



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

Warszawa, dnia 18 stycznia 2018 r.

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

**Przewodniczący:** *Zastępca Przewodniczącego GKO:* **Wojciech Robaczyński**  
**Członkowie:** *Członek GKO:* **Emil Kawa (spr.)**  
*Członek GKO:* **Arkadiusz Babczuk**  
Protokolant: **Dorota Machnicka**

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 18 stycznia 2018 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Gminy (...) oraz odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt: DB-0965/20/17, którym Regionalna Komisja Orzekająca:

- 1) uznała Obwinionego (...) winnym popełnienia czynu, polegającego na dokonaniu w 2015 roku wydatków powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2015 r., tj. z przekroczeniem zakresu upoważnienia, co przedstawia poniższe zestawienie:

Sygn. akt BDF1.4800.85.2017

Lp.	Nr faktury lub dowodu księgowania	Plan w dacie wykonania wydatku	Wykonanie planu w dacie dokonania wydatku (przed zapłatą)	Data dokonania wydatku	Wielkość wydatku	Wykonanie planu po dokonaniu wydatku	Kwota przekroczenia planu (kol.7 minus kol.3)	Rozdział i paragraf
1		3	4	5	6	7	8	9
1.		0,00	0,00	29.04.2015r. 29.04.2015r.	339.162,60 799,21	339.162,60 339.961,81	339.961,81	01095/4430
2.		1.350,00	980,00	12.05.2015r. 12.05.2015r.	8.720,00 685,22	9.700,0 10.385,22	9.035,22	75107/3030
3.		70.000,00	0,00	29.06.2015r.	85.122,36	15.122,36	15.122,36	60016/4270
4.		6.000,00	5.562,34	29.05.2015r. 16.06.2015r. 16.06.2015r. 17.06.2015r. 17.06.2015r. 17.06.2015r. 17.06.2015r. 18.06.2015r. 29.06.2015r. 29.06.2015r.	2.653,00 270,00 174,01 123,00 100,00 300,02 41,82 287,82 843,47 250,00	8.215,34 8.485,34 8.659,35 8.782,35 8.882,35 9.182,37 9.224,19 9.512,01 10.355,48 10.605,48	-4.605,48	75022/4210
5.		1.034,00	894,23	29.06.2015r.	357,50	1.251,73	- 217,73	75107/4170
6.		26.750,00	26.746,50	31.08.2015r.	800,00	27.546,50	-796,50	75095/4040
7.		6.250,00	6.203,62	31.08.2015r.	522,35	6.725,97	-475,97	90003/4040
8.		12.000,00	11.497,70	16.07.2015r. 28.07.2015r. 06.08.2015r. 19.08.2015r. 19.08.2015r. 19.08.2015r. 31.08.2015r.	1.509,82 87,02 965,88 188,67 34,83 177,26 3.124,31	13.007,52 13.094,54 14.060,42 14.249,09 14.283,92 14.461,18 17.585,49	-5.585,49	75412/4260
9.		46.000,00	44.976,48	07.10.2015r.	1.928,92	46.905,40	-905,40	75095/4210
10.		20.000,00	19.825,35	15.10.2015r.	239,63	20.064,98	-64,98	75412/4260
11.		9.000,00	7.400,08	16.07.2015r. 29.07.2015r. 29.07.2015r. 12.08.2015r. 19.08.2015r. 19.12.2015r. 09.09.2015r. 11.09.2015r. 11.09.2015r.	3.126,51 480,00 300,00 929,39 70,96 298,60 900,00 214,02 5.602,65	10.526,59 11.006,59 11.306,59 12.235,98 12.306,94 12.605,54 13.505,54 13.719,56 19.322,21	-10.322,21	75412/4300

Sygn. akt BDF1.4800.85.2017

12.		20.000,00	19.994,10	05.10.2015r.	139,45	20.113,63		
				05.10.2015r.	189,50	20.323,13		
				20.10.2015r.	114,00	20.437,13		
				20.10.2015r.	68,00	20.505,13		
				28.10.2015r.	339,00	20.844,13		
				28.10.2015r.	205,44	21.049,57		
				28.10.2015r.	750,08	21.799,65		
				28.10.2015r.	182,22	21.981,87		
				28.10.2015r.	125,51	22.107,38		
				28.10.2015r.	131,80	22.239,18		
				05.11.2015r.	139,45	22.378,63		
				05.11.2015r.	189,50	22.568,13		
				20.11.2015r.	114,00	22.682,13		
				20.11.2015r.	68,00	22.750,13		
				25.11.2015r.	182,22	22.932,35		
				25.11.2015r.	205,44	23.137,79		
				25.11.2015r.	750,08	23.887,87		
25.11.2015r.	125,51	24.013,38						
25.11.2015r.	131,80	24.145,18						
25.11.2015r.	339,00	24.484,18	-4.484,18	75412/4170				
13.		27.000,00	26.981,42	02.12.2015r.	42,00	27.023,42	-23,42	75412/4210
14.		12.000,00	11.528,88	10.12.2015r.	1.343,00	12.871,88	-871,88	75095/4300
15.		46.000,00	44.976,48	07.10.2015r.	1.928,92	46.905,40		
				08.10.2015r.	184,01	47.089,41		
				15.10.2015r.	24,80	47.114,21		
				15.10.2015r.	22,00	47.136,21		
				15.10.2015r.	72,90	47.209,11		
				26.10.2015r.	269,36	47.478,47		
				26.10.2015r.	8,56	47.487,03		
				26.10.2015r.	209,00	47.696,03		
				26.10.2015r.	46,01	47.742,04		
				05.11.2015r.	127,06	47.869,10		
				05.11.2015r.	396,28	48.265,38		
				09.11.2015r.	594,58	48.859,96		
				20.11.2015r.	599,94	49.459,90		
				20.11.2015r.	27,99	49.487,89		
				23.11.2015r.	243,64	49.731,53		
				23.11.2015r.	1.489,79	51.221,32		
				23.11.2015r.	124,30	51.345,62		
				23.11.2015r.	39,32	51.384,94		
				30.11.2015r.	106,00	51.490,94		
				08.12.2015r.	106,33	51.597,27		
08.12.2015r.	19,93	51.617,20						
08.12.2015r.	755,70	52.372,90						
08.12.2015r.	214,50	52.587,40						
14.12.2015r.	54,61	52.642,01	-6.642,01	75095/4210				
16.		75.000,00	74 73 1,25	03.12.2015r.	275,82	75.007,07		
				08.12.2015r.	401,99	75.409,06		
				08.12.2015r.	432,33	75.841,39		
				08.12.2015r.	138,00	75.979,39		
				08.12.2015r.	157,00	76.136,39		
				08.12.2015r.	82,00	76.218,39		
				08.12.2015r.	1.720,00	77.938,39		
				10.12.2015r.	600,00	78.538,39		
				14.12.2015r.	610,97	79.149,36		
				14.12.2015r.	34,39	79.183,75		
				14.12.2015r.	3.440,00	82.623,75		
				16.12.2015r.	41,00	82.664,75		
				17.12.2015r.	1.720,00	84.384,75		
				17.12.2015r.	11.819,94	96.204,69		
17.		36.000,00	34.676,41	17.12.2015r.	4.036,43	38.947,66	-2.947,66	75023/4360
18.		3.910,00	3.678,46	17.12.2015r.	287,29	3.965,75	-55,75	75412/4360

Sygn. akt BDF1.4800.85.2017

19.		993.633,00	922.944,24	07.12.2015r.	82.760,40	1.005.704,64		
				08.12.2015r.	324,00	1.006.028,64		
				17.12.2015r.	891,00	1.006.919,64	-13.286,64	90002/4300
20.		32.800,00	32.748,75	17.12.2015r.	6.000,00	38.748,75	-5.948,75	85154/4300
21.		225.945,77	199.343,41	17.12.2015r.	31.441,02	230.784,43	-4.838,66	80104/259
22.		8.200,00	7.800,37	07.12.2015r.	655,97	8.456,34	-256,34	90002/4110
23.		140.641,16	140.281,42	08.12.2015r.	611,62	140.893,04		
				08.12.2015r.	877,53	141.770,57		
				08.12.2015r.	877,53	142.648,10		
				08.12.2015r.	611,62	143.259,72		
				08.12.2015r.	442,80	143.702,52		
				08.12.2015r.	1.074,80	144.777,32		
				08.12.2015r.	4.600,00	149.377,32		
				08.12.2015r.	877,53	150.254,85		
				08.12.2015r.	552,58	150.807,43		
				08.12.2015r.	206,27	151.013,70		
				08.12.2015r.	206,27	151.219,97		
				08.12.2015r.	694,30	151.914,27		
				08.12.2015r.	877,53	152.791,80		
				08.12.2015r.	296,79	153.088,59		
				08.12.2015r.	296,79	153.385,38		
				08.12.2015r.	250,39	153.635,77		
				08.12.2015r.	95,42	153.731,19		
				08.12.2015r.	157,06	153.888,25		
				08.12.2015r.	151,06	154.039,31		
				08.12.2015r.	144,74	154.184,05		
				08.12.2015r.	506,24	155.690,29		
				08.12.2015r.	452,90	155.143,19		
				08.12.2015r.	199,66	155.342,85		
				08.12.2015r.	124,39	155.467,24		
				08.12.2015r.	124,39	155.591,63		
				08.12.2015r.	217,73	155.809,36		
				08.12.2015r.	199,66	156.009,02		
				08.12.2015r.	225,76	156.234,78		
				08.12.2015r.	225,76	156.460,54		
				10.12.2015r.	7.978,96	164.439,50		
				10.12.2015r.	15.957,92	180.397,42		
				14.12.2015r.	250,00	180.647,42		
				14.12.2015r.	612,77	181.260,19		
				15.12.2015r.	100,75	181.360,94		
				17.12.2015r.	2.250,00	183.610,94		
				17.12.2015r.	3.843,75	187.454,69		
				17.12.2015r.	500,00	187.954,69		
				21.12.2015r.	685,00	188.639,69	-47.998,53	70004/4300
24.		86.000,00	83.551,48	17.12.2015r.	4.401,01	87.952,49		
				21.12.2015r.	6.479,47	94.431,96		
				21.12.2015r.	3.980,44	98.412,40	-12.412,40	75023/4260

Sygn. akt BDF1.4800.85.2017

25.		20.000,00	19.862,38	05.10.2015r.	139,45	20.001,83		
				05.10.2015r.	189,50	20.191,33		
				20.10.2015r.	114,00	20.305,33		
				20.10.2015r.	68,00	20.373,33		
				28.10.2015r.	339,00	20.712,33		
				28.10.2015r.	205,44	20.917,77		
				28.10.2015r.	750,08	21.667,85		
				28.10.2015r.	182,22	21.850,07		
				28.10.2015r.	125,51	21.975,58		
				28.10.2015r.	131,80	22.107,38		
				05.11.2015r.	139,45	22.246,83		
				05.11.2015r.	189,50	22.436,33		
				20.11.2015r.	114,00	22.550,33		
				20.11.2015r.	68,00	22.618,33		
				25.11.2015r.	182,22	22.800,55		
				25.11.2015r.	205,44	23.005,99		
				25.11.2015r.	750,08	23.756,07		
				25.11.2015r.	125,51	23.881,58		
				25.11.2015r.	131,80	24.013,38		
				25.11.2015r.	339,00	24.484,18		
				07.12.2015r.	139,45	24.623,63		
07.12.2015r.	189,50	24.813,13						
21.12.2015r.	114,00	24.927,13						
21.12.2015r.	68,00	24.995,13	-4.995,13	75412/4170				
26.		24.000,00	23.056,46	30.10.2015r.	4.180,31	27.236,77		
				05.11.2015r.	719,79	27.956,56		
				05.11.2015r.	507,85	28.464,41		
				20.11.2015r.	374,00	28.838,41		
				30.11.2015r.	254,84	29.093,25		
				30.11.2015r.	1.274,16	30.367,41		
				07.12.2015r.	239,93	30.607,34		
				07.12.2015r.	135,91	30.743,25		
				10.12.2015r.	4,62	30.747,87		
				21.12.2015r.	100,00	30.847,87		
27.		319.700,00	319.022,67	30.11.2015r.	1.452,00	320.474,67		
				07.12.2015r.	4.641,92	325.116,59		
				07.12.2015r.	2.675,19	327.791,78		
				14.12.2015r.	765,70	328.557,48		
				21.12.2015r.	2.152,00	330.709,48		
				22.12.2015r.	15.119,80	345.829,28		
				22.12.2015r.	900,00	346.729,28		
28.		47.500,00	47.494,89	26.11.2015r.	2.053,58	49.548,47		
				07.12.2015r.	523,17	50.071,64		
				07.12.2015r.	296,35	50.367,99		
				14.12.2015r.	58,90	50.426,89		
				21.12.2015r.	271,00	50.697,89		
				22.12.2015r.	2.052,58	52.750,47		
29.		204.801,44	202.463,21	28.10.2015r.	5.000,00	207.463,21		
				29.10.2015r.	40,12	207.503,33		
				30.10.2015r.	57,80	207.561,13		
				30.10.2015r.	676,50	208.237,63		
				30.10.2015r.	80,00	208.317,63		
				05.11.2015r.	315,00	208.632,63		
				05.11.2015r.	20,34	208.652,97		
				09.11.2015r.	67,65	208.720,62		
				19.11.2015r.	2.000,00	210.720,62		
				20.11.2015r.	51,70	210.772,33		
				20.11.2015r.	73,33	210.845,65		
				20.11.2015r.	73,50	210.919,15		
				23.11.2015r.	1.050,00	211.969,15		
				23.11.2015r.	3.690,00	215.659,15		

				23.11.2015r.	20,00	215.679,15		
				23.11.2015r.	43,00	215.722,15		
				23.11.2015r.	615,00	216.337,15		
				23.11.2015r.	17,05	216.354,20		
				23.11.2015r.	18,45	216.372,65		
				23.11.2015r.	196,21	216.568,86		
				30.11.2015r.	67,65	216.636,51		
				30.11.2015r.	18,45	216.654,96		
				30.11.2015r.	324,00	216.978,96		
				30.11.2015r.	35,33	217.014,29		
				02.12.2015r.	676,50	217.690,79		
				04.12.2015r.	120,00	217.810,79		
				07.12.2015r.	200,00	218.010,79		
				07.12.2015r.	71,54	218.381,33		
				08.12.2015r.	14,00	218.095,33		
				08.12.2015r.	14,51	218.109,84		
				08.12.2015r.	10,85	218.120,69		
				08.12.2015r.	280,00	218.400,69		
				08.12.2015r.	200,00	218.600,69		
				10.12.2015r.	590,00	219.190,69		
				11.12.2015r.	20,34	219.176,69		
				14.12.2015r.	148,47	219.325,16		
				14.12.2015r.	11,05	219.336,21		
				14.12.2015r.	3.690,00	223.026,21		
				14.12.2015r.	131,66	223.157,87		
				14.12.2015r.	1.050,00	224.207,87		
				14.12.2015r.	2.000,00	226.207,87		
				15.12.2015r.	9,00	226.216,87		
				17.12.2015r.	892,88	227.109,75		
				17.12.2015r.	11.188,63	238.298,38	-33.496,94	75023/4300
30.		70.207,69	70.125,42	02.12.2015r.	405,00	70.530,42		
				02.12.2015r.	225,00	70.755,42		
				02.12.2015r.	49,82	70.805,24		
				02.12.2015r.	252,00	71.057,24		
				08.12.2015r.	28,50	71.085,74		
				08.12.2015r.	35,10	71.120,84		
				08.12.2015r.	43,20	71.164,04		
				08.12.2015r.	622,83	71.786,87		
				14.12.2015r.	529,52	72.316,39		
				14.12.2015r.	124,26	72.440,65		
				16.12.2015r.	47,68	72.488,33		
				16.12.2015r.	360,00	72.848,33		
				17.12.2015r.	307,01	73.155,34		
				30.12.2015r.	149,00	73.304,34		
				30.12.2015r.	13,51	73.317,85		
				30.12.2015r.	108,00	73.425,85		
				30.12.2015r.	490,15	73.916,00		
				30.12.2015r.	49,03	73.965,03		
				30.12.2015r.	21,01	73.986,04	-3.778,35	75023/4210
							<b>-589.462,10</b>	

Powyższe naruszało przepisy art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.); tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z **art. 11** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.), zwanej uondfp;

- 2) uniewinniła Pana (...) od popełnienia czynu, polegającego na ustaleniu w SIWZ – opracowanej dla potrzeb postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na

„Odbiór, transport oraz zagospodarowanie odpadów komunalnych” – ceny z wagą 100%, przeprowadzonego w listopadzie 2014 r., jako jedyne kryterium oceny ofert, ceny z wagą 100 %, co było niezgodne z przepisami art. 91 ust. 2a ustawy Prawo zamówień publicznych; zamówienia o wartości 82.760,40 zł udzielono w dniu 4 grudnia 2014 r.,

tj. od popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 4 uoandfp;

Regionalna Komisja Orzekająca w związku z przypisaniem czynu z art. 11 uoandfp wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł;

**orzeka:**

- 1) **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 uoandfp uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt 2. zaskarżonego orzeczenia i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu,**
- 2) **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uoandfp utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałej części.**

**Pouczenie:**

Odnośnie do pkt 1) - od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Odnośnie do pkt 2) – - niniejsze orzeczenie 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**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwana także: „RKO”) orzeczeniem z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt: DB-0965/20/17, uznała Pana (...)winnym popełnienia czynu, polegającego na dokonaniu w 2015 roku wydatków powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2015 r., tj. z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Jednocześnie uniewinniła Obwinionego od zarzutu popełnienia czynu, polegającego na ustaleniu w SIWZ dla postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,

przeprowadzonego w listopadzie 2014 na „Odbiór, transport oraz zagospodarowanie odpadów komunalnych”, jako jedyne kryterium oceny ofert - ceny z wagą 100 %.

W zakresie zarzutu pierwszego RKO uznała, że Obwiniony pełniąc funkcję Burmistrza Gminy (...) dopuścił do dokonania wydatków środków budżetowych Urzędu, powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym na 2015 r., tj. z przekroczeniem zakresu upoważnienia, czym dopuścił się naruszenia art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 uondfp. Wielkość kwoty przekroczonych wydatków wyniosła wg. dokonanych ustaleń 589.462,10 zł. Powyższa wielkość wydatków, na żadnym etapie postępowania nie była kwestionowana przez Obwinionego.

RKO dokonując oceny merytorycznej zasadności wniosku o ukaranie wskazała, że zgodnie z podstawowymi regułami dotyczącymi wydatków ze środków publicznych, sformułowanymi w art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz rochody stanowią nieprzekraczalny limit, tj. nieprzekraczalną górną granicę kwoty dopuszczonej do wydatkowania. Tym samym, aby możliwe było dokonanie wydatków ponad ustalony limit niezbędna jest zmiana planu finansowego. Stwierdziła, że dokonanie wydatku powyżej kwoty zaplanowanych środków i dopiero późniejsza zmiana planu finansowego jednostki dostosowująca poziom wydatków zaplanowanych do faktycznej kwoty wydatków dokonanych, wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 uondfp.

Obwiniony w piśmie z dnia 26.04.2017 r. wyjaśnił, że przyczyną powstania wskazanych we wniosku Rzecznika przekroczeń było przyjęcie ustaleń ze Skarbnikiem Urzędu, iż „*W celu uniknięcia nadmiernej biurokracji (tworzenie uchwał i zarządzeń) staraliśmy się uzgadniać plany wydatkowe na koniec każdego kwartału i wszelkie nieścisłości regulować jednorazowo*”. Powyższe skutkowało tym, że ujęcie szeregu wydatków w planie finansowym jednostki następowało już po ich dokonaniu. W zakresie tego zarzutu Obrońca Obwinionego na rozprawie przed RKO stwierdził, że „*co do dokonania wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 11), nie zgłaszam żadnych uwag w tym zakresie. Nie ma wątpliwości i nie kwestionuję zaistniałego stanu faktycznego. Przyznaje, że doszło do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych*”.



Mając na uwadze powyższe RKO uznała, iż Obwinionemu można było przypisać winę i odpowiedzialność za ustalone delikty z art. 11 uondfp, zarówno w zakresie naruszenia tego przepisu, jak i w wielkościach opisanych we wniosku o ukaranie i orzekła za ich popełnienie karę upomnienia. RKO uznała także, że wyjaśnienia złożone przez Obwinionego w tej sprawie w toku postępowania prowadzonego przed oskarżycielem nie dawały podstaw do odstąpienia od uznania Obwinionego winnym popełnienia zarzucanych czynów lub odstąpienia od wymierzenia kary.

Od powyższego orzeczenia Obwiniony - pismem z dnia 19 września 2017 roku - w imieniu własnym wniósł odwołanie, wskazując na niezasadne uznanie go winnym naruszenia art. 11 uondfp. W odwołaniu wskazał, że zarówno wskutek zaistniałych w 2015 roku okoliczności oraz stosowanych w Urzędzie procedur nie zachodziły podstawy do przypisania mu winy za zaistniałą sytuację i tym samym popełnienia zarzucanego czynu. Podkreślił, że przed dokonaniem każdego wydatku skarbnik Gminy lub podległe mu służby były zobowiązane do potwierdzania dostępności środków w planie finansowym na te wydatki. Jednakże w 2015 roku Skarbnik Gminy zachorował i to spowodowało, że na skutek jego absencji w pracy zawiodły funkcjonujące w Gminie procedury ostrożnościowe.

Podkreślił, że dokonując wydatków dysponował informacjami, że środki finansowe na pokrycie zobowiązań jednostki są jeszcze dostępne w ramach planu finansowego jednostki, co jednakże później okazało się nieprawdą i wymagało następczej aktualizacji planu finansowego dostosowującej plan finansowy do dokonanych wydatków.

Powyższe okoliczności, zdaniem Obwinionego, oznaczają, że nie ma możliwości przypisania mu winy w dokonywaniu wydatków ponad ustalony planem finansowym pułap. Taka sytuacja, według Obwinionego, winna skutkować uniewinnieniem go od popełnienia zarzucanego mu czynu, lub co najmniej odstąpieniem od ukarania w oparciu o przepis art. 36 uondfp.

W zakresie zarzutu oznaczonego nr 2, dotyczącego naruszenia art. 17 ust. 1 pkt 4 uondfp Obwinionemu zarzucono, że w SIWZ opracowanej dla potrzeb postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Odbiór, transport oraz zagospodarowanie odpadów komunalnych” przeprowadzonego w listopadzie 2014 r., przyjęto jako jedyne kryterium oceny ofert - cenę z wagą 100 %, co było niezgodne z przepisem art. 91 ust. 2a ustawy Prawo zamówień publicznych (zwanej także: „Pzp”).

Obwiniony odnosząc się do ustaleń pokontrolnych, w wyniku których nastąpiło złożenie do RKO wniosku o uznanie go winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 uodnfp, w wyjaśnieniach z dnia 26.04.2017 r., podał: „Wystąpienie pokontrolne wszczynające postępowanie opiera się na błędnym założeniu, że usługi objęte zamówieniem nie są powszechnie dostępne i nie mają ustalonych standardów jakości”. Podkreślił, że ustawa Prawo zamówień publicznych nie określa, co należy rozumieć przez dostawy lub usługi „powszechnie dostępne”, a tym samym kierując się wykładnią językową, pod pojęciem tym należałoby rozumieć „dostępność dla wszystkich zainteresowanych”. Natomiast pod pojęciem „ustalone standardy jakościowe” należy rozumieć: typy lub gatunki (dostaw/usług) znormalizowane, odpowiadające przeciętnym, oferowanym w powszechnej ofercie standardom, nie zaś specyficznym wymaganiom zamawiającego, na skutek dostosowania standardu dostawy czy usługi do jego indywidualnych potrzeb, a zatem o jakości nie wymagającej indywidualnego ustalenia.

Stwierdził, że dlatego też w czasie ogłaszania przetargu, zamawiający miał pełne prawo zastosować cenę, jako jedyne kryterium oceny ofert, gdyż przedmiot zamówienia, czyli usługa wywożenia odpadów była powszechnie dostępna dla wszystkich zainteresowanych, a standardy jakościowe były ustalone przepisami ustaw regulujących gospodarkę odpadami oraz przepisami uchwały Rady Miejskiej w (...), które szczegółowo określały sposób i częstotliwość odbierania odpadów, sposób i zakres niezbędnego wyposażenia wykonawcy w urządzeniu do zbierania odpadów. Ponadto standard jakości dla wykonania tej usługi został szczegółowo opisany w SIWZ.

W odniesieniu do tego zarzutu RKO na wstępie ustaliła, że w zakresie czynu przypisanego Obwinionemu nastąpiła zmiana treści przepisu art. 91 ust. 2a Pzp. RKO po analizie sytuacji prawnej i faktycznej Obwinionego uznała, iż przepisy obowiązujące w dacie popełnienia czynu są względniejsze dla Obwinionego, a zatem – zgodnie z art. 24 ust. 1 uodnfp – oceny zarzucanego czynu, pod kątem spełnienia znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz ich szkodliwości dla ładu i porządku finansów publicznych, dokonano na podstawie przepisów obowiązujących w czasie popełnienia czynu.

RKO odnosząc się do wniosku o ukaranie oraz dokonanych ustaleń w trakcie rozprawy stwierdziła, że zebrany materiał dowodowy potwierdził, iż w przetargu z dnia 4.11.2014 r. na „Odbiór, transport oraz zagospodarowanie odpadów komunalnych” przyjęto w SIWZ jako

jedyne kryterium cenę z waga 100%, a dokonane ustalenia w tym zakresie nie budzą wątpliwości Komisji.

Jednakże RKO po dokonaniu analizy poczynionych ustaleń faktycznych i prawnych, a także stanowiska Obwinionego uznała, że w sprawie brak było podstaw do uznania, że Obwiniony, naruszył przepisy art. 91 ust. 2a ustawy Prawo zamówień publicznych, a tym samym wypełnił swoim działaniem znamiona deliktu z art. 17 ust. 1 pkt 4 uondfp. W konsekwencji RKO uniewinniła Obwinionego od tego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia, RKO podała, że wymóg posiadania określonych zezwoleń na wykonywanie usługi odbioru odpadów komunalnych - na co wskazywał we wniosku Rzecznik - nie oznacza automatycznie, że usługa tego rodzaju nie może mieć charakteru usługi powszechnie dostępnej o ustalonych kryteriach jakościowych. Stwierdziła, że „powszechność” dostępu do dostaw i usług należy odnosić do danego rynku produktów i usług, a więc możliwości realizacji zamówienia przez podmioty działające w danej branży. Natomiast ustalone „standardy jakościowe” wskazują na powtarzalny i typowy charakter rzeczy, będących przedmiotem zamówienia. Cechą różnicującą w tym przypadku oferty wykonawców, jest cena i na niej zasadnie swój wybór oparł zamawiający. Podkreślono, że konieczność posiadania określonych zezwoleń nie wyklucza automatycznie, iż jest to usługa powszechnie dostępna. Powszechna dostępność danej usługi istnieje, gdy wiele firm z danej branży jest w stanie wykonać dane zamówienie bez specjalnych przygotowań. Natomiast ustalone standardy jakościowe mogą wynikać z przepisów prawa, bądź z pewnych zwyczajowo przyjętych schematów działania wykonawców.

Od orzeczenia RKO, w zakresie uniewinnienia Obwinionego od naruszenia art. 17 ust. 1 pkt 4 uondfp, Rzecznik wniósł odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej wnosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy RKO do ponownego rozpoznania.

Na wstępie wskazał, że orzeczenie RKO narusza przepisy obowiązującego prawa i stanowi zaprzeczenie dokonanych przez samą RKO ustaleń, gdyż ta w orzeczeniu odnosząc się do ustaleń faktycznych jednoznacznie stwierdziła, że *„Zebrany materiał dowodowy potwierdza, iż w przetargu z dnia 4.11.2014 r. na „Odbiór, transport oraz zagospodarowanie odpadów komunalnych” przyjęto w SIWZ jako jedyne kryterium cenę z waga 100%. Ustalenia w tym zakresie nie budzą wątpliwości”. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że zdaniem RKO, do popełnienia przez Obwinionego zarzucanego czynu doszło.*

Stwierdził także, iż RKO niezasadnie przyjęła argumentację Obwinionego, że zamawiana w przetargu usługa na zagospodarowanie odpadów komunalnych, jest usługą powszechnie dostępną i posiada na rynku powszechnie określone standardy jakościowe jej wykonania.

Wskazał, że zgodnie z art. 91 ust. 2 i ust. 2a Pzp kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, serwis, termin wykonania zamówienia oraz koszty eksploatacji (...). *Kryterium ceny może być zastosowane jako jedyne kryterium oceny ofert, jeżeli przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe, z zastrzeżeniem art. 76 ust. 2, a w przypadku zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, jeżeli dodatkowo wykażą w załączniku do protokołu postępowania, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty ponoszone w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia.*

W ocenie Rzecznika przyjęcie jako jedyne kryterium oceny ofert, ceny z wagą 100% w postępowaniu o udzielenie zamówienia na „Odbiór, transport oraz zagospodarowanie odpadów komunalnych” stanowiło naruszeniu przepisów art. 92 ust. 2a Pzp, gdyż przedmiotu zamówienia określonego w niniejszym postępowaniu nie można zaliczyć do kategorii usług powszechnych i o ustalonych standardach jakościowych. Podkreślił, że sposób realizacji usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jest uzależniony od wielu czynników, w tym od wielkości gminy, jej położenia, ilości i rodzaju odbieranych odpadów oraz szczególnych wymagań określonych przez zamawiającego. Ponadto usługę odbioru odpadów komunalnych mogą świadczyć jedynie wykonawcy posiadający stosowne zezwolenia i wpisy do odpowiednich rejestrów, w tym do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez daną gminę - o czym świadczą warunki udziału w postępowaniu opisane przez Zamawiającego.

Wykonawcą w zakresie przedmiotu zamówienia określonego w SIWZ mogły być tylko firmy działające w konkretnej wąskiej branży odbioru i zagospodarowania odpadów. Zatem zamówienie, które wymaga realizacji przez podmiot wykwalifikowany i wyspecjalizowany w tej dziedzinie nie może zostać uznane za powszechnie dostępne.

Nadto Rzecznik podniósł, że Zamawiający w toku postępowania przewidział konieczność dysponowania przez wykonawcę odpowiednim zapleczem technicznym, w tym specjalistycznymi pojazdami w określonej przez zamawiającego minimalnej ilości. Tym

samym zamawiający nie tylko nie uznał, że zamówienie może wykonać dowolny wykonawca, ale ocenił także, że niewystarczające będzie dysponowanie jakimkolwiek sprzętem do wywozu odpadów. Stawiając warunki udziału w postępowaniu zamawiający dał do zrozumienia, że wykonawca nieposiadający odpowiednich uprawnień i potencjału technicznego nie daje rękojmi należytego wykonania zamówienia co pozwala na uznanie, że przedmiot zamówienia nie należy do zadań prostych i nieskomplikowanych, a ponadto sam zamawiający określił standardy jego świadczenia. Wskazał także na fakt, że pomimo tego iż usługi zagospodarowania odpadów nie należą do usług zbyt skomplikowane na tle innych możliwych usług, to jednak nie oznacza to, że są usługami „powszechnie dostępnymi” w ogóle, a tym samym ich wykonanie można powierzyć dowolnemu wykonawcy.

Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik podkreślił, że bezsporne jest, iż w przedmiotowym postępowaniu Obwiniony w sposób nieprawidłowy zastosował przepis art. 91 ust. 2a Pzp, wybierając jako jedyne kryterium - kryterium ceny (waga 100) w sytuacji, kiedy przepis znowelizowanej ustawy Prawo zamówień publicznych nakazywał ocenę ofert zarówno w oparciu o kryterium ceny, a także innego odpowiedniego do rodzaju zamówienia kryterium. Tym samym Obwiniony dopuścił do naruszenia przepisu Pzp i tym samym dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 4 uońdfp. Stwierdził, że w takim stanie rzeczy utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia stanowiłoby niebezpieczny precedens w sytuacji braku jakichkolwiek podstaw do uniewinnienia Obwinionego. Treść SIWZ zatwierdzona przez Obwinionego stanowiła, zdaniem Rzecznika, ewidentny przykład naruszenia podstawowej zasady w zakresie udzielania zamówień publicznych w części dotyczącej ustalania kryteriów oceny ofert, która jest najistotniejszą czynnością mającą wpływ na przebieg i wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

**Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana także: „GKO”), po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 18 stycznia 2018 roku zważyła, co następuje.**

**Odwołanie Rzecznika jest zasadne. Natomiast odwołanie Obwinionego zostało uznane za niezasadne i w tym zakresie orzeczenie RKO zostało utrzymane w mocy.**

Rozprawa przed GKO odbyła się z udziałem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, bez udziału Obwinionego i jego obrońcy (prawidłowo powiadomionych). Zastępca Głównego Rzecznika podtrzymał wniosek z odwołania o uchylenie zaskarżonego orzeczenia RKO z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt: DB-0965/20/17, w zakresie zaskarżonym przez Rzecznika i w tym zakresie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji. Natomiast w zakresie czynu z art. 11 uondfp, gdzie odwołanie złożył Obwiniony wniósł o utrzymanie w mocy tej części orzeczenia RKO.

GKO odnosząc się do naruszenia określonego w art. 11 uondfp polegającego na dokonaniu w 2015 roku wydatków powyżej wielkości określonych zatwierdzonym planem finansowym Urzędu na 2015 r., tj. z przekroczeniem zakresu upoważnienia w świetle argumentacji odwołania Obwinionego uznała, że odwołanie jest niezasadne.

Poza sporem jest fakt, iż w jednostce sektora finansów publicznych kierowanej przez Obwinionego, zgodnie z wykazem podanym w sentencji orzeczenia, w okresie od kwietnia do grudnia 2015 roku dokonano kilkuset wydatków na łączną kwotę 589.462,10 złotych. Powyższe wynika z ustaleń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu dokonanych w ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy (...) za okres od 1.01.2015 r. do 31.12.2015 r. Ustalenie RIO nie zostało zakwestionowane przez samego Obwinionego w składanym piśmie wyjaśniającym, a także jego Obrońcy podczas rozprawy przed RKO. Podkreślenia wymaga także kwestia, iż Obrońca Obwinionego na rozprawie przed RKO stwierdził, że *„Nie ma wątpliwości i nie kwestionuje zaistniałego stanu faktycznego. Przyznaje, że doszło do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych”*. Ponadto Obwiniony w wniesionym odwołaniu w zakresie przedmiotowego zarzutu nie kwestionował faktu, iż doszło do wydatkowania środków ponad kwoty ustalone w planie finansowym, lecz podnosił, że dysponując dokonanie wydatków nie miał wiedzy, iż nie są one objęte planem finansowym. Powyższe nie znajduje jednak potwierdzenia w stanowisku Obwinionego przedstawionym w piśmie z dnia 26.04.2017 r. gdzie opisał współdziałanie ze Skarbnikiem przy planowaniu wydatków, stwierdzając, że *„W celu uniknięcia nadmiernej biurokracji (tworzenie uchwał i zarządzeń) staraliśmy się uzgadniać plany wydatkowe na koniec każdego kwartału i wszelkie nieścisłości regulować jednorazowo”*. Odnosząc się do powyższego GKO uznała, że dokonanie wydatku powyżej kwot zaplanowanych środków budżetowych i dopiero późniejsza zmiana planu finansowego jednostki, dostosowująca

poziom wydatków zaplanowanych do faktycznej kwoty wydatków, wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 uodfp. Podkreślenia wymaga także fakt, że zgodnie z przepisem art. 19 ust. 2 uodfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w popełnieniu naruszenia. Stosownie do treści brzmienia tego przepisu nie można przypisać winy osobie, jeżeli naruszenia przepisu nie można było uniknąć, mimo dołożenia staranności przy wykonywaniu obowiązku. Dla przypisania winy określonej osobie należy wykazać, że po pierwsze, doszło do naruszenia przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a po drugie, sprawca czynu przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonywanie obowiązków kierownika jednostki sektora finansów publicznych, mógł naruszenia uniknąć. W ocenie GKO, obie te przesłanki w stosunku do Obwinionego zostały spełnione. Podkreślić należy, że na osobach sprawujących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych spoczywa szczególny obowiązek należytej dbałości o finanse publiczne, a wydatki ustalone w budżecie lub planie finansowym jednostki stanowią nieprzekraczalny limit, tj. nieprzekraczalną górną granicę kwoty dopuszczonej do wydatkowania. Za chybiony należy uznać argument skarżącego mający - jego zdaniem - przemawiać za niemożnością przypisania mu winy, odnoszący się do tego, że z powodu choroby skarbnika zawiodła procedura, która miała chronić przed dokonywaniem wydatków bez środków przewidzianych w planie. Po pierwsze należy wskazać, że okoliczności niniejszej sprawy wskazują że doszło do wielokrotnego w ciągu roku działania uchybiającego prawidłowej gospodarce finansami jednostki. Zatem już pierwsze następcze zmiany planu finansowego w stosunku do uprzednio dokonanych wydatków powinny wzbudzić w Obwinionym ostrożność w podejmowaniu decyzji o dokonaniu wydatków w późniejszym czasie. Próba przerwania odpowiedzialności na podległe służby jest nieusprawiedliwiona, w szczególności, że to na Obwinionym jako kierowniku jednostki spoczywał obowiązek dbania od prawidłowe zgodne z planem wydatkowanie środków. Próba przerwania odpowiedzialności na podległe służby jest tym bardziej nieuzasadniona, że jak z samych wyjaśnień Obwinionego wynika, praktyka następczej korekty planu finansowego, kierowanej przez niego jednostki, była z nim uzgadniana i przez niego akceptowana. Okoliczność ta jest szczególnie znamienna, jeżeli chodzi o przekonanie Obwinionego, że w realiach niniejszej sprawy zachodzą przesłanki do zastosowania szczególnej instytucji, jaką jest odstąpienie od wymierzenia kary. Naganne działanie Obwinionego mające swój wyraz w braku poszanowania dla obowiązujących

przepisów prawa a także z uwagi na jego długotrwały charakter, mając na uwadze cele prewencji ogólnej i szczególnej, nie może zostać potraktowane w sposób uprzywilejowany i tym samym wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary należało uznać za niezasadny.

W tej sytuacji GKO na podstawie zebranego materiału dowodowego przyjęła, że okoliczności czynu i wina oskarżonego w zakresie naruszenia art. 11 uondfp nie budzą wątpliwości. Czyn przypisany Obwinionemu wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 uondfp i to zarówno w czasie popełnienia czynu, jak i obecnie. Dodanie (1 czerwca 2017 r.) do tego artykułu ustępu drugiego nie zmienia sytuacji prawnej Obwinionego, ponieważ kwestionowane wydatki (dokonane ponad limity określone w planie finansowym) nie dotyczyły zawartych uгод, a zapłaty za poszczególne faktury. W realiach rozpoznawanej sprawy, w odniesieniu do dokonywania wydatków ponad kwoty określone w planie, nie ma podstaw do uznania, że stan prawny obowiązujący w czasie popełnienia czynów był względniejszy dla sprawcy, dlatego należało stosować aktualny stan prawny.

GKO tym samym uznała za zasadne stanowisko RKO o uznaniu Obwinionego winnym popełnienia zarzucanego mu czynu i orzekła o utrzymaniu w mocy orzeczenia w tym zakresie.

Na wstępie oceny merytorycznej zasadności odwołania Rzecznika w zakresie drugiego zarzutu, dotyczącego niezasadnego uniewinnienia przez RKO Obwinionego od popełnienia czynu z art. art. 17 ust. 1 pkt 4 uondfp, wskazać trzeba, iż naruszenie odnosi się do niezastosowania się do dyspozycji przepisu art. 91 ust.2a ustawy Pzp. Zauważyć należy, że przepis ten miał inną treść w okresie, kiedy Obwinionemu zarzucono popełnienie tego czynu, od treści obowiązującej w dacie orzekania przez RKO i GKO. Zmiana ustawy Pzp w tym zakresie została dokonana nowelizacją z dnia 22 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020), które to zmiany weszły w życie z dniem 28 lipca 2016 r.

Zgodnie z orzeczeniem GKO BDF1.4800.57.2017 z 4 grudnia 2017 roku, dla ustalenia, który przepis (ustawa) jest względniejszy dla obwinionego należy dokonać indywidualnej analizy sytuacji faktycznej i prawnej Obwinionego, mając na względzie ocenę sytuacji prawnej, jaka zaistniała wobec obwinionego po zmianie przepisów prawa oraz ustalone okoliczności faktyczne obejmujące także wyjaśnienia obwinionego co do motywów i okoliczności podjęcia kwestionowanej czynności w postępowaniu. Po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego w przedmiotowym zakresie GKO aprobuje stanowisko przyjęte przez RKO, że dla Obwinionego względniejsza jest ustawa Prawo zamówień publicznych w brzmieniu



obowiązującym w dacie popełnienia zarzucanego mu czynu. Za przyjęciem powyższego stanowiska przemawiał także fakt, że wobec zmiany przepisu art. 91 ust 2a Pzp dokonanej nowelizacją z dnia 22 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020) obwiniony nie mógłby obiektywnie spełnić wymogów, które na moment orzekania nakładał na zamawiającego znowelizowany przepis art. 91 ust. 2a ustawy Pzp.

Podnieść należy, że Obwiniony odnosząc się do wniosku o ukaranie, zarówno w piśmie z dnia 26.04.2017 roku, jak i w stanowisku zaprezentowanym przez jego Obróncę na rozprawie przed RKO, wskazywał, że powodem ustalenia w treści SIWZ jako jedyne kryterium oceny ofert, ceny z wagą 100% było zasadne przyjęcie, że usługa zagospodarowania odpadów, jest usługą powszechnie dostępną i usługą o określonych standardach jakościowych. Obwiniony kwestionował zasadność stanowiska Rzecznika, iż fakt, że dla wykonania tej usługi podmioty mające je realizować muszą posiadać wiele pozwoleń i uprawnień, eliminuje możliwość przyjęcia „powszechności” tego typu usług. Podobnie odnosił się do kwestii standardów wykonywania tych usług wskazując, że standardy te wynikają zarówno z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, jak i przepisów uchwał Rady Miasta określającej sposób zagospodarowania odpadów na jej terenie.

GKO wskazuje, że po zmianie treści art. 91 ust. 2a Pzp dokonanej zmianą ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 2014 roku, która weszła w życie z dniem 19 października 2014 r. zamawiający mógł nadal ustalić jako jedyne kryterium oceny ofert - cenę 100% pod warunkiem, że przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe. Przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało wszczęte w dniu 4 listopada 2014 roku, a więc po wejściu w życie powyższej zmiany Prawa zamówień publicznych i tym samym, co do zasady, Zamawiający winien był w postępowaniu ustalić oprócz kryterium ceny także inne pozacenowe kryterium oceny ofert.

GKO dokonując merytorycznej oceny odwołania Rzecznika stwierdziła, że odwołanie jest zasadne. Uznała, że nie znajduje odniesienia w przepisach prawa, jak i stanowisku orzecznictwa, stanowisko Obwinionego, że usługa wywożenia odpadów jest usługą powszechnie dostępną dla wszystkich zainteresowanych, a standardy jakościowe są także powszechnie znane, gdyż są określone zarówno przepisami z zakresu ustaw regulujących gospodarkę odpadami, jak również w tym przypadku przepisami uchwał Rady Miejskiej w (...) odnoszącymi się do prowadzenia na terenie Gminy zagospodarowywania odpadów komunalnych.

GKO opierając się na ukształtowanym w tym zakresie orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej uznaje, że pod pojęciem dostaw czy usług powszechnie dostępnych należy rozumieć „*usługi dotyczące dóbr popularnych, zaspokajających potrzeby wszystkich kategorii odbiorców publicznych i prywatnych na terenie całego kraju. Rynek jest nimi nasycony, wszędzie i ciągle są oferowane jako dobra łatwo dostępne, które można nabyć na rynku lokalnym lub regionalnym*”. Takie stanowisko wynika z uchwały Krajowej Izby Odwoławczej z 17 kwietnia 2009 r., sygn. akt KIO/KU 10/09. Również KIO w Uchwale z 5 października 2011 r., sygn. akt KIO/KD 75/11 uznała, że „*usługi powszechnie dostępne to te, które jako dobra popularne są wszędzie na rynku oferowane i wykonywane przez wszystkich wykonawców działających w określonej branży. Można je nabywać bez względu na miejscowość i czas, co umożliwia łatwy dostęp do tych dóbr praktycznie nieograniczonej grupie konsumentów, co z kolei łączy się wprost z powszechną konsumpcją takich dóbr czy usług*”. Natomiast w zakresie pojęcia „*ustalone standardy jakościowe*” KIO przyjęła, że „*są to znormalizowane cechy dostaw lub usług, spełniające przeciętne wymagania stawiane dla danego asortymentu (grupy towarowej), dzięki którym nie jest wymagane indywidualne podejście do ich wykonania*”.

Biorąc powyższe pod uwagę GKO uznała, że o powszechności usługi nie świadczy tylko to od ilu podmiotów na rynku można ją nabyć, ale także to, czy usługa ta służy także zaspokajaniu bieżących potrzeb przeciętnej odbiorcy. W tej sytuacji niewątpliwie jest, że zamówienie na usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych nie służy przeciętnemu odbiorcy, gdyż ten usługi tej nie nabywa. Usługa ta nabywana jest przez podmioty na które został nałożony ustawowy obowiązek utrzymania czystości i porządku w gminach. Natomiast odnosząc się do wymogu posiadania przez te usługi ustalonych standardów jakościowych, to podkreślić należy, iż te „ustalone standardy jakościowe” są powszechnie znane ich nabywcom bez potrzeby ich doprecyzowania. Wynikają one już z samej nazwy zamawianego towaru czy usługi (np. usługi sprzątnia, usługi ksero, drobne usługi krawieckie, itp.).

Tymczasem sposoby wykonywania usługi odbioru i zagospodarowania odpadów nie posiadają powyższych cech. Sposoby i zasady ich wykonania zależą od wymagań zamawiającego opisanych w opisie przedmiotu zamówienia, w oparciu o uwarunkowania środowiskowe dotyczące ich odbioru i zagospodarowania. Dla tego rodzaju usług nie da się określić jednego standardu ich wykonywania dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

Sposób ich wykonania, mimo tego, iż przepisy powszechnie obowiązujące ustalają pewne reguły zagospodarowania odpadów, jest każdorazowo opisywany pod konkretne potrzeby zamawiającego i uwarunkowania determinujące prawidłowość ich wykonania.

Opierając się na powyższych ustaleniach GKO uznaje że do kategorii usług powszechnie dostępnych i mających ustalone standardy jakościowe można zaliczyć jedynie usługi, które poprzez swoją powszechność znane są przeciętnemu nabywcy, a przez szeroką ich dostępność na rynku został ukształtowany ich standard, który dla przeciętnego klienta jest łatwy do zdefiniowania. GKO uznając za zasadne odwołanie Rzecznika zdecydowała o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję I instancji. Nadto w zakresie ponownego rozpoznania sprawy przez RKO niezbędne będzie, zdaniem GKO, uzupełnienie dokumentacji postępowania. Akta przedmiotowej sprawy zawierają częściowo dokumentację z innego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, mającego być realizowanym w okresie od 1 lipca 2013 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. Ustalenia wymaga także wartość przedmiotowego postępowania, gdyż z informacji Obrońcy Obwinionego wynika, że wartość zamówienia wynosiła około 80 tys. zł, co wg GKO wykluczałoby obligatoryjne stosowanie do tego postępowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. RKO nie wyjaśniła i nie ustaliła ostatecznej wartości przedmiotu zamówienia objętego tym postępowaniem. W odwołaniu Rzecznika wskazana została wartość zamówienia w wysokości 82.760,40 zł, co według ustalenia GKO było wg umowy z 4 grudnia 2014 roku wysokością miesięcznej odpłatności zamawiającego na rzecz wykonawcy za realizację zamówienia. Podkreślić należy, że wartością zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług ustalone przez zamawiającego zgodnie z przepisem art. 35 ust 1 i 2 Pzp. Tym samym szacunkowa wartość zamówienia nie może być utożsamiana z wielkością wynikająca z umowy i to za okresy miesięczne. Ta kwestia wymaga przeprowadzenia stosownego postępowania dowodowego przez RKO, którego dotychczas nie przeprowadzono. GKO wskazuje, że uznanie Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych może nastąpić tylko w oparciu o całościową analizę stanu prawnego i faktycznego wynikającego z zebranego materiału dowodowego.

W związku z oddaleniem odwołania Obwinionego i niezaskarżeniem przez Rzecznika orzeczenia RKO w zakresie pkt 1, 3 i 4, orzeczenie to, w tym zakresie, jest prawomocne.

Mając na uwadze powyższe, GKO orzekła, jak w sentencji orzeczenia.