



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Kryczko (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszynski
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2014 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 16 grudnia 2013 r., sygn. akt RKO.5011.37.2013, którym uznano Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu obecnie obowiązującego art. 17 ust. 1 b pkt 2 w zw. z art. 24 ust. 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), który w dacie popełnienia czynu miał swój odpowiednik w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a tejże ustawy, polegającego na udzieleniu w imieniu (...) w dniu 29 października 2010 r. umową (...) wykonawcy - (...) z siedzibą w (...) zamówienia publicznego na cyt.:

„Przygotowanie w zakresie merytorycznym oraz zabezpieczenie odpowiedniego miejsca i warunków do przeprowadzenia konferencji pt. (...) dla 350 osób (w tym 120 noclegów) – (...) oraz dla 200 osób – (...) zgodnie z programem konferencji i złożoną ofertą”, które to zamówienie zostało udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1 a

pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), mimo że nie zaistniały przesłanki uzasadniające zastosowanie trybu z wolnej ręki określone w obowiązującym obecnie i w dacie udzielenia zamówienia - art. 5 ust. 1a pkt 4 ustawy - Prawo zamówień publicznych, czym naruszono - obowiązujący obecnie i w dacie udzielania zamówienia - art. 10 ust. 2 tejże ustawy,

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu, natomiast obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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

Rozpatrując sprawę Główna Komisja Orzekająca (dalej zwana GKO) ustaliła, co następuje. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych złożyła do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie (dalej zwanej RKO) wniosek o ukaranie sporządzony dnia 30 kwietnia 2013 r. Wniosła o uznanie Obwinionego (...) winnym popełnienia czynu, polegającego na udzieleniu, w imieniu (...) w dniu 29 października 2010 r. wykonawcy - (...) z siedzibą w (...), zamówienia publicznego na, cyt.: „Przygotowanie w zakresie merytorycznym oraz zabezpieczenie odpowiedniego miejsca i warunków do przeprowadzenia konferencji pt. (...) dla 350 osób (w tym 120 noclegów) – (...) oraz dla 200 osób – (...) zgodnie z programem konferencji i złożoną ofertą”.

RKO rozpoznała na rozprawach w dniach 14 listopada 2013 r. i 16 grudnia 2013 r. zarzuty zawarte we wniosku o ukaranie i uznała Pana (...) winnym popełnienia zarzucanego mu czynu oraz na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwana ustawą) odstąpiła od wymierzenia kary oraz obciążyła go kosztami postępowania.

W trakcie postępowania przed RKO ustalono, iż przedmiotowe zamówienie zostało udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 5 ust. 1a pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (dalej zwanej PZP) mimo, że nie zaistniały

przesłanki uzasadniające zastosowanie trybu z wolnej ręki, określone w obowiązującym obecnie i w dacie udzielenia zamówienia - art. 5 ust. 1a pkt 4 PZP, czym naruszono - obowiązujący obecnie i w dacie udzielania zamówienia - art. 10 ust. 2 PZP.

RKO ustaliła, że w dniu 29 października 2010 r., pomiędzy (...), jako zamawiającym, a (...) z siedzibą w (...), jako wykonawcą, została zawarta umowa. Przedmiotem umowy było „Przygotowanie w zakresie merytorycznym oraz zabezpieczenie odpowiedniego miejsca i warunków do przeprowadzenia konferencji pt. (...) dla 350 osób (w tym 120 noclegów) – (...) oraz dla 200 osób – (...) zgodnie z programem konferencji i złożoną ofertą”. Strony ustaliły wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy w wysokości 200.000,00 zł brutto. Umowę w imieniu (...) podpisał Obwiniony (...), jako ówczesny Dyrektor (...).

Z protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wynika, że powyższe zamówienie zostało udzielone „w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 66 w związku z art. 5 ust. 1a pkt 4 oraz na podstawie art. 66-67 ust. 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 5 ust. 1 a pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych”.

W protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jako uzasadnienie wyboru konkretnego trybu, Zamawiający (Obwiniony) wskazał:

- w przypadku usług hotelarskich i cateringowych: „Przedmiotem zamówienia są usługi o charakterze niepriorytetowym (usługi świadczone przez placówki oferujące wyżywienie i miejsca noclegowe) a ponadto przeprowadzenie postępowania w innym trybie uniemożliwiłoby terminowe wykonanie zamówienia 66 w zw. z art. 5 ust. 1-1a pkt 4”,
- w przypadku szkolenia: „Przedmiotem zamówienia są usługi wykładów w ramach szkoleń wraz z opracowaniem merytorycznych materiałów szkoleniowych. Z uwagi na fakt, że zamówienie dotyczy działalności twórczej lub artystycznej oraz, że zamawiana usługa ma charakter niepriorytetowy a ponadto wykorzystanie innych trybów postępowania nie zagwarantowałoby terminowego wyboru wykonawcy oraz udzielenia zamówienia, zamówienie zostaje udzielone na podstawie art. 66-67 ust. 1 pkt. 1 lit. c w zw. z art. 5 ust. 1a pkt 4”.

Zamawiający wskazał, że „Zamówienie (...) dotyczy działalności twórczej lub artystycznej a zamawiana usługa ma charakter niepriorytetowy vide treści załącznika Nr 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym.” Dalej podniósł, iż do zakupu usług szkoleniowych, usług hotelarskich i restauracyjnych ma zastosowanie art. 5 ust. 1 a pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Następnie wyjaśnił, że (...) przy realizacji zamówienia współpracowało z (...), która posiada wymagane doświadczenie w zakresie organizacji konferencji szkoleniowych.

W dalszej kolejności zamawiający wyjaśnił, że „W przedmiotowym postępowaniu zaistniała okoliczność, która ze względu na zakres przygotowań konferencji oraz z uwagi na zakres i harmonogram czynności Wykonawcy wymagała udzielenia zamówienia w terminie wskazanym w dokumentacji postępowania. Realizacja zamówienia została założona na IV kwartał 2010 r. Ze względu na problematykę Konferencji termin, w jakim została zaplanowana powiązано z Dniem Pracownika Socjalnego, który przypada na 21 listopada.” Nadmieniono ponadto, „że z uwagi na specjalistyczny charakter konferencji oraz wielowątkowość zamówienia negocjacje w w/w postępowaniu prowadzono w okresie od dnia 15 września 2010r. do dnia 29 października 2010 r. w wyniku, których zawarto umowę o udzielenie zamówienia publicznego (...) Negocjacje trwały kilka tygodni, by ostatecznie uzgodnić wszystkie szczegóły i podpisać umowę. Mając powyższe na względzie

przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w trybie konkurencyjnym byłoby niemożliwe, zważywszy na wyjątkowy charakter oraz terminy do przygotowania i przeprowadzenia postępowania wskazane w ustawie - Prawo zamówień publicznych, których zachowanie jest ustawowym obowiązkiem a nieuprawnione przekroczenie lub niedopełnienie procedur spowodowałyby sankcje dla Zamawiającego” .

Jest bezsporne, zdaniem Odwołującego się, że uchwałą z dnia 19 maja 2010 r. Zarząd (...) przyznał dotację rozwojową na rok 2010 w łącznej wysokości 4.000.000,00 zł, w tym 116.000,00 zł na „Organizację konferencji (...) na „koszt wykładowców”. W związku z licznymi zgłoszeniami chęci uczestnictwa w konferencji kończącej projekt oraz osiągniętymi oszczędnościami w zadaniu Nr 26 „zarządzanie projektem”, (...) podjęło działania zmierzające do zwiększenia liczby uczestników konferencji kończącej do 350 osób w dniu 17 listopada 2010 r. i do 200 osób w dniu 18 listopada 2010 r. oraz środków przeznaczonych na jej zorganizowanie do łącznej wysokości 200.000,00 zł. Nie mając ostatecznej pozytywnej opinii, co do zwiększenia liczby uczestników i kwoty na zorganizowanie konferencji oraz wobec zbliżającego się terminu konferencji, Zamawiający w dniu 10 września 2010 r. wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki poprzez prowadzenie negocjacji z (...) W dniu 29 października 2010 r., tj. z dniem powzięcia informacji

o zaakceptowaniu przez (...) proponowanych zmian w budżecie projektu, dotyczących m.in. zwiększenia kwoty przeznaczonej na realizację konferencji z kwoty 123.000,00 zł do wysokości 200.000,00 zł, zakończono negocjacje z (...) oraz zawarto umowę.

Obwiniony (...) podniósł, że ze względu na planowany cel konferencji, jej datę, konieczność podjęcia wielowątkowych działań organizacyjnych obejmujących zaproszenie gości, w tym Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Marszałka (...) oraz Wojewody (...), ustalenie warunków przetargu nieograniczonego, w tym dokonanie szczegółowego opisu przedmiotu było niemożliwe.

Obwiniony podniósł, że konferencja byłaby bezprzedmiotowa, gdyż odbyłaby się już po przypadającym na dzień 21 listopada Dniu Pracownika Socjalnego, obchodzonym raz w roku i nie można by było uhonorować pracowników socjalnych w odpowiedni sposób. Dalej wykazał, że ze względu na skomplikowany charakter przedmiotu zamówienia (kilkaset noclegów i wyżywienie dla kilkuset osób oraz udostępnienie dla takiej liczby osób miejsc w salach konferencyjnych) prowadzone negocjacje mogły się zakończyć nie wcześniej niż w dniu 29 października 2010 r. W związku tym Zamawiający zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego niezwłocznie w tym samym dniu, tj. 29 października 2010 r. Wskazać należy, że dopiero od tego momentu zamawiający mógł wykorzystać 20 dni na wysłanie zaproszeń do gości oraz kilkuset uczestników i uzyskanie od nich potwierdzenia uczestnictwa, niezbędnego do dokonania ostatecznych rezerwacji sal konferencyjnych i miejsc noclegowych.

Zamawiający podkreślił znaczenie wyrażenia „w szczególności” znajdującego się we wprowadzeniu do wyliczenia art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. - Prawo zamówień publicznych. Wyrażenie to wskazuje na możliwość zastosowania przepisu art. 5 ust. 1 a, w przypadku zaistnienia przesłanek, które nie stanowią katalogu zamkniętego. Uznać należy, że ustawodawca dla określonych kategorii usług (usług niepriorytetowych) umożliwił stosowanie bardziej uproszczonych trybów udzielenia zamówień publicznych. Użycie przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1a ustawy - Prawo zamówień publicznych, zwrotu „w szczególności”, pozwala w ramach wykładni literalnej uznać, że katalog okoliczności skutkujących możliwością odstąpienia od stosowania trybów konkurencyjnych nie jest

katalogiem zamkniętym i tym samym zbiór uzasadnionych przypadków, określonych w art. 62 ust. 1 PZP uległ rozszerzeniu o sytuacje, które z przyczyn obiektywnych należałoby uznać za uprawniające do zastosowania trybu niekonkurencyjnego.

Obwiniony podkreślił, że organizacja konferencji o tak szerokim zakresie podejmowanych działań jak i osób w niej uczestniczących po stronie prelegentów, zaproszonych gości i uczestników, a także ze względu na program, wymagała wielu ustaleń pomiędzy Zamawiającym i Wykonawcą, by można było - w efekcie końcowym - określić zarówno przedmiot zamówienia, program konferencji oraz liczbę uczestników, jak i zaproszonych gości. W ramach konferencji jednym z istotnych wydarzeń było uhonorowanie pracowników przez wojewodę. Podkreślono, że wśród zaproszonych gości znajdowały się osoby pełniące ważne funkcje publiczne i potwierdzenie ich udziału wymagało wielu czynności podejmowanych na bieżąco pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą, zaś obecność tych osób musiałaby być potwierdzona przed 29 października. Z tego również powodu niemożliwe było wcześniejsze zamknięcie opisu przedmiotu zamówienia. Prelegentami, jak wynika z dokumentów, są wybitni naukowcy, pracownicy uczelni wyższych z tytułami naukowymi profesora i co najmniej doktora, posiadające specjalistyczną i unikalną wiedzę w dziedzinie będącej przedmiotem konferencji, których dostępność w innych terminach była utrudniona lub niemożliwa. Dla możliwości realizacji tego rodzaju zamówienia tryb zastosowany przez Zamawiającego był właściwy, uwzględniający wszystkie wskazane powyżej okoliczności faktyczne, jak również uzasadniony przesłankami ustawowymi, wskazanymi w art. 5 ust. 1 a pkt 4 PZP.

RKO przytoczyła i dokonała analizy obowiązujących zarówno w dacie popełnienia jak i w dacie orzekania przepisów istotnych dla podjęcia rozstrzygnięcia i uznała stanowisko zawarte we wniosku o ukaranie za zasadne. RKO podkreśliła, że możliwość stosowania trybów nie poprzedzonych ogłoszeniem o zamówieniu stanowi odstępstwo od podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych i w związku z tym przesłanki pozwalające na ich zastosowanie powinny być interpretowane ściśle. Możliwość przewidziana w art. 5 ust. 1a PZP powinna ponadto uwzględniać zasadę proporcjonalności, a zatem powinna być stosowana tylko w takim zakresie, w jakim tych samych celów nie da się osiągnąć za pomocą środków mniej ograniczających konkurencję (zob. wytyczne przyjęte przez Komitet Stały Rady Ministrów 18 listopada 2010 r., dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę).

RKO uznała, że zamawiający nie udowodnił w wystarczający sposób, że wszczęcie postępowania na udzielenie przedmiotowego zamówienia mogło nastąpić dopiero w terminie niemal 4 miesięcy od daty uzyskania akceptacji dla pierwotnego wniosku o dofinansowanie. Jeżeli zamawiający już w maju 2010 r. przewidywał organizację konferencji na IV kwartał 2010 r., to mógł udzielić przedmiotowego zamówienia w trybie konkurencyjnym niezwłocznie po przyznaniu środków.

Zamawiający – w przekonaniu RKO - mógł skorzystać z możliwości udzielenia zamówienia uzupełniającego, w trybie art. 67 ust. 1 pkt 6 PZP, w przypadku większego niż przewidywał zainteresowania konferencją. Jak wskazał zamawiający wszyscy zainteresowani uczestnictwem w konferencji byli uczestnikami projektu, zatem ich liczba była możliwa do oszacowania w oparciu o wiedzę dotyczącą liczby osób biorących udział w projekcie.

Należy także zauważyć, że negocjacje z wykonawcą w trybie zamówienia z wolnej ręki

trwały od 15 września do 29 października 2010 r., tj. 44 dni. Tymczasem, jak wynika ze sprawozdania Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2010 r., średni czas trwania przetargu nieograniczonego na usługi o wartości poniżej progów unijnych, wynosił 30 dni. Przeprowadzenie postępowania w trybie konkurencyjnym mogłoby się zatem zakończyć szybciej niż prowadzone przez zamawiającego negocjacje.

Byłoby to tym bardziej możliwe, że zgodnie z art. 5 ust. 1 PZP, do postępowań o udzielenie zamówień, których przedmiotem są usługi o charakterze niepriorytetowym, określone w przepisach wydanych na podstawie art 2a, nie stosuje się przepisów PZP, dotyczących terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert, obowiązku żądania wadium, obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy oraz przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego oraz licytacji elektronicznej.

Wobec powyższego zamawiający mógł przeprowadzić postępowanie w trybie konkurencyjnym bez konieczności stosowania terminów wynikających z art. 43 ust. 2 lub 49 ust. 2 PZP. Zastosowanie krótszych niż ustawowe terminów tym bardziej umożliwiło, więc zastosowanie trybu udzielenia zamówienia w jednym z trybów podstawowych, z zachowaniem terminów wynikających z umowy o dofinansowanie.

Podkreślono także, że z załączonego przez zamawiającego wniosku o dofinansowanie projektu wynika, że konferencja kończąca projekt była przewidziana na dowolny moment w okresie od lipca do końca grudnia 2010 r. i nie było konieczności powiązania jej organizacji

z Dniem Pracownika Socjalnego.

Wobec powyższego nawet wszczęcie postępowania w dniu 29 października 2010 r. dawało możliwość przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym. Przykładowo można podać następujący harmonogram przetargu nieograniczonego: 29 października 2010 r. - zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych; 05 listopada 2010 r. - otwarcie ofert; 17 listopada 2010 r - wybór najkorzystniejszej oferty; 28 listopada 2010 r. - zawarcie umowy.

Podsumowując, RKO stwierdziła, iż w przedmiotowej sprawie zamawiający mógł przeprowadzić przedmiotowe postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, zakończyć je i zawrzeć umowę z wybranym wykonawcą w terminie przewidzianym w harmonogramie realizacji projektu, tj. do końca roku 2010 (w IV kwartale), zapewniając w ten sposób terminową realizację zamówienia. Tym samym zamawiający nie był uprawniony do udzielenia przedmiotowego zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1 a PZP, gdyż nie zostały spełnione przesłanki wynikające z tego przepisu.

Zgodnie z przedstawionym powyżej stanem faktycznym i prawnym, RKO nie dopatrzyła się okoliczności ekskulpujących Obwinionego od zarzutów stawianych we wniosku o ukaranie. Jednakże dostrzegła okoliczności, które pozwoliły na zastosowanie art. 36 ust. 1 ustawy. RKO, biorąc pod rozwagę dyrektywy, określone w art. 36 ustawy uznała, iż istnieje w stosunku do Obwinionego pozytywna prognoza przestrzegania dyscypliny i odstąpienie od wymierzenia kary będzie wystarczające dla osiągnięcia jej celów, a w szczególności zapobiegnie powrotowi naruszenia przepisów prawa w przyszłości.

Dotychczasowa niekaralność Obwinionego, zdaniem RKO, pozwala mieć nadzieję, iż zastosowane „prawo łaski” uświadomi mu naganność zachowania, którego się dopuścił, bez konieczności sięgania po kary. RKO uwzględniła w rozstrzygnięciu również fakt, iż Obwiniony (...) legitymuje się pozytywną opinią o sposobie wywiązywania się

z obowiązków służbowych.

Zdaniem RKO, przeprowadzone postępowanie sprawy umożliwi Obwinionemu zrozumienie nieprawidłowości. Jednocześnie winno sprawić, że będzie on w przyszłości przestrzegał porządku prawnego, określonego przez ustawodawcę, m.in. w PZP. Osiągnięty zostanie, zatem cel edukacyjny i prewencyjny.

Odwołanie od orzeczenia RKO wniósł pismem z 7 lutego 2014 r. obrońca Obwinionego. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

1. naruszenie art. 17 ust. 1b pkt 2 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy,
2. naruszenie przepisów art. 5 ust. 1a PZP, poprzez uznanie, że przepis ten zawiera enumeratywny katalog przesłanek do udzielenia zamówienia na usługi niepriorytetowe oraz uznanie, że w niniejszej sprawie nie zaistniały przesłanki do udzielenia zamówienia umową z 29 października 2010 r.

Obrońca wniósł o uchylenie w części zaskarżonego orzeczenia oraz uniewinnienie Obwinionego od zarzucanego mu czynu.

W uzasadnieniu odwołania wskazał, że w toku postępowania dowodowego, w tym na podstawie wyjaśnień Obwinionego i zeznań świadka (...) Obwiniony wykazał, że w dacie udzielenia zamówienia tj. w dniu 29 października 2010 r. istniały przesłanki i okoliczności faktyczne, uzasadniające zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 5 ust. 1a pkt 4 PZP, w szczególności, że przeprowadzenie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, jak również w innych trybach konkurencyjnych uniemożliwiłoby terminową realizację zamówienia.

W odwołaniu podniósł, że opis przedmiotu zamówienia, pozwalający na wszczęcie trybu przetargowego został ostatecznie ustalony w dniu 29 października 2010 r., co uniemożliwiło przeprowadzenie postępowania z uwzględnieniem ustawowo wymaganych terminów do złożenia ofert, zawiadomień, wnoszenia środków odwoławczych oraz innych czynności prawem przepisanych oraz terminu na realizację zamówienia. Zdaniem Obwinionego, na podstawie załączonych do akt postępowania dokumentów wykazał on, że dopiero w dniu 29 października 2010 r. zaistniała możliwość skonkretyzowania zamówienia przez Zamawiającego i zawarcia umowy w określonym zakresie i w określonej kwocie. Obwiniony podkreślił, że z punktu widzenia finansów publicznych, pozostające do jego dyspozycji środki finansowe umożliwiały mu dopiero w dniu 29 października 2010 r. udzielić zamówienia we wskazanej we wniosku o dofinansowanie wysokości. Obrońca wskazał także na zeznania świadka (...), który na rozprawie w dniu 16 grudnia 2013 r. zeznał, że zachowanie terminów ustawowych do udzielenia zamówienia w jednym z trybów konkurencyjnych byłoby możliwe wcześniej jedynie wówczas, gdyby Zamawiający miał doprecyzowany w szczegółach opis przedmiotu zamówienia, co stało się możliwe dopiero w dniu 29 października 2010 r. Powołując się na zeznania tego świadka obrońca podniósł, że po udzieleniu zamówienia należało założyć co najmniej 2 tygodniowy okres na jego realizację, co w przypadku przetargu nieograniczonego byłoby niecelowe, w związku z organizacją Dnia Pracownika Socjalnego w listopadzie 2010 r. Na zakończenie, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 5 ust. 1a pkt 4 PZP, podniósł, że ze wskazanego w toku sprawy orzecznictwa wynika, że ostateczna decyzja w tym zakresie, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych danej sprawy, należy do Zamawiającego.

W trakcie rozprawy przed GKO obrońca Obwinionego podtrzymał zarzuty zawarte w odwołaniu zaś Zastępca Głównego Rzecznika wniósł o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia.

Mając na uwadze powyższe GKO zważyła, co następuje:

Ustalony przez RKO stan faktyczny nie jest przedmiotem sporu. Spór dotyczy natomiast odpowiedzi na pytanie czy w ustalonym stanie faktycznym wystąpiły przesłanki uzasadniające zastosowanie przez Obwinionego trybu zamówienia z wolnej ręki. Obwiniony

wskazuje, że podstawą do zastosowania przez niego trybu z wolnej ręki była przesłanka określona w art. 5 ust. 1a pkt 4 PZP. Zgodnie z tym przepisem zamawiający może wszcząć postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki także w innych uzasadnionych przypadkach niż określone w art. 67 ust. 1 PZP, w szczególności, jeżeli zastosowanie innego trybu mogłoby skutkować uniemożliwieniem terminowej realizacji zadań. Mając na uwadze powyższe należało w pierwszej kolejności ustalić termin, do którego zamówienie powinno być zrealizowane. Obwiniony wywodzi, że tym terminem był dzień 21 listopada 2010 r. gdyż tego dnia pracownicy socjalni obchodzą swój dzień. Dlatego zasadne było zorganizowanie konferencji w tym terminie ze względu na możliwość właściwego uhonorowania osiągnięć pracowników socjalnych w trakcie dużej konferencji. W przekonaniu Obwinionego konferencja byłaby bezprzedmiotowa, gdyby odbyła się już po przypadającym na dzień 21 listopada - Dniu Pracownika Socjalnego obchodzonym raz w roku i nie można by było uhonorować pracowników socjalnych w odpowiedni sposób.

Przedstawiona teza, iż konferencję należało zorganizować do dnia 21 listopada 2010 r. nie zasługuje na uwzględnienie. Zauważyć należy, iż (...) przekazano środki publiczne na przygotowanie w zakresie merytorycznym oraz zabezpieczenie odpowiedniego miejsca i warunków do przeprowadzenia konferencji pt. „Rola pomocy społecznej w aktywnej integracji (...)”. Tak określone zadanie w żaden sposób nie było powiązane z uroczystościami z okazji Dnia Pracownika Socjalnego. Zamówienie powinno zostać wykonane w IV kwartale 2010 r., co oznacza, że mogło być ono wykonane również po 21 listopada 2010 r. Tym samym przekonanie Obwinionego, że ciążył na nim obowiązek zorganizowania konferencji do dnia 21 listopada 2010 r. nie ma żadnego oparcia w przepisach, ani też nie wynika z warunków określonych przez podmiot udzielający środków publicznych na zorganizowanie tej konferencji.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie we wszystkich dokumentach obrazujących przebieg postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, a w szczególności znajdują potwierdzenie w umowie, jaką w imieniu Zamawiającego podpisał Obwiniony z Wykonawcą w dniu 29 października 2010 r. Z § 2 tej umowy - określającego przedmiot umowy - w sposób jednoznaczny wynika, że przedmiotem zamówienia było wyłącznie przeprowadzenie konferencji. Wykonawca zobowiązał się do wykonania 12 czynności, z których żadna nie dotyczyła zorganizowania obchodów Dnia Pracownika Socjalnego. Także wnioski o dofinansowanie projektu jednoznacznie wskazuje, że jego celem jest podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej. Ponadto szczegółowy program konferencji nie przewidywał obchodów Dnia Pracownika Socjalnego. Jest to w pełni zrozumiałe, gdyż środki publiczne w tym przypadku mogły być przeznaczone wyłącznie na sfinansowanie konferencji kończącej realizację projektu systemowego. Gdyby Obwiniony dopuścił do wykorzystania przyznanych (...) środków publicznych na przygotowanie konferencji na zrealizowanie innych zadań (np. obchodów Dnia Pracownika Socjalnego) musiałby liczyć się z odpowiedzialnością za wydatkowanie środków niezgodnie z przeznaczeniem. Reasumując, nie zasługuje na uwzględnienie teza, iż konferencję należało zorganizować do 21 listopada 2010 r. a po tym dniu byłaby ona bezprzedmiotowa. Z całą mocą podkreślić należy, że celem konferencji było podniesienie kwalifikacji pracowników a nie świętowanie uroczystości. Teza, iż podniesienie kwalifikacji pracowników jest możliwe tylko w ramach konferencji zorganizowanej do dnia 21 listopada 2010 r. a po tej dacie staje się to bezprzedmiotowe z oczywistych powodów jest błędna. Zawsze jest dobry czas na podnoszenie kwalifikacji pracowników.

GKO pragnie zwrócić uwagę na jeszcze inną wadę przeprowadzonego postępowania. Obwiniony podnosi, że dopiero w dniu 29 października 2010 r. została ostatecznie ustalona kwota, jaką Zamawiający mógł przeznaczyć na udzielenie przedmiotowego zamówienia. W przekonaniu Obwinionego dopiero w tym dniu było możliwe uruchomienie jednego z trybów udzielenia zamówienia publicznego. Powyższej tezie w oczywisty sposób przeczą

działania Obwinionego. Obwiniony, bowiem tego samego dnia, w którym jego zdaniem, możliwe było rozpoczęcie procedury udzielenia zamówienia publicznego podpisał umowę, którą tego zamówienia udzielił. W rzeczywistości, bowiem Obwiniony już w dniu 10 września 2010 r. wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Oznacza to, że było możliwe stosowanie PZP znacznie wcześniej niż 29 października 2010 r. skoro już od 10 września 2010 r. Obwiniony prowadził negocjacje z wybranym tylko jednym kontrahentem. To znaczy, że już we wrześniu 2010 r. Obwiniony przesądził, że w niniejszej sprawie znajdzie zastosowanie wyłącznie tryb z wolnej ręki. Nie sposób uznać takiego działania za zgodne z PZP i tym samym za podjęte w najlepiej rozumianym interesie publicznym. Jest mało prawdopodobne, że w przypadku wyboru przez Obwinionego jednego z trybów konkurencyjnych wszyscy uczestnicy postępowania złożąliby oferty opiewające na 200 tys. zł tj. dokładnie na kwotę, którą Obwiniony mógł przeznaczyć na realizację zadania. Zastosowanie trybu konkurencyjnego dawało przynajmniej szansę, iż zadanie zostanie zorganizowane i wykonane za kwotę mniejszą niż 200 tys. zł.

GKO podziela pogląd zgodnie, z którym, nawet, jeśli Obwiniony mógł rozpocząć procedurę konkurencyjną dopiero 29 października 2010 r. (czemu przeczą podjęte przez Obwinionego działania w celu udzielenia tego zamówienia), to ze względu na przedmiot zamówienia było możliwe jego zakończenie w IV kwartale 2010 r., a więc w terminie, w którym zamówienie powinno być zrealizowane. Jak trafnie wykazała RKO w przypadku tego typu zamówień nie stosuje się przepisów dotyczących terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert, obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy (art. 5 ust 1 PZP). Oznacza to, że Obwiniony miał możliwość innego zachowania, zgodnego z obowiązującymi go przepisami PZP.

GKO pragnie również podkreślić, że naruszenie prawa nie powinno być usprawiedliwiane planowanym udziałem w konferencji ministra, wiceministrów, wojewody, marszałka. Jeśli Obwiniony miał do wyboru nie naruszać prawa i zorganizować konferencję bez udziału osób piastujących ważne funkcje publiczne lub naruszyć prawo w tym celu, aby te osoby mogły wziąć udział w tej konferencji, to jego wybór powinien być oczywisty. Jak można domniemywać, żadna z osób piastujących ważne funkcje publiczne nie chciałaby brać udziału w konferencji zorganizowanej – z jej przyczyny – z naruszeniem PZP.

Mając na uwadze powyższe GKO uznała, że przypisanie Obwinionemu winy i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest w pełni zasadne. Z tych powodów GKO postanowiła utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie.