



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 12 maja 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Przemysław Szelerski (spr.)</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Agata Kasica</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Ireneusz Piasecki</i>
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 12 maja 2014 r., odwołania Obwinionej (...) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Dyrektora (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt: (...), którym uznano Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na naruszeniu przepisów art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), poprzez udzielenie w dniach 1 – 23 grudnia 2011 r. zamówień na szkolenia pracowników (...) o łącznej wartości 102.091,50 zł bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), na skutek niedozwolonego podziału zamówienia.

Obwinionej wymierzono karę upomnienia oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł;

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 24, art.78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) zwanej dalej ustawą :

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości,**
- 2) uniewinnia Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy,**

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

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

UZASADNIENIE

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach (dalej zwana RKO) orzeczeniem z dnia 9 grudnia 2013 r. sygn. akt (...), uznała Obwinioną (...) odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwaną ustawą) poprzez to, że w Katowicach dopuściła się naruszenia przepisów art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr I3, poz.759 z późn. zm.), poprzez udzielenie w dniach 1 – 23 grudnia 2011 r. zamówień na szkolenia pracowników (...) o łącznej wartości 102.091,50 zł bez stosowania ww. ustawy Prawo zamówień publicznych, na skutek niedozwolonego podziału zamówienia. RKO wymierzyła Obwinionej karę upomnienia jednocześnie obciążając ją kosztami postępowania.

(...) w grudniu 2011 r. udzieliło zamówień na usługi szkoleniowe dla pracowników tej jednostki na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. Szkolenia grupowano w bloki tematyczne. Wartość poszczególnych faktur (na 22 szkolenia), a także wartość zamówień wg poszczególnych „opisów zamówienia” nie przekraczała równowartości 14.000 euro.

Zdaniem RKO, zamawiający w przypadku zlecenia zamawianych usług szkoleniowych – udzielania zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania – powinien skorzystać z rozwiązania przewidzianego w art. 32 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z tym przepisem, „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”. Zdaniem RKO, Obwiniona udzieliła w wyżej wymienionym czasie i kwocie zamówień na usługi szkoleniowe z naruszeniem przepisów art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 7 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, na skutek niedozwolonego podziału zamówienia.

W związku z powyższym spełniona została przesłanka naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określona w art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy. Zgodnie ze wskazanym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Przed nowelizacją ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obowiązującą od dnia 11 lutego 2012 r. czyn ten był określony w art. 17 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (Dz.U. z 2005r. Nr14, poz. 114 z późn.zm.).

Odwołanie od orzeczenia RKO, w całości na korzyść Obwinionej zostało wniesione pismem z dnia 15 stycznia 2014 r. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuca się następujące naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego:

- 1) błędne ustalenia faktyczne w stosunku do zebranego materiału dowodowego polegające na uznaniu, że było możliwe zamówienie usług szkoleniowych w miesiącu grudniu 2011 r. dla pracowników (...) u jednego wykonawcy, w sytuacji gdy żaden z wykonawców nie świadczył usług szkoleniowych w pełnym zakresie odpowiadającym potrzebom (...), a ponadto żaden z wykonawców nie dysponował odpowiednim terminarzem szkoleń do ich przeprowadzenia,
- 2) naruszenia art. 17 ust. 1b pkt. 1 ustawy w zw. z art. 32 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zamówienie od kilku wykonawców usług szkoleniowych o różnej tematyce stanowi niedozwolone dzielenie zamówienia publicznego, a w konsekwencji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 3) naruszenie art. 4 pkt. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji gdy wartość zamówień publicznych mogących stanowić jedno zamówienie nie przekraczała równowartości w złotych kwoty 14.000 Euro, co powoduje że w świetle w/w przepisu nie jest konieczne stosowanie ustawy prawo zamówień publicznych i nie jest konieczne dokonanie wyboru wykonawcy zamówienia w jednym z przewidzianych w tej ustawie trybów,
- 4) naruszenie art. 32 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że Zamawiający ma obowiązek udzielenia zamówienia w częściach lub dopuścić składania ofert częściowych, zwłaszcza w sytuacji gdy ze względu na przedmiot zamówienia może on stanowić kilka odrębnych zamówień,
- 5) naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że można przypisać winę za działanie mające na celu oszczędne, racjonalne i gospodarne wykorzystanie środków publicznych, w sytuacji gdy były przesłanki, aby przypuszczać, że możliwe jest wybranie wykonawcy szkoleń bez stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, a ponadto w sytuacji gdy podjęte działania miały na celu rzetelne, gospodarne i racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi w taki sposób, aby uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Odwołująca wniosła o uchylenie orzeczenia w całości oraz uniewinnienie od zarzucanego czynu. Odwołanie wskazuje, że analizowano tematy szkoleń, możliwość ich realizacji przez

wykonawców usług oraz czas realizacji. Opierano się na opinii Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie określania wartości szkoleń.

Po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy, Główna Komisja Orzekająca (dalej zwana GKO) doszła do wniosku, że orzeczenie RKO nie może się ostać.

Rozstrzygając kwestię naruszenia przez Obwinioną dyscypliny finansów publicznych związanego z zamówieniami publicznymi (art. 17 ustawy), które zostały udzielone w roku 2011 GKO z urzędu uznała, że w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje inny stan prawny niż w czasie działania Obwinionej oraz w czasie orzekania przez RKO. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, co do zasady, stosuje się ustawę nową.

Przed składem orzekającym w niniejszej sprawie pojawił się obowiązek dokonania analizy zmieniających się na przestrzeni lat 2011-2014 przepisów prawa – ustawy Prawo zamówień publicznych. Zmiany stanu prawnego, jakie zaszły w obszarze zamówień publicznych, obejmują istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy zmiany przepisu art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych. Regulacja ta wyznacza próg, od którego stosowanie ustawy jest prawnym obowiązkiem zamawiającego. Aktualnie jest on równy 30.000 euro, podczas gdy w 2011 roku był to próg 14.000 euro. Przepis podwyższający tę kwotę wszedł w życie z dniem 16 kwietnia 2014 roku na mocy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 423).

Zmiany w obszarze Prawa zamówień publicznych obejmują ponadto istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przepisy wykonawcze, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1692), kurs złotego w stosunku do euro wynosi 4,2249 zł.

Porównując oba porządki prawne na potrzeby ustalenia obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych do udzielania zamówień publicznych, należy wskazać, że w okresie popełnienia zarzucanych czynów obowiązek ten istniał powyżej 53.746 zł szacunkowej wartości zamówienia; natomiast po dniu 16 kwietnia 2014 r. obowiązek stosowania ww. ustawy istnieje dla zamówień szacowanych na 126.747 zł i więcej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy GKO uznała, że w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych co uzasadnia uniewinnienie Obwinionej (art. 78 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy). Skoro wartość zamówień wyniosła 102.091,50 zł (24.164,24 euro), to – nie przesądzając o obowiązku sumowania wartości zamówień na szkolenia – zamawiający nie miał obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych do nabywania usług szkoleniowych.

Rozpatrywanie innych zarzutów odwołania, wobec przyjęcia najdalej idącego ustalenia w sprawie, staje się zbędne.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.