



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 18 lutego 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Kaczorkiewicz</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Paweł Kryczko</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Zdzisława Wasążnik (spr.)</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 18 lutego 2016 r., w sprawie odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionych:

- 1) (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora (...);
- 2) (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora;
- 3) (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora (...);

od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt:BM-WO.351.82.2014, którym:

- 1) uznano (...) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 11** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 29 marca 2013 r. wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wpłatę firmie (...), wynagrodzenia w kwocie 43 020,29 zł z przekroczeniem o kwotę 14.872,25 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)", wynikającego z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z1-

2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie tej usługi, tj. z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm.) oraz art. 354 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn.zm.) w związku z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)" zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum w składzie: Lider: (...) prowadząca działalność pod nazwą: (...), Partner – (...) prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...);

2) uznano (...) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 11** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 29 kwietnia 2013 r. wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wpłatę firmie (...), wynagrodzenia w kwocie 43 313,80 zł z przekroczeniem o kwotę 48 313,80 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)", wynikającego z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie tej usługi, tj. z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm.) oraz art. 354 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn.zm.) w związku z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)" zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum w składzie: Lider: (...) prowadząca działalność pod nazwą: (...), Partner – (...) prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...);

3) uznano (...) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 11** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 28 maja 2013 r. wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wpłatę firmie (...), wynagrodzenia w kwocie 18 065,16 zł z przekroczeniem o kwotę 18 065,16 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)", wynikającego z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie tej usługi, tj. z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm.) oraz art. 354 § 1 ustawy z dnia

23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn.zm.) w związku z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)" zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum w (...) Lider: (...) prowadząca działalność pod nazwą: (...) Partner – (...) prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...).

W stosunku do Obwinionego (...), (...) oraz (...) odstąpiono od wymierzenia kary oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości po 291,71zł

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 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) zwanej dalej ustawą

1) uchyła zaskarżone orzeczenie w całości,

2) uniewinnia Obwinionych (...), (...) i (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy,

2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, koszty postępowania dotyczące Obwinionych (...), (...) i (...) 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

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpatrując sprawę ustaliła, co następuje.

W dniu 28 sierpnia 2014 roku wpłynęło do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej zawiadomienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju o podejrzeniu popełnienia czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w (...) (nr DDA-IV-0731-

229843/14). Naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegało na dokonaniu wydatków ze środków publicznych nie wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, czyli z przekroczeniem upoważnienia określonego umową z dnia 12 października 2012 roku nr GDDKiA-0/OL-R2-Z 1-2811-04/12 zawartą między Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, działającym poprzez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w (...) a Konsorcjum w składzie: Lider (...) prowadząca działalność gospodarczą pod nazwy: (...) oraz Partner – (...) tj. dokonanie wydatku przekraczającego limit wskazany w umowie (kwota brutto - 170.148,60) i wypłacie kwoty 81.251,21 zł (łącznie kwota wypłaty - 251.399,81 zł), czyli naruszeniu art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 44 ust. 1, 2, 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zawiadamiający przedstawił okoliczności w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazanych we wniosku, ale jako odpowiedzialne zostały wskazane osoby opisujące faktury pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, tj. pracownicy Rejonu w (...).

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych zostało poprzedzone informacją o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazaną przez Dyrektora Generalnej Dyрекcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w (...) nr GDDKiA-O.OL.-D-I-jk-155-01.1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 roku, którą Rzecznik przekazał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad oraz Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju. W piśmie tym Dyrektor Oddziału zawiadomił, że w GDDKiA w (...) stwierdzono popełnienie czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy oraz art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który polegał na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia określonego umową z dnia 12 października 2012 roku, nr GDDKiA-0/OL-R2-Z1-2811-04/12. Przekroczenie kwoty wynagrodzenia miało miejsce w okresie od 29 marca do 28 maja 2013 roku. Jako osoby odpowiedzialne za dokonanie naruszenia wskazano (...) i (...), którzy pełnili funkcję odpowiednio Kierownika Rejonu w (...) oraz Specjalisty w Rejonie w (...) i dokonywali merytorycznej oceny i zatwierdzania faktur, na podstawie których dokonano zapłaty, stanowiącej przekroczenie wynagrodzenia wskazanego w umowie.

Na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy oraz wskazanego zawiadomienia, dnia 1 października 2014 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej wydał postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych (sygn. akt Nr RDFP.351.127.2014/JS).

W trakcie toczącego się postępowania wyjaśniającego osoby, wobec których wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych: (...), (...), (...), 17 października skierowali do Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych pisma, w którym każdy oświadczył, że w jego ocenie nie naruszył dyscypliny finansów publicznych, wskazał na zapis umowy o wstępnym wynagrodzeniu oraz powołał się na Instrukcję sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Oddziale GDDKiA w (...). Każda z tych osób, w związku ze złożonymi wyjaśnieniami, wniosła o umorzenie postępowania.

W dniu 24 listopada 2014 roku, Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej złożył wniosek o ukaranie do Przewodniczącego Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie

dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej (sygn. akt. Nr RDFP.351.127.2014/JS). Zastępca Rzecznika wniósł o uznanie:

- (...), pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora Oddziału (...) (zwanej dalej GDDKiA w (...)) za odpowiedzialnego na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 zd. 1 za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu w dniu 29 marca 2013 roku wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę firmie (...), wynagrodzenia w kwocie 43.020,29 zł z przekroczeniem o kwotę 14.872,25 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy usługi „Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 — Rejon w (...)”, wynikającego z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-0/OL-R2-ZI-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie tej usługi, tj. z naruszeniem przepisów art. 44 ust.2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 354 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny w związku z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-ZI- 2811-04/12 z dnia 12 października 2012 roku na wykonanie usługi „Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)” zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum w składzie: Lider – (...), prowadząca działalność pod nazwą: (...), Partner – (...) prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...);

- (...), pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora (...) za odpowiedzialnego - na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 zd. 1 za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu w dniu 29 kwietnia 2013 roku wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę firmie (...), wynagrodzenia w kwocie 43.313,80 zł z przekroczeniem o kwotę 48.313,80 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy usługi „Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)”, wynikającego z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA- O/OL-R2-ZI-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie tej usługi, tj. z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 354 § 1 Kodeksu cywilnego w związku z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-0/OL-R2-ZI-2811- 04/12 z dnia 12 października 2012 roku na wykonanie usługi „Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)” zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a ww. Konsorcjum;

- (...), pełniącego w dniu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora (...) za odpowiedzialnego - na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 zd. 1 za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu w dniu 28 maja 2013 roku wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę firmie (...), wynagrodzenia w kwocie 18.065,16 zł z przekroczeniem o kwotę 18.065,16 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy usługi „Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach

krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)", wynikającego z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-0/OL-R2-Z1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie tej usługi, tj. z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 354 § 1 Kodeksu cywilnego w związku z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA- O/OL-R2-Z1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 roku na wykonanie usługi „Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)" zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a ww. Konsorcjum.

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych działająca przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji, zwana dalej „Komisją”, rozpoznała przedmiotową sprawę na rozprawie w dniach 11 lutego 2015 r. i 7 października 2015 r.

W toku postępowania ustalono następujący stan faktyczny.

W dniu 12 października 2012 r. zawarta została umowa nr GD KA-0/OL-R2-Z1-2811- 04/12 na wykonanie usługi pod nazwą „pełnienie dyżurów zimowego utrzymania dróg bajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)". Zgodnie z § 4 ust. 1 umowy wynagrodzenie przysługujące Wykonawcy zostało określone na kwotę brutto 170.148,60 zł. Na realizację przedmiotowej umowy wydatkowana została natomiast kwota 251.399,81 zł.

W myśl § 4 ust. 2 umowy wynagrodzenie należne Wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy obejmowało iloczyn oferowanej ceny jednostkowej netto i faktycznych ilości jednostek wykonanych usług w oparciu o zapisy w Dzienniku Pracy Dyżurnego, potwierdzonych protokołem odbioru. Stosownie do § 4 ust. 4 i ust. 5 umowy faktury miały być wystawione przez Wykonawcę raz w miesiącu a płatności realizowane przez Zamawiającego nie później niż w terminie 30 dni od daty ich otrzymania. Okres świadczenia usługi określono na czas do dnia 15 maja 2013 r. Realizując powierzone zadanie Wykonawca wystawił Zamawiającemu następujące faktury na ogólną kwotę: 251.399,81 zł:

- FW25/2012/11 z 1.11.2012r. na kwotę 10.250,93 zł.;
- FV/30/2012/12 z 3.12.2012r. na kwotę 34.281,79 zł.;
- FV/36/2012/12 z 18.12.2012r. na kwotę 26.887,68 zł.,
- FW2/2013/01 z 2.01.2013r. na kwotę 22.854,53 zł.,
- FV/7/2013/02 z 1.02.2013 na kwotę 47.725,63 zł.,
- FV/12/2013/03 z 1.03.2013r. na kwotę 43.020,29 zł. opłaconej dnia 29 marca 2013 r.,
- FV/19/2013/04 z 2.04.2013 na kwotę 48.313,80 zł. opłaconej dnia 29 kwietnia 2013 r.,
- FV/21/2013/04 z 19.04.2013 na kwotę 18.065,16 zł. opłaconej dnia 28 maja 2013 r.

Wszystkie płatności zostały zrealizowane.

Wydatek wskazany w fakturze nr FV/12/2013/03 z 1 marca 2013r. przekroczył kwotę zobowiązania wynikającego z wcześniej zawartej umowy o kwotę 14.872,25 zł. Łącznie z fakturami nr FV/19/2013/04 z dnia 02 kwietnia 2013 r. i nr FV/21/2013/04 z dnia 19 kwietnia 2013 r. przekroczenie wypłaconych kwot poza limit wskazany w § 4 ust. 1 umowy wyniosło 81.241,21 zł.

Jak wynika z opisanych faktur pod względem merytorycznym jak i pod względem formalno-

rachunkowym dokumenty były prowadzone przez (...) - Specjalistę w Rejonie w (...). Zgodnie z zakresem obowiązku jak i udzielonym pełnomocnictwem pracownik jest odpowiedzialny za kontrolę wykorzystania przydzielonych limitów i sporządzanie meldunków z ich wykorzystania oraz za sprawdzenie faktur i rachunków pod względem formalno-rachunkowym w zakresie działalności Rejonu w (...) Oddział GDDKiA w (...). Wszystkie faktury zostały skontrolowane pod względem merytorycznym z kierownikiem Rejonu w (...) (...).

Faktura nr FV/12/2013/03 z 1 marca 2013r na kwotę 43.020,29 zł została zatwierdzona do zapłaty w dniu 29 marca 2013 r. przez (...) Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami. Faktura została zapłacona przelewem w dniu 29 marca 2013 r.

Faktura nr FY/19/2013/04 z dnia 2 kwietnia 2013 r. na kwotę 48.313,80 zł została zatwierdzona do zapłaty w dniu 29 kwietnia 2013 r. przez (...) - Zastępcę Dyrektora Oddziału (...). Faktura została opłacona przelewem w dniu 29 kwietnia 2013 r.

Faktura nr FW21/2013/04 z dnia 19 kwietnia 2013 r. na kwotę 18.065,16 zł została zatwierdzona do zapłaty w dniu 8 maja 2013 r. przez (...) Zastępcę Dyrektora Oddziału (...). Faktura została zapłacona przelewem w dniu 28 maja 2013 r.

Mając powyższe na uwadze Międzyresortowa Komisja Orzekająca, uznała:

- (...) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy, polegającego na dokonaniu w dniu 29 marca 2013 r. wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wpłatę firmie (...), wynagrodzenia w kwocie 43.020,29 zł z przekroczeniem o kwotę 14.872,25 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 -Rejon w (...)", wynikającego z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z 1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie tej usługi, tj. z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 354 § 1 ustawy Kodeks cywilny w związku z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-0/OL-R2-Z1-2811- 04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)" zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum w składzie: Lider: (...) prowadząca działalność pod nazwą: (...) prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...);

- (...) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy, polegającego na dokonaniu w dniu 29 kwietnia 2013 r. wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wpłatę firmie (...), wynagrodzenia w kwocie 48.313,80 zł z przekroczeniem o kwotę 48.313,80 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)", wynikającego z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z 1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie tej usługi, tj. z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 354 § 1 ustawy Kodeks cywilny w związku z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie usługi "Prowadzenie dyżurów

zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)” zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum w składzie: Lider: (...) prowadząca działalność pod nazwą:, Partner – (...) prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...);

- (...) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy, polegającego na dokonaniu w dniu 28 maja 2013 r. wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wpłatę firmie (...), wynagrodzenia w kwocie 18.065,16 zł z przekroczeniem o kwotę 18.065,16 zł łącznego wynagrodzenia wykonawcy usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)", wynikającego z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-0/OL-R2-Z 1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie tej usługi, tj. z naruszeniem przepisów art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 354 § 1 ustawy Kodeks cywilny w związku z § 4 ust. 1 umowy Nr GDDKiA-O/OL-R2-Z1-2811-04/12 z dnia 12 października 2012 r. na wykonanie usługi "Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)” zawartej pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum w składzie: (...) prowadząca działalność pod nazwą: (...), Partner – (...) prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...).

Międzyresortowa Komisja Orzekająca dokonując oceny prawnej przedstawionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych stanu faktycznego uznała, iż Obwinieni podlegają odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy. Z dokumentacji przedmiotowej sprawy wynika, iż Obwinieni posiadali pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na dysponowanie środkami pieniężnymi na rachunkach bankowych Oddziału GDDKiA w (...): - (...) nr GDDKiA-BDG-WL-0157-64/10 z dnia 25 lutego 2010 r., - (...) nr GDDKiA-BDG-WL-0157-171/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r., - (...) nr GDDKiA-BDG-WL-0157/170/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r.

Zgodnie zaś z art. 11 ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Jak wskazuje się w komentarzu do ustawy o odpowiedzialności dyscyplinie finansów publicznych wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 u.f.p.). Złamanie tej reguły i wydatkowanie środków z naruszeniem przepisów (w szczególności ustaw, umów międzynarodowych, aktów wykonawczych, umów cywilnoprawnych) dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie Międzyresortowej Komisji Orzekającej Obwinieni dokonali wydatku, tj. zatwierdzili do wypłaty faktury obejmujące wynagrodzenie z przekroczeniem zobowiązania w kwocie 170.148,60zł brutto wynikającego z umowy „Prowadzenie dyżurów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)” o kwotę 81.251,21 zł.

Ponadto w uzasadnieniu Międzyresortowa Komisja Orzekająca wskazała, że Obwinionym można przypisać winę, ponieważ nie zachowali staranności wymaganej od osoby, której powierzono dysponowanie środkami publicznymi, przy zatwierdzaniu wydatków do wypłaty na podstawie przedłożonych przez pracowników faktur. Obwinieni mieli możliwość zgodnego z prawem zachowania się. Zaniedbania na poziomie Rejonu w (...) nie zwalniają Obwinionych z odpowiedzialności.

Stosownie od art. 36 Ustawy w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

Międzyresortowa Komisja Orzekająca, po analizie przedmiotowej sprawy, postanowiła odstąpić od wymierzenia Obwinionym kary. Komisja wzięła pod uwagę fakt, iż główne uchybienia w realizacji umowy nastąpiły na poziomie Rejonu w (...). Jak wynika z przeprowadzonego postępowania oraz z wyjaśnień świadków, poszczególni pracownicy w jednostce nie przekazali do Oddziału informacji o przekroczeniu limitu wynikającego z umowy, ponadto przekazując do podpisu faktury nie wskazali na przekroczenie limitów określonych umową.

O zaniedbaniach pracowników Rejonu w (...) świadczą dokumenty załączone do pisma Dyrektora Oddziału w (...) z dnia 18 lipca 2014 r. Nr GDDKiA OL-D-1-jz-155-01.4/14, w tym pisma Kierownika Rejonu w (...) (...) z dnia 23 stycznia 2014 r. nr GDDKiA-O/OL-Z12ab-120/1/14 oraz z dnia 30 stycznia 2014 r. nr GDDKiA-0/OL-Z12ab-120/2/14. Z powyższych dokumentów wynika, że pracownicy odbierający usługi oraz prowadzący kontrolę formalno-rachunkową nie poinformowali Kierownika Rejonu w (...), z odpowiednim wyprzedzeniem, o zaistniałej sytuacji, poprzez co uniemożliwili mu podjęcie niezbędnych działań. W ocenie Międzyresortowej Komisji Orzekającej, Obwinionym - przy akceptacji faktur do wypłaty - nie przekazano wszystkich niezbędnych informacji a zachowanie pracowników Rejonu miało wpływ na decyzję Obwinionych o akceptacji do wypłaty wynagrodzenia.

Pismem z dnia 25 listopada 2015r. obrońca Obwinionych złożył odwołanie. Wyżej opisanemu orzeczeniu Międzyresortowej Komisji Orzekającej zarzucił:

1. Błędne ustalenie stanu faktycznego poprzez przyjęcie, że zawarta przez zamawiającego umowa określała wysokość maksymalnego zobowiązania zamawiającego (limit wydatków);
2. Błędne ustalenie stanu prawnego poprzez przyjęcie, że umowa w sprawie zamówienia publicznego musi określać wysokość zobowiązania poprzez wskazanie z góry określonej kwoty, jaką jednostka finansów publicznych planuje przeznaczyć na realizację konkretnej umowy.

Obrońca wniósł o zmianę wydanego orzeczenia na korzyść Obwinionych poprzez uznanie, że nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych a Obwinieni są niewinni. W uzasadnieniu podkreślił, iż nie doszło w analizowanym przypadku do naruszenia art. 11 ustawy, gdyż dokonano wydatków ze środków publicznych w ramach planu finansowego i bez naruszenia przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj.:

- zgodnie z zawartą umową, w szczególności § 4 umowy;
- zgodnie z zasadami finansów publicznych, w szczególności art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności art. 7

oraz art. 139 ust. 1 tej ustawy;

- zgodnie z zasadami kodeksowymi, w szczególności art. 354 § 1 Kc.

–

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając niniejszą sprawę zważyła, co następuje.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej (zwanej dalej GKO), określony w umowie (zawartej w dniu 12 października 2012 Nr GD KA-0/OL-R2-Z1-2811- 04/12 na wykonanie usługi pod nazwą „pełnienie dyżurów zimowego utrzymania dróg bajowych w sezonie zimowym 2012/2013 na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w (...) w podziale na 7 zadań: Zadanie nr 2 - Rejon w (...)”) limit dokonywania wydatków stanowił maksymalną możliwą do zapłaty kwotę wynagrodzenia wynikającą z tej umowy. Tym samym GKO nie podzieliła stanowiska przedstawionego w odwołaniu przez Obrońcę Obwinionych, wskazującego na charakter wstępnego wynagrodzenia i swobodę kształtowania stosunku umownego.

GKO zauważa, że jeżeli chodzi o zasadę swobody kształtowania stosunku umownego - to w przypadku jednostek sektora finansów publicznych - ta możliwość jest znacznie ograniczona. Jednym z tych ograniczeń jest art. 32 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Stosownie do regulacji zawartych w tym artykule podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Istotą tej regulacji jest wskazanie, iż wartość przedmiotu zamówienia odpowiada oszacowanej wielkości całkowitej kwoty jaka ma być wypłacona oferentowi. Oszacowanie wartości przedmiotu zamówienia wymaga zatem podania całościowej kwoty jaka może być przeznaczona na sfinansowanie zadania. Wymogu tego nie spełnia sytuacja, w której zamawiający ogranicza się do wskazania metod wyliczenia wynagrodzenia, zaś kwotę podaną jako wartość przedmiotu zamówienia traktuje jedynie jako liczbę o charakterze pomocniczym nie wiążącym zamawiającego. Nie może to być zatem więc wynagrodzenie „wstępne” z góry nieokreślone jak podnosił to w odwołaniu Obrońca Obwinionych. W samej umowie powinny być bowiem określone zakresy zobowiązania stron, w tym również zakres zobowiązań zamawiającego do wypłaty wynagrodzenia. Oczywiście w samej umowie można przyjąć, iż wynagrodzenie będzie ostatecznie wyliczone za pomocą określonych wskaźników ale nie może ono przekroczyć kwoty określonej w toku procedury zamówieniowej jako wartość maksymalna. To oznacza, że w tym konkretnym przypadku, nie będą mieć zastosowania wszelkie instytucje prawa cywilnego które pozwalają na to, by nie określać maksymalnego poziomu zaangażowania środków publicznych w momencie podpisywania umowy na które wskazuje Obrońca Obwinionych w odwołaniu (np. ryczałtowe rozliczenie wykonania poprzez tylko i wyłącznie kosztorys powykonawczy).

GKO przeanalizowała również szczegółowo treść umowy zawartej w dniu 12 października 2012 r. i podziela stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, iż przepis § 4 ust. 2 tej umowy, dotyczący rozliczenia wykonania przedmiotu umowy poprzez iloczyn faktycznych ilości wykonanych usług i kwotę jednostkową daje możliwość zapłaty kwoty mniejszej niż wskazanej maksymalnej, ale nie stanowi wystarczającej podstawy do uznania, że jest to upoważnienie do wypłaty kwoty większej. Tym bardziej, iż w § 1 ust. 3 tej umowy określono iż „Zamawiający przewiduje możliwość udzielania zamówień uzupełniających (...) do wysokości 10% wartości zamówienia podstawowego, tj. do kwoty 22.989,74 zł brutto. Zapisy zawarte w § 4 ust.2 umowy ściśle korespondują więc z zapisami § 1 ust.3 tej umowy. Wprawdzie w § 1 ust. 3 tej umowy nie wymienia się wartości szacunkowej, ale wymienia się konkretną kwotę. W związku z powyższym można w prosty sposób określić wartość przedmiotu zamówienia. GKO w tym zakresie zwraca uwagę, iż poszczególne zapisy umowy muszą być interpretowane tak, aby

były spójne, a nie tak, że każdy z nich stanowi uprawnienie do danego działania sprzeczne z innymi zapisami.

GKO dokładnie przeanalizowała regulacje zawarte w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosownie do jego treści, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. GKO uznała, iż w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowanie przepis, o którym mowa wyżej. W ocenie GKO art. 11 ustawy nie przewiduje bowiem jako limitu dokonywania wydatków zobowiązania cywilnoprawnego. Art. 11 ww. ustawy nie przewiduje możliwości naruszenia upoważnienia wynikającego z zobowiązania cywilnoprawnego. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych jako przepis regulujący dany rodzaj wydatków wskazał art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W komentarzu do art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wskazano, iż „zasady dokonywania wydatków publicznych mają charakter postulatywny, o czym decyduje użyty w treści art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych zwrot „powinny być dokonywane”. Jest to zatem postulat starannego działania, które powinno prowadzić do osiągnięcia efektu w postaci optymalnego wykonania określonego zadania przy ściśle reglamentowanych środkach finansowych przeznaczonych na takie zadania (wydatki publiczne są limitowane w budżecie oraz innych planach finansowych (zob. Ustawa o finansach publicznych, Komentarz, Wydanie 1, Presscom, Wrocław 2010 M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, s. 140).

W sytuacji, kiedy mamy do czynienia z dokonaniem wydatków wynikającego z zaciągniętego zobowiązania ale wydatku, który nadal mieści się w limicie określonym w planie finansowym, przypisanie odpowiedzialności nie może się ograniczać do wskazywania ogólnych norm dokonywania wydatków i to norm o charakterze postulatywnym. Art. 11 penalizuje bowiem dokonanie wydatku z przekroczeniem zakresu upoważnienia lub z naruszeniem przepisów regulujących dany rodzaj wydatku. W sytuacji gdy upoważnienie wyrażone limitem wydatków nie zostaje naruszone konieczne jest wskazanie konkretnego przepisu regulującego dany rodzaj wydatku ustanawiającego taki limit. Z obowiązku tego strona rzecznika się nie wywiązała. Zdaniem GKO, są podstawy do rozważania, czy w tym konkretnym przypadku nie zostały naruszone przepisy dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych związane z zamówieniami publicznymi. Jednak przypisanie Obwinionym innego czynu wykraczałoby poza zakres przedmiotowy wniosku o ukaranie. Przeprofilowanie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego we wniosku o ukaranie, oznaczałoby w rezultacie, że GKO rozstrzygałaby w kwestii naruszenia, które nie było przedmiotem wniosku o ukaranie oraz postępowania prowadzonego przez Komisję Orzekającą pierwszej Instancji. GKO nie ma podstaw do takich działań.

Mając na uwadze powyższe, GKO po przeprowadzeniu wnikliwej analizy, biorąc pod uwagę okoliczności, o których mowa wyżej, orzekła jak w sentencji.