



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

Warszawa, dnia 15 listopada 2012 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	<b>Marcin Krzywoszyński</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Barbara Potocka</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Kaczorkiewicz (spr.)</b>
Protokolant:		<b>Anna Jedlińska</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu na rozprawach w dniach: 15 października i 15 listopada 2012 r. odwołania Obwinionej (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 25 czerwca 2012 r. nr (...), w zakresie, w którym uznano Obwinioną (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Ośrodka Doradztwa Rolniczego w (...), winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

1. art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wydatkowaniu w 2009 r. części dotacji podmiotowej (155.271,72 zł) oraz części dotacji celowej (173.996,15 zł), tj. w łącznej kwocie 329.267,87 zł, niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 11 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 - 2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego,
2. art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z granicy planu finansowego, a mianowicie:
  - a) w IV kwartale 2008 r. łącznie o kwotę 4.585.491,00 zł,

- b) w 2009 r. łącznie o kwotę 1.506.073,00 zł,  
co naruszyło art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
3. art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niewykonaniu zobowiązań jednostki w wymaganym terminie, czego skutkiem była zapłata:
- a) w IV kwartale 2008 r. odsetek w łącznej kwocie 12.972,79 zł,  
b) w 2009 r. odsetek w łącznej kwocie 6.101,80 zł,  
co naruszyło art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
4. w art. 17 ust. 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zawarciu w 2009 r. 98 umów w ramach postępowań o dzielenie zamówienia publicznego na:
- a) świadczenie usług asystenta kierownika ds. organizacyjno-dydaktycznych projektu pn.: „Tworzenie regionalnych produktów turystycznych na obszarach wiejskich (...)” (wartość szacunkowa zamówienia: 80.546,77 zł),
- b) świadczenie usług w zakresie - prowadzenia zajęć dydaktycznych (wykładów i ćwiczeń) w związku z realizacją projektu pt.: „Tworzenie regionalnych produktów turystycznych na obszarach wiejskich (...)” (wartość szacunkowa zamówienia: 1.164.240 zł),
- c) świadczenie usług szkoleniowych wraz z tłumaczeniem na język ukraiński i rosyjski treści wykładów szkoleniowych, warsztatów, konferencji w ramach realizacji projektów:
- „Wsparcie instytucji pracujących na rzecz wsi i rolnictwa w zakresie rozwiązywania aktualnie najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych (...)”,
  - „Wzmocnienie roli i profesjonalizacja działań rolniczych służb doradczych (...)”,
  - „Reformy samorządowo-gospodarcze na obszarach wiejskich (...)”,
  - „Doskonalenie technologii produkcji i poprawa jakości produktów rolnych (...) (wartość szacunkowa zamówienia: 461.360,00 zł),

d) usług koordynacji i zarządzania projektami, usług księgowych, usług ekspertów merytorycznych, usług doradczych w zakresie zamówień publicznych, usług organizacji i prowadzenie zajęć terenowych, usług techniczno-administracyjnych, oraz usług świadczonych przez moderatorów w ramach realizacji projektów:

- „Wsparcie instytucji pracujących na rzecz wsi i rolnictwa w zakresie rozwiązywania aktualnie najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych (...)”,
- „Wzmocnienie roli i profesjonalizacja działań rolniczych służb doradczych (...)”,
- „Reformy samorządowo-gospodarcze na obszarach wiejskich (...)”,
- „Doskonalenie technologii produkcji i poprawa jakości produktów rolnych (...)” (wartość szacunkowa zamówienia: 461.360,00 zł),

z naruszeniem art. 17 ust. 1 pkt 2 pkt 3 i pkt 4 ustawy - Prawo zamówień publicznych, poprzez niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (...) - kierownika zamawiającego, z którą 97 wykonawców zamówienia pozostawało w stosunku pracy, a jeden w stosunku pokrewieństwa,

a także - w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wskazanego w pkt 4 lit. b) - z naruszeniem art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych, w związku z niewyłączeniem z przedmiotowego postępowania (...) - pracownika zamawiającego, będącej jednocześnie członkiem komisji przetargowej i ubiegającej się o udzielenie jednej z części przedmiotowego zamówienia,

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę pieniężną w wysokości 10.000 zł oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

**1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym uznania Obwinionej (...) winnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na wydatkowaniu w 2009 r. części dotacji podmiotowej (155.271,72 zł), niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 11 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 - 2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego i na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy**

**o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnia Obwinioną od tego zarzutu,**

- 2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...).**

### **Pouczenie:**

W zakresie pkt 1 sentencji, orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. W tym zakresie 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.

W zakresie pkt 2 sentencji, od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

### **Uzasadnienie**

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, choć nie ze względów w nim wskazanych lecz wskutek nieprawidłowości formalnych zaskarżonego orzeczenia, które GKO jest zobowiązana brać pod uwagę z urzędu.

Samo żądanie odwołania koncentrowało się na wykazaniu niewspółmierności zastosowanej kary do przypisanych Obwinionej naruszeń i zawierało wnioski o odstąpienie od wymierzenia kary. Tak sformułowane argumenty i wnioski wymagały wpierw odpowiedzi na pytanie, czy uprawomocniło się orzeczenie w zakresie przypisania odpowiedzialności, zaś przedmiotem orzekania GKO może być jedynie rozmiar nałożonej kary, czy też zakresem odwołania objęto całość orzeczenia i GKO winna ocenić wszystkie aspekty wydanego rozstrzygnięcia.

W pierwszym rzędzie należy wskazać, iż art. 138 ust. 5 ustawy, wprowadza wymogi co do treści środka zaskarżenia wyłącznie w odniesieniu do środków składanych przez profesjonalnych uczestników obrotu prawnego. Jednocześnie z wymogami określonymi w

tym przepisie nie są skorelowane żadne sankcje, w szczególności braki w treści środka zaskarżenia nie mogą skutkować ani powstaniem uprawnienia przewodniczącego komisji orzekającej do wezwania skarżącego, do uzupełnienia braków odwołania lub zażalenia, ani brak taki nie stanowi przesłanki do możliwości pozostawienia środka zaskarżenia bez rozpoznania.

Skutkiem tego, GKO winna w ocenie zakresu zaskarżonego orzeczenia kierować się w pierwszym rzędzie celami, jakie w ujawnionym zamyśle Skarżącego miały przeświecać złożonemu środkowi zaskarżenia, w drugim zaś rzędzie przyjmować interpretację w najpełniejszym stopniu uwzględniającą zapewnienie prawa do obrony Obwinionemu występującemu bez profesjonalnego pełnomocnika. Oba te tropy interpretacyjne wskazują, iż wprawdzie gramatycznie odwołanie zostało skierowane wyłącznie przeciw rozstrzygnięciu w przedmiocie nałożonej kary, lecz zakres odwołania dotyczy również samego przypisania odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Odwołująca podnosi argumenty godzące w ustalenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności, jak również w przypisanie jej odpowiedzialności, co najmniej za nieumyślność działania i zaniechania.

Jednocześnie rozstrzygnięcie Komisji Orzekającej I instancji zawiera sprzeczności między jego sentencją a uzasadnieniem uniemożliwiające ocenę motywów wydanego orzeczenia, nieprawidłowości w określeniu samego czynu zabronionego, który został Obwinionej przypisany, nieprawidłowości w wykazywanych podstawach prawnych rozstrzygnięcia oraz pomija zasadę zastosowania ustawy obowiązującej w czasie orzekania zaś ustawy poprzedniej wyłącznie w przypadku, jeżeli jest korzystniejsza dla Obwinionej (art. 24 ust. 1 ustawy). Wszystkie te okoliczności GKO jest obowiązana uwzględniać z urzędu, zaś co do zasady za prawidłowe może zostać uznane jedynie takie orzeczenie, które jest uwieńczeniem prawidłowo przeprowadzonego postępowania.

I tak.

1. W pkt III 1 orzeczenia przypisano odpowiedzialność za „wydatkowanie w 2009 r. części dotacji podmiotowej oraz części dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 11 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 – 2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego”. Jednocześnie uzasadnienie wydanego orzeczenia zawiera wskazanie, iż od tak sformułowanego zarzutu Komisja Orzekająca I instancji, postanowiła uniewinnić Obwinioną, jednakże nie zawiera ono żadnych dalszych rozważań co do odpowiedzialności. Występuje zatem oczywista sprzeczność między sentencją a uzasadnieniem, sprzeczność tak daleko idąca, iż w zakresie tego zarzutu orzeczenie

Komisji Orzekającej I instancji w ogóle nie poddaje się ocenie poprawności jego wydania, bowiem, aby GKO mogła skutecznie wypełnić postawione przez ustawodawcę zadania, tj. dokonać weryfikacji rozstrzygnięcia, konieczne jest poznanie motywów, którymi kieruje się Komisja. Konieczne jest zatem wypowiedzenie się Komisji Orzekającej I instancji ponownie w tej kwestii.

Jednakże uchylenie orzeczenia w tym punkcie i przekazanie sprawy do ponownego orzeczenia nie może dotyczyć całości przypisanego zarzutu. W części przypisanego naruszenia dotyczącej wydatkowania dotacji podmiotowej z samej analizy prawnej wynika, że Obwiniona winna zostać uniewinniona bez przeprowadzania ponownego postępowania przed Komisją Orzekającą I instancją. Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego - podanej jako podstawa przypisanego naruszenia prawa – cytując z sentencji orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji „jednostki doradztwa rolniczego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe na wykonywanie zadań z zakresu doradztwa rolniczego, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, w tym na wynagrodzenia dla pracowników i utrzymanie jednostek oraz na wykonywanie zadań w zakresie, o którym mowa w art. 4 ust. 1a tej ustawy”. Przepis ten uzyskał obecne brzmienie w dniu 1 sierpnia 2009 r. w związku z wejściem w życie art. 23 ustawy dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie. Przed tą datą przepis zawierał ograniczenia w zakresie wydatkowania dotacji o charakterze podmiotowym. W obowiązującym w chwili orzekania przez GKO (jak również w chwili orzekania przez Komisję Orzekającą I instancji) stanie prawnym, wydatkowanie dotacji podmiotowej otrzymywanej przez jednostkę doradztwa rolniczego w jakikolwiek sposób nie może być uważane za wypełniające przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skutkiem tego w zakresie zarzutów wydatkowania dotacji podmiotowej Obwiniona została uniewinniona. Zadaniem Komisji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy będzie w pierwszym rzędzie wskazanie, jakie w istocie jest rozstrzygnięcie w zakresie tych zarzutów, które można formułować, tj. w zakresie wydatkowania dotacji celowej. W przypadku przypisania odpowiedzialności konieczna będzie ocena, które z wydatków zostały dokonane przed dniem 1 sierpnia 2009 r. a które po tej dacie, gdyż właśnie od daty wydatku zależy możliwość uznania, iż dotacja została wydatkowana niezgodnie z ograniczeniem ustawowym. Zadaniem Komisji będzie również wskazanie znamion czynu zabronionego w sposób odpowiadający art. 9 ustawy, tj. przez wskazanie wydatków poniesionych

niezgodnie z przeznaczeniem nie zaś przez wskazania globalnej kwoty, jaka została wydatkowana.

2. W zakresie czynu przypisanego w pkt III 2, tj. „dokonania wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z granicy planu finansowego”, to wprawdzie nie jest konstrukcyjnie wykluczone przypisywanie tej odpowiedzialności przez odwołanie się do samej sumy wydatków a niekonkretnych zdarzeń, za jakie dokonano zapłaty po terminie, jednakże tak przypisany czyn nie może abstrahować od elementu określenia zakresu podmiotowego odpowiedzialności oraz określenia czasu popełnienia czynu. Dla sformułowania takiego zarzutu w pierwszym rzędzie konieczne jest ustalenie, kiedy ustalony limit wydatków w roku budżetowym się wyczerpał i przypisanie odpowiedzialności wyłącznie za wydatki zaistniałe po tej dacie. Następnie należy ustalić, czy wszystkie te wydatki były dokonywane przez lub co najmniej za akceptacją Obwinionej. Zasadą odpowiedzialności jest bowiem odpowiadanie za własne czyny lub zaniechania. Odpowiedzialność w przypadkach wprost określonych w ustawie może wiązać się z zaniechaniem wypełnienia obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, z której wynikają określone skutki, jednakże są to już zupełnie inne czyny, podlegające innym przepisom penalizującym i innemu postępowaniu dowodowemu. Wracając do realiów rozpatrywanej sprawy należy ustalić, czy w okresie po „wyczerpaniu limitu z planu finansowego” jakiegokolwiek decyzje o wydatkach były podejmowane przez inne osoby (np. skutek przebywania Obwinionej na urlopie). Dopiero takie ustalenia umożliwią przypisanie odpowiedzialności za dokonywanie konkretnych wydatków. Ustalenie tych okoliczności będzie zadaniem Komisji Orzekającej I instancji przy ponownej ocenie tego zarzutu.
3. Powyższe rozważania dotyczące konieczności ustalenia daty popełnionego czynu i osoby dokonującej konkretnej czynności mają również zastosowanie do zarzutów przypisanych w pkt III 3 sentencji, tj. „niewykonania zobowiązań jednostki w wymaganym terminie, czego skutkiem była zapłata odsetek”. Rozważanie te należy uzupełnić poprzez wskazanie braków konstrukcyjnych dotyczących określenia czynu. Art. 16 ust. 1 ustawy, penalizuje „niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, (...), którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności”. Zachowaniem, które podlega karze jest zaniechanie realizacji zobowiązania. Fakt zaistnienia skutku w postaci konieczności poniesienia wydatków na zapłatę odsetek nie jest zachowaniem karalnym. Stanowi jedynie warunek dochodzenia

odpowiedzialności. Jest to klasyczny przykład czynu skutkowego. Przyjęcie konstrukcji wynikającej z zaskarżonego orzeczenia może prowadzić do wniosków absurdalnych, tj. do karania osób, które doprowadziły ostatecznie do wykonania zobowiązania wraz odsetkami, czyli zachowały się w sposób przez ład finansów publicznych pożądanym. Dla przypisania odpowiedzialności za wskazany czyn konieczne jest wykazanie skutku, ale nie może ono zastąpić ustalenia samego karalnego zachowania. Innymi słowy przypisanie odpowiedzialności wymaga wskazania w samej sentencji orzeczenia zobowiązań, jakie nie zostały wykonane w terminie – co najmniej przez oznaczenie podstawy zobowiązania np. umów a pożądanym jest również wskazanie wierzyciela. Dopiero określenie za niewykonanie jakich zobowiązań przypisano odpowiedzialność pozwala ustalić, kiedy do zaniechania doszło, czy w tym czasie decyzję o niewykonaniu zobowiązania podejmowała Obwiniona i jaki zaistniał skutek co do zapłaty odsetek od konkretnych zobowiązań. Dla odpowiedzialności za naruszenia art. 16 ust. 1 ustawy nie jest wystarczające wskazanie globalnej kwoty zapłaconych odsetek, gdyż takie sformułowanie czynu nie wypełnia obowiązków określonych w art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy. Zadaniem Komisji Orzekającej I instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy będzie ustalenie, jakie zobowiązania i wobec jakich podmiotów nie zostały wykonane w terminie i wskazanie tego w sentencji orzeczenia oraz ustalenie, kto i z jakich przyczyn podejmował decyzję w przedmiocie wstrzymania się z realizacją zobowiązania.

4. Rozważanie dotyczące czynów przypisanych w pkt III 4 orzeczenia, tj. „zawarcie wskazanych umów z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, poprzez niewyłączenie z postępowania kierownika zamawiającego oraz członka komisji”, którzy takim wyłączeniom podlegali musi polegać na rozważeniach dotyczących zasad intertemporalnych związanych z wejściem w życie nowelizacji ustawy oraz zakresem zachowania penalizowanego wskazanym przez Komisję Orzekającą i Rzecznika przepisem prawa.

Należy bowiem z całą mocą podkreślić, iż Komisja Orzekająca I instancji jako podstawę prawną orzeczenia wskazała art. 17 ust. 5 ustawy, a więc przepis, który karze „niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu”, nie zaś „zawarcie umowy” kończące postępowanie dotknięte takim brakiem. Już zatem z dowodu *prima facie* wynika, iż określenie czynu jako „zawarcie umów” nie jest skorelowane ze wskazanym przepisem prawa. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż wprawdzie sam art. 17 ust. 5 ustawy nie uległ zmianie, ale dokonano daleko idących



rekonstrukcji co do zakresu podmiotowego odpowiedzialności, czyli treści art. 4 ustawy. W chwili popełnienia zarzucanych czynów art. 4 pkt 3 ustawy, przewidywał odpowiedzialność „pracowników jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone (...) czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych”. Obecnie odpowiadający mu art. 4 ust. 1 pkt 3 przewiduje karanie „pracowników jednostek sektora finansów publicznych lub innych osób, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych”. Dla tej konkretnej sprawy oznacza to, iż po pierwsze, nie może być mowy o karaniu osoby zawierającej umowy (tego nie dotyczy art. 17 ust. 5) lecz wyłącznie zaniechanie podjęcia decyzji o wyłączeniu konkretnej osoby z postępowania. Po drugie, ustalenie, kto i na jakiej podstawie organizacyjnej decyzję o wyłączeniu winien podjąć. Po trzecie zaś, wskazanie, czy, zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, dokonanie wyłączenia danej osoby z postępowania stanowi „czynność” w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych. Nie przesądzając rozstrzygnięć w tej konkretnej sprawie GKO zwraca uwagę, iż w praktyce często zdarza się, że obowiązki w zakresie dokonywania wyłączeń z prac nad zamówieniami publicznymi powierzane są przewodniczącemu komisji przetargowej w akcie powołania takiej komisji. Mając na względzie normy art. 131 ustawy, GKO wskazuje również, iż zarzut dotyczący postępowania, w którym wyłączeniu podlegała sama Obwiniona, podlega penalizacji na gruncie art. 17 ust. 4 ustawy. Zadaniem Komisji Orzekającej I instancji będzie zatem przede wszystkim ustalenie w tej sprawie, na kim ciążyły obowiązki w zakresie dokonywania wyłączeń w prowadzonym postępowaniu o zamówienie publiczne.