



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

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2012 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Tomasz Słaboszowski</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Iwona Bendorf-Bundorf (<i>spr.</i>)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Gryśka</b>
Protokolant:		<b><i>Anna Jedlińska</i></b>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 kwietnia 2012 r. odwołania Obwinionej (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 29 grudnia 2011 r. nr DFP-RKO-540-37/13/11, którym uznano Obwinioną (...) zam. (...), pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Ośrodka Kultury w (...) - winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na udzieleniu:

1. w dniu 12 czerwca 2009 r. dwóch zamówień o łącznej wartości 61327,87 zł netto na obsługę techniczną koncertów w ramach „Dni Miasta (...)”, w tym Agencji Muzycznej (...) o wartości 34934,43 zł i Firmie (...) o wartości 26393,44 zł., tj. wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym przepisami prawa zamówień publicznych, wbrew wymogom art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.) - zwanej dalej Pzp,
2. w dniu 8 czerwca 2010 r. dwóch zamówień o łącznej wartości 72245,90 zł netto na

obsługę techniczną koncertów w ramach „Dni Miasta (...)”, w tym Agencji Muzycznej (...) o wartości 35704,92 zł i Firmie (...) o wartości 36540,98 zł., tj. wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym przepisami prawa zamówień publicznych, wbrew wymogom art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Pzp

oraz wymierzono Obwinionej karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania w wysokości 282,27 zł.

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

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie**

Orzeczeniem z 29 grudnia 2011 r. wydanym w sprawie DFP-RKO-540-37/13/11 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku (zwana dalej Komisją Orzekającą I instancji), po rozpoznaniu wniosku o ukaranie z 22 listopada 2011 r. uznano, panią (...) pełniącą funkcję Dyrektora (...) Ośrodka Kultury w (...), winną nieumyślnego popełnienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na udzieleniu:

1. w dniu 12 czerwca 2009 r. dwóch zamówień o łącznej wartości 61 327,87 zł netto na obsługę techniczną koncertów w ramach „Dni Miasta (...)”, w tym Agencji Muzycznej (...) o wartości 34934,43 zł i Firmie (...) o wartości 26,393,44 zł., tj. wykonawcom,

którzy nie zostali wybrani w trybie określonym przepisami prawa zamówień publicznych, wbrew wymogom art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia z 29. 01. 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynu, tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm) – zwanej dalej Pzp.

2. w dniu 8 czerwca 2010 r. dwóch zamówień o łącznej wartości 72245,90 zł netto na obsługę techniczną koncertów w ramach „Dni Miasta (...)”, w tym Agencji Muzycznej (...) o wartości 35704,92 zł i Firmie (...) o wartości 36,540,98 zł., tj. wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym przepisami prawa zamówień publicznych, wbrew wymogom art. 7 ust. 3 i art. 32 ust. 1 ustawy Pzp (w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynu).

Za powyższe czyny, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 35 i art. 37 ustawy, wymierzono Obwinionej karę łączną upomnienia.

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążono panią (...) kosztami postępowania w wysokości 282,27 zł (słownie: dwieście osiemdziesiąt dwa złotych dwadzieścia siedem groszy).

Pismem z 13 lutego 2012 r. do Głównej Komisji Orzekającej skierowane zostało odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku, w którym obrońca Obwinionej (...) wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części wymierzonej kary, tj. zmianę zaskarżonego orzeczenia w pkt 2 poprzez odstąpienie od wymierzenia kary.

Uzasadnieniem postawionego wniosku w odwołaniu stał się zarzut art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z art. 36 ust. 2 pkt 1 i 2 przez ich niezastosowanie, co w konsekwencji skutkowało zaniechaniem odstąpienia od wymierzenia kary i wymierzeniem Obwinionej kary upomnienia. Wnoszący odwołanie podniósł, iż Regionalna Komisja Orzekająca, uznając winę Obwinionej, wskazała w uzasadnieniu na nieumyślne działanie Obwinionej w nietypowych okolicznościach, tj. przy organizowaniu imprezy masowej pod nazwą „Dni Miasta (...)” w latach 2009 i 2010. Odwołujący podniósł argumentację dotyczącą riderów technicznych, które zawierały wytyczne wykonawców koncertów w zakresie technicznej obsługi koncertu konkretnego artysty a więc nakładały na organizatora imprezy obowiązek zawarcia umowy ze wskazanymi w riderach firmami obsługującymi koncert. W takich okolicznościach, zdaniem Odwołującego, spełnione zostały przesłanki do zastosowania instytucji odstąpienia od

wymierzenia kary. Ustawodawca, umieszczając w ustawie uprawnienie organu orzekającego do odstąpienia od wymierzenia kary, nałożył jednocześnie na organ orzekający obowiązek kompleksowego rozważenia stanu sprawy w każdym jej aspekcie, nie tylko pod kątem stwierdzenia popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie bezsporne było, iż Obwiniona przed popełnieniem czynu wyróżniała się wzorowym wypełnianiem swoich obowiązków, nie będąc jednocześnie uprzednio karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgłaszane w tym zakresie wnioski dowodowe, jako mające potwierdzić powyższe okoliczności, jako bezsporne zostały oddalone w postępowaniu przez Komisję Orzekającą I instancji. Fakt ten potwierdza, zdaniem Odwołującego, ziszczenie przesłanki określonej w art. 36 ust. 2 pkt. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto, Odwołujący wskazał na konieczność rozważenia innych okoliczności, takich jak znikoma szkodliwość czynu dla finansów publicznych.

Za niecelowością stosowania wobec sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidzianych przez ustawę sankcji przemawia - w świetle orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej - pozytywna prognoza odnośnie do postawy Obwinionego w zakresie gospodarowania w przyszłości środkami publicznymi oraz przekonanie Komisji Orzekającej, że „już postępowanie prowadzone w niniejszej sprawie spełniło wobec Obwinionego funkcję prewencyjną” (orzeczenie GKO z dnia 27 stycznia 2005 r., DF/GKO/Odw.-96/130/2004/1216).

Zdaniem Obwinionej, niniejsze postępowanie przez samo uznanie jej za winną popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych osiągnęło swój prewencyjny cel, co umożliwi zastosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary przewidzianej w art. 36 ustawy.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając wniesione odwołanie, ustaliła i zważyła, co następuje.

Obwiniona, jako Dyrektor (...) Ośrodka Kultury w (...), zobowiązana jest do stosowania przepisów Pzp, o czym stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 Pzp w związku z art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Wyłączenie obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych wynika przede wszystkim z art. 4 ustawy Pzp, w

którym określone zostały enumeratywnie przesłanki podmiotowe, przedmiotowe lub wartościowe uprawniające do zwolnienia z powszechnego w sektorze finansów publicznych obowiązku zawierania umów po wcześniejszym wyborze wykonawcy świadczenia (art. 7 ust. 3 Pzp) zgodnie z regułami zamówień publicznych. W badanej sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie budzi wątpliwości i nie wymaga prowadzenia postępowania dowodowego fakt istnienia obowiązku prowadzenia zamówień publicznych z uwagi na spełnienie przesłanki podmiotowej (art. 3 ust. 1 pkt 1 Pzp) oraz przesłanki przedmiotowej (art. 2 pkt 10 Pzp). Należy stanowczo stwierdzić, iż instytucja kultury, zawierając umowy na wykonanie usług, finansowanych ze środków publicznych zobowiązana jest do przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne.

Jednakże powstanie obowiązku wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne wymaga ustalenia z należytą starannością wartości szacunkowej zamówienia (art. 32 ust. 1 Pzp), a wysokość tej kwoty stanowi kolejną przesłankę, poza podmiotową i przedmiotową, stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

Główna Komisja Orzekająca, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, przyjęła do stosowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przepisów właściwych dla czasu orzekania i stosuje w niniejszej sprawie przepisy prawa w brzmieniu aktualnym dla daty prowadzenia sprawy przed organem II instancji.

W związku z powyższym ustaleniem, przy należyтым szacowaniu wartości zamówienia należy uwzględnić rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2011r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych. Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. rozporządzeniem średni kurs złotego w stosunku do euro wynosi 4,0196 zł. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, ustawy się nie stosuje do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. Stosując aktualne wartości waluty euro i ustalony w przepisach o zamówieniach publicznych minimalny próg kwotowy, poniżej którego ustawa nie obowiązuje należy przyjąć, iż jednostki sektora finansów publicznych zwolnione są z obowiązku określonego w art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w przypadku, gdy wartość szacunkowa zamówienia ustalona zgodnie z art. 32 ust. 1 Pzp nie przekracza równowartości 56.274,40 złotych netto.

Poza powyższym ustaleniem, istotny w niniejszej sprawie jest rodzaj usług, jakie powinny być poddane wycenie. Zgodnie z art. 30 ust. 7 Pzp, do opisu przedmiotu zamówienia stosuje się nazwy i kody określone we Wspólnym Słowniku Zamówień Publicznych. Aby poprawnie obliczyć wartość szacunkową zamówienia należy ustalić przedmiot zamówienia

według reguł art. 30 ust. 7 Pzp, albowiem wartość szacunkowa odrębnych zamówień może dać podstawy do zastosowania art. 4 pkt 8 Pzp.

Jak wynika z akt sprawy, Komisja Orzekająca I instancji, przypisała Obwinionej naruszenie dyscypliny finansów publicznych z uwagi na udzielenie w latach 2009 i 2010 łącznie czterech zamówień publicznych, dwóch w 2009 r. o wartości łącznej 61 327,87 złotych netto a w roku 2010 o wartości łącznej dwóch zamówień, wynoszącej 72 245,90 złotych netto.

Zamówienia powyższe zostały udzielone odrębnym firmom usługowym, a jak wynika z treści orzeczenia wydanego w I instancji wartość umów (wartość brutto) nie przekraczała wartości 14.000 euro.

Główna Komisja Orzekająca, badając niniejszą sprawę przede wszystkim zwraca uwagę na fakt, iż przypisanie Obwinionej odpowiedzialności za czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych wymaga udowodnienia rodzaju zamówienia, jaki był przedmiotem oceny w postępowaniu w I instancji. Komisja Orzekająca I instancji nie przeprowadziła dowodu na okoliczność rodzajów zamówień, jakie zostały objęte wspólną nazwą „obsługa techniczna koncertów”. Zawarte w materiale dowodowym umowy o zamówienie publiczne podpisane w latach 2009-2010, wskazują na różnorodność usług mieszczących się w zakresie świadczeń powierzonych wykonawcom obsługi technicznej koncertów. Gdyby poprawnie ustalić wartość szacunkową zamówień, które z mocy prawa mogłyby stanowić przedmiot odrębnego zamówienia, istnieje duże prawdopodobieństwo, iż żadne z nich nie przekroczyłyby równowartości 14.000 euro. Dopiero w wyniku niepotwierdzenia tej tezy w materiale dowodowym i w rozważaniach Komisji Orzekającej I instancji będzie można uznać odpowiedzialność Obwinionej (...) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Biorąc pod rozwagę powyższą argumentację, Główna Komisja Orzekająca postanowiła uchylić orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w celu ponownego rozpatrzenia sprawy ze wskazaniem na zakres działania tej Komisji.

Przed wszystkim, w powtórzonym postępowaniu dowodowym, na podstawie umów o zamówienie publiczne zawartych z Agencją Muzyczną (...) i Firmą (...), należy określić rodzaj świadczeń objętych tymi umowami z uwzględnieniem zasad art. 30 ust. 7 Pzp. Ustalenie nazw i kodów CPV, usług wykonywanych w ramach wymienionych umów umożliwi dalszy etap postępowania dowodowego zmierzającego do ustalenia wartości szacunkowej zamówień udzielonych obu wykonawcom. Ponieważ wydatki związane, w dwóch kolejnych latach na organizację „Dni Miasta (...)” wynosiły w roku 2009 kwotę 61 327,87 zł a w roku 2010 kwotę 72 245,90 zł i zostały poniesione na podstawie dwóch

odrębnych umów, to wymaga potwierdzenia, czy każda z umów nie mogła stanowić odrębnego przedmiotu zamówienia. Nie zachodzi w niniejszej sprawie sytuacja zawarcia jednej umowy na obsługę techniczną „Dni Miasta (...)”, której wartość w każdym roku przekracza równowartość 14.000 euro, a więc należy zbadać przedmiot świadczeń i poprawnie je wyszacować. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych ponoszona jest tylko w przypadku naruszenia ustawowego obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Jeżeli wartość poprawnie obliczonych wynagrodzeń odrębnych zamówień będzie niższa od równowartości 14.000 euro, może dojść do konieczności uniewinnienia Obwinionej od stawianych Jej zarzutów na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Na niniejszych podstawach orzeczono jak w sentencji.