



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

Warszawa, dnia 9 listopada 2015 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Marek Głuch</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Kaczorkiewicz (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Jacek Najfeld</b>
Protokolant:		<b>Anna Jedlińska</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Pawła Laudańskiego**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 listopada 2015 r. odwołania Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu na niekorzyść Obwinionej (...), pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Teatru (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. akt: DB-0965/94/14, w którym:

1. uniewinniono Obwinioną (...) od popełnienia czynu określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zawarciu w dniu 14.08.2012 r. umowy na realizację zamówienia pn. „(...)” w okresie od 20.08.2012 r. do 30.06.2013 r. – bez posiadania zatwierdzonego planu finansowego na 2013 r. Zawarcie przedmiotowej umowy, za wynagrodzeniem miesięcznym w kwocie 40.794,30 zł skutkowało zaciągnięciem zobowiązania sprzecznie z przepisami art. ust. 1 ustawy o finansach publicznych w kwocie 244.765,80 zł. Posiadanie osobowości prawnej przez Teatr (...) nie zwalnia Dyrektora Placówki z obowiązku przestrzegania zasad

dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej określonych przepisami ustawy o finansach publicznych, bowiem zgodnie z przepisami art. 9 pkt 13 ustawy samorządowe instytucje kultury są zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych i podlegają rygorom określonym ustawą o finansach publicznych. Powyższe działanie było również sprzeczne z przepisami art. 27 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;

2. umorzono postępowanie wobec Obwinionej (...) od przypisanego jej czynu, określonego w art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego na „(...)” (nr postępowania FK - 3312/11/12 – umowa z dnia 14.08.2012 r.) Wykonawcy Firmie (...), która nie spełniła warunków udziału w postępowaniu. Stosownie do informacji zawartej w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) (rozdział IX) Wykonawca w celu potwierdzenia warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp, był zobowiązany m.in. do przedłożenia opłaconej polisy od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności na kwotę min. 200.000.00 zł. Wykonawca – (...) – przedłożył jedynie kopię pierwszej strony polisy Seria (...) wystawionej przez (...), z której treści nie wynika fakt jej opłacenia ani skutecznego zawarcia umowy ubezpieczenia. Zamawiający nie odrzucił oferty Wykonawcy na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp., oraz nie zwrócił się do Wykonawcy na podstawie art. 26 ust. 3 Pzp. z wezwaniem o przedłożenie brakujących stron polisy, dokumentu potwierdzającego opłacenie polisy lub innego dokumentu potwierdzającego ubezpieczenie Wykonawcy od odpowiedzialności cywilnej pod rygorem wykluczenia Wykonawcy z udziału w postępowaniu. Powyższe spowodowało, że zamówienie udzielono Wykonawcy, którego oferta podlegała odrzuceniu w postępowaniu. W ustalonym stanie faktycznym postępowanie polegało unieważnieniu na podstawie przepisów art. 93 ust. 1 pkt 1 oraz art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych,

oraz orzeczono, że koszty postępowania poniesie Skarb Państwa,

- I. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą, uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i:**

- 1) na podstawie art. 19 ustawy uniewinnia od zarzutu określonego w art. 15 ustawy, polegającego na zawarciu w dniu 14.08.2012 r. umowy na realizację zamówienia pn. „(...)” w okresie od 20.08.2012 r. do 30.06.2013 r. – bez posiadania zatwierdzonego planu finansowego na 2013 r.,
- 2) na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy uniewinnia od zarzutu określonego w art. 17 ust. 1c ustawy, polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego na „(...)” (nr postępowania FK - 3312/11/12 – umowa z dnia 14.08.2012 r.) Wykonawcy Firmie (...), która nie spełniła warunków udziału w postępowaniu. Stosownie do informacji zawartej w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) (rozdział IX) Wykonawca w celu potwierdzenia warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp, był zobowiązany m.in. do przedłożenia opłaconej polisy od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności na kwotę min. 200.000.00 zł. Wykonawca – (...) – przedłożył jedynie kopię pierwszej strony polisy Seria (...) wystawionej przez (...), z której treści nie wynika fakt jej opłacenia ani skutecznego zawarcia umowy ubezpieczenia. Zamawiający nie odrzucił oferty Wykonawcy na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp., oraz nie zwrócił się do Wykonawcy na podstawie art. 26 ust. 3 Pzp. z wezwaniem o przedłożenie brakujących stron polisy, dokumentu potwierdzającego opłacenie polisy lub innego dokumentu potwierdzającego ubezpieczenie Wykonawcy od odpowiedzialności cywilnej pod rygorem wykluczenia Wykonawcy z udziału w postępowaniu. Powyższe spowodowało, że zamówienie udzielono Wykonawcy, którego oferta podlegała odrzuceniu w postępowaniu. W ustalonym stanie faktycznym postępowanie polegało unieważnieniu na podstawie przepisów art. 93 ust. 1 pkt 1 oraz art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych,

**II. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.**

**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**

Zaskarżone orzeczenie zapadło na tle następującego stanu faktycznego.

Obwiniona pełniąc funkcję Dyrektora Teatru (...) zawarła w dniu 14 sierpnia 2012 r. umowę na „(...)”, których okres realizacji obejmował zarówno bieżący rok budżetowy, jak i kawałek kolejnego /20 sierpnia 2012 r. – 30 czerwca 2013 r./ Umowa ta została zawarta po przeprowadzeniu postępowania w trybie zamówienia publicznego. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) przewidywała m.in. konieczność potwierdzenia posiadania polisy od odpowiedzialności cywilnej w zakresie wykonywanej działalności opiekującej na kwotę min. 200.000 zł. Wykonawca ostatecznie wybrany do realizacji zamówienia przedłożył jedynie pierwszą stronę polisy. W dniu 18 czerwca 2014 r. po przeprowadzeniu kontroli Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w (...) wydał wynik kontroli znak UKS3091/W2P1B/42/4/14/19/023, w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi w jednostce kierowanej przez Obwinioną. Wśród ustaleń kontroli znalazł się fragment wskazujący, iż oferta (...), a więc ostatecznie wybranego oferenta nie spełniała warunków SIWZ, gdyż przedstawiona pierwsza strona dokumentu nie zawierała wszystkich wymaganych - zgodnie z art. 141 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej – informacji, w szczególności daty zawarcia umowy, wysokości składki, OWU i dowodu ich doręczenia ubezpieczającemu oraz właściwości sądu rozpatrującego potencjalny spór. W efekcie UKS doszedł do wniosku, iż oferenta należało wykluczyć z postępowania w trybie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) – zwanej dalej PZP i zawiadomieniem z dnia 8 sierpnia 2014 r. przekazał informację o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Poznaniu.

Rzecznik w powyższym stanie faktycznym dopatrył się dwóch nieprawidłowości stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wnioskiem z dnia 21 listopada 2014 r., wystąpił o ukaranie Obwinionej karą nagany za czyny polegające na:

- naruszeniu art. 17 ust. 1 c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą, polegającym za udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie spełnił warunków udziału w postępowaniu,

oraz

## Sygn. akt BDF1.4800.80.2015

- naruszeniu art. 15 ustawy, polegającym na zaciągnięciu zobowiązania w sposób niezgodny z zakresem upoważnienia a to z naruszeniem art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie pierwszego z tych czynów Rzecznik podzielił argumentację, zaprezentowaną powyżej, przedstawioną przez UKS co do faktów, choć różnił się w ocenie skutków wskazując, iż oferta winna być odrzucona na mocy art. 89 ust. 1 pkt 2 PZP. Zdaniem Rzecznika nie ulegało wątpliwości, iż wykonawca nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu, określonych w SIWZ, a co za tym idzie nie można było udzielić mu zamówienia.

Natomiast w zakresie drugiego z czynów Rzecznik wskazał, iż instytucja kultury zaliczana jest do jednostek sektora finansów publicznych i obowiązują ją zasady zaciągania zobowiązań w zakresie upoważnienia określonego w rocznym planie finansowym. Surowość żądanej kary Rzecznik uzasadnił znaczną szkodliwością czynów dla ładu i porządku finansów publicznych.

Obwiniona wskazała na specyfikę prowadzonej działalności prowadzonej jednostki wyrażającą się w zapisie art. 11a ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, przewidującej organizowanie pracy jednostki z uwzględnieniem sezonowości. Sezon rozpoczyna się w dniu 1 września a kończy w dniu 31 sierpnia następnego roku i zasadzie tej podlegają wszystkie usługi związane z obsługą realizowanych spektakli. Obwiniona podniosła, iż w umowie zawarto możliwość rozwiązania umowy z jednomiesięcznym terminem wypowiedzenia, co zabezpieczało przed możliwością przekroczenia środków posiadanych w planie na realizację usługi. Dodatkowo na rozprawie przed GKO wskazała, iż teoretyczna możliwość zawarcia umowy do końca roku budżetowego i przeprowadzenia kolejnej procedury po zatwierdzeniu planu finansowego na rok 2013 spowodowałaby, iż zostałyby bez zapewnienia usług transportu rekwizytów przed najważniejszym okresem w sezonie artystycznym, czyli okresem świątecznym i przełomem roku.

Powyższe wyjaśnienia jedynie częściowo zostały uwzględnione przez Komisję Orzekającą I instancji, która orzeczeniem z dnia 19 grudnia 2014 r. uniewinniła Obwinioną od zarzutu zaciągnięcia zobowiązania z naruszeniem zakresu upoważnienia oraz umorzyła postępowania w zakresie udzielania zamówienia publicznego podmiotowi, który nie spełnił wymogów

określonych w SIWZ ze względu na znikomą szkodliwość czynu dla ładu finansów publicznych.

Z takim rozstrzygnięciem nie zgodził się Rzecznik składając odwołanie. Podtrzymał dotychczasową argumentację w sprawie wskazując dodatkowo, iż krótki staż pracy nie może być argumentacją przemawiającą za znikomą szkodliwością czynu.

**GKO zważyła co następuje.**

Odwołanie jest jedynie częściowo zasadne, zaś w sprawie występują dodatkowo okoliczności przemawiające na korzyść Obwinionej i skutkujące koniecznością jej uniewinnienia od jednego z zarzutów pominięte przez obie strony oraz Komisję Orzekającą I instancji. Stosownie do art. 80 ust. 1 ustawy, GKO obowiązana jest je uwzględnić z urzędu bez względu na brak podniesienia w formie zarzutów przez którąkolwiek ze stron.

W pierwszym rzędzie GKO wskazuje, iż rację ma Rzecznik podnosząc, iż jakiegokolwiek okoliczności o charakterze podmiotowym, odnoszące się do osoby Obwinionej, nie mogą być elementem oceny czynu jako znikomo szkodliwego dla ładu finansów publicznych. Art. 28 ustawy, przewiduje ocenę samego czynu i jego ewentualnych skutków, nie może natomiast dotyczyć aspektów podmiotowych odnoszących się do sprawcy. Powyższe wynika nie tylko z gramatycznego brzmienia art. 28 ust. 2 ustawy, wskazującego przykładowe przesłanki oceny stopnia szkodliwości ale przede wszystkim z systemowego znaczenia tej regulacji. Przepis ma na celu uniknięcie konieczności prowadzenia postępowania w tych sytuacjach, gdy doszło do naruszenia przepisów z punktu widzenia formalnego, ale sama procedura byłaby dla finansów publicznych bardziej kosztowna niż sam czyn oraz w tych wypadkach, gdy naruszenie przepisu nie wiąże się z jakimkolwiek uszczerbkiem dla ładu finansów sektora. Dotyczy to tych sytuacji, gdy ze względu na sam czyn dochodzenie odpowiedzialności byłoby nieracjonalne bądź to z punktu widzenia ekonomiki procesowej bądź ze względu na porównanie stanu wynikającego z zaistnienia czynu ze stanem, gdyby do niego nie doszło. Ocena szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych musi mieć zatem zawsze charakter obiektywny. Zastosowanie tego przepisu nie może prowadzić do rozbieżności i odmiennych ocen takich samych zachowań w sytuacji, gdy zostały popełnione przez różnych Obwinionych. Do takich skutków prowadziłyby rozumowanie zastosowane przez Komisję

Orzekającą I Instancji i dodawanie do przesłanek szkodliwości czynu elementu subiektywnego.

Stanowisko Rzecznika jest tym bardziej zasadne w przypadku tej konkretnej sprawy, iż Komisja Orzekająca I instancji podała jako motywy oceny czynu jak znikomo szkodliwego takie elementy, które odnoszą się do wymiaru kary czy też przypisania Obwinionej winy /nieduży staż, czy fakt posiadania przez wykonawcę polisy/.

Powyższe nie ma jednak znaczenia wobec faktu, iż - zdaniem GKO - w zakresie czynu polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie spełnił warunków udziału w postępowaniu Obwiniona winna zostać uniewinniona, gdyż do czynu w ogóle nie doszło. GKO nie podziela bowiem stanowiska Komisji Orzekającej I instancji, Rzecznika oraz, poprzedzającego ich działania, protokołu kontroli UKS, w zakresie, w jakim dotyczą ustalenia, iż wykonawca nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu. Błędy w ustaleniu stanu faktycznego, poprzedzające subsumpcję, czynią zarzuty dotyczące przepisów prawa materialnego obojętnymi dla rozstrzygnięcia. Poza sporem jest iż SIWZ zawierała wymóg udziału w postępowaniu dotyczący wykazania, iż wykonawca posiada ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności na kwotę co najmniej 200.000 zł. Zarówno wniosek UKS, iż brak przedstawienia wszystkich stron polisy skutkuje wykluczeniem wykonawcy, jak i wniosek Rzecznika, iż brak wszystkich stron polisy skutkuje odrzuceniem oferty, jest błędny. Skutki takie mogło wywołać dopiero stwierdzenie, iż wykonawca nie spełnił wymogów SIWZ, a nie stwierdzenie, iż dla udowodnienia wymogów złożył dokument niewypełniający wymogów ustawy o działalności ubezpieczeniowej, czyli że polisa jest niekompletna. Innymi słowy mówiąc, nie ma znaczenia dla sprawy, czy złożony dokument był polisą, czy też nie, tylko to, czy ze złożonego dokumentu wynika spełnianie warunków stawianych wykonawcy. W tym kontekście ma znaczenie argument przywołany przez Komisję Orzekającą I instancji, iż wykonawca miał zawartą umowę OC. Należy tę argumentację rozciągnąć dalej – nie tylko miał OC, ale również udowodnił ten fakt za pomocą dokumentu. UKS wskazuje, iż pierwsza strona polisy nie jest polisą w rozumieniu art. 141 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. W tej konkretnej sprawie wynika to - zdaniem UKS – z faktu, iż złożony dokument nie zawierał informacji o wysokości składki, ogólnych warunków ubezpieczenia i faktu ich doręczenia ubezpieczającemu, wskazania miejsca zawarcia umowy ani sądu, który będzie właściwy w przypadku sporu. Elementy te składające się na pojęcie polisy, jako dokumentu w znaczeniu formalnym w ramach ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie były objęte wymaganiami SIWZ. Złożony dokument

potwierdzał fakt objęcia wykonawcy ochroną ubezpieczeniową, sumę ubezpieczenia, zakres przedmiotowy ochrony oraz zakres czasowy obowiązywania ubezpieczenia. Potwierdzał zatem wszystkie elementy, które były objęte wymogami stawianymi wykonawcy. GKO zwraca uwagę na ratio legis stawiania wymagań dotyczących ubezpieczenia wykonawcy. Jak stwierdziła KIO w wyroku z dnia 24 września 2008 r., KIO/UZP 161/09, sens żądania wykazania się ubezpieczeniem OC polega na tym, że potwierdza on wiarygodność ekonomiczną wykonawcy w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, który ubezpieczając się, wykazuje się odpowiedzialnością profesjonalisty dbającego o bezpieczeństwo własne i kontrahentów oraz pokazuje, że znajduje się w sytuacji pozwalającej mu na pokrycie kosztów ubezpieczenia. Wykonawca potwierdził zatem spełnianie zarówno formalnie wymaganego zakresu warunków, jak i wykazał się wiarygodnością, która za wprowadzeniem tego wymogu stała.

Poza zakresem kompetencji GKO jest ocena faktu, iż wymogi zostały udokumentowane w sposób przekraczający normę § 1 pkt 10 obowiązującego w dacie udzielania zamówienia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817). Jedynie zatem na marginesie powyższej konstatacji należy wskazać na wyrok KIO z dnia 5 lutego 2008 r. KIO/UZP 27/08, w którym zawarto tezę, iż przepisy rozporządzenia w sprawie dokumentów, nie statuuje wymagań formalnych, jakie powinny spełniać dokumenty. Dodatkowo, stosownie do art. 26 ust. 1 PZP, zamawiający miał w tej sprawie prawo ale nie miał obowiązku żądania polisy jako dokumentu potwierdzającego spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Nie można mu zatem czynić skutecznego zarzutu, iż spełnienie tych warunków potwierdził przy pomocy innych dokumentów. Z pewnością zaś nie można mu takiego zarzutu czynić w niniejszym postępowaniu, w którym oceniane jest „udzielenie zamówienia wykonawcy, który nie spełniał wymogów”.

Taka sytuacja nie miała miejsca. Dlatego GKO uznała, że w zakresie, w którym Komisja Orzekająca I instancji dopatrzyła się znikomej szkodliwości czynu i umorzyła postępowanie, w ogóle nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zatem w tej części należy wydać orzeczenie uniewinniające.



GKO nie podzieliła także konstatacji Komisji Orzekającej I instancji w zakresie czynu określonego w art. 15 ustawy, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania z naruszeniem upoważnienia. Zdaniem GKO, ocena tego czynu sprowadza się do wzajemnej relacji art. 11a z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, przewidującego sezonowość działań do art. 27 tej ustawy, w szczególności ust. 3, przewidującego działanie w ramach zatwierdzonego planu finansowego. Nie ulega wątpliwości, iż instytucję kultury obowiązują zasady gospodarki finansowej przewidziane dla sektora jednostki finansów publicznych, w tym zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązanie wynikający z zatwierdzonego planu finansowego. Nie ulega również wątpliwości, iż podpisując w dniu 20 sierpnia 2012 r. umowę Obwiniona nie dysponowała zatwierdzonym planem finansowym na rok 2013. Dla potwierdzenia zgodności z prawem działania Obwinionej, polegającego na zaciągnięciu zobowiązania, nie jest wystarczający art. 11a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Ma on bowiem bardzo ograniczony zakres i odnosi się do działalności kulturalnej a nie do - podlegającemu przepisom szczególnym - gospodarowania środkami publicznymi. W tej sytuacji do naruszenia przepisów – zdaniem GKO – doszło, a co za tym idzie uniewinnienie z powołaniem się na brak znamion przedmiotowych czynu jest nieuzasadnione.

Z uzasadnienia orzeczenia Komisji Orzekającej I Instancji wynika, iż przyczyną takiego rozstrzygnięcia jest fakt, iż przyjęte przez Obwinioną rozwiązanie było spowodowane „zasadą racjonalności, gospodarności czy celowości dysponowania środkami publicznymi”. Ocenę tę GKO w pełni podziela. Sposób działania Obwinionej w pełni odpowiadał powyższym zasadom. Tym niemniej teoretycznie można wyobrazić sobie sytuację, w której zamówienie publiczne zostanie udzielone do końca roku budżetowego z opcją przedłużenia obowiązywania umowy na kolejne okresy w przypadku uzyskania środków za pokrycie zobowiązań w przyszłym roku. Można również wyobrazić sobie teoretycznie sytuację, w której zamówienie jest udzielane do końca roku budżetowego zaś na kolejny rok zostaje wszczęta kolejna procedura zamówienia publicznego. Zachowanie takie byłoby zgodne z regulacjami normatywnymi dotyczącymi działania jednostki, choć jego efektywność mogłaby budzić pewne wątpliwości. Należy jednak zwrócić uwagę, iż organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie mają kompetencji do uzupełniania obowiązującego stanu prawnego, nawet w drodze wykładni i zobowiązane są go stosować nawet, jeżeli budzi wątpliwości. W tej sytuacji kolizja regulacji prawnych ze zdrowym

## **Sygn. akt BDF1.4800.80.2015**

rozsądkiem nie może powodować stwierdzenia, iż przepis nie istnieje lub, że nie został naruszony.

Osobną kwestią jest indywidualna zarzucalność czynu, czyli sposób w jaki komisja może ocenić, a następnie przypisać winę za popełniony czyn konkretnej osobie. W tej sprawie mieliśmy do czynienia z pozorną kolizją dwu norm, której uniknięcie wymaga dołożenia wysiłku związanego z wykładnią przepisów. Treść obu tych norm nie jest spójna, sposób ich zapisu budzi wątpliwości nawet u osób z wykształceniem prawniczym (co w szczególności znajduje potwierdzenie w motywach rozstrzygnięcia zaskarżonego orzeczenia). Dlatego, zdaniem GKO, od Obwinionej nie można było wymagać bezbłędnej oceny, który z przepisów rangi ustawowej ma pierwszeństwo. W tej sytuacji – zachowania zgodnego z normą art. 11a ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – nie można było mówić o bezprawności czynu. Wprawdzie w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych bezprawność czynu nie występuje wprost jako element czynu zabronionego, tym niemniej jest ona składową pojęcia winy. Z tego względu orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji, słuszne co do rozstrzygnięcia, było nieprawidłowe z zakresie motywów jakie za tym rozstrzygnięciem stały.

Uwzględniając powyższe GKO orzekła, jak w sentencji.