



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 14 maja 2018 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Mikołajczyk (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Katarzyna Ronikier-Dolańska
	<i>Członek GKO:</i>	Sylwester Kuchnio
Protokolant:		Bartosz Gluszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 maja 2018 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 4 października 2016 r., sygn. akt: RKO-522/40/16, którym Komisja, uznała (...) (cytat z sentencji) „odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na:

1/ podpisaniu w dniu 23 lipca 2014 r. Zlecenia 7-PROW/Izba Nr IG.271.2.19.214.MK dla firmy (...) na zakup i dostawę „kompletu drewnianego na zewnątrz (6 kompl)” na łączną wartość 4.800,00 zł w cenach brutto, przyjęte przez wykonawcę w dniu 24 lipca 2014 r., co spowodowało zaciągnięcie zobowiązanie obciążającego budżet na 2014 r. bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym jednostki realizującej budżet - gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwych mu podziałkach klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 010 rozdział 01036 w § 6057 i w § 6059. Na dzień podpisania jak również na dzień przyjęcia tego zlecenia, budżet Gminy na 2014 r. i jednocześnie ustalony na jego podstawie plan finansowy Urzędu Gminy (...), nie przewidywał żadnych limitów wydatków w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej, a zaciągnięte zobowiązanie w wyżej określonej wysokości obciążyło budżet w dziale 010 rozdział 01036 w § 6057 na kwotę 3.121,95 zł i w § 6059 na kwotę 1.678,05 zł.

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

2/podpisaniu w dniu 23 lipca 2014 r. Zlecenia 5-PROW/Izba Nr IG.271.2.17.214.MK dla firmy (...), na zakup i dostawę wyszczególnionych tam mebli, na łączną wartość 3.995,00 zł w cenach brutto, przyjęte przez wykonawcę w dniu 28 lipca 2014 r., co spowodowało zaciągnięcie zobowiązanie obciążającego budżet na 2014 r. bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym jednostki realizującej budżet - gdyż zaciągane zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwych mu podziałkach klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 010 rozdział 01036 w § 6057 i w § 6059. Na dzień podpisania jak również na dzień przyjęcia tego zlecenia, budżet Gminy na 2014 r. i jednocześnie ustalony na jego podstawie plan finansowy Urzędu Gminy (...), nie przewidywał żadnych limitów wydatków w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej, a zaciągane zobowiązanie w wyżej określonej wysokości obciążło budżet w dziale 010 rozdział 01036 w § 6057 na kwotę 2.598,30 zł i w § 6059 na kwotę 1.396,59 zł.

3/podpisaniu w dniu 23 lipca 2014 r. Zlecenie 3-PROW/Izba Nr IG.271.2.15.214.MK dla firmy (...), na zakup i dostawę wyszczególnionego tam sprzętu, na łączną kwotę 3.393,32 zł w cenach brutto, przyjęte przez wykonawcę w dniu 28 lipca 2014 r., co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym jednostki realizującej budżet - gdyż zaciągane zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwych mu podziałkach klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 010 rozdział 01036 w § 6057 i w § 6059. Na dzień podpisania jak również na dzień przyjęcia tego zlecenia, budżet Gminy na 2014 r. i jednocześnie ustalony na jego podstawie plan finansowy Urzędu Gminy (...), nie przewidywał żadnych limitów wydatków w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej, a zaciągane zobowiązanie w wyżej określonej wysokości obciążło budżet w dziale 010 rozdział 01036 w § 6057 na kwotę 2.207,04 zł i w § 6059 na kwotę 1.186,28 zł.

4/ podpisaniu w dniu 12 maja 2014 r. umowę Nr AW.272.16.2014.AK z Przedsiębiorstwem Usługowo Produkcyjno Handlowym (...), której przedmiotem było wykonanie „Remontów częściowych dróg na terenie Gminy (...) wiosna 2014” o wartości 51.500,00 zł w cenach brutto, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, gdyż zaciągane zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwej mu podziałce klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 600 rozdz. 60016 § 4270 - w części obejmującej kwotę 6.500,00 zł. W dniu 12 maja 2014 r. przed podpisaniem wymienionej umowy, w wyżej określonym dziale, rozdziale i paragrafie limit wydatków w planie finansowym jednostki wynosił 45.000,00 zł, a jednocześnie brak było zaangażowania wydatków, co pozwalało na zaciągnięcie zobowiązania klasyfikowanego w tej podziałce klasyfikacji budżetowej do wysokości ustalonego planu, tj. do kwoty 45.000,00 zł.

5/ podpisaniu w dniu 20 lutego 2014 r. umowę o współpracy Nr AW.1.II.2014.EJ z firmą (...), której przedmiotem było „Ustalenie zasad wzajemnej współpracy w zakresie promocji Gminy

przez Firmę w prowadzonej przez nią działalności transportowej” za wynagrodzeniem w kwocie 3.700,00 zł brutto, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań, gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwej mu podziale klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 750 rozdz. 75075 § 4300. W dniu 20 lutego 2014 r. przed podpisaniem wymienionej na wstępie umowy, w wyżej określonym dziale, rozdziale i paragrafie limit wydatków w planie finansowym jednostki wynosił 48.700,00 zł, a zaangażowanie wydatków osiągnęło już kwotę 48.937,55 zł, co uniemożliwiało zaciągnięcie nowego zobowiązania klasyfikowanego w tej podziale klasyfikacji budżetowej.

6/ podpisaniu w dniu 27 lutego 2014 r. umowę świadczenia usług promocyjnych z Fundacją (...), której przedmiotem było „Świadczenie usług promocyjnych na rzecz Gminy (...) podczas (...) dnia 01.03.2014 r.” za wynagrodzeniem w kwocie 2.000,00 zł brutto, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań, gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwej mu podziale klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 750 rozdz. 75075 § 4300. W dniu 27 lutego 2014 r. przed podpisaniem wymienionej umowy, w wyżej określonym dziale, rozdziale i paragrafie limit wydatków w planie finansowym jednostki wynosił 48.700,00 zł, a zaangażowanie wydatków osiągnęło już kwotę 52.637,55 zł, co uniemożliwiało zaciągnięcie kolejnego zobowiązania klasyfikowanego w tej podziale klasyfikacji budżetowej.

7/ podpisaniu w dniu 9 kwietnia 2014 r. zamówienie dostawy Nr GK.7031.18.2014.AS do Przedsiębiorstwa (...) na dostawę 30 szt. betonowych koszy sześciokątnych poj. 40 litrów o wartości 10.000,00 zł w cenach brutto, przyjęte przez wykonawcę w dniu 22 kwietnia 2014 r., co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwej mu podziale klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 900 rozdz. 90095 § 4210 - w części obejmującej kwotę 5.443,02 zł. Według stanu na dzień podpisania jak również na dzień przyjęcia tego zamówienia, w wyżej określonym dziale, rozdziale i paragrafie limit wydatków w planie finansowym jednostki wynosił 8.000,00 zł, a zaangażowanie wydatków osiągnęło kwotę 3.443,02 zł, co pozwalało na zaciągnięcie zobowiązania klasyfikowanego w tej podziale klasyfikacji budżetowej tylko do kwoty 4.556,98 zł.

8/podpisaniu w dniu 12 maja 2014 r. umowę Nr IG.272.18.2014.AK z firmą Usługi Ogólnobudowlane (...) na „Wykonanie remontu bieżni przy boisku piłkarskim w (...) Centrum na działkach nr ewid. 1921/2, 1929” za wynagrodzeniem w kwocie 15.996,15 zł w cenach brutto, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014r., z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w limicie wydatków ustalonym na to zadanie w ramach

działu 926 rozdz. 92601 § 6050 w pozycji nr 38 załącznika nr 3 do uchwały Nr XLV/378/2014 Rady Gminy (...) z dnia 31 marca 2014 r. zmieniającej budżet na 2014 rok - w części obejmującej kwotę 3.996,15 zł. W dniu 12 maja 2014 r. przed podpisaniem wymienionej umowy, limit wydatków na przedmiotowe zadanie wynosił 12.000,00 zł a jednocześnie brak było zaangażowania wydatków, co pozwalało na zaciągnięcie zobowiązania do wysokości ustalonego planu, tj. do kwoty 12.000,00 zł.

Działania Obwinionego określone w pkt od 1 do pkt 8 naruszyły przepisy art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 poz. 885 z późn. zm.), z których wynika, że podstawą zaciągnięcia zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych jest plan wydatków jednostki.

Niedostosowanie się do tych unormowań stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 168) polegających na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym jednostki albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia.

9/ Pan (...) jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych będąc odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej w jednostce na mocy przepisu art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i za realizację obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane zgodnie z art. 44 ust. 4 tej ustawy, a zarazem jako odpowiedzialny z tytułu pełnienia funkcji kierownika zamawiającego, za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, podpisując kolejno w dniu 2 stycznia 2014 r. i w dniu 30 czerwca 2014 r. dwie umowy z Panią (...) radcą prawnym prowadzącą indywidualną Kancelarię Radcy Prawnego z siedzibą (...):

a) umowę o kompleksową obsługę prawną z dnia 2 stycznia 2014 r. zawartą na czas określony do dnia 30 czerwca 2014 r. z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2014 r. tj. na okres 6 miesięcy, której przedmiotem były usługi obejmujące świadczenie pomocy prawnej w zakresie prawa polskiego w celu ochrony interesów zamawiającego (Gminy (...)), za miesięcznym ryczałtowym wynagrodzeniem w wysokości 4.600,00 zł netto, z uzgodnieniem odrębnego wynagrodzenia za prowadzenie spraw sądowych, egzekucyjnych i administracyjnych oraz rozliczania kosztów dojazdu wykonawcy do miejsca świadczenia usług w przypadku ich świadczenia poza siedzibą wykonawcy i siedzibą zamawiającego, oraz

b) umowę o kompleksową obsługę prawną z dnia 30 czerwca 2014 r. zawartą na czas określony do dnia 30 czerwca 2016 r. tj. na okres 24 miesięcy, której przedmiotem były usługi obejmujące świadczenie pomocy prawnej w zakresie prawa polskiego w celu ochrony interesów zamawiającego (Gminy (...)), za miesięcznym ryczałtowym wynagrodzeniem w wysokości 4.600,00 zł netto, z uzgodnieniem odrębnego wynagrodzenia za prowadzenie spraw sądowych, egzekucyjnych i administracyjnych oraz rozliczania kosztów dojazdu wykonawcy do miejsca świadczenia usług w przypadku ich świadczenia poza siedzibą wykonawcy i siedzibą zamawiającego, udzielił zamówienia publicznego drogą częściowych zamówień na świadczenie kompleksowej obsługi prawnej na rzecz Gminy (...) o łącznej wartości 138.000,00 zł w cenach netto stanowiącej równowartość 32.663,49 euro (przy obowiązującym w 2014 r.

kursie euro 4,2249 zł), tj. o wartości poniżej kwoty określonej na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych lecz powyżej równowartości 30.000 euro - z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych, bez uprzedniego zastosowania odpowiedniej, określonej w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 907) procedury wyboru wykonawcy zamówienia i najkorzystniejszej oferty. Wobec nieustalenia przez zamawiającego zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych wartości zamówienia na wyżej określone usługi, wartość przedmiotowego zamówienia wyznacza łączna wartość obu umów z dnia 2 stycznia 2014 r. i z dnia 30 czerwca 2014 r. zawartych z Panią (...) radcą prawnym, obliczona na podstawie miesięcznego ryczałtowego wynagrodzenia, nie uwzględniając wartości odrębnego wynagrodzenia za prowadzenie spraw sądowych, egzekucyjnych i administracyjnych oraz rozliczania kosztów dojazdu wykonawcy do miejsca świadczenia usług – mających charakter wynikowy. Wartość zamówienia w wysokości 138.000,00 zł w cenach netto przekraczała równowartość granicznej kwoty pozwalającej na skorzystanie z przepisu art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, zwalniającego od obowiązku zastosowania ustawy, która do dnia 15 kwietnia 2014 r. wynosiła 14.000 euro, a po nowelizacji art. 4 pkt 8 ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, od dnia 16 kwietnia 2014 r. wynosi 30.000,00 euro.

Dokonując, w wyniku podpisania wymienionych w pkt a) i w pkt b) umów, odrębnych zamówień na kompleksową obsługę prawną, której przedmiotem były usługi obejmujące świadczenie pomocy prawnej w zakresie prawa polskiego, Zamawiający nie dostosował się do art. 32 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, które stanowią odpowiednio, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, oraz że jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych, albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Jednocześnie przepis art. 32 ust. 2 wyżej powołanej ustawy ustala, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Analiza treści umów zawartych w dniu 2 stycznia 2014 r. i w dniu 30 czerwca 2014 r. z Panią (...) radcą prawnym prowadzącą indywidualną Kancelarię Radcy Prawnego z siedzibą (...) wykazuje, że pomiędzy zamówieniami udzielonymi tymi umowami zachodzi pełna tożsamość przedmiotowa i funkcjonalna, a jednocześnie zamówienia te podlegały wykonaniu przez jednego, tego samego wykonawcę na zasadzie ciągłości usług realizowanych już uprzednio i nieprzerwanie od 2 stycznia 2012 r. Ponadto ze względu na powyższą okoliczność oraz fakt, iż ze względu na charakter prowadzonej działalności przez zamawiającego jako jednostki samorządu terytorialnego, zachodziła potrzeba korzystania ze stałej, kompleksowej obsługi prawnej, zamawiający miał możliwość przewidzenia z góry zakresu przedmiotowego oraz zakresu czasowego zamówienia na podstawie oceny swych potrzeb i przeprowadzenia czynności oszacowania wartości zamówienia zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych celem dochowania odpowiedniej procedury wyboru wykonawcy – z wykorzystaniem danych dotyczących wynagrodzenia za usługi tego samego rodzaju wykonywanych w okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2013 r. W przedmiotowej sprawie nie można bowiem uznać, iż potrzeba udzielenia zamówienia objętego umową z dnia

30 czerwca 2014 r. ujawniła się dopiero po lub z upływem realizacji zamówienia udzielonego uprzednią umową z dnia 2 stycznia 2014 r.

Udzielenie zamówienia publicznego z pominięciem obowiązku zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych uchybia zasadzie wyłączności ustalonej w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 907), która wymaga od jednostki jako zamawiającego - w rozumieniu art. 2 pkt 12 ww. ustawy, udzielenia zamówienia publicznego wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, a zarazem stoi w sprzeczności z unormowaniem art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) nakazującym jednostce sektora finansów publicznych zawieranie umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zasada gospodarki finansowej określona przepisem art. 254 pkt 4 ostatnio powołanej ustawy ustala jednocześnie m.in., że zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie z unormowaniami art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych - z uwzględnieniem wyłączeń określonych w art. 4 i art. 4b tej ustawy – jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (do których należy gmina), są zobowiązane udzielać zamówień publicznych o wartości powyżej 30.000 euro wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy.

Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowi czyn o którym mowa w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 4 października 2016 r. RCO-522/40/2016 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie (zwana dalej: Komisja lub RKO) (...) (Obwiniony), pełniący funkcję Wójta Gminy (...) – uznany został odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegających na:

1) podpisaniu w dniu 23 lipca 2014 r. Zlecenia 7-PROW/Izba Nr IG.271.2.19.214.MK dla firmy (...) na zakup i dostawę kompletu drewnianego na zewnątrz (6 kompl.) na łączną wartość 4.800,00 zł w cenach brutto, przyjęte przez wykonawcę w dniu 24 lipca 2014 r., co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym jednostki realizującej budżet - gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...)jednostki realizującej budżet, we właściwych mu podziałkach klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 010 rozdział 01 036 w paragrafie 6057 i 6059. Na dzień podpisania jak również na dzień przyjęcia tego zlecenia, budżet Gminy na 2014 r. i jednocześnie ustalony na jego podstawie plan finansowy nie przewidywał żadnych limitów wydatków w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej, a zaciągnięte zobowiązanie w wyżej określonej wysokości obciążyło budżet w dziale 010 rozdział 01036 w 6057 na kwotę 3.121,95 zł i w 6059 na kwotę 1.678,05 zł.

2) udzieleniu w dniu 23 lipca 2014 r. Zlecenia 5-PROW/Izba Nr IG.271.2.17.214.MK dla firmy (...), na zakup i dostawę wyszczególnionych tam mebli, na łączną wartość 3,995,00 zł w cenach brutto, przyjęte przez wykonawcę w dniu 28 lipca 2014r., co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r, bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym jednostki realizującej budżet - gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwych mu podziałkach klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 010 rozdział 0 1 036 w 6057 i w 6059. Na dzień podpisania jak również na dzień przyjęcia tego zlecenia, budżet Gminy na 2014 r. i jednocześnie ustalony na jego podstawie plan finansowy, nie przewidywał żadnych limitów wydatków w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej, a zaciągnięte zobowiązanie w wyżej określonej wysokości obciążyło budżet w dziale 010 rozdział 01 036 w 6057 na kwotę 2.598,30 zł i w 6059 na kwotę 1.396,59 zł.

3) podpisaniu w dniu 23 lipca 2014 r. Zlecenia 3-PROW/Izba Nr IG.271.2.1 5.214.MK dla firmy(...), na zakup i dostawę wyszczególnionego tam sprzętu, na łączną kwotę 3.393,32

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

zł w cenach brutto, przyjęte przez wykonawcę w dniu 28 lipca 2014 r. co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r, bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym jednostki realizującej budżet gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwych mu podziałkach klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 010 rozdział 01 036 w 6057 i w 6059. Na dzień podpisania jak również na dzień przyjęcia tego zlecenia, budżet Gminy na 2014 r, i jednocześnie ustalony na jego podstawie plan finansowy, nie przewidywał żadnych limitów wydatków w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej, a zaciągnięte zobowiązanie w wyżej określonej wysokości obciążyło budżet w dziale 010 rozdział 01036 w 6057 na kwotę 2.207,04 zł i w 6059 na kwotę 1.186,28 zł.

4) udzieleniu w dniu 12 maja 2014 r. umowy Nr AW.272.16.2014.AK z Przedsiębiorstwem (...), której przedmiotem było wykonanie „Remontów cząstkowych dróg na terenie Gminy VI 39 (...) wiosna 2014” o wartości 51.500,00 zł w cenach brutto, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań, gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwej mu podziałce klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 600 rozdz. 60016 4270 - w części obejmującej kwotę 6.500,00 zł. W dniu 12 maja 2014 r. przed podpisaniem wymienionej umowy, w wyżej określonym dziale, rozdziale i paragrafie limit wydatków w planie finansowym jednostki wynosił 45.000,00 zł, a jednocześnie brak było zaangażowania wydatków, co pozwalało na zaciągnięcie zobowiązania klasyfikowanego w tej podziałce klasyfikacji budżetowej do wysokości ustalonego planu, tj. do kwoty 45.000 zł.

5) podpisaniu w dniu 20 lutego 2014 r. umowy o współpracy Nr A W. I .11.2014.EJ z firmą (...), której przedmiotem było Ustalenie zasad wzajemnej współpracy w zakresie promocji Gminy przez Firmę w prowadzonej przez nią działalności transportowej za wynagrodzeniem w kwocie 3.700,00 zł brutto, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. bez upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań, gdyż zaciągnięte zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwej mu podziałce klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 750 rozdz. 75075 4300. W dniu 20 lutego 2014 r. przed podpisaniem wymienionej na wstępie umowy, w wyżej określonym dziale, rozdziale i paragrafie limit wydatków w planie finansowym jednostki wynosił

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

48.700,00 zł, a zaangażowanie wydatków osiągnęło już kwotę 48.937,55 zł, co uniemożliwiało zaciągnięcie nowego zobowiązania klasyfikowanego w tej podziale klasyfikacji budżetowej.

6) podpisaniu w dniu 27 lutego 2014 r. umowy świadczenia usług promocyjnych z Fundacją (...), której przedmiotem było „Świadczenie usług promocyjnych na rzecz Gminy (...)” podczas (...) dnia 01.03.2014 r. za wynagrodzeniem w kwocie 2.000,00 zł brutto, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. bez upoważnienia do zaciągania zobowiązań, gdyż zaciągane zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwej mu podziale klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 750 rozdz. 75075 4300. W dniu 27 lutego 2014 r. przed podpisaniem wymienionej umowy, w wyżej określonym dziale, rozdziale i paragrafie limit wydatków w planie finansowym jednostki wynosił 48.700,00 zł, a zaangażowanie wydatków osiągnęło już kwotę 52.637,55 zł, co uniemożliwiało zaciągnięcie kolejnego zobowiązania klasyfikowanego w tej podziale klasyfikacji budżetowej.

7) udzieleniu w dniu 9 kwietnia 2014 r. zamówienia dostawy Nr GK.7031.18.2014.AS do Przedsiębiorstwa (...) na dostawę 30 szt. betonowych koszy sześciokątnych poj. 40 litrów o wartości zł w cenach brutto, przyjęte przez wykonawcę w dniu 22 kwietnia 2014 r., co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r. z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, gdyż zaciągane zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. Urzędu Gminy (...) jednostki realizującej budżet, we właściwej mu podziale klasyfikacji budżetowej, to jest w dziale 900 rozdz. 90095 4210 - w części obejmującej kwotę 5.443,02 zł. Według stanu na dzień podpisania jak również na dzień przyjęcia tego zamówienia, w wyżej określonym dziale, rozdziale i paragrafie limit wydatków w planie finansowym jednostki wynosił 8.000,00 zł, a zaangażowanie wydatków osiągnęło kwotę 3.443,02 zł, co pozwalało na zaciągnięcie zobowiązania klasyfikowanego w tej podziale klasyfikacji budżetowej tylko do kwoty 4.556,98 zł.

8) podpisaniu w dniu 12 maja 2014 r. umowy Nr IG.272.18.2014.AK z firmą Usługi Ogólnobudowlane (...) na „Wykonanie remontu bieżni przy boisku piłkarskim w (...) Centrum na działkach nr ewid. 1921/2, 1929” za wynagrodzeniem w kwocie 15.996,15 zł w cenach brutto, co spowodowało zaciągnięcie zobowiązania obciążającego budżet na 2014 r., z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań, gdyż zaciągane zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w limicie wydatków ustalonym na to zadanie w

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

ramach działu 926 rozdz. 92601 6050 w pozycji nr 38 załącznika nr 3 do uchwały Nr XLV/378/2014 Rady Gminy (...) z dnia 31 marca 2014 r. zmieniającej budżet na 2014 rok - w części obejmującej kwotę 3.996,15 zł. W dniu 12 maja 2014 r, przed podpisaniem wymienionej umowy, limit wydatków na przedmiotowe zadanie wynosił 12.000,00 zł a jednocześnie brak było zaangażowania wydatków, co pozwalało na zaciągnięcie zobowiązania do wysokości ustalonego planu, tj. do kwoty 12.000,00 zł.

Działania Obwinionego określone w punktach od 1 do pkt 8 naruszyły, zdaniem RKO, przepisy art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 poz. 885 z późn. zm.), z których wynika, że podstawą zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych jest plan wydatków jednostki. Niedostosowanie się do tych unormowań stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm) (dalej: uondfp), polegające na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym jednostki albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia.

9) podpisaniu w dniu 2 stycznia 2014 r. i w dniu 30 czerwca 2014 r. kolejno dwóch umów z (...) radcą prawnym prowadzącą indywidualną Kancelarię Radcy Prawnego z siedzibą w (...) umowy o kompleksową obsługę prawną:

- a. umowa z dnia 2 stycznia 2014 r. zawarta została na czas określony do dnia 30 czerwca 2014 r. z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2014 r. na okres 6 miesięcy, której przedmiotem były usługi obejmujące świadczenie pomocy prawnej w zakresie prawa polskiego w celu ochrony interesów zamawiającego (Gminy (...)), za miesięcznym ryczałtowym wynagrodzeniem w wysokości 4.600,00 zł netto, z uzgodnieniem odrębnego wynagrodzenia za prowadzenie spraw sądowych, egzekucyjnych i administracyjnych oraz rozliczania kosztów dojazdu wykonawcy do miejsca świadczenia usług w przypadku ich świadczenia poza siedzibą wykonawcy i siedzibą zamawiającego oraz
- b. umowa z dnia 30 czerwca 2014 r. (kolejna) zawarta została na czas określony do dnia 30 czerwca 2016 r. tj. na okres 24 miesięcy, której przedmiotem były podobnie usługi obejmujące świadczenie pomocy prawnej w zakresie prawa polskiego w celu ochrony interesów zamawiającego (Gminy (...)), za miesięcznym ryczałtowym wynagrodzeniem w wysokości 4.600,00 zł netto, z uzgodnieniem odrębnego wynagrodzenia za prowadzenie spraw sądowych, egzekucyjnych i administracyjnych oraz rozliczania kosztów dojazdu

wykonawcy do miejsca świadczenia usług w przypadku ich świadczenia poza siedzibą wykonawcy i siedzibą zamawiającego.

Zawarcie powyższych umów było skutkiem udzielenia częściowych zamówień na świadczenie kompleksowej obsługi prawnej na rzecz Gminy (...) o łącznej wartości w zł w cenach netto stanowiącej równowartość 32.663,49 euro (przy obowiązującym w 2014 r. kursie euro 4,2249 zł), o wartości poniżej kwoty określonej na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych lecz powyżej równowartości 30.000 euro z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych, bez uprzedniego zastosowania odpowiedniej, określonej w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907) (dalej: ustawa Pzp) procedury wyboru wykonawcy zamówienia i najkorzystniejszej oferty. Obwiniony w tym przypadku jako kierownik zamawiającego zaniechał ustalenia - zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 4 ustawy Pzp wartości zamówienia na wyżej określone usługi, albowiem wartość przedmiotowego zamówienia to łączna wartość obu umów z dnia 2 stycznia 2014 r. i z dnia 30 czerwca 2014 r. obliczona na podstawie miesięcznego ryczałtowego wynagrodzenia, (nie uwzględniając wartości odrębnego wynagrodzenia za prowadzenie spraw sądowych, egzekucyjnych i administracyjnych oraz rozliczania kosztów dojazdu wykonawcy do miejsca świadczenia usług mających charakter wynikowy). Wartość zamówienia w wysokości 138.000 zł w cenach netto przekraczała równowartość granicznej kwoty pozwalającej na skorzystanie z przepisu art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, zwalniającego od obowiązku zastosowania ustawy, która do dnia 15 kwietnia 2014 r. wynosiła 14.000 euro, a od dnia 16 kwietnia 2014 r.)po nowelizacji art. 4 pkt 8 ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw) wynosi 30.000 euro. Dokonując, w wyniku podpisania wymienionych w pkt a) i w pkt b) umów, odrębnych zamówień na kompleksową obsługę prawną, Zamawiający nie dostosował się do art. 32 ust. 1 i 4 ustawy Pzp, które stanowią odpowiednio, że: podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością oraz że: jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych, albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Jednocześnie przepis art. 32 ust. 2 powołanej ustawy ustala, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Analiza treści umów zawartych z radcą prawnym wykazuje, że pomiędzy zamówieniami udzielonymi tymi umowami zachodzi pełna tożsamość

przedmiotowa i funkcjonalna, a jednocześnie zamówienia te podlegały wykonaniu przez jednego, tego samego wykonawcę na zasadzie ciągłości usług realizowanych już uprzednio i nieprzerwanie od 2 stycznia 2012 r. Ze względu na powyższą okoliczność oraz ponadto fakt, że ze względu na charakter prowadzonej działalności przez zamawiającego jako jednostki samorządu terytorialnego, zachodziła potrzeba korzystania ze stałej, kompleksowej obsługi prawnej, zamawiający miał możliwość przewidzenia z góry zakresu przedmiotowego oraz zakresu czasowego zamówienia na podstawie oceny swych potrzeb i przeprowadzenia czynności oszacowania wartości zamówienia zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych celem dochowania odpowiedniej procedury wyboru wykonawcy z wykorzystaniem danych dotyczących wynagrodzenia za usługi tego samego rodzaju wykonywanych w okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2013 r. W przedmiotowej sprawie nie można bowiem uznać, iż potrzeba udzielenia zamówienia objętego umową z dnia 30 czerwca 2014 r. ujawniła się dopiero po lub z upływem realizacji zamówienia udzielonego uprzednią umową z dnia 2 stycznia 2014 r. Udzielenie zamówienia publicznego z pominięciem obowiązku zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych uchybia zasadzie wyłączności ustalonej w art. 7 ust. 3 ustawy Pzp (Dz.U. z 2013 r. poz. 907), która wymaga od jednostki jako zamawiającego - w rozumieniu art. 2 pkt 12 tej ustawy, udzielenia zamówienia publicznego wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, a zarazem stoi w sprzeczności z unormowaniem art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późne zm.) nakazującym jednostce sektora finansów publicznych zawieranie umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, Zasada gospodarki finansowej określona przepisem art. 254 pkt 4 ostatnio powołanej ustawy ustala jednocześnie m.in., że zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie z unormowaniami art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych - z uwzględnieniem wyłączeń określonych w art. 4 i art. 4b tej ustawy - jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (do których należy gmina), są zobowiązane udzielać zamówień publicznych o wartości powyżej 30.000 euro wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami tej ustawy. Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowi czyn o którym mowa w art. 17 ust. 1b pkt 1uondfp . RKO wskazała także, że Obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych będąc odpowiedzialny za całość

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

gospodarki finansowej w jednostce na mocy przepisu art. 53 ust.1 ustawy o finansach publicznych i za realizację obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane zgodnie z art. 44 ust. 4 tej ustawy, a zarazem odpowiedzialnym z tytułu pełnienia funkcji kierownika zamawiającego, za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 3 ustawy Pzp.

RKO, na podstawie art. 35 uoondfp wymierzyła Obwinionemu karę łączną upomnienia za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i na podstawie art. 167 ust. 1 tej ustawy zasądziła od Obwinionego zwrot na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł , co stanowi 10 % miesięcznego wynagrodzenia.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazała, że zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych I instancji złożył (pismo z dnia 25 lutego 2016 r. znak: WK-51003 7/16), działający z upoważnienia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, Obwiniony skorzystał z prawa do złożenia wyjaśnień (k. 226- 232) i w piśmie z dnia 9 czerwca 2016 r. przedstawił okoliczności i powody wystąpienia nieprawidłowości zakwalifikowanych jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazując, że nie posiada prawa dostępu do dokumentów włącznie z fakturami i umowami, gdyż obecny Wójt Gminy (...) nie udzielał odpowiedzi na składane wnioski o udostępnienie informacji i dokumentów. W składanych wyjaśnieniach Obwiniony stwierdził, że zarzuty są bezzasadne i nieprawdziwe gdyż Instrukcja Finansowo - Księgowa szczegółowo mówiła kto i za co odpowiada w gminie, a jeżeli są jakieś nieprawidłowości w kwestii finansowej lub prawnej (zamówienia publiczne) wprost jest wskazana osoba w gminie odpowiedzialna za należyte i zgodne z prawem prowadzenie dokumentów. Co do zarzutu z pkt 1 (Zlecenie 7-PROW/Izba Nr IG. 271.219.214. MK dla firmy(...)) stwierdził dodatkowo, że gmina na ten cel nie wydała żadnych środków, bo w efekcie wydatek był finansowany z uzyskanej dotacji z PROW, a na moment wydatkowania środki były w budżecie. Dalej podał, że każdorazowo Skarbnik Gminy lub radca prawny oraz pracownik merytoryczny swoim podpisem na dokumentach potwierdzali zgodność pod względem merytorycznym formalno - prawnym i finansowo - księgowym zleceń, zamówień i umów, czy też faktur - stąd zarzuty są bezpodstawne. Dopiero, jak były wszystkie podpisy tych pracowników i zapewnienie Skarbnika, że są w odpowiednim dziale rozdziale i paragrafie uchwały budżetowej środki finansowe na wskazany cel, podpisywał dokumenty. Obwiniony wskazał że brak dostępu do

dokumentów utrudnia mu obronę przed zarzutami. Obwiniony kwestionował ponadto wyjaśnienia złożone przez obecnego Wójta Gminy (...) i Sekretarza Gminy. W zakresie zarzutu dotyczącego udzielenia zamówień publicznych na obsługę prawną, Obwiniony wskazał, że radca prawny odpowiedzialny za zamówienia publiczne w Gminie zapewniał go, iż nie ma przeciwwskazań do zawarcia takich umów i nie stanowi to absolutnie naruszenia prawa. Wskazał także na brak jego winy co do stawianych mu zarzutów oraz, że gmina w tym zakresie nie poniosła żadnych strat, wręcz przeciwnie otrzymała zwroty paru wydatków z Urzędu Marszałkowskiego. Wskazał ponadto, że opóźnienia w przenoszeniu środków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej także nie wynikły z winy Skarbnika Gminy, gdyż rada gminy specjalnie, pomimo składania wniosków nie odbywała posiedzeń, a przewodniczący w 2014 r. z premedytacją nie uzgadniał z nim (Wójtem Gminy) terminów posiedzeń, a proszony o zwołanie posiedzeń nadzwyczajnych ignorował je. Obwiniony zaprzeczył, aby kiedykolwiek przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań, gdyż zawsze Skarbnik Gminy informował go, że są środki zapisane w stosownych uchwałach. W swoich wyjaśnieniach powołał się także na swoje wieloletnie doświadczenie w pracy samorządowca zdobyte na różnych stanowiskach i pełnionych funkcjach w jednostkach samorządu terytorialnego.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie pismem dnia 27 czerwca 2016 r, sygn. RDFP-510/17-A/16 wniosek o ukaranie Obwinionego (k.1-249). Na rozprawę w dniu 30 sierpnia 2016 r. stawili się prawidłowo zawiadomieni Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz Obwiniony. Rzecznik podtrzymał stanowisko z wniosku o ukaranie zarówno w zakresie przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za czyny opisane we wniosku o ukaranie jak i w zakresie wnioskowanej kary. Obwiniony, podtrzymał wyjaśnienia złożone na piśmie oraz dodatkowo wyjaśnił, że żaden wójt nie jest w stanie znać wszystkich wymaganych przepisów i działa w zaufaniu do pracowników, zdarzenia z lat 2013-2014 były w okresie walki politycznej - Rady Gminy z Wójtem Gminy, gdzie przewodniczący Rady z premedytacją nie zwoływał posiedzeń Rady oraz nadzwyczajnych posiedzeń Rady, dotyczy to w szczególności trzech pierwszych zarzutów, gdzie przekroczenie wyznaczonych terminów groziło utratą dotacji unijnej na wykonanie zadania. Obwiniony wskazał, że kwoty podane we wniosku nie są znaczne i w żadnym stopniu nie spowodowały narażenia Gminy na straty. W celu uzupełnienia materiału dowodowego o regulacje wewnętrzne obowiązujące w Gminie w

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

zakresie udzielania zamówień publicznych oraz Instrukcją finansowo - księgową oraz inne dokumenty dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej w 2014 r. odroczone rozprawę. Na rozprawę w dniu 4 października 2016 r. stawił się zawiadomiony Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, nie stawił się prawidłowo zawiadomiony Obwiniony.

Regionalna Komisja Orzekająca w wyniku rozpatrzenia sprawy, opierając się na materiałach dowodowych zgromadzonym w sprawie, w tym w oparciu o wskazane we wniosku o ukaranie dowody z dokumentów, informację z rejestru GKO (k. nr 169), wyjaśnienia Obwinionego złożone przed Rzecznikiem oraz na rozprawie, opinii o pracy Obwinionego (k.nr261-262) ustaliła następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

We wniosku o ukaranie Obwinionemu postawiono zarzuty dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych zdefiniowane:

- w art. 15 uodnfp, który to przepis uznaje za czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych działanie polegające na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych oraz
- w art. 17 ust. 1b pkt 1 uodnfp który to przepis uznaje za czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych działanie polegające na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

RKO, dokonując kwalifikacji prawnej zarzucanych Obwinionemu czynów jako penalizowanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych w celu ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stwierdziła w pierwszej kolejności, że zarzuty postawione we wniosku o ukaranie, podlegają ocenie prawnej w odniesieniu do przepisów:

- ✓ ustawy z dnia 27 sierpnia 2013r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885),
- ✓ ustawy z dnia 17 sierpnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.),
- ✓ ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U, z 2016r. poz.446) oraz
- ✓ ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015r. poz.2164 z ze zm.).

Zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. W dacie orzekania obowiązywały przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wersji znowelizowanej, ustalonej w art. 11 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020), która weszła w życie z dniem 28 lipca 2016 r. Analiza treści znowelizowanych przepisów uondfp wykazała, że w zakresie niezbędnym do orzekania w sprawie zarzutów postawionych we wniosku o ukaranie przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie uległy zmianie. Zatem przy orzekaniu zastosowano obowiązującą w dacie orzekania ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania.

Komisja Orzekająca podała, że prawidłowa kwalifikacja prawna czynów przypisanych Obwinionemu we wniosku o ukaranie pkt 1 - do pkt 8 wymaga, analizy treści przepisu art. 15 uondfp w powiązaniu z przepisami art. 228 w związku z art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, określających granice upoważnienia do zaciągania zobowiązań, sposób ich prezentowania w uchwale budżetowej oraz wskazanie rady jako organu właściwego do określania i organy gminy uprawnione do udzielania upoważnień w postaci określania wysokości sumy, do której burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Dalej podała, że zgodnie z dyspozycją przepisu art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich. Zgodnie z postanowieniem art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej, jest plan dochodów i wydatków zwany „planem finansowym jednostki budżetowej”. Sposób sporządzenia i szczegółowość planu dochodów i wydatków określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2015 r. poz.

1542). Plan ten jest sporządzany w szczególowości: dział, rozdział i paragraf. Dział i rozdział klasyfikacji budżetowej określają bowiem rodzaj działalności, a dopiero paragraf wskazuje rodzaj „wydatku” (art. 39 ust. 1 nie definiuje pojęcia zobowiązania. Dokonując wykładni, odwołać należy się zatem do interpretacji cywilistycznych. [tak orzeczenie RKO z 13.11.2012r. sygn. DFP-RKO-540-15/13/12 Biul. NDFP z 2013/1/2]. Utrwalony jest w literaturze przedmiotu pogląd cyt. (..) przez upoważnienie do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne należy rozumieć wynikające z przepisów prawa lub zdarzeń prawnych kompetencje do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne”. Zobowiązanie jest rodzajem stosunku cywilnoprawnego łączącego dłużnika z wierzycielem charakteryzującym się tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien to świadczenie spełnić (tak art. 353 KC). Źródłem powstania zobowiązania mogą być czynności prawne dwustronne, jednostronne oraz inne zdarzenia. Zaciągnięcie zobowiązania, na gruncie skutków cywilnoprawnych wiąże się z upoważnieniem do składania oświadczeń woli w imieniu jednostki sektora finansów publicznych, co związane jest z uprawnieniem do reprezentacji. Natomiast upoważnienie do zaciągania zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych na gruncie prawa finansowego związane jest z prawem do dysponowania środkami finansowymi jednostki. Zatem osoba zaciągająca zobowiązanie w imieniu jednostki sektora finansów publicznych winna być upoważniona do reprezentowania tej jednostki, ale zarazem osoba reprezentująca jednostkę nie zawsze musi być upoważniona do zaciągania konkretnych zobowiązań finansowych lub do dokonywania wydatków. Datą zaciągnięcia zobowiązania, a tym samym datą popełnienia czynu w rozumieniu art.15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - jest dzień zawarcia umowy/dokonania zlecenia w imieniu jednostki sektora finansów publicznych przez osobę upoważnioną do reprezentowania jednostki i składania oświadczeń woli w jej imieniu i na jej rzecz.

Z kolei prawidłowa kwalifikacja prawna czynów przypisanych Obwinionemu we wniosku o ukaranie w pkt 9 wymagała, w ocenie Komisji Orzekającej, analizy treści przepisu art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy w powiązaniu z przepisem art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych wyznaczającym w euro granicę kwotową stosowania ustawy oraz zwalniającym od obowiązku zastosowania ustawy Pzp (przy obowiązującym w 2014 r. kursie euro 4,2249 zł - do dnia 15 kwietnia 2014 r. - 14.000 euro, a po nowelizacji art. 4 pkt 8 - od dnia 16 kwietnia 2014 r. - 30.000 euro). Zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 4 ustawy Pzp całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, powinno być ustalone przez

zamawiającego z należytą starannością. Jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Wartość przedmiotowego zamówienia (wskazanego we wniosku o ukaranie) wyznacza łączną wartość obu umów z dnia 2 stycznia 2014 r. i z dnia 30 czerwca 2014 r. obliczona na podstawie miesięcznego ryczałtowego wynagrodzenia, (nie uwzględniając odrębnego wynagrodzenia za prowadzenie spraw sądowych, egzekucyjnych i administracyjnych oraz rozliczania kosztów dojazdu wykonawcy do miejsca świadczenia usług, których wyliczenie może następować tylko wynikowo). Obowiązek zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych do wyboru wykonawcy zamówienia o wartości przedmiotu zamówienia przekraczającego próg określony w art. 4 pkt 8 tej ustawy wynika z zasady określonej w art. 7 ust. 3 ustawy Pzp, który to przepis wymaga od gminy jako zamawiającego - w rozumieniu art. 2 pkt 12 powołanej ustawy - udzielenia zamówienia publicznego wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, co zarazem nie stoi w sprzeczności z unormowaniami art. 44 ust. 4 i art. 254 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, nakazującymi jednostce sektora finansów publicznych zawieranie umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej oraz zlecenie zadań drogą wyboru najkorzystniejszej oferty. Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1b pkt 1 uoondfp W dalszej części uzasadnienia RKO podała, że na podstawie zgromadzonych w aktach sprawy materiałów dowodowych ujawnionych na rozprawie analiza tego materiału dowodowego oraz wyjaśnień Obwinionego potwierdziła stawiane mu zarzuty.

W świetle art. 15 uoondfp w chwili popełnienia zarzucanych czynów (pkt 1 do 8) wyczerpują znamiona czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem RKO, w ustalonym stanie faktycznym nie ulega wątpliwości, że Obwiniony zawierając umowy, dokonując zlecenia realizacji usług i dostaw wskazanych w pkt od 1 - do pkt 8 zaciągnął zobowiązania finansowe z przekroczeniem zakresu upoważnienia i ponosi z tego tytułu odpowiedzialność jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych.

RKO w zakresie zarzutu określonego w pkt 9 orzeczenia podała, że Obwiniony jako zamawiający podpisał kolejno dwie umowy o kompleksową obsługę prawną z radcą

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

prawnym (...) prowadzącą indywidualną Kancelarię Radcy Prawnego z siedzibą w (...): pierwszą dnia 2 stycznia 2014 r. na okres 6 miesięcy do dnia 30 czerwca 2014 r. i następnie drugą umowę dnia 30 czerwca 2014 r. na okres 24 miesięcy do dnia 30 czerwca 2016 r. Udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie kompleksowej obsługi prawnej na rzecz Gminy (...), nie zostało poprzedzone wyborem wykonawcy na zasadach przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych pomimo, że łączna wartość tych usług wyrażona w złotych wynosząca 138,000 zł w cenach netto przekraczała równowartość granicznej kwoty wyrażonej w euro pozwalającej na skorzystanie z przepisu art. 4 pkt 8 powołanej ustawy, zwalniającego od obowiązku zastosowania ustawy, (przy obowiązującym w 2014 r, kursie euro 4,2249 zł). Granica ta do dnia 15 kwietnia 2014 r. wynosiła 14.000 euro, a po nowelizacji art. 4 pkt 8 ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, wynosiła 30.000 euro od dnia 16 kwietnia 2014 r. Wobec nieustalenia przez zamawiającego zgodnie z art. 32 ust. 1 i ust. 4 ustawy Pzp wartości zamówienia na wyżej określone usługi, wartość przedmiotowego zamówienia wyznacza łączną wartość obu umów z dnia 2 stycznia 2014 r. i z dnia 30 czerwca 2014 r, zawartych z (...) - radcą prawnym, obliczona na podstawie miesięcznego ryczałtowego wynagrodzenia, nie uwzględniając odrębnego wynagrodzenia za prowadzenie spraw sądowych, egzekucyjnych i administracyjnych oraz rozliczania kosztów dojazdu wykonawcy do miejsca świadczenia usług, których wyliczenie może następować tylko wynikowo. Zamawiający planując korzystanie w 2014 r. oraz w okresie wykraczającym poza ten rok budżetowy, z usług kancelarii prawnej w celu świadczenia obsługi prawnej na rzecz Gminy (...), zobowiązany był dostosować się do przepisów art. 32 ust. 1 i 4 ustawy Pzp, które stanowią odpowiednio, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością oraz, że jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych, albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Jednocześnie przepis art. 32 ust. 2 ustawy Pzp ustala, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Analiza treści umów zawartych w dniu 2 stycznia 2014 r. i w dniu 30 czerwca 2014 r. z (...) - radcą prawnym, wykazuje, że pomiędzy zamówieniami udzielonymi tymi umowami zachodzi pełna tożsamość przedmiotowa i funkcjonalna, a jednocześnie zamówienia te podlegały wykonaniu przez jednego, tego samego wykonawcę na zasadzie ciągłości usług realizowanych już uprzednio i nieprzerwanie od 2 stycznia 2012 r. Ponadto ze

względu na powyższą okoliczność oraz fakt, iż ze względu na charakter prowadzonej działalności przez zamawiającego jako jednostki samorządu terytorialnego, zachodziła potrzeba korzystania ze stałej, kompleksowej obsługi prawnej, zamawiający miał możliwość przewidzenia z góry zakresu przedmiotowego oraz zakresu czasowego zamówienia na podstawie oceny swych potrzeb i przeprowadzenia czynności oszacowania wartości zamówienia zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, celem dochowania odpowiedniej procedury wyboru wykonawcy z wykorzystaniem danych dotyczących wynagrodzenia za usługi tego samego rodzaju wykonywanych w okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2013 r. W przedmiotowej sprawie nie można bowiem uznać, iż potrzeba udzielenia zamówienia objętego umową z dnia 30 czerwca 2014 r. ujawniła się dopiero po lub z upływem realizacji zamówienia udzielonego uprzednią umową z dnia 2 stycznia 2014 r. Udzielenie zamówienia publicznego z pominięciem obowiązku zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych uchybia zasadzie wyłączności ustalonej w art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, która wymaga od gminy jako zamawiającego - w rozumieniu jej art. 2 pkt 12 - udzielenia zamówienia publicznego wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, a zarazem stoi w sprzeczności z unormowaniami art. 44 ust. 4 i art. 254 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, nakazującymi jednostce sektora finansów publicznych zawieranie umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej oraz zlecanie zadań drogą wyboru najkorzystniejszej oferty. Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1b pkt 1 uoondfp.

Regionalna Komisja Orzekająca, analizując stronę podmiotową, ustaliła, że Obwiniony ponosi odpowiedzialność jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 uoondfp, pełnił bowiem, od dnia 14 grudnia 2010 r. do dnia 14 grudnia 2014 r. funkcję Wójta Gminy (...) i na podstawie art. 53 ust.1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, a zatem również za dokonywanie wydatków ze środków publicznych, za zaciąganie zobowiązań oraz w powiązaniu z art. 18 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, jako kierownik zamawiającego (Gminy (...)) za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zakres posiadanych przez kierownika jednostki sektora

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

finansów publicznych upoważnień do dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań wyznaczyły przepisy art. 44 ust. 1 i art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, natomiast odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych - wójta gminy - za udzielenie zamówień publicznych wynika z powołanego wyżej art. 18 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych „Zasadą jest, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej, w tym za zaciąganie zobowiązań” (tak orzeczenie GKO z dnia 6. 06, 2002r. DF/GKO/Odw. -12/14/2002 niepubl.). Odpowiedzialność w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego spoczywa, zgodnie z art. 18 ust. 1 Pzp, na kierowniku zamawiającego. Obwiniony, jako (zawierający umowę (...)) - powinien dołożyć należytej staranności, aby nie doszło do naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych, skutkującego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych” (tak orzeczenie GKO z dnia 15.09.2011r. BDF1/4900/28/32/11/48 LEX nr 1725995).

Rozpatrując zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 uoondfp Komisja ponownie stwierdziła, że zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne, jak również zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych wyznaczają limity wydatków określone w obowiązującym budżecie lub planie finansowym jednostki zgodnie z unormowaniami określonymi w art. 261 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 261 powołanej ustawy stanowi, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych może w celu realizacji zadań zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przewiduje, że jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków (...), a art. 261 tej ustawy stanowi, że kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, przy uwzględnieniu art. 60 ust, 2 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, należy wskazać, że zaciąganie przez organ wykonawczy zobowiązań finansowych wymaga uprzedniego udzielenia przez organ stanowiący stosownego upoważnienia. Obwiniony w toku kontroli prowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową i w postępowaniu przed Rzecznikiem skorzystał, z prawa do złożenia wyjaśnień, i wskazał, że działał w pełnym zaufaniu do pracowników i ich należytej staranności, a nieprawidłowości

wynikły z tego tytułu, iż daty zawarcia umów wpisali kontrahenci, niezgodnie z podjętymi ustaleniami.

Rozpatrując zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 b pkt 1 uondfp, Komisja stwierdziła, że odpowiedzialność za czyny sankcjonowane tym przepisem obciąża Obwinionego, który działając jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej w jednostce na mocy przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i za realizację obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane zgodnie z art. 44 ust. 4 tej ustawy oraz odpowiedzialny z tytułu pełnienia funkcji kierownika zamawiającego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, a zatem za podpisanie wymienionych dwóch umów na kompleksową obsługę prawną w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2014 r. i od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2016 r., skutkiem czego zaciągnął zobowiązania finansowane ze środków publicznych. Tym samym odpowiada za prawidłowość postępowania poprzedzającego udzielenie zamówienia publicznego na te usługi zarówno od strony formalnej, jak i merytorycznej według właściwych w tym przedmiocie unormowań prawnych - stosownie do art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Rozpatrując stopień zawinienia Komisja stwierdziła, że podstawową zasadą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zasada wynikająca z art. 19 ust. 1 uondfp, zgodnie z którą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony ustawą obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nie można zatem pociągnąć do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osoby, której działanie lub zaniechanie nie stanowiło takiego naruszenia w świetle przepisów obowiązujących w czasie takiego działania lub zaniechania. Zdaniem RKO, Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które nie spowodowałoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja stwierdziła, że w zakresie objętym wnioskiem o ukaranie i przypisanych Obwinionemu naruszeń prawa można uznać jego zawinione działanie, jeżeli, jako winę rozumie się nie zachowanie się zgodnie z obowiązującą normą prawną w wypadku, gdy możliwość zgodnego z tą normą zachowania była, to w tym przypadku taka możliwość istniała. Komisja stwierdziła ponadto, że przepisy obowiązujące tak w dacie popełnienia czynów jak orzekania,

nie przewidywały możliwości uwolnienia od odpowiedzialności za popełnione czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych z powodów podnoszonych przez Obwinionego. W istocie Obwiniony nie wskazał przyczyn uniemożliwiających dokonanie sprawdzenia wielkości limitu wydatków na zlecane zadanie przed podpisaniem umów, czy w dacie ich zawarcia. Działanie w zaufaniu do pracowników wykonujących zadania w zakresie prowadzenia księgowości i rachunkowości w jednostce, nie uwalnia kierownika jednostki od ponoszenia odpowiedzialności w takim zakresie w jakim nie dokonał uprzedniego sprawdzenia rzetelności działania tych pracowników w wykonywaniu zadań. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych powinien znać zasady wydatkowania środków publicznych, a przede wszystkim powinien znać konsekwencje ich naruszenia oraz mieć świadomość o ponoszeniu odpowiedzialności za pracę podległych pracowników. Powinien na bieżąco monitorować wywiązywanie się przez osoby prowadzące obsługę księgowo - finansową jednostki z obowiązków im przypisanych w tym zakresie. Wykazany stan faktyczny i sposób działania Obwinionego świadczą o niedochowaniu staranności, która powinna być wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych, a odpowiedzialność w tym zakresie, wprost wynika z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Komisja podzieliła pogląd Rzecznika dyscypliny finansów publicznych wyrażony we wniosku ukaranie w zakresie wymierzenia kary upomnienia. Sprawstwo Obwinionego w tym zakresie nie budzi wątpliwości, gdyż to na obwinionym jako kierowniku jednostki sektora finansów publicznych ciążyą liczne obowiązki z zakresu gospodarki finansowej między innymi w zakresie zaciągania zobowiązań w zakresie udzielonych mu upoważnień oraz przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Komisja stwierdziła, że Obwiniony przed złożeniem podpisu znamionującego złożenie oświadczenia woli powinien sprawdzić i dokonać analizy posiadanych upoważnień do zaciągania zobowiązań finansowych wynikających z odpowiednich obowiązujących w dacie podejmowania zobowiązań planów finansowych jednostki sektora finansów publicznych. Komisja ponadto stwierdziła, że przepisy obowiązujące, tak w dacie popełnienia czynów jak orzekania, nie przewidywały możliwości uwolnienia od odpowiedzialności za popełnione czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych z powodów podnoszonych przez obwinionego. W istocie Obwiniony nie wskazał przyczyn uniemożliwiających dokonanie sprawdzenia wielkości limitu wydatków na zlecane zadanie przed podpisaniem umów, czy w dacie ich zawarcia lub sprawdzenia okoliczności dotyczących ustalenia wartości przedmiotu zamówienia przed zawarciem umów dot. usług prawnych na rzecz Gminy. Działanie Obwinionego nie było nacechowane

starannością i złożenie podpisu na umowach oznaczało, że zobowiązania wynikające z tych operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. W celu prawidłowego realizowania przypisanych obowiązków Obwiniony powinien na bieżąco monitorować plan finansowy, aby niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli operacji finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, przez pracowników Urzędu nie miało wpływu na zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych i nie stanowiło naruszenia dyspozycji art. 44 ust. 4 i art. 254 pkt 4 ustawy o finansach. Wykazany w materiale dowodowym sposób działania w jednoznaczny sposób świadczy o niedochowaniu staranności, która jest wymagana od osoby sprawującej funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych.

Uznając odpowiedzialność Obwinionego za wskazane w orzeczeniu czyny stanowiące naruszenia dyscypliny finansów publicznych, RKO zważyła charakter popełnionych czynów i na podstawie art. 31 ust.1 pkt 1 uondfp wymierzyła obwinionemu karę upomnienia biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Komisja uznała, że kara upomnienia jest adekwatna do popełnionych deliktów dyscyplinarnych oraz, że kara ta wywrze swój skutek wychowawczy i prewencyjny. Z uwagi na przypisaną Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych działając na podstawie art. 167 ust. 1 uondfp, który stanowi, że każdy uznany odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów ponosi koszty postępowania na rzecz Skarbu Państwa, orzeczono o kosztach postępowania w wysokości przeciętnego wynagrodzenia.

Orzeczenie zostało zaskarżone przez Obwinionego, który w odwołaniu podniósł następujące okoliczności:

W czasie rozprawy starał się wyjaśnić mechanizmy nadzoru i kontroli, jakie wprowadził w Gminie (...) po objęciu funkcji wójta, jednak Komisja nie dała wiary jego wyjaśnieniom i stara się przypisać mu celowe, świadome działania naruszania dyscypliny finansów publicznych. Podkreślił, że jako samorządowiec z 16 letnią praktyką na stanowiskach Naczelników Wydziałów dużych urzędów miast, a także jako Zastępca Prezydenta Miasta przez 6 lat, zawsze z wyjątkową starannością i wnikliwością sprawdzał i żądał wyjaśnień odpowiedzialnych pracowników, czy mogą podpisać zlecenie, rozstrzygnięcie przetargu czy wreszcie umowę na wykonanie dostawy, usługi lub roboty budowlanej. Dalej stwierdził, że

nieprawdą jest i godzi w jego dobre imię i wieloletnią (40 lat) nienaganną pracę zawodową, że nie zachowywał staranności i, jak wynika z uzasadnienia, zdaniem Komisji specjalnie podpisywał dokumenty łamiąc prawo i przepisy (przedostatnia strona Orzeczenia). Nie zgodził się z ustaleniami zespołu kontrolnego RIO i wnioskiem byłego prezesa, powielonym – jego zdaniem - przez Rzecznika dyscypliny i zatwierdzonym orzeczeniem Komisji. Dodatkowo z uwagi na fakt obciążenia kosztami, wskazał na szczególne okoliczności (stan zdrowia - choroba nowotworowa oraz fakt, że jako bezrobotny nie osiąga dochodów ponad 1000 zł miesięcznie, a zmuszony jest wykupywać drogie leki).

Dalej podał, że składając niniejsze odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej żąda i oczekuje konfrontacji z pracownikami Urzędu Gminy, szczególnie ze Skarbnikiem (...), Radcą Prawnym (...), Kierownikami Referatów, ale także członkami Komisji Przetargowej celem udowodnienia, że każdorazowo wnikliwie i kategorycznie żądał od nich osobiście własnoręcznego potwierdzenia, że są środki i, że nie ma żadnych przeciwwskazań do zawarcia umowy lub podpisania zlecenia. Jego zdaniem, skoro Skarbnik Gminy nie pojawił się na żadnej rozprawie i świadomie poddał się karze, oznacza, że wiedział, że wprowadzał wójtę gminy w błąd i przedkładał mu dokumenty, które były nieprawdziwe i niezgodne ze stanem faktycznym i tym samym celowo to robił, bo nie ma żadnego innego racjonalnego na to uzasadnienia. Gdyby było inaczej, broniłby się na rozprawie, a nie dobrowolnie poddawał się karze. Podniósł ponadto, że Skarbnik jest rodziną poprzedniego wójty i nigdy nie darzył go sympatią. Odnośnie zarzutów z pkt 1, 2 i 3 podkreślił, że powyższe nie naraziło Gminy na żadne straty finansowe, bo były w całości refinansowane przez Urząd Marszałkowski, a i, ewentualny kwoty rzekomych przekroczeń budżetu bez zmian w uchwale budżetowej są „śmieszne”, bo wynoszą 1.678 zł, 1396 zł i 1186 zł. Każdorazowo Skarbnik przychodził i przynosił mi dokumenty, nie informując, że nie można podpisać zlecenia, że nie ma środków - wręcz przeciwnie, gwarantował że są środki. Bez jego parafy nigdy nie podpisałby żadnej umowy. Również Kierownik Referatu właściwy dla załatwienia tych spraw mówił, i składał podpis na zleceniu, umowie, że są środki w budżecie. Podkreślił: „Żaden wójt w Polsce nie jest „Duchem Świętym”, a szkoda - by był w stanie przeświecić każdą kwotę i każdy grosz, skoro pracownicy odpowiedzialni mówią i składają podpis, że wszystko jest w porządku i nie ma przeszkód do zawarcia umowy i dania zlecenia. Czy Prezes RIO też sprawdza każdą liczbę, kwotę, słupek?”. Odnośnie zarzutów z pozycji 4-8 podkreślił, że opiewają one na kwoty przekroczenia limitu od minimalnie 900 zł, a maksymalnie 3.500 zł i również podobnie jak wyżej - Skarbnik i Kierownik przedkładali mu dokumenty z których nie

wynikały braki środków, a także potwierdzali słownie, że można zlecenie czy umowę dać. Dodatkowo w większości pozycji zarzutów zdecydowanie winę ponosi Rada Gminy, gdyż specjalnie nie robiono sesji nadzwyczajnych, by zmienić plan budżetu, a Skarbnik nie powiedział mu, że nie dysponujemy pełną kwotą na zawarcie umowy. Dalej podkreślił cyt.: „Nie zamierzam być „kozłem ofiarnym” i nie przyznaję się do zarzutów świadomego i celowego „zawinionego działania” naruszania dyscypliny finansów publicznych jako wójt gminy”. Także stwierdził, że kategorycznie nie przyznaje się do zarzutu udzielenia zamówienia publicznego z pominięciem obowiązku zastosowania przepisów o Pzp i żąda konfrontacji przed GKO z radcą prawnym i całą Komisją przetargową, którzy jak mu wiadomo nie zostali w ogóle objęci zarzutami, a to właśnie te osoby zgodnie stwierdziły własnoręcznymi podpisami i danym słowem, że nie ma przeszkód w zawarciu kolejnej umowy z tym samym wykonawcą i że nie narusza to ustawy Pzp. Także nie zgodził się z uzasadnieniem zaskarżonego orzeczenia, albowiem jego zdaniem nie przeprowadzono z wyjątkową starannością i drobiazgowością postępowania na rozprawach, nie wezwano wszystkich świadków, nie przesłuchano wszystkich (jego zdaniem głównych obwinionych), a zarzut niezastosowania ustawy Pzp i przekroczenia limitu 30 tys. euro uważa za bezzasadny. Przetargi były organizowane zgodnie z ustawą i wybrano najkorzystniejszą ofertę i nie ma tu absolutnie mowy o dzieleniu zamówienia, co – jak oświadczył - udowodni przed Główną Komisją skoro Regionalna nie potrafiła należycie zinterpretować przepisów. Oświadczył także, że nie przyjmuje kary finansowej w wysokości 291,71 zł i kategorycznie nie zgadza się na obciążenie kosztami postępowania, choćby i dlatego że policzone to zostało całkowicie niezgodnie z przepisami, przyjmując nie te dane do wyliczenia kwoty. Zarzuty niedochowania staranności czy zawinionego działania są nieprawdziwe i kategorycznie nie do przyjęcia. Kary całkowicie nie są adekwatne do jego działania, gdyż nie poczuwa się do popełnienia czynów, które zarzucił mu były prezes RIO. Na marginesie spraw z punktu 1-2 podał, że (mówił to na rozprawie 30.08), że obecny wójt gminy (...) zwrócił Urzędowi Marszałkowskiemu ogromną kwotę ponad 30 tys. zł na wskutek złamania umowy i przekroczenia uprawnień, świadomych działań o czym zespół kontrolny RIO wiedział, ale nie zrobiono żadnego wniosku, że wójt naraził gminę na znaczną stratę finansową, itp. W podsumowaniu podał, że cyt.: „W żadnej gminie, tak jak w tych, w których pracowałem w samorządzie, nie było większej dbałości i staranności o uregulowania odpowiednimi zarządzeniami a nawet Instrukcjami Finansowo - Księgowymi zasad gospodarki finansowej i odpowiedzialności urzędników, a mimo to ktoś świadomie mnie okłamywał i wprowadzał w błąd podając nieprawdziwe dokumenty, dane, czy liczby i ternu Komisja nie daje wiary?

Dlatego też Państwa Orzeczenie przyjmuję jako stronicze i niewiele różniące się od wniosku byłego (na szczęście) prezesa RIO”. Wniósł do Głównej Komisji Orzekającej o rzetelne i drobiazgowo przeprowadzenie postępowania i uniewinnienie od kary wydanej orzeczeniem RKO.

GKO - po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 maja 2018 roku, na którą Obwiniony prawidłowo powiadomiony nie stawił się - na podstawie zebranego materiału dowodowego ustaliła i zważyła, co następuje:

Analiza orzeczenia RKO, w świetle zebranego w sprawie materiału dowodowego, przemawia za jego utrzymaniem.

W niniejszej sprawie mamy niewątpliwie do czynienia z prawidłowo przypisanymi Obwinionemu przez RKO, naruszeniami dyscypliny finansów publicznych, o którym stanowi art. 15 oraz art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (uondfp) w związku z art. 7 ust. 3 oraz art. 32 ust. 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Naruszenia, o którym mowa w art. 15 uondfp są skutkiem zawarcia przez Obwinionego, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych umów opisanych w punktach od 1 do 8 skarżonego orzeczenia, powodujących zaciągnięcie zobowiązań finansowych z przekroczeniem zakresu upoważnienia. W świetle art. 15 uondfp popełnienie zarzucanych Obwinionemu czynów (pkt 1 do 8) wyczerpuje znamiona czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w związku z tym odpowiedzialność z tego tytułu ponosi Obwiniony jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych.

Z kolei naruszenie, o którym stanowi art. 17 ust.1b pkt 1 uondfp jest skutkiem zawarcia – jak wskazała RKO - dwóch kolejnych umów z kancelarią radcy prawnego na świadczenie kompleksowej obsługi prawnej na rzecz Gminy (...), których zawarcie nie zostało poprzedzone wyborem wykonawcy na zasadach przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych. W tym przypadku łączna wartość tych usług wyrażona w złotych wynosząca 138.000 zł w cenach netto przekraczała równowartość granicznej kwoty wyrażonej w euro (30.000 euro) pozwalającej na skorzystanie z przepisu art. 4 pkt 8 powołanej ustawy, zwalniającego od obowiązku zastosowania jej procedur.

GKO uwzględniając regułę z art. 24 ust. 1 uondfp uznała ustalenia RKO za prawidłowe, co do strony prawnej kwalifikacji zarzucanych Obwinionemu czynów na gruncie przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Tak jak prawidłowo ustaliła RKO, w dacie orzekania obowiązywały przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w wersji znowelizowanej, ustalonej w art. 11 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016r. poz. 1020), która weszła w życie z dniem 28 lipca 2016 r. Analiza treści znowelizowanych przepisów uondfp wykazała, że w zakresie niezbędnym do orzekania w sprawie zarzutów postawionych we wniosku o ukaranie przepisy tej ustawy nie uległy zmianie. Zatem przy orzekaniu zastosowano obowiązującą w dacie orzekania ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania. Także analiza przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2013 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885), ustawy z dnia 17 sierpnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r. poz.446) oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015r. poz.2164 z ze zm.) w kontekście upoważnienia do zaciągania zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych przez osobą reprezentującą jednostkę oraz udzielonych zamówień z pominięciem wymaganych ustawą Pzp procedur wykazała, że ustawy obowiązujące w czasie popełnienia naruszeń nie były względniejsze dla Obwinionego.

Tak jak to wynika z treści odwołania stan prawny jak i faktyczny sprawy jest niesporny. Z tego też względu GKO nie uwzględniła wniosków Obwinionego, co do konfrontacji z pracownikami Urzędu Gminy, szczególnie ze Skarbnikiem (...), Radcą Prawnym (...), Kierownikami Referatów, ale także członkami Komisji Przetargowej na okoliczność udowodnienia, że każdorazowo wnikliwie i kategorycznie żądał od nich osobiście

własnoręcznego potwierdzenia, że są środki i, że nie ma żadnych przeciwwskazań do zawarcia umowy lub podpisania zlecenia. Niewątpliwie jako samorządowiec z 16.0 letnią praktyką na stanowiskach kierowniczych, w tym jako Zastępca Prezydenta Miasta w dużych urzędach miast, a ostatnio jak wójt gminy zobowiązany był zaciągając zobowiązania w imieniu jednostki jako jej kierownik powinien szczególnie wnikliwie analizować przedkładane mu dokumenty w kontekście planu finansowego i procedur przewidzianych ustawą o finansach publicznych oraz odstępstw od procedur wymaganych ustawą Pzp. Szczególnie, że jak sam wskazywał w postępowaniu przed Rzecznikiem i RKO, że: „opóźnienia w przenoszeniu środków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej także nie wynikły z winy Skarbnika Gminy, gdyż rada gminy specjalnie, pomimo składania wniosków nie odbywała posiedzeń, a przewodniczący w 2014r. z premedytacją nie uzgadniał z nim (wójtem gminy) terminów posiedzeń, a proszony o zwołanie posiedzeń nadzwyczajnych ignorował je”. Co do umów zawieranych z kancelarią radcy prawnego kwestia nie zastosowania regulacji prawnych wymaganych ustawą Pzp też jest niewątpliwa i poczynienie dodatkowych ustaleń było w ocenie GKO zbędne dla rozstrzygnięcia tego naruszenia.

Obwiniony jako wójt gminy, jak stwierdziła GKO w zakresie czynów opisanych w punktach od 1 do 8 orzeczenia, dokonywał bez uprzednich uchwał Rady Gminy, wydatków przekraczających plan finansowy jednostki, co skutkowało naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 uoondfp. RKO prawidłowo wskazała, że zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne, jak również zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych wyznaczają limity wydatków określone w obowiązującym budżecie lub planie finansowym jednostki zgodnie z unormowaniami określonymi w art. 261 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych może - stosownie do postanowień art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków (...). Z kolei w myśl art. 261 powołanej ustawy może - w celu realizacji zadań - zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, przy uwzględnieniu art. 60 ust.2 pkt 1w związku z art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl których zaciąganie przez organ wykonawczy zobowiązań finansowych wymaga uprzedniego udzielenia przez organ stanowiący stosownego upoważnienia. Obwiniony w odwołaniu, podobnie w postępowaniu przed RKO, nie kwestionował udzielonych zleceń, co do ich meritum, podnosząc głównie, że podpisując

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

zlecenia działał w pełnym zaufaniu do pracowników i ich należytej staranności, uwzględniając obowiązujące w jednostce procedury. Fakt przekroczeń budżetu bez zmian w uchwale budżetowej jest niesporny. Tak jak ustaliła i wskazała RKO w zakresie tego zarzutu zaciągnięto zobowiązanie:

- ✓ pkt 1 z przekroczeniem upoważnienia w dziale 010 rozdział 01036 w § 6057 na kwotę 3.121,95 zł i w § 6059 na kwotę 1.678,05 zł;
- ✓ pkt 2 z przekroczeniem upoważnienia w dziale 010 rozdział 01036 w § 6057 na kwotę 2.598,30 zł i w § 6059 na kwotę 1.396,59 zł
- ✓ pkt 3 z przekroczeniem upoważnienia w dziale 010 rozdział 01036 w § 6057 na kwotę 2.207,04 zł i w § 6059 na kwotę 1.186,28 zł
- ✓ pkt 4 z przekroczeniem upoważnienia w dziale 600 rozdz. 60016 § 4270 - w części obejmującej kwotę 6.500,00 zł;
- ✓ pkt 5 z przekroczeniem upoważnienia w kwocie 3.700,00 zł brutto, albowiem zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. w dziale 750 rozdz. 75075 § 4300.
- ✓ pkt 6 z przekroczeniem upoważnienia w kwocie 2.000,00 zł brutto, albowiem zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w planie wydatków budżetowych określonych w planie finansowym na 2014 r. w dziale 750 rozdz. 75075 § 4300
- ✓ pkt 7 z przekroczeniem upoważnienia w dziale 900 rozdz. 90095 § 4210 - w części obejmującej kwotę 5.443,02 zł;
- ✓ pkt 8 z przekroczeniem upoważnienia w kwocie 15.996,15 zł w cenach brutto - zaciągane zobowiązanie nie znajdowało pokrycia w limicie wydatków ustalonym na to zadanie w ramach działu 926 rozdz. 92601 § 6050 w pozycji nr 38 załącznika nr 3 do uchwały Nr XLV/378/2014 Rady Gminy (...).

W sprawie tej zatem nie może mieć zastosowania reguła z art. 26 ust.1uondfp, albowiem w myśl tego przepisu nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16 (a także odpowiednio w art. 18 pkt 2 oraz art. 18b i 18c) ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania (łącznie w roku budżetowym) kwoty minimalnej, którą jest kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U.

Sygn. akt BDF1.4800.89.2016

z 2016 r. poz. 800 ze zm.). W 2018 r. przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, uwzględniając art. 5g ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, stanowi kwotę 3.161,77 zł.

W niniejszej sprawie mamy doczynienia z więcej niż jednym działaniem i kwota naruszeń przekracza kwotę minimalną łącznie w roku budżetowym. Odnosi się ona bowiem do ośmiu naruszeń w ramach jednego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, art. 15 uodnfp, rozumianego jako kwalifikacja tych czynów z jednego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zatem w zakresie tego zarzutu kwota naruszeń - wbrew twierdzeniom Obwinionego - jest znacząca.

Także w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 17 ust. 1 b pkt 1 ustawy, w przypadku czynów opisanych w punkcie 9 lit. a i b orzeczenia, GKO podzieliła stanowisko RKO, że odpowiedzialność za czyny sankcjonowane tym przepisem obciąża Obwinionego, który działając jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej w jednostce na mocy przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a także za realizację obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przy udzielaniu zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane zgodnie z art. 44 ust. 4 tej ustawy oraz odpowiedzialny z tytułu pełnienia funkcji kierownika zamawiającego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 3 ustawy Pzp, skutkiem podpisania wymienionych dwóch umów na kompleksową obsługę prawną (z okresem realizacji w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2014 r. i od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2016 r.) skutkiem czego zaciągnął zobowiązania finansowane ze środków publicznych. Tym samym odpowiada za prawidłowość postępowania poprzedzającego udzielenie zamówienia publicznego na te usługi zarówno od strony formalnej, jak i merytorycznej według - stosownie do art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych - właściwych w tym przedmiocie unormowań prawnych. W przypadku czynów opisanych w punkcie 9 lit. a i b Obwiniony jako kierownik zamawiającego nie ustalił - wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 32 ust. 1 i ust. 4 ustawy Pzp (a przynajmniej nie zadbał o prawidłowe ustalenie) - wartości zamówienia na wyżej określone usługi, którą to wartość wyznaczała łączna wynagrodzenie z obu umów zawartych w 2014 r. z kancelarią radcy prawnego. Zamawiający planując korzystanie w 2014 r. oraz w okresie wykraczającym poza ten rok budżetowy z usług kancelarii prawnej w celu świadczenia obsługi prawnej na rzecz

Gminy (...), zobowiązany był dostosować się do przepisów art. 32 ust. 1 i 4 ustawy Pzp, które stanowią odpowiednio, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością oraz, że jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych, albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. Jednocześnie przepis art. 32 ust. 2 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Analiza treści umów zawartych z wymienioną kancelarią radcy prawnego, wykazuje, że pomiędzy zamówieniami udzielonymi tymi umowami zachodzi pełna tożsamość przedmiotowa i funkcjonalna, a jednocześnie zamówienia te podlegały wykonaniu przez jednego, tego samego wykonawcę na zasadzie ciągłości usług realizowanych już uprzednio i nieprzerwanie od 2 stycznia 2012 r. Przedmiotem tych usług bowiem było: „ (...) świadczenie pomocy prawnej w zakresie prawa polskiego w celu ochrony interesów zamawiającego (Gminy (...)), za miesięcznym ryczałtowym wynagrodzeniem w wysokości (...), z uzgodnieniem odrębnego wynagrodzenia za prowadzenie spraw sądowych, egzekucyjnych i administracyjnych oraz rozliczania kosztów dojazdu wykonawcy do miejsca świadczenia usług w przypadku ich świadczenia poza siedzibą wykonawcy i siedzibą zamawiającego”. Ze względu na powyższą okoliczność oraz fakt, że charakter prowadzonej działalności przez zamawiającego jako jednostki samorządu terytorialnego, zachodziła potrzeba korzystania ze stałej, kompleksowej obsługi prawnej, zamawiający miał możliwość przewidzenia z góry zakresu przedmiotowego oraz zakresu czasowego zamówienia na podstawie oceny swych potrzeb i przeprowadzenia czynności oszacowania wartości zamówienia zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, celem dochowania odpowiedniej procedury wyboru wykonawcy z wykorzystaniem danych dotyczących wynagrodzenia za usługi tego samego rodzaju wykonywanych w okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2013 r. W przedmiotowej sprawie nie można bowiem uznać, iż potrzeba udzielenia zamówienia objętego umową z dnia 30 czerwca 2014 r. ujawniła się dopiero po lub z upływem realizacji zamówienia. Pominięcie obowiązku zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych uchybia zasadzie wyłączności ustalonej w art. 7 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, która wymaga od gminy jako zamawiającego - w rozumieniu jej art. 2 pkt 12 - udzielenia zamówienia publicznego wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Uchybienie temu obowiązkowi stoi w sprzeczności z unormowaniami art. 44 ust. 4 i art. 254 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, nakazującymi

jednostce sektora finansów publicznych zawieranie umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, (o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej), oraz zlecenie zadań drogą wyboru najkorzystniejszej oferty. Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

GKO rozpatrując stopień zawinienia Obwinionego wskazuje, że podstawową zasadą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zasada wynikająca z art. 19 ust. 1 uondfp, zgodnie z którą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony ustawą obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nie można zatem pociągnąć do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osoby, której działanie lub zaniechanie nie stanowiło takiego naruszenia w świetle przepisów obowiązujących w czasie takiego działania lub zaniechania. Nie dochodzi się także – jak stanowi art. 27 ust.1 uondfp - odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego osoby. Obwiniony miał możliwość innego zachowania, które nie spowodowałoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie objętym wnioskiem o ukaranie i przypisanych Obwinionemu naruszeń prawa można uznać, że jego działanie było zawinione, albowiem jako winę rozumie się zachowanie nie zgodne z obowiązującą normą prawną w wypadku, gdy była możliwość zgodnego z tą normą zachowania.

Przepisy obowiązujące tak w dacie popełnienia czynów jak i orzekania, nie dają możliwości uwolnienia od odpowiedzialności za popełnione czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych z powodów podnoszonych przez Obwinionego.

Obwiniony nie wskazał przyczyn uniemożliwiających dokonanie sprawdzenia wielkości limitu wydatków na zlecane zadania przed podpisaniem umów, czy w dacie ich zawarcia. Działanie w zaufaniu do pracowników wykonujących zadania w zakresie prowadzenia księgowości i rachunkowości w jednostce, nie uwalnia kierownika jednostki od ponoszenia

odpowiedzialności w takim zakresie w jakim nie dokonał uprzedniego sprawdzenia rzetelności działania tych pracowników w wykonywaniu zadań. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych naruszając procedury wydatkowania środków nawet jeżeli czyni to nieumyślnie musi ponosić konsekwencje ich naruszenia i powinien mieć świadomość ponoszenia odpowiedzialności za pracę podległych pracowników. Powinien na bieżąco monitorować wywiązywanie się przez osoby prowadzące obsługę księgowo - finansową jednostki z obowiązków im przypisanych w tym zakresie. Stan faktyczny i sposób działania Obwinionego świadczą o niedochowaniu staranności, która jest wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych, a odpowiedzialność w tym zakresie, wprost wynika z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Sprawstwo Obwinionego w tym zakresie nie budzi wątpliwości, gdyż to na obwinionym jako kierowniku jednostki sektora finansów publicznych ciążyą liczne obowiązki z zakresu gospodarki finansowej między innymi w zakresie zaciągania zobowiązań w zakresie udzielonych mu upoważnień oraz przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. GKO podkreśla, że Obwiniony nie wskazał przyczyn uniemożliwiających dokonanie sprawdzenia wielkości limitu wydatków na zlecane zadanie przed podpisaniem umów, czy w dacie ich zawarcia lub sprawdzenia okoliczności dotyczących ustalenia wartości przedmiotu zamówienia przed zawarciem umów dotyczących usług prawnych na rzecz Gminy. Działanie Obwinionego nie było nacechowane starannością i złożenie podpisu na umowach oznaczało, że zobowiązania wynikające z tych operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. W celu prawidłowego realizowania przypisanych obowiązków Obwiniony powinien na bieżąco monitorować plan finansowy, aby niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli operacji finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, przez pracowników Urzędu nie miało wpływu na zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych i nie stanowiło naruszenia dyspozycji art. 44 ust. 4 i art. 254 pkt 4 ustawy o finansach. Wykazany w materiale dowodowym sposób działania świadczy o niedochowaniu takiej staranności, wymaganej od osoby sprawującej funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych. W tym przypadku Obwiniony sam wskazywał na realne zagrożenia dopuszczenia się takich naruszeń, wynikające co najmniej utrudnioną współpracą z radą gminy i jej przewodniczącym przy wyznaczaniu posiedzeń rady bez której uchwał wydatkowanie środków nie mieszczących się w planie finansowym jednostki, co do zasady nie było i nie jest dopuszczalne.

Zdaniem GKO żadne ze wskazywanych zleceń nie było spowodowane szczególnymi nadzwyczajnymi okolicznościami o których mowa w art. 27 uo ndfp. Przepis ten pozwala (wręcz nakazuje) na odstąpienie od dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeśli (jak już wskazywano) czyn stanowiący to naruszenie został podjęty wyłącznie w celu ograniczenia zdarzenia losowego, czyli zdarzenia wywołanego przez czynniki zewnętrzne, którego nie można przewidzieć z pewnością, w szczególności zagrażające bezpośrednio życiu lub zdrowiu ludzi lub grożące powstaniem szkody niewspółmiernie większej niż spowodowana działaniem lub zaniechaniem naruszającym dyscypliny finansów publicznych. Nie sposób w okolicznościach czynów polegających na zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia i z pominięciem wymaganych procedur powoływać się na cechy wymagane przez ten przepis. Były to w zasadzie działania mające na celu realizację bieżących zadań gminy.

GKO nie znalazła podstaw do aprobaty argumentacji, że Obwiniony nie ponosi odpowiedzialności, ponieważ projekty umów były akceptowane przez skarbnika gminy i parafowane przez niego oraz przez radcę prawnego gminy z którym zawarto *nota bene* umowę także z naruszeniem prawa Pzp (pkt 9 orzeczenia RKO). Osoby te ponoszą odpowiedzialność przed pracodawcą (zleceniodawcą) za nieprawidłowe wykonywanie swoich obowiązków, ale złożenie przez nich podpisów, nie powodowało zaciągnięcia zobowiązania.

GKO stwierdza także, że RKO uznając odpowiedzialność Obwinionego za wskazane w orzeczeniu czyny stanowiące naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zważyła charakter popełnionych czynów i na podstawie art. 31 ust.1 pkt 1 ustawy wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. RKO prawidłowo uznała, że kara upomnienia jest obiektywnie adekwatna do popełnionych deliktów dyscyplinarnych oraz, że kara ta powinna wywrzeć zakładany przez ustawę skutek wychowawczy i prewencyjny.

Z uwagi na przypisaną Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych działając na podstawie art. 167 ust. 1 uo ndfp (zgodnie z którym każdy uznany odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów ponosi koszty postępowania na rzecz Skarbu Państwa) RKO prawidłowo orzekła o kosztach postępowania w wysokości przeciętnego wynagrodzenia.

GKO odnośnie podnoszonej przez Obwinionego argumentacji, co do jego stanu zdrowia i trudnej sytuacji finansowej odniosła się z empatią, ale te okoliczności nie mogły stanowić na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podstawy do zmiany orzeczenia RKO, także co do kosztów. Obciążenie osoby uznanej za winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania jest zawsze obligatoryjne i niezależne od trudnej sytuacji majątkowej czy zdrowotnej zobowiązanego. Główna Komisja Orzekająca nie ma uprawnień do zwolnienia ukaranego od zapłaty takich kosztów nawet, jeżeli uiszczenie należnej kwoty jest szczególnie utrudnione z ważnych powodów. GKO zwraca przy tym uwagę, że zgodnie z art. 155 ust. 2 uondfp, przewodniczący komisji orzekającej (w realiach niniejszej właściwym będzie Przewodniczący Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie) może, w drodze postanowienia, na wniosek obwinionego uzasadniony jego ważnym interesem, odroczyć termin płatności lub rozłożyć zapłatę kosztów postępowania na raty, na czas nie dłuższy niż 2 lata.

Mając powyższe na względzie orzeczono, jak w sentencji.