności w prowadzeniu postępowania w niniejszej sprawie świadczy również sposób gromadzenia w aktach sprawy materiału dowodowego. Akta nie tylko nie zawierają spisu, a poszczególne karty nie są ponumerowane. Materiał dowodowy jest włączany do akt niechronologicznie, w sposób nie odzwierciedlający kolejności poszczególnych czynności. Dokumenty wpinane są do segregatora w obwolutach, przy czym trudno ustalić zasady ich grupowania. Taki sposób gromadzenia materiału nie tylko znacznie utrudnia korzystanie z akt sprawy, ale przede wszystkim nie pozwala na kontrolę jego kompletności, w zasadzie uniemożliwia bowiem ujawnienie wyłączenia jakiegoś dokumentu.

Główna Komisja Orzekająca nie uwzględniła wniosku Zastępcy Głównego Rzecznika o przekazanie sprawy do rozpoznania innej, niż właściwa komisji orzekającej pierwszej instancji. Mimo wskazanych wyżej nieprawidłowości w sposobie prowadzenia postępowania, GKO nie stwierdziła okoliczności, które mogłyby powodować zarzut braku obiektywizmu komisji orzekającej. Nie stwierdzając także innych przesłanek do wyłączenia właściwej komisji orzekającej, Główna Komisja Orzekająca postanowiła przekazać sprawę komisji właściwej według zasad ogólnych.

Podkreślić należy, iż wskutek wycofania, na rozprawie przed GKO, przez Zastępcę Głównego Rzecznika odwołania rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji, komisję orzekającą ponownie rozpoznającą sprawę obowiązuje, wynikający z art. 151 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zakaz pogarszania sytuacji obwinionego. Orzeczenie wydane w wyniku ponownego rozpoznania nie może być zatem dla obwinionego surowsze niż uchylone.

12

ORZECZENIE **Główniej Komisji Orzekającej** **w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych** **z dnia 20 października 2005 r.** **(Nr akt DF/GKO/Odw.- 47/63/RN-17/2005/420)**

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

Przewodniczący:	Zastępca Przewodniczącego GKO:	Jan Pyrcak
Członkowie:	Członek GKO:	Wiesława Miemieć (spr.)
	Członek GKO:	Agata Mikołajczyk
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 20 października 2005 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Pawła Laudańskiego – odwołanie wniesione przez Rzecznika I instancji na niekorzyść Pani **Barbary O.** – dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących Nr 2 w G., od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt: 2/05.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła Panią **Barbarę O.** od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego 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.), polegającego na udzieleniu (cyt.) „w dniu 24.11.2003 r. firmie G. Polska sp. z o. o. zamówienia publicznego na dostawę bonów towarowych o wartości netto 34.840 zł z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.), to jest z naruszeniem zasady powszechności stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych”.

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

- art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy,
- art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy,

ORZEKA:

1. 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 o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Zespole Szkół Ogólnokształcących nr 2, przy ul. Wolności 22 b w G., złożył Prezydent Miasta G. pismem z dnia 23 listopada 2004 roku, nr MN.TS-0913/7/2004. Wskazano tam, iż Barbara O. – dyrektor Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w G. naruszyła dyscyplinę finansów publicznych określoną 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.) przy udzielaniu w 2003 roku zamówienia publicznego polegającego na zakupie bonów towarowych. Naruszenie to polegało na:

- nieprawidłowym wyborze trybu postępowania o zamówienie publiczne,
- niezachowaniu pisemności postępowania oraz nieprzeprowadzeniu postępowania zgodnie z ustawą z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) poprzez dopuszczenie do oceny folderów nie będących ofertami w myśl tej ustawy,
- dokonaniu zakupu bonów towarowych o wartości powyżej 6 tys. euro, bez stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że nie została faktycznie zastosowana żadna procedura wynikająca z ustawy o zamówieniach publicznych przy zakupie bonów towarowych w dniu 26 listopada 2003 roku o wartości 34.840 zł. W przedłożonej przez Zespół Szkół Ogólnokształcących „Dokumentacji podstawowych czynności w postępowaniu o zamówienia publiczne o wartości do 30 tys. euro” określono, iż zastosowano tryb zapytania o cenę na zakup powyższych bonów towarowych. Zamawiający jednak nie przygotował procedury zgodnej z postępowaniem o zamówienie publiczne, a jedynie dokonał oceny folderów reklamowych, które zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych, nie stanowią oferty i nie mogą podlegać ocenie. Nadto zgodnie z art. 15 ust. 3 i 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 roku, Nr 53, poz. 1503 ze zm.) czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie małym przedsiębiorcom dostępu do rynku przez obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² poprzez emitowanie oraz realizację znaków legitymacyjnych (m.in. bonów towarowych) podlegających wymianie na towary lub usługi, oferowanych poniżej ich wartości nominalnej. Natomiast zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych, zamawiający w trybie zapytania o cenę udziela zamówienia dostawcy, który zaoferuje najniższą cenę. Powyższe stanowi więc, iż ofercie przystępując do postępowania nie mogli zgodnie z ustawą o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji zaoferować innej ceny na zakupy bonów towarowych, niż ich wartość nominalna. Wobec powyższego zamawiający, stosując w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę bonów, tryb zapytania o cenę, w którym to trybie jedynym kryterium może być tylko cena, nie mógł dokonać wyboru najkorzystniejszej oferty cenowej, a tym samym nie mógł skutecznie przeprowadzić postępowania. Jak wynika z zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, zamówienie publiczne na zakup bonów towarowych o wartości powyżej 6 tys. euro powinno zo-

stać zrealizowane na zasadach określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, w jednym z trybów określonych w art. 13 tej ustawy. Zamawiający był zobowiązany także do udokumentowania w formie pisemnej (art. 15 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych) charakterystyki przedmiotu zamówienia, warunków udzielenia zamówienia, spełnienia przez oferenta wymogów określonych w art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych i przedłożenie stosownych dokumentów potwierdzających wymogi oraz obowiązkowe stosowanie preferencji krajowych wynikających z art. 18 tej ustawy. Zgodnie zaś z art. 21 ustawy o zamówieniach publicznych oferty muszą mieć pisemną formę pod rygorem nieważności. Zamawiający natomiast dokonał oceny folderów reklamowych, które w myśl przepisów ustawy o zamówieniach publicznych nie stanowią oferty i nie mogą podlegać ocenie. Oferty natomiast, które nie spełniają wymogów ustawy o zamówieniach publicznych zamawiający był obowiązany odrzucić na podstawie art. 27a ust. pkt 1 tej ustawy.

Zdaniem Prezydenta Miasta G., według art. 72 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych umowa w sprawie zamówienia publicznego jest nieważna, jeżeli w postępowaniu o zamówienie publiczne – poprzedzającym jej zawarcie – doszło do naruszenia przepisów określonych w tej ustawie szczególnie, gdy zamawiający dokonał wyboru oferty z rażącym naruszeniem ustawy. Zgodnie zaś z art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych, zamówienie może być udzielone wyłącznie dostawcy, który został wybrany na zasadach określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Natomiast zakup bonów towarowych przez zamawiającego stanowi zamówienie na dostawę, a udzielenie tego zamówienia powinno zostać dokonane z zastosowaniem procedur zawartych w jej przepisach. Wszystko to narusza zasadę jawności, powszechności oraz równego traktowania dostawców, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia pisemności postępowania (art. 21 ustawy o zamówieniach publicznych) i zasady uczciwej konkurencji (art. 16, art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych).

Na podstawie powyższego zawiadomienia, Rzecznik I instancji wniósł o ukaranie Pani Barbary O. karą nagany za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych polegające na udzieleniu w dniu 24 listopada 2003 roku firmie G. Polska Sp. z o.o. zamówienia publicznego na dostawę bonów towarowych o wartości 34.840 zł z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), tj. z naruszeniem zasad powszechności stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik I instancji podkreślił, iż udzielenie powyższego zamówienia publicznego nie zostało poprzedzone żadnym, z przewidzianych przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych, trybów udzielenia zamówienia publicznego, w związku z czym zamówienie zostało udzielone z naruszeniem zasady powszechności stosowania przepisów tej ustawy.

Wniosek Rzecznika I instancji stanowił podstawę do wszczęcia w dniu 2 lutego 2005 roku postępowania w sprawie Pani Barbary O. przez Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku.

Komisja Orzekająca I instancji orzeczeniem z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt. 2/05 uniewinniła Panią Barbarę O. – pełniącą funkcję dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w G. w okresie od dnia 1 września 1997 roku do chwili obecnej, od zarzutu umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na

udzieleniu w dniu 24 listopada 2003 roku firmie G. Polska Sp. z o.o. zamówienia publicznego na dostawę bonów towarowych o wartości 34.840 zł z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 3 ustawy- Prawo zamówień publicznych oraz z naruszeniem zasad powszechności stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, tj. od popełnienia czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji do oceny przedmiotowej sprawy na mocy art. 2 Kodeksu wykroczeń zastosowała przepisy aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych. Zagadnienie naruszenia zasady powszechności stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych w sposób analogiczny było regulowane przez art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 12a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych.

Po analizie całokształtu materiału dowodowego zebranego w sprawie, Komisja Orzekająca I instancji ustaliła, co następuje.

W listopadzie 2003 roku do Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 2 w G. wpłynęły w formie pisemnej drogą pocztową oraz za pośrednictwem faksu foldery reklamowe oferujące sprzedaż bonów towarowych dla pracowników zakładów pracy. Foldery te przesłały następujące firmy: G. Polska Sp. z o.o., T. Hipermarket, C. Polska Sp. z o.o., A. Polska Sp. z o.o., M.Markt. Foldery te oprócz informacji dotyczących rodzajów i wartości nominalnych proponowanych bonów, terminów realizacji zamówień i adresów placówek, w których mogły być realizowane, zawierały również wzory zamówień na nie. Wszystkie firmy proponowały bony o takiej samej wartości nominalnej (od 25 zł do 200 zł). Powyższe foldery zostały ocenione przez trzyosobową komisję ds. zamówień publicznych, która wybrała ofertę firmy G. W wyniku powyższych działań dnia 24 listopada 2003 roku Pani Barbara O. zawarła z wybraną firmą umowę na dostawę bonów.

Obwiniona w swoich wyjaśnieniach przed Komisją Orzekającą I instancji wskazała, iż nie zajmowała się bezpośrednio sprawami związanymi z dokonywaniem zakupów w kierowanej przez nią placówce oświatowej. Czynnościami tymi zajmował się Pan Jan M. – kierownik gospodarczy w Zespole Szkół Ogólnokształcących, któremu powierzone zostały obowiązki dotyczące podejmowania czynności i przygotowania dokumentacji związanej z udzielanymi przez Zespół Szkół zamówieniami publicznymi. Obwiniona nadto podkreśliła, iż przed podpisaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego zwróciła się do Pana M. z pytaniem, czy przy podejmowaniu czynności związanych z zakupem bonów stosowana była ustawa o zamówieniach publicznych i czy podjęto wszystkie wymagane przez nią działania. Dopiero po uzyskaniu pozytywnej odpowiedzi podpisała umowę na zakup bonów. Obwiniona podniosła, iż podejmując niniejszą decyzję kierowała się zaufaniem do Pana M, który był przeszkolony w zakresie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Jednocześnie jednak Obwiniona wspomniała, iż przy każdej okazji wielokrotnie przypominała kierownikowi gospodarczemu o konieczności aktualizacji wiedzy w zakresie zamówień publicznych. Natomiast w sprawach wątpliwych radziła zwrócić się o pomoc do ekspertów w tej dziedzinie.

Dla rozstrzygnięcia sprawy przez Komisję Orzekającą I instancji istotne znaczenie miały także złożone zeznania Pana Jana M. Zeznał on mianowicie, iż postępowanie związane z zakupem bonów towarowych zostało przeprowadzone w trybie zapyta-

nia o cenę. Świadek podkreślił, iż jako oferty w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych potraktował foldery reklamowe, które wpłynęły do Zespołu Szkół Ogólnokształcących. Foldery te przesłały następujące firmy: G. Polska Sp. z o.o., T. Hipermarket, C. Polska Sp. z o.o., A. Polska Sp. z o.o., M. Markt. Komisja powołana do oceny ofert wybrała ofertę firmy G. i zamówiła u niej wymaganą liczbę bonów. Sporządzono „Dokumentację podstawowych czynności w postępowaniu o zamówienia publiczne o wartości do 30 tys. euro”, porównano oferty i sporządzono umowę w formie pisemnej, która została zawarta przez Obwinioną. Nadto Świadek zeznał, iż w momencie podejmowania czynności związanych z udzielaniem przedmiotowego zamówienia nie zdawał sobie sprawy z błędnego przyjęcia folderów reklamowych za oferty. Był przekonany, iż komisja dokonująca wyboru wykonawcy zamówienia na ich podstawie działa zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Swoją nieświadomość tłumaczył małym doświadczeniem w stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych.

Analizując wyjaśnienia złożone przez Obwinioną, zeznania Pana Jana M. oraz treść dokumentów w postaci folderów reklamowych złożonych przez firmy: G. Polska Sp. z o.o., T. Hipermarket, C. Polska Sp. z o.o., A. Polska Sp. z o.o., M. Markt, jak i „Dokumentacji podstawowych czynności w postępowaniu o zamówienia publiczne o wartości do 30 tys. euro” sporządzonej przez komisję ds. zamówień publicznych, umowy z dnia 24 listopada 2003 roku na dostawę przedmiotowych bonów towarowych, „Zestawienia zamówień udzielonych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych o wartości od 3.000 euro do 30.000 euro za okres od 1 stycznia 2003 roku do 31 grudnia 2003 roku” podpisanego przez dyrektora Zespołu Szkół Ogólnokształcących i kierownika gospodarczego, **Komisja I instancji przyjęła stanowisko**, iż w powyższym przypadku przy zakupie bonów towarowych **nie doszło do naruszenia zasady powszechności stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych**. W ocenie Komisji I instancji zostało przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę. W postępowaniu tym brało udział pięć podmiotów oferujących sprzedaż bonów. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, komisja ds. zamówień publicznych mylnie wprowadziła, iż foldery reklamowe, jakie wpłynęły do w/w placówki oświatowej, można było potraktować jako oferty w rozumieniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Jednakże wg Komisji Orzekającej I instancji fakt, iż ocenie podlegały bony towarowe na ten sam asortyment, przedłożone Zespołowi Szkół Ogólnokształcących przez wymaganą ustawą ilość oferentów oraz fakt dokonania ich oceny przez powołaną w tym celu komisję ds. zamówień, czego dowodem była „Dokumentacja podstawowych czynności w postępowaniu o zamówienia publiczne o wartości do 30 tys. euro” i dokument o nazwie „Porównanie ofert”, w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości wskazuje na udzielenie zamówienia w trybie przewidzianym przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych. Komisja Orzekająca I instancji podkreśliła także, że w postępowaniu tym dopuszczono się wprowadzi naruszenia **postanowień art. 71 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych**, jednakże powyższa nieprawidłowość **nie wyczerpuje znamion naruszenia zasady powszechności stosowania tej ustawy**. Mając powyższe na uwadze, w ocenie Komisji I instancji zachowanie Obwinionej nie wyczerpuje znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Od powyższego orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, pismem z dnia 6 kwietnia 2005 roku odwołał się na niekorzyść Obwinionej Rzecznik I instancji.

W odwołaniu Rzecznik I instancji **zaskarżył w całości** orzeczenie Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 1 marca 2005 r., o sygn. akt. 2/05. Zarzucił orzeczeniu, iż jest sprzeczne z prawem, tj. z art. 137 w zw. z art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych poprzez błędną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego i w konsekwencji niesłuszne uniewinnienie Barbary O. od naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu w dniu 24 listopada 2003 roku firmie G. Polska Sp. z o.o. zamówienia publicznego na dostawę bonów towarowych o wartości 34.840 zł bez stosowania – obowiązującej wówczas – ustawy o zamówieniach publicznych.

Rzecznik I instancji wniósł o wydanie nowego orzeczenia, zmieniającego zaskarżone orzeczenie poprzez uznanie Obwinionej winną zarzucanego jej czynu i wymierzenie kary upomnienia, bądź o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Komisji Orzekającej I instancji do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu niniejszego odwołania podniesiono, iż po otrzymaniu zawiadomienia od Prezydenta Miasta G. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez panią Barbarę O. oraz po przeprowadzeniu czynności sprawdzających sporządzony został w dniu 25 stycznia 2005 roku wniosek o ukaranie, w którym po zmianie kwalifikacji prawnej na mocy art. 2 Kodeksu wykroczeń zastosowano przepisy aktualnie obowiązującej ustawy – Prawo zamówień publicznych, stawiając Obwinionej zarzut umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych polegający na udzieleniu w dniu 24 listopada 2003 roku firmie G. Polska Sp. z o.o. zamówienia publicznego na dostawę bonów towarowych o wartości 34.840 zł z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych, tj. z naruszeniem zasad powszechności stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 1 marca 2005 roku Rzecznik I instancji – po wysłuchaniu wyjaśnień Obwinionej – dokonał modyfikacji zarzutu i wniósł o wymierzenie Obwinionej kary upomnienia po przyjęciu, iż rozpatrywanego czynu dopuściła się z winy nieumyślnej.

Opisany we wniosku o ukaranie czyn, zdaniem oskarżenia, naruszał art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 12a ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych, tj. przepisy obowiązujące w momencie popełnienia czynu.

Według Rzecznika I instancji zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwolił stwierdzić, iż w dniu 24 listopada 2003 roku Zespół Szkół Ogólnokształcących udzielił zamówienia publicznego firmie G. Polska Sp. z o.o. na dostawę bonów towarowych o wartości 34.840 zł. Podpisanie niniejszej umowy nie zostało zaś poprzedzone przeprowadzeniem żadnej procedury wynikającej z ustawy o zamówieniach publicznych. Zamawiający dokonał jedynie oceny folderów reklamowych 4 sklepów, które zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych nie stanowią oferty. Z powyższej czynności została sporządzona „Dokumentacja podstawowych czynności w postępowaniu o zamówienia publiczne o wartości do 30 tys. euro”, z której wynika, iż dostawcę wyłoniono w trybie zapytania o cenę w oparciu o kryterium „Życzenie pracowników Szkoły. Możliwość zakupów w T.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Rzecznika I instancji, postępowanie zamawiającego nie może być określane jako błędne stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych. Bowiem brak tak podstawowych elementów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jak: wszczęcie postępowania, zaproszenia do składania ofert, otrzymania ofert, wyboru ofert, wyboru oferty podlegającej odrzuceniu, bezsprzecznie w ocenie Rzecznika I instancji wskazuje na fakt całkowitego zaniechania stosowania procedur określonych ustawą – Prawo zamówień publicznych.

Nadto Rzecznik I instancji wskazał, iż rozpatrując sprawę zakupu bonów towarowych należy pamiętać także, iż zgodnie z art. 15 ust. 3 i 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie małym przedsiębiorcom dostępu do rynku przez obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² poprzez emitowanie oraz realizację znaków legitymacyjnych (m.in. bonów towarowych) podlegających wymianie na towary lub usługi, oferowanych poniżej ich wartości nominalnej. Z powyższego przepisu, w ocenie Rzecznika I instancji, wynika więc zakaz oferowania przez dostawców bonów towarowych z jakimkolwiek rabatem, wobec czego wszystkie oferty dotyczące bonów towarowych muszą zawierać taką samą cenę.

Dlatego też, podkreślił Rzecznik I instancji, przyjmując tok rozumowania Komisji I instancji, należy stwierdzić, co najmniej naruszenie:

- trybu postępowania,
- zasady uczciwej konkurencji,
- zasady równego traktowania stron oraz
- zasady pisemności postępowania (brak pisemnych zapytań o cenę, brak zawiadomień o wyborze oferty).

Nadto Rzecznik I instancji wskazał, iż Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku uznając, iż zamawiający udzielał rozpatrywanego zamówienia w trybie zapytania o cenę winna – na mocy § 40 a ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 1999 roku w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 42, poz. 421 ze zm.)- dokonać zmiany kwalifikacji prawnej rozpatrywanego czynu w granicach wniosku o ukaranie i orzec o naruszeniu wyżej wskazanych zasad i trybu. Według Rzecznika I instancji orzeczenie Sądu Najwyższego (SN II KRN 173/94, OSNKW 1995, poz. 9) winno być pomocne dla Komisji I instancji w ustaleniu granic wniosku o ukaranie.

Zgodnie z przedmiotowym orzeczeniem SN granice oskarżenia zostaną utrzymane, gdy czyn przypisany oskarżonemu mimo zmienionej kwalifikacji prawnej, dotyczy tego samego zdarzenia faktycznego, które stanowiło podstawę zarzutu określonego w akcie oskarżenia. Ramy zaś tożsamości zdarzenia historycznego, faktycznego wyznaczają przede wszystkim elementy składowe tego zdarzenia: identyczność przedmiotu zamachu, identyczność kręgu podmiotów oskarżonych o udział w zdarzeniu, a z reguły także tożsamość jego czasu i miejsca.

Reasumując, zdaniem oskarżenia Komisja Orzekająca I instancji błędnie orzekła w granicach kwalifikacji prawnej przyjętej przez Rzecznika I instancji, zamiast w nakazanych przez prawo – granicach czynu zarzucanego we wniosku o ukaranie.

Pani Barbara O. pismami z dnia 11 i 24 maja 2005 roku wniosła do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów za pośrednictwem Komisji Orzekającej I instancji o oddalenie odwołania wniesionego przez Rzecznika I instancji i utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku.

Złożyła także dodatkowe wyjaśnienia. Obwiniona wskazała, iż czynności związane z zamówieniami publicznymi powierzone zostały Panu Janowi M.

W trakcie zaś prowadzonych porad pracowników administracji, ona jako dyrektor Zespołu Szkół Ogólnokształcących zwracała uwagę, aby zawsze stosowane były aktualnie obowiązujące przepisy, a także radziła, iż w sprawach wątpliwych należy zasięgać opinii ekspertów. Natomiast nadzorując czynności związane z zakupem przedmiotowych bonów towarowych wielokrotnie pytała Pana Jana M., czy podejmowane działania są zgodne z ustawą o zamówieniach publicznych. Pracownik utwierdzał ją w przekonaniu, iż wszystkie czynności dokonywane były zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

Nadto Pani Barbara O. podkreśliła także, iż:

- po przeprowadzonych czynnościach kontrolnych przez Wydział Nadzoru Właściścielskiego niezwłocznie dokonała stosownych działań zmierzających do wykluczenia w przyszłości jakichkolwiek wątpliwości przy stosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych,
- wysłała kierownika gospodarczego na szkolenie i zaopatrzyła Go w aktualne przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz materiały szkoleniowe „Studia Zamówień Publicznych”, które zostały opracowane przez konsultantów zamówień publicznych, członków Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Konsultantów Zamówień Publicznych, arbitrów Urzędu Zamówień Publicznych,
- także przeprowadzone w Zespole Szkół Ogólnokształcących kontrole PIP, SANE-PID-u, kontrole finansowe, nadzoru kuratorskiego nie wykazały żadnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Pani Barbara O. zwróciła się także do GKO z prośbą, aby przy rozpatrywaniu odwołania zostały wzięte pod uwagę jej dotychczasowe osiągnięcia w kierowaniu placówką oraz fakt podjęcia stosownych działań zmierzających do wykluczenia jakichkolwiek nieprawidłowości w prowadzonych w przyszłości postępowaniach z zakresu zamówień publicznych.

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

Odwołanie Rzecznika I instancji wniesione na niekorzyść Obwinionej nie zasługuje na uwzględnienie, jednakże z innych powodów, niż podniesione zostały w odwołaniu.

Stan faktyczny sprawy ustalony przez organ pierwszej instancji w pełni potwierdza zebrany w sprawie materiał dowodowy. Przedmiotem odwołania jest jednak nie tyle stan faktyczny sprawy, co kwalifikacja prawna, która winna być zdaniem Rzecznika I instancji wzięta pod uwagę przy rozstrzygnięciu sprawy.

Zdaniem GKO, w badanej sprawie nie doszło do naruszenia zasady powszechności stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych. Rzecznik I instancji upatrywał naruszenia tej zasady poprzez udzielenie zamówienia publicznego w dniu 24 listopa-

da 2003 roku firmie G. Polska Sp. z o.o., na dostawę bonów towarowych o wartości 34.840 zł z naruszeniem art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych. Przy czym w dalszych wywodach podkreślał, iż naruszenie zasady powszechności spowodowane zostało przede wszystkim faktem, że udzielenie powyższego zamówienia publicznego nie zostało poprzedzone żadnym z przewidzianych przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych, trybów udzielania zamówień publicznych, a także analizowaniem przez komisję przetargową powołaną w placówce oświatowej jedynie czterech folderów pochodzących wyłącznie od hipermarketów.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się zgodnie, że zasada powszechności przewidziana w ustawie – Prawo zamówień publicznych oznacza, że wszystkie jednostki sektora finansów publicznych udzielające zamówienia publicznego mają obowiązek jej stosowania. Nie oznacza to bynajmniej, że wszyscy powinni być dopuszczeni do udziału w poszczególnych trybach postępowania o zamówienia publiczne. Ponadto, w ustawie tej przewiduje się konkretne tryby postępowania, gdzie wskazuje się jedynie wymaganą minimalnie niewielką liczbę ofert składanych przez wykonawców, np. w trybie zapytania o cenę, nie mniej niż oferty od pięciu wykonawców – art. 71 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji słusznie w uzasadnieniu orzeczenia wskazała, iż w postępowaniu brało udział pięć podmiotów gospodarczych (a nie cztery – jak to wielokrotnie podnosił Rzecznik I instancji). Można więc przyjąć, że w ten sposób zostało spełnione minimum liczby wykonawców, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Pani Barbara O. była bowiem – wprawdzie niesłusznie – cały czas przekonana, że w postępowaniu dotyczącym wyżej określonego zamówienia publicznego prawidłowo stosowany był tryb zapytania o cenę.

Należy niewątpliwie podzielić zasadność zarzutów Rzecznika I instancji sformułowanych w odwołaniu co do nieprawidłowego określenia trybu postępowania przy zakupie bonów towarowych o wartości powyżej 6 tys. euro, dopuszczenie do oceny folderów, które nie były ofertami w myśl ustawy – Prawo zamówień publicznych, jak też niezachowania pisemności postępowania we wszystkich jego etapach zgodnie z wymogami ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Jednak dla oceny stanu prawnego badanej sprawy GKO stosuje już nową ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114). Zgodnie bowiem z art. 200 tej ustawy postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczęte przed dniem jej wejścia w życie co do zasady winno być prowadzone według przepisów nowej ustawy. Ustawodawca przewiduje jednak jeden wyjątek od tak ustalonej reguły. Mianowicie dopuszcza orzekanie według stanu prawnego obowiązującego wcześniej, ale tylko wówczas, gdy stare przepisy są korzystniejsze dla Obwinionego. Dla rozpatrywanej sprawy nie można tego wyjątku zastosować.

Przyznając zasadność wyżej wymienionych zarzutów podniesionych przez Rzecznika I instancji należy jednak zastanowić się, czy naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych w badanej sprawie miały wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W ocenie GKO, naruszenia te **mogły, ale nie musiały** mieć wpływu na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Główna Komisja Orzekająca dokonała szczegółowej analizy stanu prawnego przedstawionego na rozprawie przed Komisją Orzekającą I instancji, jak i stanu prawnego wynikającego z ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – postanowiła oprzeć się na postanowieniach art. 24 i art. 200 tej ustawy.

Zgodnie z brzmieniem uchylonego już art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych popełniony czyn podlegał karze, jeżeli naruszono „zasadę lub tryb postępowania” przy udzieleniu zamówienia publicznego.

Regulacja prawna obowiązująca w czasie orzekania przez GKO sformułowana jest w art. 17 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepisy tego artykułu szerzej i bardziej precyzyjnie określają katalog czynów i zachowań, stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Według oskarżyciela przed GKO, należało przyjąć, że przypisany Obwinionej w I instancji czyn wyczerpuje znamiona opisane w przepisie art. 17 ust. 1 pkt 4 nowej ustawy. Zdaniem GKO, zebrany w sprawie materiał dowodowy nie stwarza możliwości stwierdzenia, że czyn zarzucany Obwinionej był „naruszeniem przepisów, które w rozpatrywanej sprawie miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego”. Hipotetyczne twierdzenie, że sposób działania Obwinionej „mógł mieć wpływ”, zdaniem GKO, nie stanowi dowodu, iż wpływ taki istniał. Ustawodawca nadając taki, a nie inny, kształt redakcyjny przepisowi definiującemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych jednoznacznie wymaga wykazania, że „naruszenie przepisów miało wpływ na wynik postępowania”. Wobec powyższego GKO – zgodnie z art. 24 nowej ustawy – nie uwzględniła wniesionego odwołania i utrzymała w mocy uniewinnienie Obwinionej od zarzucanego Jej czynu.

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

13

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 20 października 2005 r. (Nr akt DF/GKO/Odw.- 48/64/2005/424)

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

Przewodniczący:	Zastępca Przewodniczącego GKO:	Jan Pyrcak
Członkowie:	Członek GKO:	Wiesława Miemieć
	Członek GKO:	Agata Mikołajczyk (spr.)
Protokolant:		Dorota Korol

rozpoznała na rozprawie w dniu 20 października 2005 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – Anny Rotter – odwołanie wniesione przez Pana **Leszka B.** – byłego dyrektora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie, od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt: RIO-53/DFP-3/2005.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana **Leszka B.** winnym (cyt.) „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet poprzez udzielenie w 2003 r. 23 zamówień na konserwację rzek, kanałów i remont zbiorników wodnych na łączną wartość 1.334.267,84 zł przy braku zabezpieczenia środków na realizację tych zamówień, czym naruszono przepis art. 132 ustawy o finansach publicznych”.

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu **Leszkowi B.** 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) – zwanej dalej ustawą,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- art. 139 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 24 ustawy,

ORZEKA:

- 1 Uchyla zaskarżone orzeczenie w całości.
2. Uniewinnia Obwinionego Leszka B. od zarzutu (cyt.) „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z

- dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.), polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet poprzez udzielenie w 2003 r. 23 zamówień na konserwację rzek, kanałów i remont zbiorników wodnych na łączną wartość 1.334.267,84 zł przy braku zabezpieczenia środków na realizację tych zamówień, czym naruszono przepis art. 132 ustawy o finansach publicznych”.
3. Na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

POUCZENIE:

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

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

UZASADNIENIE

Dyrektor Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie – Pan Roman K., pismem z dnia 9 sierpnia 2004 r. zawiadomił Rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Pana Leszka B. – byłego dyrektora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie. W zawiadomieniu wskazano, iż Pan Leszek B. zawarł, nie dysponując środkami finansowymi, 23 umowy na konserwację rzek, kanałów i remont zbiorników wodnych na łączną wartość umów 1.334.267,84 zł, czym naruszył art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).

Na podstawie powyższego zawiadomienia Rzecznik I instancji wniósł o ukaranie Pana Leszka B. karą upomnienia za nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet poprzez udzielenie w 2003 r. 23 zamówień na konserwację rzek, kanałów i remont zbiorników wodnych na łączną wartość umów 1.334.267,84 zł, przy braku zabezpieczenia środków na realizację tych zamówień.

Orzeczeniem z dnia 31 marca 2005 r. sygn. akt: RIO-53/DFP-3/2005 Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie uznała Leszka B. – byłego dyrektora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet poprzez udzielenie w 2003 r. 23 zamówień na konserwację rzek, kanałów i remontów zbiorników wodnych na łączną wartość 1.334.267,84 zł przy braku zabezpieczenia środków na realizację tych zamówień, czym naruszono przepis art. 132 ustawy o finansach publicznych i na podstawie art. 150 ustawy o finansach publicznych odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu, oraz obciążono go kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 195,53 zł.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano na zawarcie przez Obwinionego w okresie od dnia 27 sierpnia 2003 r. do dnia 8 października 2003 r. 23 umów na bieżącą konserwację rzek i kanałów wodnych w województwie lubelskim.

Były to umowy dotyczące zamówień udzielonych dnia:

- 1) 2 września 2003 r. firmie „W. S.A.” w Białej Podlaskiej na roboty konserwacyjne p.n. „Zadanie nr VIII. Konserwacja Kanału R-1 i rzeki Lutni – 21,16 km” o wartości 99.928,37 zł – umowa nr 31/BP/2003,
- 2) 2 września 2003 r. Przedsiębiorstwu Konserwacji Urządzeń Wodnych i Melioracyjnych w Międzyrzeczu Podlaskim na wykonanie „Zadania nr VI. Konserwacja Kanału Wieprz – Krzna i zbiornika Żelazna – 9,36 km” wartości 74.371,76 zł – umowa nr 33/BP/2003,
- 3) dnia 2 września 2003 r. spółce W. w Białej Podlaskiej na wykonanie „Zadania nr VI. Konserwacja rzeki Konotopy” wartości 109.684,22 zł – umowa nr 34/BP/2003,
- 4) 2 września 2003 r. – Sławomirowi A. prowadzącemu działalność pod firmą: Zakład Usługowo-Produkcyjny „S.” w Wisznicach na „Zadanie nr VII. Konserwacja rzeki Piwonii, Konotopy i Kanału Paszenkowskiego” o wartości 79.410,88 zł – umowa nr 35/BP/2003,
- 5) 30 września 2003 r. Zakładowi Robót Melioracyjnych „M.” Usługi Leśne i Budowlane Jerzego T. w H. na wykonanie „Zadania nr X”, obejmującego roboty konserwacyjne na rzekach: Garka, Gdola, Ciek Zarudnie i Krzywólka – o wartości 34.740,11 zł – umowa nr 5/03/CH,
- 6) 30 września 2003 r. Spółce z o.o. „M.” w Lublinie na wykonanie „Zadania nr XI” obejmującego roboty konserwacyjne na rzekach: Mogielnica, Kanał Kacap i Udal – o wartości 42.871,52 zł – umowa nr 6/03/CH,
- 7) 30 września 2003 r. Przedsiębiorstwu Wielobranżowemu „A.” Sp. z o.o. w Chełmie na wykonanie „Zadania XII” – roboty konserwacyjne na rzekach: Welnianka i Kanał Żmudzki wartości 32.878,72 zł – umowa nr 7/03/CH,
- 8) 30 września 2003 r. Gminnej Spółce Wodnej w Krasnymstawie na wykonanie „Zadania nr XIII” – wykonanie robót konserwacyjnych na rzekach: Żółkiewka i Marianka o wartości 37.129,99 zł – umowa nr 8/03/CH,
- 9) 30 września 2003 r. – Gminnej Spółce Wodnej w Krasnymstawie na wykonanie „Zadania nr XIV” – konserwacja na rzekach: Łętownia, Wojsławka, Wolica i Łopa – o wartości 26.381,80 zł – umowa nr 9103/CH,
- 10) 30 września 2003 r. Gminnej Spółce Wodnej w Wyrkach na wykonanie „Zadania nr XV” – roboty konserwacyjne na rzekach Hanna i Krzemianka oraz kanale Rów D i kanale Partyzantów – o wartości 34.869,27 zł – umowa nr 10/03/CH.
- 11) 30 września 2003 r. Zakładowi Usług Leśnych i Melioracyjnych „P.” Adama B. w Starym Brusie na wykonanie „Zadania nr XVI” – roboty konserwacyjne na rzekach: Mietułka, Krzewianka i Ciek Bubnowo – o wartości 24.724,27 zł – umowa nr 11/03/CH,
- 12) 30 września 2003 r. Gminnej Spółce Wodnej w Starym Brusie na wykonanie „Zadania nr XVII” – roboty konserwacyjne na rzekach: Włodawka, Struga Brus i Ciek Olszowo – o wartości 44.858,02 zł – umowa nr 12/03/CH,
- 13) 30 września 2003 r. Gminnej Spółce Wodnej w Hańsku na wykonanie „Zadania nr XVIII” – roboty konserwacyjne na rzece Tarasienka, wale Stuino i kanale Doprowadzalnik Południe – o wartości 19.972,50 zł – umowa nr 13/03/CH,

- 14) 27 sierpnia 2003 r. Spółce cywilnej „M.” w Lubartowie na wykonanie „Zadania V p.n. Konserwacja rzeki Syroczanka F” o wartości 109.082,86 zł – umowa nr 60/0/L/2003,
- 15) 27 sierpnia 2003 r. Przedsiębiorstwu Wielobranżowemu „S.” Leszka S. w Lublinie na wykonanie „Zadania nr VIII p.n. szkody powodziowe – rz. Stawek Stoki” o wartości 105.631,73 zł – umowa nr 58/0/L/2003,
- 16) dnia 27 sierpnia 2003 r. Rejonowemu Związkowi Spółek Wodnych w Opolu Lubelskim na wykonanie „Zadania XI p.n. Konserwacja rzek ureg. – Jankówka, Jankówka Górna, Karczmianka, Doprowadzalnik A – 39,55 km” o wartości 88.580,09 zł – umowa 59/0/L/2003,
- 17) 27 sierpnia 2003 r. Rejonowemu Związkowi Spółek Wodnych w Rykach na wykonanie „Zadania V p.n. Konserwacja rzek ureg.: Kanał Stężycki, Przyrytka, Rów A” o wartości 84.959,31 zł – umowa nr 61/0/L/2003,
- 18) 8 października 2003 r. Przedsiębiorstwu Inżynierii Wodnej M. S.A. w Zamościu na wykonanie „Zadania nr IV – roboty konserwacyjne na rzece Biała Łada” o wartości 122.000 zł umowa nr 33/2/2003,
- 19) 8 października 2003 r. Rejonowemu Związkowi Spółek Wodnych w H. na wykonanie „Zadania nr V – roboty konserwacyjne na rzece Henrykówka” o wartości 32.892,82 zł – umowa nr 34/Z/2003,
- 20) 8 października 2003 r. Zakładowi Konserwacji, Renowacji Cieków i Urządzeń Melioracyjnych Krzysztofa S. w H. na wykonanie „Zadania nr VI” – roboty konserwacyjne na rzece Kmiczynka o wartości 41.728,21 zł – umowa nr 35/Z/2003,
- 21) 8 października 2003 r. firmie Usługi Melioracyjne Roberta B. w miejscowości Gromada na wykonanie „Zadania nr VI” – roboty konserwacyjne na rzece Czarany Potok” – o wartości 30.882,87 zł – umowa nr 37 /Z/2003,
- 22) 8 października 2003 r. Związkowi Spółek Wodnych w Zamościu na wykonanie „Zadania nr VII” – roboty konserwacyjne na rzekach: Ciek spod Horyszowa, Topornica Stara, Kryniczanka i Wieprzec – o wartości 21.457,78 zł – umowa nr 38/Z/2003,
- 23) 8 października 2003 r. firmie Usługi Melioracyjne Roberta B. w miejscowości Gromada na wykonanie „Zadania nr V” – roboty konserwacyjne na rzece Wolica – o wartości 35.230,74 zł – umowa nr 36/Z/2003.

W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia wskazano również, iż plan finansowy kierowanej przez Obwinionego jednostki budżetowej na 2003 r. nie dawał upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań wynikających z ww. umów.

Podniesiono również, iż w sprawie tej nie ma zastosowania przepis art. 139 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, albowiem przepis ten może mieć zastosowanie tylko w przypadku, gdy działania podejmowane są w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym lub usunięcia takiej szkody albo ograniczenia społecznych skutków zdarzenia losowego. Jak podniosła Komisja Orzekająca I instancji, z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynikało, iż na rzekach powstały nagle szkody na skutek wiosennych roztopów i letnich nawałnych opadów, które mogły spowodować zagrożenie podtopień i powodzi na przyjętych do remontów odcinkach rzek i kanałów, stąd wskazane było podjęcie szybkich działań w celu ograniczenia społecznych skutków zdarzenia losowego. Jednocześnie Obwiniony w toku rozprawy przyznał, iż odcinki rzek i kanałów przyjęte do remontów w 23 umowach zostały wy-

znaczone na podstawie rutynowych wiosennych przeglądów technicznych w 2003 r. Zdaniem Komisji I instancji, brak było jednocześnie dokumentów wskazujących na dodatkowe przeglądy zagrażających odcinków rzek, uzasadniające nagłe zlecenie 23 zamówień. Podniesiono również, iż te umowy zostały zawarte na skutek obietnicy – z lipca 2003 r. – Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przyznaniu dodatkowych środków, co umożliwiło wprowadzenie – zdaniem Komisji Orzekającej I instancji – kwot, zawartych w umowach do planu finansowego jednostki na 2003 r., tak aby nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z ustaleń Komisji I instancji wynika, iż kwoty zobowiązań zaciągniętych 23 umowami w 2003 r. znalazły się w planie finansowym jednostki w roku 2004.

Obwinionemu za powyższe działania przypisana została wina nieumyślna, albowiem w ocenie Komisji Orzekającej I instancji jego działanie nie było świadome, a jedynie było następstwem niezachowania ostrożności w okolicznościach, w których działał.

W odwołaniu wniesionym przez Obwinionego w piśmie z dnia 10 kwietnia 2005 r. podniesiono, iż Komisja Orzekająca w I instancji nie dokonała pełnej analizy materiału dowodowego, uznając iż odcinki rzek i kanałów przyjęte do remontu w 23 umowach zostały wytypowane na podstawie rutynowych wiosennych (w roku 2003) przeglądów technicznych rzek. Wskazano w szczególności na znajdujące się w aktach sprawy wnioski Wicewojewody Lubelskiego skierowane do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 maja i 17 czerwca 2003 r. stwierdzające nawalne deszcze w nocy z 11 na 12 maja oraz w dniu 10 czerwca 2003 r., które spowodowały dodatkowe szkody na rzekach, które to szkody wystąpiły już po rutynowych przeglądach wiosennych. Podniesiono również, iż zaistniałe po czerwcowych opadach szkody na rzekach i kanałach, wymagały niewielkich, lecz natychmiastowych nakładów dla ich usunięcia, gdyż pozostawienie rzek i kanałów w takim stanie na zimę groziło następnymi szkodami, być może o milionowych wielkościach. Zatem, jedynym rozsądnym rozwiązaniem w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym było zawarcie umów na konserwację wymienionych rzek i kanałów w taki sposób aby prace konieczne zostały wykonane w 2003 r., a pozostałe w 2004 r. i wtedy dopiero miałyby nastąpić rozliczenie całości robót.

Wskazując na te okoliczności, Obwiniony wnosząc o uniewinnienie, podkreślił jednocześnie, że podjęte przez niego działanie było jedynym możliwym do zrealizowania. Podkreślił również, że celem jego działania było zapobieżenie szkodzie w mieniu publicznym i to szkodzie znaczącej.

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

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca postanowiła, mając na względzie przepis 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) stosować przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, obowiązującej w czasie popełnienia przypisanego Obwinionemu naruszenia uznając, iż ta ustawa jest względniejsza dla sprawcy, z uwagi na treść przepisu art. 139 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na który to przepis powołuje się w odwołaniu Obwiniony. W myśl tego przepisu nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie określone w art. 138 ust. 1 pkt 2, 4, 5, 7 i 10 ustawy o finansach publicznych, podjęte

wyłącznie w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym lub usunięcia takiej szkody albo ograniczenia społecznych skutków zdarzenia losowego.

Rozpoznając sprawę Główna Komisja Orzekająca uznała, iż odwołaniu nie można odmówić słuszności. W tym przypadku bowiem uzasadniony jest zarzut, iż Komisja Orzekająca w I instancji nie dokonała pełnej analizy materiału dowodowego uznając, iż odcinki rzek i kanałów przyjęte do remontu w 23 umowach zostały wytypowane tylko na podstawie rutynowych wiosennych (w roku 2003) przeglądów technicznych rzek.

Jak ustalono w toku rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą przeglądy techniczne dokonywane były na przełomie lutego i marca 2003 r. W aktach sprawy znajdują się wnioski z dnia 20 maja i 17 czerwca 2003 r. Wicewojewody Lubelskiego kierowane do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przyznanie dodatkowych środków finansowych na usunięcie szkód powodziowych, w których wskazano na takie szkody, występujące w miesiącu marcu, maju oraz czerwcu 2003 r., a zatem już po dokonanych przeglądach rzek. Z treści wniosku z dnia 20 maja 2003 r. (k-11 akt sprawy) wynika, że szkody powodziowe na małych i średnich rzekach województwa lubelskiego oceniono na kwotę 3.628.000 zł, a we wniosku z dnia 17 czerwca 2003 r. (k-13 akt sprawy) stwierdzono, iż w związku z nawałnymi deszczami w nocy z 11 na 12 maja oraz 10 czerwca 2003 r., wystąpiły szkody powodziowe ocenione na kwotę 11.500.000 zł. W celu uniknięcia i ograniczenia strat powodziowych podnoszono jednocześnie konieczność przyspieszenia realizacji programu udroźnienia większości rzek i kanałów. W toku rozprawy przed GKO ustalono również, iż powstałe szkody (i zagrożenie dalszymi szkodami) dotyczyły nie tylko gruntów prywatnych, ale również gruntów należących do Skarbu Państwa.

Wobec powyższych ustaleń oraz mając na uwadze warunki klimatyczne w Polsce, Główna Komisja Orzekająca zgodziła się, iż pozostawienie rzek i kanałów w takim stanie na zimę realnie zagrażało następnymi szkodami. Zatem, w takich okolicznościach zawarcie umów na konserwację wymienionych rzek i kanałów w sposób, aby prace konieczne zostały wykonane w 2003 r., a pozostałe w 2004 r. należało uznać za działanie podejmowane w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym, jak również w celu ograniczenia społecznych skutków zdarzenia losowego, w rozumieniu przepisu art. 139 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Główna Komisja Orzekająca podkreśla dodatkowo, iż działania podjęte przez Obwinionego nie spowodowały uszczuplenia środków publicznych, nie skutkowały bowiem zapłatą kar, czy odsetek wskutek zwłoki w opłacaniu należności.

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

14

ORZECZENIE Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 7 listopada 2005 r. (Nr akt DF/GKO/Odw.- 35/46/2005/331)

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Tomasz Słaboszowski (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
	Członek GKO:	Barbara Potocka
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniach: 19 września i 7 listopada 2005 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Anny Rotter** – odwołanie wniesione przez pełnomocnika Obwinionego – Pana **Robert C.** – dyrektora Zarządu Transportu Miejskiego w Warszawie, od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. akt: RIO-IV-150/04.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała Obwinionego **Robert C.** (cyt.) „winnym tego, że zawarł w dniu 20 lutego 2004 r. w Warszawie w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy umowy z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w G. Sp. z o.o., zarejestrowane pod numerami 19/2004 i 20/2004 na wykonanie usług przewozowych w gminnym transporcie zbiorowym w Warszawie w okresie od 01 kwietnia 2004 r. do 31 marca 2007 r., czym przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania w 2004 r. zobowiązań obciążając budżet Miasta Stołecznego Warszawy:

- a) na 2005 r. o kwotę 11.940.000,00 zł. brutto plus/minus 10%, z tego:
 - z tytułu umowy Nr 19/2004 – kwota 5.970.000,00 zł. brutto plus/minus 10%,
 - z tytułu umowy Nr 20/2004 – kwota 5.970.000,00 brutto plus/minus 10%,
- b) na 2006 r. o kwotę 11.940.000,00 zł. brutto plus/minus 10%, z tego:
 - z tytułu umowy Nr 19/2004 – kwota 5.970.000,00 zł. brutto plus/minus 10%,
 - z tytułu umowy Nr 20/2004 – kwota 5.970.000,00 zł. brutto plus/minus 10%,
- c) na 2007 r. o kwotę 2.985.000,00 zł. brutto plus/minus 10%, z tego:
 - z tytułu umowy Nr 19/2004 – kwota 1.492.500,00 zł. brutto plus/minus 10%,
 - z tytułu umowy Nr 20/2004- kwota 1.492.500,00 zł. brutto plus/minus 10%.

czym naruszył art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych i co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, jako czynu popełnionego w warunkach określonych w art. 141 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. z winy umyślnej”.

Za przypisane czyny, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu **Robertowi C.** karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 185,51 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. 24 ust. 1 ustawy,
- art. 78 ust. 3 ustawy,
- art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy.

ORZEKA:

1. Uchyla zaskarżone orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości.
2. Uniewinnia Obwinionego Roberta C. od przypisanego mu zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w chwili popełnienia czynu – art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych).
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

Pismem z dnia 1 lipca 2004 r. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy przekazał do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwego dla Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych przez Roberta C. w Zarządzie Transportu Miejskiego w Warszawie.

W zawiadomieniu wskazano, że Robert C. jako Dyrektor Zarządu Transportu Miejskiego w dniu 20 lutego 2004 r. w Warszawie przekroczył upoważnienie do zaciągania zobowiązań finansowych obciążających plan finansowy Zarządu Transportu Miejskiego zawierając z naruszeniem art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych dwie umowy, nr 19 i nr 20 na świadczenie usług przewozowych w gminnym transporcie zbiorowym w Warszawie na liniach autobusowych ZTM przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w G. Spółka z o.o. na okres trzech lat, to jest od 1 kwietnia 2004 r. do dnia 31 marca 2007 r.

Pismem z dnia 27 października 2004 r. wniesiono do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie wniosek o ukaranie Roberta C. – dyrektora Zarządu Transportu Miejskiego w Warszawie. Opisane we wniosku o ukaranie naruszenie zostało zakwalifikowane jako naruszenie art. 137 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, a oskarżenie wniosło o wymierzenie Obwinionemu kary nagany. Opisując zarzucany

czyn oskarżenie podniosło, że przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet Miasta Stołecznego Warszawy wyniosło na 2005 r. kwotę 11.940.000,00 zł plus/minus 10%, z tego z tytułu umowy nr 19/2004 – kwota 5.970.000,00 zł plus/minus 10%, tj. 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% x 3,98 brutto za 1 wozokilometr i z tytułu umowy nr 20/2004 – kwota 5.970.000,00 zł. plus/minus 10%, tj. 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% x 3,98 brutto za 1 wozokilometr, na 2006 r. o kwotę 11.940.000,00 zł plus/minus 10% z tego z tytułu umowy nr 19/2004 – kwota 5.970.000,00 zł plus/minus 10 %, tj. 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% x 3,98 zł brutto za 1 wozokilometr i z tytułu umowy nr 20/2004 – kwota 5.970.000,00 zł plus/minus 10%, tj. 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% x 3,98 zł brutto za 1 wozokilometr i na 2007 r. o kwotę 2.985.000,00 zł plus/minus 10%, z tego z tytułu umowy nr 19/2004 – 1.492.500,00 plus/minus 10%, tj. 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% : 12 miesięcy = 125.000 wozokilometrów plus/minus 10% x 3 miesiące x 3,98 zł brutto za 1 wozokilometr i z tytułu umowy nr 20/2004 – kwota 1.492.500,00 zł. plus/minus 10%, tj. 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% : 12 miesięcy = 125.000 wozokilometrów plus/minus 10% x 3 miesiące x 3,98 zł brutto za 1 wozokilometr, czym naruszył zasadę gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych określoną w art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych, a przez to dyscyplinę finansów w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 tej ustawy. Oskarżenie wniosło o uznanie winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzenie mu kary nagany. W uzasadnieniu wniosku odnosząc się do wyjaśnień Roberta C. oskarżenie stwierdziło, że dopiero 08 kwietnia 2004 r. realizacja wyżej wymienionych umów w okresie od 01 stycznia 2005 r. do 31 marca 2007 r. uzależniona została od zabezpieczenia środków w budżecie Miasta. Natomiast treść umów zawartych w dniu 20 lutego 2004 r. wskazuje jednoznacznie na zaciągnięcie zobowiązań na okres od 01 kwietnia 2004 r. do 31 marca 2007 r.

W dniu 22 lutego 2005 r. Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie wydała orzeczenie, w którym uznała Roberta C. winnym tego, że zawarł w dniu 20 lutego 2004 r. w Warszawie w imieniu Miasta Stołecznego Warszawy umowy z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w G. Spółka z o.o., zarejestrowane pod numerami 19/2004 i 20/2004, na wykonanie usług przewozowych w gminnym transporcie zbiorowym w Warszawie od 1 kwietnia 2004 r. do 31 marca 2007 r. czym przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania w 2004 r. zobowiązań obciążając budżet Miasta Stołecznego Warszawy:

- a) na 2005 r. o kwotę 11.940.000,00 zł. brutto plus/minus 10%, z tego:
 - z tytułu umowy nr 19/2004 – kwota 5.970.000,00 zł. plus/minus 10%,
 - z tytułu umowy nr 20/2004 – kwota 5.970.000,00 zł. plus/minus 10%,
- b) na 2006 r. o kwotę 11.940.000,00 zł. brutto plus minus 10% z tego:
 - z tytułu umowy nr 19/2004 – kwota 5.970.000,00 zł. brutto plus/minus 10%,
 - z tytułu umowy nr 20/2004 – kwota 5.970.000,00 zł. brutto plus/minus 10%,
- c) na 2007 r. o kwotę 2.985.000,00 zł. brutto plus/minus 10%, z tego:
 - z tytułu umowy nr 19/2004 – kwota 1.492.500,00 zł. brutto plus/minus 10%,
 - z tytułu umowy nr 20/2004 – kwota 1.492.500,00 brutto plus minus 10%,

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy

o finansach publicznych, jako czynu popełnionego w warunkach określonych w art. 141 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. z winy umyślnej i na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 150 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wymierzyła karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia podniesiono, że bezsporny jest fakt przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań przez ZTM, gdyż zaciągnięte zobowiązania przekraczały rok budżetowy 2004 r. Zdaniem składu orzekającego późniejsza zmiana treści § 2 przedmiotowych umów nie miała znaczenia dla oceny przesłanek zarzucanego Obwinionemu czynu, bowiem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych jest przekroczenie planu finansowego w dniu zaciągania zobowiązań, czyli 20 lutego 2004 r. Skład orzekający stwierdził ponadto, że zmiana redakcji § 2 umów jest bez znaczenia dla oceny skutków prawnych zwartych umów, ponieważ zmiana jego treści nie skutkuje nieważnością umów w przypadku nie zabezpieczenia w budżecie Miasta Stołecznego Warszawy środków finansowych na zakup usług przewozowych określonych w tych umowach. W ocenie organu I instancji działania sprawcy miały charakter umyślny, biorąc jednak pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz nieskuteczną próbę zapobieżenia obciążeniu budżetu Miasta Stołecznego Warszawy, skład orzekający na podstawie art. 150 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zastosował nadzwyczajne złagodzenie kary, w związku z tym orzekł jak w sentencji.

Pismem z dnia 23 marca 2005 r. od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie pełnomocnik Obwinionego wniósł odwołanie, w którym zażądał:

- 1) uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia oraz uniewinnienie Obwinionego Roberta C. od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- 2) zasądzenia kosztów postępowania na rzecz Obwinionego wraz z kosztami zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, że zaskarżone orzeczenie zapadło wbrew zgromadzonemu w sprawie materiałowi dowodowemu oraz że:

- 1) Działania Obwinionego i zawarcie wyżej wymienionych umów nr 19/2004 i 20/2004 nie stanowiło przekroczenia upoważnienia, albowiem żadna z umów nie zawierała postanowień zobowiązujących Miasto Stołeczne Warszawa do nieprzerwanego wykonywania umów w okresie ich obowiązywania, a jednocześnie Miasto Stołeczne Warszawa zachowywało pełną kontrolę decyzyjną przy określaniu wielkości zleceń w zależności od środków budżetowych. Treść obydwu umów przewidywała, iż ich wykonywanie uzależnione było od udzielania przez ZTM dodatkowych, odrębnych dla każdego kolejnego okresu dwunastomiesięcznego, zleceń przewozowych.
- 2) Intencją stron umów Nr 19/2004 i 20/2004 było stworzenie systemu rocznych cykli udzielania zleceń oraz okresowego ich rozliczania, co pozwalało na ich synchronizację z planowaniem budżetowym w kolejnych latach realizacji umów, jak również na możliwość odstąpienia Miasta Stołecznego Warszawy od udzielenia kolejnego rocznego zlecenia. Strony miały przy tym pełną świadomość ograniczeń wynikających z zasad planowania budżetowego i przepisów o finansach publicznych mających zastosowanie do jednostek samorządowych.
- 3) W obydwu umowach zastrzeżono na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy prawo do swobodnego decydowania o wielkości rocznych zleceń, co jednostronnie zo-

bowiałyby przewoźnika do świadczenia usług przewozowych na rzecz Miasta Stołecznego Warszawy w każdym przypadku, kiedy ZTM zleci ich wykonywanie w okresie obowiązywania umowy.

- 4) W celu ostatecznego usunięcia jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie obydwie strony dokonały dodatkowej wykładni zawartych umów poprzez podpisanie w dniu 8 kwietnia 2004 r. dwóch aneksów, w których zastrzeżono, iż ważność i kontynuowanie umów w kolejnych latach kalendarzowych uzależnione będzie od wydzielenia w budżecie Miasta na lata 2005 – 2007 odpowiednich środków finansowych na realizację umów nr 19/2004 i 20/2004.

W dniach 19 września i 07 listopada 2005 r. odbyła się przed Główną Komisją Orzekającą rozprawa. W pierwszym terminie na rozprawę nie stawił się Obwiniony Robert C. oraz jego pełnomocnik Jan Ł. Pełnomocnik wniósł o odroczenie rozprawy, a jego nieobecność została usprawiedliwiona w sposób należyty, w związku z czym rozprawę odroczone. W dniu 07 listopada 2005 r. na rozprawę stawili się: pełnomocnik Jan Ł. oraz Zastępca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych Anna Rotter. Obwiniony Robert C. nie stawił się prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Strony nie zgłosiły przeszkód formalnych. Przewodniczący składu orzekającego poinformował stronę obwinioną o ewentualnej możliwości zmiany kwalifikacji prawnej czynu z art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych na art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z wejściem w życie w dniu 01 lipca 2005 r. tej ostatniej ustawy. Następnie strona obwiniona podtrzymała wniesione odwołanie. Po otwarciu postępowania dowodowego pełnomocnik Jan Ł. złożył w imieniu Obwinionego obszernie wyjaśnienia, których istota sprowadzała się do powtórzenia argumentacji z treści odwołania. Oskarżyciel wniósł o utrzymanie zaskarżonego orzeczenia w mocy, argumentując, że doszło do przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, a późniejsze aneksowanie umów nie mogło już doprowadzić do zmiany zaistniałego w sprawie stanu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na koniec strony nie wniosły o uzupełnienie materiału dowodowego.

Biorąc powyższe pod uwagę Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje. Bezsprorny w niniejszej sprawie jest zaistniały stan faktyczny. Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie jest jednostką budżetową Miasta Stołecznego Warszawy i zalicza się do jednostek sektora finansów publicznych. Jako jednostka budżetowa pokrywa on swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek budżetu Miasta Stołecznego Warszawy. Oznacza to, że każdorazowe zaciągnięcie zobowiązania obciąża automatycznie budżet Miasta Stołecznego Warszawy. W dniu 20 lutego 2004 r. doszło do podpisania dwóch umów z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej Spółka z o.o. w G. pod numerami 19/2004 i 20/2004 na wykonanie usług przewozowych w gminnym transporcie zbiorowym w Warszawie w okresie od 01 kwietnia 2004 r. do 31 marca 2007 r. Kwoty zaciągniętych zobowiązań wyniosły:

- 1) w 2005 r. 11.940.000,00 plus/minus 10% z tego:
 - z tytułu umowy nr 19/2004 kwota 5.970.000,00 zł plus/minus 10%, to jest 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% x 3,98 zł. brutto za 1 wozokilometr,
 - z tytułu umowy nr 20/2004 kwota 5.970.000,00 zł plus/minus 10%, to jest 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% x 3,98 zł. brutto za 1 wozokilometr,

- 2) w 2006 r. 11.940.00,00 plus/minus 10% z tego:
- z tytułu umowy nr 19/2004 kwota 5.970.000,00 zł plus/minus 10%, to jest 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% x 3,98 zł. brutto za 1 wozokilometr,
 - z tytułu umowy nr 20/2004 kwota 5.970.000,00 zł plus/minus 10%, to jest 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% x 3,98 zł. brutto za 1 wozokilometr,
- 3) w 2007 r. 2.985.000,00 zł. plus/minus 10% z tego:
- z tytułu umowy nr 19/2004 kwota 1.492.500,00 zł. plus/minus 10%, to jest 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% : 12 miesięcy = 125.000 wozokilometrów plus/minus 10% x 3 miesiące x 3,98 zł. brutto za 1 wozokilometr,
 - z tytułu umowy nr 20/2004 kwota 1.492.500,00 zł. plus/minus 10%, to jest 1,5 mln wozokilometrów plus/minus 10% : 12 miesięcy = 125.000 wozokilometrów plus/minus 10% x 3 miesiące x 3,98 zł. brutto za 1 wozokilometr.

W imieniu Zarządu Transportu Miejskiego w Warszawie umowy powyższe zostały podpisane przez Dyrektora Roberta C.

W niniejszej sprawie obowiązuje następujący stan prawny. W świetle art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz o obligatoryjne wypłaty płatnika. Zgodnie z treścią art. 132 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Stosownie do redakcji art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest popełnienie czynu polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet. A stosownie do treści art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych. Równocześnie w świetle art. 24 ust. 1 tej ustawy, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy.

W związku z wejściem w życie z dniem 01 lipca 2005 r. nowej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca powinna ustalić w pierwszej kolejności, jakie materialne przepisy prawne należy stosować dla potrzeb rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Co prawda art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przewiduje szerszy zakres czynów karalnych aniżeli dawny art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, gdyż nie wiąże on przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań z koniecznością obciążenia budżetu, niemniej jednak w tej konkretnej sprawie nie ma to znaczenia z uwagi na fakt, że Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie jest jednostką budżetową, zatem gdyby założyć, że przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań rzeczywiście miało miejsce, to czyn taki w takim samym stopniu wyczerpuje tak znamiona art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i art. 138

ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych. Dla potrzeb niniejszej sprawy należy zatem zastosować przepisy nowe.

W dalszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zważyła co następuje. Kluczowe dla niniejszej sprawy jest wskazanie czy działanie sprawcy polegające na podpisaniu dwóch umów z dnia 20 lutego 2004 r. rzeczywiście wyczerpywało znamiona przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych na lata 2005, 2006 i 2007. W tym kontekście należy w pierwszej kolejności przywołać bardzo istotny, a podniesiony do rangi zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przepis art. 76 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, że niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego. Taka wątpliwość pojawia się zdaniem składu orzekającego w kontekście analizy zmienionej treści § 2 wyżej wymienionych umów, który stanowi, że umowa została zawarta na okres od dnia 01 kwietnia 2004 r. do dnia 31 marca 2007 r. z zastrzeżeniem, że dla jej ważności w latach 2005, 2006 i 2007 wymagane będzie wydzielenie z budżetu miasta na te lata (2005, 2006 i 2007) odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na zakup i finansowanie usług objętych umową. Należy zgodzić się z tezą strony obwinionej, że skoro kontrahent komercyjny, jakim jest Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Spółka z o.o., zgodził się na taki aneks w dniu 8 kwietnia 2004 r., to znaczy że strony w ten właśnie sposób interpretowały treść zapisów zawartych umów już w dniu 20 lutego 2004 r. Nie można natomiast zgodzić się ze stwierdzeniem podniesionym przez organ pierwszej instancji, że zmiana redakcji wyżej wymienionych umów jest bez znaczenia dla skutków prawnych zawartych umów, ponieważ sama zmiana jego treści nie skutkuje nieważnością umów w razie braku zabezpieczenia środków finansowych w budżecie Miasta Warszawy. Zdaniem Głównej Komisji Orzekającej właśnie ta zmiana redakcji jest kluczowa dla przyjęcia konstrukcji, że mamy do czynienia z umowami warunkowymi, których skutek jest jednak zależny od zabezpieczenia stosownych środków w budżecie. A skoro strony zgodnie aneksowały zawarte umowy, to tym samym potwierdzały, że umowy zawarte w dniu 20 lutego 2004 r. od samego początku miały właśnie taki warunkowy charakter. Z pewnością natomiast występujące na tym tle wątpliwości nie powinny być stosownie do art. 76 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozstrzygane na niekorzyść obwinionego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że Obwiniony zawierając powyższe umowy nie przekroczył upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, gdyż zobowiązania miały charakter warunkowy, a zatem należało rozstrzygnąć jak w sentencji. Równocześnie Główna Komisja Orzekająca odstępuje od rozstrzygnięcia kwestii kosztów zastępstwa procesowego, gdyż powyższy problem leży poza zakresem przedmiotowym postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

15

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 21 listopada 2005 r. (Nr akt DF/GKO/Odw.- 53/69-70/2005/462)

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

Przewodniczący:	Członek GKO:	Franciszek Firmuga (spr.)
Członkowie:	Członek GKO:	Władysław Budzeń
	Członek GKO:	Piotr Gryśka
Protokolant:		Danuta Gzyra

rozpoznała na rozprawie w dniu 21 listopada 2005 r. – przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – **Mariana Imbierskiego** – odwołanie wniesione przez Pana **Józefa Witolda N.** – burmistrza Miasta i Gminy S. i Pani **Marzeny B.** – skarbnika Miasta i Gminy S. – od orzeczenia Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 18 marca 2005 r., sygn. akt: RIO-IV-197/04.

Zaskarżonym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała:

1. Obwinionego Józefa Witolda N. winnym tego, że (cyt.):

- a) „przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet jednostki w 2003 r. Poprzez realizację wydatków budżetowych łącznie z zaciągniętymi zobowiązaniami niewymagalnymi plan wydatków budżetowych został przekroczony w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

– **wg stanu na dzień 30 września 2003 r.**

dział 600, rozdz. 60016 § 4210	o kwotę	–	1.398,00 zł,
dział 754, rozdz. 75412 § 4210	o kwotę	–	1.858,00 zł,
dział 754, rozdz. 75412 § 4260	o kwotę	–	648,00 zł,
dział 900, rozdz. 90015 § 6050	o kwotę	–	541.778,00 zł,
Łączne przekroczenia stanowiły kwotę			– 545.682,00 zł.

– **wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r.**

dział 600, rozdz. 60016 § 4210	o kwotę	–	7.575,00 zł,
dział 600, rozdz. 60016 § 6050	o kwotę	–	27.862,00 zł,
dział 750, rozdz. 75023 § 4210	o kwotę	–	1.595,00 zł,
dział 754, rozdz. 75412 § 4300	o kwotę	–	851,00 zł,
dział 801, rozdz. 80101 § 4260	o kwotę	–	18.207,00 zł,
dział 801, rozdz. 80101 § 4300	o kwotę	–	200,00 zł,
dział 801, rozdz. 80101 § 6050	o kwotę	–	6.509,00 zł,
dział 801, rozdz. 80110 § 4260	o kwotę	–	4.151,00 zł,
dział 801, rozdz. 80113 § 4300	o kwotę	–	22.351,00 zł,
dział 854, rozdz. 85404 § 4260	o kwotę	–	128,00 zł,
dział 854, rozdz. 85404 § 4300	o kwotę	–	477,00 zł,
dział 900, rozdz. 90001 § 6050	o kwotę	–	3.667,00 zł,

dział 900, rozdz. 90015 § 4260	o kwotę	–	20.544,00 zł,
dział 900, rozdz. 90015 § 6050	o kwotę	–	546.075,00 zł,
Łączne przekroczenia stanowiły kwotę		–	660.192,00 zł.

Poprzez realizację wydatków budżetowych łącznie z zaciągniętymi zobowiązaniami wymagalnymi plan wydatków budżetowych został przekroczony w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

– **wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r.**

dział 801, rozdz. 80101 § 6050	o kwotę	–	6.509,00 zł,
dział 854, rozdz. 85404 § 4300	o kwotę	–	162,00 zł.

Zaciągając zobowiązania, na które brak było zabezpieczenia w planie finansowym jednostki naruszono przepisy art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych;

b) dopuścił w roku 2003 do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty karnych odsetek w 2003 r. w łącznej kwocie 25.647,22 zł., w tym wobec:

– Firmy K.	25.465,34 zł,
– PPUH Poczta Polska	66,50 zł,
– ZEORK Skarżysko Kamienna	35,04 zł,
– Miejski Zarząd Dróg	72,92 zł,
– Mazowiecka Spółka Gazowa	7,42 zł,

co stanowi naruszenie art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;

c) zaniechał przeprowadzenia w okresie od 1995 r. do maja 2004 r. pełnej inwentaryzacji środków trwałych, w której uwzględniono by grunty będące własnością Miasta i Gminy S., które od 1995 r. nie były inwentaryzowane, co stanowi naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.),

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7, 11 i 13 ustawy o finansach publicznych, jako czynów popełnionych w warunkach określonych w art. 141 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. z winy umyślnej”.

Za przypisane Obwinionemu **Józefowi Witoldowi N.** czyny, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę łączną nagany oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 195,53 zł.

2. Obwinioną Marzenę B. winną tego, że (cyt.):

a) „dopuściła w roku 2003 do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty karnych odsetek w 2003 r. w łącznej kwocie 25.647,22 zł., w tym wobec:

– Firmy K.	25.465,34 zł,
– PPUH Poczta Polska	66,50 zł,
– ZEORK Skarżysko Kamienna	35,04 zł,
– Miejski Zarząd Dróg	72,92 zł,
– Mazowiecka Spółka Gazowa	7,42 zł,

co stanowi naruszenie art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych;

co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych, jako czynów popełnionych w warunkach określonych w art. 141 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. z winy umyślnej”.

Za przypisany Obwinionej **Marzenie B.** czyn, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła karę nagany oraz obciążyła ją 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) – zwanej dalej ustawą,
- art. 24 ust. 1 ustawy,
- art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy,

ORZEKA:

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

POUCZENIE:

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

Na niniejsze orzeczenie skarga nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wnioskiem o ukaranie z dnia 17 grudnia 2004 r. wniosł do Przewodniczącego Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie o wszczęcie postępowania przeciwko **Józefowi Witoldowi N.** – Burmistrzowi Miasta i Gminy S., pełniącemu tę funkcję nieprzerwanie od 1998 r., oraz przeciwko **Marzenie B.** – Skarbnikowi Miasta i Gminy pełniącej tę funkcję od 28 grudnia 2000 r. o to, że dopuścili się naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez:

- 1) przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet jednostki, tj. o czyn z art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych w trakcie realizacji wydatków budżetowych łącznie z zaciągniętymi zobowiązaniami niewymagalnymi przekraczając plan wydatków budżetowych w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:
 - a) wg stanu na dzień 30 września 2003 r.

dział 600, rozdz. 60016 § 4210 o kwotę	1.398,00 zł
dział 754, rozdz. 75412 § 4210 o kwotę	1.858,00 zł
dział 754, rozdz. 75412 § 4260 o kwotę	648,00 zł
dział 900, rozdz. 90015 § 6050 o kwotę	541.778,00 zł
Łącznie przekroczenia stanowiły kwotę	– 545.682,00 zł
 - b) wg stanu na dzień 31 grudnia 2003 r.

dział 600, rozdz. 60016 § 4210 o kwotę	7.575,00 zł
dział 600, rozdz. 60016 § 6050 o kwotę	27.862,00 zł
dział 750, rozdz. 75023 § 4210 o kwotę	1.595,00 zł
dział 754, rozdz. 75412 § 4300 o kwotę	851,00 zł
dział 801, rozdz. 80101 § 4260 o kwotę	18.207,00 zł

dział 801, rozdz. 80101 § 4300 o kwotę	200,00 zł
dział 801, rozdz. 80101 § 6050 o kwotę	6.509,00 zł
dział 801, rozdz. 80110 § 4260 o kwotę	4.151,00 zł
dział 801, rozdz. 80113 § 4300 o kwotę	22.351,00 zł
dział 854, rozdz. 85404 § 4260 o kwotę	128,00 zł
dział 854, rozdz. 85404 § 4300 o kwotę	477,00 zł
dział 900, rozdz. 90001 § 6050 o kwotę	3.67,00 zł
dział 900, rozdz. 90015 § 4260 o kwotę	20.544,00 zł
dział 900, rozdz. 90015 § 6050 o kwotę	546.075,00 zł
Łączne przekroczenia stanowiły kwotę	– 660.192,00 zł

Ponadto zrealizowali wydatki budżetowe łącznie z zaciągniętymi zobowiązaniami wymagalnymi przekraczając plan wydatków budżetowych na dzień 31 grudnia 2003 r. w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

dział 801, rozdz. 80101 § 6050 o kwotę	6.509,00 zł
dział 854, rozdz. 85404 § 4300 o kwotę	162,00 zł

Zaciągając zobowiązania, na które brak było zabezpieczenia w planie finansowym jednostki naruszyli przepisy art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych.

2) uszczuplenie w 2003 środków publicznych wskutek zapłaty odsetek w łącznej kwocie 25.647,22 zł za opóźnienia w zapłacie, tj. o czyn z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych na skutek zwłoki w regulowaniu zobowiązań Urzędu Miasta i Gminy w S. wobec kontrahentów w tym wobec:

– Firmy K.	25.465,34 zł
– PPUH Poczta Polska	66,50 zł
– ZEORK Skarżysko Kamienna	35,04 zł
– Miejski Zarząd Dróg	72,92 zł
– Mazowiecka Spółka Gazowa	7,42 zł

Ponadto Urząd MiG S. poniósł dodatkowe koszty w kwocie 22.763,00 zł z tytułu przeprowadzonego postępowania egzekucyjnego wierzytelności dłużnika w tym koszty sądowe 16.763,00 zł i koszty zastępstwa procesowego 6.000,00 zł.

Naruszono zatem przepisy art. 28 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

3) zaniechanie przeprowadzenia w ustawowym terminie inwentaryzacji, tj. o czyn z art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U z 2002 r. nr 76, poz. 694 z późn. zm.). W toku czynności kontrolnych ustalono, iż w okresie od 1995 r. do dnia przeprowadzenia kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta i Gminy S., tj. do maja 2004 r. nie przeprowadzono pełnej inwentaryzacji środków trwałych, w której uwzględniono by grunty będące własnością Miasta i Gminy S. Tym samym od 1995 r. nie były inwentaryzowane grunty.

Formułując powyższe zarzuty, Rzecznik wniósł o uznanie winnymi popełnienia czynów z art. 138 ust. 1 pkt 7, 11 i 13 Józefa Witolda N., natomiast Marzenę B. z art. 138 ust. 1 pkt 11 i 13.

Przewodniczący Komisji Orzekającej I instancji wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w odniesieniu do części zarzutów z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy polegających na dopuszczeniu się zwłoki w regulowaniu zobowiązań powodujących uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty kosztów egzekucyjnych

w kwocie 22.763 zł. jako nie mieszczących się w katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Orzeczeniem z dnia 18 marca 2005 r. Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uznała Obwinionych:

1) Józefa Witolda N. winnym zarzucanych mu czynów (z wyłączeniem czynu polegającego na uszczupleniu środków publicznych z tytułu zapłaty kosztów sądowych i zastępstwa procesowego w wys. 22.763 zł.), co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 7, 11 i 13 ustawy o finansach publicznych, jako czynów popełnionych w warunkach określonych w art. 141 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. z winy umyślnej i na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wymierzyła łączną karę nagany oraz na podstawie art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 195,53 zł.

2) Marzenę B. winną tego, że dopuściła do uszczuplenia w 2003 środków publicznych wskutek zapłaty odsetek w łącznej kwocie 25.647,22 zł za opóźnienia w zapłacie, tj. o czyn z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach publicznych na skutek zwłoki w regulowaniu zobowiązań Urzędu Miasta i Gminy w S. wobec kontrahentów, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 3 w warunkach określonych w art. 141 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i za to wymierzyła karę nagany obciążając Obwinioną równocześnie kosztami postępowania w wys. 195,53 zł. Od zarzutu zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji Obwiniona została uniewinniona na podstawie art. 10 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Skład Orzekający nie dopatrywał się okoliczności zwalniających z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Obwinionego Józefa Witolda N. Nie mogły o tym stanowić argumenty podawane przez Obwinionego polegające na braku środków finansowych, niespójność uwarunkowań wynikających z dystrybucji środków publicznych w odniesieniu do warunków ustalonych w umowie dotyczącej wykonania sali gimnastycznej przy PSP w M., prowadzenie ewidencji księgowej gruntów, brak założeń pokontrolnych w zakresie inwentaryzacji gruntów, oraz to, że kontrola stanu środków trwałych należała do referatu rachunkowości. Komisja przyznała, że Burmistrz na podstawie uchwały budżetowej na 2003 r. posiadał upoważnienie do zaciągania w ciągu roku zobowiązań do kwoty 160.000 zł. to jednak upoważnienie takie dopuszcza zaciąganie zobowiązań do wspomnianej kwoty ale w ramach wielkości mieszczących się w budżecie jednostki samorządu terytorialnego i nie oznacza możliwości ich zaciągania na wymienioną kwotę powyżej planu i wykonania wydatków, co w przedmiotowej sprawie miało miejsce. Skład Orzekający uwzględnił natomiast wyjaśnienie Obwinionego, że nie może on ponosić odpowiedzialności za nie przeprowadzenie inwentaryzacji do 1998 r. Skład Orzekający nie uznał wyjaśnień przedstawionych przez Obwinioną Marzenę B., która zwróciła uwagę na problemy związane z otrzymaniem środków z UKFiS a następnie z MENiS w Warszawie na dofinansowanie sali gimnastycznej w kontekście zapisów umowy zawartej z wykonawcą firmą K., która warunkowała otrzymanie środków niezapłaceniem faktur. Natomiast Skład Orzekający uznał, że Obwiniona nie mogła popełnić czynu polegającego na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2000 r., bowiem funkcję Skarbnika zaczęła pełnić od 28 grudnia 2000 r. w związku z czym od tego zrzutu Obwinioną uniewinnił.

Skład doszedł do przekonania, że Obwinieni dyscyplinę finansów publicznych w zakresie przypisanych im czynów naruszyli umyślnie, jako że pomimo braku środków finansowych zaciągnęli zobowiązania i świadomie decydowali o nieopłaceniu faktur firmie K. chcąc uzyskać dofinansowanie do budowy sali gimnastycznej. Nie sposób przyjąć także, że pełniąc funkcję Burmistrza Obwiniony nie posiadał wiedzy dotyczącej obligatoryjnego przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych przynajmniej raz w okresie 4 lat. Mając na uwadze całokształt sprawy i rodzaj winy Skład wymierzył Obwinionym karę nagany, kierując się ustawową dyrektywą nakazującą wymierzenie kary surowszej niż upomnienie (art. 148 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Odwołaniami z dnia 28 kwietnia 2005 r. Obwinieni wniesli o uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej. Obwiniony Józef Witold N. podniósł, że zarzut winy umyślnej jest zarzutem bezpodstawnym. Zaciągnięcie zobowiązań niewymagalnych miało swoje umocowanie w uchwałach Rady Miasta i Gminy. W dziale 900 rozdział 90015 § 6050 zobowiązanie dotyczyło firmy F., która zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa przeprowadzała modernizację oświetlenia w gminie na zasadach określonych w umowie. Głównym czynnikiem w tej sprawie był fakt, że kwota zobowiązania miała być uregulowana w okresie od 15.03.2001 r. do 15.03.2006 r. zgodnie z harmonogramem, który stanowi integralną część umowy. Zobowiązania wobec firmy F. według danych wykazanych na dzień 30.09.2003 r. jak i na dzień 31.12.2003 r. wynosiło odpowiednio 557 195 zł i 547 608 zł, a więc nie przekraczało zaplanowanych kwot wydatków budżetowych.

Jeśli chodziło natomiast o zobowiązania wynikające z innych podziałek klasyfikacji, to generalnie dotyczyły one zobowiązań, których nie dało się uniknąć, gdyż wynikały z innych przepisów bądź umów, które obowiązywały na przełomie roku budżetowego. Dotyczyło to np. rachunków za telefony, za energię elektryczną, gaz, bilety miesięczne dla dzieci gimnazjalnych, materiałów do zimowego utrzymania dróg. Faktury za energię wystawiane są zaliczkowo i nie można tu mówić o zaciąganiu zobowiązań, gdyż w tym przypadku są to zobowiązania warunkowe, a więc energia nie została jeszcze zużyta. Również bilety miesięczne pobierane są w miesiącu grudniu na styczeń następnego roku, zaś płatność jest ustalana zgodnie z warunkami umowy. Równocześnie zwrócił uwagę, że ewidencję na kontach rozrachunkowych (w tym przypadku konto zobowiązań) prowadzi się zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, a więc zdarzenie ewidencjonuje się zgodnie z datą wystawienia faktury. Samo przyjęcie dokumentu i jego zaewidencjonowanie nie stanowi jeszcze zaciągnięcia zobowiązania. Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków następuje w dniu złożenia podpisu przez osobę dysponującą środkami publicznymi na dokumencie dotyczącym danej operacji, np. fakturze, poleceniu przelewu.

Tak więc zarzut zaciągnięcia zobowiązań niewymagalnych jako niezgodnych z art. 29 ust. 6 i art. 132 ustawy o finansach publicznych nie może się ostać.

Według Obwinionego Skład Orzekający oparł się na założeniu, że uchwała budżetowa Rady Gminy nr III/25/2002 ograniczała upoważnienie dla burmistrza do zaciągania zobowiązań do kwoty określonej w § 8 pkt 4 do kwoty 160 000 zł. Założenie takie było błędne. Zaciąganie zobowiązań wiąże się nierozłącznie z wykonywaniem budżetu. Kwota ta jest elementem ograniczającym zakres upoważnienia dla organu wykonawczego. Nie wiąże ona jednak organu wykonawczego do zaciągania

zobowiązań określonych kwotowo i imiennie w budżecie, ponieważ upoważnienie w tym zakresie wynika wprost z regulacji ustawowych stanowiących, że do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego należy wykonywanie budżetu. Występujący obowiązek zaciągania zobowiązań tylko do wysokości planu finansowego wydatków wydaje się być tu nieporozumieniem. Nie jest możliwe ustalenie czasu, w którym jednostka nie miałaby zobowiązań niewymagalnych, związanych choćby z bieżącym funkcjonowaniem.

Tak więc zdaniem Obwinionego upoważnienie nadane kierownikowi jednostki w § 8 pkt 4 uchwały Rady Gminy nr III/25/2002 dotyczy zaciągnięcia zobowiązań finansowych ponad kwotę uchwaloną w planie wydatków.

Zasada związana z zaciąganiem zobowiązań jest zawarta w art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Stanowi on, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zapis powyższy odnosi się nie tyle do zaciągania zobowiązań, ile raczej do wykonywania świadczeń związanych z istniejącymi zobowiązaniami.

Obwiniony zwrócił także uwagę, że orzeczeniem z dnia 25 sierpnia 2003 r. wydanym w sprawie sygn. akt RIO-IV-203-280/02 został uznany winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych za naruszenie przepisów art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych i w uzasadnieniu tego orzeczenia Skład Orzekający odniósł się do zobowiązań wymagalnych z winy nieumyślnej i za to został ukarany. Obecnie postawione zarzuty dotyczą identycznej sytuacji. Jednak zmieniono klasyfikację winy na umyślną, zaś w kwocie przekroczenia zaciągnięcia zobowiązań odniesiono się do zobowiązań ogółem, a więc również zobowiązań niewymagalnych. Jednocześnie zwrócił uwagę, że w odniesieniu do zobowiązania wymagalnego w dziale 801 rozdział 80101 na kwotę 6 509 dotyczącego zobowiązania z lat 2001-2002 był już ukarany na podstawie orzeczenia z dnia 25 sierpnia 2003 r. wydanym w sprawie sygn. akt RIO-IV-203-280/02. W tym zakresie Skład Orzekający winien odstąpić od ukarania.

Ponadto uważał, że niesłusznie postawiono mu zarzut winy umyślnej naruszając art. 149 ust. 2 w części dotyczącej pobudek, okoliczności i sposobu działania.

Biorąc pod uwagę okres od marca 2003 r. do 15 września 2003 r., czyli od chwili uzyskania przyrzeczenia od Marszałka Województwa Mazowieckiego środków z MENiS do dnia podpisania umowy z bankiem i zapłaty zobowiązania złożone przez wykonawcę faktury były w posiadaniu UMiG w S. Wstępny wniosek Gminy o dofinansowanie budowy sali gimnastycznej został złożony w Urzędzie Marszałkowskim w 2002 roku i zgodnie z pismem Marszałka Województwa Mazowieckiego nr ES III-216-414/2003 został włączony do Wojewódzkiego Programu Rozwoju Bazy Sportowej na rok 2003. Od tego momentu obowiązywały procedury i terminy ustalone przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu. Równocześnie prowadzone były negocjacje z firmą K. mające na celu przedłużenie terminu płatności bez skutków finansowych, a więc bez konieczności zapłaty odsetek karnych. Postawiony zarzut świadomej zwłoki w regulowaniu zobowiązań i nieuwzględnienie przez Skład Orzekający znaczących okoliczności sprawy (negocjacje z firmą K., pisma Marszałka Województwa Mazowieckiego, postępowania zgodne z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15.01.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania modernizacji, remontów i inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych oraz Postanowieniem Ministra Edukacji

Narodowej i Sportu nr BI/2221/254/2003 z dnia 04.09.2003 r.) jest – jego zdaniem – bezpodstawny.

Uważa, że jako kierownik jednostki, pomimo zachowania należytej staranności w swojej pracy, nie mógł uniknąć zapłaty zasądzonych sądownie (sygn. akt I C 1275/03) odsetek od nieterminowych płatności. Nie miał też wpływu na przyspieszenie procedur ani zmiany warunków związanych z pozyskaniem środków przyznanych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

W sprawie dotyczącej zaniechania przeprowadzenia w okresie od 1995 r. do maja 2004 r. pełnej inwentaryzacji środków trwałych, w której uwzględniono by grunty będące własnością Miasta i Gminy S., które nie były inwentaryzowane od 1995 r. również nie było jego winy umyślnej. Wydając zarządzenia w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji oraz jej rozliczenia dołożył staranności, jaka jest wymagana w tym zakresie. Jej nieprawidłowe przeprowadzenie oraz rozliczenie przez osoby do tego zobowiązane nie mogą stanowić o winie umyślnej. I jeśli można tu mówić o niedopełnieniu obowiązku nadzoru w tym zakresie, to nie jest to tożsame z brakiem nadzoru z winy umyślnej.

Obwiniona B. Marzena wniosła także o uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej. Uważa, że argumenty podniesione w uzasadnieniu kłócą się z postanowieniami art. 149 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 148 ust. 2 które stanowi, że okolicznością obciążającą stanowi uprzednie ukaranie sprawcy za czyn podobnego rodzaju. Nadmieniam, że nigdy nie zostałam ukarana za popełnienie czynu wynikającego z art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o f.p. Kara, o której mowa w uzasadnieniu dotyczyła punktu 2 i punktu 14 art. 138 ustawy. Ponadto uważa, że niesłusznie postawiono jej zarzut winy umyślnej, naruszając art. 149 ust. 2 w części dotyczącej pobudek, okoliczności i sposobu działania. Przyjmując faktury do zapłaty nie miała zamiaru popełnić świadomego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zawartych w art. 139 ust. 1 pkt 11. Skład Orzekający nie uznał za podstawę do uwolnienia od odpowiedzialności jej wyjaśnień związanych z problemami związanymi i otrzymaniem środków z Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu na dofinansowanie budowy sali gimnastycznej w kontekście zapisów umowy zawartej z wykonawcą, tj. z firmą K., która warunkowała otrzymanie środków niezapłaceniem faktur. Postawiony jej zarzut świadomej zwłoki w regulowaniu zobowiązań i nieuwzględnieniu przez Skład Orzekający znaczących jej zdaniem okoliczności sprawy (negocjacje z firmą K., pisma Marszałka Województwa Mazowieckiego, postępowania zgodne z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15.01.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania modernizacji, remontów i inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych oraz Postanowieniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu nr BI/2221/254/2003 z dnia 04.09.2003 r.) był bezpodstawny. Uważa, że jako Skarbnik, pomimo zachowania należytej staranności w swojej pracy, nie mając jednocześnie uprawnień do samodzielnego regulowania zobowiązań, nie mogła uniknąć zapłaty zasądzonych sądownie (sygn. akt I C 1275/03) odsetek od nieterminowych płatności. Nie miała też wpływu na przyspieszenie procedur ani zmiany warunków związanych z pozyskaniem środków przyznanych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Obwinieni, reprezentowani na rozprawie przez pełnomocnika, wniesli o uniewinnienie od przypisanych im w orzeczeniu zarzutów.

- 1) W stosunku do Obwinionego **Józefa Witolda N.** podniesiono, że zarzut winy umyślnej jest zarzutem bezpodstawnym, bowiem zaciągnięcie zobowiązań niewymagalnych miało swoje umocowanie w uchwałach Rady Miasta i Gminy. Zobowiązanie wobec firmy F., która przeprowadzała modernizację oświetlenia w gminie, wynikało z zawartej umowy. Kwota zobowiązania miała być uregulowana w okresie od 15.03.2001 r. do 15.03.2006 r. zgodnie z harmonogramem, który stanowił integralną część umowy i zobowiązania te według danych wykazanych na dzień 30.09.2003 r. jak i na dzień 31.12.2003 r. wynosiły odpowiednio 557.195 zł i 547.608 zł, a więc nie przekraczały zaplanowanych kwot wydatków budżetowych.

Zobowiązania wynikające z innych podziałek klasyfikacji dotyczyły zobowiązań, których nie dało się uniknąć, gdyż wynikały z przepisów bądź umów, które realizowano na przełomie roku budżetowego jak np. rachunki za telefony, za energię elektryczną, gaz, bilety miesięczne dla dzieci gimnazjalnych, materiały do zimowego utrzymania dróg. Faktury za energię wystawiane były zaliczkowo i nie można tu mówić o zaciąganiu zobowiązań, gdyż w tym przypadku są to zobowiązania niewymagalne.

Oparcie się na założeniu, że uchwała budżetowa Rady Gminy nr III/25/2002 ograniczała burmistrza do zaciągania zobowiązań do kwoty 160 000 zł. było błędne. Zaciąganie zobowiązań wiąże się nierozłącznie z wykonywaniem budżetu. Kwota ta nie wiąże organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań określonych kwotowo i imiennie w budżecie, ponieważ upoważnienie w tym zakresie wynika wprost z regulacji ustawowych stanowiących, że do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego należy wykonywanie budżetu.

W odniesieniu do zobowiązania wymagalnego w dziale 801 rozdział 80101 na kwotę 6.509 zł. dotyczącego zobowiązania z lat 2001-2002 był już ukarany na podstawie orzeczenia z dnia 25 sierpnia 2003 r. wydanym w sprawie sygn. akt RIO-IV-203-280/02. W tym zakresie Skład Orzekający winien odstąpić od ukarania.

Zarzut świadomej zwłoki w regulowaniu zobowiązań i nieuwzględnienie przez Skład Orzekający prowadzonych negocjacji z firmą K., pism Marszałka Województwa Mazowieckiego i procedury postępowania zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15.01.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania modernizacji, remontów i inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych oraz postanowieniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu nr BI/2221/254/2003 z dnia 04.09.2003 r.) był bezpodstawny.

Nieprawidłowe przeprowadzenie oraz rozliczenie inwentaryzacji przez osoby do tego zobowiązane nie mogły stanowić o winie umyślnej. I jeśli można tu mówić o niedopełnieniu obowiązku nadzoru w tym zakresie, to nie jest to tożsame z brakiem nadzoru z winy umyślnej.

- 2) W stosunku do Obwinionej **Marzeny B.** podniesiono, że zarzut świadomej zwłoki w regulowaniu zobowiązań i nieuwzględnieniu przez Skład Orzekający podej-

mowanych działań m.in. negocjacji z firmą K., pisma Marszałka Województwa Mazowieckiego, postępowania zgodnego z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu był bezpodstawny. Uważa, że zachowała należytą staranność w swojej pracy. Nie miała uprawnień do samodzielnego regulowania zobowiązań i nie mogła uniknąć zapłaty zasądzonych sądowo odsetek od nieterminowych płatności. Nie miała też wpływu na przyspieszenie procedur ani zmiany warunków związanych z pozyskaniem środków przyznanych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

W rozpatrywanej sprawie należy podnieść następujące kwestie. Źródłem zakresu przedmiotowego upoważnienia do zaciągania zobowiązań może być ustawa, uchwała budżetowa lub też inne uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Odnosnie odpowiedzialności podmiotowej, to co do zasady za czyn polegający na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet (obecnie art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) odpowiada kierownik jednostki, bowiem odpowiada on za całość gospodarki finansowej. W przypadku kiedy zachodziłaby możliwość popełnienia takiego czynu, kierownik jednostki powinien podjąć działania, które dostosowywałyby zaciągnięte wcześniej zobowiązania do możliwości jednostki wynikających z jej budżetu. Obowiązek taki wynika chociażby z ogólnych zasad wykonywania budżetu. Zaplanowanie zbyt małych wydatków na pokrycie zobowiązań nie upoważnia kierownika jednostki do działań niezgodnych z zasadami wykonywania budżetu.

Obwiniony podniósł, że zaciągnięcie zobowiązań niewymagalnych miało swoje umocowanie w uchwałach Rady Miasta i Gminy i zobowiązania te według danych wykazanych na dzień 30.09.2003 r. jak i na dzień 31.12.2003 r. wynosiły odpowiednio 557.195 zł i 547.608 zł, a więc nie przekraczały zaplanowanych kwot wydatków budżetowych. Nadto podniósł, że uchwała budżetowa Rady Gminy nr III/25/2002 nie ograniczała Obwinionego do zaciągania zobowiązań do kwoty 160 000 zł., zaś za zobowiązania wymagalnego na kwotę 6.509 zł. był już ukarany na podstawie orzeczenia z dnia 25 sierpnia 2003 r. Główna Komisja Orzekająca nie mogła merytorycznie odnieść się do podniesionych przez Obwinionego kwestii, bowiem akta sprawy nie zawierają dokumentów na które się powołuje. Komisja nie może również odnieść się do tego czy Obwiniony rzeczywiście był już karany za czyn zaciągnięcia zobowiązań na kwotę 6.509 zł. Natomiast wątpliwości prawne, podniesione przez Obwinionego, dotyczące zaciągania zobowiązań do określonej przez organ stanowiący wysokości sumy należało rozstrzygać w odniesieniu do ustalonego stanu faktycznego i zróżnicowanej praktyki samorządowej w tym względzie.

Podobnie należy odnieść się do zarzutu polegającego na dopuszczeniu się zwłoki w regulowaniu zobowiązań (art. 138 ust. 1 pkt 11; obecnie art. 16 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r.) z uwagi na brak dowodów, na które Obwinieni się powołują. Naruszenie dyscypliny określone w tym przepisie ma miejsce w razie niewykonania zobowiązania (również zwłoki w regulowaniu zobowiązań), zapłata odsetek oraz związek przyczynowo skutkowy pomiędzy zwłoką (niewykonaniem zobowiązania) a zapłatą odsetek. Niezwykle ważne w tej sprawie są okoliczności w jakich doszło do popełnienia tego czynu i czy okoliczności te spowodowały, że Obwinieni nie mogli naruszenia dyscypliny uniknąć oraz

czy Obwiniona była uprawniona do regulowania zobowiązań i na jakiej podstawie.

Natomiast w kwestii inwentaryzacji (art. 138 ust. 1 pkt 13; obecnie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.) należy rozważyć czy istotnie zachowanie Obwinionego spełnia przesłanki określone w tym przepisie. Z akt sprawy wynika, że nie przeprowadzono tylko pełnej inwentaryzacji gruntów, bowiem brak było ewidencji gruntów skomunalizowanych, były tylko numery działek podsumowane jedną kwotą. Zatem czy inwentaryzacja gruntów (w drodze weryfikacji) została dokonana w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym (obecnie z przepisami ustawy), gdyż w tym konkretnym przypadku tylko taki czyn stanowić może podstawę odpowiedzialności.

W tym stanie faktycznym i prawnym orzeczono jak w sentencji.

16

WYROK

**Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2005 r.
(Sygn. akt II GSK 118/05)**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA

Rafał Batorowicz (spr.)

Sędziowie NSA

Kazimierz Jarząbek

Andrzej Kuba

Protokolant

Karolina Mamcarz

po rozpoznaniu w dniu 7 września 2005 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej Jana M. i Krzysztofa D.

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 4 marca 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 1190104

w sprawie ze skargi Jana M. i Krzysztofa D.

na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów

z dnia 19 lutego 2004 r. Nr DFIGKOIOdwo--01119-12012003

w przedmiocie naruszenia dyscypliny budżetowej

– **oddala skargę kasacyjną** –

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 4 marca 2005 r. , sygn. akt III S.A./Wa 1190/04, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargi Jana M. i Krzysztofa D. na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 19 lutego 2004 r. o Nr DF/GKO/Odw.-90/119-120/2003, w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Sąd I instancji uznał, że skargi nie zasługują na uwzględnienie. Głównym zarzutem podnoszonym w skargach był brak właściwości do orzekania Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie. Zgodnie z przepisami art. 33a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1592 ze zm.), kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży wykonują określone w ustawach zadania i kompetencje przy pomocy jednostek organizacyjnych komend i inspektoratów. Jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży z wyjątkiem jednostek organizacyjnych Policji, są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Według art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym powiatową administrację zespoloną stanowią jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Z kolei w myśl art. 76 ust. 1 tej ustawy nadzór nad działalnością powiatu sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Powiatowa straż pożarna jest

powiatową jednostką budżetową w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych i w zakresie spraw finansowych nadzór nad nią, jako jednostką działającą w ramach powiatu, sprawuje regionalna izba obrachunkowa. Funkcjonowanie powiatowej straży pożarnej w ramach powiatu wynika chociażby z regulacji zawartej w art. 4 ust. 2 omawianej ustawy, który mówi, iż do zadań publicznych powiatu należy zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym dochodami powiatu są między innymi dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe służby, inspekcje i straże, dochody powiatowych jednostek budżetowych oraz wpłaty innych powiatowych jednostek organizacyjnych. Z przepisu tego wynika, że dochodem powiatu są dotacje celowe przeznaczone na realizację zadań powiatowych straży, a więc i straży pożarnej oraz dochody powiatowych jednostek budżetowych.

Zasady finansowania Państwowej Straży Pożarnej na terenie powiatu określone zostały w art. 19a ust. 2 i art. 19b ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, według których koszty jej funkcjonowania są pokrywane z dotacji celowej budżetu państwa i mogą w nich uczestniczyć gmina, powiat, samorząd województwa, organizatorzy imprez masowych. Zgodnie zaś z § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad rozdziału środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 53, poz. 564 ze zm.), na cele ochrony przeciwpożarowej mogą być przeznaczone również środki finansowe pochodzące z wpływów uzyskanych ze składek z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia, przekazywanych przez zakłady ubezpieczeń. Na to rozporządzenie powoływał się Jan M. podnosząc, że środki finansowe uzyskane przez Komendę Powiatową PSP w S. od firm ubezpieczeniowych wpłynęły na jej konto pozabudżetowe, a więc nie pochodziły ani od powiatu, ani z dotacji celowej i tym samym nie była właściwa do orzekania w jego sprawie komisja sprawująca nadzór nad sprawami finansowymi powiatu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie zgodził się z tym stanowiskiem, bowiem każdy dochód powiatowych jednostek budżetowych stanowi dochód powiatu, a powiatowa straż pożarna jest taką jednostką, również dochód pochodzący ze składek z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia jest dochodem powiatu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie doszedł do przekonania, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 160 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w świetle którego komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych są właściwe w sprawach dotyczących realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Komisje orzekające regionalnych izb obrachunkowych orzekają w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie między innymi realizacji budżetu gminy oraz działania jednostek objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych – § 5 pkt 1 i 4 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.

Sąd I instancji uznał, że Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie była właściwa do orzekania w sprawach skarżących.

Zgodnie z postanowieniami art. 27a pkt 2 ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 119 z 1998 r., poz. 773 ze zm.) – dalej u.z.p. – zamawiający zobowiązany był odrzucić ofertę, jeżeli oferent nie złożył wymaganych oświadczeń lub nie spełnił innych wymagań określonych w ustawie lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia albo zaproszeniu do składania ofert, w szczególności nie wniósł wadium. W rozpatrywanej sprawie zamawiający postawił warunek, aby dokument o wpisie do ewidencji opatrzony był odpowiednią adnotacją, a to oznacza, że wymóg ten był ważny dla zamawiającego; przy tym zgodny był on z wymogami ustawy o zamówieniach publicznych. Komisje Orzekające obu instancji stwierdziły, iż w dokumentacji z przeprowadzonego przetargu brak było wpisu do ewidencji działalności gospodarczej zawierającego adnotację o aktualności danych w nim zamieszczonych, zauważyły też, że adnotacja widniejąca na przedłożonym przez Jana M. na rozprawie wpisie jest napisana odręcznie przez kalkę lub inną techniką. W ramach uprawnień przyznanych im mocą art. 34 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, poddały ocenie ten dowód i odmówiły mu wiarygodności, uzasadniając swoje stanowisko. Przywołany przepis stanowi, że wiarygodność i moc dowodów podlega swobodnej ocenie kolegium, opartej na wszechstronnym rozważeniu zebranego materiału. W ocenie Sądu I instancji, Komisje obu instancji nie przekroczyły swobodnej oceny dowodów i w ramach niej mogły odmówić mocy dowodowej przedłożonemu przez skarżącego dowodowi, szczególnie że jego wagę rozważyły w świetle obowiązujących przepisów prawa i zaistniałych w sprawie okoliczności. Stawiana w skardze hipoteza, iż prawidłowo sporządzony wpis do ewidencji został celowo usunięty z akt sprawy, nie została udowodniona, nie może zatem być wzięta pod uwagę.

Sąd I instancji uznał za niezasadny również zarzut dotyczący braku oceny dokumentu złożonego w postaci faksu. Komisja I instancji zwróciła uwagę na sprzeczność oświadczeń składanych przez Krzysztofa D. na okoliczność złożenia przez firmę „I.” oferty pisemnej w terminie. Początkowo twierdził on, że oferta ta została przesłana w terminie za pomocą faksu, a potwierdzona na piśmie w dniu następnym, później zmienił swoje wyjaśnienia i utrzymywał, iż pisemna oferta została doręczona do rąk Przewodniczącego Komisji Przetargowej w terminie i zarejestrowana w dzienniku podawczym w dniu następnym. Główna Komisja Orzekająca w odpowiedzi na skargę zauważyła, że w aktach sprawy nie ma dokumentu potwierdzającego złożenie oferty za pomocą faksu. Jej zdaniem, złożenie oferty w innej formie niż pisemna nie spełnia wymogów określonych w art. 21 ust. 4 u.z.p., a z dokumentacji zgromadzonej w niniejszej sprawie niezbicie wynika, że pisemna oferta złożona została po upływie wyznaczonego terminu. Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.z.p. ofertę sporządza się w języku polskim, z zachowaniem formy pisemnej, pod rygorem nieważności. Jedynie oświadczenia lub zawiadomienia przekazane za pomocą teleksu, poczty elektronicznej lub telefaksu uważa się za złożone w terminie, jeżeli ich treść dotarła do adresata przed upływem terminu i została niezwłocznie potwierdzona na piśmie przez przekazującego (art. 21 ust. 3 u.z.p.).

Ponieważ ustawodawca nie przewidział żadnej innej formy złożenia oferty, wobec braku dowodu zaświadczającego złożenie przez firmę „I.” oferty w formie pisemnej w wyznaczonym terminie pozostawało przyjąć, iż wpłynęła ona po upływie tego terminu. Z dziennika podawczego wynika, że pisemna oferta została złożona po upływie tego terminu, a przedstawiony przez skarżącego na etapie skargi przeciwdowód w postaci oświadczenia Moniki P. nie był oceniany przez orzekające w niniejszej sprawie

Komisję, gdyż nie był im znany. W świetle powyższego Sąd I instancji uznał, że Komisje obu instancji zasadnie przyjęły, iż oferta firmy „I.” została złożona po upływie wyznaczonego terminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, iż niekorzystne dla skarżących opinie w ogóle nie były wzięte pod uwagę, czego szczególny wyraz daje łagodne potraktowanie obwinionych przez Główną Komisję Orzekającą. Poza tym istnieje wymóg ustanowiony przepisem § 37 ust. 2 pkt 3 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, iż do wniosku o ukaranie należy dołączyć między innymi opinię przełożonego o sposobie wywiązywania się obwinionego z obowiązków służbowych. Nadto opinia ta została poddana ocenie właściwego organu.

Zdaniem Sądu I instancji w sprawie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, zaś zaskarżone orzeczenie nie narusza przepisów prawa w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, który uzasadniałby uchylenie go w trybie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)- dalej: p.p.s.a.

Jan M. i Krzysztof D. wnieśli skargę kasacyjną od powyższego wyroku, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucili:

1. Naruszenie prawa materialnego, o których mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a. poprzez:
 - a) błędną wykładnię art. 19a i 19b ustawy z dnia 24 sierpnia 2004 r. o Państwowej Straży Pożarnej – dalej PSP – (Dz. U. Nr 147 z 2002 r., poz. 1230, z późn. zm.) w związku z art. 160 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 15 z 2003 r., poz. 148, z późn. zm.) – polegające na przyjęciu, że dotacja celowa z budżetu państwa na pokrycie kosztów funkcjonowania PSP podlega nadzorowi i kontroli przez Regionalną Izbę Obrachunkową (dalej: RIO), a zatem, że Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Rzeszowie była właściwa do orzekania w sprawach skarżących;
 - b) błędną wykładnię art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1592, z późn. zm.) – polegające na przyjęciu, że środki wpłacone przez firmy ubezpieczeniowe na rachunek pozabudżetowy Komendy Wojewódzkiej PSP stanowią dochód powiatu dotyczy skarżącego Jana M.;
 - c) niewłaściwe zastosowanie art. 160 ust. pkt 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – polegające na zastosowaniu do ustalonego stanu faktycznego przepisu, który nie może mieć zastosowania w sprawie z uwagi na finansowanie zamówienia publicznego ze środków pochodzących spoza budżetu powiatu – dotyczy skarżącego Jana M..
2. Naruszenie prawa procesowego, o których mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. poprzez:
 - a) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy,

- poprzez uchybienie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) – polegające na niezauważeniu i nieuwzględnieniu przez WSA uchybień organów I i II instancji, które polegają na:
- uznaniu winnym przez GKO skarżącego D. pomimo wniosku zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o braku odpowiedzialności skarżącego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
 - rozstrzygnięciu wątpliwości związanych z wpisem do ewidencji działalności gospodarczej na niekorzyść skarżącego Jana M., tj. naruszenie art. 7 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia
- b) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez uchybienie art. 106 § 3 ustawy o p.p.s.a. – polegające na niewzięciu pod uwagę przez WSA dowodu z oświadczenia Moniki P. – dotyczy skarżącego Krzysztofa D.

Naczelný Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

I.

1. Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na podstawach: naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
2. Naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W sprawie niniejszej skarżący podnieśli zarzuty składające się na obie wymienione w art. 174 p.p.s.a. podstawy kasacyjne. Wobec tego w pierwszej kolejności odnieść się należało do tych zarzutów, które odpowiadały podstawie wymienionej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Dopiero bowiem wówczas gdyby zarzuty naruszenia przepisów postępowania okazały się nieusprawiedliwione uzasadnienie znajdowałoby odnośnienie się do pierwszej z podstaw kasacyjnych.

II.

1. Wbrew zawartym w skardze kasacyjnej zarzutom wojewódzki sąd administracyjny nie uchybił art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez niezauważenie i nieuwzględnienie uchybień jakich miały, zdaniem skarżących, dopuścić się organy administracji publicznej I i II instancji. Aczkolwiek, zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd pierwszej instancji nie był związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, obowiązek działania z urzędu ze skutkiem zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. powstawałby dopiero wtedy, gdyby zachodziło naruszenie przez organy administracji publicznej przepisów postępowania, które mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy. Tymczasem wskazywane w skardze kasacyjnej uchybienia w istocie nie zachodziły.

A. Podnosząc, że uznano winnym skarżącego Krzysztofa D. pomimo wniosku zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o braku odpowiedzialności skarżącego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skarżący nie wskazali jaki to przepis postępowania miał zostać naruszony. Tymczasem stosowany odpowiednio w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych art. 28 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia stanowił o braku związania organu orzekającego odstąpieniem oskarżyciela od popierania wniosku o ukaranie.

Wobec tego odstąpienie od wniosku o uznanie winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie wyłączało orzeczenia o uznaniu skarżącego winnym. Wbrew przedstawionej w uzasadnieniu skargi kasacyjnej tezie, skarżący winien się liczyć z możliwością takiego rozstrzygnięcia, a tym samym nie został ograniczony w zakresie możliwości obrony jego praw.

B. Zarzucając naruszenie wyrażonej w art. 7 § 2 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia zasady in dubio pro reo skarżący zacytowali jedynie w części treść wskazanego przepisu. Obowiązek rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony nie dotyczy wszelkich wątpliwości, lecz jedynie takich, które nie dają się usunąć. Jeżeli więc po wyczerpaniu możliwości dowodowych przy użyciu dopuszczalnych wnioskowań dokonano ustaleń, działając w granicach swobodnej oceny dowodów, a rozumowanie w tym przedmiocie należycie przedstawiono w uzasadnieniu orzeczenia, zarzucane naruszenie przepisu postępowania nie zachodzi. W szczególności zasada in dubio pro reo nie wyłącza możliwości odmowy dania wiary dowodom wskazywanym przez stronę, w sytuacji gdy orzekający w sprawie organ wskaże dowody przeciwne i wyjaśni dlaczego właśnie tym dowodom dał wiarę. Skarżący zresztą nie kwestionowali, że istniały dowody o przeciwnej wymowie i nie wyjaśnili przyczyn, dla których dowody wskazywane przez nich miałyby zachowywać wyższą moc. Nie podważyli także prawidłowości rozumowania organu odwoławczego poza powołaniem się na wskazywaną jako naruszoną zasadę.

2. Zarówno z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. Nr 153, poz. 1269), jak i z art. 1 p.p.s.a. wynika, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Już tak określony zakres kompetencji sądów administracyjnych sprzeciwia się dopuszczaniu prowadzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym szeroko rozumianego postępowania dowodowego zmierzającego do dokonywania istotnych ustaleń faktycznych. Dlatego też nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca przepisu o wyjątkowym charakterze, to jest art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym możliwe jest prowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentu i to tylko wtedy, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużania postępowania.

Skarżący domagali się prowadzenia przed sądem pierwszej instancji dowodu z oświadczenia pisemnego osoby fizycznej. Wnioskowany dowód nie służył jednak usunięciu istotnych wątpliwości, stanowił dowód przeciwny w stosunku do innych dowodów uznanych za wiarygodne przez organ odwoławczy. Wniosek o przeprowadzenie dowodu zmierzał więc do przeniesienia na etap postępowania sądowoadministracyjnego funkcji zbierania i oceny dowodów oraz dokonywania istotnych dla rozstrzygnięcia ustaleń.

Prowadzenie dowodu z zeznań świadka w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie jest dopuszczalne. Tymczasem dowód z pisemnego oświadczenia osoby fizycznej w istocie zastępuje dowód z zeznań świadka i to bez zachowania wymogów z art. 83 § 3 k.p.a.

III.

1. Najbardziej eksponowany zarzut skargi kasacyjnej dotyczył naruszenia art. 19a i 19b ustawy o Państwowej Straży Pożarnej w zw. z art. 160 ust. 1 pkt 3 ustawy o

finansach publicznych poprzez uznanie, że dotacja z budżetu państwa na pokrycie kosztów funkcjonowania PSP podlega nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej, a w konsekwencji, że komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnej izbie obrachunkowej była właściwa do orzekania w sprawach skarżących. Wbrew temu zarzutowi stanowisko wojewódzkiego sądu administracyjnego było w pełni prawidłowe.

Punktem wyjścia dla oceny, czy w sprawie właściwe były komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych, czy też resortowe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrach, była interpretacja art. 160 ust. 1 i 3 pkt 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. W art. 160 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy wymieniono komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym komisje resortowe (pkt 1) i działające przy regionalnych izbach obrachunkowych (pkt 3).

Według art. 160 ust. 1 pkt 1 komisje resortowe są właściwe w sprawach dotyczących realizacji budżetu w zakresie działów administracji rządowej, którymi kieruje lub które nadzoruje minister albo przewodniczący komitetu wchodzący w skład Rady Ministrów. Stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 3 komisje przy regionalnych izbach obrachunkowych są właściwe w sprawach dotyczących realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Porównanie treści przytoczonych przepisów wskazuje, że o właściwości wymienionych komisji nie decyduje rodzaj finansowanej działalności, na co powoływano się w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, wskazując na regulacje ustawy o działach administracji rządowej, lecz źródło finansowania kontrolowanej działalności. Działalność finansowana z budżetu państwa w zakresie działów administracji rządowej podlega kontroli komisji resortowych, działalność finansowana z budżetu jednostek samorządu terytorialnego kontrolowana jest przez komisje przy regionalnych izbach obrachunkowych.

W tym stanie rzeczy trafnie sąd pierwszej instancji za istotę zagadnienia rzutującego na rozstrzygnięcie uznał ocenę, czy działalność Państwowej Straży Pożarnej na szczeblu powiatu finansowana jest z budżetu powiatu.

Związek organizacyjny jednostek Państwowej Straży Pożarnej z organami samorządu powiatowego jest dość skomplikowany. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej centralnym organem administracji rządowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Na obszarze województwa zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej wykonuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej jako kierownika straży wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej (art. 11 ust. 1 pkt 1) oraz komendant powiatowy (miejski) PSP (art. 11 ust. 1 pkt 2).

Komendanta powiatowego powołuje komendant wojewódzki w porozumieniu ze starostą (art. 13 ust. 1). To ostatnie rozwiązanie ustawodawca określił jako wyjątek od zasady określonej w art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, to jest powoływania przez starostę kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Takie odniesienie potwierdza jednak rozumowanie sądu, iż komenda powiatowa PSP stanowi jednostkę organizacyjną o jakiej mowa w art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym pozostającą pod zwierzchnictwem starosty (art. 35 ust. 2 ustawy o sa-

morządzie powiatowym). Ustawodawca wyłączył jedno tylko uprawnienie starosty z zakresu zwierzchnictwa nad komendą powiatową PSP, potwierdzając nie wprost istnienie pozostałych.

W stanie prawnym obowiązującym w chwili wydawania zaskarżonych do sądu administracyjnego aktów sposób finansowania Państwowej Straży Pożarnej został określony w art. 19a-19d ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Ogólną zasadą jest, że koszty związane z funkcjonowaniem PSP są pokrywane z budżetu państwa (art. 19a ust. 1). Na obszarze powiatu zasada ta doznaje wyjątku w postaci pokrywania kosztów z dotacji celowej z budżetu państwa (art. 19a ust. 2). Odrębną kwestią jest możliwość pokrywania kosztów przez inne podmioty określone w art. 19 b.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym dochodami powiatu są dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe służby, inspekcje i straże, a także dochody powiatowych jednostek budżetowych. Jednostki organizacyjne, w tym komendy powiatowe PSP jako określone w art. 33a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych (art. 33a ust. 3 wymienionej ustawy).

Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Z kolei w art. 8 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 ze zm.) wprost wymieniono jako dochody powiatu dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań straży i inspekcji, o jakich mowa w ustawie o samorządzie powiatowym.

W świetle wymienionych przepisów trafne jest stanowisko sądu pierwszej instancji, że działalność Państwowej Straży Pożarnej finansowana jest z budżetu (dochodów) powiatu, mimo że pierwotnym źródłem pochodzenia środków finansowych jest budżet państwa, z którego zasobów udzielona jest dotacja celowa. W konsekwencji dokonywanie zamówień publicznych pod względem przestrzegania dyscypliny finansów publicznych podlega kontroli komisji działających przy regionalnych izbach obrachunkowych. Równocześnie gospodarka finansowa PSP na obszarze powiatu podlega kontroli regionalnych izb obrachunkowych (art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

2. W dwóch zarzutach skarżący odnieśli się do twierdzenia, iż środki przeznaczone na zamówienia publiczne pochodziły z środków wpłacanych przez firmy ubezpieczeniowe. Dopatrywali się w tym względzie naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 160 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych. Zarzuty te nie były słuszne.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 i art. 39 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej zakłady ubezpieczeń są obowiązane przekazywać 10% sumy wpływów uzyskanych z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia na określone cele ochrony przeciwpożarowej, a środki z tego tytułu przekazywane są Komendantowi Głównemu PSP, który z kolei rozdziela środki na zasadach określonych w rozporządzeniu wykonawczym z 2 czerwca 1999 r. Środki, które trafiają do komend powiatowych PSP i stanowią bez wątpienia dochody tych jednostek, a więc dochody powiatowych jednostek budżetowych. Jak wykazano, dochody powiatowych jednostek budżetowych stanowią

dochody powiatu, których wydatkowanie podlega kontroli wskazanych już organów. Tym samym brak podstaw do traktowania wpływów z omawianego tytułu inaczej niż pochodzących z dotacji celowych.

IV.

Z wymienionych powodów uznano, że skarga kasacyjna nie znajdowała usprawiedliwionych podstaw. Nie zachodziły też przyczyny nieważności brane pod uwagę z urzędu. Dlatego też oddalono skargę kasacyjną na podstawie art. 184 p.p.s.a.

17

WYROK **Naczelnego Sądu Administracyjnego** **z dnia 12 października 2005 r.** **(Sygn. akt II GSK 103/05)**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA

Andrzej Kuba

Sędziowie NSA

Jacek Chlebny (spr.)

Edward Kierejczyk

Małgorzata Suchocka

Protokolant

po rozpoznaniu w dniu 12 października 2005 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

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

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 31 stycznia 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 1192/04

w sprawie ze skargi Krzysztofa T.

na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów

z dnia 15 marca 2004 r. Nr DF/GKO/Odw.-122/157/2003

w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

– **oddala skargę kasacyjną**

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. akt III S.A./Wa 1192/04, w sprawie ze skargi Krzysztofa T., Wójta Gminy Z., w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów z dnia 15 marca 2004 r., nr OF/GKO/Odw.-122/157/2003, uchylił zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej punktu „2” sentencji orzeczenia i stwierdził, że w uchylonej części nie podlega ono wykonaniu. Sąd I instancji zasądził od Głównej Komisji Orzekającej na rzecz strony skarżącej kwotę w wysokości 440 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Główna Komisja Orzekająca w pkt 2 zaskarżonego orzeczenia utrzymała w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej z dnia 3 października 2003 r. w części, w której Krzysztof T., Wójt Gminy Z., został uznany winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego 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 z późn. zm.), w związku z udzieleniem w dniach: 21 grudnia 2001 r., 11 stycznia 2002 r., 26 lutego 2002 r. i 18 kwietnia 2002 r. bankowi Nordea Bank Polski SA zamówienia publicznego na usługi bankowe z naruszeniem art. 3 ust. 1 w związku z art. 4 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.), natomiast uchyliła orzeczenie Komisji Orzekającej w pozostałym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględniając skargę stwierdził naruszenie przez Główną Komisję Orzekającą art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych w wyniku uznania skarżącego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez zawarcie czterech umów, w których skarżący udzielił bankowi Nordea Bank Polski S.A. zamówienia publicznego na usługi bankowe z naruszeniem art. 3 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych, to jest z naruszeniem zasady powszechności stosowania ustawy. U mowy te, zawarte pomiędzy trzema podmiotami: Gminą Z., Nordea Bank Polski S.A. i Przedsiębiorstwem Wielobranżowym „Z.”, zatytułowane jako umowy przelewu wierzytelności, w istocie rzeczy obejmowały również inne kwestie dotyczące m.in. sposobu spłaty długu przez Gminę na rzecz nabywcy wierzytelności. Na mocy tych umów Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Z.” sprzedało bankowi wierzytelność pieniężną przysługującą mu wobec Gminy Z. z tytułu umowy o roboty budowlane. Z powodu braku środków finansowych Gmina nie uregulowała bowiem części należności przysługujących temu przedsiębiorstwu za wybudowaną na rzecz Gminy szkołę podstawową. Jednocześnie pomiędzy bankiem jako nabywcą wierzytelności a dłużnikiem – Gminą Z. – zostały ustalone warunki spłaty długu. Przy umowie przelewu wierzytelności, w przypadku braku odpowiedniego zastrzeżenia umownego, wyboru „nowego” wierzyciela dokonuje dotychczasowy wierzyciel, a nie dłużnik. Wywiedziona przez komisję orzekającą z art. 3 ustawy o zamówieniach publicznych zasada powszechności stosowania ustawy jest, zdaniem Sądu, rozumiana zbyt szeroko i nie miała zastosowania w niniejszej sprawie. Ustawa o zamówieniach publicznych, co do zasady, zakłada możliwość dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty. Gmina była zdana na określonego wierzyciela i dlatego Sąd uznał, iż nie można podzielić poglądu Głównej Komisji Orzekającej, że obowiązkiem Wójta Gminy wynikającym z ustawy o zamówieniach publicznych było zwrócenie się do innych podmiotów, czy nie zaoferowałyby korzystniejszych warunków spłaty niż te wynegocjowane z wierzycielem.

Wójtowi Gminy zarzucono zawarcie umowy o zaciągnięcie kredytu, czy też wykazującej cechy kredytu. W art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.) zostały wskazane cechy umowy kredytu, natomiast w art. 69 ust 2 określono istotne elementy, które taka umowa powinna zawierać. Zestawiając powyższe przepisy z treścią umów zawartych przez Gminę Sąd stwierdził, iż umowy te nie wypełniają istotnych elementów wymaganych dla umów kredytu, przede wszystkim dotyczących określenia świadczeń jednej ze stron umowy (banku). Sąd przyjął, że uregulowano zasady spłaty długu i nie zaciągnięto kredytu, ani też nie dokonano zakupu usług bankowych o cechach kredytu.

Okoliczność, że zasady i sposób spłaty przez Gminę nabytej przez bank wierzytelności opisane zostały przy użyciu terminologii bankowej nie ma decydującego wpływu na ocenę istoty i charakteru zawartej umowy. Z ustaleń Sądu wynika, że w umowie o roboty budowlane nie były zawarte żadne specjalne zastrzeżenia, a zatem wierzyciel Gminy z tytułu tej umowy (wykonawca robót budowlanych), który wybudował szkołę i nie otrzymał za to części wynagrodzenia mógł zbyć swą wierzytelność każdemu innemu podmiotowi, z którym to jako nowym wierzycielem Gmina zmuszona byłaby

podjąć rozmowy, gdyby chciała uzyskać inne warunki spłaty wierzytelności niż te, które wynikały bezpośrednio z umowy o roboty budowlane.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów wniosła o jego uchylenie w całości i oddalenie skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na podstawie art. 174 pkt 1 i art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej p.p.s.a.) zarzucając błędną wykładnię i niezastosowanie art. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664, z późn. zm.) w związku z:

- błędną wykładnią art. 509 § 1 Kodeksu cywilnego polegającą na przyjęciu, iż postanowienia umowy pomiędzy nabywcą wierzytelności a dłużnikiem stanowią element umowy przelewu wierzytelności;
- niewłaściwym zastosowaniem art. 65 § 2 Kodeksu cywilnego polegającym na uznaniu, iż elementy te nie ustanawiają odrębnego stosunku prawnego między dłużnikiem a nabywcą wierzytelności;
- niezastosowaniem art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148, z późn. zm.).

Powyższe nieprawidłowości doprowadziły do błędnej wykładni i niezastosowania art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych i miały istotny wpływ na wynik postępowania, gdyż spowodowały uchylenie orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu strona skarżąca podkreśliła, że umowy będące przedmiotem oceny stanowiły trójstronne umowy obejmujące swym zakresem dwa stosunki prawne. Pierwszy z nich stanowił przelew wierzytelności pomiędzy Przedsiębiorstwem Wielobranżowym Z. a Nordea Bank Polski S.A. i nie jest przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu, natomiast drugi stosunek prawny, łączący Nordea Bank Polski S.A. a Gminę Z. (określany w pismach procesowych jako „określenie warunków spłaty długu”), obejmował odroczenie spłaty należności i określenie wysokości odsetek i „marży” banku naliczanych za okres tego odroczenia. Zdaniem strony skarżącej, te postanowienia umowy zostały przez Sąd I instancji błędnie ocenione jako elementy umowy o przelew wierzytelności. Podkreślił, iż art. 509 § 1 wyraźnie stanowi, że przelew wierzytelności stanowi umowę pomiędzy wierzycielem a osobą trzecią nie jest do niego wymagana zgoda lub jakikolwiek współudział dłużnika. Dla ważności umowy przelewu wierzytelności potrzebne są oświadczenia woli wierzyciela i nabywcy wierzytelności, natomiast wszelkie oświadczenia dłużnika, nawet zawarte w takiej umowie, ustanawiają odrębny, inny od przelewu wierzytelności stosunek prawny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie ocenił stosunku prawnego łączącego dłużnika z nabywcą wierzytelności poprzestając na konstatację, iż oświadczenia woli ustanawiające ten stosunek są zawarte w umowie o przelew wierzytelności, więc stanowią jej element. Taki, błędny – w ocenie skarżącej – sposób rozumowania Sądu I instancji doprowadził do pominięcia w postępowaniu podstawowego elementu, ~. oceny umowy zawartej pomiędzy Nordea Bank Polski S.A. a Gminą Z. Postanowienia umów pomiędzy Nordea Bank Polski S.A. a Gminą Z. dotyczyły odroczenia na raty spłaty należności i w tym zakresie stanowią jedynie określenie zasad spłaty długu. Przy uwzględnieniu normy art. 65 § 2 Kodeksu cywilnego należy jednak stwierdzić,

iz efektem porozumienia jest nie tylko określenie spłaty długu, lecz zawarcie umowy o usługę finansową, zbliżoną cechami do kredytu. Wprawdzie postanowienia umowy nie wypełniają wymogów określonych w art. 69 ust. 2 ustawy Prawo bankowe i nie mogą być poczytywane za zawarcie umowy kredytu bankowego, jednakże wypełniają znamiona takiej umowy określone w ust. 1 i w konsekwencji ustanawiają umowę nie nazwaną o świadczenie specyficznej usługi finansowej zbliżonej do kredytu.

Zdaniem skarżącej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wadliwie ocenił łączący strony stosunek prawny jako element umowy o przelew wierzytelności zawieranej między innymi podmiotami. Wskutek tego Sąd nie dokonał subsumpcji stanu faktycznego do przepisów będących podstawą orzekania o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, a więc naruszenie to miało istotny wpływ na wynik postępowania, gdyż doprowadziło do uchylecia orzeczenia GKO.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Krzysztof T., Wójt Gminy Z., wniósł o oddalenie skargi oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelný Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest uzasadniona.

Z niekwestionowanych w skardze kasacyjnej ustaleń faktycznych wynika, że zostały zawarte cztery umowy pomiędzy trzema podmiotami – Gminą Z., Nordea Bank Polski S.A. z siedzibą w G. i Przedsiębiorstwem Wielobranżowym „Z.” w Z., które niezależnie od przelewu wierzytelności przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Z.” na rzecz Nordea Bank Polski S.A. obejmowały również zasady dotyczące sposobu spłaty długu przez Gminę Z. na rzecz nabywcy wierzytelności – Nordea Bank Polski S.A. Na mocy tych umów Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Z.” sprzedało Bankowi wierzytelność pieniężną przysługującą mu wobec Gminy Z. z tytułu umowy o roboty budowlane. Jednocześnie pomiędzy Bankiem, jako nabywcą wierzytelności, a dłużnikiem, Gminą Z., zostały ustalone warunki spłaty długu. W skardze kasacyjnej podniesiono, że zasady spłaty długu – określenie wysokości i ilości rat, wysokości odsetek i marży bankowej – winny zostać ustalone w wyniku postępowania prowadzonego na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych. Wójt Gminy powinien na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych zwrócić się do innych podmiotów z pytaniem, czy nie zaoferowałyby one korzystniejszych warunków spłaty niż wynegocjowane z wierzycielem.

Skargę kasacyjną oparto na naruszeniu prawa materialnego (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) – art. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych w związku z błędną wykładnią art. 509 § 1 Kodeksu cywilnego, niewłaściwym zastosowaniem art. 65 § 2 Kodeksu i niezastosowaniem art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Naruszenia powyższych przepisów doprowadziły do błędnej wykładni i niezastosowania art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

1. Skarżący podniósł zarzut naruszenia art. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych bez określenia, który z ustępów przepisu stanowi podstawę skargi. Z treści uzasadnienia zarzutów skargi kasacyjnej jednak wynika, że zarzut dotyczy wyłącznie naruszenia art. 3 ust. 1 ustawy, który określa zakres przedmiotowy stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Z powołanego przepisu wynika bowiem, że ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych na dostawę, usługi lub roboty budowlane. W świetle natomiast art. 3 ust. 2 ustawy zamówieniach publicznych, zamawiający nie może w celu uniknięcia sto-

sowania ustawy lub uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych określonych ustawą dzielić zamówienia na części oraz zaniżać wartości zamówienia. W skardze kasacyjnej stwierdzono, że zamówienia publicznego udzielono na usługi bez zastosowania trybu przewidzianego przez ustawę. Celem oceny zasadności zarzutu naruszenia art. 3 ust. 1 ustawy niezbędne jest zatem zdefiniowanie pojęcia usługi w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych.

2. Pojęcie usługi w sposób negatywny definiuje art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych, który jedynie stwierdza, że przez usługę należy rozumieć wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy. Świadczeniem jest zachowanie dłużnika zgodne z treścią zobowiązania, a zatem o świadczeniu można mówić wyłącznie na tle konkretnego stosunku zobowiązaniowego. Nie jest kwestionowane w skardze kasacyjnej, że zawarcie umowy przelewu wierzytelności nie wymagało zgody dłużnika (Gminy Z.) i nie podlegało przepisom ustawy o zamówieniach publicznych. Gmina Z. nie miała też wpływu na wybór osoby wierzyciela. Z samej konstrukcji umowy przelewu wynika, że w następstwie przelewu wierzytelności ulega zmianie osoba wierzyciela, a nie wysokość wierzytelności. Porozumienie dotyczące zasad spłaty długu nie prowadziło zatem do powstania nowego dodatkowego wężła obligacyjnego pomiędzy Bankiem a Gminą, ale stanowiło wyłączenie modyfikację istniejącego zobowiązania, które powstało w następstwie umowy przelewu. Zobowiązanie do spełnienia świadczenia nie powstało w wyniku porozumienia pomiędzy Bankiem a Gminą, ale w rezultacie zawartej umowy przelewu pomiędzy Przedsiębiorstwem Wielobranżowym „Z.” a Nordea Bank Polski S.A. Ustalenie zasad spełnienia świadczenia – zasad spłaty długu – nie skutkowało powstaniem nowego stosunku zobowiązaniowego. Nie można zatem mówić o świadczeniu istniejącym w ramach innego, dodatkowego stosunku zobowiązaniowego. Tylko stwierdzenie powstania nowego stosunku zobowiązaniowego mogłoby uzasadniać tezę o istnieniu samodzielnego świadczenia – usługi świadczonej przez Bank na rzecz Gminy Z. Z tych względów nie można podzielić zarzutu naruszenia art. 509 § 1 i art. 65 § 2 Kodeksu cywilnego. Sąd I instancji trafnie podkreślił, że nie zawarto umowy kredytu bankowego, gdyż po stronie banku nie istniało świadczenie w postaci oddania do dyspozycji kredytobiorcy kwoty środków pieniężnych (art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe).
3. Ustawa o zamówieniach publicznych, wprowadzając w art. 3 ust. 1 obowiązek udzielania zamówień publicznych na podstawie ustawy, odnosi się między innymi do usług, a zatem odrębnych umów, a nie dodatkowych porozumień, modyfikujących istniejące już umowy. W następstwie udzielania zamówienia publicznego wybrana zostaje strona umowy – wykonawca lub dostawca. Istotą stosowania ustawy o zamówieniach publicznych jest wybór kontrahenta, a skoro przy ustalaniu zasad spłaty wierzytelności takiego wyboru nie ma, gdyż wierzyciel został określony niezależnie od woli strony i warunki spłaty długu mogą zostać ustalone wyłącznie pomiędzy wierzycielem i dłużnikiem, to nie można podzielić zarzutu skargi kasacyjnej o naruszeniu art. 3 ustawy o zamówieniach publicznych. Zawarte porozumienie modyfikowało jedynie istniejącą umowę i nie stanowiło źródła powstania odrębnej umowy o świadczenie usług bankowych (finansowych) o cechach kredytu, której zawarcie wymagałoby przeprowadzenia trybu przewidzianego w

ustawie o zamówieniach publicznych. Umowa zawarta pomiędzy wierzycielem i dłużnikiem, określająca wyłącznie zasady spłaty istniejącego długu (ustalenie rat, odsetek i marży bankowej), nie jest tożsama z udzieleniem zamówienia publicznego w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Innym natomiast zagadnieniem, wykraczającym jednak poza ramy niniejszej sprawy, mogła być ocena porozumienia w świetle art. 76 ustawy o zamówieniach publicznych, który wskazuje kryteria dopuszczające zmianę postanowień umowy.

4. Uznając, że zaskarżony wyrok nie narusza art. 3 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych należy także stwierdzić, że z tych samych powodów nie narusza on również art. 28 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek zakupu usług na zasadach określonych w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych oraz art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, który uznaje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych popełnienie czynu polegającego na naruszeniu trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego.

Mając na uwadze powyższe należało na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzec jak w sentencji.

Indeks haseł

Liczby przy hasłach oznaczają numer kolejny orzeczenia (wyroku)

B

Błędy orzeczenia 8,

D

Dowody 11, 16

I

In dubio pro reo 8, 16

Inwentaryzacja 2, 15

J

Jednostka budżetowa 16

K

Kierownik jednostki 7, 10, 11

Koszty obrony 14

Księgowa 9

N

Nagana 5

Nieumyślność 3, 4, 7, 9

O

Odpowiedzialność podmiotowa 9, 10

Odsetki 7

Odstąpienie od wymierzenia kary 1

Opinia 3, 6

P

Poręczenie 3

Powierzenie obowiązków 9

Pracownik jednostki sektora finansów publicznych 9

Prawo do obrony 10

Protokół rozprawy 11,

Przedawnienie 11

Przeznaczenie dochodów na wydatki 11

S

Skarbnik 3

Składki 3

Szkoda w mieniu publicznym 6, 13

Szkodliwość czynu dla finansów publicznych 3, 6

Sprawozdanie budżetowe 2, 10

U

Ukaranie ponowne 9
Umyślność 5
Uniewinnienie 2
Upomnienie 6, 7
Upoważnienie 9, 14, 15
Ustawa względniejsza 3, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 14
Uszczerbek dla finansów publicznych 1, 13
Uzasadnienie orzeczenia 8

W

Właściwość komisji orzekającej 16
Wydatki 6,

Z

Zaciągnięcie zobowiązań 13, 14, 15
Zakaz *reformationis in peius* 11
Zamówienie publiczne 1, 4, 5, 7, 12, 16, 17
Zasada powszechności 4, 12, 17
Zasada uczciwej konkurencji 5