



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 19 lutego 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Agata Mikołajczyk
Protokolant:		Mateusz Woźniak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 19 lutego 2016 r., odwołania Obwinionego (...) pełniącego w czasie zarzuczonego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt ZDB-4100-17/2015, którym uznano Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

1. **art. 17 ust. 1 pkt 5** 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”, polegające na:
 - a) „zaniechaniu niezwłocznego – czas popełnienia czynu 13 grudnia 2012 r. – zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na realizację zadania *Dostarczenia tablic rejestracyjnych w ilościach i terminach podanych w oddzielnych zleceniach wystawianych przez Zamawiającego*, co jest niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.),
 - b) zaniechaniu niezwłocznego – czas popełnienia czynu 2 października 2012 r. – zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki na roboty dodatkowe na realizację zadania *Budowa hali sportowo-widowiskowej z zapleczem socjalnym i łącznikiem przy (...)*, co jest niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych;

- 2. Art. 18 pkt 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na zaniechaniu – czas popełnienia czynu 5 stycznia 2013 r. – wyjaśnienia i rozliczenia w księgach rachunkowych 2012 roku jednostki sektora finansów publicznych Starostwo Powiatowe w (...) różnic inwentaryzacyjnych pomiędzy saldami wykazanymi przez banki i instytucje udzielające pożyczek (pisemne potwierdzenie sald) a danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki, w poniższym zakresie:
- a) stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. salda Banku (...) na rachunku bieżącym nr 26 1540 1229 1055 4603 4546 0005 w wysokości 64,26 zł – wynik inwentaryzacji nadwyżka w wys. 2,08 zł i 64,26 zł nie została ujęta i rozliczona w księgach rachunkowych roku 2012,
 - b) stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. salda Europejskiego Funduszu Rozwoju (...) rachunku pożyczki w wys. 1.000.000 zł – według ewidencji konta 260 zadłużenie wynosi 991.200 zł, różnica między ewidencją księgową jednostki a banku – 8.800 zł, jednostka nie wyjaśniła o rozliczyła powstałej różnicy,
 - c) stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. salda Banku (...) dot. emisji obligacji w wysokości – 35.417,76 zł – kwota zobowiązania nie figuruje w ewidencji księgowej, jednostka nie wyjaśniła i rozliczyła powstałej różnicy,

co jest niezgodne z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)”,

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

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy 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

Zaskarżone orzeczenie wydane zostało przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (nazywaną dalej także RKO) w dniu 19 października 2015 r.

Orzeczeniem tym RKO uznała (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję starosty (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w:

- 1) art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na:
 - a) zaniechaniu niezwłocznego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostarczenie tablic rejestracyjnych, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,
 - b) zaniechaniu niezwłocznego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na roboty dodatkowe w ramach realizacji zadania „Budowa hali sportowo-widowiskowej z zapleczem socjalnym i łącznikiem przy Zespole Szkół Ogólnokształcących w (...), co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- 2) art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na zaniechaniu wyjaśnienia i rozliczenia w księgach rachunkowych 2012 roku Starostwa Powiatowego w (...) różnic inwentaryzacyjnych pomiędzy saldami wykazanymi przez banki i instytucje udzielające pożyczek (pisemne potwierdzenie sald) a danymi wynikającymi z ewidencji księgowej jednostki w zakresie:
 - a) nadwyżki w wysokości 2,08 zł i 64,26 zł w rozliczeniach z Bankiem Ochrony Środowiska w (...),
 - b) niedoboru w wysokości 8.800 zł w rozliczeniach z Europejskim Funduszem Rozwoju (...),
 - c) nieuwzględniania w ewidencji kwoty zobowiązania w wysokości 35.417,76 zł wykazanej w saldzie przez Bank (...).

co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła kosztami postępowania.

Postępowanie w przedmiotowej sprawie wszczęte zostało na skutek kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkowych (RIO). RKO ustaliła, że zamówienia na dostarczenie tablic rejestracyjnych udzielono w dniu 12 grudnia 2012 r., natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało w BIP umieszczone dopiero w dniu 29 września 2013 r., w wyniku dokonanych przez RIO ustaleń kontrolnych. W dniu 1

października 2012 r. Powiat (...) udzielił w trybie z wolnej ręki zamówienia na roboty dodatkowe realizowane w ramach zadania dotyczącego budowy hali sportowo-widowiskowej przy Zespole Szkół Ogólnokształcących w (...). Ogłoszenie o udzieleniu tego zamówienia zostało zamieszczone dopiero w dniu 9 października 2013 r., w trakcie wykonywania przez RIO czynności kontrolnych.

RKO uznała, że zamieszczenie ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych po tak długim okresie od ich udzielenia, nie spowodowało, że wadliwe działanie zamawiającego zostało skorygowane w sposób zapewniający zgodność czynności i toku postępowania z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1a pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. RKO podkreśliła brak okoliczności, które uniemożliwiałyby wcześniejsze spełnienie obowiązku publikacji ogłoszeń. W ocenie RKO stwierdzone naruszenie art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych wypełnia znamiona czynu z art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Popęlnienie naruszenia było wynikiem niewłaściwej organizacji pracy Starostwa, a Obwiniony jako kierownik tej jednostki powinien zapewnić taką jej pracę, aby zapewnić realizację ustawowych obowiązków.

W zakresie czynu polegającego na przeprowadzeniu inwentaryzacji niezgodnie z obowiązującymi przepisami RKO wskazała, że czyn popełniony został w dniu 5 stycznia 2013 r. Próbę wyjaśnienia powstałych różnic inwentaryzacyjnych z Bankiem (...) podjęto w toku kontroli prowadzonej przez RIO. W przypadku rozliczenia z Europejskim Funduszem Rozwoju (...), stosowne działania podjęto bezpośrednio po otrzymaniu potwierdzenia salda, ze względu na nasilenie innych prac nie wyegzekwowano jednak od Funduszu korekty salda i ostatecznie uczyniono to dopiero w toku kontroli RIO. Także czynności uzgadniające saldo z Bankiem (...) podjęto dopiero w toku kontroli RIO.

Wymierzając Obwinionemu karę RKO wzięła pod uwagę m. in. działania podjęte przez Obwinionego polegające na zamieszczeniu ogłoszeń i dokonaniu uzgodnienia sald – jakkolwiek były to działania podjęte z istotnym opóźnieniem.

Odwołanie od orzeczenia RKO wniósł obrońca Obwinionego, zaskarżając orzeczenie w całości oraz wnosząc o:

- 1) uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz uniewinnienie Obwinionego od zarzucanych czynów,

2) uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz umorzenie postępowania.

W odwołaniu zarzucono orzeczeniu RKO naruszenie następujących przepisów:

- 1) art. 17 ust. 1a pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, że Obwiniony swoim działaniem wyczerpał znamiona czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 5 tej ustawy oraz że nie zaszyły okoliczności umożliwiające zastosowanie wobec niego art. 17 ust. 1a pkt 1,
- 2) art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez jego zastosowanie oraz uznanie, że Obwiniony swoim zachowaniem wyczerpał znamiona czynu określonego w tym przepisie,
- 3) art. 137 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez niewskazanie faktów, które RKO uznała za udowodnione, a którym RKO nie dała wiary, w szczególności nie odniesienie się do części wyjaśnień złożonych przez Obwinionego m. in. w zakresie podjęcia czynności zmierzających do wyjaśnienia zaistniałych rozbieżności w zakresie ujawnionych różnic inwentaryzacyjnych.

W przypadku nieuwzględnienia powyższych zarzutów, odwołujący sformułował dodatkowo zarzuty naruszenia:

- 1) art. 28 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez ich niezastosowanie „w przypadku, gdy istniały ku temu przesłanki” oraz całkowite zaniechanie przez RKO rozważenia stopnia ewentualnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- 2) art. 137 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez zaniechanie wskazania motywów wydanego rozstrzygnięcia w zakresie ustalenia stopnia ewentualnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz poprzez niewskazanie faktów, które RKO uznała za udowodnione, a którym nie dała wiary.

W odniesieniu do czynów polegających na opóźnieniu publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych, odwołujący podkreślił, że ogłoszenia zostały ostatecznie zamieszczone, co spowodowało, że nie doszło do naruszenia przepisów oraz umożliwiło RKO zastosowanie art. 17 ust. 1a pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem odwołującego, Obwiniony podjął wszelkie starania zmierzające do zamieszczenia ogłoszeń i nie sposób stwierdzić, że obwiniony mógł podjąć jakiegokolwiek inne dodatkowe działania zmierzające do zapobieżenia powstałym opóźnieniom.

Pomimo opóźnienia w publikacji ogłoszeń nie doszło do powstania niezgodności przeprowadzonego postępowania z naczelnymi zasadami odnoszącymi się do prawidłowości trybu zastosowanego postępowania, jego przeprowadzenia oraz zapewnienia podmiotom składającym oferty realizację uprawnień przysługujących im w ramach postępowania odwoławczego.

W zakresie czynu polegającego na nieprawidłowym przeprowadzeniu inwentaryzacji, odwołujący wskazuje, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do przypisanych naruszeń. W odwołaniu ponownie przywołane ustalenia faktyczne przedstawiane w toku postępowania przez RKO. W ocenie odwołującego Obwiniony jako kierownik jednostki poczynił wszelkie działania zmierzające do wyjaśnienia wątpliwości w zakresie istniejących różnic inwentaryzacyjnych.

Dodatkowo odwołujący podkreślił, że w przypadku ewentualnego przypisania Obwinionemu zarzucanych czynów, nie można uznać, że stopień ich szkodliwości był wyższych niż znikomy. Sformułowane zostały także zarzuty co do sposobu przedstawienia przez RKO w uzasadnieniu orzeczenia okoliczności faktyczne stanowiących podstawę wydanego rozstrzygnięcia oraz okoliczności, które miały wpływ na wymiar kary.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (nazywana dalej Główną Komisją Orzekającą lub GKO) rozpatrzyła odwołanie na rozprawie w dniu 19 lutego 2016 r. W trakcie rozprawy Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o utrzymanie orzeczenia RKO ze względu na niewątpliwe popełnienie czynów przez Obwinionego oraz brak wad orzeczenia RKO.

Ze względu na brak zmian stanu prawnego pomiędzy datą przypisanych Obwinionemu czynów oraz datą orzekania, GKO nie musiała czynić rozważań wymaganych przez art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Za podstawę orzekania GKO przyjęła stan faktyczny, w ocenie GKO prawidłowo, ustalony przez RKO.

W zakresie pierwszego z przypisanych Obwinionemu czynów, GKO podziela ocenę prawną wyrażoną przez RKO. Ustalone fakty wskazują jednoznacznie, że wymagane przez art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych ogłoszenia o udzieleniu przedmiotowych zamówień, zostały przez zamawiającego zamieszczone odpowiednio po ponad 9 i ponad 12 miesiącach od udzielenia zamówienia. Taki termin zamieszczenia ogłoszeń w oczywisty

sposób rażąco naruszał przywołany art. 95 ust 1, zgodnie z którym czynność tę należy wykonać niezwłocznie po zawarciu umowy. Skoro nie została wypełniona przesłanka niezwłocznego zamieszczenia ogłoszenia, to brak jest możliwości zastosowania art. 17 ust. 1a pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym działanie lub zaniechanie nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jeżeli zostało skorygowane w sposób zapewniający zgodność danej czynności z przepisami o zamówieniach publicznych. Słusznie uznała RKO, że dopełnienie wymaganej czynności po ponad 9 i po ponad 12 miesięcy od wymaganego terminu z całą pewnością nie spełnia przesłanki działania niezwłocznie po zawarciu umowy. Tym samym zamieszczenie ogłoszeń w tych terminach nie może być uznane za zapewniające zgodność tych czynności z obowiązującymi przepisami. Słusznie także został odnotowany przez RKO jako jedna z okoliczności podlegających ocenie fakt zamieszczenia ogłoszeń dopiero w wyniku przeprowadzonej przez RIO kontroli.

W zakresie czynu polegającego na nieprawidłowym rozliczeniu inwentaryzacji, GKO podkreśla, że dla ustalenia popełnienia czynu kluczowe jest wskazanie, że uzgodnień sald z podmiotami zewnętrznymi dokonano z wielomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do wymagań prawnych. Bez znaczenia są okoliczności faktyczne dotyczące źródła zaistnienia tych różnic. Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości, ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji. W kierowanym przez Obwinionego urzędzie wyjaśnienia tego dokonano dopiero w czasie przeprowadzania przez RIO kontroli w Starostwie. Bez znaczenia dla stwierdzenia popełnienia tego naruszenia jest to, która ze stron dokonujących uzgodnienia, musiała skorygować swoje dane i jakie było źródło ewentualnego błędu.

Tym samym GKO nie uznaje za uzasadnione postawionych w odwołaniu zarzutów naruszenia art. 17 ust. 1 pkt 5, art. 17 ust. 1a pkt 1 i art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie GKO, RKO w niezbędnym wymaganym przez art. 137 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zakresie, wskazała fakty i okoliczności, które uznała za udowodnione oraz wskazała źródła tych ustaleń. GKO nie podziela także twierdzeń odwołującego o zaistnieniu w przedmiotowej sprawie przesłanek umożliwiających zastosowanie art. 28 ust. 1

ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. RKO w swoim wywodzie odniosła się do wartości zamówień, zastosowanych trybów udzielenia zamówienia, skali opóźnienia zamieszczenia ogłoszeń, sposobu przeprowadzania inwentaryzacji (np. niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do uzgodnienia salda z jednym z podmiotów, następnie ich zaprzestanie oraz ponowne podjęcie dopiero w czasie przeprowadzenia przez RIO kontroli). Wszystkie te okoliczności wykluczają możliwość uznania, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych popełnionych przez Obwinionego naruszeń jest znikomy. GKO dodatkowo wskazuje, że czyny dotyczące zamówień publicznych, które ograniczają, utrudniają lub wyłączają dostęp uprawnionych osób i podmiotów do informacji o planowanych oraz udzielonych zamówieniach, mają ze swej istoty naganny charakter, ponieważ godzą w jedną z zasad systemu zamówień publicznych, jaką jest publiczny dostęp do informacji o sposobie wydatkowania w tym trybie środków publicznych. Informacja ta ma oczywiście swoje znaczenie, jeśli jest podawana przez zamawiającego „na bieżąco”, a nie następnie, z istotnym (jak w rozpoznawanej sprawie) w stosunku do daty zamówienia opóźnieniem.

GKO przyjęła jednocześnie za uprawnioną wyrażoną przez RKO ocenę, że stopień szkodliwości stwierdzonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny, co uprawniało RKO do wymierzenia, zgodnie z art. 35 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, kary upomnienia (najłagodniejszej z katalogu kar przewidzianych w tej ustawie). Jako okoliczności mające wpływ na tę ocenę, RKO wskazała fakt podjęcia ostatecznie przez Obwinionego działań zmierzających do wypełnienia naruszonych obowiązków prawnych oraz działania mające wyeliminować podobne naruszenia w przyszłości. W ocenie GKO, w prawidłowy sposób wskazała także RKO elementy uzasadniające przypisanie Obwinionemu winy za stwierdzone naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W szczególności trafnie RKO wskazuje, że Obwiniony mógł zapobiec popełnieniu naruszeń poprzez właściwe zorganizowanie pracy podległych mu pracowników Starostwa, czego potwierdzeniem jest fakt, że Obwiniony podjął ostatecznie – po stwierdzeniu w toku kontroli RIO zaistniałych naruszeń – takie właśnie działania.

Z powyższych względów, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak na wstępie.