



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

Warszawa, dnia 14 maja 2018 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>Katarzyna Ronikier-Dolańska (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Sylwester Kuchnio</b>
Protokolant:		<b>Bartosz Gluszeko</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 maja 2018 r. odwołania wniesionego przez :

- 1) Obwinioną (...) pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) w zakresie w którym przypisano Obwinionej odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 4 grudnia 2017 r., sygn. akt: ZDB-4100-16/2017,
- 2) Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniesionego na niekorzyść Obwinionej (...) pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...), w zakresie w którym uniewinniono Obwinioną od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 4 grudnia 2017 r., sygn. akt: ZDB-4100-16/2017.

Zaskarżonym orzeczeniem:

I. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinniono Obwinioną (...), pełniącą w czasie

## **Sygn. akt BDF1.4800.29.2018**

zarzucanych jej czynów funkcję Prezydenta Miasta (...) od zarzucanych czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w **art. 18 pkt 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

II. uznano Obwinioną (...), pełniącą w czasie zarzucanych jej czynów funkcję Prezydenta Miasta (...) odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w **art. 17 ust. 1c** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na tym, iż będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialnym na mocy art. 18 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania w przedmiocie zamówienia publicznego w dniu 21 maja 2015 r. na podstawie umowy na roboty budowlane nr 272.10.2015 w imieniu Miasta (...) udzieliła zamówienia publicznego na „*Modernizację kuchni w Przedszkolu Publicznym Nr (...)*”(…) , na łączną wartość 799 200,00 zł brutto, tj. Wykonawcy którego oferta winna zostać odrzucona, gdyż Zamawiający zgodnie z pkt 6 SIWZ pn. „Warunki udziału w postępowaniu” w zakresie osób zdolnych do wykonania zamówienia żądał dysponowania potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonywania zamówienia, w tym m.in. kierownika robót w branży elektrycznej posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych bez ograniczeń, mający min. 5 - letnie doświadczenie w kierowaniu robotami budowlanymi”, określając, iż powyższy warunek będzie oceniany na podstawie złożonych dokumentów potwierdzających spełnienie warunku, natomiast wybrany Wykonawca wykazał jako kierownika robót — Pana (...) posiadającego uprawnienia branży instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, który uzyskał uprawnienia budowlane o nr ewidencyjnym OPL/0787/OWOE/12 na podstawie decyzji Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej 0011B z dnia 30.05.2012 r., co narusza art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W stosunku do Obwinionej odstąpiono od wymierzenia kary oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 316,18 zł.

### **orzeka:**

**1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm), zwanej dalej ustawą:**

**1) uchyla zaskarżone orzeczenie w części: w punkcie I ppkt 1, 2 i 3,**

- 2) uniewinnia Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1c ustawy w związku z art. 92 ust. 1 pkt 2 Pzp,
2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie,
3. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

**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 4 grudnia 2017 roku Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (dalej „RKO”): 1. uznała Obwinioną (...) pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezydenta Miasta (...) (dalej „Obwiniona”) odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej „uondfp”) polegające na tym, iż będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialnym na mocy art. 18 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej „ustawa Pzp”) za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania w przedmiocie zamówienia publicznego w dniu 21 maja 2015 r. na podstawie umowy na roboty budowlane nr 272.10.2015 w imieniu Miasta (...) udzieliła zamówienia publicznego na „*Modernizację kuchni w Przedszkolu Publicznym (...)*” (...), na łączną wartość 799 200,00 zł brutto, tj. Wykonawcy którego oferta winna zostać odrzucona, gdyż Zamawiający zgodnie z pkt 6 SIWZ pn. „Warunki udziału w postępowaniu” w zakresie osób zdolnych do wykonania zamówienia żądał dysponowania potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonywania zamówienia, w tym m.in. kierownika robót w branży elektrycznej posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych bez ograniczeń, mający min. 5 - letnie doświadczenie w kierowaniu robotami budowlanymi”, określając, iż powyższy warunek

będzie oceniany na podstawie złożonych dokumentów potwierdzających spełnienie warunku, natomiast wybrany Wykonawca wykazał jako kierownika robót — Pana (...) posiadającego uprawnienia branży instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, który uzyskał uprawnienia budowlane o nr ewidencyjnym OPL/0787/OWOE/12 na podstawie decyzji Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej 0011B z dnia 30.05.2012 r., co narusza art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Na podstawie art. 36 ust. 1 uonfp odstąpiono od wymierzenia Obwinionej kary oraz na podstawie art. 167 ust. 1 uonfdp orzeczono zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

2. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 uonfdp uniewinniono Obwinioną od zarzucanych czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 18 pkt 1 uonfdp polegających na tym, iż będąc odpowiedzialną w imieniu Miasta (...) na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej „uor”) za wykonywanie określonych cyt. ustawą obowiązków w zakresie rachunkowości:

- a) w dniu 14 stycznia 2015 r. przeprowadziła niezgodnie z dyspozycją przepisu art. 26 ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy o rachunkowości wg stanu na dzień 31.12.2014 r. inwentaryzację gruntów, w ten sposób, że porównano stan wynikający z ksiąg rachunkowych Urzędu Miasta (...) ze stanem gruntów gminnych wykazany w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w (...), zamiast dokonać inwentaryzacji gruntów poprzez porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi tj. dokumentami potwierdzającymi tytuł prawny do gruntów, i weryfikację wartości tych składników;
- b) w dniu 15 stycznia 2016 r. przeprowadziła niezgodnie z dyspozycją przepisu art. 26 ust. 1 pkt 3 cyt. ustawy o rachunkowości wg stanu na dzień 31.12.2015 r. inwentaryzację gruntów, w ten sposób, że porównano stan wynikający z ksiąg rachunkowych Urzędu Miasta (...) ze stanem gruntów gminnych wykazany w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w (...), zamiast dokonać inwentaryzacji gruntów poprzez porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi tj. dokumentami potwierdzającymi tytuł prawny do gruntów, i weryfikację wartości tych składników.

**RKO ustaliła następujący stan faktyczny.**

**Ad. 1.**

Dnia 2 marca 2015 roku Miasto (...) (dalej „Zamawiający”) ogłosił przetarg nieograniczony na realizację zadania *Modernizacja kuchni w (...)*. Dla potrzeb postępowania Zamawiający sporządził specyfikację istotnych warunków zamówienia (dalej „SIWZ”), w której w szczególności określił sposób oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu dotyczących potencjału technicznego i osób zdolnych do wykonania zamówienia. Zgodnie z pkt. 6.2 SIWZ pn. *Warunki udziału w postępowaniu w zakresie osób zdolnych do wykonania zamówienia wykonawca był zobowiązany do dysponowania potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonywania zamówienia, w tym kierownika robót w branży elektrycznej posiadający uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych bez ograniczeń, mający min. 5 – letnie doświadczenie w kierowaniu robotami budowlanymi.* Zamawiający określił, iż powyższy warunek będzie oceniany na podstawie złożonych dokumentów potwierdzających spełnienie warunku. Ocena dokonana będzie systemem spełnia/nie spełnia. Ponadto w pkt. 10.7 SIWZ pn. *Opis sposobu przygotowania oferty* zamawiający zobowiązał wykonawcę do załączenia do oferty dokumentów i oświadczeń wymaganych SIWZ. *W przypadku ewentualnego braku dokumentu potwierdzającego spełnienie warunków udziału w postępowaniu lub wymagań stawianych zamówieniu (w tym także pełnomocnictwa) jak również w przypadku konieczności ich uzupełnienia, Zamawiający wykluczy z postępowania lub odrzuci ofertę Wykonawcy, który pomimo wezwania ze strony Zamawiającego nie uzupełni lub nie dostarczy w wyznaczonym terminie brakujących dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu lub wymagań stawianych zamówieniu na dzień złożenia ofert.*

Wykonawca (...) (dalej „Wykonawca”) składając ofertę, celem wykazania spełnienia ww. warunku dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia w części dotyczącej branży elektrycznej, przedłożył druk nr 5 pn. *Wykaz osób, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia z informacją o podstawie do dysponowania tymi osobami, wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia i wykształcenia, a także zakresu wykonywanych przez nich czynności, w którym ujął kierownika robót elektrycznych – (...) posiadającego uprawnienia w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.* Podał w tym zakresie, iż wymieniony posiada 5 letnie kwalifikacje zawodowe i doświadczenie w zakresie lat pracy w danym

## Sygn. akt BDF1.4800.29.2018

zawodzie, wskazując na uprawnienia budowlane nr OPL/0787/OWOE/12 (rubryka 9 i 6). Z kopii uprawnień przedłożonej Zamawiającemu wraz z podpisaną przez Wykonawcę umową z 21 maja 2015 roku (załącznik do oświadczenia o podjęciu obowiązków kierownika robót budowlanych) wynika, że (...) uzyskał uprawnienia budowlane o numerze ewidencyjnym OPL/0787/OWOE/12 do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych na podstawie decyzji Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej OOIB z 30 maja 2012 roku Według wyjaśnienia Pana (...) inspektora ds. zamówień publicznych *w toku oceny ofert, Komisja przetargowa sprawdzając wykaz osób zdolnych do wykonania zamówienia oferty nr 8 uznała doświadczenie p. (...) – branża elektroenergetyczna. W ramach wymaganego pięcioletniego doświadczenia w kierowaniu robotami budowlanymi, Komisja uznała trzy lata posiadanych uprawnień bez ograniczeń oraz dwa lata praktyki zawodowej, jaka jest ustawowo wymagana do uzyskania uprawnień budowlanych bez ograniczeń w specjalności elektro – energetycznej. Z powyższym komisja przetargowa uznała warunek osobowy za spełniony.*

Ze wskazanym Wykonawcą Obwiniona 21 maja 2015 roku zawarła umowę na roboty budowlane nr 272.10.2015.

Obwiniona w piśmie z 5 czerwca 2017 roku wyjaśniła, że Komisja przyjęła przedstawiony przez Wykonawcę wykaz osób, w którym wskazano, że (...) posiada wymagane 5 letnie doświadczenie, jako potwierdzający warunek udziału w postępowaniu. Podkreśliła, iż Zamawiający określił omawiany warunek w sposób jednoznaczny – wymagał doświadczenia *w kierowaniu robotami budowlanymi* [kierować – zarządzać kimś... wskazywać komuś sposób postępowania], a nie w sprawowaniu funkcji technicznych polegających na kierowaniu robotami. Warunek ten winien być odczytywany literalnie.

### **Ad. 2.**

Zasady inwentaryzacji gruntów obowiązujące w Urzędzie Miasta (...) określone zostały w rozdziale 5 Instrukcji inwentaryzacyjnej, wprowadzonej zarządzeniem nr 29/W/02 Prezydenta Miasta (...) z 9 maja 2002 roku. W pkt 1 rozdz. 5 instrukcji określono, że *poprzez weryfikację stanu ewidencyjnego dokonuje się inwentaryzacji aktywów i pasywów, których stan nie podlega lub nie może być ustalony w drodze spisu z natury albo w drodze uzgodnienia z kontrahentami na ostatni dzień roku*, a w pkt 4 określono m.in., że *inwentaryzacja aktywów i*

## **Sygn. akt BDF1.4800.29.2018**

*pasywów w drodze weryfikacji polega na ustaleniu ich realności przez porównanie z właściwymi dowodami, [...]. Natomiast w pkt 7.2 stwierdzono, że poszczególne aktywa i pasywa inwentaryzuje się w sposób następujący: [...] place, grunty – sprawdzenie stanu ewidencyjnego (tytuł własności lub wieczystej dzierżawy, wartość). W instrukcji (rozdz. 5 pkt 2 i 3) wskazano też pracowników zobowiązanych do przeprowadzania weryfikacji i kontroli prawidłowości przeprowadzania weryfikacji, tj. określono, że weryfikację stanów ewidencyjnych przeprowadzają pracownicy prowadzący (zgodnie z zakresem czynności) podlegające weryfikacji konta [...] oraz bezpośredni przełożeni sprawują kontrolę prawidłowości przeprowadzonej weryfikacji przez pracowników dokonujących weryfikacji stanów ewidencyjnych.*

W toku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu ustalono, że w Urzędzie Miasta (...) inwentaryzacja gruntów przeprowadzona została według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku, natomiast poprzednia inwentaryzacja gruntów przeprowadzona została według stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku. Przedłożono następujące dokumenty sporządzone na okoliczność przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów w latach 2014 - 2015:

- protokoły weryfikacji aktywów i pasywów na dzień 31 grudnia 2014 r. (k. 141) oraz na dzień 31 grudnia 2015 roku, podpisane przez Głównego Księgowego - Kierownika Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta (...) oraz Prezydenta Miasta (...),

- protokoły uzgodnienia salda konta 011-00 – środki trwałe wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku oraz na dzień 31 grudnia 2015 roku sporządzone przez pracownika merytorycznego zatrudnionego w Referacie Obsługi Finansowej Urzędu Miasta na stanowisku ds. księgowości dochodów i wydatków, podpisane przez (...) Głównego Księgowego - Kierownika Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta z adnotacją „dokonano weryfikacji salda” odpowiednio na dzień 31 grudnia 2014 roku oraz na dzień 31 grudnia 2015 roku;

- dokumenty pn. „Uzgodnienie GNP”, stan na dzień 31 grudnia 2014 roku i na dzień 31 grudnia 2015 roku, podpisane przez pracownika merytorycznego zatrudnionego w Referacie Obsługi Finansowej Urzędu Miasta na stanowisku ds. księgowości dochodów i

## Sygn. akt BDF1.4800.29.2018

wydatków oraz przez (...) Głównego Księgowego - Kierownika Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta;

- zbiorcze raporty powierzchni i wartości, w których wykazano obręby Gminy (...), sumy powierzchni działek w poszczególnych obrębach oraz sumy wartości działek na dzień 31 grudnia 2014 roku oraz na dzień 31 grudnia 2015 roku, sporządzone przez pracownika merytorycznego zatrudnionego w Referacie Obsługi Finansowej Urzędu Miasta na stanowisku ds. księgowości dochodów i wydatków oraz podpisane przez (...) Głównego Księgowego - Kierownika Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta z adnotacją odpowiednio „dokonano weryfikacji salda” na dzień 31 grudnia 2014 roku oraz na dzień 31 grudnia 2015 roku oraz Kierownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego z adnotacją „dokonano weryfikacji”,

- zestawienia wartości działek gminnych dla 2 wybranych obrębów w każdym roku, tj. obrębów nr 63 i 91 w przypadku 2014 roku oraz obrębów nr 67 i 1044 w przypadku 2015 roku, które zawierały informacje dotyczące m.in. nr działek, nr ksiąg wieczystych, powierzchni działek, udziału gminy w działkach oraz wartości działek, sporządzone przez pracownika merytorycznego zatrudnionego w Referacie Obsługi Finansowej Urzędu Miasta na stanowisku ds. księgowości dochodów i wydatków, podpisane przez (...) Głównego Księgowego - Kierownika Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta z adnotacją „dokonano weryfikacji salda” odpowiednio na dzień 31 grudnia 2014 roku oraz na dzień 31 grudnia 2015 roku oraz Kierownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego z adnotacją „dokonano weryfikacji”.

Z uwagi na fakt, iż w ww. dokumentach nie określono w jaki sposób dokonano weryfikacji gruntów, tj. jakie konkretnie czynności zostały wykonane w ramach przeprowadzonych inwentaryzacji, kontrolujący zwrócili się w tej sprawie z pytaniami do Głównego Księgowego - Kierownika Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta oraz Kierownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego. (...) Główny Księgowy - Kierownik Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta wyjaśnił, iż *ostatnią inwentaryzację gruntów przeprowadzono na dzień 31 grudnia 2015 r. metodą weryfikacji sald z ewidencji księgowej majątku z ewidencją gruntów i budynków w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego. Udokumentowane jest to protokołem uzgodnienia sald konta 011-00 oraz potwierdzeniem dokonania weryfikacji na zbiorczym raporcie powierzchni i wartości oraz zestawieniem wartości dla dwóch wybranych obrębów.*



Kierownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego (...) stwierdziła, że weryfikacja gruntów opiera się o dane wygenerowane w raporcie powierzchni i wartości działek komunalnych w poszczególnych obrębach miasta za pomocą aplikacji (...) System Ewidencji i Oceny Zagrożeń (K-KSEiOZ), które to dane pobierane są i aktualizowane z ewidencji geodezyjnej gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w (...) na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Wyjaśnienie w sprawie złożyli również Skarbnik Miasta (...) oraz Główny Księgowy - Kierownik Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta (...), podając, iż: w trakcie inwentaryzacji gruntów przeprowadzonej według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. oraz 31 grudnia 2015 r. przeprowadzono inwentaryzację metodą weryfikacji sald z ewidencji księgowej majątku z ewidencją gruntów i budynków w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego całości gruntów obejmujących wszystkie obręby. Udokumentowane to jest protokołem uzgodnienia sald kont 011-00 oraz potwierdzeniem dokonania weryfikacji na „zbiorczym raporcie powierzchni i wartości” i zestawieniem wartości dla dwóch wybranych obrębów. (...) Inwentaryzację całości potwierdzono natomiast (...) na zbiorczym raporcie (pkt 1). W przypadku gruntów gminnych ich stan odzwierciedlony w ewidencji gruntów i budynków na dzień 31 grudnia 2014 r., i na 31 grudnia 2015 r. w ponad 95% przypadków wynika z decyzji komunalizacyjnych. Wszystkie zmiany wynikające z rozchodów i przychodów gruntów dokonywane są w oparciu o potwierdzające je akty notarialne. Ewidencja gruntów i budynków powstała w oparciu o dokumenty źródłowe w postaci wspomnianych, między innymi, aktów notarialnych i decyzji komunalizacyjnych, i jest uzupełniana na bieżąco, a zatem wiarygodnie i rzetelnie odzwierciedla stany gruntów gminnych. W związku z faktem, że ilość działek należących do Gminy liczy się w tysiącach, to porównanie każdorazowo każdej działki osobno z decyzjami komunalizacyjnymi i aktami notarialnymi byłoby niesłychanie pracochłonne i czasochłonne, a protokół potwierdzający dokonanie takiej weryfikacji składałby się z kilkuset stron. W związku z tym faktem oparcie weryfikacji stanów w trakcie inwentaryzacji na ewidencji gruntów i budynków, która jest tworzona na podstawie dokumentów źródłowych uznano za wystarczające (pkt 2). Analogiczne wyjaśnienia złożyła również Obwiniona.

W toku wspomnianej kontroli dokonano także weryfikacji wyników inwentaryzacji gruntów przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2015 roku. Z przedłożonych dokumentów wynika, że inwentaryzacja przeprowadzona na ten dzień nie wykazała różnic inwentaryzacyjnych, tj. nadwyżek bądź niedoborów, podczas gdy kontrolujący ustalili, że na dzień 31 grudnia 2015 roku stan księgowy gruntów nie był zgodny ze stanem rzeczywistym gruntów, gdyż w

## Sygn. akt BDF1.4800.29.2018

ewidencji księgowej na dzień przeprowadzania inwentaryzacji ujęte były działki gruntu, których gmina już nie posiadała, z uwagi na fakt, iż zostały sprzedane [dot.: niezabudowanej działki gruntu nr 2206/29 o pow. 0,0850 ha, która została sprzedana w dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie aktu notarialnego nr rep. A: 8200/2015 oraz niezabudowanych działek gruntu nr 619/25 i nr 624/23, które zostały sprzedane dnia 29 grudnia 2015 roku na podstawie aktu notarialnego nr rep. A: 7235/2015 - wskazane działki gruntu zostały wyksięgowane z konta 011-00 w dniu 31 marca 2016 roku na podstawie dowodu PK nr DOW/OKUM--2016, 3/DŚT/2116. Skarbnik Miasta (...) oraz Główny Księgowy - Kierownik Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta (...) wyjaśnili w tym zakresie, iż *inwentaryzacja gruntów nie wykazała różnic, ponieważ dokonana została przez weryfikację sald ewidencji majątkowej ze stanem ewidencji gruntów i budynków, w której zmiany wynikające ze sprzedaży ww. gruntów zostały ujawnione po zakończeniu inwentaryzacji. Ponadto Wydział Finansowy nie dysponował powołanymi wyżej aktami notarialnymi na czas przeprowadzania inwentaryzacji.* Podobnie Kierownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego stwierdził, że *ewidencja nieruchomości używana w Urzędzie Miasta nie oddaje stanu rzeczywistego w danej jednostce czasu lecz odbicie stanu rzeczywistego w odnośnym rejestrze publicznym – mianowicie stan władania ujawniony w ewidencji gruntów i budynków. Z uwagi bowiem na ilość nieruchomości gminnych i wielość danych, jakie należy w nich gromadzić, zbędnym nakładem pracy byłoby prowadzić osobną ich ewidencję w sytuacji, w której Urząd Miasta posiada dostęp do rejestru publicznego obejmującego dokładnie te dane - a to do Ewidencji Gruntów i Budynków. W ten sposób oszczędza się czas potrzebny na obsługę dwóch tożsamyh urzędów ewidencyjnych i rezygnuje z mniej użytecznego. Jediną ujemną stroną tego rozwiązania jest fakt, że dane dotyczące zmiany władającego nieruchomością są w Ewidencji ujawniane z niejakim opóźnieniem – ale z uwagi na to, że zasób nieruchomości nie ulega zmianie bez wiedzy organów Gminy i nie bez ich udziału, nie ma potrzeby niezwłocznego rejestrowania takich danych, a oszczędność pracy, kosztów i czasu zawiązką ową niedogodność rekompensuje. Tym samym, wobec faktu, że inwentaryzacja gruntów opiera się na danych wygenerowanych pośrednio (za pomocą aplikacji K-KSEiOZ) z Ewidencji Gruntów i Budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w (...) - inwentaryzacja gruntów przeprowadzona na dzień 31.12.2015 r. musiała wskazywać dane jakie widniały w ewidencji gruntów i budynków na dzień 31.12.2015 r., a które to dane niestety nie uwzględniały zmian wynikłych ze sprzedaży działki nr 2206/29 w obrębie (...) oraz działek nr 619/25 i nr 624/23 w obrębie (...). Zmiana w danych ewidencyjnych uwzględniająca akt notarialny Rep.A nr 8200/15 z dnia 26.11.2015 r. została wprowadzona*

## Sygn. akt BDF1.4800.29.2018

*przez Starostwo Powiatowe dopiero w dniu 21.01.2016 r. (zawiadomienie nr 66/2016 z dnia 21.01.2016 r.), natomiast zmiana w danych ewidencyjnych uwzględniająca akt notarialny Rep.A nr 7235/2015 z dnia 29.12.2015 r. została wprowadzona przez Starostwo Powiatowe w dniu 22.01.2016 r. (zawiadomienie nr 4/2016 z dnia 22.01.2016 r.), czyli po wygenerowaniu danych z aplikacji. (k. 97). W złożonym wyjaśnieniu Prezydent Miasta stwierdziła, że inwentaryzacja gruntów nie wykazała różnic, ponieważ dokonana została przez weryfikację sald ewidencji majątkowej ze stanem ewidencji gruntów i budynków, w której zmiany wynikające ze sprzedaży ww. gruntów zostały ujawnione po zakończeniu inwentaryzacji.*

Pismem nr Or.0052.224.2011 z 29 września 2011 roku Prezydent Miasta (...), na podstawie art. 54 ust. 8 w zw. z ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej „uofp”), powierzył (...), pełniącej funkcję Skarbnika Miasta, obowiązki i odpowiedzialność za ich wykonywanie w zakresie m.in. prowadzenia rachunkowości Gminy (...), a w szczególności okresowego ustalania lub sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczowego stanu aktywów i pasywów (pkt 1c).

Prowadzenie rachunkowości jednostki budżetowej Urzędu Miasta, w tym prowadzenie i dokumentowanie inwentaryzacji gruntów określone zostało w zakresie zadań i obowiązków (...), zajmującego stanowisko Głównego Księgowego – Kierownika Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta. Określenie zakresu zadań i obowiązków nastąpiło w oparciu o przepisy ustawy o pracownikach samorządowych i Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta. Dokument ten został podpisany przez Skarbnika Miasta, a (...) przyjął go do wiadomości i przestrzegania 4 kwietnia 2003 roku.

W toku postępowania przed Rzecznikiem wraz z wyjaśnieniami w sprawie Obwiniona przedłożyła dokument (kopia uwierzytelniona) w postaci pisma z 7 lipca 2003 roku w przedmiocie powierzenia, w oparciu o przepisy art. 35 ust. 7 w zw. z ust. 1 uofp (...)- Głównemu Księgowemu, Kierownikowi Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta, obowiązków i odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków w zakresie prowadzenia rachunkowości Urzędu Miasta (...), a w szczególności okresowego ustalania lub sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. Dokument ten został podpisany przez Prezydenta Miasta. (...) potwierdził przyjęcie obowiązków i odpowiedzialności, w szczególności w omawianym zakresie, dnia 7 lipca 2003 roku.

## **Sygn. akt BDF1.4800.29.2018**

Obwiniona podniosła, iż jej odpowiedzialność, w odniesieniu do omawianego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jest wyłączona na podstawie art. 4 ust. 5 uor (pismo z dnia 5 czerwca 2017 roku). Tożsamy argument podniosła Pani (...) (pismo z dnia 5 czerwca 2017 roku), podkreślając, że obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji spoczywa na osobie, której kierownik jednostki powierzył obowiązki w tym zakresie i która od lat niezmiennie wykonywała te obowiązki. W latach 2014-2015 wszelkie obowiązki związane z prowadzeniem inwentaryzacji stale wykonywał (...) – Główny Księgowy UM. (...) podniósł, w piśmie z 5 czerwca 2017 roku, iż zgodność z prawem obowiązującej w jednostce polityki rachunkowości nie została zakwestionowana, a kwestionowane jest, co do zgodności z prawem, działanie odpowiadające tej polityce rachunkowości, której elementem są zasady inwentaryzacji. Stanowi to naruszenie art. 4 ust. 1 uor. Nadto nie zgodził się z oceną, iż pojęcie *odpowiednich dokumentów*, według art. 26 ust. 1 pkt 3 uor, nie oznacza dokumentów wymaganych obowiązującą w jednostce polityką rachunkowości, która wiąże osobę dokonującą inwentaryzacji (art. 4 i 5 uor). Podkreślił, iż *stan ewidencyjny*, o którym mowa w zarządzeniu nr 29/W/02 odzwierciedla treść operatu ewidencji gruntów i budynków. Ewidencja ta stanowi dokument, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 uor. Podniósł również, że ustanowienie i przeniesienie odrębnej własności lokali oraz ograniczonych praw rzeczowych, co stanowi większość umów zawieranych przez jednostkę, następuje dopiero z chwilą dokonania wpisu do księgi wieczystej (wpis konstytutywny), zatem nie istnieją w jednostce dokumenty potwierdzające tego rodzaju zdarzenie.

### **RKO zważyła, co następuje.**

RKO dokonała oceny stanu prawnego sprawy w kontekście regulacji art. 24 ust.1 uodnfp, zgodnie z którą jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje inna ustawa niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia jeżeli jest względniejsza dla sprawcy. RKO uznała, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w dniu wydania orzeczenia, gdyż przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie były względniejsze dla sprawcy.

### **Ad. 1.**

Z opisanego wcześniej stanu faktycznego sprawy wynika, iż w postępowaniu o udzielenie

zamówienia publicznego na *Modernizację kuchni w Przedszkolu Publicznym (...)*, zgodnie SIWZ, Zamawiający żądał od wykonawców m.in. wykazania spełnienia warunku w zakresie osób zdolnych do wykonywania zamówienia, tj. dysponowania m.in. kierownikiem robót w branży elektrycznej posiadającym uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych bez ograniczeń, mającym min. 5 letnie doświadczenie zawodowe w kierowaniu robotami budowlanymi. Wybrany w toku postępowania Wykonawca przedłożył dokument, z którego wynika, iż kierownik robót w branży elektrycznej posiadający uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w opisanym zakresie posiada je od 30 maja 2012 roku, jako wynikające z decyzji Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej OOIB z tego dnia (uprawnienia budowlane nr ew. OPL/0787/OWOE/12), tj. od ok. trzech lat.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 7 ustawy z 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane kierowanie robotami budowlanymi stanowi samodzielną funkcję techniczną w budownictwie, która może być wykonywana wyłącznie przez osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją, zwaną „uprawnieniami budowlanymi”, wydaną przez organ samorządu zawodowego. Podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru (...) oraz – zgodnie z odrębnymi przepisami - wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.

Skoro w stanie sprawy wymieniona wcześniej osoba, wskazana przez Wykonawcę, posiadała stosowne uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych od 30 maja 2012 roku to okres posiadanego doświadczenia w kierowaniu robotami budowlanymi (którymi pozostają przedmiotowe roboty budowlane we wskazanej specjalności) należało liczyć od tego dnia, jako od momentu uzyskania uprawnień w tym zakresie. Do stażu pracy w kierowaniu robotami budowlanymi nie można zaliczyć, jak to wyjaśniał pracownik zamawiającego, dwóch lat praktyki zawodowej, które były niezbędne do uzyskania uprawnień budowlanych, bowiem w tym czasie osoba ta nie kierowała samodzielnie robotami, lecz odbywała praktykę na budowie pod nadzorem osoby posiadającej uprawnienia budowlane. W tym stanie rzeczy wybrany Wykonawca, zdaniem RKO, nie spełniał warunków określonych w SIWZ w zakresie dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zadania. Powyższe spowodowało, że Zamawiający dokonując

## Sygn. akt BDF1.4800.29.2018

wyboru najkorzystniejszej oferty wybrał ofertę niezgodną z SIWZ, a następnie 21 maja 2015 roku zawarł z wybranym Wykonawcą umowę na roboty budowlane. Tymczasem skoro Wykonawca w istocie nie spełnił wymogu określonego w pkt. 6.2 SIWZ, to sytuacja taka, zgodnie z normą art. 24 ust. 1 pkt 12 (wcześniej art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp) ustawy Pzp, powinna skutkować jego wykluczeniem z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ofertę wykonawcy wykluczonego uznaje się za odrzuconą (art. 24 ust. 4 ustawy Pzp). W następstwie tego zastosowanie w sprawie winien znaleźć przepis art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, który stanowi, że Zamawiający informuje niezwłocznie wszystkich wykonawców o wykonawcach, którzy zostali wykluczeni. Jednakże Zamawiający tego nie uczynił.

Stosownie do przepisu art. 17 ust. 1c uoondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w ust. 1, 1b i 1ba, jeżeli miało ono wpływ odpowiednio na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy ramowej, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia lub zawarcia umowy ramowej. Wskazanie, objęte przywołanym przepisem, iż przedmiotem tej regulacji pozostają naruszenia ustawy Pzp mające wpływ na wynik postępowania pozwala na stwierdzenie, iż chodzi o sytuacje, w których uchybienie przepisom o zamówieniach publicznych miało konsekwencje w szczególności dla wyboru wykonawcy zamówienia. Bezsprzecznie, w opinii RKO, sytuacja tego rodzaju ma miejsce w sprawie, skoro Zamawiający nie wykluczył z postępowania wykonawcy, który nie spełnił warunku udziału w tym postępowaniu, a zawarł z nim umowę na wykonanie zamówienia. Zatem doszło do przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 uoondfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Przedmiotowego zamówienia udzieliła Obwiniona, która podpisała w imieniu Miasta (...) umowę z 21 maja 2015 roku (moment popełnienia czynu według art. 21 uoondfp).

Odpowiedzialność za omawiany czyn ponosi Obwiniona, jako kierownik jednostki, co pozostaje w zgodzie z art. 18 ust. 1 ustawy Pzp, według którego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiada kierownik

zamawiającego oraz znajduje podstawę w treści art. 4 ust. 1 pkt 2 uoondfp, zgodnie z którym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych.

Oceniając stopień zawinienia Obwinionej, mając na względzie treść art. 19 ust. 2 uoondfp (według którego *odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia*), RKO rozważyła, czy Obwiniona miała możliwość innego zachowania, które pozwoliłoby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Doszła w tym zakresie do przekonania, że obiektywnie taka możliwość istniała. Obwiniona, przy zachowaniu wymaganej należytej staranności, powinna dokładnie zapoznać się z treścią SIWZ i innych dokumentów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i dokonać ich weryfikacji przed zawarciem umowy kończącej to postępowanie.

W ocenie RKO stopień szkodliwości czynu zarzucanego Obwinionej jest większy niż znikomy, ze względu na charakter omawianego naruszenia, a to związany z udzieleniem zamówienia publicznego, co podlega ściśle określonym przepisami ustaw Pzp reżimom. Z tego też powodu nie zachodzą przesłanki z art. 28 uoondfp legitymizujące niedochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z powodu znikomej szkodliwości dla finansów publicznych, a tym samym brak jest podstaw do uniewinnienia Obwinionej.

RKO postanowiła na podstawie o art. 36 uoondfp, mając na względzie dyspozycje zawarte w ust. 1 i ust. 2 tego przepisu, odstąpić od wymierzenia kary w stosunku do Obwinionej. Uwzględniła w tym zakresie rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a to przede wszystkim fakt, iż stwierdzone naruszenie ma charakter jednostkowy. Nadto wynika z faktu niezachowania przez Wykonawcę jednego z bardzo szczegółowych warunków określonych w SIWZ, przy czym Wykonawca złożył wyraźne oświadczenie o jego spełnieniu (na co wskazuje treść opisanego wcześniej druku nr 5). RKO, w kontekście warunków, w jakich działała Obwiniona, zwróciła również uwagę na okoliczność, iż przedmiotowe postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego toczyło się w okresie od marca do maja 2015 roku, podczas gdy Obwiniona została zaprzysiężona na Prezydenta Miasta (...) 8 grudnia 2014 roku. Stąd, uwzględniając RKO powyższe, uznała, że odstąpienie od wymierzenia kary będzie pozytywnym bodźcem do przestrzegania wymogów określonych przepisami prawa i zapobiegać będzie naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

**Ad.2.**

Stosownie do art. 18 pkt 1 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (...). Istotnym jest podkreślenie, że wskazane naruszenie dyscypliny finansów publicznych polega w szczególności na działaniu niespełniającym obowiązków wynikających z przepisów materialnoprawnych konkretnej ustawy, tj. ustawy o rachunkowości. W następstwie tego analiza przedmiotowego działania podjętego w Urzędzie Miasta (...) w zakresie inwentaryzacji gruntów sprowadza się do oceny jego zgodności z przepisami wskazanej ustawy, a nie aktów wewnętrznych obowiązujących w tej jednostce, tj. wprowadzonej zarządzeniem Prezydenta (...) z dnia 9 maja 2002 r. nr 29/W/02 *Instrukcji inwentaryzacyjnej*, niezależnie od podstawy prawnej jej wprowadzenia i obowiązywania.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 3 pkt 3 uor inwentaryzacja stanowi element rachunkowości jednostki, który służy do okresowego ustalenia lub sprawdzenia rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. Stan ten musi być odpowiednio udokumentowany i porównany ze stanem wynikającym z ksiąg rachunkowych. Uor zawiera generalne przepisy dotyczące terminów, metod oraz częstotliwości inwentaryzacji. Rzetelne przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji jest podstawowym mechanizmem kontrolnym, który obrazuje sytuację majątkową jednostki.

Zgodnie art. 26 ust. 1 uor jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację:

1) aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt. 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;

2) aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej,



należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt. 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;

3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt. 1 i 2 oraz wymienionych w pkt. 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

W myśl art. 26 ust. 3 pkt 1 uor termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację składników aktywów (...) rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda – przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła w orzeczeniu z 26 stycznia 2012 roku (sygn. BDF1/4900/115/123/11/3881), wydanym w sprawie dot. inwentaryzacji działek gruntowych, iż jeśli zastosowano alternatywną do spisu z natury i dopuszczoną przez ustawę o rachunkowości metodę inwentaryzacji, to należało porównać zapisy ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Dokumenty, z którymi powinna być porównywana ewidencja księgowa muszą być dokumentami źródłowymi, stwierdzającymi istnienie gruntów, wskazującymi źródło ich pochodzenia i potwierdzającymi tytułu prawny do gruntów. Są nimi umowy, odpisy aktów notarialnych, wyciągi z ksiąg wieczystych, decyzje administracyjne. Tylko takie dokumenty źródłowe pozwalają na przeprowadzenie rzetelnej inwentaryzacji i na weryfikację wartości poszczególnych składników mienia. Dalej GKO stwierdziła, w odniesieniu do stanu analizowanej przez nią sprawy, że nie może więc być uznana za właściwy dokument ewidencja sporządzana przez pracowników Wydziału Geodezji,

## **Sygn. akt BDF1.4800.29.2018**

*Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa, gdyż dane w niej zawarte mają (...) charakter wtórny. (...) cechę dokumentu odpowiedniego, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 posiadają przede wszystkim dokumenty źródłowe.*

Warto w tym miejscu także odnotować, że ewidencja gruntów i budynków nie jest dokumentem, lecz stanowi systemem informacyjny (art. 2 pkt 8 ustawy z 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2017 r. poz. 2101).

W tym stanie sprawy trzeba przyjąć, że przepis art. 26 ust. 1 pkt 3 uor obliguje do przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów każdorazowo w oparciu o wszystkie dokumenty źródłowe dotyczące poszczególnych działek, składających się na saldo wynikające z ewidencji księgowej, gdyż tylko rzetelne porównanie zapisów zawartych w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami może stanowić podstawę ustalenia różnic inwentaryzacyjnych.

Mając na względzie powyższe RKO stwierdziła, że inwentaryzacja gruntów, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku i 31 grudnia 2015 roku przeprowadzona została w Urzędzie Miasta (...) z naruszeniem przepisu art. 26 ust. 1 pkt 3 uor, gdyż porównano stan wynikający z ksiąg rachunkowych ze stanem gruntów gminnych wykazany w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w (...), zamiast dokonać inwentaryzacji gruntów poprzez porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi, tj. dokumentami potwierdzającymi tytuł prawny do gruntów, i weryfikację wartości tych składników.

Na zasadzie art. 21 uoondfp, naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. (...) Zatem, wymienione wyżej naruszenia dyscypliny finansów publicznych miały miejsce odpowiednio w dniach 14 stycznia 2015 roku i 15 stycznia 2016 roku.

W zakresie odpowiedzialności za omawiane naruszenie dyscypliny finansów publicznych RKO wskazała, że jak wynika z art. 4 ust. 5 uor, kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, 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

## Sygn. akt BDF1.4800.29.2018

przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. (...). Główna Komisja Orzekająca wyjaśniła w orzeczeniu z 7 lutego 2013 roku (sygn. BDF1/4900/131/133/12/3395), iż *zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, to kierownik jednostki odpowiada za wykonanie obowiązków w zakresie rachunkowości. Odpowiedzialność kierownika nie dotyczy inwentaryzacji, ale tylko wówczas gdy obowiązki w tym zakresie powierzył innej osobie na piśmie, a osoba ta również w formie pisemnej potwierdziła przyjęcie tej odpowiedzialności.* Podobnie, w przywołanym już wcześniej orzeczeniu (sygn. akt BDF1/4900/115/123/11/3881) GKO stwierdziła, iż *w przypadku skutecznego przekazania odpowiedzialności innej osobie, kierownik jednak w każdym takim przypadku w dalszym ciągu ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, ale z tytułu nadzoru, a nie odpowiedzialność bezpośrednią. Jest jednak jeden wyjątek, o którym stanowi analizowany przepis ustawy o rachunkowości, a mianowicie kierownik jednostki nie może przekazać innej osobie odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury.* A zatem, a contrario, w odniesieniu do inwentaryzacji przeprowadzonych innymi metodami niż spis z natury pisemne powierzenie odpowiedzialności w tym zakresie przez kierownika jednostki określonej osobie uwalnia go od tej odpowiedzialności.

Według dowodów zebranych w sprawie Prezydent (...) 7 lipca 2003 roku powierzył (...)– Głównemu Księgowemu, Kierownikowi Referatu Obsługi Finansowej Urzędu Miasta, obowiązki i odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie prowadzenia rachunkowości Urzędu Miasta (...), w tym okresowego ustalania lub sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. (...) potwierdził pisemnie przyjęcie obowiązków i odpowiedzialności dnia 7 lipca 2003 r. Z materiałów sprawy wynika ponadto, że to (...) podejmował faktyczne czynności związane z przeprowadzeniem inwentaryzacji gruntów w analizowanych przypadkach i weryfikacją sald (art. 19 ust. 1 uondfp).

W stwierdzonym stanie faktycznym i prawnym sprawy, mając na uwadze art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 uondfp, RKO doszła do przekonania, że należało Obwinioną uniewinnić od zarzucanych czynów określonych w art. 18 pkt 1 uondfp w zakresie dotyczącym przeprowadzenia niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości inwentaryzacji gruntów według stanu na koniec 2014 roku i 2015 roku, gdyż nie ponosi ona odpowiedzialności w tym zakresie wobec treści art. 4 ust. 5 uor

i stwierdzonego faktu pisemnego powierzenia przez Prezydenta Miasta (...), na podstawie uor, obowiązków w zakresie inwentaryzacji (...), co zostało przez wymienionego przyjęte.

Z uwagi na przypisaną Obwinionej odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie pkt. 1 RKO, działając na podstawie art. 167 ust. 1 unodfp, obciążyła Obwinioną obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania. Przepis ten stanowi, że każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca - na rzecz Skarbu Państwa - koszty postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10 % przeciętnego wynagrodzenia.

**Przedstawione rozstrzygnięcie zakwestionowali Obwiniona oraz Rzecznik wnosząc odwołania, w których wskazano, co następuje.**

### **Odwołanie Obwinionej**

Obwiniona, reprezentowana przez obrońcę, pismem z 16 stycznia 2018 roku, zaskarżyła orzeczenie RKO w zakresie, w którym RKO uznała Obwinioną za odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wniosła na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uodnfp o uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części i rozstrzygnięcie sprawy w tym zakresie co do istoty - to jest uniewinnienie Obwinionej od zarzucanego czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1c uodnfp.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono:

1. naruszenie art. 17 ust. 1c uodnfp w zw. z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie a w konsekwencji przyjęcie, że działanie Obwinionej było sprzeczne (naruszało) dyspozycję art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, albowiem nie odrzucono oferty Wykonawcy na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, podczas gdy wskazana norma prawna nie ma w sprawie zastosowania, gdyż dotyczy obowiązków informacyjnych Zamawiającego w toku postępowania o udzielenie zamówienia a nie kwestii odrzucenia ofert,
2. naruszenie art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż ewentualny brak wykluczenia Wykonawcy wyczerpuje znamiona naruszenia obowiązków z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, podczas gdy dopiero wykluczenie Wykonawcy decyzją Zamawiającego aktywuje ustawowy obowiązek Zamawiającego wskazany w art. 92 ust. 1 pkt 2. Oczywiście jest, iż brak wykluczenia Wykonawcy nie może rodzić obowiązków informacyjnych Zamawiającego wskazanych ww. normie,

3. dokonanie ustaleń faktycznych w zakresie nieprawidłowości w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie błędnej wykładni art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.

W odwołaniu argumentowano, iż Rzecznik popełnił błąd zarzucając naruszenie art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, albowiem nie mogło w stanie faktycznym sprawy nastąpić naruszenie wskazanej normy. Innymi słowy poprzez nieprawidłową subsumcję stanu faktycznego nastąpiło niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 17 ust. 1c w zw. z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp zamawiający informuje niezwłocznie wszystkich wykonawców o wykonawcach, którzy zostali wykluczeni. Jednolity jest pogląd orzeczniczy i doktryny w tym zakresie, iż jest to obowiązek informacyjny. Zatem bez uprzedniego wykluczenia, nie ma obowiązku informacji. Teoretycznie zatem RIO, następnie Rzecznik i wreszcie RKO mogłaby, oczywiście potencjalnie, konstruować zarzut z art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy Pzp. W sprawie mamy do czynienia z nieprawidłową kwalifikacją prawną czynu, abstrahując od merytorycznej oceny zasadności, w ogóle czynienia zarzutu Obwinionej na tle stanu faktycznego. Jakkolwiek brak jest deliktu z zakresu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w tym zakresie, o tyle jednak, nawet gdyby teoretycznie próbować dokonać prawidłowej subsumcji, to w żadnym wypadku w odniesieniu do normy z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Gdyby przyjąć błędną koncepcję Rzecznika i powtórną przez RKO naruszenia dyscypliny poprzez nieodrzućenie oferty Wykonawcy to co najwyżej poprzez następnie prawidłową kwalifikację czynu - do normy art. 24 ust. 2 pkt 4 (w porządku prawnym obowiązującym w dacie prowadzonego postępowania) lub art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. W żadnym razie nie można przyjąć kwalifikacji z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Zatem upada zarzut obciążenia Obwinionej odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Reasumując powyższy wywód, uznać należy, że nie można Obwinionej przypisać w niniejszej sprawie wskazanego przez RKO naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1c uoondfp, opartych na naruszeniu art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Podzielając pogląd jednolity GKO należy powtórzyć za GKO, że postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest postępowaniem quasi karnym, w którym to postępowaniu zasadnicze znaczenie ma zasada in dubio pro reo, w myśl której niedające się usunąć wątpliwości należy rozstrzygnąć na korzyść obwinionego. Ta reguła dotyczy nie tylko dokonanych ustaleń faktycznych w postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale może odnosić się także do wątpliwości natury prawnej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 c uoondfp naruszeniem dyscypliny finansów

publicznych jest naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w ust. 1, 1b i 1a, jeżeli miało ono wpływ odpowiednio na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy ramowej, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia lub zawarcia umowy ramowej. W niniejszej sprawie Zamawiający prowadząc postępowanie o udzielenia zamówienia publicznego pn. „Modernizacja kuchni w PP nr 26” postawił warunek udziału w postępowaniu dotyczący kierownika robót w branży elektrycznej, który powinien być odczytywany przy zastosowaniu reguł wykładni językowej z uwzględnieniem zastosowanej interpunkcji w zdaniu. W istocie, w celu udowodnienia spełnienia postawionego warunku udziału w postępowaniu Wykonawca złożył wykaz osób, w którym wskazano (...), który posiada uprawnienia nr OPL/0787/OWOE/12 oraz zawiera oświadczenie wykonawcy o 5 - letnim doświadczeniu. Wykonawca konkretnie wskazał, iż „posiada wymagane 5 letnie doświadczenie”. Zamawiający określił warunek w sposób jednoznaczny - wymagał doświadczenia w „kierowaniu robotami budowlanymi”, a nie w „sprawowaniu funkcji technicznych polegających na kierowaniu robotami.” Zamierzenie Zamawiającego od samego początku było jasne i nie budziło zastrzeżeń w trakcie postępowania, w szczególności nie było przedmiotem pytań ze strony wykonawców. Termin „kierowanie” („kierować”) według „Słownika języka polskiego” PWN oznacza „zarządzać kimś, czymś, stać na czele czegoś lub wskazywać komuś sposób postępowania”. Zgodnie z utrwalonym, jednolitym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej przy interpretowaniu warunków udziału w postępowaniu z uwagi na zasadę równego traktowania wykonawców i uczciwej konkurencji, należy kierować się „literalnym brzmieniem odpowiednich postanowień SIWZ lub ogłoszenia o zamówieniu, co zapobiega jakiegokolwiek uznaniowości zamawiających na etapie oceny jego spełnienia przez wykonawców, którzy przystąpili do udziału we wszczętym postępowaniu. Literalne brzmienie oznacza kierowanie się zwykłym znaczeniem słów, wyrażeń i zwrotów, ustalonym z uwzględnieniem reguł znaczeniowych i składni języka polskiego” (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 30 czerwca 2010 roku, KIO 1243/10). Gdyby Zamawiający chciał, aby wykonawca wykazał, że kierownik ma doświadczenie w sprawowaniu samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, określiłby to jednoznacznie w treści SIWZ, nawiązując odpowiednio do definicji zawartej w ustawie Prawo budowlane, czego w niniejszym postępowaniu nie uczynił. Także wyjaśnienie przedstawiane przez inspektora ds. zamówień publicznych potwierdzają przyjęte i jednolite rozumienie pojęcia „kierowania robotami” jako „zarządzanie kimś, czymś wskazywanie komuś sposobu postępowania”. Podczas obowiązkowej praktyki zawodowej osoba ta m.in. kieruje zespołem pracowników. Z niewiadomych jednak względów organ podnoszący zarzut

## Sygn. akt BDF1.4800.29.2018

dokonał innej interpretacji warunku - niezgodnie z literalnym brzmieniem, tym samym zmieniając treść postawionego warunku, co w ocenie zamawiającego jest nieuzasadnione. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem i jednorodną wykładnią zamawiający nie może dokonywać zmiany w interpretacji warunków udziału w postępowaniu, w szczególności nie jest uprawniony do nadawania jej zapisom innego znaczenia, niż wynikająca z ich oczywistego brzmienia. Gdyby przyjąć interpretację zawartą w zawiadomieniu o postawionym zarzucie Zamawiający naruszyłby zasady określone w przepisach ustawy Pzp. Na marginesie należy zauważyć, że nawet w przypadku nieprecyzyjnych postanowień SIWZ (co w niniejszym postępowaniu nie miało miejsca) „nie można interpretować na niekorzyść wykonawcy, a wszelkie niejasne, nieprecyzyjne wymogi SIWZ nie mogą wpływać negatywnie na sytuację wykonawcy w postępowaniu, a więc przede wszystkim nie mogą prowadzić do odrzucenia oferty, czy wykluczenia wykonawcy z postępowania” (np. sygn. akt KIO/UZP 197/09). Także Krajowa Izba Odwoławcza (w podobnym stanie faktycznym por. sygn. akt KIO 1148/15), jednoznacznie określiła, że interpretacja warunku udziału w postępowaniu musi odbywać się na podstawie literalnego brzmienia. Stanowisko zawarte w zarzucie opiera się zatem na nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy Pzp oraz subiektywnej i nie popartej literalnym brzmieniem warunku udziału w postępowaniu ocenie, a w szczególności interpretacji postawionego przez Zamawiającego warunku w sposób odmienny od jego literalnego brzmienia. Tym samym Obwinionej nie można było przypisanego naruszenia z art. 17 ust. 1 c uondfp opierać na naruszeniach art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, ani żadnych innych norm tejże ustawy, albowiem dokonując oceny ofert zastosowała się do reżimu wynikającego z przepisów ustawy Pzp. Wykładania gramatyczna przepisów nie pozwala na przyjętą przez RKO interpretację art. 17 ust. 1c uondfp, albowiem zgodnie z regułami tej wykładni w przepisach tych penalizowane są tylko określone zachowania kwalifikowane, jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a wykładnia celowościowa przesłanek odpowiedzialności nie może być stosowana z naruszeniem zasady *in dubio pro reo*.

### Odwołanie Rzecznika

Rzecznik pismem z 18 stycznia 2018 roku wniósł odwołanie na niekorzyść Obwinionej w zakresie, w którym RKO uniewinniła Obwinioną od zarzutów popełnienie czynów określonych w art. 18 pkt 1 uondfp. Rzecznik domagał się uchylecia orzeczenia i przekazanie

sprawy Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu do ponownego rozpoznania. Wydanemu orzeczeniu Rzecznik zarzucił naruszenie przepisu art. 18 pkt 1 uondfp poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i art. 4 ust. 5 uor, poprzez niewłaściwe jego zastosowanie.

Rzecznik zaznaczył, że RKO w motywach rozstrzygnięcia w zakresie powyższych czynów wskazała, iż w stwierdzonym stanie faktycznym i prawnym sprawy, mając na uwadze art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 uondfp, doszła do przekonania, że Obwinioną należało uniewinnić od zarzucanych czynów określonych w art. 18 pkt 1 uondfp w zakresie dotyczącym przeprowadzenia niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości inwentaryzacji gruntów według stanu na koniec 2014 roku i 2015 roku, a to wobec stwierdzenia, iż nie ponosi ona odpowiedzialności w tym zakresie wobec treści art. 4 ust. 5 uor i stwierdzonego faktu pisemnego powierzenia przez Prezydenta Miasta (...), na podstawie uor, obowiązków w zakresie inwentaryzacji (...), co zostało przez wymienionego przyjęte.

Rzecznik nie podzielając stanowiska RKO wskazał, że z treści art. 4 ust. 5 uor wynika, że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność, nawet w sytuacji powierzenia obowiązków innej osobie, choć inny będzie charakter tej odpowiedzialności, czy inny będzie stopień winy kierownika. Natomiast Rzecznik nie podziela twierdzenia, że odpowiedzialności tej kierownik może wyzbyć się całkowicie. Kluczowe znaczenie w tej kwestii ma fakt, że Obwiniona wykonywała czynności faktyczne w ramach przeprowadzonej inwentaryzacji. Czynności te polegały na zatwierdzeniu wyników inwentaryzacji ujętych w protokołach. Obwiniona podpisała się pod protokołami weryfikacji aktywów i pasywów na dzień 31.12.2014 roku oraz 31.12.2015 roku. Ponadto inwentaryzacja wg stanu na dzień 31.12.2014 roku, jak i wg stanu na dzień 31.12.2015 roku przeprowadzone zostały na podstawie zarządzeń wydanych przez Prezydenta.

Rzecznik zauważył, że w pracy *„Ustawa o rachunkowości w jednostkach finansów publicznych”* pod redakcją prof. Wojciecha Nowaka (wydawnictwo C.H. Beck) stwierdza się (...) „Wobec tego, kierownik jednostki nie zwalnia się od całościowej odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków określonych przepisami o rachunkowości także z tytułu nadzoru - nawet wtedy, gdy określone obowiązki zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Wyjątkiem jest inwentaryzacja w formie spisu z natury, powierzenie przeprowadzenia innej osobie, które zwalnia kierownika jednostki z odpowiedzialności za samo przeprowadzenie inwentaryzacji” (str. 30). W publikacji: *„Ustawa o rachunkowości komentarz”* pod redakcją Ewy Walińskiej (Lex), w komentarzu do art. 4 ust. 5 stwierdzono „(...) Jedynym aspektem rachunkowości, w zakresie którego kierownik jednostki może



scedować odpowiedzialność na inną osobę, jest inwentaryzacja w formie spisu z natury, pod warunkiem, że odpowiedzialność ta zostanie przyjęta przez tę osobę i potwierdzona w formie pisemnej. Zaznacza, że chodzi w tym przypadku jednak o scedowanie odpowiedzialności za wyniki inwentaryzacji przeprowadzonej w formie spisu z natury, a nie o wyłączenie odpowiedzialności za sam proces inwentaryzacji w jednostce.

Zatem kierownik jednostki może skutecznie przekazać odpowiedzialność z tytułu przeprowadzanej inwentaryzacji jedynie w odniesieniu do inwentaryzacji przeprowadzanej w formie spisu z natury, a i wówczas odpowiedzialności tej kierownik jednostki nie może wyzbyć się całkowicie.

W rozpatrywanym przypadku chodzi o inwentaryzację gruntów, którą przeprowadzono poprzez porównanie stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych Urzędu Miasta (...) ze stanem gruntów gminnych wykazany w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w (...), zamiast dokonać inwentaryzacji gruntów poprzez porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi tj. dokumentami potwierdzającymi tytuł prawny do gruntów, i weryfikację wartości tych składników.

W związku z powyższym, kierownik jednostki będzie ponosił odpowiedzialność na ogólnych zasadach określonych w art. 4 ust. 5 uor. Stosownie bowiem do dyspozycji powołanego przepisu kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki zostaną powierzone innej osobie. Jednym z elementów rachunkowości jest okresowe ustalenie lub sprawdzenie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów (art. 4 ust. 3 pkt 3 uor). Czynności inwentaryzacyjne przeprowadzone w Urzędzie Miasta (...) w odniesieniu do gruntów nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Doszło więc do przeprowadzenia inwentaryzacji niezgodnie z dyspozycją art. 26 ust. 1 pkt 3 uor, stanowiąc naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18 pkt 1 uondfp.

Odpowiedzialność w tym zakresie niewątpliwie będzie ponosił kierownik jednostki i to nie tylko z tytułu nadzoru. Co do zasady bowiem w końcowej fazie rozliczenia inwentaryzacji i ujęcia jej w księgach rachunkowych, kierownik jednostki zapoznaje się z wynikami inwentaryzacji, podejmuje decyzje co do sposobu rozliczenia i ujęcia stwierdzonych różnic, zatwierdzając protokół z przeprowadzonych czynności.

W rozpatrywanej sprawie Obwiniona zarządziła przeprowadzenie inwentaryzacji oraz uczestniczyła w czynnościach inwentaryzacyjnych, o czym świadczą podpisane przez Obwinioną protokoły. Wykonywała zatem typowe obowiązki kierownika jednostki, które były jednocześnie obowiązkami w zakresie inwentaryzacji. Z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem tych obowiązków uodnfp wiąże odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Rzecznika, dochodzenia odpowiedzialności (przewidzianej w art. 18 pkt 1 uodnfp) nie uniemożliwia znajdujący się w aktach sprawy dokument, w którym Prezydent Miasta postanowiła, że Główny Księgowy będzie ponosił odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą.

**Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych ustaliła i zważyła, co następuje.**

Wnioskiem o ukaranie z 13 lipca 2017 roku (sygn. akt ZRD – 4110 – 14/2017) (dalej „Wniosek”), Zastępca Rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Opolu wniósł o uznanie Obwinionej za odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na tym, że będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych odpowiedzialnym na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy Pzp za przygotowanie o przeprowadzenie postępowania w przedmiocie zamówienia publicznego w dniu 21 maja 2015 roku w imieniu Zamawiającego udzieliła zamówienia publicznego na *Modernizację kuchni w Przedszkolu Publicznym (...),(...)*, tj. Wykonawcy, którego oferta winna zostać odrzucona na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, gdyż Zamawiający zgodnie z pkt. 6 SIWZ pn. „Warunki udziału w postępowaniu” w zakresie osób zdolnych do wykonania zamówienia żądał dysponowania potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, w tym m.in. kierownika robót w branży elektrycznej posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych bez ograniczeń, mający min. 5 – letnie doświadczenie w kierowaniu robotami budowlanymi, określając, iż powyższy warunek będzie oceniany na podstawie złożonych dokumentów potwierdzających spełnienie warunku, natomiast wybrany Wykonawca wykazał jako kierownika robót – (...) posiadającego uprawnienia branży instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń

elektrycznych i elektroenergetycznych, który uzyskał uprawnienia budowlane na podstawie decyzji z 30 maja 2012 roku, tj. o popełnienie czynu określonego w art. 17 ust. 1c uoondfp.

Odpowiedzialność za tak określony czyn, polegający na naruszeniu przepisu art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, a tym samym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1c uoondfp przypisała Obwinionej RKO.

Z powyższym rozstrzygnięciem RKO nie sposób się zgodzić.

Podkreślenia wymaga – jak zasadnie wskazano w odwołaniu Obwinionej - że przepis art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp formułuje obowiązek informacyjny odnośnie wykonawców, którzy zostali wykluczeni z postępowania. Tym czasem w realiach sprawy w ogóle obowiązek ten nie zaktualizował się, gdyż Zamawiający nie wykluczył Wykonawcy z prowadzonego postępowania. W konsekwencji również brak podstaw do przypisania Obwinionej odpowiedzialności na podstawie art. 17 ust. 1c uoondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w art. 17 ust. 1, 1b i 1a uoondfp, jeżeli miało ono wpływ odpowiednio na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub zawarcie umowy ramowej, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia lub zawarcia umowy ramowej.

Jednocześnie GKO nie znalazła podstaw do zmiany kwalifikacji prawnej naruszenia na podstawie art. 131 ust. 1 uoondfp, zgodnie z którym zmiana kwalifikacji prawnej naruszenia jest dopuszczalna w granicach wniosku o ukaranie. Wniosek jednoznacznie wskazuje na koniczność odrzucenia oferty Wykonawcy na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Jednocześnie opis czynu zawarty we Wniosku nie pozwala na określenie, na czym polegała nieprawidłowość w działaniu Obwinionej odnośnie wyboru oferty Wykonawcy. Opis czynu nie pozwala na odpowiedź na pytanie, dlaczego – zdaniem Rzecznika - (...) nie posiada wymaganego w SIWZ doświadczenia, a tym samym Wykonawcę należało wykluczyć z postępowania. Zaznaczono jedynie, że posiada uprawnienia z 30 maja 2012 roku, jednak nie wyjaśniono, jak ta okoliczność ma wpływ na kwestię oceny spełniania warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zasobów kadrowych Wykonawcy, a zatem w jaki sposób doszło do przypisywanego Obwinionej naruszenia. Na przeszkodzie zatem, w realiach sprawy, zastosowaniu przepisu art. 131 ust.1 uoondfp stoi przede wszystkim wadliwe określenie zarzucanego naruszenia. Jakkolwiek intencje Rzecznika można wywieść z uzasadnienia Wniosku, to jednak granice wniosku o ukaranie określone są treścią opisu zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych zawierającego wskazanie sposobu i czasu jego popełnienia. Jak wynika z przepisu art. 110 pkt 9 uoondfp uzasadnienie stanowi odrębny od

określenia zarzucanego czynu zawierającego informacje wskazane w art. 110 pkt 4 uodfp element Wniosku. Gdyby naruszenie we Wniosku zostało określone prawidłowo wówczas zmiana kwalifikacji prawnej mogłaby być w niniejszej sprawie zasadna. Nieprawidłowe określenie naruszenia we Wniosku uniemożliwiło GKO zmiany kwalifikacji prawnej naruszenia. GKO nie jest uprawniona do ingerowania w określenie naruszenia zawarte we Wniosku, a jedynie do korekty kwalifikacji prawnej prawidłowo określonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Rolą Rzecznika bowiem jest formułowanie wniosku o ukaranie, a zadaniem organów orzekających rozstrzygnięcia o stawianych zarzutach.

Zważywszy przedstawione rozważania GKO działając na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2 i 78 ust. 3 uodfp uchyliła orzeczenie RKO w pkt. I ppkt 1, 2 i 3 oraz uniewinniła Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1c uodfp w zw. z art. 92 ust. pkt 2 ustawy Pzp. GKO uznała bowiem, że w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co musiało skutkować uniewinnieniem Obwinionej. Na podstawie art. 167 ust. 2 uodfp koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

Odnosnie uniewinnienia przez RKO Obwinionej w zakresie dotyczącym nieprawidłowości przy inwentaryzacji odwołanie na niekorzyść Obwinionej wniósł Rzecznik argumentując, iż Obwiniona zarządziła inwentaryzację i uczestniczyła w czynnościach inwentaryzacyjnych, o czym świadczą podpisane przez Obwinioną protokoły z inwentaryzacji. Zatem w opinii Rzecznika odpowiedzialność Obwinionej nie jest ograniczona do odpowiedzialności z tytułu nadzoru, gdyż w końcowej fazie rozliczenia inwentaryzacji i ujęcia jej w księgach rachunkowych kierownik jednostki zapoznaje się z wynikami inwentaryzacji i podejmuje decyzje co do sposobu rozliczenia i ujęcia stwierdzonych różnic, zatwierdzając protokoły z przeprowadzonych czynności. W konsekwencji bez wpływu na odpowiedzialność Obwinionej ma fakt powierzenia przez Prezydenta Miasta (...), na podstawie uor, obowiązków w zakresie inwentaryzacji (...).

Ustosunkowując się do stanowiska Rzecznika GKO w pełni podziela i uznaje za własne ustalenia faktyczne i ocenę prawną RKO.

Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z art. 4 ust. 5 uor kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, 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 przeprowadzeni inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2 uor, za ich zgodą. Przyjęcie

odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku, gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu. Nie jest w okolicznościach sprawy sporne, że doszło do skutecznego powierzenia czynności w zakresie inwentaryzacji (...).

Stosownie do przepisu art. 18 pkt 1 uondfp naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami uor.

W stanie faktycznym sprawy Obwiniona nie przeprowadzała inwentaryzacji, gdyż czynności te zostały powierzone (...). Zatwierdzenie protokołów z inwentaryzacji przeprowadzonej przez (...) stanowi czynność nadzorczą. Jednak – jak wynika z art. 18 pkt 1 uondfp – nie można przypisać naruszenia za ewentualne nieprawidłowości w nadzorze nad inwentaryzacją. Jednocześnie w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, iż nie jest uprawnione rozszerzające interpretowanie przesłanek odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych i GKO w pełni podziela to stanowisko.

Zważywszy przedstawioną argumentację GKO uznała, że rozstrzygnięcie RKO – jako odpowiadające prawu - zasługuje na aprobatę. Zatem w tym zakresie GKO na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp utrzymała zaskarżone orzeczenie w mocy.

Uwzględniając powyższe GKO orzekła jak w sentencji.