



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 4 lipca 2013 r.

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

<b>Przewodnicząca:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Agata Mikołajczyk</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Tomasz Słaboszowski (<i>spr.</i>)</b>
	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	<b>Wojciech Robaczyński</b>
Protokolant:		<b>Anna Jedlińska</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawach w dniach: 18 kwietnia i 4 lipca 2013 r. odwołania Obwinionej (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 16 listopada 2012 r., sygn. akt KO.0022-132-2-52/12, którym uznano Obwinioną (...), pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję – Dyrektora Szkoły Podstawowej w (...), winnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu Przedsiębiorstwu (Y) w okresie od 1 września 2010 r. do 30 czerwca 2011 r. zamówień publicznych na dowóz uczniów do i ze szkoły w (...) w roku szkolnym 2010/2011 (wartość zamówienia wg wykonania: 209 021,40 zł netto), bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, co naruszyło art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy-  
Prawo zamówień publicznych

oraz wymierzyła Obwinionej karę nagany i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.**

**Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

**Uzasadnienie**

Orzeczeniem z dnia 16 listopada 2012r., Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, uznała (...) pełniącą funkcję - Dyrektora Szkoły Podstawowej w (...), odpowiedzialną popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu Przedsiębiorstwu (Y), w okresie 1 września 2010 r. do 30 czerwca 2011 r., zamówień publicznych na dowóz uczniów do i ze szkoły w (...) w roku szkolnym 2010/2011 (wartość zamówienia wg wykonania: 209.021,40 zł netto), bez zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych, co naruszyło art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy, wymierzono Jej karę nagany.

Obwinioną zobowiązano do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kwoty 291,71 zł tytułem kosztów postępowania.

Podstawą dowodową takiego rozstrzygnięcia był wynik kontroli przeprowadzonej przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Gdańsku, w zakresie prawidłowości stosowania procedury udzielania zamówień publicznych, przy udzieleniu zamówień publicznych. W wyniku kontroli zawarte zostały stwierdzenia, że w 2010/2011 roku na

realizację zadania przez (X) wydatkowano kwotę 209.021,40 zł netto uznając, iż usługa dowozu dzieci do szkół jest zamówieniem powtarzającym się okresowo stosownie do treści art. 34 ustawy - Prawo zamówień publicznych. Tym samym wartością zamówienia na dowóz dzieci do szkoły była planowana kwota wydatków, jakie miały być poniesione w całym roku szkolnym. Gmina (...) nie udostępniła żadnej dokumentacji, kwestionując prawo Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej do możliwości przeprowadzenia postępowania kontrolnego w tym zakresie, ale wynik kontroli oparto na dokumentach kontrahenta kontrolowanego, to jest Przedsiębiorstwa (Y), który to podmiot przedłożył umowę nr 6/2009 z dnia 17 sierpnia 2009 r. oraz faktury wystawione przez (X) od 1 września 2010 r. do 1 czerwca 2011 r., na Szkołę Podstawową w (...). Tym samym, zdaniem podmiotu kontrolującego faktury potwierdziły okoliczność udzielenia zamówienia publicznego w powyższym zakresie.

Pismem z 14 grudnia 2012 r., (...) wniosła odwołanie, w którym zaskarżyła orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w całości i zarzuciła mu naruszenie przepisów art. 89 ust. 1 i art. 133 ustawy oraz wniosła o zmianę zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie od zarzucanego Jej czynu. W uzasadnieniu Obwiniona podniosła, iż organ prowadzący postępowanie jest obowiązany do wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Na etapie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Rzecznika skoncentrowano się i wykorzystano materiał dowodowy zgromadzony przez Urząd Kontroli Skarbowej w Gdańsku, którym posłużył się i, na który powołał się oskarżyciel. Zbieg uprawnień Rzecznika i Dyrektora UKS do przeprowadzenia kontroli w rękach jednej osoby umożliwił przy tym z jednej strony wykorzystanie informacji i stanowiska prawnego UKS do sformułowania przez oskarżyciela wniosku o ukaranie, a z drugiej strony skutkowało zaniechaniem przez Rzecznika przeprowadzenia „swojego” postępowania dowodowego.

Dalej Obwiniona podniosła, że konieczności wyłączenia się Rzecznika na zasadzie art. 83 ust. 1 pkt 4 i ust. 5 ustawy, nie rozważał ani sam Rzecznik, ani Komisja Orzekająca I instancji – po zgłoszeniu tej okoliczności na posiedzeniu rozpoznawczym. We wniosku o ukaranie jednoznacznie wskazano na protokół kontroli UKS i wynik tej kontroli – jako podstawę dowodową sformułowania oskarżenia. Żadnych innych dowodów nie dostarczył Komisji: ani sam Rzecznik, ani nie zebrała ich Komisja. W swoim pisemnym stanowisku, przekazanym Komisji, Obwiniona wskazała na brak podstaw dowodowych oskarżenia. Skoro podstawą dowodową wniosku o ukaranie miała być rzekomo kontrola przeprowadzona przez UKS w Gdańsku w Urzędzie Gminy (...) i wynik tej kontroli, to po wykazaniu załączonymi do pisma z 13 listopada 2012 r. dokumentami, iż do kontroli tej w istocie nie doszło, nie

można było sformułować wyniku tej kontroli, to zebrany w sprawie przez Rzecznika materiał dowodowy uznać należało za fikcyjny. Dalej Obwiniona podniosła, że na podstawie art. 133 ust. 1 ustawy, materiał dowodowy będący podstawą oskarżenia nie powinien być przez Komisję dopuszczony. Komisja Orzekająca I instancji w pisemnym uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia poświęciła zarzutowi Obwinionej marginalną tylko część swojej uwagi, przyjmując – z niezrozumiałych przyczyn, stawiane jej zarzuty za właściwe udowodnione. W najmniejszym stopniu nie odniesiono się do wagi dowodowej dokumentów potwierdzających, że kontroli UKS w Gminie (...) – nie było, zatem w konsekwencji – ustalenia dokonane przez organ kontrolny i przyjęte przez Rzecznika – mają charakter nieformalny. Komisja Orzekająca I instancji nie wskazała, skąd czerpie wiedzę o zaniechaniu przez Gminę przeprowadzenia procedury zamówień publicznych przy naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, przy powierzeniu dowozu uczniów do szkół w roku szkolnym 2010/2011 i na jakiej podstawie dowodowej oparła swoje przekonanie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Te, tak oczywiste, zdaniem Obwinionej, uchybienia prawne dyskwalifikują zapadłe orzeczenie w całości i uzasadniają wniosek o brak podstaw do Jej ukarania za zarzucany czyn.

GKO na 18 kwietnia 2013 r. wyznaczyła rozprawa, na którą nie stawiała się Obwiniona prawidłowo powiadomiona o terminie rozprawy. Na rozprawę stawiała się Anna Rotter Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Skład Orzekający Głównej Komisji Orzekającej w związku z kwestionowaniem przez (...) legalności przeprowadzenia kontroli przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Gdańsku, a zatem uwzględniania ustaleń będących wynikiem tej kontroli oraz w związku z kwestionowaniem przez Obwinioną prawidłowości prowadzenia postępowania dowodowego, tak przez Rzecznika I instancji jak i Komisję Orzekającą I instancji, poprzez niezgromadzenie dokumentacji potwierdzającej fakt udzielenia zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, opierając się na treści art. 145 ust. 2 i art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy, postanowił przeprowadzić postępowanie dowodowe poprzez wezwania skierowane do Szkoły Podstawowej w (...) i Urzędu Gminy w (...) o przekazanie umowy polegającej na udzieleniu Przedsiębiorstwu (Y). w okresie od 1 września 2010 r. do 30 czerwca 2011 r. zamówienia na dowóz uczniów z terenu Gminy do szkół (wartość zamówienia wg wykonania – 209.021,40 zł netto) wraz z pełną dokumentacją poprzedzającą

zawarcie tej umowy oraz pełnomocnictw udzielonych (...) pełniącej funkcję Dyrektora Szkoły Podstawowej w (...) do zaciągania zobowiązań i zawierania umów – pisma z 16 maja 2013 r.

Pismem z 29 maja 2013 r. Urząd Gminy (...) odpowiedział, że żądane dokumenty zostały już przekazane Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych pismami z dnia: 25 maja, 25 lipca i 27 sierpnia 2012 r. Natomiast Szkoła Podstawowa w (...) pismem z 29 maja 2013 r., przyłączyła się do stanowiska Wójta Gminy (...) opisanego powyżej. Na ponowne wezwanie Głównej Komisji Orzekającej skierowane do Urzędu Gminy (...) z 13 czerwca 2013 r., o udostępnienie dokumentacji, Urząd Gminy (...) odpowiedział pismem z 20 czerwca 2013 r. potwierdzając, że wymagane dokumenty zostały w tej sprawie przekazane Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Gdańsku. Następnie Urząd podniósł, że Wójt Gminy w (...), jako Obwiniony w sprawie nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności i może nawet bez podania powodów odmówić składania wyjaśnień lub odpowiedzi na poszczególne pytania. Wójt Gminy (...) wskazał, że stosownie do art. 145 ust. 1 ustawy, Główna Komisja Orzekająca podejmuje rozstrzygnięcia na podstawie materiału dowodowego zebranego przez Komisję Orzekającą I instancji oraz dokumentów załączonych do odwołania. Żaden przepis nie daje GKO prawa prowadzenia odrębnej i suwerennej procedury dowodowej.

Na 4 lipca 2013 r. został wyznaczony nowy termin rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą, na którą nie stawiała się Obwiniona, prawidłowo powiadomiona o terminie rozprawy. Na rozprawę stawiała się Anna Rotter zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. W wyniku rozpoznania sprawy strona oskarżycielska wniosła o utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji.

Skład orzekający GKO zważył, co następuje.

Zgromadzony przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Gdańsku, materiał kontrolny zasługuje w pełni na uwzględnienie i został pozyskany legalnymi środkami prawnymi. Kontrola w zakresie prawidłowości stosowania procedury udzielania zamówień publicznych, przy udzieleniu zamówień publicznych, mieści się całkowicie w pojęciu badania zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego przez państwowe organy kontroli i dotyczy, to także zamówień publicznych finansowanych ze środków własnych tych jednostek. Powyższe jest też całkowicie zgodne z

treścią art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tj. z 2011 r. nr 41, poz. 214 ze zm.). Tym samym w trakcie toczącego się postępowania nie doszło do naruszenia art. 133 ustawy i za całkowicie chybioną należy uznać linię obrony Obwinionej, że pozyskany w trakcie kontroli skarbowej materiał dowodowy ma charakter fikcyjny, gdyż do kontroli w ogóle nie doszło, bo nie miała ona podstawy prawnej. Zdaniem składu orzekającego GKO, to (...) wraz ze swoim przełożonym - Wójtem Gminy (...), nie współdziałała w trakcie kontroli, ze szkodą dla wyjaśnienia okoliczności działających być może na korzyść Obwinionej, gdyż trudno wskazać, usprawiedliwiające jej postępowanie, motywy działania w zakresie zarzucanego czynu, poza całkowitym lekceważeniem zasad, jakimi kierują się finanse publiczne, w tym zamówienia publiczne. Stąd należy stwierdzić, że szkodliwość przypisanego naruszenia dla finansów publicznych jest znaczna i wymierzona kara nagany właściwa. Nadto nie ma podstaw do zastosowania art. 28 ustawy.

Odnosząc się do argumentów Obwinionej podniesionych w odwołaniu, należy stwierdzić, iż nie doszło również do naruszenia art. 89 ust. 1 ustawy, zarówno w działaniach Rzecznika I instancji, jak i Komisji Orzekającej I instancji. Rzecznik nie tylko miał prawo, ale przede wszystkim obowiązek wykorzystać materiał dowodowy zgromadzony w trakcie kontroli skarbowej. Wystąpił również z uzupełniającymi czynnościami dowodowymi. Zatem nie wiadomo, na jakiej podstawie (...) twierdzi, że nie prowadził on „swojego” postępowania dowodowego. Materiał został zebrany wyczerpująco i wszechstronnie rozpatrzony, co potwierdziły późniejsze odpowiedzi na pisma Głównej Komisji Orzekającej, udzielane przez Urząd Gminy (...) i Szkołę Podstawową w (...), z których wynikało, że wszystkie dokumenty dotyczące udzielenia przedmiotowego zamówienia publicznego zostały już przekazane wcześniej Rzecznikowi I instancji, a zatem zarówno Rzecznik jak i Komisja rozstrzygali sprawę na bazie całościowo zebranego materiału dowodowego.

Również nie ma żadnego przepisu, aby założyć, że osoba kontrolująca z ramienia Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Gdańsku, nie mogła następnie pełnić funkcji oskarżyciela w postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a przywołany w tym zakresie art. 83 ustawy, w ogóle nie daje podstaw do wyłączenia Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, w odniesieniu do okoliczności faktycznych zaistniałych, w niniejszej sprawie. Protokół z rozprawy przed Komisją Orzekającą I instancji, zresztą nie potwierdza, wbrew twierdzeniom zawartym w odwołaniu, że taki wniosek w ogóle był zgłoszony, w posiedzeniu rozpoznawczym.

Oczywiście skład orzekający GKO, zgodził się z tezą Obwinionej, że nie ma Ona

obowiązku dostarczać dowodów przeciwko sobie, z tym, że w tej sprawie te dowody zgromadził Rzecznik I instancji już wcześniej. Ażeby rozwiać ewentualne wątpliwości w tym zakresie i nie pominąć wniosków zawartych w odwołaniu, Główna Komisja Orzekająca skierowała wezwanie do Szkoły Podstawowej w (...) i Urzędu Gminy w (...), o przekazanie umowy polegającej na udzieleniu Przedsiębiorstwu (Y) w okresie od 1 września 2010 r. do 30 czerwca 2011 r. zamówienia na dowóz uczniów z terenu Gminy do szkół (wartość zamówienia wg wykonania – 209.021,40 zł netto) wraz z pełną dokumentacją poprzedzającą zawarcie tej umowy oraz pełnomocnictw udzielonych (...), pełniącej funkcję - Dyrektora Szkoły Podstawowej w (...), do zaciągnięcia zobowiązań i zawierania umów – pisma z 16 maja 2013 r. Odpowiedzi Wójta Gminy (...), na które w swych odpowiedziach powołała się także (...), nie tylko nie wniosły do wyjaśnienia sprawy niczego, ale wręcz podważały legalność działań samej Głównej Komisji Orzekającej, która w opinii (...) prowadzi odrębną i suwerenną procedurę dowodową. Odpowiadając na te zarzuty, skład orzekający GKO stwierdza, że nie prowadził żadnej odrębnej i suwerennej procedury dowodowej, kontynuował tylko postępowanie dowodowe Komisji Orzekającej I instancji, pochylając się nad wnioskami wynikającymi z zarzutów podnoszonych przez Obwinioną w odwołaniu, jakoby w sprawie nie doszło do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego. Działania składu orzekającego GKO, całkowicie znajdują podstawę w art. 145 ust. 2 ustawy.

Odpowiedzialność za udzielenie przedmiotowego zamówienia ponosi Obwiniona, jako kierownik jednostki. Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę na znaczny stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Zasada wyrażona w art. 7 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, należy do podstawowych zasad wyznaczających ład finansów publicznych. Pomijając tryb udzielania zamówienia ustalony w przepisach tej ustawy, Obwiniona wykazała lekceważący stosunek do obowiązującego porządku prawnego w tym zakresie. Opinie wyrażane przez nią w toku postępowania przed organami właściwymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie pozwalają na przyjęcie, że Obwiniona w jakimkolwiek stopniu łączy takiego postępowania. Nie ulega natomiast wątpliwości, że Obwiniona mogła uniknąć dokonania naruszenia dyscypliny finansów publicznych zachowując się w sposób prawidłowy, tj. przeprowadzając stosowne postępowanie w oparciu o ustawę – Prawo zamówień publicznych. W tym świetle zarówno przypisanie odpowiedzialności (...), jak i



wymierzenie jej przez Komisję Orzekającą I instancji kary nagany Główna Komisja Orzekająca uznaje za prawidłowe, co przemawia za nieuwzględnieniem złożonego odwołania.

Udzielenia zamówienia bez zawarcia pisemnej umowy na dowóz uczniów z terenu Gminy (...) do szkół z pominięciem zastosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy. Główna Komisja Orzekająca zauważa przy tym, że w dacie dokonanego naruszenia czyn ten był określony w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy. Skład orzekający GKO przyjął jednak, stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy, iż dla potrzeb niniejszej sprawy stosuje przepisy nowe, gdyż przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu przez Obwinioną nie są dla niej względniejsze.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.