



**Przewodniczący
Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny
Finansów Publicznych**

BDF1.4812.1.2024

Sprawozdanie
z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach
o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności
komisji orzekających pierwszej instancji w 2023 roku

Przedkładam sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji w 2023 roku¹.

Przewodniczący
Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

¹ Wykonując dyspozycję art. 192 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104), zwanej dalej także uondfp.

Spis treści

I. Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w 2023 roku	3
1. Informacje podstawowe	3
2. Informacja o liczbie odwołań w roku sprawozdawczym	4
3. Inne sprawy załatwiane przez GKO i Przewodniczącego GKO w 2023 roku	10
4. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych	11
5. Rejestr odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	11
6. Nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji	11
7. Działalność informacyjna	14
8. Istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie GKO w 2023 roku	14
II. Działalność komisji orzekających pierwszej instancji w 2023 roku	24
1. Zagadnienia ogólne	24
2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym	25
3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym	26
4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym	29
5. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	31
6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	34
7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania	35
8. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp	35
9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego	38

I. Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w 2023 roku

1. Informacje podstawowe

- 1) Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana dalej GKO) jest organem drugiej instancji orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych².
- 2) GKO rozpoznaje środki zaskarżenia, w szczególności odwołania od orzeczeń i zażalenia na postanowienia wydane przez komisje orzekające pierwszej instancji, wniesione przez strony za pośrednictwem komisji orzekającej, która wydała zaskarżane rozstrzygnięcie³. GKO jest również organem właściwym do stwierdzenia nieważności prawomocnego postanowienia lub orzeczenia wydanego przez komisję orzekającą pierwszej instancji a także rozstrzyga w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem lub orzeczeniem wydanym przez komisję orzekającą w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴.
- 3) Przewodniczący GKO rozpatruje zażalenia na zarządzenia przewodniczących komisji orzekających, określa właściwość komisji w sprawach spornych oraz sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵. Przewodniczący GKO kieruje pracą tej komisji.
- 4) Minister właściwy do spraw finansów publicznych zapewnia siedzibę, obsługę prawną i organizacyjno-techniczną GKO oraz ponosi wydatki związane z jej funkcjonowaniem. Sprawuje także nadzór nad działalnością administracyjną GKO.
- 5) Przewodniczącego GKO i jego zastępców powołuje i odwołuje, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów. Członków GKO powołuje i odwołuje, na wniosek Przewodniczącego GKO zaopiniowany przez ministra

² art. 42 ust. 2 uondfp

³ art. 138 ust. 1 uondfp

⁴ art. 157 i 163 ust. 3 uondfp

⁵ art. 138 ust. 1, art. 81 ust. 2-4, art. 194 i 195 uondfp

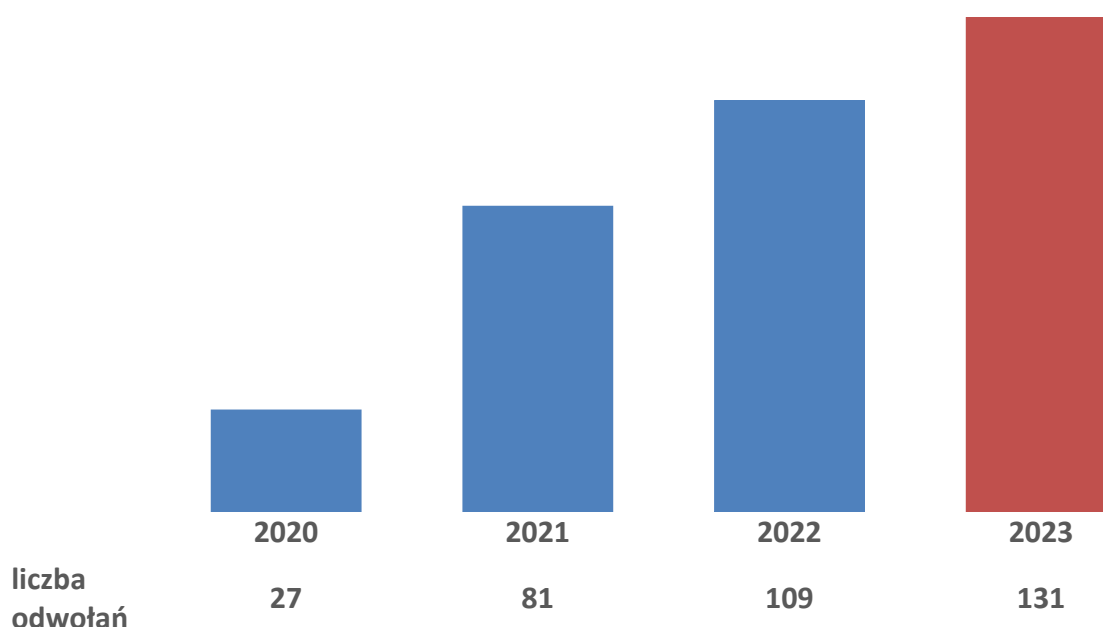
właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów. Na koniec okresu sprawozdawczego w skład GKO wchodził przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego oraz 21 członków GKO.

2. Informacja o liczbie odwołań w roku sprawozdawczym

1) Odwołania pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

1 stycznia 2023 roku GKO miała do rozpoznania **131** odwołań⁶ (które wpłynęły do GKO w 2022 roku i wcześniej), od **98** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Wykres nr 1. Odwołania oczekujące na rozpoznanie na początku roku

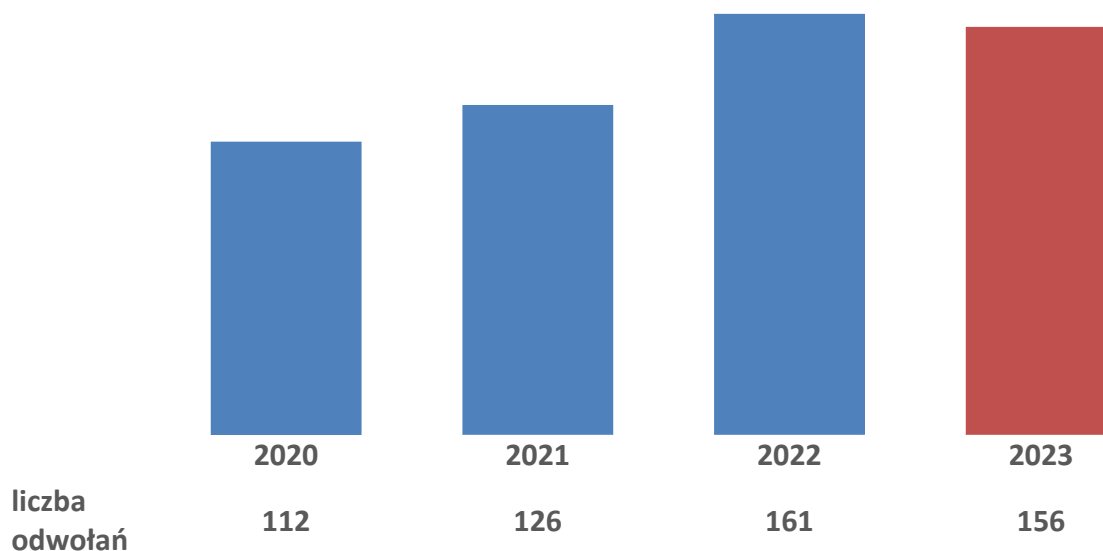


W 2023 roku wpłynęło do GKO **156** odwołań od **128** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Ponadto WSA w Warszawie przekazał do GKO do ponownego rozpoznania (po uchyleniu orzeczeń GKO) 5 odwołań od orzeczeń komisji orzekającej pierwszej instancji oraz za pośrednictwem GKO (po uchyleniu orzeczenia GKO i poprzedzającego go orzeczenia komisji orzekającej pierwszej instancji) 2 sprawy do ponownego rozpoznania przez komisję

⁶ Od jednego orzeczenia może być złożone więcej niż jedno odwołanie (orzeczenie może dotyczyć więcej niż jednego obwinionego a każdy z obwinionych jest uprawniony do złożenia odwołania w części dotyczącej jego osoby, ponadto rzecznik może złożyć odwołanie w części dotyczącej jednego obwinionego lub odwołania w zakresie kilku osób).

orzekającą pierwszej instancji. Ponadto 1 sprawę do ponownego rozpoznania przez komisję orzekającą pierwszej instancji przekazał NSA.

Wykres nr 2. Odwołania, które wpłynęły do rozpoznania



W GKO pozostawało zatem łącznie do rozpoznania w 2023 roku 287 odwołań od 226 orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i 5 odwołań przekazanych przez WSA do ponownego rozpoznania.

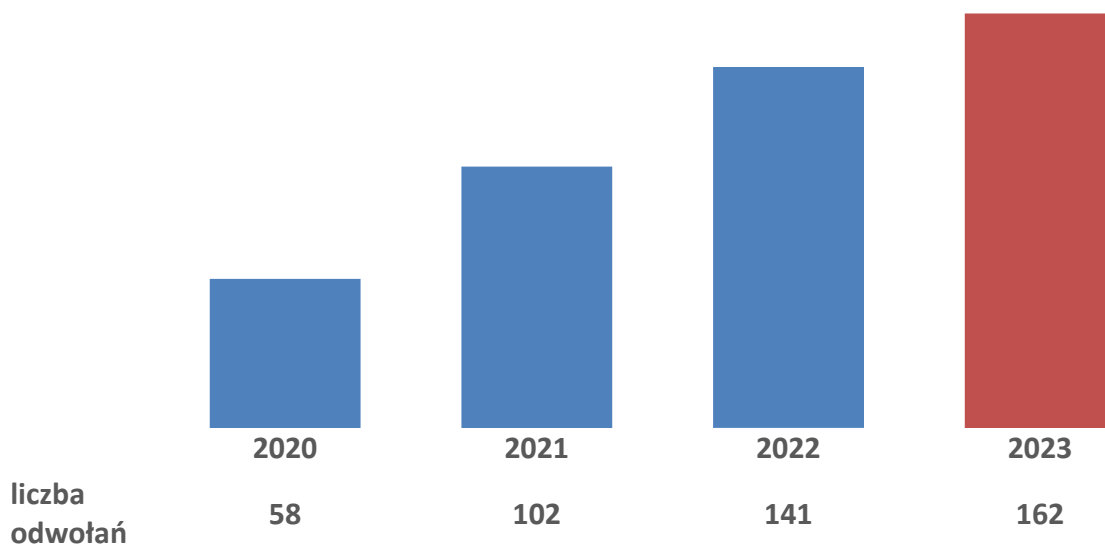
- a. Z ogólnej liczby **156** odwołań wniesionych w 2023 roku – **127** zostało wniesionych przez obwinionych i/lub ich obrońców, a **29** przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych.
- b. Do GKO w 2023 roku wpłynęło:
 - **118** odwołań wniesionych od orzeczeń wydanych przez regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych,
 - **36** odwołań wniesione od orzeczeń międzyresortowych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
 - **2** odwołania wniesione od orzeczeń komisji orzekającej przy Szefie KPRM.

2) Odwołania rozpoznane w ciągu roku sprawozdawczego

GKO rozpoznała w 2023 roku **162** odwołania, z czego **2** odwołania z 2021 roku, **100** odwołań wniesionych w 2022 roku, **58** odwołań wniesionych w 2023 roku oraz **2** odwołania przekazane przez WSA do ponownego rozpoznania.

Rozpoznanie spraw było powierzane – stosownie do obowiązujących przepisów – trzyosobowym składom orzekającym. Wyznaczając skład orzekający, w tym referenta sprawy, uwzględniano w szczególności wiedzę posiadaną przez członków GKO oraz ich doświadczenie przydatne do rozpoznawania danego rodzaju spraw⁷. Określając kolejność rozpoznawania spraw brano pod uwagę między innymi terminy przedawnienia karalności czynów nimi objętych.

Wykres nr 3. Odwołania rozpoznane

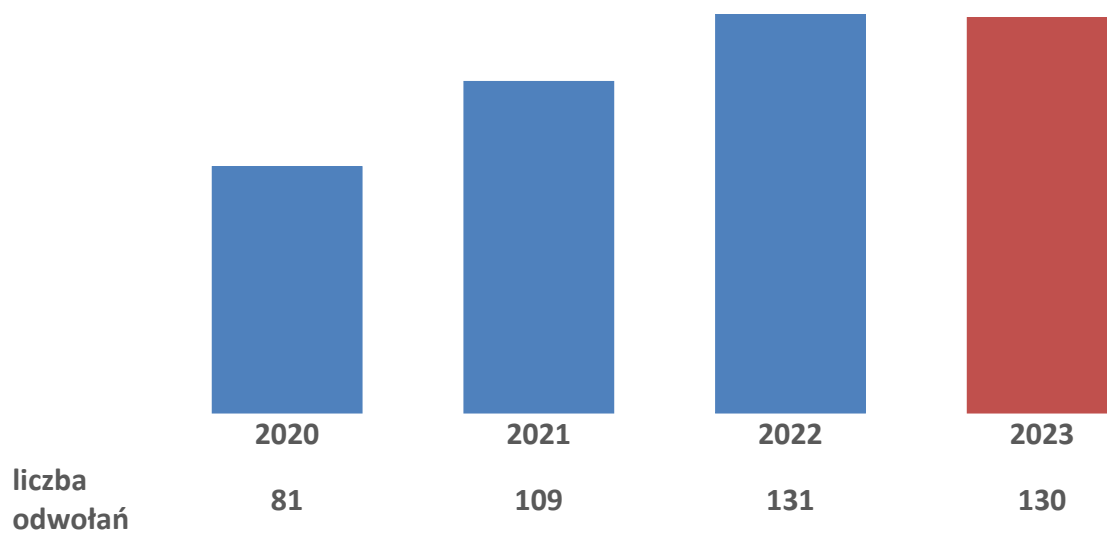


3) Odwołania pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

31 grudnia 2023 roku pozostawało do rozpoznania **127** odwołań oraz **3** odwołania przekazane przez WSA do ponownego rozpoznania. Liczba pozostających do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego odwołań wynika z bardzo dużego wpływu nowych odwołań z komisji orzekających pierwszej instancji.

⁷ § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela (Dz.U. z 2019 r. poz. 189).

Wykres nr 4. Odwołania pozostające do rozpoznania na koniec roku



Sposób rozpoznania odwołań w roku sprawozdawczym

1) W 2023 roku GKO rozstrzygnęła odwołania w następujący sposób:

Rodzaj rozstrzygnięcia Główniej Komisji Orzekającej	Liczba odwołań, które wpłynęły w 2023 roku	Liczba odwołań, które wpłynęły w 2022 roku i wcześniej	Łączna liczba rozstrzygnięć
utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia	26	34	60
uchylenie, zmiana zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części	9	20	29
uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w całości lub w części	9	30	39
umorzenie postępowania	10	15	25
pozostawienie odwołania bez rozpoznania	4	5	9
Łączna liczba rozstrzygnięć	58	104	162

- 2) Orzeczenia o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i rozstrzygnięciu sprawy co do istoty. Spośród takich orzeczeń GKO:
- w **2** przypadkach – uchyliła orzeczenie w części i uniewinniła obwinionych od części zarzucanych czynów, w pozostałym zakresie utrzymała zaskarżone orzeczenie w mocy,
 - w **9** przypadkach – uchyliła orzeczenie i odstąpiła od wymierzenia kary obwinionym, łagodząc tym samym wymiar kary,
 - w **3** przypadkach – uchyliła orzeczenie komisji pierwszej instancji zmieniając wysokość kary pieniężnej lub zamiast kary pieniężnej wymierzyła karę nagany,
 - w **15** przypadkach – uchyliła orzeczenie pierwszej instancji i uniewinniła obwinionych od zarzucanych czynów.
- 3) Orzeczenia o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.
- GKO może uchylić orzeczenie komisji orzekającej pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania⁸. Spośród takich orzeczeń GKO:
- **23** dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez regionalne komisje orzekające,
 - **16** dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez międzyresortowe komisje orzekające.
- 4) **15** rozstrzygnięć o umorzeniu postępowania zostały wydane ze względu na przedawnienie karalności czynu, **7** z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych, a w odniesieniu do **3** odwołań postępowanie zostało umorzone z powodu śmierci obwinionego⁹.
- 5) Pozostawienie odwołania bez rozpoznania następuje w przypadku wycofania odwołania.

⁸ zgodnie z art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp

⁹ przesłanki umorzenia postępowania określa art. 78 ust. 1 uondfp

3. Inne sprawy załatwiane przez GKO i Przewodniczącego GKO w 2023 roku

- 1) GKO rozpoznała **2** zażalenia na postanowienia Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, które dotyczyły umorzenia postępowania wyjaśniającego i utrzymała w mocy zaskarżone postanowienia.
- 2) GKO rozpoznała **1** wniosek przewodniczącego komisji orzekającej pierwszej instancji, o stwierdzenie nieważności prawomocnego orzeczenia RKO z powodów uniemożliwiających wykonanie orzeczenia, i odmówiła stwierdzenia nieważności.
- 3) GKO rozpoznała **2** zażalenia na postanowienia komisji orzekającej pierwszej instancji w sprawie umorzenia postępowania z powodu przedawnienia karalności czynu, odmawiając jego uchylecia.
- 4) GKO rozpoznała **1** zażalenie na postanowienie wierzyciela – komisji orzekającej pierwszej instancji w sprawie zwrotu kosztów postępowania, uchyliła to postanowienie i przekazała sprawę przewodniczącemu komisji orzekającej pierwszej instancji do rozpoznania.
- 5) GKO wydała **1** postanowienie w związku z zażaleniem rzecznika dyscypliny na postanowienie komisji orzekającej pierwszej instancji, w którym postanowił skierować sprawę do rozpoznania na rozprawie przez komisję orzekającą pierwszej instancji.
- 6) Przewodniczący GKO wydał **2** postanowienia, utrzymujące w mocy postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej pierwszej instancji o odmowie przywrócenie terminu na przyjęcia odwołania.
- 7) Przewodniczący GKO wydał **1** postanowienie utrzymujące w mocy postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej pierwszej instancji, dotyczące odmowy przyjęcia odwołania.
- 8) Przewodniczący GKO zaakceptował **1** program szkoleń dla komisji orzekających pierwszej instancji.
- 9) W okresie sprawozdawczym GKO nie składała zawiadomień na podstawie art. 85a uondfp (dotyczących istotnego uchybienia w czynnościach instytucji).
- 10) Przewodniczący GKO skierował do jednego urzędu marszałkowskich pismo, w którym odmówił przeniesienia określonej sprawy do innej komisji orzekającej, nie znajdując do tego podstaw w oparciu o przesłanki wskazane w art. 81 ust. 2, 3 i 3a uondfp.

4. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych

- 1) W 2023 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęło **24** skargi na orzeczenia GKO i 1 skarga na zarządzenie o wpisaniu obwinionego do rejestru prowadzonego przez GKO, na podstawie art. 189 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- 2) Z rozpoznanych w 2023 roku skarg na orzeczenia GKO, które wpłynęły do Sądu w 2023 roku i wcześniej, WSA w Warszawie w przypadku **6** skarg uchylił orzeczenie GKO, w odniesieniu do **16** orzeczeń oddalił skargi, a w **1** przypadkach odrzucił skargę.
- 3) W 2023 roku do NSA wpłynęło **5** skarg kasacyjnych na wyroki WSA, w zakresie oddalenia skargi na orzeczenie GKO oraz wpłynęły 4 skargi kasacyjne wniesione przez GKO na wyroki WSA, które uchyliły orzeczenia GKO. W 2023 roku NSA w: **1** sprawie oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie, który uchylał orzeczenie GKO, w **4** sprawach oddalił skargę kasacyjną na wyroki WSA oddalające skargę na orzeczenie GKO oraz w **1** sprawie uchylił wyrok WSA w Warszawie, którym WSA oddalił skargę na orzeczenia GKO.

5. Rejestr odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W myśl art. 188-191 uondfp, GKO prowadzi rejestr odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w ramach którego udziela się odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W rejestrze zarejestrowano w 2023 roku **768** osób. Ponadto, udzielono **1431** odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

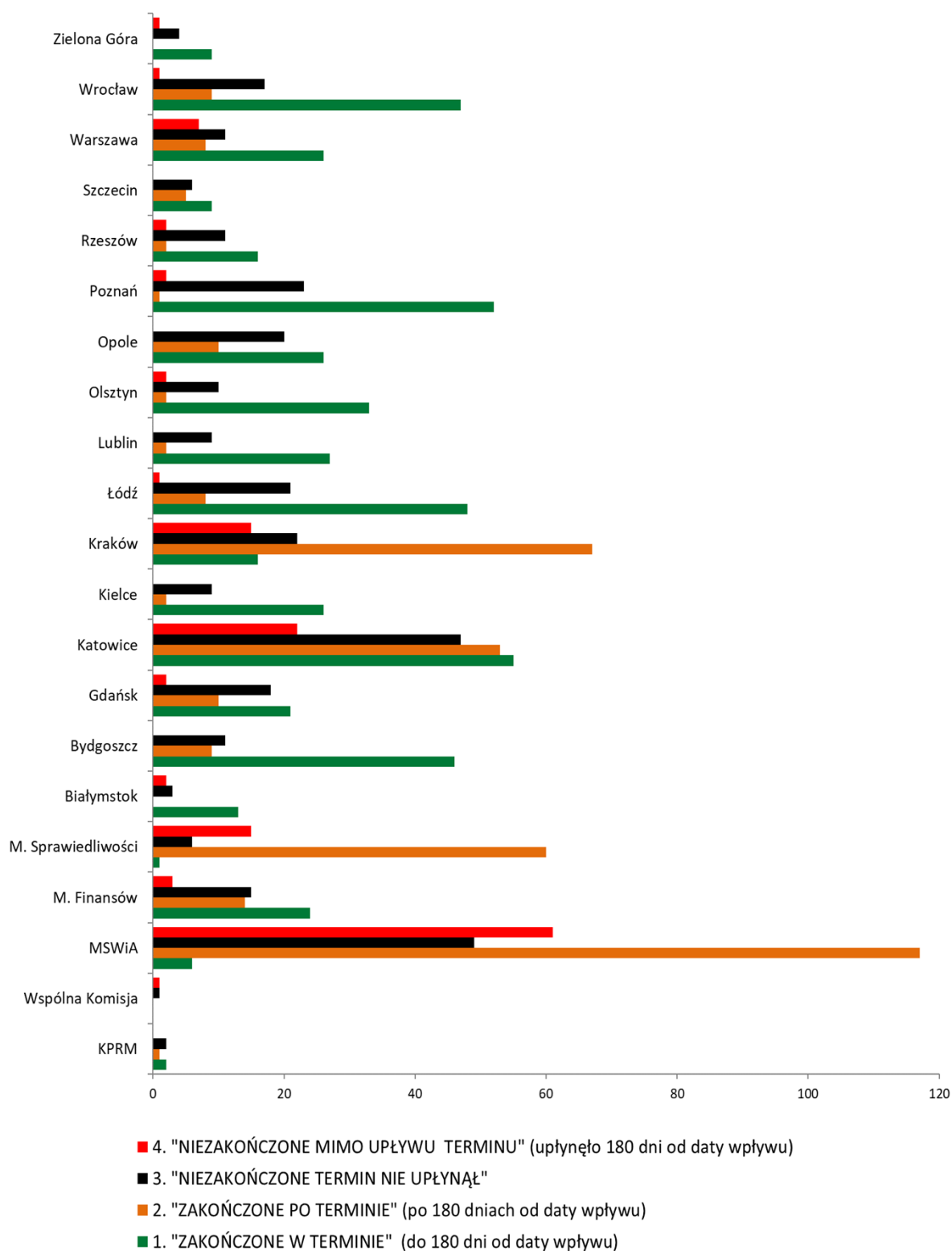
6. Nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji

Przewodniczący GKO sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji¹⁰. W ramach nadzoru administracyjnego prowadzone były następujące działania.

¹⁰ zgodnie z art. 194 uondfp

1) Komisje orzekające pierwszej instancji były zobowiązane do przekazywania elektronicznych raportów – przygotowanych przez Biuro Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów, które zawierają informacje o załatwianych sprawach, w pozwalające na monitorowanie terminowości załatwiania tych spraw. Uondfp nie określa terminu rozpoznania wniosku o ukaranie, jednakże Przewodniczący GKO założył, że załatwienie sprawy przez komisję orzekającą nie powinno trwać dłużej niż 180 dni. Wyznaczenie tego terminu ma zapobiegać przewlekłości postępowań przed komisjami orzekającymi. Komisje orzekające przedstawiały kwartalne raporty w terminie do 15 dnia miesiąca przypadającego po zakończeniu każdego kwartału. Liczba spraw niezakończonych pomimo upływu 180 dni od daty wpływu (czerwony kolor na wykresie) stanowi 30 % ogółu spraw niezakończonych.

**Wykres nr 5. Sprawy w komisjach orzekających w 2023 roku
(stan na 31 grudnia 2023 roku)**



- 2) Przewodniczący GKO skierował indywidualne wystąpienie do przewodniczącego jednej z komisji orzekających pierwszej instancji w związku z wątpliwościami dotyczącymi ustalania terminów zatarcia ukarania.
- 3) Przewodniczący GKO skierował do przewodniczących wszystkich komisji orzekających pismo nadzorcze, w którym zwrócił uwagę na potrzebę dbałości o sprawny przebieg postępowań w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

7. Działalność informacyjna

W 2023 roku uzupełniana była wdrożona w 2021 roku na portalu „Gov.pl” Baza rozstrzygnięć. Do bazy tej wprowadzano nowe orzeczenia oraz uzupełniano ją o orzeczenia wcześniejsze, ze starej bazy orzecznictwa GKO. Prowadzenie bazy rozstrzygnięć ma na celu poszerzanie wiedzy z zakresu finansów publicznych oraz wspomaganie funkcję prewencyjnej. Działania te mają również wypełniać obowiązek, który wynika z art. 44a uoondfp, czyli zapewniać jednolite stosowanie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez organy orzekające.

8. Istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie GKO w 2023 roku

1) Zakres odpowiedzialności podmiotowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 uoondfp, określony na podstawie art. 4a uoondfp

Orzeczeniem z dnia 23 lutego 2023 roku sygn. akt BDF1.4800.132.2023, które jest opublikowane w bazie rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO utrzymała w mocy orzeczenie komisji I instancji, która przypisała odpowiedzialność obwinionym w zakresie zarzutu, który dotyczył popełnienia czynu określonego w 13 pkt 8 uoondfp. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegało na niedokonaniu w terminie oraz należytym wysokości zwrotu środków przekazanych ze środków publicznych związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych (obowiązek zwrotu środków wynikał z ostatecznej decyzji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości).

GKO uznała w szczególności, że niezasadne jest stanowisko przedstawione w odwołaniu, w świetle którego obwinionym przypisano czyn, którego nie da się dokonać. Przedmiotową stronę czynu jasno określa przepis art. 13 pkt 8 uoondfp, który stanowi o niedokonaniu

w terminie środków przekazanych w związku z realizacją finansowanego projektu. Oczywiście jest, iż w myśl ww. przepisu, braku zwrotu rzeczonych środków dopuszcza się beneficjent programu grantowego, któremu środki przyznano – w rozpoznawanym przypadku Spółka kierowana przez obwinionych. Natomiast odpowiedzialnymi za związane z powyższym naruszenie dyscypliny finansów publicznych są osoby kierujące podmiotem, który przyznanych środków nie zwrócił – o czym przesądza zestawienie dyspozycji art. 13 pkt 8 uondfp z przepisem art. 4a pkt 3 uondfp. GKO wskazała, że „Obwinieni nie są i nie byli zobowiązani do „osobistego” zwrotu przyznanych (...) środków, ale w świetle przywołanych przepisów podmiotowo odpowiadają za brak dokonania ich zwrotu przez Spółkę.”. Oceniała, że „Przyjęcie argumentacji obrońcy obwinionych prowadziłoby do konkluzji, iż właściwie większości czynów penalizowanych w uondfp „nie da się popełnić”, skoro to jednostki sektora finansów publicznych, w ramach przysługującej im osobowości lub zdolności prawnej, a nie kierujące nimi osoby fizyczne, zaciągają zobowiązania, dokonują wydatków, udzielają dotacji, egzekwują należności... etc., o których mowa w opisach znamion poszczególnych czynów. W takiej sytuacji zawsze można byłoby więc twierdzić, iż dany czyn popełniła jednostka, a nie osoba nią kierująca, bo tak wynika z opisu jego znamion.”. GKO wskazała również, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 pkt 8 uondfp ponosi osoba, która kierowała podmiotem, który środków nie zwrócił, i która nie dołożyła należytej staranności – przyjętej w stosunkach danego rodzaju – aby tego typu sytuacji zapobiec albo ją odwrócić lub przynajmniej zminimalizować jej skutki. W rozpatrywanym przypadku obwinieni mogli uniknąć popełnionego naruszenia przez prawidłowe prowadzenie dofinansowanego projektu, ewentualnie przez takie prowadzenie spraw Spółki, aby zapewnić jej płynność finansową i zabezpieczyć możliwość zwrotu środków, w sytuacji, gdy w świetle zaciągniętych zobowiązań i adekwatnych przepisów winni liczyć się z ryzykiem obowiązku zwrotu przyznanych środków. Fakt złożenia (zresztą nieskutecznego) wniosku do WSA o zwolnienie z kosztów sądowych w postępowaniu skargowym skierowanym przeciwko decyzji Ministra Rozwoju i Infrastruktury nie świadczy o aktywności zmierzającej do zwrotu środków czy dołożenia należytej staranności w zakresie zapobieżenia sytuacji, w której zwrot środków nie był możliwy ze względu na sytuację majątkową Spółki. Powyższy fakt, sam w sobie, może wskazywać najwyżej na nieprawidłowe prowadzenie spraw Spółki, która nie była w stanie ponieść kosztów sądowych koniecznych dla ochrony jej interesów.

GKO oceniła, że również nieskuteczne próby dochodzenia należności od podwykonawcy które nie skończyły się nawet próbą skierowania sprawy na drogę sądową, nie mogą świadczyć o dochowaniu należytej staranności w zakresie zabezpieczenia zwrotu środków, do których zwrotu Spółka była zobowiązana lub zapobieżeniu sytuacji, w której zwrot tych środków będzie wymagany. To obwinieni, jako osoby kierujące Spółką, odpowiadali za sposób realizacji dofinansowywanego projektu oraz za wybór, nadzór, skwitowanie i opłacenie podwykonawcy, którym do wykonania projektu się posłużyli (zgodnie z art. 474 k.c. Spółka za działania i zaniechania firmy, którą się posłużyła, odpowiadała jak za własne). Konsekwentnie, to obwinieni, jako osoby, które winny liczyć się z obowiązkiem zwrotu środków, nie mogą powoływać się na nieprawidłowości w realizacji projektu, za które sami odpowiadają, jako okoliczność zwalniającą z odpowiedzialności za doprowadzenie do sytuacji, w której zmaterializował się obowiązek zwrotu przyznanych środków lub doprowadzenie do sytuacji, w której Spółka nie mogła zwrócić takich środków ponieważ ich nie posiadała, czy też nie była w stanie ich wygospodarować lub pozyskać.

Odnosnie kwestii wniosku o zgłoszenie upadłości oraz znaczenia okoliczności, iż Spółka nie posiadała środków na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, GKO wskazała, iż w okolicznościach danej sprawy, kwestia braku zgłoszenia wniosku o upadłość nie miała żadnego znaczenia dla możliwości przypisania winy obwinionym. Innymi słowy, nawet w przypadku zgłoszenia takiego wniosku, należałoby orzec winę i przypisać obwinionym odpowiedzialność za niezwrócenie środków w terminie. GKO przeciwstawiła się takiej interpretacji i praktyce stosowania przepisów uondfp, w konsekwencji której nieprawidłowe wykorzystanie dotacji, a następnie brak jej zwrotu przy jednoczesnym ogłoszeniu upadłości podmiotu dofinansowanego, po prostu zwalnia z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Sama „ucieczka” w upadłość, nie może być miarą oceny stopnia zawinienia, a zwłaszcza dołożenia należytej staranności osób zarządzających podmiotem, który podjął się realizacji projektu dofinansowywanego ze środków zewnętrznych oraz przyjął na siebie ryzyko konieczności zwrotu środków w przypadkach określonych w umowie o dofinansowaniu. Należy w tym kontekście oceniać całokształt działań/starań osób odpowiedzialnych za zwrot środków, zarówno związanych z momentem braku zwrotu środków, jak też ich roli w pozyskaniu środków, ich wydatkowaniu oraz doprowadzeniu do powstania nieprawidłowości skutkujących obowiązkiem zwrotu środków – o ile osoby te sprawowały swoje funkcje również w tamtym czasie. Jakkolwiek czyn i jego zawinienie

powstają w dacie jego popełnienia, również wszelkie okoliczności poprzedzające mogą i powinny być brane pod uwagę przy ocenie stopnia należytej staranności i możliwości przewidywania i zapobiegania określonym zdarzeniom, które są istotną okolicznością dla oceny zawinienia czynów, o których mowa w art. 13 pkt 8 uondfp.

Właśnie do miary w postaci należytej staranności referuje opisujący winę przepis art. 19 ust. 2 uondfp, zgodnie z którym 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 rozpatrywanym przypadku obwinieni mogli uniknąć popełnionego naruszenia przez prawidłowe prowadzenie dofinansowanego projektu, ewentualnie przez takie prowadzenie spraw Spółki, aby zapewnić jej płynność finansową i zabezpieczyć możliwość zwrotu środków, w sytuacji, gdy w świetle zaciągniętych zobowiązań i adekwatnych przepisów winni liczyć się z ryzykiem obowiązku zwrotu przyznanych środków.

2) Niedochodzenie należności jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych w świetle art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp

Orzeczeniem z dnia 20 kwietnia 2023 roku sygn. akt BDF1.4800.101.2022, które jest opublikowane w bazie rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO uchyliła – na skutek odwołania rzecznika dyscypliny, wniesionego na niekorzyść obwinionego – orzeczenie, którym komisja orzekająca I instancji uniewinniła obwinionego od popełnienia zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp, polegającego na niedochodzeniu należności i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu orzeczenia GKO wskazała w szczególności, że nie może zgodzić się z wnioskowaniem komisji orzekającej I instancji, że z czynem opisanym w art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp mamy do czynienia dopiero wtedy, gdy dochodzi do przedawnienia należności, gdyż nie upłynął jeszcze termin (przedział czasowy wyznaczony terminem przedawnienia) umożliwiający dalsze, skuteczne dochodzenie tych należności w drodze przymusowej.

W ocenie GKO taka interpretacja przepisów uondfp nie jest właściwa i wymaga korekty. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 uondfp, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu

terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobieranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. W praktyce norma ta oznacza obowiązek podejmowania sukcesywnych czynności związanych z dochodzeniem należności i nie pozwala na dowolne czekanie z podejmowaniem tych czynności, byle tylko nie uległy przedawnieniu. Zdaniem GKO, ustawodawca przewidział penalizację czynu polegającego na dopuszczeniu do przedawnienia należności jako odrębną normę sankcjonującą wyrażoną w art. 5 ust. 1 pkt. 3 uonpdf. Gdyby więc przyjąć stanowisko komisji orzekającej I instancji, to przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 uonpdf stałby się praktycznie martwy, co przeczyłoby zasadzie racjonalnego ustawodawcy. Stanowisko przyjęte przez GKO znajduje ponadto potwierdzenie w zasadach gospodarowania środkami publicznymi określonymi w art. 42 ust. 5 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawnych oraz terminowego podejmowania do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Nakaz dochodzenia należności oznacza obowiązek podejmowania niezbędnych działań w celu otrzymania należnych jednostkom sektora finansów publicznych, jeśli kwoty te nie zostały uiszczone przez podmioty zobowiązane w ustalonym terminie, który to może wynikać z mocy prawa lub być określony w decyzji. Przyjmuje się, że prawidłowe wywiązywanie się z tego obowiązku wymaga w szczególności:

1. ciągłego monitorowania wywiązywania się przez zobowiązanych z obowiązku terminowego dokonywania pełnych wpłat na rzecz podmiotów sektora finansów publicznych;
 2. niezwłocznego podejmowania działań zmierzających do wykonywania zobowiązań w przypadku gdy należne kwoty nie wpłynęły lub wpłynęły w niewłaściwej wysokości.
- Skład Orzekający GKO rozpoznający tę sprawę wskazał, że ma świadomość, że orzecznictwo w zakresie zaistnienia czynu, polegającego na niedochodzeniu należności nie jest jednolite. Podziela jednak, co do zasady, pogląd zawarty w przywołanym przez rzecznika dyscypliny wyroku WSA w Warszawie – dochodzenie należności polega na ich realnym i sukcesywnym dochodzeniu, a nie zabezpieczeniu ich dochodzenia na bliżej nieokreśloną przyszłość. Zdaniem GKO, w Składzie rozpoznającym tę sprawę, generalnie to art. 42 ust. 5 ufp nakłada wprost na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek szeroko rozumianego dochodzenia przypadających im należności („Jednostki sektora finansów publicznych są

obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.”). Uznanie, że z przepisu tego nie wynika natychmiastowy obowiązek działania nie podważa twierdzenia, że przy dochowaniu należytej staranności, wymaganej np. od kierownika jednostki sektora finansów publicznych, takie działania powinny być podjęte niezwłocznie. Niezwłocznie nie oznacza natychmiast . Należy zatem uznać, że nikt nie przypisze skutecznie odpowiedzialności za niedochodzenie należności, gdy nie zostaną podjęte czynności – mające na celu dochodzenie odpowiedzialności – w pierwszym dniu, w którym należność jest wymagalna. Jednak osoba odpowiedzialna za dochodzenie należności, w szczególności kierownik jednostki sektora finansów publicznych, musi liczyć się z tym, że jeżeli należność nie wpłynie i upłynie dłuższy okres od momentu wymagalności należności, to może mu zostać przypisana odpowiedzialność za zaniechanie. Jakkolwiek nie można wskazać konkretnego, uniwersalnego terminu na podjęcie czynności mających na celu dochodzenie wymagalnej należności, to wydaje się, że jeżeli takie czynności zostaną podjęte w terminie dwóch tygodni, przypisanie odpowiedzialności za zaniechanie nie powinno co do zasady nastąpić. Zastrzec jednak należy, że jeżeli z okoliczności sprawy będzie wynikało, że podjęcie omawianych czynności powinno nastąpić wcześniej (np. z uwagi na to, że z posiadanych informacji będzie wynikało, że niepodjęcie czynności w krótszym czasie, może uniemożliwić lub utrudnić skuteczne dochodzenie należności), to nie można wykluczyć przypisania odpowiedzialności za niedochodzenie należności (nawet jeżeli od wymagalności należności do podjęcia działań nie upłynęły jeszcze dwa tygodnie). Może też zdarzyć się sytuacja, w której pomimo tego, że od wymagalności należności do podjęcia pierwszych działań mających na celu dochodzenie należności upłynęło więcej niż 2 tygodnie, ale okoliczności sprawy będą wskazywały, że nie naruszono zasady sukcesywnego i niezwłocznego dochodzenia należności.

Przedstawiając powyższe GKO podkreśliła, że każdy przypadek niedochodzenia należności powinien być rozpatrywany indywidualnie nie tylko przez właściwą komisję orzekającą i właściwego rzecznika dyscypliny, ale także przez właściwego zawiadamiającego. Muszą oni ocenić, czy w określonym czasie, po powstaniu wymagalnego zobowiązania, doszło do zaniechania niezwłocznego dochodzenia należności (przy czym nie można wykluczyć sytuacji, w której jednostka na początku podejmie potrzebne działania, ale później zaniecha

kolejnych, potrzebnych działań). Jeżeli uznają, że taka sytuacja miała miejsce, to wówczas powinni odpowiednio:

- przypisać odpowiedzialność (komisja orzekająca),
- wszcząć postępowanie wyjaśniające, złożyć wniosek o ukaranie, albo odwołanie od orzeczenia odmawiającego przypisania odpowiedzialności (rzecznik dyscypliny),
- złożyć zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (zawiadamiający).

Jeżeli natomiast właściwe podmioty ustalą, że nie doszło do zaniechania dochodzenia należności, to wówczas należy uznać, że nie doszło do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 uondfp i nie ma podstaw do podejmowania czynności zmierzających do przypisania odpowiedzialności w trybie tej ustawy.

3) Zamówienia z wolnej ręki w kontekście zasad uczciwej konkurencji w świetle odpowiedzialności za naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

Orzeczeniem z dnia 11 września 2023 roku sygn. akt BDF1.4800.87.2023, które jest opublikowane w bazie rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO utrzymała w mocy orzeczenie komisji orzekającej pierwszej instancji, która przypisała odpowiedzialność obwinionemu w zakresie postawionego zarzutu, który dotyczył naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust 1b pkt 2 uondfp. Popełniony czyn polegał na udzieleniu zamówienia niezgodnie z art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych (z 2019 roku), który wskazuje przesłanki udzielenia zamówienia z wolnej ręki, m.in. ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

GKO wskazała w szczególności, że pogląd komisji I instancji, iż „w analizowanym przypadku nie zaistniała wyjątkowa sytuacja niewynikająca z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której [...] nie mógł przewidzieć” nie wydaje się trafiony. Rację ma obwiniony wskazując, iż rozmiar rozbieżności w zaproponowanych cenach wskazuje, iż nastąpiła sytuacja wyjątkowa. Co do zasady ocena czy wzrost cen zgłoszonych w ofertach w stosunku do zaplanowanego poziomu wydatku stanowi okoliczność nadzwyczajną zależy od indywidualnych elementów danej sprawy. Z jednej strony należy bowiem uwzględnić, iż wzrost cen w czasie jest normalnym zjawiskiem gospodarczym w warunkach inflacyjnych.

Z drugiej nie można abstrahować od faktu, iż ceny zaproponowane w postępowaniu konkurencyjnym wcale nie muszą odpowiadać rzeczywistym cenom funkcjonującym na rynku, w szczególności w obszarach, w których istnieje ograniczona liczba oferentów mogących wykonać przedmiot zamówienia. W omawianej sprawie rozmiar rozbieżności między środkami jakie ostatecznie przeznaczono na realizację zadania a najkorzystniejszą ofertą złożoną w unieważnionym postępowaniu, przekraczający 50% wartości, skłonił GKO do uznania, iż mamy do czynienia z sytuacją wyjątkową. Kwestia czy zamawiający mógł tego typu sytuację przewidzieć jest zagadnieniem dotyczącym działania z należytą starannością. Zgodnie z niespornym stanem faktycznym oszacowanie unieważnionego przetargu nieograniczonego odbyło się z uwzględnieniem wartości wykonanego – w okresie bezpośrednio poprzedzającym procedurą – zamówienia na prace remontowe okrętu podobnej klasy. Jak wskazano w orzeczeniu Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 18 lutego 2021 roku (sygn. akt KIO 224/21) racjonalnym oczekiwaniem zamawiającego jest przyjęcie, iż zapoczątkowana procedura przetargowa „zakończy się wyborem oferty najkorzystniejszej, a nie unieważnieniem tego postępowania, co pozwala na przyjęcie, że do zaistnienia tego nieoczekiwanego wyniku zamawiający się nie przyczynił i raczej nie miał podstaw tego zdarzenia przewidzieć.”.

Zdaniem GKO, odwołanie się do obiektywnych, zewnętrznych i racjonalnych elementów w szacowaniu wydaje się działaniem wystarczającym, zaś nawet powiększenie tak ustalonej wartości o niewielki narzut nie pozwoliłoby uniknąć unieważnienia postępowania.

Obwiniony wskazywał, iż przewidywał możliwość wzrostu cen na poziomie 10-20 % w stosunku do poprzedniego zamówienia i brak podstaw by takim wyjaśnieniem nie dawać wiary. Rozmiar rozbieżności między szacowaniem wartości zamówienia a ofertami był jednak tak znaczący, iż nie dawał się przewidzieć przy uwzględnieniu normlanych mechanizmów prawidłowo funkcjonującego obrotu gospodarczego. Pewne wątpliwości może budzić fakt rozbieżności zamówienia ostatecznie udzielonego na remont jednostki k/h „ (...) ”, a zamówienia unieważnionego, które dotyczyło również „ (...) ” oraz możliwości porównywania zmian cen w związku z ograniczeniem remontu do tej pierwszej. Wątpliwości te GKO postanowiła rozstrzygnąć na korzyść Obwinionego.

Nie podzieliła natomiast stanowiska rzeczownika i następnie Komisji I instancji, iż sytuacja ta powinna być przewidywana przez Zamawiającego ze względu na fakt, iż klasa PRS jednostki k/h „ (...)” kończyła się z dniem 27 października 2018 roku dlatego, że doszło do

wcześniejszego – warunkowego przedłużenia uprawnień do tej klasy. Rozumowanie to zdaje się być pomyleniem dwu odrębnych kategorii przesłanek. Skutkiem warunkowego przedłużenia klasy statku było występowanie przesłanki konieczności pilnego wykonania zamówienia, a nie przesłanki sytuacji nadzwyczajnej. To fakt wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej ma być nieprzewidywalny, a nie skutki tej sytuacji. Sytuacja nadzwyczajna na jaką powołuje się obwiniony w tej sprawie nie polega na utracie klasy jednostki tylko na rozbieżności w cenach zgłoszonych w postępowaniu z warunkami szacowanymi jako rynkowe. Z tego względu GKO przyjęła, iż przesłanka wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej, której nie dało się przewidzieć również w tej sprawie została spełniona. Fakt, iż wysokość złożonych ofert powodujących konieczność unieważnienia postępowania w przetargu nieograniczonym nie jest skutkiem działania Zamawiającego wydaje się podlegać dowodowi prima facie i szersza analiza tego zagadnienia wydaje się zbędna. Przesłanka, iż sytuacja wyjątkowa nie jest skutkiem działania Zamawiającego również zatem została skutecznie wykazana.

Wątpliwości budzi istnienie przesłanki „konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia”. Po pierwsze zgodzić się należy z komisją I instancji, iż „natychmiastowe” oznacza konieczność realizacji najszybciej jak to możliwe, a więc szybkość jeszcze większą niż w trybie pilnym. Fakt, iż zawarta umowa przewidywała realizację przedmiotu zamówienia w ciągu 45 dni od jej zawarcia wskazuje, iż pilność nie dotyczyła samej realizacji zamówienia lecz zawarcia umowy czyli jego udzielenia. Co do zasady istnieje niewielkie rozróżnienie między koniecznością natychmiastowego wykonania zamówienia (przesłanka zamówienia z wolnej ręki 214 ust 1 pkt 5 PZP) a przesłanką natychmiastowego udzielenia zamówienia (tryb negocjacji bez ogłoszenia – art. 209 ust 1 pkt 4 PZP). Wynika to z faktu, iż udzielenie zamówienia ma prowadzić do jego wykonania i – w normalnym toku spraw – oba te elementy są pilne. Natomiast w rozpoznawanej sprawie wyjaśnienia obrońcy obwinionego w toku rozprawy przed GKO wskazują, iż dla osiągnięcia rezultatu w postaci utrzymania dotychczasowego potwierdzenia klasy statku wystarczające było umieszczenie jednostki w stoczni bez względu na datę zakończenia prac remontowo – utrzymaniowych. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której występowała konieczność natychmiastowego udzielenia zamówienia natomiast nie było konieczności natychmiastowego jego wykonania. Rozważania w tym zakresie tracą jednakże na znaczeniu, gdyż – zdaniem GKO – z pewnością nie można mówić o występowaniu ostatniej z przesłanek ujętej w przepisie, tj. braku

możliwości zachowania terminów określonych dla innych trybów zamówienia publicznego. Rozpoczęcie procedury pod koniec sierpnia 2018 roku, zawarcie porozumienia co do zakresu umowy w dniu 28 września 2018 roku i jej podpisanie dopiero po upływie miesiąca (22 października 2018 roku) wskazuje, iż Zamawiający miał zarówno czas, jak i możliwość zastosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia.

GKO podkreśliła, że nie chodzi o zachowanie wyłącznie trybów w pełni konkurencyjnych i wyłącznie terminów przetargu nieograniczonego. Zamówienie z wolnej ręki ma walor całkowicie niekonkurencyjnego i może mieć zastosowanie, gdy nie ma możliwości przeprowadzenia jakiegokolwiek innego trybu. W tej sprawie nie tylko właściwym formalnie, ale także dającym się rozplanować i przeprowadzić w czasie jaki został zamawiającemu był tryb negocjacji bez ogłoszenia. W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie ma już prymatu przetargu nieograniczonego jako domniemanego sposobu działania.

Natomiast w zakresie przyczyn unaocznia się tu różnica między przesłanką dopuszczającą udzielenie zamówienia z wolnej ręki (sytuacją nadzwyczajną, która nie musi być losowa) a wyłączeniem odpowiedzialności, które występuje wyłącznie w sytuacji losowej. GKO uznała, że w sprawie miała miejsce sytuację o charakterze nadzwyczajnym, nieprzewidywalną i niedającą się uniknąć, ale nie losową. Z sytuacją losową mamy do czynienia w przypadkach katastrof, klęsk w wyniku działania żywiołów itp. Losowy to nie tylko taki, który ma charakter nadzwyczajny, ale również taki, który nie zależy od niczyjej woli – ani zamawiającego ani oferenta ani osób trzecich – jest skutkiem sił niepodlegających działaniom człowieka. Sytuacja unieważnienia przetargu wskutek złożenia ofert przekraczających zakładane środki może być sytuacją nadzwyczajną dla zamawiającego, ale jest skutkiem oświadczeń woli oferentów. Nie może zostać uznana za zdarzenie losowe. Za losowe nie mogą być uznane również warunki zimowe przypadające w okresie po potencjalnej utracie ważności utraty klasy jednostki k/h „ (...) ” i wynikające z potencjalnych sztormów. Stosownie do wyroku WSA w Warszawie z dnia 8.06.2016 roku sygn. akt V WSA/Wa 3975/15 występowanie mrozu czy opadów atmosferycznych w regionach gdzie w analogicznych terminach występują one cyklicznie nie może być uważane za sytuację nadzwyczajną. Konsekwentnie nie może być też poczytywane za zdarzenia losowe.

II. Działalność komisji orzekających pierwszej instancji w 2023 roku

1. Zagadnienia ogólne

a) Organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji są komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹. Komisja orzeka na rozprawie lub posiedzeniu rozpoznając wniosek o ukaranie, który wniosek rzecznik dyscypliny finansów publicznych.

b) Struktura organizacyjna.

Komisjami orzekającymi są¹²:

- Wspólna Komisja Orzekająca;
- Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej oraz Ministrze Sprawiedliwości (zwane dalej międzyresortowymi komisjami orzekającymi);
- regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (zwane dalej regionalnymi komisjami orzekającymi) – 16 komisji.

c) Przewodniczących komisji orzekających i ich zastępców powołuje i odwołuje, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów. Są oni powoływani spośród kandydatów zgłoszonych przez uprawnione podmioty (Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów i prezesów regionalnych izb obrachunkowych). Członków komisji orzekających powołuje i odwołuje, na wniosek przewodniczącego komisji orzekającej, Prezes Rady Ministrów, przy czym przewodniczący międzyresortowych komisji orzekających występują do odpowiednich, uprawnionych podmiotów o przedstawienie kandydatów na członków określonej komisji.

¹¹ Komisje orzekające działają na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

¹² zgodnie z art. 46 uondfp

Przewodniczącego, zastępców przewodniczącego i członków Wspólnej Komisji Orzekającej powołuje i odwołuje Prezydent RP, spośród kandydatów zgłoszonych przez uprawnione podmioty.

W 2023 roku w komisjach orzekających pierwszej instancji działało około 235 osób.

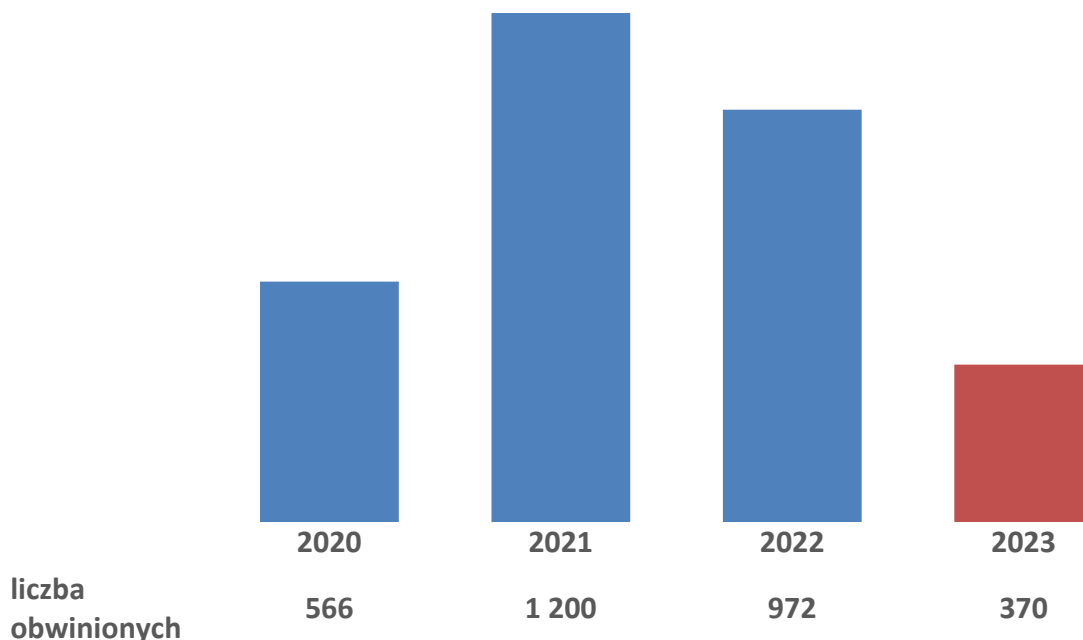
2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

a) Sprawy oczekujące na rozpoznanie na początku roku sprawozdawczego

Na początku 2023 roku w komisjach orzekających pierwszej instancji oczekiwały na rozstrzygnięcie wnioski o ukaranie dotyczące 370 obwinionych (patrz zał. nr 1, 2 i 3):

- w regionalnych komisjach orzekających – 176 obwinionych,
- w międzyresortowych komisjach orzekających – 193 obwinionych,
- w komisji orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 1 obwiniony.

Wykres 6. Sprawy oczekujące na rozstrzygnięcie na początku roku sprawozdawczego

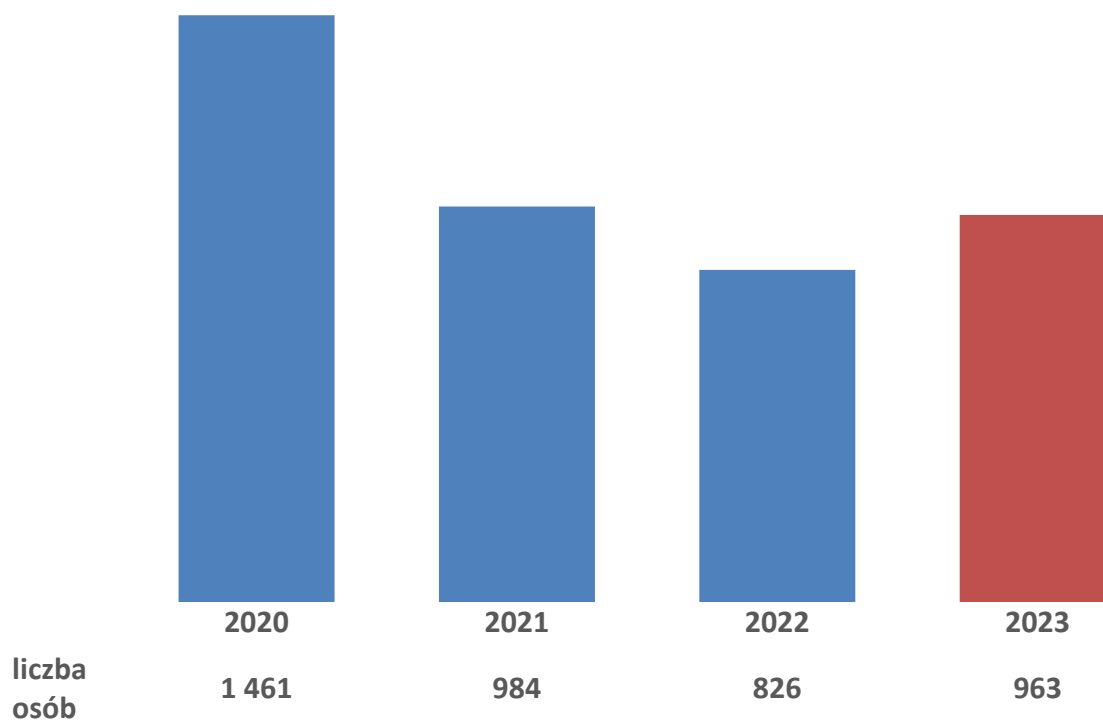


b) Sprawy, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym

W 2023 roku do komisji orzekających pierwszej instancji wpłynęły wnioski o ukaranie dotyczące 963 obwinionych:

- 763 obwinionych do regionalnych komisji orzekających,
- 197 obwinionych do międzyresortowych komisji orzekających,
- 1 obwiniony do Wspólnej Komisji Orzekającej,
- 2 obwinionych do Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Wykres 7. Wnioski o ukaranie, które wpłynęły w roku sprawozdawczym



Ponadto, GKO zwróciła do ponownego rozpoznania sprawy dotyczące 39 obwinionych, w tym do:

- regionalnych komisji orzekających – 24 obwinionych,
- międzyresortowych komisji orzekających – 12 obwinionych,
- Wspólnej Komisji Orzekającej – 1 obwiniony,
- Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 2 obwinionych.

W 2023 roku w komisjach orzekających pierwszej instancji pozostawały łącznie do rozpoznania sprawy dotyczące 1 372 obwinionych.

3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym

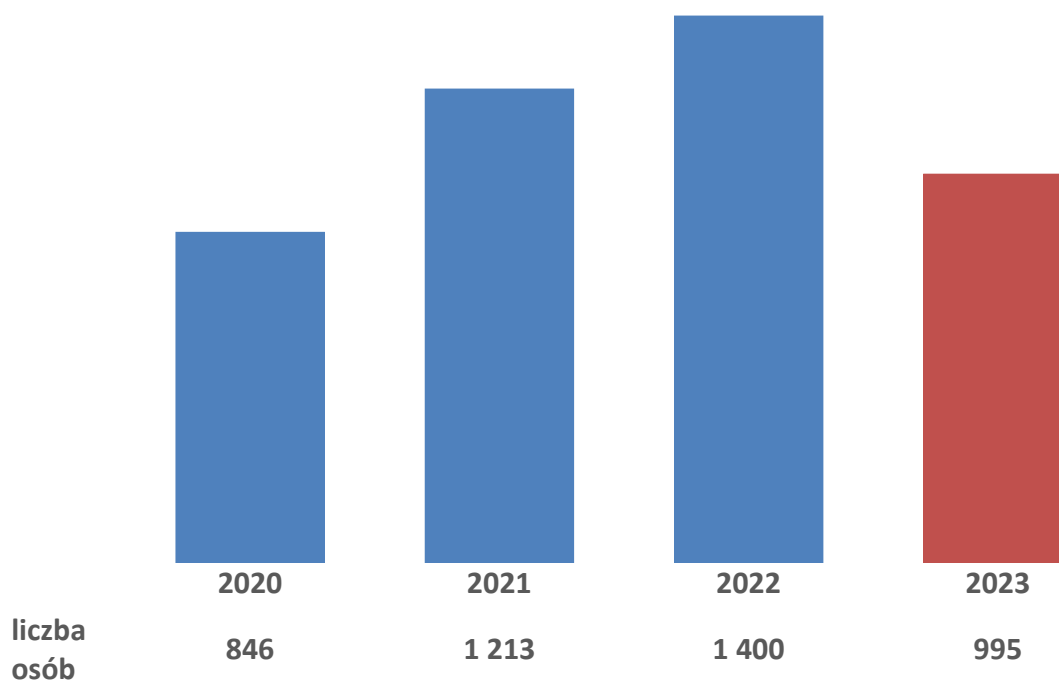
- Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2023 roku rozstrzygnięcia wobec 995 obwinionych, w tym:

- regionalne komisje orzekające – 726 obwinionych,
- międzyresortowe komisje orzekające – 265 obwinionych,
- Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 4 obwinionych.

Na koniec roku do rozstrzygnięcia pozostały wnioski o ukaranie dotyczące 372 obwinionych, w tym w:

- regionalnych komisjach orzekających – 237 obwinionych,
- międzyresortowych komisjach orzekających – 132 obwinionych,
- Wspólnej Komisji Orzekającej – 2 obwinionych,
- Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 1 obwiniony.

Wykres 8. Sprawy rozstrzygnięte w ciągu roku



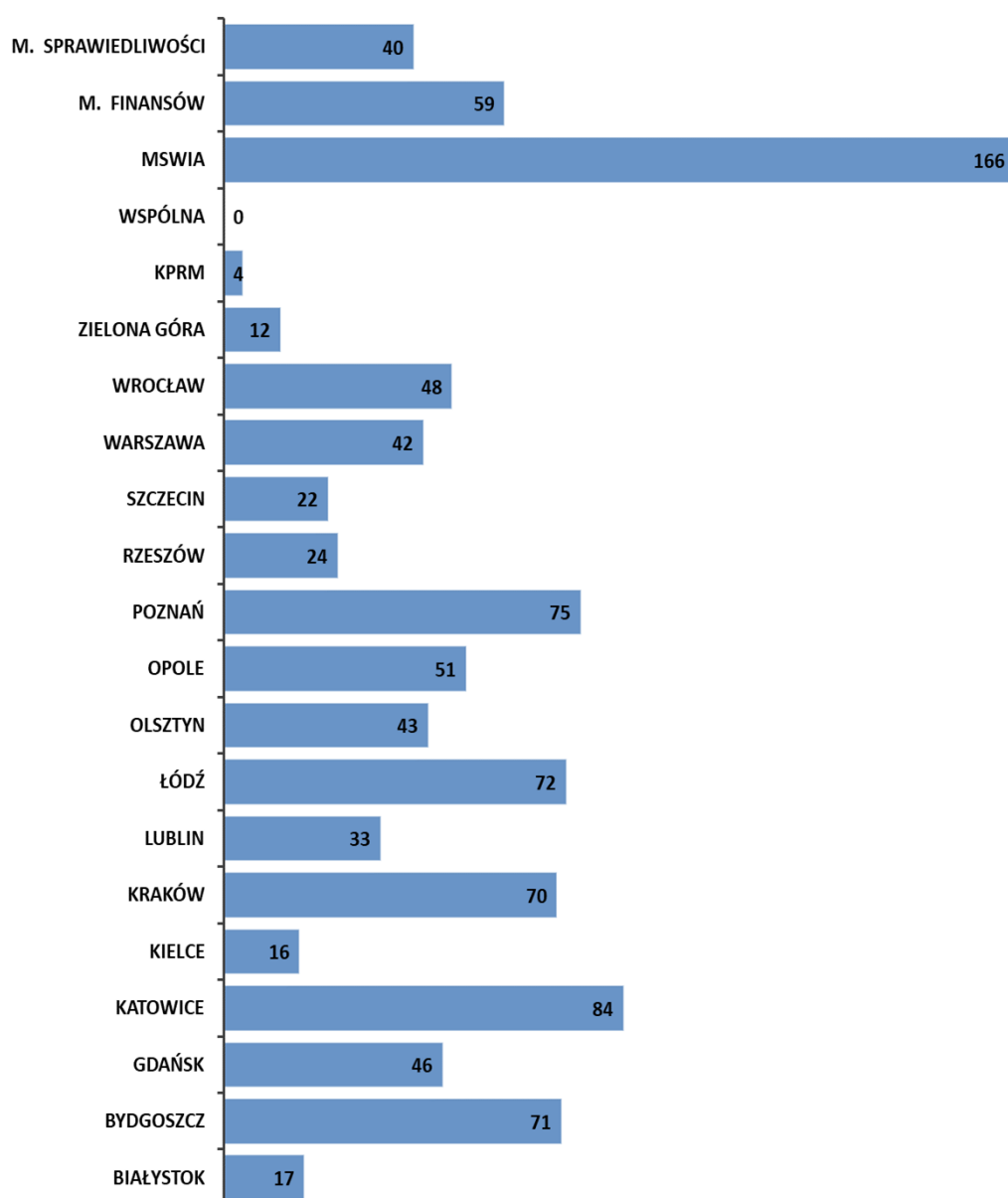
Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2023 roku przez regionalne komisje orzekające – dotyczących 726 obwinionych – najwięcej spraw rozstrzygnęła Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Katowicach (84 obwinionych), a najmniej Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Zielonej Górze (12 obwinionych).

Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2023 roku przez międzyresortowe komisje orzekające – dotyczących 265 osób – najwięcej spraw rozstrzygnęła Międzyresortowa Komisja Orzekająca przy ministrze właściwym do spraw wewnętrznych i administracji (166 obwinionych).

Najmniej spraw rozstrzygnęła Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (4 obwinionych). Wspólna Komisja Orzekająca nie wydała żadnego orzeczenia.

Dane wskazują na utrzymujące się dysproporcje w obciążeniu pracą poszczególnych komisji orzekających.

Wykres nr 9. Sprawy rozstrzygnięte przez komisje orzekające w 2023 roku



4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym

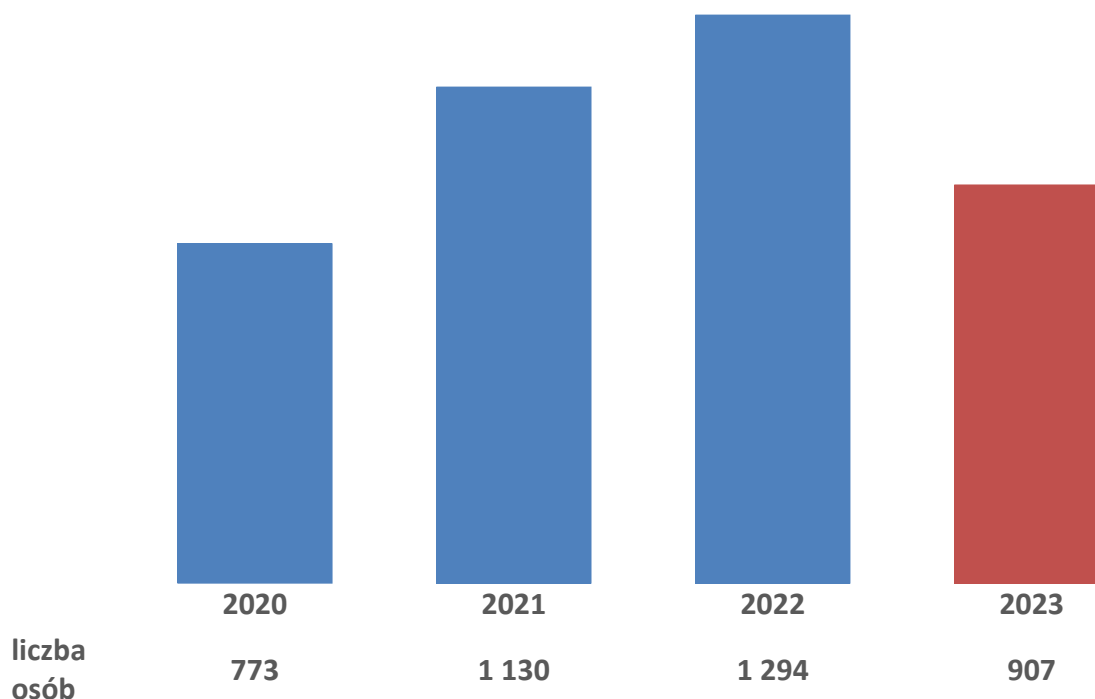
Komisje orzekające rozpoznają wnioski o ukaranie składane przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych i wydają orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uniewinnieniu albo umorzeniu postępowania¹³.

Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2023 roku orzeczenia wobec 907 obwinionych, na mocy których:

- a) **uniewinniono 180 osób, tj. 20 %** wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, w tym w:
- regionalnych komisjach orzekających 116 osób, co stanowi 64 % wszystkich uniewinnionych,
 - międzyresortowych komisjach orzekających 64 osoby, co stanowi 36 % wszystkich uniewinnionych;
- b) **uznano odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 727 osób, tj. 80 %** wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, z tego:
- regionalne komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 543 osób, co stanowi 74 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - międzyresortowe komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 184 osób, co stanowi 25 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - Komisja Orzekająca przy Sefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – w stosunku do 3 osób, co stanowi niespełna 1 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność.

¹³ na podstawie art. 135 ust. 1 uondfp,

Wykres 10. Orzeczenia w kwestii odpowiedzialności



Ponadto umorzono postępowanie wobec 88 osób, przy czym w:

- regionalnych komisjach orzekających – 67 osób,
- międzyresortowych komisjach orzekających – 20 osób,
- Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 1 osoba.

Wnioski o ukaranie rozpoznane w 2023 roku, najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie – ze spraw rozstrzygniętych w stosunku do 70 obwinionych, 32 osobom (46 %) nie przypisano odpowiedzialności.

5. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Komisje orzekające mogą wymierzyć karę upomnienia, nagany, karę pieniężną oraz karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi¹⁴.

W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, komisje orzekające mogą odstąpić od wymierzenia kary¹⁵.

Spośród 727 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

- 543 obwinionym odpowiedzialność przypisały regionalne komisje orzekające,
- 181 obwinionym odpowiedzialność przypisały międzyresortowe komisje orzekające,
- 3 obwinionym odpowiedzialność przypisała Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z ogólnej liczby 727 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych **ukarano 379 osób (52 %)**, w tym:

- 264 osób w regionalnych komisjach orzekających,
- 113 osób w międzyresortowych komisjach,
- 2 osoby w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z ogólnej liczby 727 osób uznanych za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, **wobec 348 osób (48 %) odstąpiono od wymierzenia kary**, w tym:

- 279 osób w regionalnych komisjach orzekających,
- 68 osób w międzyresortowych komisjach orzekających,
- 1 osoba w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z 348 osób, wobec których odstąpiono od wymierzenia kary najczęściej takie orzeczenia zapadły w Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie – 28 osób (74 % ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), najrzadziej w Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Bydgoszczy – 8 osób (15 % z ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

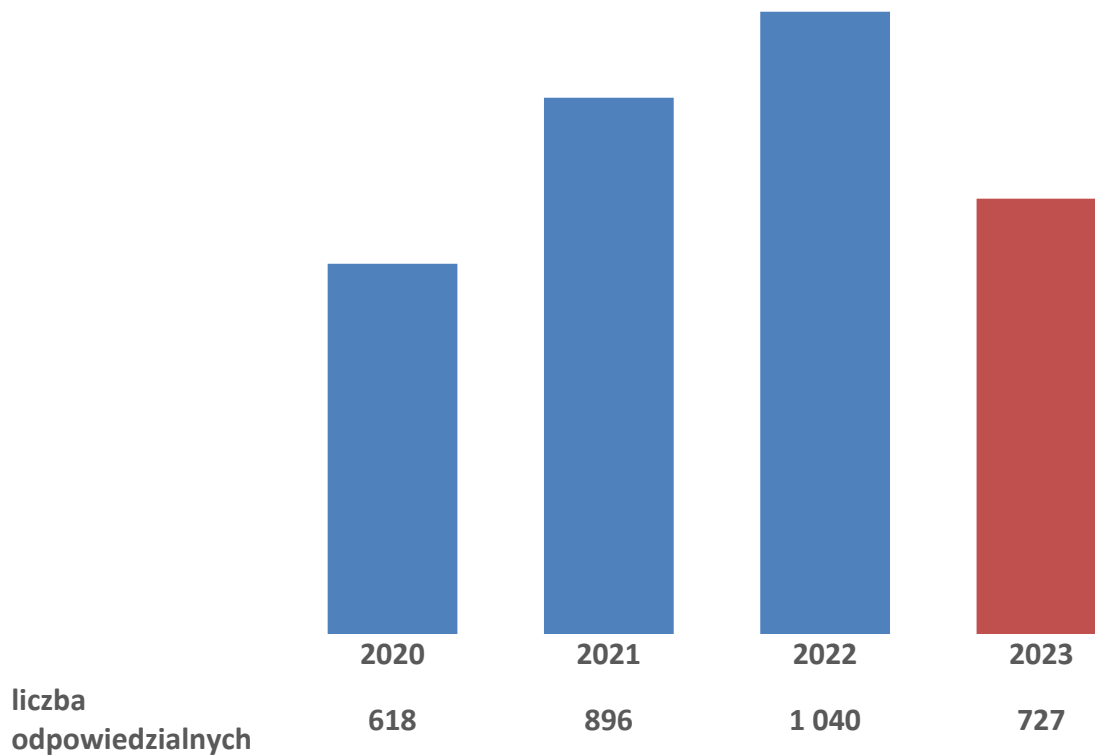
¹⁴ zgodnie z art. 31 uondfp

¹⁵ na podstawie art. 36 uondfp

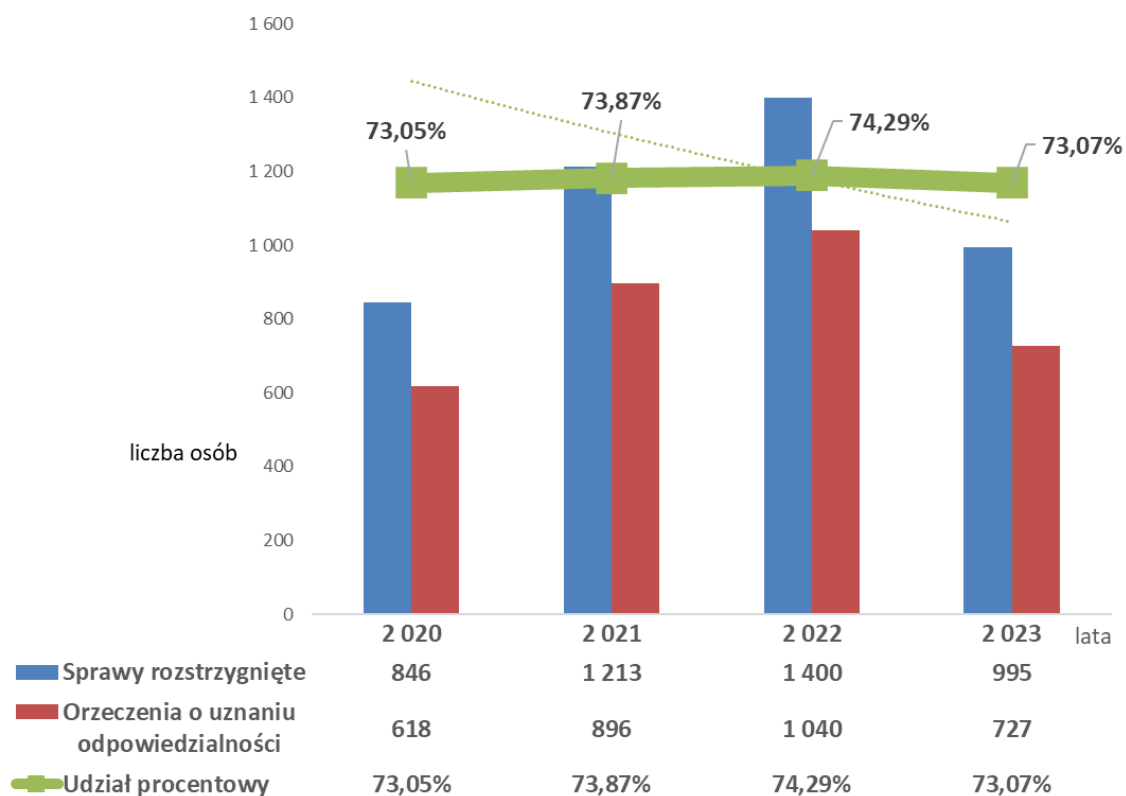
Najczęściej komisje orzekające pierwszej instancji, odstępując od wymierzenia kary, wskazywały na następujące okoliczności:

- uprzednią niekaralność obwinionego,
- wyróżnianie się obwinionego przed popełnieniem naruszenia, wzorowym spełnieniem obowiązków zawodowych,
- niską szkodliwość popełnionego naruszenia dla finansów publicznych,
- podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania uchybień.

Wykres nr 11. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialności



Wykres nr 12. Udział procentowy osób, którym przypisano odpowiedzialność za naruszenie dfp w sprawach rozpoznanych



Każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁶ zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

W 2023 roku łączna wysokość orzeczonych kosztów postępowania należnych Skarbowi Państwa wyniosła 342 975,28 zł, a wyegzekwowano 296 798,03 zł.

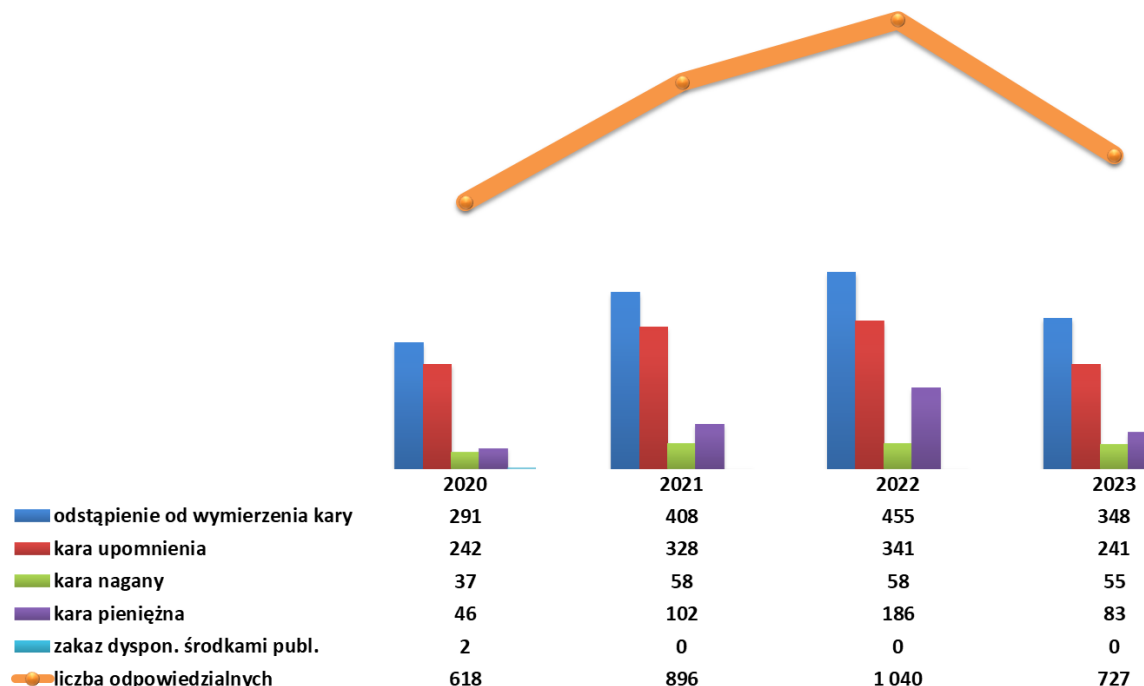
¹⁶ zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp

6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W 2023 roku spośród 379 osób ukaranych:

- **karą upomnienia ukarano 241 osób (64 % ukaranych)**, w tym w regionalnych komisjach orzekających 192 osoby, w międzyresortowych komisjach orzekających 47 osób i 2 osoby w Komisji Orzekającej przy Szwefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- **karą nagany ukarano 55 osób (14 % ukaranych)**, w regionalnych komisjach orzekających 49 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 6 osób,
- **karą pieniężną ukarano 83 osoby (22 % ukaranych)**, w tym w regionalnych komisjach orzekających 23 osoby, w międzyresortowych komisjach orzekających 60 osób, średnia wysokość kary pieniężnej wyniosła 6 765,68 zł,
- **nie wymierzono kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi¹⁷.**

Wykres nr 13. Odstąpienie od wymierzenia kary i orzeczone kary



¹⁷ przewidzianą w art. 31 ust. 1 pkt 4 uondfp

7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania

Komisje orzekające pierwszej instancji w roku 2023 umorzyły postępowania w zakresie 99 zarzutów. Umorzenie postępowania było wynikiem ustalenia, że:

- **stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy – 75 zarzutów (76 %)**, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 68 zarzutów, w międzyresortowych komisjach orzekających – 7 zarzutów,
- **nastąpiło przedawnienie orzekania –18 zarzutów (18 %)**, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 5 zarzutów, w międzyresortowych komisjach orzekających – 12 zarzutów i 1 zarzut w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- w zarzucanym czynie **brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych – 1 zarzut w regionalnej komisji orzekającej (1 %)**,
- zarzucanego **czynu nie popełniono – 1 zarzut w regionalnej komisji orzekającej (1 %)**,
- inne – 4 zarzuty (4 %), w tym w regionalnych komisjach orzekających – 2 zarzuty i w międzyresortowych komisjach orzekających – 2 zarzuty.

8. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp

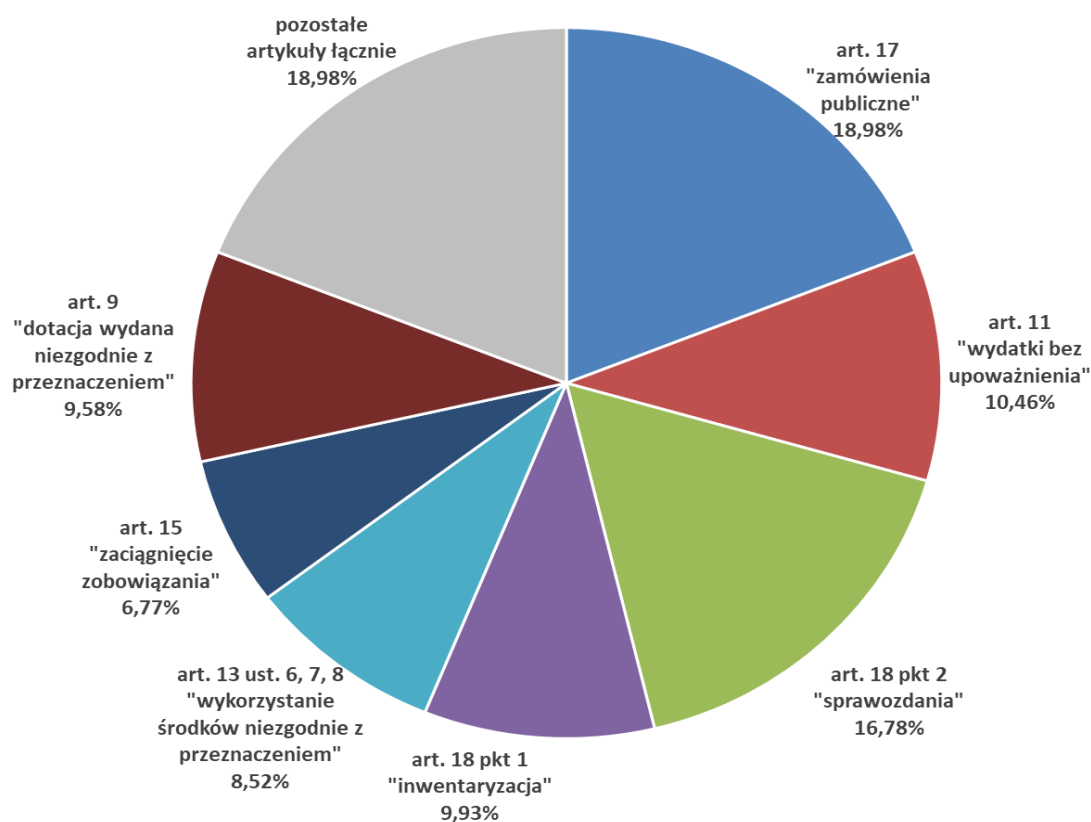
Osobom odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano najczęściej popełnienie naruszeń dotyczących:

a) zaniechania przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji oraz nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowywania:

- **art. 18 pkt 1 uondfp: 113 naruszeń – 10 % wszystkich czynów**, w regionalnych komisjach orzekających – 102 naruszenia i w międzyresortowych komisjach orzekających – 11 naruszeń,
- **art. 18 pkt 2 uondfp: 191 naruszeń – 17 % wszystkich czynów**, w regionalnych komisjach orzekających – 184 naruszenia i w międzyresortowych komisjach orzekających – 7 naruszeń,

- b) **zamówień publicznych (art. 17 uondfp: 216 naruszeń, 19 % wszystkich czynów,**
w regionalnych komisjach orzekających – 173 naruszenia, w międzyresortowych komisjach orzekających – 40 naruszeń, w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 3 naruszenia),
- c) **dokonywania wydatków bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 uondfp: 119 naruszeń, 10 % wszystkich czynów,**
w regionalnych komisjach orzekających – 108 naruszeń, w międzyresortowych komisjach orzekających – 10 naruszeń i 1 naruszenie w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów),
- d) **wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenia w terminie otrzymanej dotacji, niedokonania w terminie zwrotu dotacji w należytej wysokości (art. 9 uondfp: 109 naruszeń, 10 % wszystkich czynów,**
w regionalnych komisjach orzekających – 76 naruszeń i w międzyresortowych komisjach orzekających – 33 naruszenia),
- e) **wykorzystania środków publicznych i środków unijnych niezgodnie z przeznaczeniem, niedokonanie w terminie rozliczenia tych środków oraz niedokonanie w terminie lub w należytej wysokości zwrotu tych środków (art. 13 pkt 6-8: 97 naruszeń, 9 % wszystkich czynów,**
w regionalnych komisjach orzekających – 20 naruszeń, w międzyresortowych komisjach orzekających – 77 naruszeń),
- f) **zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (art. 15: 77 naruszeń, 7 % wszystkich czynów,**
w regionalnych komisjach orzekających – 75 naruszeń, w międzyresortowych komisjach orzekających – 2 naruszenia).

Wykres nr 14. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych najczęściej przypisywane w 2022 roku



Nie przypisano żadnej osobie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z:

- przeznaczeniem środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji o jej przyznaniu (art. 12 uondfp),
- zaciągnięciem zobowiązania w związku z realizacją programu polityki zdrowotnej (art. 12 a uondfp),
- subwencjami dla podmiotów szkolnictwa wyższego (art. 9a uondfp),
- przyznaniem lub przekazaniem środków publicznych i środków unijnych niezgodnie z zasadami, wadliwymi zwrotami i rozliczeniami oraz umorzeniami tych środków (art. 13 pkt 1-5 i 9 uondfp),
- czynami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych penalizowanych (art. 17 ust. 1ba, art. 17 ust. 1d, art. 17 ust. 5 i art. 17 ust. 6a uondfp).

9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

Na koniec 2023 roku w komisjach orzekających pierwszej instancji pozostało do rozpoznania 372 sprawy, z czego:

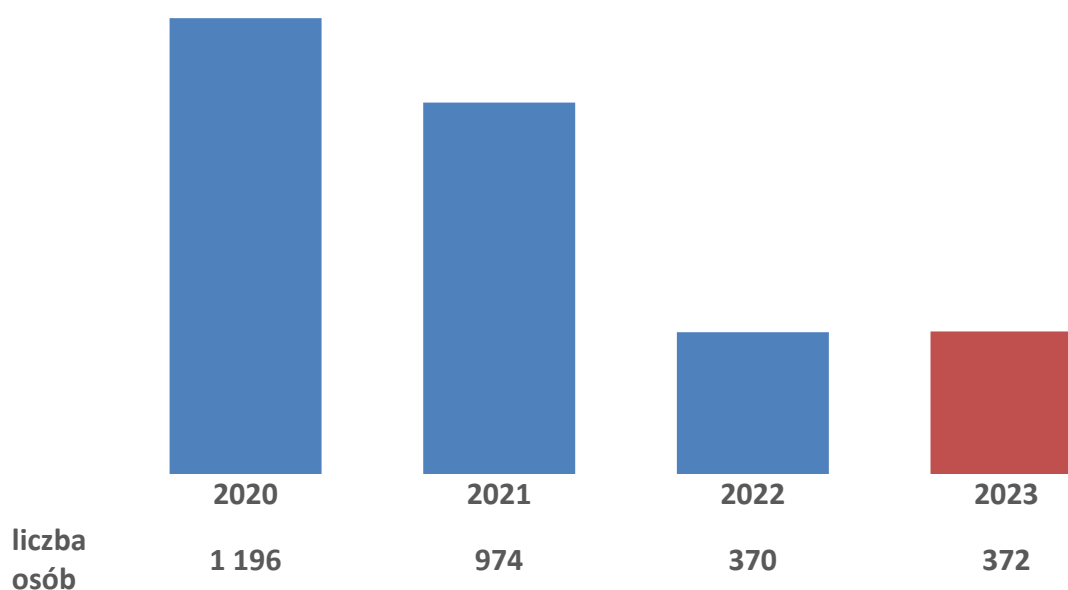
- 237 obwinionych – w regionalnych komisjach orzekających,
- 132 obwinionych – w międzyresortowych komisjach orzekających,
- 2 obwinionych – we Wspólnej Komisji Orzekającej,
- 1 obwiniony – w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Na koniec roku sprawozdawczego najmniej spraw pozostało do rozpoznania w Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze – 3 obwinionych, natomiast Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie rozpoznała wszystkie wnioski o ukaranie do końca okresu sprawozdawczego.

Najwięcej spraw pozostało na koniec roku w Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej – 107 obwinionych.

W regionalnych komisjach orzekających najwięcej spraw do rozpoznania pozostało w Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach – 78 obwinionych.

Wykres 15. Sprawy oczekujące na rozstrzygnięcie na koniec roku sprawozdawczego



Załączniki:

1. Załącznik Nr 1 – Sprawozdanie o sposobie rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2023 do Regionalnych Komisji Orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnych Izbach Obrachunkowych.
2. Załącznik Nr 2 – Sprawozdanie o sposobie rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2023 do „międzyresortowych” komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. Załącznik Nr 3 – Sprawozdanie o sposobie rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2023 do komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – zbiorczo.
4. Załącznik Nr 4 – Sprawozdanie o sposobie rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2020 – 2023 – zbiorczo w ujęciu porównawczym.

Opracowanie: Biuro Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów

Wydział I Głównej Komisji Orzekającej

A. Poczobut-Kierat, A. Jedlińska

Stanowisko Pracy ds. Analiz i Sprawozdawczości

M. Zych

Akceptacja: Z. Zieliński, Dyrektor Biura Dyscypliny Finansów Publicznych