



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 lipca 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Tomasz Słaboszowski</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Teresa Warszawska (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Artur Walasik</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lipca 2012 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z 22 marca 2012 r., sygn. akt: DFP-RKO-540-26/35/11, w zakresie w którym uznano Obwinionego (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...) którym uznano Obwinionego (...):

- nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) – zwanej dalej ustawą, polegającego na zaciągnięciu w 2009 r. zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia, skutkujących w konsekwencji przekroczeniem limitów wydatków ustalonych w budżecie gminy (...), poprzez:

a) zawarcie w dniu 1.07.2009 r. umowy na wykonanie naprawy autobusu na kwotę 60.878 zł brutto bez kontrasygnaty skarbnika gminy, czyli z naruszeniem art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz bez upoważnienia określonego w planie wydatków gminy (...), przewidującym na ww. cel wydatek w wysokości 50.000 zł, w konsekwencji powodując przekroczenie planu wydatków w dziale 800, rozdz. 80013, §4270 o kwotę 10.878 zł (f-ra zatwierdzona do wypłaty w dniu 15.09.2009 r. przez Zastępcę Burmistrza (...)),

b) zatwierdzanie faktur, które spowodowały, iż na dzień 30 września 2009 r. w trzech podziałkach klasyfikacji budżetowej wystąpiły zobowiązania na łączną sumę 34.940,06 zł (dz. 900, rozdz. 90095, §4210 - 2.630,91 zł; dz. 600, rozdz. 60016, §4300 - 16.263,40 zł; dz. 900, rozdz. 90015, §4260 - 16.045,75 zł);

- nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, polegającego na dokonywaniu w 2009 r. zakupów paliwa do samochodów na łączną kwotę 123.640,03 zł z pominięciem procedur przewidzianych w ustawie z dnia 29

września 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.), co stanowiło naruszenie normy art. 7 ust. 3 tej ustawy;

- umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, polegającego na udzieleniu w 2009 r. dziewięciu zamówień na wykonanie usług projektowych na przebudowę i remont dróg gminnych na łączną kwotę 161.047 zł netto (41.545 euro) wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w ustawie z dnia 29 września 2004 r. Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie normy art. 7 ust. 3 tej ustawy.

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

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku (dalej zwanej RKO) z dnia 22 marca 2012 r. sygn. akt DFP-RKO-540-26/35/11 zostało wydane w wykonaniu orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej zwanej GKO) z dnia 30 stycznia 2012r. sygn BDF1/4900/121/129/11/3983, którym zostało uchylone orzeczenie RKO z dnia 15 września 2011 r. (sygn. akt DFP-RKO-540-26/12/11).

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku wnioskiem z dnia 15 lipca 2011 r. wniósł o ukaranie m.in. Pana (...) pełniącego w dacie popełnienia naruszenia funkcję burmistrza (...) łączną karą nagany, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez popełnienie czynu określonego w art. 15 pkt 1 w związku z art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwaną ustawą) polegające na dokonaniu wydatków z przekroczeniem limitów ustalonych planem finansowym na 2009 r, co było wynikiem przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki, tj. przekraczania limitu określonego planem wydatków wbrew art. 34 ust. 1 pkt 2, art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), obecnie z art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 52 ust. pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz poprzez popełnienie czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy polegające na udzieleniu w 2008 r. dziewięciu zamówień na wykonanie usług projektowych w zakresie dróg na łączną kwotę 161 047 zł netto (41 545 euro) wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) oraz dokonywaniu

zakupów paliwa do samochodów w 2009 r. na łączną kwotę 123 640,03 zł dostawcom z pominięciem procedur ustawy, co w obu przypadkach stanowi naruszenie przepisów art. 7 ust. 3 tej ustawy.

RKO po przeprowadzeniu postępowania dowodowego przychyliła się do wniosku Zastępcy Rzecznika i orzeczeniem wydanym w dniu 15 września 2011 r. uznała Obwinionego Pana (...) winnym umyślnego naruszenia dyscypliny i wymierzyła mu łączną karę nagany.

W uzasadnieniu RKO podzieliła stanowisko zawarte we wniosku o ukaranie, że podstawowym błędem skutkującym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego (...) w zakresie przekroczeń limitów w planie finansowym we wrześniu 2009 r. była postawa i niewłaściwe wykonywanie obowiązków przez Skarbnika Gminy i Zastępcę Skarbnika, którzy opatrywali podpisami dowody księgowo skutkujące przekroczeniem planu wydatków. W okresie objętym kontrolą zgodnie z art. 45 ust. 3 pkt 3 obowiązującej ustawy o finansach publicznych złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie oznacza m.in., że zobowiązania wynikające z operacji finansowych mieszczą się w planie finansowym jednostki (obecnie art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.). Zdaniem RKO, w urzędzie winna jednak funkcjonować okresowa kontrola prawidłowości poczynań Skarbnika, chociaż poprzez okazjonalne wypełnianie funkcji nadzoru, ciężące na kierowniku jednostki, które pozwoliłoby uniknąć podobnych sytuacji. RKO przywołała również za Zastępcą Rzecznika, że w stosunku do niektórych umów skutkujących zaciąganiem zobowiązań Obwiniony zatwierdzał dowody źródłowe bez kontrasygnaty Skarbnika. Jako przykład takiego postępowania RKO powołała umowę z dnia 1 lipca 2009 r. na wykonanie naprawy blacharsko – lakierniczej nadwozia autobusu Autosan za 60 878 zł brutto. Wynikające z umowy zobowiązanie przekraczało limit wydatków w dziale 801 rozdziale 80113 par. 4270 o kwotę 10 878 w dacie jej podpisania, a w efekcie zapłaty faktury na dzień 22 września 2009 r. doszło do przekroczenia planu we wskazanej podziałce o tę samą kwotę. Inne natomiast przypadki występowania zobowiązań ponad limit umożliwiające ich sfinansowanie nie zostały udokumentowane umowami, zaś wykaz faktur, które świadczą o przekroczeniu wg stanu na dzień 30 września 2009 r. planu wydatków został załączony do materiałów z kontroli.

RKO zauważyła, że Obwiniony zatwierdzając wydatki do zapłaty kierował się zapewnieniem skarbnika gminy o posiadaniu środków w planie finansowym, przez co nie posiadał on świadomości, że faktycznie plan wydatków jest za niski na chwilę dokonywania czynności. Zabrakło jednak ze strony Obwinionego bezpośredniego nadzoru oraz prawidłowo wykonywanej kontroli finansowej w urzędzie przez niego kierowanego. Świadczy o tym fakt, że doszło do zatwierdzenia wielu faktur z różnymi terminami płatności. W rezultacie Skład Orzekający zgodził się z wnioskiem Rzecznika, że działania były popełnione nieumyślnie.

W przypadku drugiego zarzucanego czynu RKO zauważyła, że stwierdzony stan faktyczny wskazujący na dokonywanie zamówień publicznych bez stosowania procedur przewidzianych dla zamówień publicznych powstał z różnych przyczyn. W odniesieniu do zakupu paliwa za kwotę 123 640,03 zł brutto (netto ok. 96 439 zł), tj. przekraczającej równowartość 14 000 euro z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych RKO uznała, że niezajomość przepisów i w związku z tym brak świadomości o konieczności stosowania zamówień publicznych świadczą o nieumyślnym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony nie miał świadomości, że narusza przepisy i nie działa ani w zamiarze bezpośrednim ani ewentualnym.

Natomiast w zakresie czynu polegającego na dzieleniu zamówienia publicznego w związku z zakupem usług projektowania dróg na łączną kwotę 161 047 zł netto, tj. 41 545 euro (196 510 zł brutto) RKO nie uznała za wiarygodne wyjaśnienia Obwinionego, że nie był on w stanie podać do przetargu globalnej kwoty jaką przeznaczył na wszystkie dokumentacje projektowe, ponieważ kwoty zabezpieczone w budżecie przez Radę nie wyodrębniały kwot na

dokumentację techniczną. Skład Orzekający stwierdził, że w sprawie doszło do umyślnego dzielenia zamówienia publicznego, o którym mowa w art. 32 ust. 2 Prawa zamówień publicznych a co za tym idzie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Od orzeczenia złożone zostało odwołanie z dnia 3 listopada 2011 r., w którym Obwiniony wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części uznania go winnego za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz ukarania łączną karą nagany.

Zdaniem Odwołującego, osobami merytorycznie przygotowanymi do kontroli działań głównego księgowego gminy są pracownicy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, zaś burmistrz (...) nie ma w tym zakresie ani wiedzy merytorycznej, ani odpowiednich narzędzi do wykonywania tego typu kontroli. Samo stwierdzenie, że taki obowiązek ciąży na kierowniku jednostki, jest ogólne i wieloznaczne, gdyż jako kierownik jednostki wszelkie kontrole RIO w Białymstoku Obwiniony traktuje jako sprawdzenie działania głównego księgowego i na podstawie tych kontroli podejmuje określone działania, mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości.

GKO, uchylając w dniu 30 stycznia 2012 r. zaskarżone orzeczenie i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania w odniesieniu do zarzucanego czynu z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy (podpisanie dziewięciu umów bez zastosowania procedury zamówień publicznych), nie uznała za zasadny argument Odwołującego, iż popełnił ten czyn nieumyślnie, natomiast przy ponownym rozpatrzeniu sprawy poleciła dokonanie oceny oddzielnie każdej z dziewięciu podpisanych umów w celu stwierdzenia, czy poprzez ich podpisanie został popełniony czyn określony przepisami ustawy. W części dotyczącej nabywania paliwa bez zastosowania procedury zamówień publicznych GKO zauważyła, że uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia w tej części ograniczyło się do oceny, czy czyn a właściwie czyny zostały popełnione umyślnie, czy nie. Brak jest natomiast oceny poszczególnych czynów oraz określenia czasu ich popełnienia, co wprost stanowi naruszenie przepisów art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy. W odniesieniu do zarzutów zaciągania zobowiązań bez upoważnienia i przekraczania limitów wydatków GKO zobowiązała RKO do uzupełnienia akt sprawy o plan finansowy gminy, potwierdzający fakt i czas popełnienia poszczególnych czynów oraz dokonanie rozróżniania czynu z art. 15 od czynu z art. 11 ustawy (z jednoczesnym podaniem czy chodzi o ust. 1 czy ust. 2 art. 11).

Przed wyznaczoną rozprawą przed RKO Obwiniony wystosował pismo z dnia 16 marca 2012 r., w którym podkreślił, że brak sygnału ze strony Skarbnika czy Zastępcy Burmistrza był jednoznacznym przyzwoleniem na podpisywanie umów oraz na zatwierdzanie faktur. Ponadto, ani kontrolerzy RIO w Białymstoku, ani Rzecznik nie wzięli pod uwagę wewnętrznych uregulowań organizacyjnych w Urzędzie Miasta w (...) oraz podziału obowiązków i kompetencji. Jako Burmistrz (...) Obwiniony stwierdził, że nie posiada ani wiedzy ani narzędzi do kontrolowania pracy Skarbnika Gminy. W części dotyczącej zamówień publicznych na budowę dróg na łączną kwotę 161 047 zł Obwiniony oświadczył, że brak określonych środków w uchwale budżetowej na realizację zadania w zakresie prac projektowych uniemożliwiało zastosowanie procedury z ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto, powołując się na treść art. 28 ust. 1, ustawy Obwiniony wywiódł, że skoro średnia cena wykonania dokumentacji technicznej za jeden kilometr drogi jest porównywalna z cenami w innych gminach, to nie powstał żaden uszczerbek dla finansów gminy. W przypadku natomiast zakupu paliwa na łączną kwotę 123 640,03 zł Obwiniony oświadczył, że do czasu kontroli dokonanej przez RIO w Białymstoku nie miał żadnej wiedzy, iż dokonując zakupów naruszał przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Niezależnie od powyższego Obwiniony podniósł jednak, że i w tym wypadku nie doszło do uszczerbku dla gminy, ponieważ przeprowadzony po kontroli przetarg wykazał, że gmina kupowała paliwo przed przetargiem bezumownie w cenach porównywalnych. Niektóre

zakupy poparte fakturami zakupu świadczą wręcz o tym, że zakupy te wprawdzie bezumowne to jednak były korzystne dla gminy.

Obwiniony podniósł także, że na każdym etapie działania nieświadomość jego była usprawiedliwiona odpowiednim podziałem kompetencji i obowiązków w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta (...), w związku z czym nie powinien być obwiniony za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Powołując się także na zasadę orzekania na korzyść Obwinionego (art. 24 ust. 1 ustawy) Pan (...) odwołując się do wszystkich swoich osiągnięć zawodowych wniósł, by na podstawie art. 36 ust. 3 Komisja odstąpiła od wymierzenia kary.

RKO po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydała orzeczenie z dnia 22 marca 2012 r. sygn. akt DFP-RKO-540-26/35/11, w którym uznała Obwinionego (...):

1. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy, polegającego na zaciągnięciu w 2009 r. zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia, skutkujących w konsekwencji przekroczeniem limitów wydatków ustalonych w budżecie gminy (...) poprzez

- zawarcie w dniu 1 lipca 2009 r. umowy na wykonanie naprawy autobusu na kwotę 60 878 zł brutto bez kontrasygnaty Skarbnika Gminy, czyli z naruszeniem art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz bez upoważnienia określonego w planie wydatków gminy (...) przewidującym na ten cel wydatek w wysokości 50 000 zł, w konsekwencji powodując przekroczenie planu wydatków w dziale 800, rozdz. 80013, § 4270 o kwotę 10 878 (faktura zatwierdzona do wypłaty w dniu 15 września 2009 r. przez Zastępcę Burmistrza (...),

- zatwierdzanie faktur , które spowodowały, iż na dzień 30 września 2009 r. w trzech podziałach klasyfikacji budżetowej wystąpiły zobowiązania na łączną kwotę 34 949,06 zł (dz. 900, rozdz. 90095, § 4210 – 2 630,91 zł; dz. 600, rozdz. 60016, § 4300 – 16 263,40 zł; dz. 900, rozdz. 90015, § 4260 – 16 045,75 zł),

2. winnym nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, polegającego na dokonywaniu w 2009 r. zakupów paliwa do samochodów na łączną kwotę 123 640,03 zł z pominięciem procedur przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych , co stanowiło również naruszenie normy art. 7 ust. 3 tej ustawy;

3. winnym umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, polegającego na udzieleniu w 2009 r. zamówieniu na wykonanie usług projektowych na przebudowę i remont dróg gminnych na łączną kwotę 161 047 zł netto (41 545 euro) wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w ustawie Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie normy art. 7 ust. 3 tej ustawy.

RKO, wydając orzeczenie dokonała oceny względności dla Obwinionego przepisów ustawy obowiązującej w datach popełnienia zarzucanych czynów oraz obowiązujących od 11 lutego 2012 r. w związku z nowelizacją przepisów ustawy i stwierdziła szeroko uzasadniając to stanowisko, że przepisy obowiązujące w datach popełnienia czynów są korzystniejsze dla Obwinionego.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO odniosła się do wyjaśnień Obwinionego zawartych w piśmie z dnia 16 marca 2012 r. i w części dotyczącej podpisania zamówienia na przebudowę dróg stwierdziła, że w Urzędzie Miasta w (...) nie stwierdzono żadnej dokumentacji na okoliczność zastosowania jakiegokolwiek procedury wyboru wykonawcy przy zawieraniu każdej z tych umów. Zawarcie kilku umów w tym samym przedmiocie stanowiło dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia stosowania przepisów Prawo zamówień publicznych. Tym samym zostały wypełnione znamiona czynu określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy. Okoliczności popełnienia czynu (w tym samym dniu, tj. 17 października 2008 r. podpisane zostały trzy umowy z tym samym wykonawcą na łączną wartość przekraczającą

14 000 euro na wykonanie usługi o tym samym charakterze) świadczą o świadomym ominięciu przepisów Prawa zamówień publicznych.

RKO nie uznała również argumentu Obwinionego za zasadny w części dotyczącej braku możliwości określenia dokładnej wartości zamawianych usług projektowych i braku jej wyodrębnienia w uchwale budżetowej gminy (...) na 2009 r. RKO stwierdziła, że zgodnie z art. 32 ust. 1 Prawa zamówień publicznych wartość zamówienia stanowi całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług ustalone z należytą starannością, co w sprawie było możliwe skoro wartość wynagrodzenia (...) i jego syna (...) ustalona w umowach o dzieło podpisanych jednego dnia możliwa była do ustalenia.

W zakresie bezumownego zakupu paliwa RKO uznała argument o braku świadomości Obwinionego za zasadny, ponieważ zakupy te odbywały się w okresie, kiedy dotychczas obowiązująca umowa na dostawę paliwa już wygasła.

W zakresie zarzucanych czynów zaciągania zobowiązań bez upoważnienia oraz dokonywania wydatków skutkujących przekroczeniem planu wydatków gminy Obwiniony przyznał, że o fakcie dokonywania zmian w planie finansowym przed dokonaniem wydatku a nie po tym fakcie dowiedział się dopiero w trakcie kontroli RIO. Także Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w (...) nie wskazuje, aby takie czynności jak dokonywanie wydatków, czy zaciąganie zobowiązań zostały powierzone określonemu pracownikowi, co wydaje się oczywiste w świetle przepisów art. 30 ust. 2 ustawy o finansach publicznych należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

RKO stwierdziła także, że Obwinionemu należy postawić zarzut popełnienia naruszenia z art. 15 ustawy, czyli zaciągnięcia zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia, poprzez podpisanie umów szczegółowo wymienionych w uzasadnieniu do orzeczenia.

Od orzeczenia RKO z dnia 22 marca 2012 r. zostało wniesione przez Obwinionego odwołanie z dnia 30 kwietnia 2012 r. z wnioskiem o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości uznającego Obwinionego za winnego nieumyślnego i umyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz ukarania Go karą nagany.

W uzasadnieniu Obwiniony przywołał pismo z dnia 16 marca 2012 r. kierowane do RKO zawierające argumenty na okoliczność odstąpienia od wymierzania kary. Ponadto zostało podkreślone przez Odwołującego, że czyny i nieumyślne działania Obwinionego miały miejsce na terenach innych gmin, które były wcześniej kontrolowane przez RIO w Białymstoku, jednak Rzecznik nie wszczął żadnego postępowania, nie mówiąc o skierowaniu wniosku o ukaranie. Takie działanie – zdaniem Obwinionego – są stronnicze i wykraczają poza ustawowe pojęcie uznaniowości, która powinna również opierać się na dowodach i wzięciu pod uwagę wszelkich okoliczności łagodzących. Tymczasem RKO nie uwzględniła żadnych okoliczności łagodzących, które przywołane zostały w piśmie z dnia 16 marca 2012 r.

Po ponownym zapoznaniu się z aktami sprawy oraz po przeprowadzeniu w dniu 26 lipca 2012 r. rozprawy, GKO zauważa, co następuje.

Powodem, dla którego zostało uchylone poprzednie orzeczenie RKO, tj. z dnia 15 września 2011 r., było stwierdzenie nieprawidłowości związanych z zastosowaniem kwalifikacji prawnej popełnionych przez Obwinionego czynów. Powyższe dotyczyło w szczególności zastosowania wadliwej konstrukcji prawnej polegającej na postawieniu zarzutów na podstawie dwóch artykułów z ustawy określających dwa zupełnie różne czyny i pozostające ze sobą w luźnym związku. Chodzi o nieprawidłowo sformułowany zarzut popełnienia czynu określonego w art. 15 w związku z art. 11 ustawy. Z kolei w części dotyczącej naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy GKO podniosła konieczność przeprowadzenia odrębnej oceny w odniesieniu do każdego z popełnionych czynów. Akta sprawy winny być ponadto uzupełnione o dokumentację finansową umożliwiającą ocenę stanu faktycznego.

RKO, wydając orzeczenie z dnia 22 marca 2012 r., nie wypełniła wszystkich zaleceń GKO. Powyższe dotyczy zarzutu bezumownego zakupu paliwa w 2009 r. na łączną kwotę 123 640,03 zł z pominięciem procedur przewidzianych w ustawie. Ani z sentencji orzeczenia, ani z uzasadnienia do niego nie wynika czas popełnienia czynów, co stanowi naruszenie przepisów art. 135 ust. 2 pkt 5 ustawy. Brak w aktach sprawy dokumentów źródłowych, tj. faktur zakupu paliwa uniemożliwił GKO zajęcie stanowiska w tej kwestii. Brak dowodów zakupu powoduje również, że nie można potwierdzić, że sprawcą czynów była osoba wskazana w zaskarżonym orzeczeniu RKO, co z kolei stanowi naruszenie przepisów art. 135 ust. 2 pkt 4 ustawy. Powyższe wadliwości orzeczenia I instancji stały się podstawą rozstrzygnięcia GKO. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy RKO winna uzupełnić w aktach sprawy dokumenty źródłowe, na podstawie których określi moment popełnienia poszczególnych czynów oraz ustali ich sprawcę.

Odnosząc się natomiast do zarzutów podniesionych przez Obwinionego w odwołaniu, GKO stoi na stanowisku, że nie zasługują one na uwzględnienie. W szczególności GKO nie zgadza się z zarzutem, że RKO, wydając zaskarżone orzeczenie, nie odniosła się do złożonych przez Obwinionego wyjaśnień zawartych w piśmie z dnia 16 marca 2012 r.

Z uwagi jednak na ciągłe powtarzanie przez Obwinionego tych samych argumentów, GKO odniosła się poniżej do tych wszystkich zarzutów, które ponownie powtórzono w odwołaniu.

I tak Obwiniony napisał, że „złożone (...) wyjaśnienia (z dnia 16 marca 2012 r.) do Komisji wykazały, iż zarówno kontrolerzy RIO, Rzecznik Dyscypliny Finansów przy RIO w Białymstoku, a także Komisja nie wzięli pod uwagę szeregu uwarunkowań i specyfiki (...) działania, które jasno potwierdzają brak (...) umyślności w działaniu i zarzucanych (...) czynach.”

Zarzut nie jest zasadny. Wina i umyślność działania została Obwinionemu przypisana wyłącznie w odniesieniu do czynu polegającego na podpisaniu dziewięciu zamówień na wykonanie usług projektowych na przebudowę i remont dróg gminnych na łączną kwotę 161 047 zł netto (41 545 euro) wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w ustawie Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie normy art. 7 ust. 3 tej ustawy. W tej sprawie GKO wypowiadała się już w poprzednim orzeczeniu z dnia 30 stycznia 2012 r. stojąc na stanowisku, że każde zamówienie jest działaniem umyślnym i realizowanym za wiedzą zamawiającego. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, iż proces podpisywania umowy jest nieświadomy i jest efektem przypadkowego działania. Przeczy temu nawet wyraźnie uzasadnienie zawarte w piśmie z dnia 16 marca 2012 r., w którym Obwiniony sam napisał: „Wykonawca usług projektowych był podmiotem sprawdzonym oraz rzetelnie i starannie wykonał zlecenie. Nie można tu zatem dopatrzeć się braku staranności po stronie zamawiającego. Dodać tu należy, iż zamówienia tego nie można było uniknąć, w związku z wcześniejszymi wyjaśnieniami dotyczącymi zapisów i terminów w uchwale budżetowej gminy na rok 2008.” Pismo Obwinionego potwierdza umyślność działania. Brak jest przy tym argumentów Obwinionego negujących okoliczności, w jakich podpisywane były te umowy. RKO omówiła szczegółowo te okoliczności w uzasadnieniu do zaskarżonego orzeczenia. Między innymi podniesiony został argument przywołany przez jednego z członków Składu Orzekającego RKO w trakcie rozprawy, iż podpisanie trzech umów w jednym dniu (17 października 2008 r.) na łączną kwotę 98 400 zł w tym samym przedmiocie zamówienia powinien wywołać refleksję, że w sprawie należy zastosować się do ustawy Prawo zamówień publicznych.

Oдноśnie do argumentu Obwinionego, że uregulowania wewnętrzne, jak Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w (...) wykluczały odpowiedzialność za zarzucane czyny, GKO zauważa, że na stronie 8 uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia zawarte zostało stanowisko RKO odnoszące się do tej kwestii. Z uzasadnienia RKO wynika, że takich czynności jak: dokonywanie wydatków oraz zaciąganie zobowiązań nie powierzono żadnemu

pracownikowi, natomiast z § 9 pkt 2 i 11 Regulaminu wynika wyraźnie, że Burmistrz (...) „wykonuje uchwały Rady” oraz „nadzoruje realizację budżetu gminy”. GKO dokonała analizy zapisów w Regulaminie oraz wobec braku imiennych upoważnień dla osób, które miałyby przejąć część obowiązków w zakresie gospodarki finansowej na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, podzieliła stanowisko RKO, że Burmistrz Miasta jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych na mocy art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej. Obwiniony, kwestionując takie uzasadnienie, nie wskazuje jednocześnie na żaden dokument, który by temu zaprzeczał. Również zarzut Obwinionego, że popełnione przez Niego czyny na terenach innych gmin i będących przedmiotem kontroli RIO nie spowodowały wszczęcia postępowania o ukaranie na podstawie przepisów ustawy nie może świadczyć na korzyść Obwinionego w tym postępowaniu. Przywołanie takich argumentów świadczy raczej o ciągłym naruszaniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i ustawy o finansach publicznych a nie jak napisano w odwołaniu o działaniu stroniczym i wykraczającym poza ustawowe pojęcie uznaniowości.

Obwiniony powołał się w odwołaniu na szereg dowodów przywołanych w piśmie z dnia 16 marca 2012 r. mających przemawiać na Jego korzyść. Dowodami tymi są kopie legitymacji otrzymywanych w latach 2004 – 2010 odznaczeń i medali za wykonywaną pracę. Nie kwestionując osiągnięć zawodowych Obwinionego, GKO pragnie jednak podkreślić, że postępowanie, w którym wydawane jest niniejsze orzeczenie jest postępowaniem szczególnym mającym na względzie przede wszystkim ocenę zgodności realizowania zadań w świetle obowiązujących przepisów prawa przy uwzględnieniu okoliczności, w jakich doszło do ewentualnego naruszenia tych przepisów. W rozpatrywanej sprawie doszło do naruszenia przepisów prawa, o czym mowa wyżej, za, co zdaniem Rzecznika, RKO oraz GKO odpowiada Burmistrz miasta (...). Argumenty przywoływane jednak w odwołaniu świadczą o tym, że Obwiniony nie poczuwa się do odpowiedzialności i nie widzi, ani potrzeby, ani nawet prawa do uruchomienia takich mechanizmów kontroli wewnętrznej, które by na przyszłość uniemożliwiły zaistnienie podobnych sytuacji. Postawa, jaką reprezentuje Burmistrz odpowiedzialny za gospodarkę finansową, jest szkodliwa społecznie i dlatego GKO nie uznała, by zasługi w zakresie realizacji merytorycznych zadań mogły mieć decydujący wpływ na ocenę naruszeń popełnionych przez Obwinionego.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.