



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 11 lutego 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Alfred Beszterda (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryska
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 lutego 2013 r. odwołań Obwinionych od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt: DB-0965/78/12, w zakresie w którym uznano:

1. Obwinionego (**1**) zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w:

a) **art. 11** 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 także ustawą, polegających na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia w łącznej kwocie 3.613,98 zł, w okresie od stycznia do grudnia 2010 r., według przedstawionego niżej zestawienia:

Sygn. akt BDF1/4900/130/131-132/12/3394

<i>Dzień przed zmianą planu</i>	<i>Klasyfikacja budżetowa</i>	<i>Plan</i>	<i>Wykonanie</i>	<i>Przekroczenie</i>	<i>Rodzaj i numer dokumentu</i>	<i>Kwota</i>	<i>Data zatwierdzenia/przelewu</i>
1	2	3	4	5	6	7	9
20.05.2010	75107 § 4410	0	29,20	29,20	DK/0092 – delegacja nr 46 za koszty podróży służbowej dot. szkolenia na wybory. Plan wprowadzono 21.05.2010r.	29,20	07.05.2010 13.05.2010
18.07.2010	92695 § 4260	2.000,00	2.307,38	307,38	DK/0134 za wodę – dwie faktury: R/10/350 na kwotę 835,88 zł i R/10/316 na kwotę 452,21 zł. Plan zwiększono 19.07.2010 do kwoty 4.000,00 zł.	1.288,09	08.07.2010 13.07.2010
29.07.2010	92695 § 4300	86.350,00	88.490,32	2.140,32	DK/0145 za prace murarskie – wmurowanie tablic okolicz. (FZ/0713). Plan zwiększono uchwałą w dniu 30.07.2010r. do kwoty 97.350,00 zł.	3.050,00	27.07.2010 28.07.2010
29.11.2010	63003 § 4430	500,00	526,20	26,20	DK/0226 za opłatę abonamentową dostawa wody (f-ra R/10/629 z 9.11.2010). Plan wprowadzono 30.11.2010 na kwotę 600,00zł	972,14	18.11.2010 22.11.2010
29.11.2010	75109 § 4360	0	200,03	200,03	DK/0228 za karty telefoniczne – f-ra nr 259 z dnia 17.11.2010. Plan wprowadzono 30.11.2010r. w kwocie 201,00zł.	200,03	22.11.2010 24.11.2010
29.11.2010	75412 § 4370	700,00	763,22	63,22	DK/0226 za usługi telekomunikacyjne (FZ/1168 – F-ra nr FPO04123774/011/10 z 12.11.2010). Plan zwiększono 30.11.2010r. do kwoty 900 zł.	1.690,33	18.11.2010 22.11.2010
12.12.2010	92695/4110	920,00	945,30	25,30	DK/0233 przelew składek ZUS za listopad. Plan zwiększono 13.12.2010 do kwoty 950,00 zł.		01.12.2010
28.12.2010	75403 § 4210	8.800,00	9.770,33	822,33 (z kwoty 970,33)	1. DK/0246 – f-ra nr 4/12/2010 z dnia 14.12.2010 na kwotę 451,20 zł za urządzenia alarmowe – FZ/1276, 2. DK/0246 – f-ra z 14.12.2010 za paliwo na kwotę 951,30 zł (FZ/1277), Plan zwiększono 29.12.2010 do kwoty 10.037,00 zł	451,20 951,30	16.12.2010 16.12.2010 22.12.2010 23.12.2010

naruszając wymienionymi wydatkami art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.);

b) **art. 17 ust. 1b pkt 2** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę na świadczenie usług transportowych w zakresie przewozu uczniów z Gminy (...) do szkół w roku szkolnym 2010/2011, zakończonego podpisaniem umowy w dniu 26 sierpnia 2010 roku pomimo, że nie zachodziły przesłanki z art. 70 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2010r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), za wynagrodzeniem wykonawcy za przewozy szkolne w wysokości trasa Nr 1 – 2,14 zł za 1km brutto, trasa Nr 2 – 2,17 zł za 1 km brutto;

Sygn. akt BDF1/4900/130/131-132/12/3394

2. Obwinioną (2) zam. (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...), winną naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w **art. 11** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia w łącznej kwocie 79.523,97 zł, w okresie od stycznia do grudnia 2010 r., według przedstawionego niżej zestawienia:

<i>Dzień przed zmianą planu</i>	<i>Klasyfikacja budżetowa</i>	<i>Plan</i>	<i>Wykonanie</i>	<i>Przekroczenie</i>	<i>Rodzaj i numer dokumentu</i>	<i>Kwota</i>	<i>Data zatwierdzenia/przelewu</i>
1	2	3	4	5	6	7	9
25.03.2010	75023 § 4390	0	610,00	610,00	DK/0056 faktura 5/2010 z 10.03.2010 za badanie termowizyjne budynku UG (FZ/0167). Plan w kwocie 700,00 zł wprowadzono zarządzeniem nr 23/2010 z dnia 26.03.2010r.	610,00	12.03.2010 22.03.2010
26.04.2010	75647 § 4750	0	829,98	829,98	DK/0079 faktura 2178/2010 za program OFFICE w kwocie 829,98 (łącznie kwota faktury 1.659,97 zł) – FZ/0315. Plan wprowadzony uchwałą z dnia 27.04.2010r. na kwotę 1.500,00 zł.	1.659,97	20.04.2010 23.04.2010
20.05.2010	75023 § 4270	35.000,00	36.480,50	1.480,50	DK/0096 faktura 20/10 z 18.05.2010 za remont łazienki UG w kwocie 2.613,30 zł (FZ/0434). Plan zwiększono 21.05.2010 do kwoty 45.000 zł	2.613,00	19.05.2010 19.05.2010
29.06.2010	75107 § 4170	1.380,00	2.503,17	1.123,17	DK/0126 listy wypłat dot. Umów zleceń : 1. z dnia 01.06.2010r. za prowadzenie i sporządzenie spisu wyborców na kwotę 1.162,12 zł 2. z dnia 01.06.2010 za przygotowanie lokali wyborczych... na kwotę 800,00 zł 3. z dnia 15.06.2010 za obsługę informatyczną wyborów prezydenckich – koordynator w kwocie 420,00 zł 4. z dnia 15.06.2010 za obsługę informatyczną wyborów prezydenckich w kwocie 170,00 zł 5. z dnia 15.06.2010 za obsługę informatyczną wyborów prezydenckich w kwocie 170,00 zł 6. z dnia 15.06.2010 za obsługę informatyczną wyborów prezydenckich w kwocie 170,00 zł 7. z dnia 15.06.2010 za obsługę informatyczną wyborów prezydenckich w kwocie 170,00 zł 8. z dnia 15.06.2010 za obsługę informatyczną wyborów prezydenckich w kwocie 255,00 zł Plan zwiększono 30.06.2010r. do kwoty 3.768,00 zł.	845,54 582,18 305,80 123,50 143,70 143,70 143,70 215,05	22.06.2010 28.06.2010
18.07.2010	75107 § 3030	10.897,00	10.923,04	26,04	DK/0131 – koszty podróży członków obwodowych komisji wyborczych. Plan zwiększono 19.07.2010r. do kwoty 10.924 zł	26,75	02.07.2010 08.07.2010
18.07.2010	75107 § 4170	3.768,00	4.546,24	778,24	DK/0135- umowy zlecenia za II turę wyborów prezydenckich. Plan zwiększono 19.07.2010r. do kwoty 5.048,00 zł	1.280,14	15.07.2010 15.07.2010
30.08.2010	75056 § 4430	0	112,00	112,00	DK/0168 – polisa OC ubezpieczenia sprzętu	112,00	30.08.2010 30.08.2010

Sygn. akt BDF1/4900/130/131-132/12/3394

					elektronicznego. Plan w wysokości 112 zł wprowadzono zarządzeniem z 31.08.2010r.		
30.08.2010	85154 § 4210	18.200,00	38.396,31	20.196,31	DK/0164- faktura nr 217 z 17.08.2010 za wyposażenie placu zabaw (faktura FZ/0804). Plan zwiększono 31.08.2010 do kwoty 43.200 zł.	34.398,61	24.08.2010/ 24.08.2010
30.08.2010	92695 § 4430	8.200,00	8.749,55	649,55	DK/0152 – f-ra 42 z 27.07.2010 za opłatę startową sezonu 2010/2011 (faktura FZ/0749 – PK/0147). Plan zwiększono 31.08.2010r. do kwoty 12.100 zł	1.800,00	06.08.2010 06.08.2010
20.09.2010	70005 § 4300	27.900,00	30.498,97	2.598,97	1. DK/0179 – f-ra 103 z 01.09.2010 za wykonanie szamba (FZ/0878 z dnia 13.09.2010r.) 2. DK/0187- f-ra 1413 z 10.09.2010 : FZ/0881 na kwotę 724,68 za ogłoszenie prasowe i f-ra 147/09/10 z 13.09.2010 /FZ/0885/ na kwotę 1.195,60 zł za oszklenie okien. Plan zwiększono 21.09.2010r. do kwoty 33.480,00 zł	3.050,00 1.920,28	14.09.2010 15.09.2010 17.09.2010
29.09.2010	70005 § 4300	33.480,00	40.030,67	6.550,67	DK/0188 – f-ra 25 z 17.09.2010 za sporządzenie operatów szacunkowych (FZ/0915). Plan wydatków zwiększono 30.09.2010r. do kwoty 43.480 zł.	7.930,00	22.09.2010 27.09.2010
25.10.2010	63003 § 4210	9.700,00	16.034,20	6.334,20	DK/0206 – f-ra 823 z 08.10.2010 za kantówkę i deskę tarasową (F-ra FZ/1047). Plan wydatków zwiększono 26.10.2010r. do kwoty 20.200 zł.	10.418,80	19.10.2010 21.10.2010
25.10.2010	63003 § 4260	28.000,00	29.975,86	1.975,86	DK/0203 – f-ra 8/676/96R/2010 z 08.10.2010 za energię. Plan zwiększono 26.10.2010r. do kwoty 30.000 zł.	10.418,53	14.10.2010 18.10.2010
29.10.2010	75412 § 4370	700,00	720,67	20,67	DK/0206 – f-ra 10 z 11.10.2010 na kwotę 1.609,67 zł za usługi telekomunik. Plan zwiększono 30.11.2010r. do kwoty 900,00 zł.	58,97	20.10.2010 21.10.2010
25.10.2010	75022 § 4950	0	92,16	92,16	DK/0195 - 30.09.2010r. pobrano zaliczkę na kwotę 3.000 zł w rozdz. 75022 § 4210. Dnia 20.09.2010r. za kwotę 1.634,12 zł zakupiono 400 euro, w dniu 05.10.2010 dokonano wymiany 400 euro na zł i otrzymano 1.541,96 zł. W dniu 06.10.2010r. przeksięgowano kwotę z § 4210 do § 4950. Plan wydatków wprowadzono 26.10.2010r. w wysokości 93 zł.	92,16	30.09.2010 06.10.2010
08.11.2010	63003 § 4260	30.000,00	38.997,78	8.997,78	DK/0216 – f-ra z 25.10.2010r. za przyłącze energetyczne (FZ/1133). Dnia 30.11.2010r. PK/0231 wyksięgowano wydatek z § 4260 do § 4300.	9.021,92	05.11.2010 05.11.2010
08.11.2010	92695 § 4300	101.350,00	101.516,74	166,74	DK/0216. Faktury: FZ/1130 na kwotę 352,78 – f-ra nr 217/2010 z 29.10.2010 za przewóz zawodników, FZ/1131 na kwotę 263,65 zł – f-ra nr 172/2010 z dnia 29.10.2010 za przewóz zawodników. Plan zwiększono 09.11.2010r. do kwoty 121.350,00 zł.	352,78	04.11.2010 05.11.2010
29.11.2010	70005 § 4270	97.350,00	98.321,55	971,55	DK/0216 – nota z 15.11.2010r. za remont elewacji budynku Plan zwiększono 30.11.2010 do kwoty 100.550,00 zł	1.220,00	17.11.2010 17.11.2010
29.11.2010	70005 § 4300	43.480,00	43.862,08	382,08	DK/0231 – f-ra 2819 za ogłoszenie o przetargu (FZ/1201). Dnia 30.11.2010r. wyksięgowano	964,41	29.11.2010

Sygn. akt BDF1/4900/130/131-132/12/3394

					kwotę 1.150,00 zł dot. wymiany bojlera z § 4300 do § 4270.		
29.11.2010	75011 § 4300	0	12,00	12,00	DK/0231 za opłatę pocztową za dostawę książki (f-ra Fa/00038735/2010 z dnia 24.11.2010). Plan wprowadzono 30.11.2010r. w kwocie 100,00zł.	110,10	29.11.2010 29.11.2010
29.11.2010	75109 § 4170	3.390,00	3.872,65	482,65	Lista płac nr 230 z listopada z tytułu 9 umów zleceń z 8.11.2010r. i 15.06.2010r. dot. przeprowadzenia wyborów.	2.416,17	26.11.2010
29.11.2010	75109 § 4740	0	87,00	87,00	DK/0229 za artykuły biurowe (FZ/1170 – f-ra z 15.11.2010 na kwotę 97,50 zł i FZ/1195- f-ra z 20.11.2010 na kwotę 50,30)	87,00	18.11.2010 23.11.2010 25.11.2010
29.11.2010	75403 § 4270	4.300,00	8.500,00	4.200,00	DK/0223 – f-ra 28/2010 z 08.11.2010 za remont budynku Posterunku Policji (FZ/1139 – f-ra nr 28/2010 z 08.11.2010). Plan zwiększono 30.11.2010r. do kwoty 8.500,00 zł	8.500,00	10.11.2010 17.11.2010
29.11.2010	92695 § 3030	17.420,00	19.185,00	1.765,00	1. DK/0218 – ekwiwalent sędziowski w kwocie 373,00 zł i 423,50 zł 2. DK/0221 – podatek dochodowy od osób fizycznych – 349,00 zł 3. DK/0228 ekwiwalent sędziowski w kwotach: 302,00 zł, 303,00 zł, 404,00 zł. Plan zwiększono 30.11.2010 do kwoty 19.720 zł.	796,50 349,00 1.009,00	04.11.2010 09.11.2010 15.11.2010 16.11.2010 24.11.2010
12.12.2010	90095 § 4300	6.200,00	8.490,74	2.290,74	DK/0238 za usługi związane z ochroną środowiska (FZ/1249 – f-ra nr 98/RE/2010 z dnia 03.12.2010). Plan zwiększono 29.12.2010 do kwoty 8.500 zł.	36.399,39	08.12.2010 08.12.2010
28.12.2010	01095 § 4170	3.619,00	4.659,84	1.040,84	1. DK/0251 – lista płac nr 253 z grudnia dot. 3 umów zleceń z 01.12.2010r. 2. DK/0252 – lista nr 253 z grudnia dot. 2 umów zleceń z dnia 01.12.2010r. Plan zwiększono 29.12.2010r. do kwoty 4.979,00 zł	562,02 478,82	27.12.2010 28.12.2010
28.12.2010	70005 § 4300	43.480,00	51.494,00	8.014,08	DK/0249: 1. za sporządzenie operatów szacunkowych (f-ra nr 29/2010 z 10.12.2010 na kwotę 3.660,00 zł – FZ/1318, 2. za roboty elektryczne (f-ra nr 59/10- z 12.12.2010 na kwotę 2.915,70 zł – FZ/1287), 3. Za koszty centralnego ogrzewania (nota nr 12/2010 z 20.12.2010 na kwotę 1.483,00 zł – FZ/1316). Plan zwiększono 29.12.2010 do kwoty 52.480,00 zł	8.058,70	20.12.2010 23.12.2010
28.12.2010	70005 § 6050	23.400,00	30.592,20	7.192,20	DK/0251 : 1. za kocioł i materiały do zamontowania (f-ra nr 3950/2010 z 23.12.2010 na kwotę 26.688,80 zł – FZ/1324), 2. za montaż kotła (f-ra nr 180/10 z 23.12.2010 na kwotę 3.904,00 zł – FZ/1323). Plan zwiększono 29.12.2010 do kwoty 31.000 zł	30.592,20	27.12.2010 27.12.2010
28.12.2010	75023 § 4300	199.981,00	200.375,99	394,99	DK/0253 – za obsługę agregatu (f-ra nr 100/RE/2010 z 28.12.2010 – FZ/1343). Plan zwiększono 29.12.2010 do kwoty 209.981 zł.	2.122,80	29.12.2010 29.12.2010
28.12.2010	75403 § 4210	8.800,00	9.770,33	148,00	3. DK/0249 – f-ra nr 233/2010 z		

				(z kwoty 970,33)	21.12.2010 na kwotę 148,00 zł – FZ/1310. Plan zwiększono 29.12.2010 do kwoty 10.037,00 zł	148,00	22.12.2010 20.12.2010 23.12.2010
--	--	--	--	------------------	--	--------	--

naruszając wymienionymi wydatkami art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych

oraz wymierzono Obwinionym kary upomnienia oraz obciążono kosztami postępowania w wysokości po 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Członek składu orzekającego – P. Gryśka zgłosił zdanie odrębne w zakresie utrzymania orzeczenia w mocy w części dotyczącej przypisania odpowiedzialności za naruszenie określone w art. 17. ust. 1b pkt 2 ustawy.

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

Orzeczeniem z dnia 27 września 2012 r. sygn. akt: DB-0965/78/12, Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (dalej RKO) uznała Obwinionego (1) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) i Obwinioną (2) – pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...) winnymi naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168) – zwanej dalej uondfp, polegających na dokonaniu wydatków ponad kwoty określone w planie finansowym Urzędu Gminy (...) na 2010 r. w kwotach wykazanych w zestawieniach przedstawionych w sentencji

niniejszego orzeczenia. Powyższe działania naruszały przepisy art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Wskazany orzeczeniem RKO uznała również Obwinionego (1) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1b pkt 2 uoandfp, polegającego na udzieleniu w dniu 26 sierpnia 2010 r. zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę na świadczenie usług transportowych w zakresie przewozu uczniów z Gminy (...) do szkół w roku szkolnym 2010/2011, pomimo, że nie zachodziły przesłanki z art. 70 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2010r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). Wynagrodzenie wykonawcy za przewozy szkolne wynosiło trasa Nr 1 – 2,14 zł za 1km brutto, trasa Nr 2 – 2,17 zł za 1km brutto.

Ponadto, tym samym orzeczeniem, RKO - na podstawie art. 78 ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 uoandfp – uniewinniła Obwinionych od części zarzutów dokonania wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia, tj. naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 uoandfp. Na podstawie zebranego materiału dowodowego, RKO stwierdziła bowiem, że nie jest możliwe - w odniesieniu do wszystkich wydatków wykazanych we wniosku o ukaranie - ustalenie, czy poniesione i zarzucone Obwinionym wydatki są przez nich zawinione. W tej części orzeczenie nie zostało zaskarżone, dlatego ta kwestia nie będzie bliżej omawiana.

Wobec faktu, że czyny zarzucone Obwinionym zostały popełnione przed 11 lutego 2012 r., z którym to dniem weszła w życie nowelizacja ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, RKO odniosła się do kwestii stosowania zasad prawa międzyczasowego określających, jakie prawo należy stosować w razie zmiany stanu prawnego po popełnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zasady te unormowane są w art. 24 ust. 1 uoandfp, zgodnie z którym, 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 odniesieniu do zarzutu dokonania wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia, RKO przyjęła jako podstawę rozpoznania sprawy ustawę obowiązującą w dacie orzekania, choć nastąpiła zmiana brzmienia art. 11 ust. 1 uoandfp, który zastąpiony został nowym brzmieniem art. 11 uoandfp. Zgodnie z art. 11 znowelizowanej ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów

publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym, albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. W czasie popełnienia naruszenia obowiązujący przepis art. 11 ust. 1 uondfp określał czyn polegający także na dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. W ocenie RKO, zarzucane Obwinionym czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ust. 1 ustawy obowiązującej w dacie ich popełnienia, są tożsame ze znamionami naruszenia określonego w art. 11 ustawy obowiązującymi w dacie orzekania.

RKO stwierdziła też, że w analizowanym stanie faktycznym zmianie uległy przepisy dotyczące popełnionego przez Obwinionego czynu określonego obecnie w art. 17 ust. 1b pkt 2 uondfp, a poprzednio - w czasie popełnienia czynu - w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uondfp. Zmiana ta polegała na zapisaniu go w innych jednostkach redakcyjnych, natomiast zakres przedmiotowy powyższego czynu jest tożsamy, albowiem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania wymienionych trybów udzielenia zamówienia, w tym zapytania o cenę. Zatem przepisy obowiązujące w czasie popełnienia czynu nie były względniejsze dla Obwinionego, dlatego zastosowano przepisy obowiązujące w dniu orzekania. Reasumując, RKO stwierdziła, że brak jest przesłanek pozwalających uznać, że ustawa obowiązująca w dacie popełnienia czynów jest dla Obwinionych względniejsza. Okolicznością taką nie jest obowiązywanie w dacie popełnienia czynu przepisu art. 22 uondfp określającego formy winy, gdyż element winy, jako przesłanki odpowiedzialności z tytułu dyscypliny finansów publicznych, pozostaje w ustawie po nowelizacji niezmienny co do istoty, choć odstąpiono od kwalifikowania winy jako umyślnej bądź nieumyślnej.

Odnosnie do zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 uondfp, RKO stwierdziła, że Obwinieni dokonali opisanych w sentencji orzeczenia wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia, przez co naruszyli przepisy art. 44 ust. 1 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustalenia Komisji co do stanu faktycznego nie były kwestionowane przez Obwinionych, którzy jednakże podnosili, że nie czują się winni, ponieważ w Gminie

obowiązywały zarządzenia i regulaminy wewnętrzne regulujące tryb dokonywania wydatków. Obwinieni nie dokonali żadnego wydatku, który nie byłby wcześniej zatwierdzony – jako zgodny z planem finansowym - przez właściwych, upoważnionych do tych czynności pracowników, w szczególności przez księgową.

Nie uwzględniając tych wyjaśnień na korzyść Obwinionych, RKO wskazała, że realizowanie powierzonego obowiązku wykonania dyspozycji środkami pieniężnymi nie może być utożsamiane z dokonaniem wydatku w rozumieniu art. 11 uoondfp. Jest to bowiem czynność organizacyjno-techniczna a nie decyzyjna. Fakt, że czynności związane z przygotowaniem zarządzeń finansowych Wójta realizowały inne osoby, a także inne osoby fizycznie dokonywały zapłaty zobowiązań nie ma znaczenia, albowiem wydatku dokonuje ten, kto, zgodnie z własną wolą, rozporządza środkami finansowymi.

Powołując właściwe regulacje prawne, RKO wywiodła, że plan finansowy określa zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych wskazując zarówno cele, jak i limity wydatków. Zapisanie w planie finansowym jednostki konkretnej kwoty wydatków w określonej podziałce klasyfikacji budżetowej przesądza zarówno o kierunkach, jak i zakresie działalności rzeczowej. Komisja wskazała ponadto, że obowiązkiem osób odpowiedzialnych za realizację planu finansowego jednostki budżetowej jest bieżąca analiza jego wykonania, która pozwala na dokonywanie wydatków w sposób odpowiedzialny i w granicach kwot ustalonych w planie finansowym jednostki.

Odnosnie do zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1b pkt 2 uoondfp, RKO uznała, że usługa przewozu uczniów do szkół nie stanowiła usługi powszechnie dostępnej o ustalonych standardach. Zgodnie zaś z art. 70 ustawy Prawo zamówień publicznych, Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 tej ustawy. Stąd tryb zapytania o cenę, może być stosowany wyłącznie w przypadku, gdy zostaną w sposób jednoznaczny i wyczerpujący spełnione przesłanki wskazane w art. 70 ustawy Prawo zamówień publicznych. Dla oceny możliwości zastosowania trybu zapytania o cenę w rozpatrywanym przypadku, RKO oparła się na dotychczasowym piśmiennictwie i orzecznictwie. RKO uznała, że kierując się wykładnią językową, ustawowe pojęcie „powszechnie dostępny” należałoby rozumieć jako „dotyczący wszystkich, wszystkiego”, podobnie jak „ustalone standardy jakościowe”

pojmować należy jako „przeciętne typy, wzorce, wyroby odpowiadające przeciętnym wymaganiom”. Ocena, czy dany przedmiot zamówienia spełnia kryteria „powszechnej dostępności” i „ustalonych standardów jakościowych” należy do Zamawiającego. W dniu wszczęcia postępowania w sprawie przedmiotowego zamówienia publicznego obowiązywał przepis art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowiący, że wykonywanie przewozów regularnych specjalnych wymaga zezwolenia wydanego przez właściwy organ, natomiast zgodnie z ust. 4 wskazanego przepisu, organ wydający zezwolenie wydaje przedsiębiorcy wypis lub wypisy z zezwoleń w liczbie określonej we wniosku przedsiębiorcy, które kierowca jest obowiązany mieć przy sobie i okazać na żądanie organów kontroli. Zdaniem Komisji, przepisy art. 70 ustawy Prawo zamówień publicznych nie mogły być zastosowane do udzielenia zamówienia na świadczenie usług transportowych w zakresie „dowożenia dzieci do szkół” z uwagi na szczególne wymagania wynikające z przepisów prawa stawiane wykonawcom.

Za przypisane czyny RKO wymierzyła Obwinionym kary upomnienia oraz obciążyła kosztami postępowania.

Od powyższego orzeczenia Obwinieni złożyli odwołania, żądając uchylenia orzeczenia i uniewinnienia ich od popełnienia przypisanych czynów bądź umorzenia postępowania. Oboje Obwinieni zaskarżonemu orzeczeniu zarzucili naruszenie art. 104 uoondfp poprzez błędną jego wykładnię, a w konsekwencji prowadzenie postępowania przed Komisją bez podstawy prawnej, z rażącym naruszeniem procedury o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w związku z tym, że rzecznik dyscypliny wystąpił z wnioskiem o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych po ustawowo wyznaczonym terminie 120 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

Ponadto Obwinieni zarzucili skarżonemu orzeczeniu naruszenie art. 11 w zw. z art. 19 uoondfp poprzez bezpodstawne przypisanie im odpowiedzialności za dokonanie wydatków z przekroczeniem upoważnienia zawartego w planie finansowym Urzędu Gminy (...), podczas gdy Obwinieni dochowali należytej staranności przy dokonywaniu wydatków, w szczególności poprzez przestrzeganie procedur wydatkowania środków, wprowadzenie dodatkowych procedur w ramach kontroli zarządczej, a także egzekwowanie od podległych pracowników wywiązywania się z ich obowiązków. Obwinieni argumentują, że w celu zapewnienia wydatkowania środków zgodnie z planem już od lat, obowiązują procedury ostrożnościowe, a w instrukcji obiegu dokumentów na księgowość i pracowników

merytorycznych nałożono obowiązki w zakresie analizowania i potwierdzania środków w planie. W tych okolicznościach zasadne było ich przekonanie, że procedury są przestrzegane, a więc, jeżeli na fakturze czy też innym dokumencie potwierdzono, że są środki w planie (podpis pracownika merytorycznego) oraz że pod względem formalnym dokument jest prawidłowy (podpis głównego księgowego lub skarbnika), to zasadnie – ich zdaniem – uznawali, że mogą dokonać wydatku.

Obwiniony (1) w odwołaniu podniósł dodatkowo zarzut naruszenia przepisu art. 17 ust. 1 b pkt 2 w zw. z art. 19 uodfp poprzez bezpodstawne przypisanie mu odpowiedzialności za zawarcie umowy w trybie zapytania o cenę dla usług polegających na przewozie uczniów na terenie Gminy (...) w sytuacji, gdy Obwiniony dysponował opinią prawną, zgodnie z którą za dopuszczalne uznano działanie w takim właśnie trybie. Ponadto Obwiniony opierał się w tej sprawie na powszechnie dostępnych w internecie ogłoszeniach dokonywanych przez inne Gminy. Zdaniem Obwinionego, na rynku lokalnym występuje wielość podmiotów świadczących usługi transportowe przewozu uczniów, a dostęp do nich jest możliwy dla każdego. Oferowane usługi nie różnią się co do standardów, które ściśle wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Różnica pomiędzy usługami świadczonymi przez poszczególnych przewoźników sprowadza się jedynie do ceny.

Ponadto Obwiniony stwierdził, że działał w zaufaniu do tego co napisał w opinii prawnik, który przecież posiada wiedzę specjalistyczną. W tych okolicznościach Obwiniony uważa, że dochował należytej staranności przy wyborze trybu udzielenia tego zamówienia, dlatego nie można przypisać mu winy.

Główna Komisja Orzekająca rozpoznała sprawę na rozprawie w dniu 11 lutego 2013 r. W rozprawie uczestniczył Z-ca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Poprawnie zawiadomieni o terminie rozprawy Obwinieni i ich obrońca nie wzięli udziału w rozprawie. Oskarżyciel nie wniósł wniosków formalnych. Po rozpatrzeniu sprawy wnioskował o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia I instancji.

Główna Komisja Orzekająca, po zapoznaniu się z aktami sprawy, podzieliła poglądy, oceny i stanowisko w sprawie wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu Komisji I instancji. Sprawa – wg GKO – jest wystarczająco wyjaśniona a wydane orzeczenie właściwie umotywowane. Skarżący nie kwestionują w odwołaniach ustaleń co do stanu faktycznego sprawy. GKO

postanowiła więc rozpoznać sprawę w granicach postawionych – w przedłożonych odwołaniach – zarzutów.

Pierwszy – identyczny w obydwu odwołaniach – zarzut dotyczy naruszenia art. 104 uoondfp poprzez przekroczenie przez Rzecznika ustawowego terminu 120 dni na dokonanie czynności. Zarzut ten podniesiony i rozpoznany został już w I instancji. W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia I instancji, RKO stwierdziła, iż zapis art. 104 ustawy, w brzmieniu ustalonym przez nowelizację z 2011 r. określa termin, w jakim Rzecznik dyscypliny finansów publicznych powinien zakończyć procedurę uruchomioną po otrzymaniu zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz sposób zakończenia tej procedury. Rzecznik dyscypliny musi zakończyć prowadzoną przez siebie procedurę w terminie 120 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, poprzez wydanie jednego z dwóch wykluczających się rozstrzygnięć, tj. wniosku o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych albo postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego. Charakter prawny terminu pozostaje niezmienny, jest terminem instrukcyjnym (porządkowym), a jego przekroczenie wiąże się jedynie z konsekwencjami, jakie rzecznik dyscypliny może ponieść przed Głównym Rzecznikiem Dyscypliny Finansów Publicznych, będącym w zakresie sprawowanej funkcji jego przełożonym. Naruszenie terminu nie powoduje następstw w sferze ważności lub braku ważności czynności podejmowanych przez rzecznika dyscypliny po upływie terminu, w szczególności nie powoduje bezskuteczności złożonego po terminie wniosku o ukaranie albo wydanego postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

GKO podziela pogląd zaprezentowany przez RKO a dodatkowo zwraca uwagę na opinię wyrażoną w owej kwestii w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2010 r. sygn. akt V SA/Wa 175/10 (Opublikowany w „Biuletyn Orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” Nr 1 z 2011 r. poz. 13. Skargę kasacyjną na ów wyrok Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z dnia 6 grudnia 2011 r. sygn. akt II GSK 1248/10 – „Biuletyn Orzecznictwa ...” Nr 1 z 2012 r. poz. 15.). Wojewódzki Sąd Administracyjny wywodził (cyt.):

„(...) Zdaniem Sądu, zgodnym ze stanowiskiem zajmowanym przez Główną Komisję Orzekającą, terminy te mają charakter instrukcyjny. Ich niedotrzymanie rzutuje na ocenę pracy Rzecznika Dyscypliny, nie powoduje natomiast bezskuteczności czynności dokonanych po ich upływie, wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnym, a w

konsekwencji braku przedmiotu postępowania administracyjnego prowadzącego do umorzenia postępowania.

Przy formułowaniu tej oceny Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił treść uzasadnienia uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2010 r., sygn. I OSP 12/09. NSA odnosząc się do dorobku orzecznictwa i piśmiennictwa zawarł w powołanej uchwale wskazania dotyczące zakwalifikowania terminu jako termin instrukcyjny, mające zastosowanie także do rozstrzygnięcia tego zagadnienia na gruncie rozpoznawanej sprawy. Za Naczelnym Sądem Administracyjnym należy przyjąć, iż na gruncie prawa administracyjnego uzasadnione jest oparcie się na poglądach wyrażonych w doktrynie prawa cywilnego, zgodnie z którymi, jeżeli termin nakreśla granice czasowe dla dokonania czynności procesowej - jest terminem prawa procesowego. Terminy nakładające obowiązek załatwienia sprawy lub podjęcia danej czynności w określonym terminie są stosowane zarówno w stosunku do organów administracji publicznej jak i sądów. Upływ takiego terminu nie zwalnia organu od obowiązku załatwienia sprawy (wydania orzeczenia), chociaż wydanie orzeczenia po jego upływie może być oceniane jako naruszenie przepisu określającego termin załatwienia sprawy. Będzie to jednak naruszenie przepisu, które może pociągać skutek w postaci odpowiedzialności organu (pracownika), a nie niedopuszczalności wydania decyzji. Charakter tego terminu pełni bowiem taką samą funkcję jak inne przepisy (głównie ustawowe) nakazujące załatwienie sprawy w określonym terminie.” (koniec cyt.)

GKO w świetle powyższego uznaje zarzut podniesiony w tym zakresie przez oboje odwołujących się za nieuzasadniony.

Drugi z zarzutów podniesionych w odwołaniach (identycznych co do swej istoty) wniesionych przez oboje z Obwinionych odnosi się do przypisania obwinionym naruszenia przepisu art. 11 w zw. z art. 19 uoondfp poprzez bezpodstawne przypisanie im odpowiedzialności za dokonanie wydatków z przekroczeniem upoważnienia zawartego w planie finansowym Urzędu Gminy, podczas gdy Obwinieni dochowali należytej staranności przy dokonywaniu tych wydatków.

Rozpatrując odwołania w tym zakresie, GKO stwierdziła, że kwestie dotyczące owego zarzutu są szczegółowo opisane, umotywowane i wyjaśnione w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia. Obwinieni mylnie powołują się na dołożenie należytej staranności,

zapobiegliwości i ostrożności w związku z wydatkowaniem środków publicznych. W postępowaniu nie negowano, iż w Urzędzie Gminnym wprowadzono szczegółowo określone procedury związane z wydatkowaniem tych środków. Nie zmienia to jednak faktu, że w przypisanych Obwinionym (w sentencji zaskarżonego orzeczenia I instancji) przypadkach dokonywano nieuprawnionych wydatków. Wprowadzone przez Obwinionych procedury ostrożnościowe w praktyce nie spełniały swej funkcji. Z opisu czynów wynika bowiem jednoznacznie, że zarówno Wójt Gminy jak i Sekretarz dokonywali wydatków (wydawali dyspozycje zapłaty - przelewu) bez należytej weryfikacji dokumentów wewnętrznych potwierdzających, że wydatki te mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Obwinieni w odwołaniach prezentują mylne przekonanie, że przekazanie przez współpracowników nieprawdziwych informacji uwalnia ich od winy i odpowiedzialności. Z dowodów wynika, że już po dokonaniu wydatku plan finansowy był zmieniany, co *ex post* służyło – w przekonaniu odwołujących się - „legalizacji wydatków”. Już z pobieżnego oglądu wykazu wydatków dokonanych w sposób niezgodny z prawem zawartego w sentencji niniejszego orzeczenia wynika, że plan finansowy Gminy (...) w 2010 r. zmieniany był co najmniej w dniach: 22 lutego; 26 marca, 27 kwietnia, 21 maja, 30 czerwca, 19 i 30 lipca, 21 i 31 sierpnia, 21 i 29 września, 26 października, 9 listopada, 19 i 20 grudnia. Zwykle zainteresowanie Obwinionych częstotliwością dokonywanych zmian w planie finansowym mogłoby zapobiec stosowanej i tolerowanej w Gminie - niezgodnej z prawem - praktyce wydatkowania publicznych środków finansowych. GKO nie dała więc wiary twierdzeniom Obwinionych, iż nie wiedzieli o stosowanych w Gminie praktykach. Odwracanie przewidzianej prawem kolejności działań – najpierw plan (upoważnienie), dopiero na podstawie planu wydatek - stanowi kontestowanie obowiązującego prawa i podlega - zgodnie z dyspozycją art. 11 uoandfp - odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Co do podnoszonej przez Obwinionych nieświadomości działań niezgodnych z prawem, GKO – w kontekście podnoszonego wprowadzenia w błąd przez pracowników - podkreśla, że prawo chroni zasadę finansów publicznych polegającą na dysponowaniu publicznymi środkami pieniężnymi wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia, którym jest obowiązujący plan finansowy (art. 44 ustawy o finansach publicznych). W rozpatrywanym przypadku, oboje Obwinieni nie zachowali należytej staranności dokonując wydatków i słusznie przypisano im zawinione naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Reasumując, GKO nie dopatrzyła się w sprawie okoliczności, które przemawiałyby za uwzględnieniem odwołań Obwinionych w zakresie dotyczącym naruszenia określonego w art. 11 uodfp.

Obwiniony (1) postawił też zarzut niesłusznego ukarania go za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1b pkt 2 uodfp. Rozpoznając odwołanie w tym zakresie, GKO podzieliła poglądy Komisji I instancji zaprezentowane w zaskarżonym orzeczeniu.

GKO uznała, że udzielając omawianego wyżej zamówienia publicznego, Obwiniony nie uwzględnił zasady, iż podstawowymi trybami udzielania zamówienia publicznego - co podkreślił Rzecznik Dyscypliny w I instancji - są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. W uzasadnionych przypadkach, ale tylko w okolicznościach przewidzianych w ustawie (art. 10 ust. 2 ustawy), zamawiający może korzystać z innych trybów udzielania zamówień. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zastosowanie trybów niekonkurencyjnych, a więc także trybu zapytania o cenę, dopuszczalne jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach, które muszą być interpretowane w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest więc rozszerzające interpretowanie przesłanek zastosowania trybu zapytania o cenę określonych w art. 70 ustawy Prawo zamówień publicznych. Prawdą jest, że ustawa Prawo zamówień publicznych nie określa bliżej wyrażenia „usługi lub dostawy powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych”. RKO słusznie jednak zwraca uwagę, iż usługi bądź dostawy cechujące się specjalistycznymi wymaganiami dotyczącymi ich świadczenia, nie znajdują się w kręgu zdefiniowanych jako powszechnie dostępne. Również zdefiniowanie pojęcia "ustalone standardy" polegać będzie na wyliczeniu cech, przymiotów, które określają dany przedmiot lub usługę. Coś, co ma ustalone standardy, charakteryzuje się przede wszystkim powtarzalnością i typowością. Są to dostawy lub usługi oparte na pewnym wzorcu. Typowość tych przedmiotów jest wymogiem, który warunkuje zastosowanie trybu zapytania o cenę, z tego względu, że w postępowaniu prowadzonym w tym trybie jedynym możliwym i przewidzianym przez ustawodawcę kryterium oceny ofert jest cena. Zgodnie z wykładnią celowości, można stwierdzić, że tylko cena może odróżniać od siebie przedmioty charakteryzujące się ustalonymi standardami. Przewóz uczniów wymaga od przewoźnika dodatkowych uprawnień, które musi posiadać oprócz uprawnień nakazanych dla wszystkich przewoźników w ustawie o transporcie drogowym. W związku z tym usługa ta nie może być kwalifikowana jako powszechnie dostępna o ustalonych standardach jakościowych.

Sygn. akt BDF1/4900/130/131-132/12/3394

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wiąże odpowiedzialność z tytułu naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych z podpisaniem umowy. Datą popełnienia czynu jest data zawarcia umowy. Jednolite w tej kwestii orzecznictwo organów orzekających, przesądziło, iż to podpisujący umowę i udzielający tym samym zamówienia odpowiadają za poprawność formalną i merytoryczną przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Utrwalone orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej wskazuje, że osoby podpisujące umowę zobowiązane są do dochowania szczególnej staranności. Wg GKO staranność taka jest wymagana zwłaszcza, jeżeli – jak w rozpoznawanym przypadku - zależą od niej warunki (komfort, lub dyskomfort) uczniów zmuszonych do korzystania z organizowanego i finansowanego przez Gminę transportu, dowożącego ich do szkół na terenie Gminy. GKO nie znalazła zatem podstaw do uwzględnienia odwołania Obwinionego w zakresie przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 2 uondfp.

GKO, rozważając powyższe, nie uznała za uzasadnione wniosków obojga Obwinionych o ich uniewinnienie bądź umorzenie postępowania. Przypisane Obwinionym czyny są zawinione i ewidentnie szkodliwe dla ładu finansów publicznych, a orzeczenie o karze zasadne w świetle przesłanek określonych w art. 33 ust. 1 i 2 uondfp. Orzeczono karę najłagodniejszą z przewidzianego w ustawie katalogu kar.

Orzeczono więc, jak w sentencji.