



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

Warszawa, dnia 26 września 2019 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Anna Packo (spr.)</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Krzysztof Robert Fijołek</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Emil Kawa</b>
Protokolant:		<b>Bartosz Głuszko</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 września 2019 r. odwołania wniesionego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zarządu Budynków Komunalnych (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 2 kwietnia 2019 r. sygn. akt: RIO.XII.53-3/2019, którym Komisja, uniewinniła z powodu braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych (...) od zarzutów popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust.1 pkt 5b w zw. z art. 17 ust.1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na tym, że:

1. Podzielił zamówienie na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w związku, z czym udzielił zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, poprzez podpisanie umowy na remont lokalu przeznaczzonego do ponownego zasiedlenia w dniu:

- 1) 13 stycznia 2016 r. z wykonawcą firmą (...), na kwotę 3.179,66 zł netto (3.434,03 brutto) – umowa Nr 5/TZ/16,
- 2) 15 lutego 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 24.159,26 zł netto (26.092,00 brutto) – umowa Nr 16/TZ/16,

**Sygn. akt BDF1.4800.52.2019**

- 3) 12 lutego 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 1.860,44 zł netto (2.009,28 brutto) – umowa Nr 19/TZ/16,
- 4) 22 lutego 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 9.574,17 zł netto (10.340,11 brutto) – umowa Nr 25/TZ/16,
- 5) 9 marca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 42.850,34 zł netto (46.278,37 brutto) – umowa Nr 33/TZ/16,
- 6) 9 marca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 41.216,05 zł netto (44.513,33 brutto) – umowa Nr 39/TZ/16,
- 7) 16 marca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 18.141,41 zł netto (19.592,72 brutto) – umowa Nr 43/TZ/16,
- 8) 21 marca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 8.680,21 zł netto (9.374,63 brutto) – umowa Nr 47/TZ/16,
- 9) 1 czerwca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 29.007,14 zł netto (31.327,71 brutto) – umowa Nr 78/TZ/16,
- 10) 6 czerwca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 2.206,44 zł netto (2.382,96 brutto) – umowa Nr 82/TZ/16,
- 11) 30 czerwca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 10.770,75 zł netto (11.632,40 brutto) – umowa Nr 96/TZ/16,
- 12) 9 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 41.278,65 zł netto (44.580,94 brutto) – umowa Nr 101/TZ/16,
- 13) 2 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 8.400,06 zł netto (9.072,06 brutto) – umowa Nr 109/TZ/16,
- 14) 1 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 34.768,18 zł netto (37.549,63 brutto) – umowa Nr 110/TZ/16,
- 15) 8 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 36.770,60 zł netto (39.712,25 brutto) – umowa Nr 113/TZ/16,
- 16) 9 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 39.649,00 zł netto (42.820,92 brutto) – umowa Nr 117/TZ/16,
- 17) 22 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 25.964,11 zł netto (28.041,24 brutto) – umowa Nr 120/TZ/16,
- 18) 30 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 29.670,49 zł netto (32.044,13 brutto) – umowa Nr 122/TZ/16,
- 19) 7 października 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 7.927,03 zł netto (8.561,19 brutto) – umowa Nr 145/TZ/16,
- 20) 21 października 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 6.021,16 zł netto (6.502,85 brutto) – umowa Nr 154/TZ/16,
- 21) 14 listopada 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 7.999,96 zł netto (8.639,96 brutto) – umowa Nr 170/TZ/16,
- 22) 15 listopada 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 16.737,40 zł netto (18.076,39 brutto) – umowa Nr 172/TZ/16,
- 23) 18 listopada 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 19.480,68 zł netto (21.039,13 brutto) – umowa Nr 174/TZ/16,
- 24) 18 listopada 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 14.149,18 zł netto (15.281,11 brutto) – umowa Nr 177/TZ/16,

naruszając art. 5b pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, z późn. zm.), art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.);

2. Podzielił zamówienie na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w związku, z czym udzielił zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, poprzez podpisanie umowy na remont lokalu przeznaczonego do ponownego zasiedlenia w dniu:

- 1) 21 marca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 47.850,75 zł netto (51.678,81 brutto) – umowa Nr 29/TZ/17,
- 2) 22 marca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 39.766,02 zł netto (42.947,30 brutto) – umowa Nr 32/TZ/17,
- 3) 23 marca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 19.610,04 zł netto (21.178,84 brutto) – umowa Nr 34/TZ/17,
- 4) 19 kwietnia 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 29.878,65 zł netto (32.268,94 brutto) – umowa Nr 42/TZ/17,
- 5) 16 czerwca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 32.058,50 zł netto (34.623,18 brutto) – umowa Nr 64/TZ/17,
- 6) 5 lipca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 28.822,14 zł netto (31.127,91 brutto) – umowa Nr 69/TZ/17,
- 7) 5 września 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 54.205,40 zł netto (58.541,83 brutto) – umowa Nr 89/TZ/17,
- 8) 6 września 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 57.658,89 zł netto (62.271,60 brutto) – umowa Nr 90/TZ/17,
- 9) 6 września 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 58.333,02 zł netto (62.999,66 brutto) – umowa Nr 92/TZ/17,
- 10) 13 września 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 54.346,98 zł netto (58.694,74 brutto) – umowa Nr 95/TZ/17,
- 11) 11 września 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 22.337,40 zł netto (24.124,39 brutto) – umowa Nr 96/TZ/17,
- 12) 30 października 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 26.448,94 zł netto (28.564,86 brutto) – umowa Nr 142/TZ/17,
- 13) 30 października 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 33.376,85 zł netto (36.047,00 brutto) – umowa Nr 143/TZ/17,
- 14) 15 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą, na kwotę 44.280,24 zł netto (47.822,66 brutto) – umowa Nr 152/TZ/17,
- 15) 20 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 60.924,99 zł netto (65.798,99 brutto) – umowa Nr 155/TZ/17,
- 16) 20 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 31.624,89 zł netto (34.154,88 brutto) – umowa Nr 156/TZ/17,
- 17) 27 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 31.606,74 zł netto (34.135,28 brutto) – umowa Nr 159/TZ/17,

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

- 18) 30 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 49.201,82 zł netto (53.137,97 brutto) – umowa Nr 160/TZ/17,
- 19) 28 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 53.506,17 zł netto (57.786,66 brutto) – umowa Nr 161/TZ/17,
- 20) 28 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 41.456,22 zł netto (44.772,72 brutto) – umowa Nr 163/TZ/17,
- 21) 6 grudnia 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 41.619,09 zł netto (44.948,62 brutto) – umowa Nr 169/TZ/17,
- 22) 7 grudnia 2017 r. z wykonawcą, (...), na kwotę 22.337,94 zł netto (24.124,98 brutto) – umowa Nr 170/TZ/17,

naruszając art. 5b pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, z późn. zm.), art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.);

3. Podzielił zamówienie na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w związku z czym udzielił zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, poprzez podpisanie umowy na remont lokalu przeznaczonego do ponownego zasiedlenia w dniu:

- 1) 5 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 24.655,20 zł netto (26.627,62 brutto) – umowa Nr 20/TZ/18,
- 2) 19 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 10.253,28 zł netto (11.073,54 brutto) – umowa Nr 33/TZ/18,
- 3) 28 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 53.784,73 zł netto (58.087,51 brutto) – umowa Nr 37/TZ/18,
- 4) 27 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 55.371,40 zł netto (59.801,11 brutto) – umowa Nr 39/TZ/18,
- 5) 28 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 29.813,97 zł netto (32.199,09 brutto) – umowa Nr 41/TZ/18,
- 6) 7 marca 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 28.959,63 zł netto (31.276,40 brutto) – umowa Nr 45/TZ/18,

naruszając art. 5b pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, z późn. zm.), art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.),

Komisja Orzekająca I instancji na podstawie art. 167 ust. 2 uoandfp orzekła, iż koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

**orzeka:**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440) uchyła orzeczenie Komisji I instancji w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania**

**przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.**

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie**

Orzeczeniem z 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt RIO.XII.53-3/2019, Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, zwana dalej „RKO”, po rozpoznaniu sprawy z wniosku o ukaranie nr RDFP-53-65/2018 z 27 lutego 2019 r. (...), zwanego dalej „Obwinionym” – pełniącego w czasie popełnienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zarządu Budyneków Komunalnych z siedzibą w (...), orzekając na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1440), zwanej dalej „uondfp” – wobec braku w zarzucanych czynach znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych – uniewinniła Obwinionego od zarzutów popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 5b w zw. z art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp, polegających na tym, że:

1. podzielił zamówienie na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w związku z czym udzielił zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, poprzez podpisanie umowy na remont lokalu przeznaczanego do ponownego zasiedlenia w dniu:

- 1) 13 stycznia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 3.179,66 zł netto (3.434,03 brutto) – umowa Nr 5/TZ/16,
- 2) 15 lutego 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 24.159,26 zł netto (26.092,00 brutto) – umowa Nr 16/TZ/16,
- 3) 12 lutego 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 1.860,44 zł netto (2.009,28 brutto) – umowa Nr 19/TZ/16,
- 4) 22 lutego 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 9.574,17 zł netto (10.340,11 brutto) – umowa Nr 25/TZ/16,
- 5) 9 marca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 42.850,34 zł netto (46.278,37 brutto) – umowa Nr 33/TZ/16,

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

- 6) 9 marca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 41.216,05 zł netto (44.513,33 brutto) – umowa Nr 39/TZ/16,
- 7) 16 marca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 18.141,41 zł netto (19.592,72 brutto) – umowa Nr 43/TZ/16,
- 8) 21 marca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 8.680,21 zł netto (9.374,63 brutto) – umowa Nr 47/TZ/16,
- 9) 1 czerwca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 29.007,14 zł netto (31.327,71 brutto) – umowa Nr 78/TZ/16,
- 10) 6 czerwca 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 2.206,44 zł netto (2.382,96 brutto) – umowa Nr 82/TZ/16,
- 11) 30 czerwca 2016 r. z wykonawcą, firmą Zakład (...), na kwotę 10.770,75 zł netto (11.632,40 brutto) – umowa Nr 96/TZ/16,
- 12) 9 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 41.278,65 zł netto (44.580,94 brutto) – umowa Nr 101/TZ/16,
- 13) 2 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 8.400,06 zł netto (9.072,06 brutto) – umowa Nr 109/TZ/16,
- 14) 1 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 34.768,18 zł netto (37.549,63 brutto) – umowa Nr 110/TZ/16,
- 15) 8 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 36.770,60 zł netto (39.712,25 brutto) – umowa Nr 113/TZ/16,
- 16) 9 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 39.649,00 zł netto (42.820,92 brutto) – umowa Nr 117/TZ/16,
- 17) 22 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 25.964,11 zł netto (28.041,24 brutto) – umowa Nr 120/TZ/16,
- 18) 30 sierpnia 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 29.670,49 zł netto (32.044,13 brutto) – umowa Nr 122/TZ/16,
- 19) 7 października 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 7.927,03 zł netto (8.561,19 brutto) – umowa Nr 145/TZ/16,
- 20) 21 października 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 6.021,16 zł netto (6.502,85 brutto) – umowa Nr 154/TZ/16,
- 21) 14 listopada 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 7.999,96 zł netto (8.639,96 brutto) – umowa Nr 170/TZ/16,
- 22) 15 listopada 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 16.737,40 zł netto (18.076,39 brutto) – umowa Nr 172/TZ/16,

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

23) 18 listopada 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 19.480,68 zł netto (21.039,13 brutto) – umowa Nr 174/TZ/16,

24) 18 listopada 2016 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 14.149,18 zł netto (15.281,11 brutto) – umowa Nr 177/TZ/16,

naruszając art. 5b pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843), zwanej dalej „uPzp”, art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), zwanej dalej „ufp”;

2. podzielił zamówienie na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w związku, z czym udzielił zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, poprzez podpisanie umowy na remont lokalu przeznaczonego do ponownego zasiedlenia w dniu:

1) 21 marca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 47.850,75 zł netto (51.678,81 brutto) – umowa Nr 29/TZ/17,

2) 22 marca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 39.766,02 zł netto (42.947,30 brutto) – umowa Nr 32/TZ/17,

3) 23 marca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 19.610,04 zł netto (21.178,84 brutto) – umowa Nr 34/TZ/17,

4) 19 kwietnia 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 29.878,65 zł netto (32.268,94 brutto) – umowa Nr 42/TZ/17,

5) 16 czerwca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 32.058,50 zł netto (34.623,18 brutto) – umowa Nr 64/TZ/17,

6) 5 lipca 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 28.822,14 zł netto (31.127,91 brutto) – umowa Nr 69/TZ/17,

7) 5 września 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 54.205,40 zł netto (58.541,83 brutto) – umowa Nr 89/TZ/17,

8) 6 września 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 57.658,89 zł netto (62.271,60 brutto) – umowa Nr 90/TZ/17,

9) 6 września 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 58.333,02 zł netto (62.999,66 brutto) – umowa Nr 92/TZ/17,

10) 13 września 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 54.346,98 zł netto (58.694,74 brutto) – umowa Nr 95/TZ/17,

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

- 11) 11 września 2017 r. z wykonawcą, firmą(...), na kwotę 22.337,40 zł netto (24.124,39 brutto) – umowa Nr 96/TZ/17,
  - 12) 30 października 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 26.448,94 zł netto (28.564,86 brutto) – umowa Nr 142/TZ/17,
  - 13) 30 października 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 33.376,85 zł netto (36.047,00 brutto) – umowa Nr 143/TZ/17,
  - 14) 15 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą Zakład (...), na kwotę 44.280,24 zł netto (47.822,66 brutto) – umowa Nr 152/TZ/17,
  - 15) 20 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 60.924,99 zł netto (65.798,99 brutto) – umowa Nr 155/TZ/17,
  - 16) 20 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 31.624,89 zł netto (34.154,88 brutto) – umowa Nr 156/TZ/17,
  - 17) 27 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 31.606,74 zł netto (34.135,28 brutto) – umowa Nr 159/TZ/17,
  - 18) 30 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 49.201,82 zł netto (53.137,97 brutto) – umowa Nr 160/TZ/17,
  - 19) 28 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 53.506,17 zł netto (57.786,66 brutto) – umowa Nr 161/TZ/17,
  - 20) 28 listopada 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 41.456,22 zł netto (44.772,72 brutto) – umowa Nr 163/TZ/17,
  - 21) 6 grudnia 2017 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 41.619,09 zł netto (44.948,62 brutto) – umowa Nr 169/TZ/17,
  - 22) 7 grudnia 2017 r. z wykonawcą, (...), na kwotę 22.337,94 zł netto (24.124,98 brutto) – umowa Nr 170/TZ/17,
- naruszając art. 5b pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 3 uPzp, art. 44 ust. 4 ufp;
3. podzielił zamówienie na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w związku z czym udzielił zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, poprzez podpisanie umowy na remont lokalu przeznaczonego do ponownego zasiedlenia w dniu:
- 1) 5 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 24.655,20 zł netto (26.627,62 brutto) – umowa Nr 20/TZ/18,
  - 2) 19 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 10.253,28 zł netto (11.073,54 brutto) – umowa Nr 33/TZ/18,



## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

- 3) 28 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 53.784,73 zł netto (58.087,51 brutto) – umowa Nr 37/TZ/18,
  - 4) 27 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 55.371,40 zł netto (59.801,11 brutto) – umowa Nr 39/TZ/18,
  - 5) 28 lutego 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 29.813,97 zł netto (32.199,09 brutto) – umowa Nr 41/TZ/18,
  - 6) 7 marca 2018 r. z wykonawcą, firmą (...), na kwotę 28.959,63 zł netto (31.276,40 brutto) – umowa Nr 45/TZ/18,
- naruszając art. 5b pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 3 uPzp, art. 44 ust. 4 ufp.

W uzasadnieniu swojego orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca wskazała, że w latach 2016-2018 ZBK zawierał umowy na wykonanie remontów/robót budowlanych dotyczących przygotowania lokali do ponownego zasiedlenia bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. W 2016 r., w okresie od 13 stycznia do 18 listopada, ZBK przeprowadził 24 zamówienia na łączną kwotę 480.462,37 zł netto, objęte zarzutami wniosku o ukaranie. W 2017 r., w okresie od 21 marca do 7 grudnia, ZBK przeprowadził 22 zamówienia na łączną kwotę 881.251,68 zł netto, objęte zarzutami wniosku o ukaranie. W 2018 r., w okresie od 5 lutego do 7 marca, ZBK przeprowadził 6 zamówień na łączną kwotę 202.838,21 zł netto, objętych zarzutami wniosku o ukaranie. Przedmiotowe zamówienia realizowane były bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z faktem, iż wartość poszczególnych umów nie przekraczała kwoty 30.000 euro. Zawiadamiający oraz Zastępca Rzecznika zarzucili Obwinionemu, pełniącemu funkcję dyrektora ZBK, że w zakresie przedmiotowych zamówień powtarzających się w ciągu roku 2016, 2017 i 2018, doszło do podziału zamówienia na odrębne zamówienia w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości i w konsekwencji udzielenia zamówień bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Podnieśli, że udzielone zamówienia były tego samego rodzaju, udzielane były w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej w poszczególnych okresach roku oraz były możliwe do wykonania przez jednego wykonawcę. Tym samym stwierdzili, iż zamawiający nie dokonał zsumowania tożsamy przedmiotowo, podmiotowo i czasowo pozycji budżetowych, co doprowadziło do nieuprawnionego wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Z uwagi na powyższe Zastępca Rzecznika zarzucił Obwinionemu popełnienie czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 5b w zw. z art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 uodnfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. W przedmiotowej sprawie zastosowano przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o finansach publicznych w wersji obowiązującej na dzień orzekania, ponieważ odpowiednie przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia nie są względniejsze dla Obwinionego.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5b uodnfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych łączenie zamówień albo dzielenie zamówienia na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Stosownie do przepisu art. 17 ust. 1b pkt 1 uodnfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

W myśl przepisu art. 9 pkt 4 ufp ZBK, jako samorządowy zakład budżetowy, jest jednostką sektora finansów publicznych. Tym samym jest podmiotem zobowiązanym do stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z art. 44 ust. 4 ufp, stanowiącym, że 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. Stosownie do treści przepisu art. 5b pkt 2 uPzp zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości. Natomiast w myśl art. 7 ust. 3 uPzp zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Odnosnie możliwości uprzedniego zaplanowania całościowego zakresu prac remontowych realizowanych przez ZBK w ciągu roku, Obwiniony wyjaśnił na rozprawie, iż stosownie do ilości wpływających z Urzędu Miasta zleceń na dokonanie remontów poszczególnych lokali, sukcesywnie zwiększana jest dotacja dla ZBK z Urzędu Miasta oraz zmieniany jest plan finansowy ZBK – w sposób umożliwiający realizację tych usług. Powyższe znalazło potwierdzenie w dokumentach zgromadzonych w aktach sprawy. W planie zamówień publicznych sporządzonym przez ZBK na rok 2016, w części dotyczącej robót budowlanych wartość robót netto w zakresie przygotowania lokali do ponownego zasiedlenia określono na kwotę 92.592,59 zł. Plan finansowy ZBK na 2016 r. z 11 stycznia 2016 r. obejmował w załączniku nr 2 plan remontów na 2016 r. w zakresie przygotowania lokali do ponownego

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

zasiedlenia wykonywanego na zlecenie UM na kwotę 100.000 zł. Powyższa kwota była następnie urealniana sukcesywnie w ciągu roku. Wnioskiem z 23 maja 2016 r. ZBK wystąpił do Urzędu Miasta o przyznanie (w ramach dotacji przedmiotowej w § 2650) dodatkowej dotacji w wysokości 140.000 zł na remont lokali do ponownego zasiedlenia. Zmiany zwiększające plan finansowy ZBK dokonane zostały uchwałą Rady Miejskiej nr XVII/330/2016 z 23 czerwca 2016 r. W zakresie roku 2017 r. w załączniku nr 2 do planu finansowego na 2017 r. (plan remontów i konserwacji na rok 2017) na przygotowanie lokali do zasiedlenia wykazano na ten cel 0,00 zł, podobnie w rocznym planie zamówień publicznych na 2017 r. również nie zaplanowano środków na ten cel. Plan finansowy ZBK w zakresie przedmiotowych remontów podlegał następnie sukcesywnym zmianom i urealnianiu na przełomie roku. Uchwałą Rady Miejskiej nr XXV/471/2017 z 30 marca 2017 r. zostały przyjęte zmiany zwiększające plan finansowy ZBK – zwiększono dotację przedmiotową o kwotę 206.818 zł z przeznaczeniem na wykonanie remontu lokali mieszkalnych w celu ponownego zasiedlenia w związku z rozbiórką budynków, następnie plan finansowy podlegał dalszemu urealnianiu: 29 czerwca 2017 r., i 7 września 2017 r., zaś uchwałą Rady Miejskiej nr XXX/574/2017 z 19 października 2017 r. zostały przyjęte zmiany zwiększające plan finansowy ZBK – zwiększono dotację przedmiotową o kwotę 237.650 zł z przeznaczeniem na wykonanie remontu lokali mieszkalnych celem ponownego zasiedlenia. W 2018 r. w rocznym planie zamówień publicznych na 2018 r. na przygotowanie lokali do ponownego zasiedlenia zaplanowano środki w wysokości 324.074,07 zł netto, zaś w planie remontów i konserwacji na rok 2018, stanowiącym załącznik nr 2 do planu finansowego na 2018 r. na przygotowanie lokali do zasiedlenia wykazano 350.000 zł.

Z dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy wynika, iż potrzeba realizacji remontów przez ZBK w ramach zleceń objętych zarzutami wniosku o ukaranie wynikała ze zdarzeń takich jak: interwencje lokatorów w związku z koniecznością podłączenia instalacji gazowej wraz z podłączeniem kuchenki oraz wymianą drzwi wejściowych; konieczność wymiany instalacji elektrycznej; konieczność przesiedlenia rodzin zamieszkujących w budynkach przeznaczonych do rozbiórki; konieczność przekwaterowania w związku z pożarem dotychczas zamieszkiwanego budynku i zakwaterowaniem tymczasowym; konieczność przesiedlenia rodzin z eksmisji, jak również z konieczności dokonania napraw i przygotowania lokalu do zasiedlenia z uwagi na zdewastowanie lokalu po wykonaniu remontu.

W ocenie RKO elementem kluczowym dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy było ustalenie, czy możliwe było objęcie zamówień wskazanych w poszczególnych zarzutach

wniosku o ukaranie jednym łącznym postępowaniem przetargowym w danym roku, tak jak określono to we wniosku o ukaranie – a na tak postawione pytanie odpowiedzieć należało przecząco.

Komisja uznała w tym zakresie za zasadne argumenty Obwinionego, iż niemożliwe było ogłoszenie na początku danego roku jednego postępowania przetargowego obejmującego wszystkie zamówienia wskazane w zarzutach wniosku o ukaranie. Jak wskazał Obwiniony, i co potwierdzono w wyniku przeprowadzonego w sprawie postępowania dowodowego, na początku roku Obwiniony nie miał jeszcze wiedzy o zakresie i ilości lokali, jakie będą musiały zostać wyremontowane w ciągu całego roku. Realizacja remontów poszczególnych lokali odbywała się bowiem na podstawie pojedynczych zleceń otrzymywanych przez ZBK sukcesywnie w ciągu całego roku z Urzędu Miasta (...) i w miarę przyznawania (zwiększania) na ten cel kolejnych środków przez Urząd Miasta.

Podkreślić przy tym należy, iż na rozprawie również Zastępca Rzecznika, odpowiadając na powyższe pytanie stwierdził, iż ma świadomość, że z uwagi na specyfikę tego rodzaju postępowań nie dałoby się przeprowadzić dla nich jednego wspólnego postępowania na cały rok. Na rozprawie Zastępca Rzecznika podniósł, iż, uwzględniając specyfikę przedmiotowych zamówień, „jakieś” planowanie powinno jednak w ZBK mieć miejsce, tak, aby mogło odbyć się postępowanie w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych. Nie sprecyzował jednak szczegółowo, jakie konkretnie pogrupowanie przedmiotowych zamówień było możliwe do dokonania przez Obwinionego.

Komisja podjęła się analizy, czy możliwe było pogrupowanie przedmiotowych zamówień w taki sposób, aby można było objąć je jednym wspólnym postępowaniem przetargowym w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Jak wskazano we wniosku o ukaranie, jedną z przesłanek warunkujących możliwość połączenia zamówień w ramach jednego postępowania jest ich tożsamość czasowa. Powyższe oznacza, że zamówienia muszą być udzielane w znanej zamawiającemu z góry perspektywie czasowej. Podstawowym warunkiem połączenia poszczególnych zamówień do jednego postępowania przetargowego była, co przyznał również Zastępca Rzecznika – możliwość dokonania ich łącznego oszacowania, jako całości, co wymagało istnienia uprzedniego planu wykonania remontów w takim zakresie, jak również zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na jego realizację. Przesłanka ta nie została spełniona z uwagi na fakt, że zamówienia realizowane były sukcesywnie, w miarę otrzymywania kolejnych zleceń z Urzędu Miasta, a tym samym w miarę pozyskiwania przez Obwinionego informacji

o lokalach wymagających remontu, a także w miarę przyznawania przez Urząd Miasta kolejnych środków na ten cel w ramach dotacji przedmiotowej udzielanej ZBK.

RKO uwzględniła w tym zakresie wyjaśnienia Obwinionego, który podkreślał, iż nie istniała możliwość łącznego oszacowania wartości zamówień z góry na dany rok, ze względu na brak posiadania w tym momencie informacji, które lokale będą objęte remontem. W ocenie RKO brak zatem było możliwości łącznego oszacowania, jako całości, wszystkich objętych zarzutami wniosku o ukaranie zamówień realizowanych w poszczególnych latach.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie również w wyjaśnieniach złożonych przez samego Zawiadamiającego – Prezydenta Miasta (...), który wyjaśnił, że ZBK otrzymywał pojedyncze skierowania z Urzędu Miejskiego, zaś wyceny inwestorskie sporządzane były przez inspektorów nadzoru ZBK po otrzymaniu skierowania. Wystawianie skierowań odbywało się niezależnie od środków ujętych w planach remontów i konserwacji ZBK na lata 2016-2018, a wynikało z konieczności zaspokojenia potrzeb lokalowych mieszkańców. Konieczność pilnego przygotowania lokali do ponownego zasiedlenia związana była z potrzebą umieszczenia w nich osób, które zostały wyeksmitowane z innych lokali oraz przenoszonych z nieruchomości przeznaczonych do rozbiórki, a także dotyczyła osób, którym przydzielono lokale w związku z ich sytuacją losowo-socjalną. Prezydent wskazał wyraźnie, że skierowania wystawiane są na wolne lokale, których ilość i stan techniczny nie są znane na początku roku. Z uwagi na powyższe środki ujęte w planach remontów i konserwacji na lata 2016-2018 ulegały aktualizacji adekwatnie do występujących potrzeb i ilości uwalnianych lokali (na skutek zdarzeń losowych lub zgonów lokatorów).

W złożonych wyjaśnieniach Prezydent podkreślił również, że dyrektor ZBK, po otrzymaniu skierowania, zobowiązany był do bezzwłocznego działania celem przygotowania lokalu do zasiedlenia, jak też, że nie ma możliwości wstrzymania się na określony czas z realizacją zadań wymienionych w skierowaniach z uwagi na ww. okoliczności. Prezydent stwierdził, że dyrektor ZBK nie mógł oszacować łącznej wartości i udzielić łącznego zamówienia na przygotowanie lokali do ponownego zasiedlenia w latach 2016-2018 bez uprzedniej wiedzy na temat ilości lokali przewidzianych do zasiedlenia, a tym samym ich wyceny. Ilość lokali oraz zakres prac remontowych na dany rok nie była znana na początku danego okresu. Przyjęta praktyka nakazuje bezzwłoczne wykonanie remontu lokalu przez ZBK po otrzymaniu stosownego skierowania z Urzędu Miasta, co zapobiega utratom dochodu przez ZBK, przy jednoczesnym zaspokajaniu potrzeb lokalowych mieszkańców.

RKO wskazała na istotne wątpliwości, które w jej mniemaniu budziła wewnętrzna sprzeczność stanowisk występujących w przedmiotowej sprawie po stronie Urzędu Miasta

występującego zarówno jako organ nadzorujący i kontrolujący ZBK, jak i zawiadamiający. W zawiadomieniu złożonym przez Prezydenta wskazano, że udzielone zamówienia były tego samego rodzaju i udzielone zostały w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej w poszczególnych okresach roku.

Analizując możliwość połączenia poszczególnych umów objętych zarzutami do jednego postępowania, mając na względzie uwagi zgłoszone przez Prezydenta w wyjaśnieniach z 18 stycznia 2019 r., RKO zwróciła uwagę na konieczność uwzględnienia przy dokonywaniu takiej oceny indywidualnych okoliczności związanych z koniecznością remontu poszczególnych lokali. Jak wyjaśnił na rozprawie Obwiniony, na długość okresu pomiędzy otrzymaniem zlecenia remontu danego lokalu z Urzędu Miasta a zawarciem umowy z wykonawcą na realizację tego remontu, składają się różne czynniki i działania, w tym w szczególności: konieczność podjęcia czynności zmierzających do przejęcia i zabezpieczenia danego lokalu, takich jak wejście do lokalu z policją, gdy lokator nie chce opuścić lokalu bądź zagubiony został klucz; zapewnienie udziału administratora lokalu przy przejęciu lokalu; opróżnienie mieszkania, w tym dokonanie spisu pozostawionych w lokalu rzeczy i ich wyceny, a następnie zapewnienie ich odpowiedniego transportu do magazynu bądź na wysypisko śmieci; możliwość wystąpienia konieczności uzyskania zezwoleń z gazowni w przypadku, gdy zachodzi potrzeba zmiany ogrzewania na gazowe, co oznacza wymóg sporządzenia projektów i ich akceptacji, wiążących się z dodatkowym czasem oczekiwania na ich uzyskanie.

Zdaniem RKO przy ocenie możliwości połączenia remontów poszczególnych lokali w jedno postępowanie zamówieniowe istotne jest uwzględnienie wskazanych powyżej okoliczności. Wynika z nich bowiem, że po otrzymaniu zlecenia remontu danego lokalu Obwiniony musiał jeszcze przeprowadzić całokształt opisanych powyżej działań i procedur, różnych dla poszczególnych lokali, co wpływało na zróżnicowanie długości okresu pomiędzy otrzymaniem zlecenia a zawarciem umowy z wykonawcą remontu w przypadku poszczególnych lokali. Powyższe mogło w ocenie Komisji stanowić czynnik utrudniający połączenie różnych zleceń do jednego postępowania.

W ocenie RKO przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności w ramach zarzutu dotyczącego braku połączenia poszczególnych umów remontowych do jednego postępowania zamówieniowego możliwe jest jedynie w sytuacji udowodnienia możliwości dokonania połączenia określonych zleceń w jednym postępowaniu. Powyższe wiąże się z koniecznością wykazania, że było to możliwe przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności podnoszonych przez Obwinionego, jak również wynikających ze specyfiki tego rodzaju postępowań, w tym

w szczególności takich jak: możliwość przewidzenia szacunkowego zakresu realizowanych remontów w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej i oszacowania ich wartości; ocena możliwości odstąpienia przez Obwinionego od niezwłocznego podjęcia działań niezbędnych do realizacji remontu danego lokalu w związku z koniecznością oczekiwania na kolejne zlecenia z UM w celu ich połączenia do jednego postępowania – przy uwzględnieniu okoliczności dotyczących konkretnego lokalu, tj. przykładowo: pilności przekwaterowania z uwagi na termin rozbiórki budynku, z którego przesiedlona ma być dana rodzina; pilności przekwaterowania z uwagi na pożar zamieszkiwanego budynku i zakwaterowanie tymczasowe; terminu eksmisji; maksymalnego terminu dokonania wymiany instalacji elektrycznej w danym mieszkaniu, bądź podłączenia instalacji gazowej – przy jednoczesnym zapewnieniu spełnienia odpowiednich wymogów bezpieczeństwa dla lokatorów, przy jednoczesnej konieczności stosowania się do zaleceń sprecyzowanych przez Prezydenta w zakresie konieczności bezzwłocznego zaspokajania potrzeb lokalowych mieszkańców.

W ocenie RKO możliwość przypisania odpowiedzialności Obwinionemu istniałaby w przypadku wykazania w sposób nie budzący wątpliwości, iż mógł połączyć określone zlecenia z Urzędu Miasta w jednym postępowaniu. Powyższe wymagałoby dokonania analizy poszczególnych zleceń, z uwzględnieniem ww. okoliczności i wykazania możliwego ich pogrupowania w ramach postępowań, przekraczających jednocześnie wartość progową obligującą do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

W toku postępowania w sprawie Zastępca Rzecznika nie wykazał, że Obwiniony mógł i powinien był, przy uwzględnieniu wszystkich powyższych okoliczności, przeprowadzić jedno postępowanie w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, obejmujące wszystkie wskazane w poszczególnych zarzutach wniosku o ukaranie umowy, a nawet zakwestionował taką możliwość. Nie wykazał przy tym również, że możliwe było pogrupowanie poszczególnych zamówień w inny sposób niż wskazany we wniosku o ukaranie, przy spełnieniu opisanych powyżej przesłanek.

Zastępca Rzecznika nie wskazał tym samym w sposób konkretny i czytelny, jaki powinien być prawidłowy wzorzec postępowania przez Obwinionego, możliwy do zastosowania w przedmiotowej sprawie.

Uwzględniając powyższe, po dokonaniu analizy całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w toku postępowania w sprawie, RKO uznała za zasadne argumenty Obwinionego, iż niemożliwe było ogłoszenie na początku danego roku jednego postępowania przetargowego, obejmującego wszystkie zamówienia wskazane w poszczególnych zarzutach wniosku o ukaranie i uznała, że brak było możliwości połączenia wszystkich wskazanych

w poszczególnych zarzutach wniosku o ukaranie zamówień do jednego postępowania, wobec braku spełnienia przesłanki tożsamości czasowej przedmiotowych zamówień. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z 28 kwietnia 2011 roku, sygn. akt V SA/WA 2555/10, przy sumowaniu wartości zamówień należy posługiwać się przede wszystkim takimi kryteriami jak tożsamość przedmiotowa zamówienia (dostawy, usługi, roboty budowlane tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu); tożsamość podmiotowa (możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę) oraz tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie, tj. możliwość przewidzenia przez zamawiającego pełnego zakresu przedmiotowego zamówień sfinansowanych i udzielanych w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej, obejmującej zasadniczo okres jednego roku budżetowego, finansowego. Zgodnie z orzeczeniem GKO z 26 lipca 2012 r., sygn. akt BDF1/4900/63/12/1714: „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1b pkt 1 uoandfp jest każda sytuacja, gdy podmiot zobligowany przepisami prawa do stosowania prawa zamówień publicznych w sposób zawiniony zaniechał wypełnienia tego obowiązku, tj. zawarł umowę bez zastosowania trybu udzielania zamówienia publicznego. Dla ustalenia, czy w danym przypadku ma się do czynienia z jednym zamówieniem, czy też odrębnymi zamówieniami konieczna jest analiza okoliczności konkretnego przypadku. W tym celu należy posługiwać się takimi kryteriami jak tożsamość podmiotowa zamówienia (dostawy, usługi, roboty budowlane tego samego rodzaju i o tym samym przeznaczeniu), tożsamość czasowa zamówienia (przewidzenie przez zamawiającego pełnego zakresu przedmiotowego zamówień sfinansowanych i udzielanych w znanej zamawiającemu perspektywie czasowej, obejmującej zasadniczo okres roku) i możliwość wykonania zamówienia przez tego samego wykonawcę.”

RKO powołała się też na opinię UZP „Szacowanie wartości i udzielanie zamówień, w tym zamówień objętych projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej”, w której wskazano, że jeżeli potrzeba udzielenia określonego zamówienia ujawni się dopiero po udzieleniu innego zamówienia podobnego przedmiotowo i funkcjonalnie, to w tym przypadku nie mamy do czynienia z nieuprawnionym dzieleniem zamówienia z uwagi na fakt, iż brak jest tożsamości czasowej takich zamówień. W opinii tej podkreślono ponadto, że dla ustalenia, iż w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, istotne są okoliczności istniejące w chwili wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

RKO nie znalazła podstaw do przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za brak pogrupowania zamówień i przeprowadzenia postępowania w trybie ustawy Prawo zamówień



publicznych w inny sposób, z uwagi na brak wykazania konkretnych przesłanek i podstaw dla tak postawionych zarzutów.

W myśl art. 76 ust. 3 uondfp niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego.

Przedmiotem zarzutów objętych wnioskiem o ukaranie są czyny z art. 17 ust. 1 pkt 5b w zw. z art. 17 ust.1b pkt uondfp, polegające na niezgodnym z przepisami o zamówieniach publicznych podzieleniu zamówienia na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, a w konsekwencji udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Zdaniem RKO nie ma podstaw do uznania, iż Obwiniony działał w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Jak wykazał Obwiniony w toku postępowania w sprawie, jego działania, polegające na sukcesywnym udzielaniu odrębnych zamówień na remonty, spowodowane były okolicznościami od niego niezależnymi, jak niemożliwość oszacowania z góry na początku roku całkowitej wartości i zakresu robót remontowych, realizowanych przez ZBK w ciągu roku, z uwagi na brak wiedzy w tym zakresie zarówno po stronie ZBK, jak i Urzędu Miasta, wystawiającego zlecenia na remonty poszczególnych lokali dopiero w momencie pojawienia się takiej możliwości i potrzeby. W przypadku innych zamówień, możliwych do zaplanowania z góry, jak prace zdunskie czy elektryczne, ZBK ogłaszał w okresie objętym zarzutami również przetargi w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, a więc były one przeprowadzane przez ZBK zgodnie z procedurami przewidzianymi w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 uondfp odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Stosownie natomiast do art. 19 ust. 2 uondfp odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

W świetle stanowiska wypracowanego na tle zagadnienia winy w doktrynie i judykaturze winę będzie można przypisać osobie wówczas, gdy naruszenia dyscypliny finansów publicznych można było uniknąć przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 października 2017 r., sygn. akt V SA/Wa 3197/16). Przepisanie winy w naruszeniu dyscypliny finansów publicznych powinno wiązać się także ze wskazaniem, jak obwiniony powinien zachować się, aby naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie popełnić. Zgodnie ze stanowiskiem GKO wyrażonym w orzeczeniu z 16 maja 2016 r., sygn. akt DF1.4800.5.2016: „Udowodnienie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych spoczywa, co do zasady, na rzeczniku dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności. Przepisanie winy polega na wskazaniu, jak obwiniony powinien działać, by nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych. Tylko, jeśli można postawić zarzut, że obwiniony nie zastosował się do przepisów, choć obiektywnie, w konkretnej sytuacji miał taką możliwość, można przypisać winę. Jeżeli okaże się, że obwiniony w danych okolicznościach nie miał możliwości zachowania się zgodnie z przepisem, to pomimo stwierdzenia popełnienia czynu nie można przypisać winy.” Zastępca Rzecznika nie wskazał w sposób konkretny i czytelny, jaki powinien być prawidłowy wzorzec postępowania przez Obwinionego, możliwy do zastosowania w przedmiotowej sprawie ani nie wykazał, że Obwiniony mógł i powinien był, przy uwzględnieniu wskazanych powyżej okoliczności, przeprowadzić jedno postępowanie w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, obejmujące wszystkie wskazane w poszczególnych zarzutach wniosku o ukaranie umowy, a nawet zakwestionował taką możliwość, wskazując, iż ma świadomość, że z uwagi na specyfikę funkcjonowania podmiotu oraz rodzaju postępowań nie dałoby się przeprowadzić takiego postępowania na cały rok. Nie wykazał przy tym również, że możliwe było pogrupowanie poszczególnych zamówień w inny sposób niż wskazany we wniosku o ukaranie, przy spełnieniu opisanych powyżej przesłanek. Rozważając możliwość przypisania Obwinionemu winy za zarzucane naruszenia RKO uwzględniła również zalecenia i okoliczności podnoszone przez Prezydenta, w postaci pilności realizacji zleczanych przez Urząd Miasta remontów, konieczności bezzwłocznego zaspokajania potrzeb lokalowych mieszkańców i niemożliwości wstrzymania się na określony czas z realizacją remontów objętych zleceniami, po to, by móc zebrać więcej zleceń w celu połączenia ich do wspólnego postępowania. Komisja uwzględniła w tym zakresie także wyjaśnienia złożone przez Obwinionego, który podkreślił, że grupowanie przedmiotowych zamówień do jednego postępowania przetargowego było niemożliwe, gdyż przypadek każdego lokalu jest specyficzny, a nie każdy wiąże się remontem o wartości kilkudziesięciu

tysięcy złotych, a ponadto wiązałyby się to z koniecznością przetrzymywania zleceń na lokale z okresu 6 miesięcy i ponoszenia w tym czasie kosztów z nimi związanych.

RKO uwzględniła też fakt powiązania realizacji remontów z sukcesywnym przekazywaniem przez Urząd Miasta środków na ich realizację w ramach zwiększania dotacji dla ZBK, co świadczyło o niemożliwości zabezpieczenia przez ZBK z góry środków na ten cel. Istotna jest również akceptacja przyjętego przez Obwinionego sposobu postępowania ze strony organu nadzorującego, tj. Urzędu Miasta oraz działanie stosownie do jego wytycznych. Powyższe okoliczności świadczą o działaniu przez Obwinionego z dochowaniem należytej staranności, jakiej można było wymagać od osoby na jego stanowisku. W świetle powyższego brak jest podstaw do przypisania Obwinionemu winy za zarzucane czyny.

Z uwagi na powyższe – uwzględniając brak spełnienia przesłanki tożsamości czasowej wszystkich zamówień objętych poszczególnymi zarzutami wniosku o ukaranie warunkującej możliwość ich połączenia do jednego postępowania, brak działania Obwinionego w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz brak podstaw do przypisania Obwinionemu winy za zarzucane czyny – RKO uznała, iż brak jest podstaw do przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za czyny określone zarzutami wniosku o ukaranie z uwagi na brak w zarzucanych czynach znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Biorąc zaś pod uwagę przepis art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uondfp, który stanowi, że nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a jeżeli okoliczność tę stwierdzono po przeprowadzeniu postępowania dowodowego przed organem orzekającym, wydaje się orzeczenie o uniewinnieniu, uniewinniła Obwinionego od zarzutów popełnienia zarzucanych wnioskiem o ukaranie czynów – wobec braku w zarzucanych czynach znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Od powyższego orzeczenia Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Olsztynie, zwany dalej „Zastępcą Rzecznika”, wniósł – na niekorzyść Obwinionego – odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, zwanej dalej także „GKO”. W odwołaniu tym zaskarżył w całości orzeczenie RKO zarzucając mu naruszenie:

1) art. 89 ust. 1 w zw. art. 76 ust. 3 uondfp, poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i dokonania jego oceny, w postaci uchwały nr XII/329/2012 Rady Miejskiej w (...) z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta (...) na lata 2012-2020” (Dz. U. Województwa Warmińsko-

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

Mazurskiego z 2017 r. poz. 3650), co skutkowało uniewinnieniem Obwinionego ze względu na nie dające się usunąć wątpliwości od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust. 1 pkt 5b w zw. z art. 17 ust. 1b pkt 1 uodfp,

2) art. 89 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 uodfp, poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego w postaci wybiórczej oceny Komisji, opartej na wyjaśnieniach Obwinionego, zaleceniach Prezydenta Miasta (...), odnośnie braku możliwości uprzedniego zaplanowania całościowego zakresu prac remontowych, co skutkowało niemożliwością przypisania winy,

3) art. 89 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 uodfp, poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, w postaci oceny możliwości zastosowania zapisu przedstawionego we wniosku o ukaranie (podanego jako przykład – mający zastosowanie przy zamówieniach publicznych w innych zarządach budynków komunalnych), odnośnie udzielenia zamówienia publicznego w brzmieniu: „do kwoty nie większej niż (...) z zaznaczeniem, że ilość lokali i zakres wykonanych w nich robót nie może ulec zmianie w związku z wystąpieniem szczególnych okoliczności (zdarzenia losowe lub zgony)”, co skutkowało brakiem możliwości wskazania prawidłowego wzorca zachowania Obwinionego i niemożliwością przypisania winy

oraz wnosząc o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania Zastępca Rzecznika wskazał, że RKO, stosując w przedmiotowej sprawie art. 76 ust. 3 uodfp, tj. instytucję domniemania niewinności, ze względu na nie dające się usunąć wątpliwości, miała obowiązek wyczerpać wszelkie źródła dowodowe. Ustawodawca bowiem, w art. 89 ust. 1 uodfp, zobowiązuje organ prowadzący postępowanie do wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Ciężar dowodowy spoczywa nie tylko na oskarżycielu, ale również na członkach składu orzekającego. Wobec powyższego RKO powinna była z urzędu włączyć do prowadzonego postępowania uchwałę nr XII/329/2012 Rady Miejskiej w (...) z 14 lutego 2012 r. wraz z załącznikiem pn. „Wieloletni programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta (...) na lata 2012-2020”, gdzie organ stanowiący w pozycji dotyczącej nakładów na remonty budynków gminnych w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym, wskazał na ten cel: w 2016 r. kwotę 500.000,00 zł, w 2017 r. kwotę 500.000,00 zł, w 2018 r. kwotę 300.000,00 zł i dokonać oceny możliwości ustalenia wartości zamówienia oraz jego oszacowania przez Obwinionego w tym kontekście. Tym bardziej, że jest to akt kierownictwa wewnętrznego, adresowany do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów.

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

Przeanalizowanie powyższych kwot miało istotne znaczenie przy opracowaniu realnych planów finansowych ZBK na lata: 2016, 2017, 2018, a te z kolei miały wpływ na rzetelne ustalenie wartości zamówienia publicznego, jego oszacowanie i przeprowadzenie postępowania w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Pominięcie ww. danych skutkowało błędami w ustaleniach faktycznych RKO w zakresie prawidłowego ustalenia wydatków dotyczących remontów lokali mieszkalnych w planach finansowych na rok: 2016, 2017, 2018 (nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb plany finansowe ZBK w tym zakresie, tj. w 2016 zaplanowano kwotę 100.000,00 zł, podczas gdy wydano na ten cel 480.462,37 zł netto, w 2017 r. zaplanowano kwotę 0,00 zł, podczas gdy wydano na ten cel 881.251,68 zł netto, w 2018 r. zaplanowano kwotę 350.000,00 zł, podczas gdy wydano na ten cel 202.838,21 zł netto).

W zakresie naruszenia art. 89 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 uondfp, poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego w postaci wybiórczej oceny, opartej na wyjaśnieniach Obwinionego, odnośnie braku możliwości uprzedniego zaplanowania całościowego zakresu prac remontowych: RKO przyjęła, że stosownie do ilości wpływających z Urzędu Miasta zleceń na dokonanie remontów poszczególnych lokali sukcesywnie zwiększana jest dotacja dla ZBK z Urzędu Miasta oraz zmieniany jest plan finansowy ZBK – w sposób umożliwiający realizację tych usług, a Obwiniony nie dysponuje od razu z góry pulą środków na cały rok. Zabezpiecza jedynie środki na bieżącą eksploatację, tj. opłaty na wodę, CO, na zaliczki od wspólnot itp. Jeżeli chodzi o remonty lokali do ponownego zasiedlenia, to, jeżeli startuje z kwotą np. 100.000 zł na początku roku, to wraz z upływem roku i pojawiających się zleceń, występuje do Urzędu Miasta o dotację, którą po sesji Rady Miasta otrzymuje, po tym przystępuje do prac remontowych.

RKO ustaliła, że nie było możliwości zaplanowania całościowego zakresu prac remontowych w związku z przedstawionym sposobem przekazywania środków z budżetu Miasta oraz dostosowaniem się Obwinionego do wytycznych Urzędu Miasta (...), czego skutkiem było uznanie przez Komisję, że Obwiniony zachował należyłą staranność, jakiej można było wymagać od osoby na stanowisku Dyrektora ZBK. Tym samym RKO zwolniła kierownika zakładu budżetowego od rzetelnego opracowania projektu planu finansowego (na lata: 2016, 2017 i 2018), adekwatnego do jego rzeczywistych potrzeb, co w dalszej konsekwencji doprowadziło do wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych i niemożności wskazania wzorca zachowania należytej staranności przez Obwinionego, czego skutkiem było naruszenie art. 19 ust. 2 uondfp.

RKO naruszyła art. 89 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 uoifp poprzez brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego w postaci dokonania oceny możliwości zastosowania zapisu przedstawionego we wniosku o ukaranie (podanego jako przykład mający zastosowanie przy zamówieniach publicznych w innych zarządach budynków komunalnych), odnośnie udzielenia zamówienia publicznego w brzmieniu: „do kwoty nie większej niż (...) z zaznaczeniem, że ilość lokali i zakres wykonanych w nich robót nie może ulec zmianie w związku z wystąpieniem szczególnych okoliczności (zdarzenia losowe lub zgony)”, co skutkowało brakiem możliwości wskazania prawidłowego wzorca zachowania Obwinionego. RKO mogła wskazać inny wzorzec zachowania Obwinionego odnośnie przeprowadzenia remontu lokali mieszkalnych przy zastosowaniu ustawy Prawo zamówień publicznych przez modyfikację zapisu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego np. ilość lokali może ulec zmniejszeniu (lub zwiększeniu) w związku z decyzją właściciela (Urzędu Miasta (...)).

Brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego i oparcie się w głównej mierze na zaleceniach Prezydenta Miasta (...), „w postaci pilności realizacji zleczanych przez Urząd Miasta remontów, konieczności bezzwłocznego zaspakajania potrzeb lokalowych mieszkańców i niemożności wstrzymania się na określony czas z realizacją remontów objętych zleceniami, po to, by móc zebrać więcej zleceń w celu połączenia ich do wspólnego postępowania” oraz wyjaśnieniach podnoszonych na rozprawie przez Obwinionego, że „grupowanie przedmiotowych zamówień do jednego postępowania przetargowego było niemożliwe, gdyż przypadek każdego lokalu jest specyficzny...”, a także uwzględnienie jako szczególnych okoliczności, dotyczących okresu pomiędzy otrzymaniem zlecenia remontu danego lokalu z Urzędu Miasta a zawarciem umowy z wykonawcą na realizację tego remontu, tj.: wejścia do lokalu z policją, gdyż lokator nie chciał opuścić lokalu, zgubienia kluczy, zapewnienia udziału administratora lokalu przy jego przejęciu, itp., które nie pozwalają na połączenie remontów lokali w jedno postępowanie zamówieniowe, wobec braku spełnienia przesłanki tożsamości czasowej zamówienia (możliwości udzielenia zamówienia w jednym czasie) – prowadzi do stwierdzenia, że w przypadku zaistnienia powyższych okoliczności w danym roku (a wiadomo, że każdego roku sytuacja z przystosowaniem lokali do zasiedlenia będzie odznaczać się „szczególnymi” okolicznościami), zwalnia z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, ponieważ w ten sposób zostaje wyłączona przesłanka tożsamości czasowej, warunkująca możliwość połączenia zamówień do jednego postępowania, co w przedmiotowej sprawie skutkowało niemożliwością przypisania winy Obwinionemu za wskazane naruszenia.

Powyższy brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, błędy w ustaleniach faktycznych oraz niewyczerpanie wszelkich środków dowodowych w przedmiotowej sprawie miały wpływ na zastosowanie art. 78 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 uondfp i uniewinnienie Obwinionego od zarzucanych czynów.

**Po zapoznaniu się z postawionym Obwinionemu zarzutem oraz przedstawioną argumentacją, w oparciu o ustalony stan faktyczny i prawny Główna Komisja Orzekająca ustaliła i zważyła, co następuje.**

Na wstępie GKO stwierdziła, że stan faktyczny sprawy opisany powyżej – w zakresie, w jakim został ustalony – został ustalony przez RKO prawidłowo, nie jest sporny, żadne wskazywane okoliczności ani przywoływane dowody nie były kwestionowane w trakcie postępowania przed GKO. W ocenie GKO nie został on jednak ustalony przez RKO w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, jeśli chodzi o przedmiot i okoliczności zawarcia poszczególnych umów, w szczególności w zakresie: kiedy ZBK otrzymywał informacje o konieczności przejęcia i dokonania remontów poszczególnych lokali i ogólnego zakresu tych remontów – z perspektywy możliwości przeprowadzenia postępowania lub postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w rozsądnej perspektywie czasowej, w jaki sposób przedmiotowe prace były planowane w planie finansowym jednostki (rzeczym lub zamówień publicznych), tj. jako jedna pozycja, czy też każda z prac osobno, a także, czy przedmiot danej umowy można zakwalifikować jako dostawę, usługę, czy też roboty budowlane w rozumieniu art. 2 pkt 2, 8 i 10 uPzp.

Obwinionemu zarzucono popełnienie czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych określonych w art. 17 ust. 1 pkt 5b w zw. z art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp, polegających na podzieleniu zamówienia na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, a w związku z tym – udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcom, którzy nie zostali wybrani w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, poprzez podpisanie szeregu umów na remont lokali przeznaczonych do ponownego zasiedlenia. Popełnienie powyższych czynów zostało zarzucone Obwinionemu w związku z naruszeniem art. 5b pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 3 uPzp oraz art. 44 ust. 4 ufp.

Art. 17 ust. 1 pkt 5b uondfp stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych łączenie zamówień albo dzielenie zamówienia na odrębne zamówienia publiczne w celu uniknięcia stosowania przepisów

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

o zamówieniach publicznych. Z kolei zgodnie z art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Art. 5b pkt 2 uPzp wskazuje, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości.

Stosownie natomiast do art. 7 ust. 3 uPzp zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Analogiczne wskazanie ustawodawcy zostało zawarte w art. 44 ust. 4 ufp, według którego 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.

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 5b uondfp został wprowadzony art. 11 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1020), opublikowanej 13 lipca 2016 r. i wszedł w życie 28 lipca 2016 r.

Zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 1 uondfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Zatem, przy orzekaniu, w odniesieniu do tego czynu – w zakresie zdarzeń mających miejsce przed 28 lipca 2016 r. – należało wziąć pod uwagę datę wprowadzenia do katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych czynu z art. 17 ust. 1 pkt 5b uondfp.

Również art. 5b pkt 2 uPzp został wprowadzony przywołaną ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (art. 1 pkt 10). Ustawa ta jednocześnie zmieniła dotychczasową treść art. 32 ust. 2 uPzp, który do tego momentu zakresem częściowo pokrywał się z obecnym art. 5b pkt 2 uPzp i wskazywał, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

W tym przypadku jednak można uznać, że sama reguła prawna zawarta w obu przywołanych przepisach jest jednakowa, zatem sytuacja prawna istniejąca przed 28 lipca 2016 r. nie była względniejsza dla Obwinionego, zastosowanie więc przepisu obecnie obowiązującego było uzasadnione.



GKO ustaliła także, że Obwiniony jest osobą, której można przypisać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp, art. 18 ust. 1 uPzp, jak i art. 53 ufp.

Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp).

Przepis art. 18 ust. 1 uPzp wskazuje, że za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego. Podobnie z art. 53 ust. 1 ufp wynika, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Obwiniony jest zarówno kierownikiem zamawiającego, jak i kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych, tym samym odpowiada za stwierdzone nieprawidłowości w działaniu podmiotu zamawiającego w zakresie udzielania zamówień publicznych.

RKO uniewinniła Obwinionego wskazując na zastosowanie w stanie faktycznym sprawy przepisów art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uondfp, wobec braku w zarzucanych czynach znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z dyspozycją art. 78 ust. 1 pkt 2 uondfp nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, z zastrzeżeniem ust. 3, gdy w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, z tym, że – zgodnie ze wskazanym ust. 3 – jeżeli okoliczność tę stwierdzono po przeprowadzeniu postępowania dowodowego przed organem orzekającym, wydaje się orzeczenie o uniewinnieniu.

Z kolei Rzecznik w swoim odwołaniu wskazał na naruszenie przez RKO: art. 89 ust. 1 w zw. art. 76 ust. 3 uondfp i art. 89 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 2 uondfp poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Przywołane przepisy stanowią odpowiednio, że: organ prowadzący postępowanie jest obowiązany do wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego (art. 89 ust. 1 uondfp), niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego (art. 76 ust. 3 uondfp), odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych (art. 19 ust. 2 uondfp).

Zgodnie z dyspozycją art. 80 ust. 1 uondfp organy prowadzące postępowanie są obowiązane badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść

obwinionego – z takiego też założenia w swoim orzeczeniu wyszła GKO, wskazując obie powyższe kategorie okoliczności, które, w jej ocenie, powinny zostać uwzględnione przy orzekaniu.

Przepis art. 4 pkt 8 uPzp stanowi, że ustawy Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

Równowartość ta została wskazana w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2477), obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. – w wysokości 4,3117. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2254), zgodnie z którym średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosił 4,1749 (§ 1).

Tym samym w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. 30.000 euro równało się 125.247 złotych, a od 1 stycznia 2018 r. – 129.351 złotych. Jest to wartość netto, tj. bez podatku od towarów i usług, co wynika wprost z jednej z zasad obliczania wartości zamówień publicznych, zawartej w art. 32 ust. 1 uPzp, zgodnie z którą podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

W przypadku zamówień, które zostały udzielone bez zastosowania procedury określonej w ustawie Prawo zamówień publicznych, jako wartość danego zamówienia należy przyjąć wartość danej umowy bez podatku od towarów i usług, co odpowiada wynagrodzeniu wykonawcy, o którym mowa w art. 32 ust. 1 uPzp.

Ustalenie wartości zamówienia, wraz z określeniem samego przedmiotu zamówienia, jest podstawową czynnością zamawiającego, która chronologicznie powinna występować jako pierwsza przed wyborem dalszego sposobu działania, tj. stwierdzenia, czy dana wartość uprawnia do rezygnacji z procedur opisanych w ustawie Prawo zamówień publicznych z powodu nieprzekroczenia kwoty 30.000 euro. Tym samym musi odbyć się przy zastosowaniu reguł opisanych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Będą to głównie reguły opisane w przepisach:

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

1. art. 32 ust. 2 uPzp – do 28 lipca 2016 r. w przywołanym powyżej brzmieniu: „Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.”, a obecnie: „Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia.”,

2. art. 5b uPzp – „Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy:  
1) łączyć zamówień, które odrębnie udzielane wymagają zastosowania różnych przepisów ustawy; 2) dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości.” – od 28 lipca 2016 r.,

3. art. 6a uPzp – „W przypadku zamówień udzielanych w częściach, do udzielenia zamówienia na daną część zamawiający może stosować przepisy właściwe dla wartości tej części zamówienia, jeżeli jej wartość jest mniejsza niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 80.000 euro dla dostaw lub usług oraz 1.000.000 euro dla robót budowlanych, pod warunkiem że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości zamówienia.”,

4. art. 32 ust. 4 uPzp – „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.”,

5. art. 33 ust. 1 i 2 uPzp – „1. Wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie: 1) kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; 2) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. 2. Przy obliczaniu wartości zamówienia na roboty budowlane uwzględnia się także wartość dostaw i usług oddanych przez zamawiającego do dyspozycji wykonawcy, o ile są one niezbędne do wykonania tych robót budowlanych.”

6. Art. 35 ust. 1 i 2 uPzp – „1. Ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. 2. Jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności

mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia.”

Podstawą odstąpienia przez Obwinionego od zastosowania procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych było przyjęcie założenia, że każda zawarta umowa stanowi osobne zamówienie, a tym samym wartość żadnego z zamówień nie przekracza kwoty 30.000 euro. Każda z umów była też zawierana w innym dniu i dotyczyła innego lokalu. Również zakres prac (opis przedmiotu zamówienia) był ustalany dla każdego lokalu indywidualnie, w innym okresie, a finansowanie planowanych prac zapewniane było nie z góry, na początku roku, lecz sukcesywnie.

Okolicznością obciążającą jest natomiast to, że w konsekwencji, w wyniku zawarcia ww. umów, Obwiniony wydatkował rocznie, bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych: w 2016 r. 480.462,37 złotych netto (24 umowy), w 2017 r. 881.251,68 złotych netto (22 umowy) oraz w lutym i marcu roku 2018 – 202.838,21 zł netto (6 umów), co znacznie przekracza kwotę 125.247 złotych w 2016 i 2017 r. i 129.351 złotych w 2018 r. (równowartość 30.000 euro).

Ustalenie, czy działanie takie mieściło się w granicach prawa, czy też stanowiło jego naruszenie, wymaga przede wszystkim dokładnego ustalenia stanu faktycznego w zakresie okoliczności dotyczących każdej z zawartych umów. Nie można bowiem wszystkich tych umów uznawać *en bloc* za jedno zamówienie, jak też z góry uznawać, że nie można było w stosunku do nich przeprowadzić postępowania lub postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Jednak podczas rozprawy przed RKO takich dokładnych ustaleń nie poczyniono.

Jak wskazała RKO w uzasadnieniu swojego orzeczenia, w jej ocenie elementem kluczowym dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy było ustalenie, czy możliwe było objęcie zamówień wskazanych w poszczególnych zarzutach wniosku o ukaranie jednym łącznym postępowaniem przetargowym w danym roku.

W ocenie GKO komisja I instancji na wstępie przyjęła błędne założenie, że wszystkie zamówienia w danym roku musiały być udzielone w wyniku przeprowadzenia jednego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – w szczególności mającego miejsce na początku danego roku budżetowego.

Również w opinii GKO działanie takie byłoby ze strony Obwinionego – choć nie niemożliwe – to trudne i nieracjonalne do wymagania. Przy tym, na co dotychczas nie zwrócono dostatecznej uwagi, wymagałoby sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia zgodnie

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

z zasadami określonymi w art. 29 ust. 1 uPzp, tj. w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty, oraz w art. 31 ust. 1 uPzp, tj. w przypadku robót budowlanych, których to dotyczy – za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. W przypadku klasycznych procedur zamówieniowych z klasycznym określeniem opisu przedmiotu zamówienia było to niemożliwe bez przeprowadzenia inwentaryzacji konkretnych lokali.

Jednak założenie RKO jest niewłaściwe z tego powodu, że zamawiający może udzielać zamówień w częściach, tj. przeprowadzić dwa, kilka lub więcej odrębnych postępowań, niekoniecznie nawet w tych samych trybach ustawowych, a jego obowiązkiem jest jedynie stosowanie się do procedury związanej z ich łączną wartością, z tym, że nie wszystkie z udzielonych zamówień muszą podlegać obowiązkowemu sumowaniu, a do niektórych części można zastosować procedurę właściwą dla wartości danej części – zostało to określone w art. 32 ust. 4 i art. 6a uPzp.

W ramach poszczególnych postępowań zamawiający może też zezwolić na składanie ofert częściowych, np. w stosunku do każdego z lokali jako jednej części.

Zatem w zależności, kiedy ZBK dowiedział się o konieczności dokonania w danym mieszkaniu remontu, tak mógł go zaplanować do wykonania łącznie z innymi lokalami. Wbrew przyjętym założeniom odzyskanie, zaplanowanie remontu i remont poszczególnych lokali nie odbywały się „natychmiastowo”, lecz sama procedura zajmowała, jak wynika z wyjaśnień, około kilku tygodni. Eksmisja z lokali, rozbiórka nieruchomości oraz przydział lokali komunalnych w związku z sytuacją losowo-socjalną co do zasady nie jest procedurą krótkotrwałą, a co najmniej nie taką, którą można by nazwać „natychmiastową”. Oczywiście może okazać się, że w poszczególnych przypadkach taka sytuacja nastąpiła, jednak wymaga to przeprowadzenia postępowania dowodowego. Dodatkowo, w ustawie Prawo zamówień publicznych również są przewidziane procedury na takie okoliczności, np. zamówienie z wolnej ręki. Niezależnie jednak od powyższego „bezzwłoczne działanie celem przygotowania lokalu do zasiedlenia” nie oznacza możliwości pomijania przepisów prawa, podobnie jak perspektywa „utrąty dochodu przez ZBK”.

Podstawą zaniechania stosowania przepisów nie może być też fakt, że utrudniają one zamawiającemu prowadzenie działalności.

Tym samym w przypadku co najmniej niektórych umów – dotyczy to w szczególności umów zawartych pomiędzy 5 lutego a 7 marca 2018 r., których łączna wartość przekroczyła 200.000 złotych netto – można było przeprowadzić postępowanie (jedno lub więcej) w trybie określonym ustawą Prawo zamówień publicznych, w tym z dopuszczeniem składania ofert częściowych na poszczególne lokale (chyba że postępowanie dowodowe wykaże okoliczności przeciwnie).

Co zaś do stwierdzenia RKO, że zamówienia muszą być udzielane w znanej zamawiającemu z góry perspektywie czasowej, a podstawowym warunkiem połączenia zamówień do jednego postępowania przetargowego jest możliwość dokonania ich łącznego oszacowania jako całości, co wymagało istnienia uprzedniego planu wykonania remontów w takim zakresie, jak również zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na jego realizację, natomiast przedmiotowe zamówienia realizowane były sukcesywnie, w miarę otrzymywania kolejnych zleceń z Urzędu Miasta oraz w miarę przyznawania przez Urząd Miasta środków finansowych – GKO zgadza się z tym stwierdzeniem jedynie częściowo. Samo bowiem stwierdzenie nie jest błędne, jednak w tym przypadku „znana zamawiającemu z góry perspektywa czasowa” to okres roku budżetowego, a łączne szacowanie zamówień do ich planowania (w zakresie, którego dotyczy niniejsza sprawa) jest zamawiającemu *a priori* potrzebne na tyle, na ile pozwala mu na określenie przedziału progowego, od którego zależy zastosowanie określonej procedury, czyli poniżej 30.000 euro – pomiędzy 30.000 euro a progami unijnymi – powyżej progów unijnych (kwoty wynikające z art. 11 ust. 8 uPzp).

Obwiniony, co najmniej na podstawie doświadczeń z lat poprzednich, mógł zakładać, że corocznie jego wydatki w tym zakresie będą mieściły się w przedziale pomiędzy 30.000 euro a progami unijnymi, zatem wymagana będzie taka procedura. Przy tym w roku 2018 – wobec wartości poszczególnych umów – było to już wiadome w lutym. Dodatkowo mógł założyć, stosownie do art. 6a uPzp, że do 20% tej wartości będą stanowiły zamówienia, których niewielka indywidualna wartość będzie podstawą do udzielenia ich jako zamówień w procedurze odpowiadającej zamówieniom poniżej 30.000 euro.

Zatem, jeśli wynik postępowania dowodowego na to pozwoli, RKO również może przyjąć, że ww. 20% łącznej wartości zamówień za rok 2016, 2017 i 2018 mogło być udzielonych bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, nawet jeśli mogły zostać zaplanowane. Z tym zastrzeżeniem, że w roku 2018 planowaniem należałoby objąć również cały rok, a nie jedynie jego pierwsze tygodnie, których dotyczy postępowanie.

W opinii GKO nie można też uznać przyjętej przez Urząd Miasta i ZBK procedury przyznawania środków na wykonywanie remontów lokali za usprawiedliwienie odstąpienia

od stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych – w taki sposób każdy dysponent środków publicznych niższego szczebla mógłby bowiem obchodzić przepisy ustawy i procedury udzielania zamówień.

Poza tym do zaplanowania postępowania przetargowego, zwłaszcza formy procedury, nie jest konieczne posiadanie środków finansowych (co do których *notabene* było wiadome, że zostaną przyznane według potrzeb). Z wyjaśnień wynika też, że to nie zamówienia (remonty) realizowane były sukcesywnie, w miarę przyznawania przez Urząd Miasta środków finansowych, lecz środki były przyznawane w miarę pojawiających się potrzeb dokonywania remontów. Poza tym, pomimo sukcesywnego przyznawania środków finansowych ZBK każdorazowo posiadał takie środki, które pozwalały mu na zawarcie umowy bez zaciągania zobowiązań z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym.

Należy tu podkreślić, że określenia zawartego w art. 17 ust. 1 pkt 5b uoandfp „dzielić w celu uniknięcia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych”, jak też w art. 5b pkt 2 uPzp „dzielić w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości”, czy w art. 32 ust. 2 uPzp „w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy (Prawo zamówień publicznych)”, nie należy interpretować jedynie jako zamiaru bezpośredniego. Pojęcia te obejmują bowiem swoim zakresem także taką organizację udzielania zamówień, która prowadzi do uniknięcia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w całości lub choćby jej poszczególnych procedur. Jeśli bowiem zakazy te odnieść jedynie do bezpośredniego zamiaru osiągnięcia takiego celu, każda sytuacja, w której podmiot nie stosowałaby się do przepisów, mogłaby być tłumaczona np. jego nieświadomością, nieznajomością przepisów, brakiem przemyślenia planów itd. – w takich bowiem wypadkach nie działałby „w celu”. Jest to jednak interpretacja w sposób oczywisty nieprzystająca do istniejącego porządku prawnego.

Jak słusznie wskazała w uzasadnieniu RKO, jeżeli potrzeba udzielenia określonego zamówienia ujawni się dopiero po udzieleniu innego zamówienia podobnego przedmiotowo i funkcjonalnie, to w tym przypadku nie mamy do czynienia z nieuprawnionym dzieleniem zamówienia z uwagi na fakt, iż brak jest tożsamości czasowej takich zamówień. Jednak w tym przypadku, choć nie można było wskazać, których konkretnie lokali remonty będą dotyczyć i jaki będzie ich dokładny zakres czy wartość, wiadomo było, że one nastąpią.

I jakkolwiek więc, co do zasady, brak posiadania przez zamawiającego środków finansowych i późniejsze ich przyznanie uznaje się za podstawę do zgodnego z przepisami odrębnego oszacowania zamówień, to nie w sytuacji, w której z sukcesywnego planowania i finansowania uczyniono sposób funkcjonowania jednostki. Przyzwolenie jednostkom

## Sygn. akt BDF1.4800.52.2019

sektora finansów publicznych na takie działania w szerszej perspektywie powodowałyby chaos finansów publicznych.

Jakkolwiek przy orzekaniu okoliczność tę – na ile nie wynikała ona ze sposobu działania przyjętego przez samego Obwinionego i jego sposobu zarządzania ZBK – można wziąć pod uwagę jako okoliczność łagodzącą.

Z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych nie wypływa wymóg łączenia powtarzających się robót budowlanych dla wspólnego szacowania ich wartości, jak to ma miejsce w przypadku dostaw i usług powtarzających się okresowo lub podlegających wznowieniu (art. 34 uPzp). Jednak nie oznacza to, że w przypadku udzielania wielu zamówień na wiele robót budowlanych tego samego rodzaju, powtarzających się, stanowiących część zwykłej, standardowej aktywności zamawiającego, nie należy ich zaplanować z uwzględnieniem całokształtu działalności zamawiającego i podobieństwa przedmiotowego i funkcjonalnego oraz możliwości wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę (nie chodzi tu personalnie o jeden podmiot, tylko rodzaj prowadzonej działalności).

Zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 1 uoondfp odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Ustęp 2 art. 19 uoondfp stanowi zaś, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Wina stanowi podstawę odpowiedzialności i zachodzi wówczas, gdy sprawcy naruszenia postawić można zarzut popełnienia czynu zabronionego, przy czym zarzut ten oparty jest na możliwości dania posłuchu normie prawnej.

Zatem RKO powinna ponownie przeanalizować, czy Obwiniony rzeczywiście nie mógł przeprowadzić – jednego lub kilku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – w tym z możliwością składania ofert częściowych, w dowolnej chwili roku budżetowego, po pojawieniu się informacji o danych lokalach, jak też, czy rzeczywiście nie był w stanie sporządzać, choćby sukcesywnie korygowanego, planu wydatków na remonty lokali przeznaczonych do ponownego zasiedlenia. A tym samym, czy nie był w stanie połączyć dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków



służących osiągnięciu założonych celów (art. 44 ust. 3 ufp) z dochowaniem wymogów proceduralnych zamówień publicznych.

Należy jednak podkreślić, że powyższe rozważania GKO dotyczą stanu faktycznego, w którym przedmiotowe zamówienia można uznać za roboty budowlane. RKO powinna więc w pierwszej kolejności dokonać analizy, czy przedmiotowe prace, zlecane przez Obwinionego w ramach poszczególnych umów, stanowiły roboty budowlane, czy też dostawy lub usługi. Jeśli zaś były to dostawy lub usługi, to czy miały one charakter dostaw lub usług, o których mowa w art. 34 ust. 1 uPzp. Art. 34 uPzp zawiera bowiem specyficzną regulację dotyczącą obliczania wartości szacunkowej zamówienia. I tak, zgodnie z ustępem 1. Tego przepisu „Podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju:

1) udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, albo

2) których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie.”, natomiast, według ustępu 3a: „Podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi, których łączna cena nie może być określona, jest:

1) całkowita wartość zamówienia przez cały okres jego realizacji – w przypadku zamówień udzielanych na okres oznaczony nie dłuższy niż 48 miesięcy;

2) wartość miesięczna zamówienia pomnożona przez 48 – w przypadku zamówień udzielanych na czas nieoznaczony lub oznaczony dłuższy niż 48 miesięcy.”, przy czym „Wybór podstawy ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo nie może być dokonany w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy.” (ustęp 2.).

Natomiast jeśli chodzi o zarzucony RKO w odwołaniu brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i dokonania jego oceny w postaci uchwały nr XII/329/2012 Rady Miejskiej w (...) z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta (...) na lata 2012-2020”, to zdaniem GKO dokument ten, ze względu na zbyt duży stopień ogólności oraz brak bezpośredniego przełożenia na plan finansowy ZBK i zakres dokonywanych przez ZBK remontów odzyskiwanych lokali, nie ma istotnego znaczenia dowodowego w przedmiotowej sprawie.

Odwołujący w odwołaniu wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

Art. 147 ust. 1 uondfp stanowi, że Główna Komisja Orzekająca w wyniku rozpoznania odwołania na rozprawie wydaje orzeczenie, w którym: 1) utrzymuje orzeczenie w mocy albo 2) uchyla orzeczenie w całości lub w części i rozstrzyga sprawę co do istoty, albo 2a) uchyla orzeczenie w całości lub w części i umarza postępowanie, albo 3) uchyla orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez komisję orzekającą (I instancji).

W związku z powyższym Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji, zgodnie z dyspozycją art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp, uchylając orzeczenie RKO w całości i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania przez RKO.