



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 21 marca 2019 r.

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk
	<i>Członek GKO:</i>	Katarzyna Ronikier-Dolańska (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 marca 2019 r. odwołania Obwinionej (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie z dnia 22 listopada 2018 r., sygn. akt: RIO-52/DFP-33/2018, którym uznano Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Zarządu (...) - odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że „wykorzystała środki publiczne związane z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków europejskich w ramach (...)!”, na podstawie umowy o dofinansowanie projektu nr (...) z dnia (...), z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, przez zamieszczenie (...) w bazie konkurencyjności, prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju,

Sygn. akt BDF1.4800.10.2019

zapytania ofertowego na zrealizowanie szkoleń zawodowych dla 60 uczestników projektu, a następnie zawarcie 12 września 2016 r. z wykonawcą – (...) - umowy na przeprowadzenie tych szkoleń, z naruszeniem zasady konkurencyjności, tj. z naruszeniem procedur obowiązujących przy wykorzystaniu tych środków, określonych w punkcie 5 sekcji 6.5.1. Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020 z dnia 10 kwietnia 2015 r. oraz w § 4 i § 23 ust. 1 pkt 2 umowy nr (...) o dofinansowanie projektu z dnia (...), czym naruszyła art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, z późn. zm.). Wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, określonym w art. 13 pkt 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Naruszenie zasady konkurencyjności polegało na ustaleniu, w zapytaniu ofertowym, zamieszczonym (...) w bazie konkurencyjności, prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju, warunków udziału w postępowaniu w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia i nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, przez określenie wymogu posiadania przez wykonawców minimalnej wysokości obrotu za ostatni zamknięty rok obrotowy w wysokości co najmniej 400 000 złotych, posiadania aktualnego na czas realizacji całości zamówienia ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej na kwotę nie mniejszą niż 300 000 złotych.

Określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych od wykonawców środków dowodowych w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia stanowi naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, z późn. zm.) i wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

oraz wymierzono Obwinionej karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.) uchyla zaskarżone orzeczenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie (dalej „RKO”) orzeczeniem z 22 listopada 2018 roku uznała Obwinioną (...) (dalej „Obwiniona”) – pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa (...) – winną popełnienia czynu, polegającego na tym, że wykorzystwała środki publiczne związane z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków europejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (...)!”, na podstawie umowy o dofinansowanie projektu nr (...) z dnia (...), z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, przez zamieszczenie 31 sierpnia 2016 roku w bazie konkurencyjności, prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju, zapytania ofertowego na zrealizowanie szkoleń zawodowych dla 60 uczestników projektu, a następnie zawarcie 12 września 2016 roku z wykonawcą – (...) - umowy na przeprowadzenie tych szkoleń, z naruszeniem zasady konkurencyjności, tj. z naruszeniem procedur obowiązujących przy wykorzystaniu tych środków, określonych w punkcie 5 sekcji 6.5.1. Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020 z 10 kwietnia 2015 roku oraz w § 4 i § 23 ust. 1 pkt 2 umowy nr (...) o dofinansowanie projektu z (...), czym naruszyła art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, z późn. zm.). Wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, określonym w art. 13 pkt 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.) (dalej: uondfp). Naruszenie zasady konkurencyjności

Sygn. akt BDF1.4800.10.2019

polegało na ustaleniu, w zapytaniu ofertowym, zamieszczonym (...) roku w bazie konkurencyjności, prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju, warunków udziału w postępowaniu w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia i nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, przez określenie wymogu posiadania przez wykonawców minimalnej wysokości obrotu za ostatni zamknięty rok obrotowy w wysokości co najmniej 400 000 złotych, posiadania aktualnego na czas realizacji całości zamówienia ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej na kwotę nie mniejszą niż 300 000 złotych. Określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych od wykonawców środków dowodowych w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia stanowi naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017r., poz. 1579, z późn. zm.) i wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uondfp wymierzono Obwinionej karę upomnienia. Zgodnie z przepisem art. 167 ust. 1 uondfp zobowiązano Obwinioną do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 316,18 zł.

RKO ustaliła i zważyła, co następuje.

(...) dalej „Zamawiający” lub „Beneficjent” - reprezentowany przez Obwinioną, w okresie od 1 czerwca 2016 roku do 30 kwietnia 2017 roku realizował projekt pt. „(...)!” w ramach Regionalnego Programu (...) o wartości 954 579,00 zł, na podstawie umowy o dofinansowanie projektu nr (...) z dnia (...), zawartej pomiędzy Województwem (...) - Wojewódzkim Urzędem Pracy w (...), pełniącym funkcję Instytucji Pośredniczącej (dalej „IP”) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (...) oraz Beneficjentem.

Zgodnie z § 2 umowy Beneficjent otrzymał dofinansowanie na realizację projektu. Stosownie do postanowień § 23 ust. 1 pkt 2 umowy Beneficjent zobowiązany był do udzielania zamówień publicznych w ramach projektu zgodnie z zasadą konkurencyjności, o której mowa w Wytycznych programowych. W przypadku naruszenia przez Beneficjenta warunków i procedur postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z § 23 ust. 3 powołanej umowy, IP nakłada korekty finansowe zgodnie z art. 24 ustawy wdrożeniowej oraz zgodnie z rozporządzeniem ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, wydanym na podstawie art. 24 ust. 13 ustawy wdrożeniowej. Stosownie do postanowienia § 13 umowy Beneficjent zobowiązał się do zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami w

Sygn. akt BDF1.4800.10.2019

wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, jeżeli na podstawie wniosków o płatność lub czynności kontrolnych uprawnionych organów zostanie stwierdzone, że dofinansowanie jest przez Beneficjenta:

- wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych,
- pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości,

stosownie do art. 207 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu z 9 maja 2016 roku głównym celem projektu było podniesienie kwalifikacji i umiejętności zawodowych, zgodnie z potrzebami uczestników i potrzebami regionalnego rynku pracy, zwiększające zdolność do zatrudnienia 60 osób, w tym 36 kobiet i 24 mężczyzn w wieku 30 lat i więcej, zamieszkałych na terenie (...). Beneficjent w budżecie projektu, założył koszty związane z usługami szkoleniowymi: szkolenie zawodowe – przeprowadzenie szkoleń zawodowych dla 60 osób (120h * 6 grupy), zadanie zleczone, o wartości 162 000 zł.

W celu realizacji usługi, 31 sierpnia 2016 roku, Beneficjent sporządził zapytanie ofertowe, które umieścił w bazie konkurencyjności prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju pod adresem www.bazakonkurencyjnosci.funduszeuropejskie.gov.pl. W opisie przedmiotu zamówienia wskazano, iż planowane jest zrealizowanie szkoleń zawodowych dla maksymalnie 60 uczestników projektu o określonych cechach. W zapytaniu wskazano rodzaje szkoleń zawodowych związanych z sektorem białej i zielonej gospodarki. Szkolenia miały odbywać się w okresie od września 2016 roku do grudnia 2016 roku, z zastrzeżeniem możliwości zmiany terminów ich realizacji.

Warunkiem udziału w postępowaniu było m.in.

- 1) posiadanie przez wykonawcę minimalnej wysokości obrotu za ostatni zamknięty rok obrotowy w wysokości co najmniej 400 000 złotych, a w przypadku podmiotów działających krócej – za cały okres działalności,
- 2) posiadanie aktualnego na czas realizacji całości zamówienia ubezpieczenia od

odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej na kwotę nie mniejszą niż 300 000 złotych,

- 3) posiadanie środków finansowych na rachunku bankowym, nie mających charakteru środków publicznych, w wysokości co najmniej 100 000 złotych na czas realizacji zamówienia.

W odpowiedzi na zapytanie wpłynęła tylko jedna oferta wykonawcy (...). Umowa z wykonawcą została podpisana 12 września 2016 roku.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego RKO zważyła, jak niżej.

Wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, określonym w art. 13 pkt 6 uoondfp.

RKO doszła do przekonania, że w analizowanej sprawie naruszenie zasady konkurencyjności polegało na ustaleniu, warunków udziału w postępowaniu w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia i nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, przez określenie wymogu posiadania przez wykonawców minimalnej wysokości obrotu za ostatni zamknięty rok obrotowy w wysokości co najmniej 400 000 złotych, posiadania aktualnego na czas realizacji całości zamówienia ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej na kwotę nie mniejszą niż 300 000 złotych. Takie określenie warunków udziału w postępowaniu na wykonanie usługi o wartości 162 000 zł stanowiło zdaniem RKO czyn naruszający uczciwą konkurencję. Warunki te znacznie utrudniły lub uniemożliwiły ubieganie się o zamówienie podmiotom, które mogłyby wykonać to zamówienie, ale nie posiadają tak wysokich obrotów, ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (znacznie, bo prawie dwukrotnie przewyższających wartość całego zamówienia) oraz wolnych środków na rachunku bankowym.

W konsekwencji RKO wyraziła pogląd, że Beneficjent naruszył zasadę konkurencyjności, określoną w punkcie 5 sekcji 6.5.1. Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020 z dnia 10 kwietnia 2015 roku oraz w § 4 i § 23

Sygn. akt BDF1.4800.10.2019

ust. 1 pkt 2 umowy nr RPLU.09.01.00-06-0057/15-00 o dofinansowanie projektu z dnia 12 sierpnia 2016 roku.

RKO wskazała, że zgodnie z art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu. RKO zaznaczyła, że wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, określonym w art. 13 pkt 6 uodnfp. Natomiast określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych od wykonawców środków dowodowych w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia stanowi naruszenie art. 7 ust. 1 i art. 22 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017r., poz. 1579, z późn. zm.) i wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 uodnfp.

RKO przypisała odpowiedzialność Obwinionej, wykonującej w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami, co wynika z art. 4 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 1 uodnfp.

RKO dodała, że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego.

Następnie RKO zaznaczyła, że odnosząc zachowanie Obwinionej do pewnego teoretycznego wzorca zachowania wymaganego od poprawnie, tj. zgodnie z przepisami prawa, wykonującej swoje obowiązki osoby wydatkującej środki publiczne, trudno przyjąć, że może nie posiadać wystarczającej wiedzy o obowiązujących w tym sektorze finansów publicznych wymaganiach dotyczących zasad stosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Obowiązkiem Obwinionej była znajomość przepisów, ich przestrzeganie oraz świadomość ewentualnych skutków ich naruszenia. Obwiniona miała przy tym możliwość prawidłowego, zgodnego z

Sygn. akt BDF1.4800.10.2019

tymi przepisami zachowania się. Popełnienie przypisanego czynu jest wynikiem niezachowania, wymaganej w takich sytuacjach, od osoby odpowiedzialnej, ostrożności.

RKO biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy uznała, że Obwinionej można przypisać winę w czasie popełnienia czynu. Przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest uzasadnione, ponieważ z racji zajmowania stanowiska była obowiązana do przestrzegania przepisów prawa.

Całokształt okoliczności sprawy pozwolił, w ocenie GKO, na wymierzenie Obwinionej najniższej z katalogu kar przewidzianych przez ustawodawcę, tj. kary upomnienia. Uznając Obwinioną winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych RKO na podstawie art. 167 ust. 1 uodfp zobowiązała Obwinioną do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania wskazanych w sentencji orzeczenia.

Z przedstawionym rozstrzygnięciem nie zgodziła się Obwiniona wnosząc pismem z 9 stycznia 2019 roku odwołanie, w którym zakwestionowała stanowisko RKO.

Obwiniona w pierwszej kolejności zaznaczyła, że nie uczestniczyła w rozprawie w postępowaniu Komisji Orzekającej I instancji, gdyż nie otrzymała żadnej korespondencji informującej o terminie rozprawy. W konsekwencji nie miała możliwości przedstawienia argumentów na swoją obronę.

Dalej Obwiniona podkreśliła, że Beneficjent jako podmiot prywatny przy udzielaniu zamówień nie spełniła przesłanek określonych w art. 3 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Wyjaśniła, że w ramach realizacji projektu udzielono zamówienia publicznego na realizację usługi szkoleń zawodowych dla 60 osób. Od wykonawcy usługi wymagano kompleksowej realizacji zamówienia dla bardzo wymagającej grupy uczestników (100% osób zarejestrowanych w PUP/MTJP jako bezrobotne, które należą do I lub II profilu pomocy, należących do grupy osób o niskich kwalifikacjach, w tym co najmniej 36 osób to osoby długotrwale bezrobotne, co najmniej 9 osób to rolnicy i członkowie ich rodzin prowadzący indywidualne gospodarstwo rolne do wielkości 2 ha przeliczeniowych, zamierzających odejść z rolnictwa, co najmniej 30 osób to osoby z niepełnosprawnościami). Uczestnicy podzieleni zostali na 6 grup średnio 10 osobowych. Na każdą grupę przeznaczonych było 120 h lekcyjnych szkolenia. Cała usługa obejmowała łącznie 720 h lekcyjnych wsparcia. W ramach kompleksowej realizacji usługi od wykonawcy wymagano ponadto w szczególności:

- zapewnienia sal szkoleniowych do prowadzenia szkoleń z wyposażeniem odpowiadającym potrzebom grupy docelowej, tj. sal szkoleniowych spełniających standardy BLIP, wymogi akustyczne, oświetleniowe, a także instalację grzewczą oraz posiadających odpowiednie zaplecze sanitarne, odpowiednio wyposażonych w zależności od specyfiki szkolenia, posiadających wszystkie narzędzia niezbędne do przeprowadzenia danego szkolenia, sal szkoleniowych bez barier architektonicznych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych - dostępność dla średnio 12 osób + trener, w (...) - tam, gdzie zbiorą się grupy szkoleniowe;
- opracowania i dostarczenia programu zajęć na poszczególne szkolenia w terminie nie później niż 7 dni roboczych przed rozpoczęciem danego szkolenia; program zajęć musi być dostosowany do poziomu danej grupy;
- przygotowania, opracowania i przeprowadzenia testu początkowego (sprawdzającego) w celu dostosowania programu dla Uczestnika Programu (dalej „UP”);
- zapewnienia dla każdego UP materiałów szkoleniowych dopasowanych indywidualnie do każdego szkolenia, m.in. /skrypt/podręcznik/inne;
- zapewnienia profesjonalnych trenerów posiadających wykształcenie wyższe kierunkowe /kwalifikacje w zakresie zgodnym z tematyką szkolenia oraz min. 2-letnie doświadczenie w dziedzinie zgodnej z tematyką prowadzonego szkolenia;
- zapewnienia wyżywienia w postaci obiadu + przerwy kawowej dostępnej dla UP w czasie trwania szkolenia (zgodnie z ustalonym harmonogramem);
- prowadzenia dokumentacji szkoleniowej na wzorach Zamawiającego, tj. m.in. dziennika zajęć wypełnianego na każdych zajęciach, list obecności podpisywanych na każdych zajęciach, protokół odbioru materiałów szkoleniowych i cateringu, protokoły odbioru zaświadczeń, rejestru wydanych zaświadczeń ukończenia szkoleń, protokoły z egzaminu, ewidencja certyfikatów;
- przygotowania i wydania zaświadczeń ukończenia szkoleń; zaświadczenie musi zawierać min. informacje o zakresie szkolenia i liczbę godz.; warunkiem otrzymania zaświadczenia jest min. 80% obecności na zajęciach oraz przystąpienie do egzaminu certyfikującego;
- oznaczenia sal oraz budynków, w których będą prowadzone zajęcia zgodnie z wymaganiami Zamawiającego;
- dopilnowania aktywnego uczestnictwa w szkoleniach wszystkich UP, bieżące informowanie o wszelkich nieprawidłowościach w realizacji szkoleń - zwłaszcza o nieobecnościach UP (min. 80% frekwencja UP na zajęciach).

Obwiniona argumentowała, że zrealizowanie w sposób należyty zamówienia o takim stopniu złożoności wymaga od wykonawcy odpowiedniego potencjału finansowego i organizacyjnego, doświadczenia zawodowego i gwarancji bezpieczeństwa w przypadku ewentualnych nieprawidłowości, czy zdarzeń mogących wystąpić w trakcie realizacji usługi, szczególnie gdy współpracujemy z osobami niepełnosprawnymi.

Zdaniem Obwinionej trzeba też wziąć pod uwagę, że zamawiana usługa jest częścią dużo większego projektu. Z kolei postanowienia umowy o dofinansowanie projektu są bardzo rygorystyczne dla Beneficjenta, m.in. w zakresie wymogu uzyskania rezultatów projektu (osiągnięcie celów projektu, produktów i wskaźników). Niewykonanie lub nienależyte wykonanie zamówienia na usługę szkoleniową, może doprowadzić do niezrealizowania wskaźników całego projektu i będzie skutkowało zobowiązaniem Beneficjenta do zwrotu całości otrzymanego dofinansowania w kwocie około miliona złotych plus odsetki, czyli zobowiązaniem wielokrotnie przekraczającym wartość zamówienia publicznego. Wybór wykonawcy, który potencjalnie nie poradzi sobie z postawionym zadaniem grozi niekwalifikowalnością całego projektu, dlatego ustalając warunki udziału w postępowaniu Zamawiający oparł się na doświadczeniu zdobytym przez lata realizacji projektów finansowanych ze środków UE. Obwiniona podniosła, że miała też na względzie przede wszystkim efektywne i bezpieczne wydatkowanie środków, również w zakresie wyłonienia wykonawcy, który daje rękojmię prawidłowego wykonania zadania, ale także w celu ich optymalnego wykorzystania dla dobra uczestników projektu.

Następnie Obwiniona wyjaśniła, że procedury obowiązujące ją przy udzielaniu zamówienia publicznego określone zostały w § 23 ust. 1 umowy o dofinansowanie projektu - obowiązywała nas zasada konkurencyjności określona w wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020 z 10 kwietnia 2015 roku (dalej „Wytyczne”). Obwiniona wyraziła pogląd, że Wytyczne nie określają w sposób precyzyjny procedury obowiązującej przy określaniu warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, W sposób ogólny i nieprecyzyjny wskazują jedynie w sekcji 6.5.1 pkt 5, że *„warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego określane są w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia publicznego, przy czym nie mogą one zawężyć konkurencji poprzez ustanawianie wymagań przewyższających potrzeby niezbędne do osiągnięcia celów projektu i prowadzących do dyskryminacji wykonawców”*. Zdaniem Obwinionej, aby dokonywać oceny prawidłowości stosowania przez Beneficjenta warunków udziału w postępowaniu, najpierw te warunki

powinny zostać precyzyjnie określone w Wytycznych, a dopiero później można oceniać, czy doszło do ich naruszenia. Dla odmiany Wytyczne precyzyjnie określają np. zakaz powiązań pomiędzy podmiotami, kryteria oceny ofert, czy sposób upublicznienia zapytania. W sprawie nie wykazano braku związku pomiędzy postawionymi wymaganiami, a przedmiotem zamówienia, nie wykazano też na czym polegało naruszenie procedur. Jedynie arbitralnie założono ogólną tezę o ograniczaniu uczciwej konkurencji i równego traktowania. W opinii Obwinionej żadnym wypadku do naruszeń obowiązujących procedur w zakresie stosowania zasady konkurencyjności nie doszło, gdyż złożona oferta zawierała ceny rynkowe, firma prowadząca szkolenia wywiązała się z zawartej umowy, cele projektu i wskaźniki zostały osiągnięte oraz nie wystąpiła żadna szkoda w budżecie UE.

Obwiniona wyjaśniła, że zastosowane kryterium obrotów pozwoliło zobrazować, czy potencjalny wykonawca jest aktywnie działającym na rynku podmiotem gospodarczym. To bardzo ważny czynnik, gdyż aktywnie działający w branży szkoleniowej podmiot ma aktualny potencjał, ma rozeznanie w rynku szkoleń, aktualną bazę trenerów i doradców, może w sposób elastyczny dostosować się do aktualnych potrzeb wynikłych w trakcie realizacji zamówienia i w końcu może „niejako z marszu” przystąpić do realizacji zamówienia.

Ustalony poziom obrotów w kwocie min. 400.000 zł w żadnym wypadku nie był w ocenie Obwinionej nadmierny. Ilustruje to poniżej przykład/symulacja. Załóżmy, że o zamówienie ubiega się osoba fizyczna prowadząca firmę w postaci jednoosobowej działalności gospodarczej, która nie zatrudnia żadnych pracowników, tzn. sam właściciel prowadzi firmę. Właściciel zarabia przeciętne wynagrodzenie, które dla przykładu w II kwartale 2017 roku wynosiło 4220,69 brutto. Jako że GUS podaje wartości w kwotach brutto do tego należy doliczyć narzut na składki ZUS, który wynosi 19,52%. Całkowita wartość przeciętnego wynagrodzenia wynosi w związku z tym 5044,57 zł (4220,69 + 19,52%) miesięcznie. Zakładamy, że wynagrodzenie właściciela firmy w kwocie ww. będzie sfinansowanie ze środków, których nie przeznaczy na wynagrodzenie trenera, koszty sali szkoleniowej, materiały szkoleniowe, catering, itp., lecz z tzw. „kosztów pośrednich”, które dla projektu przeciętnie wynoszą 20%. Aby właściciel firmy zarobił swoje wynagrodzenie musi osiągnąć miesięczny obrót na poziomie minimum 25 222,85 zł (zgodnie ze wzorem obrót=5044,57zł/20%). Jak łatwo policzyć taka symulacja daje roczny obrót na poziomie 302.674,20 zł. Dodatkowo pracuje w nim tylko jedna osoba, która musi zrobić wszystko sama. Symulacja nie zawiera też kosztów biura firmy, księgowości, itp.; jedynie samo

wynagrodzenie właściciela. Zatrudnienie choćby jednego pracownika z analogicznym wynagrodzeniem zwiększa poziom obrotów dwukrotnie do wartości ponad 600 000 zł. Tym samym Obwiniona zaprezentowała pogląd, że pojęcie z Wytycznych, że „*kryteria powinny być proporcjonalne do przedmiotu zamówienia*” nie oznacza porównywania wartości liczbowych 1 do 1. Wytyczne wskazują na proporcjonalność kryteriów w kontekście osiągania celów zamówienia, a nie w kontekście wartości zamówienia. Z tego też powodu ustalone kryterium obrotów na poziomie 400 000 zł nie było zawyżone, spełniło swój cel, pomogło wybrać rzetelnego wykonawcę i nie doprowadziło do pokrzywdzenia jakiegokolwiek podmiotu.

Następnie odnosząc się do ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, Obwiniona wyjaśniał, że jest ono w branży szkoleniowej normą. Każda firma, która odpowiedzialnie i poważnie podchodzi do biznesu dba o to, by mieć aktualne ubezpieczenie. Pełni ono funkcję dywersyfikacji ryzyka biznesowego poprzez przerzucenie odpowiedzialności na osobę trzecią (ubezpieczyciela) i tym samym, np. chroni płynność finansową firmy w przypadku wystąpienia roszczeń odszkodowawczych. Wysokość ubezpieczenia w kwocie 300 000 zł nie jest niczym szczególnym. Normą zaczynają być ubezpieczenia na pół bądź milion złotych. W analizowanym przypadku umowa z wykonawcą podpisana została na kwotę 159 840,00 zł. Dodatkowo biorąc pod uwagę potencjalne straty w projekcie mogące sięgać miliona złotych plus odsetki, żądanie ubezpieczenia OC było uzasadnione. Podkreślić też należy, że dla podmiotu ubiegającego się o realizację zamówienia o takiej wartości, wykupienie ubezpieczenia, którego roczny koszt oscyluje w granicach 200 zł, nie jest kosztem nadmiernym i nie stanowi bariery w złożeniu oferty.

Obwiniona wskazała także na ogólny problem związany z realizacją projektów finansowanych ze środków UE, m.in. w zakresie udzielania zamówień publicznych, polegający na braku wiążących interpretacji w zakresie stosowania zasady konkurencyjności. Beneficjenci pozostawieni są sami sobie.

Obwiniona pokreśliła, że prawidłowość zastosowanej metodologii postępowania potwierdza opracowanie Ministerstwa Edukacji Narodowej Departament Funduszy Strukturalnych, pt. Wybór wykonawcy z zachowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, które szczegółowo omawia powyższą problematykę, w kontekście równego traktowania podmiotów przywołano następującą argumentację: Zasada uczciwej konkurencji „*W przypadku trybów otwartej konkurencji, rozpoczynających się publikacją informacji o*

zamówieniu, przyjęć należy, że zaproszenie skierowane zostało do większej, zapewniającej konkurencję liczby wykonawców (niezależnie od liczby faktycznie złożonych ofert). Zamawiający musi zweryfikować wiarygodność wykonawcy pod kątem możliwości należytego wykonania zamówienia. Wymagania te powinny być jednak dostosowane do przedmiotu zamówienia, nie mogą być one ani zbyt wysokie, ani zbyt niskie. Zbyt wysokie warunki prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji. Z kolei zbyt niskie warunki powodują, że na równych zasadach ubiegać się o zamówienie mogą i przedsiębiorcy poważni, wiarygodni, dysponujący niezbędnym potencjałem oraz doświadczeniem, i firmy zbyt małe, aby dawały rękojmię właściwego wykonania zamówienia. Zarówno zbyt wysokie, jak i zbyt niskie warunki są naruszeniem zasady uczciwej konkurencji (...) Nie rozróżnianie wykonawców wiarygodnych od niewiarygodnych stanowi również naruszenie zasady uczciwej konkurencji". Realizując zasadę uczciwej konkurencji dokładnie Zamawiający przeanalizował okoliczności postępowania. Wszystkie zastosowane kryteria wyboru i oceny były bezpośrednio związane z przedmiotem zamówienia, czyli wybrane przez pryzmat celu jakemu miały służyć, a więc zapewnieniu wyboru wykonawcy, który daje rękojmię należytego wykonania przedmiotu zamówienia. Zastosowane kryteria były też proporcjonalne, czyli pozwalały na osiągnięcie zakładanego rezultatu (wybór wiarygodnego wykonawcy) przy zastosowaniu możliwie najmniejszych, najłagodniejszych środków, nakładów (nie były nadmierne, nazbyt restrykcyjne, ale były na tyle wymagające, aby wykonawca nie dający rękojmi należytego wykonania nie mógł uzyskać zamówienia). Celem oceny spełniania warunku dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej jest upewnienie się, że w razie uzyskania zamówienia, podmiot ten będzie dysponował potencjałem niezbędnym do jego realizacji.

Najczęściej stawianymi warunkami w zakresie sytuacji ekonomicznej i finansowej są:

a) przychód/obróć - gdzie wymagana kwota powinna być pochodną wielkości zamówienia będącego przedmiotem postępowania oraz czasu jego realizacji.

Powszechnie stosuje się wzór:

$(\text{wartość zamówienia} / \text{czas realizacji w miesiącach}) * 12 * W,$

gdzie „W” oznacza „współczynnik zaangażowania”, który powinien, w zależności od wielkości zamówienia i ryzyka związanego z jego realizacją wynosić od 2 do 4. Stosując ten wzór w naszym przypadku otrzymujemy obroty na poziomie minimum 960 000 zł.

Ubezpieczenie - kwota ta powinna mieć związek z przychodem firmy, a właściwie z wielkością potencjalnych szkód, które wykonawca może wyrządzić innym i strat, które może ponieść w związku z dowolnym rodzajem prowadzonej przez siebie działalności. Tej wielkości Beneficjent nie jest w stanie oszacować. Dlatego w praktyce dobiera się raczej kwotę do standardów panujących wśród wykonawców określonej wielkości.

Zdaniem Obwinionej - stosując wskazane powyżej wzory, Beneficjent nie zastosował wygórowanych kryteriów.

Następnie Obwiniona odniosła się do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 roku w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG, zgodnie z którą *„Zbyt surowe wymogi w zakresie zdolności ekonomicznej i finansowej często stanowią nieuzasadnioną przeszkodę dla udziału MSP w zamówieniach publicznych. Wszelkie takie wymogi powinny być związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do niego. W szczególności instytucjom zamawiającym nie należy zezwalać na wymaganie od wykonawców obrotu minimalnego, który byłby nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia; wymóg ten nie powinien zwykle przekraczać dwukrotnej wysokości szacunkowej wartości zamówienia”*. Analiza powołanego postanowienia prowadzi do wniosku, że Obwiniona nie dopuściła się jego naruszenia. W okresie od 27 lipca 2016 roku do 4 sierpnia 2016 roku Obwiniona przeprowadziła szacowanie wartości zamówienia. Zamawiający otrzymał cztery wyceny na kwoty odpowiednio: 198 000 zł, 216 000 zł, 180 000 zł oraz 216 000 zł. Licząc średnią z tych wycen, która wynosi 202 500 zł, Obwiniony ustalając kryterium obrotu nie przekroczył dwukrotnej wysokości szacunkowej wartości zamówienia, o której mówi przywołana Dyrektywa. Dyrektywa wskazuje również, że biorąc pod uwagę specyfikę i trudności w realizacji projektów *„W odpowiednio uzasadnionych przypadkach powinna jednak istnieć możliwość stosowania zastrzonych wymogów. Okoliczności takie mogą dotyczyć wysokiego ryzyka związanego z realizacją zamówienia lub faktu, że terminowa i prawidłowa realizacja zamówienia jest szczególnie istotna, na przykład ze względu na fakt, że jest ona niezbędnym etapem poprzedzającym realizację innych zamówień. W takich odpowiednio uzasadnionych przypadkach instytucje zamawiające powinny zachować swobodę samodzielnego decydowania o tym, czy surowsze wymogi dotyczące minimalnego obrotu byłyby właściwe i stosowne, nie podlegając nadzorowi administracyjnemu ani sądowemu. W przypadku gdy mają zostać zastosowane surowsze wymogi dotyczące minimalnego obrotu, instytucje zamawiające powinny zachować swobodę w zakresie ustalania jego poziomu, o ile jest on związany z przedmiotem zamówienia i do niego proporcjonalny. W przypadku gdy instytucja zamawiająca postanowi, że wymóg*

dotyczący minimalnego obrotu powinien zostać ustalony na wyższym poziomie niż dwukrotność szacunkowej wartości zamówienia, stosowne indywidualne sprawozdanie lub dokumenty zamówienia powinny zawierać wskazanie głównych przyczyn decyzji instytucji zamawiającej.”. Powyższe w opinii Obwinionej dowodzi dochowania należytej staranności przy ogłaszaniu postępowania i jego przeprowadzeniu. Interpretacja Dyrektywy wskazuje też pośrednio na rozumienie pojęcia „proporcjonalny” uzasadniając, że pojęcie to nie ma nic wspólnego z porównywaniem wartości liczbowych 1 do 1, skoro uzasadnione jest wymaganie obrotów dwukrotnie wyższych niż wartość zamówienia, a w określonych sytuacjach kryteriów jeszcze bardziej obostrzonych.

Dalej Obwiniona podniosła, że prawidłowość ówczesnego postępowania Odwołującej potwierdza również niedawno opublikowany Materiał informacyjny dotyczący stosowania zasady konkurencyjności w ramach PO WER 2014-2020 z listopada 2017 roku, zawierający interpretację Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. W powołanym dokumencie wskazano, że *„Beneficjent może określić dodatkowe warunki, aby zapewnić realizację zamówienia przez podmiot dający rękojmię jego należytego wykonania. Warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz opis sposobu dokonywania oceny ich spełniania, określane są w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia, zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców*”. Zgodnie z tym *Materiałem informacyjnym „warunki mogą dotyczyć różnych aspektów, dla przykładu:*

- - posiadanej wiedzy i doświadczenia w realizacji zamówień podobnych,*
- dysponowania odpowiednim zapleczem technicznym, np. wymóg dysponowania salami dostosowanymi do potrzeb osób niepełnosprawnych na potrzeby organizacji spotkań w ramach zamówienia, przy czym nie ma tu znaczenia podstawa prawna do dysponowania danymi salami,*
- dysponowania odpowiednim zapleczem osobowym, wymóg dysponowania osobami posiadającymi odpowiednie wykształcenie lub kursy oraz doświadczenie, przy czym nie ma tu znaczenia podstawa prawna do dysponowania tymi osobami,*
- sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawcy, np. wymóg posiadania przychodów o wartości adekwatnej do wartości zamówienia lub opłaconej polisy ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej lub innego równoważnego dokumentu na kwotę adekwatna do wartości zamówienia”.* Obwiniona zgodziła się także z twierdzeniem

wskazanym ww. Materiale informacyjnym, iż *„Najważniejsze jest zawsze to, by warunki były proporcjonalne do przedmiotu zamówienia i nieprzewyższające wymagań wystarczających do należytego wykonania zamówienia. To oceniane jest indywidualnie, ponieważ zawsze zależy od konkretnego przedmiotu zamówienia”*.

Na koniec Obwiniona wskazała, że dopiero w 2018 roku wydana została publikacja „Zamówienia udzielane w ramach projektów. Podręcznik wnioskodawcy i beneficjenta programów polityki spójności 2014-2020”. We wstępie tego podręcznika napisano *„Treść podręcznika nie stanowi wiążącej interpretacji Wytycznych oraz PZP. Żaden podmiot nie może powoływać się na jego treść w toku postępowań kontrolnych/audytowych/sądowych i innych. Nie może także stanowić podstawy do żądania praw ani nakładania obowiązków przez żadną ze stron umowy o dofinansowanie lub decyzji o dofinansowaniu projektu. Podręcznik ma charakter informacyjny i edukacyjny”*. Zatem po czterech latach funkcjonowania okresu programowania nadal nie ma oficjalnych precyzyjnych wytycznych w zakresie udzielania zamówień publicznych w projektach. Tym samym trudno uznać za precyzyjne, jednoznaczne i nie budzące wątpliwości określenie w Wytycznych obowiązujących Beneficjentów procedur dotyczących stosowania zasady konkurencyjności.

Biorąc powyższe argumenty pod uwagę Obwiniona wniosła o jej uniewinnienie

Uwzględniając powyższe GKO, po przeprowadzeniu rozprawy 21 marca 2019 roku, na podstawie zebranego materiału dowodowego ustaliła i zważyła, co następuje:

Analiza orzeczenia RKO, w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz argumentów prezentowanych w odwołaniu Obwinionej, prowadzi do wniosku, iż orzeczenie zawiera istotne uchybienia determinujące jego uchylenie i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

W pierwszym rzędzie należy wskazać, iż w toku rozprawy obrońca Obwinionej przyznał, iż Obwiniona była prawidłowo zawiadomiona o terminie rozprawy przed RKO. W konsekwencji zostało Obwinionej zagwarantowane prawo do uczestnictwa w postępowaniu pierwszo-instancyjnym, w tym prawo do obrony, z czego Obwiniona nie skorzystała nie podejmując kierowanej do niej korespondencji.

Następnie konieczne jest zaprezentowanie istotnych uchybień orzeczenia RKO, które winny zostać usunięte w toku ponownego rozpoznania sprawy.

1. Odnosnie ustalenia stanu faktycznego sprawy GKO podziela stanowisko RKO. Nie mniej jednak wskazać należy na brak ustalenia istotnej okoliczności sprawy, jaką jest wartość szacunkowa zamówienia. RKO odnosiła się wyłącznie do ceny umowy (162 000 zł) mylnie utożsamiając tę kwotę z wartością szacunkową zamówienia.
2. RKO nie ustaliła jednoznacznie, kiedy doszło do popełnienia czynu przez Obwinioną. Nie zostało ustalone, czy za datę popełnienia czynu RKO przyjmuje dzień zamieszczenia ogłoszenia w bazie konkurencyjności (...), czy też dzień zawarcia umowy, tj. (...). Jednoznaczne określenie czasu popełnienia czynu jest fundamentalne dla określenia podstaw prawnych odpowiedzialności, jak również przypisania winy (art. 19 i 23 – 24 uondfp).
3. Następnie przypisując Obwinionej odpowiedzialność za naruszenie zasady konkurencyjności RKO wskazała w orzeczeniu, że warunki udziału w postępowaniu zostały ustalone przez Obwinioną „w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia i nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia”, co wypełnia zdaniem RKO znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 uondfp. Stanowisko to nie zostało przez RKO należycie uzasadnione. RKO w ogóle nie wyjaśniła, na czym polegał brak związku kwestionowanych warunków udziału w postępowaniu z przedmiotem zamówienia. RKO jedynie lakonicznie odniosła się do braku proporcjonalności warunków do przedmiotu zamówienia. RKO nie dokonało także analizy powołanego przez siebie w orzeczeniu przepisu art. 17 ust. 1 pkt 3 uondfp, stosownie do którego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub wymaganych od wykonawców środków dowodowych w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia w

kontekście braku obowiązku stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 z późn. zm. zwana dalej – ustawa Pzp) do udzielenia zamówienia przez Beneficjenta. Braki w tym zakresie jednak nie mają w realiach rozpoznawanej sprawy charakteru decydującego. Zaznaczenia w tym miejscu bowiem wymaga, że – jak zostało podkreślone – Beneficjent nie był zobowiązany do stosowania ustawy Pzp do udzielenia przedmiotowego zamówienia. W tym kontekście także niezrozumiałe jest odwoływanie się w uzasadnieniu do przepisu art. 18 ust. 1 ustawy Pzp, stosownie do którego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego. Beneficjenta bowiem obowiązywała zasada konkurencyjności określona w Wytycznych i umowie o dofinansowanie. Rozważania RKO pomijają jednak w ogóle kluczowe dla sprawy brzmienie punktu 5 sekcji 6.5.1 Wytycznych. Zgodnie z powołanym punktem *„warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego określone są w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia publicznego, przy czym nie mogą one zawężyć konkurencji poprzez ustanawianie wymagań przewyższających potrzeby niezbędne do osiągnięcia celów projektu i prowadzących do dyskryminacji wykonawców”*. Przywołane postanowienia Wytycznych w sposób odmienny od wskazanego przez RKO przepisu art. 22 ust. 1a ustawa Pzp formułują wymagania odnośnie warunków udziału w postępowaniu. W konsekwencji punktem odniesienia dla oceny prawidłowości czynności polegającej na określeniu warunków udziału w postępowaniu winna być umowa o dofinansowanie i Wytyczne, w tym w szczególności przytoczony wyżej punkt 5 sekcja 6.5.1, a nie wadliwie wskazany przez RKO przepis art. 7 ust. 1 i 22 ust. 1a ustawy Pzp. RKO jednak w ogóle nie dokonała wykładni Wytycznych w omawianym zakresie oraz nie przeprowadziła oceny warunków udziału w postępowaniu na podstawie ich punktu 5 sekcji 6.5.1.

Powyższe jednoznacznie wskazuje, że orzeczenie i uzasadnienie orzeczenia RKO nie spełnia wymagań określonych odpowiednio w przepisie art. 135 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 pkt 1 uoondfp, gdyż RKO nie określiła jednoznacznie czasu popełnienia czynu. RKO uchybiła także przepisowi art. 137 ust. 2 pkt 3 uoondfp, bowiem w uzasadnieniu jedynie bardzo lakonicznie podano wyjaśnienie podstaw prawnych rozstrzygnięcia, a częściowo – jak zaznaczono wyżej - w ogóle nie przedstawiono wyjaśnienia istotnych dla rozstrzygnięcia przepisów. RKO pominęła także wymagane na podstawie przepisu art. 137 ust. 2 pkt 4

uondfp wyczerpujące przedstawienie okoliczności, które przesądziły o wymierzeniu Obwinionej kary upomnienia. Szczegółowo podstawy wymierzenia kary określa przepis art. 33 ust. 1 i 2 uondfp. RKO zobowiązana była do wyczerpującego wyjaśnienia – z uwzględnieniem wytycznych określonych w powołanym przepisie art. 33 uondfp - dlaczego wymierzono Obwinionej karę upomnienia. W szczególności należało odnieść się do stopnia szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych, w tym wyjaśnić, dlaczego RKO przyjęła, iż brak podstaw w realiach sprawy do uznania znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych (art. 28 uondfp). Zgodnie z art. 35 uondfp karę upomnienia można wymierzyć, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny. Z uzasadnienia orzeczenia RKO nie sposób jednak wywieść, dlaczego RKO oceniła, że w stanie faktycznym stopień naruszenia dyscypliny finansów należy zakwalifikować, jako nieznaczny.

Uwzględniając wskazane uchybienia koniecznym było uchylenie orzeczenia RKO na podstawie przepisu art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp.