



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

BDF1.4812.1.2021

**Sprawozdanie
z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach
o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności
komisji orzekających pierwszej instancji w 2020 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 roku 2020, z uprzejmą prośbą o zatwierdzenie¹.

**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 2021 r. poz.289), zwanej dalej także uondfp.

Spis treści

I. Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w 2020 roku	3
1. Informacje podstawowe	3
2. Informacja o liczbie odwołań w roku sprawozdawczym	4
3. Sposób rozpoznania odwołań w roku sprawozdawczym	8
4. Inne sprawy załatwiane przez GKO i Przewodniczącego GKO w 2020 roku	9
5. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych	10
6. Rejestr odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.....	11
7. Nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji	11
8. Szkolenia i działalność informacyjna	15
9. Istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie GKO w 2020 roku	16
II. Działalność komisji orzekających pierwszej instancji w 2020 roku	26
1. Zagadnienia ogólne	26
2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym.....	27
3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym.....	29
4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym	32
5. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	34
6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.....	37
7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania	38
8. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp	39
9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego	41
Załączniki:	43

I. Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w 2020 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 w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 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 w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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.

² art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - Dz. U. z 2021 r. poz. 289

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

- 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 właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów. Na koniec okresu sprawozdawczego w skład GKO wchodził Przewodniczący, dwóch Zastępców Przewodniczącego oraz 21 członków GKO.

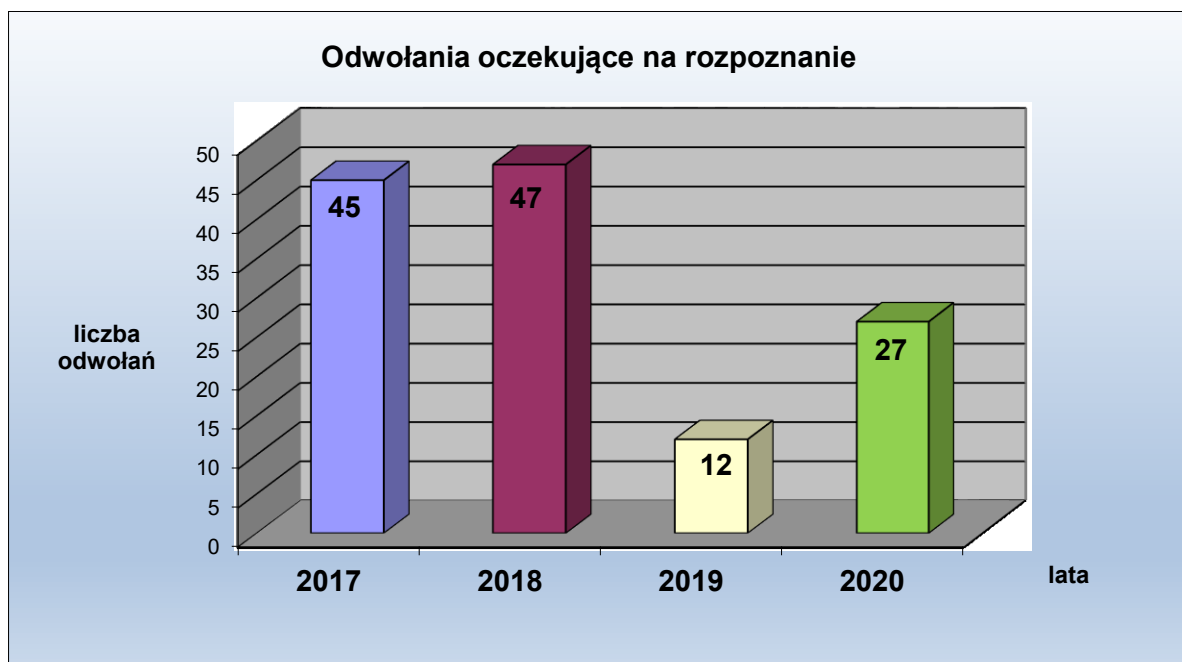
2. Informacja o liczbie odwołań w roku sprawozdawczym

- 1) Odwołania pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

1 stycznia 2020 r. GKO miała do rozpoznania **27** odwołań⁶ (które wpłynęły do GKO w 2019 r.), od **23** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

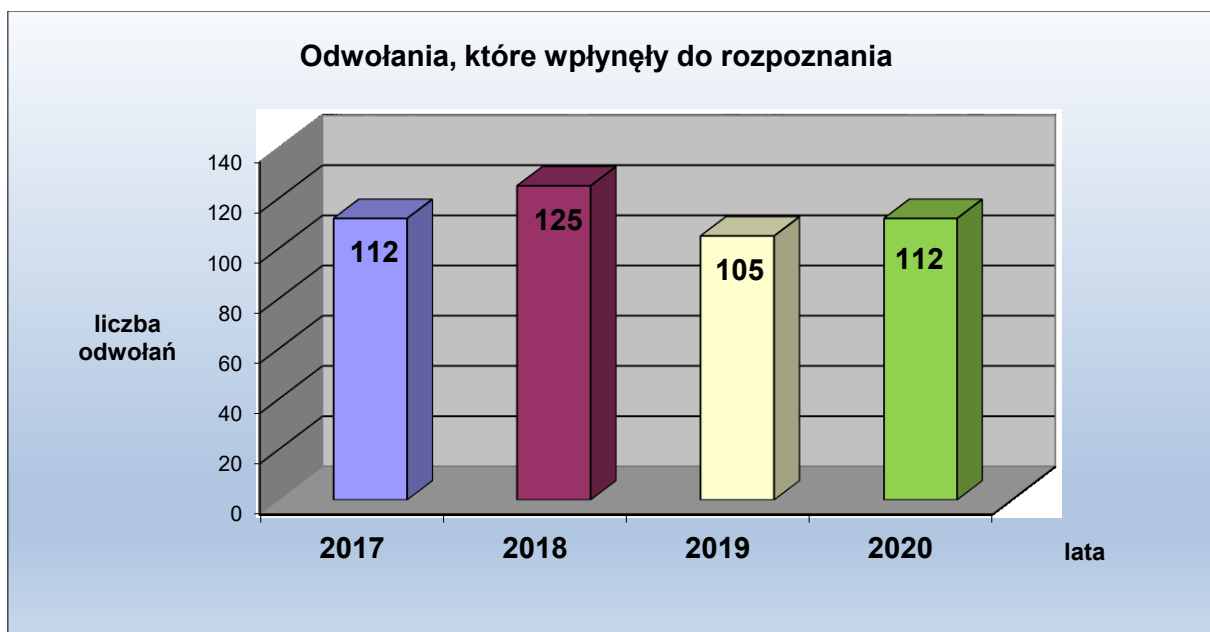
⁶ Od jednego orzeczenia może być złożone więcej niż jedno odwołanie (orzeczenie może dotyczyć więcej niż jednego obwinionego a każdy z obwinionych jest uprawniony do złożenia odwołania w części dotyczącej jego osoby, ponadto rzecznik może złożyć odwołanie w części dotyczącej jednego obwinionego lub odwołania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

Wykres nr 1: Liczba odwołań oczekujących na rozpoznanie wg stanu na początek roku sprawozdawczego: 2017, 2018, 2019 oraz 2020 (ujęcie porównawcze)



W 2020 r. wpłynęło do GKO 112 odwołań od 89 orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Wykres nr 2: Liczba odwołań, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym: 2017, 2018, 2019 oraz 2020 (ujęcie porównawcze)



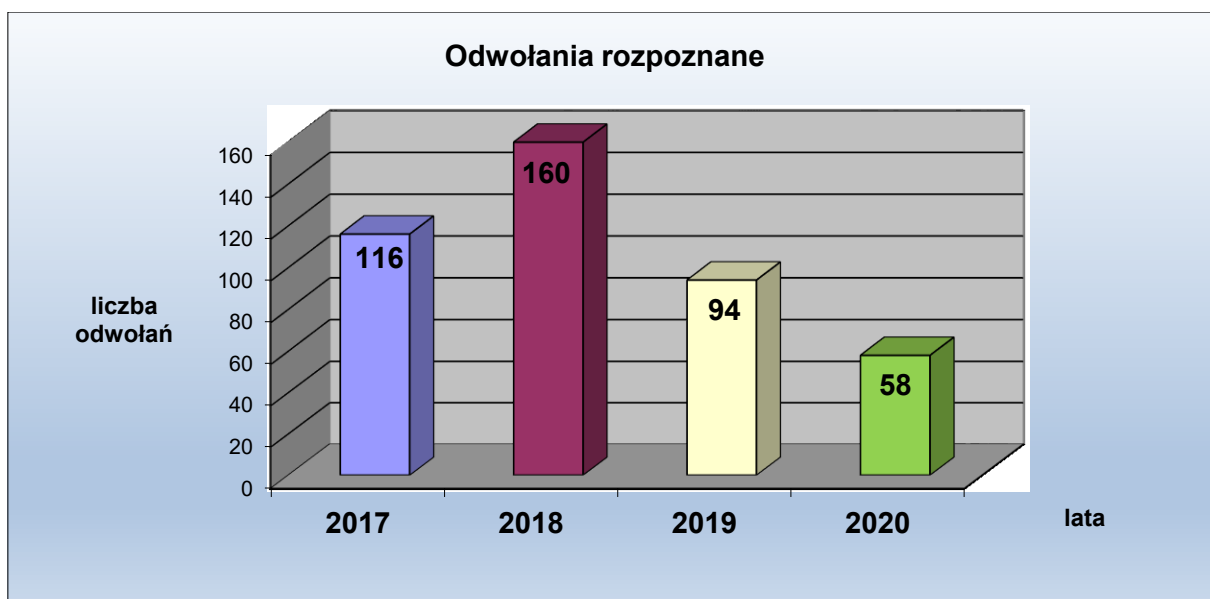
W GKO pozostawało zatem łącznie do rozpoznania w 2020 r. 139 odwołań od 112 orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

- a. Z ogólnej liczby **112** odwołań wniesionych w 2020 r. – **73** zostało wniesionych przez obwinionych i/lub ich obrońców, a **39** przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych.
- b. Do GKO w 2020 r. wpłynęło:
- **86** odwołań wniesionych od orzeczeń wydanych przez regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych,
 - **24** odwołania wniesione od orzeczeń międzyresortowych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
 - **2** odwołania wniesione od orzeczenia Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

2) Odwołania rozpoznane w ciągu roku sprawozdawczego

GKO rozpoznała w 2020 r. **58** odwołań z czego **27** odwołań wniesionych w 2019 r. oraz **31** odwołań wniesionych w 2020 r.

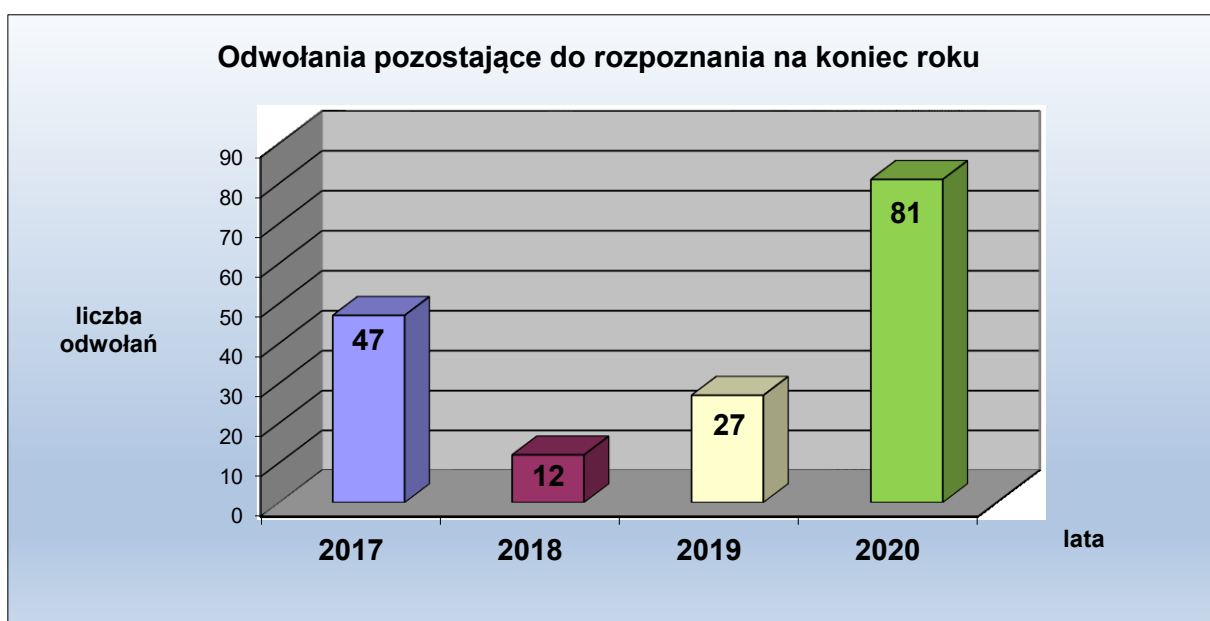
Wykres nr 3: Liczba odwołań rozpoznanych w ciągu: 2017, 2018, 2019 oraz 2020 roku (ujęcie porównawcze)



3) Odwołania pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

31 grudnia 2020 r. pozostawało do rozpoznania **81** odwołań. Liczba pozostających do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego odwołań wynika z wybuchu epidemii COVID-19, w wyniku której 13 a następnie 20 marca 2020 r. zostały ogłoszone odpowiednio stan zagrożenia epidemicznego a następnie stan epidemii. Wprowadzenie tych stanów wiązało się z przerwą w działalności orzeczniczej. GKO powróciła do rozpoznawania spraw na początku czerwca (w szczególnych warunkach sanitarnych). Jednak z końcem października 2020 ponownie nastąpiła przerwa w działalności orzeczniczej GKO, w związku z rozwojem drugiej fali epidemii. W połowie lutego 2021 r. GKO powróciła do rozpoznawania spraw. Od tego czasu, przed złożeniem niniejszego sprawozdania, rozpoznanych zostało 25 odwołań z 81 pozostających na koniec roku sprawozdawczego.

Wykres nr 4: Liczba odwołań pozostających do rozpoznania na koniec: 2017, 2018, 2019 oraz 2020 roku (ujęcie porównawcze)



3. Sposób rozpoznania odwołań w roku sprawozdawczym

1) W 2020 r. GKO rozstrzygnęła odwołania w następujący sposób:

rodzaj rozstrzygnięcia Główniej Komisji Orzekającej	rok wpływu odwołania		łączna liczba rozstrzygnięć
	2020	2019	
utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia	15	11	26
uchylenie, zmiana zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części	4	9	13
uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w całości lub w części	9	5	14
pozostawienie odwołania bez rozpoznania	3	0	3
umorzenie postępowania	0	2	2
łączna liczba rozstrzygnięć	31	27	58

2) Orzeczenia o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i rozstrzygnięciu sprawy co do istoty. Spośród takich orzeczeń GKO:

- w **4** przypadkach uniewinniła obwinionych,
- w **1** przypadku GKO umorzyła postępowanie z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych,
- w **1** przypadku GKO umorzyła postępowanie z powodu przedawnienia karalności

- w **1** przypadku GKO uniewinniła od części zarzutów i utrzymała orzeczenie komisji I instancji w pozostałej części łagodząc przy tym wymiar kary,
- w **1** przypadku GKO uniewinniła od zarzutów dwóch obwinionych, w stosunku do trzeciego uniewinniła od części zarzutów i utrzymała orzeczenie komisji I instancji w stosunku do tego obwinionego w odniesieniu do odstąpienia od wymierzenia kary.
- w **4** przypadkach GKO uchyliła orzeczenie w części uniewinniając od części zarzutów, w pozostałym zakresie utrzymała zaskarżone orzeczenie w mocy.

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 rozpoznania⁷. Spośród takich orzeczeń GKO:

- **7** dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez regionalne komisje orzekające,
- **5** dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez międzyresortowe komisje orzekające.

4) 1 rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania zostało wydane ze względu na przedawnienie karalności czynu, 1 natomiast z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych⁸.

4. Inne sprawy załatwiane przez GKO i Przewodniczącego GKO w 2020 roku

1) GKO rozpoznała **4** zażalenia na postanowienia Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, dotyczące umorzenia postępowania wyjaśniającego. Z czego dwa postanowienia utrzymał w mocy, a dwa częściowo uchyliła i w uchylonym zakresie przekazała sprawę rzecznikowi dyscypliny finansów publicznych (pierwszej instancji).

⁷ zgodnie z art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp

⁸ przesłanki umorzenia postępowania określa art. 78 ust. 1 uondfp

- 2) GKO rozpoznała **1** zażalenie rzecznika dyscypliny finansów publicznych (pierwszej instancji) na postanowienie komisji orzekającej I instancji umarzające postępowanie z powodu braku popełnienia czynu, uchyliła zaskarżone postanowienie i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania.
- 3) Przewodniczących GKO wydał **8** postanowień o zmianie właściwości komisji orzekającej I instancji do rozpoznania wniosku o ukaranie rzecznika dyscypliny.
- 4) Przewodniczący GKO wydał **1** zarządzenie uchylające w zaskarżonej części zarządzenie przewodniczącego komisji orzekającej I instancji o zwrocie wniosku o ukaranie do rzecznika w celu uzupełnienia.
- 5) Przewodniczący GKO wydał **2** postanowienia, uchylające postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej I instancji o odmowie przyjęcia odwołania.
- 6) Przewodniczącego GKO zaakceptował 3 programy szkoleń.

5. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych

- 1) W 2020 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęło **8** skarg na orzeczenia GKO.
- 2) Z rozpoznanych w 2020 r. przez WSA w Warszawie skarg na orzeczenia GKO, które wpłynęły do Sądu w 2020 r. i wcześniej, WSA w Warszawie w przypadku **1** skargi uchylił orzeczenie GKO, a w odniesieniu do **3** orzeczeń oddalił skargi.
- 3) W 2020 r. do NSA wpłynęła **1** skarga kasacyjna na wyrok WSA oddalający skargę na orzeczenie GKO. W 2020 r. NSA w **1** sprawie uchylił orzeczenie GKO i wyrok WSA w Warszawie w związku z wniesioną skargą kasacyjną oraz w **1** sprawie oddalił skargę kasacyjną na wyrok WSA odrzucający skargę na orzeczenie GKO.

6. 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 2020 r **600** osób oraz usunięto z niego dane dotyczące **627** osób, wobec których nastąpiło zatarcie ukarania. Ponadto, udzielono **1875** odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

7. Nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji

Przewodniczący GKO sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji⁹. W ramach nadzoru administracyjnego prowadzone były następujące działania.

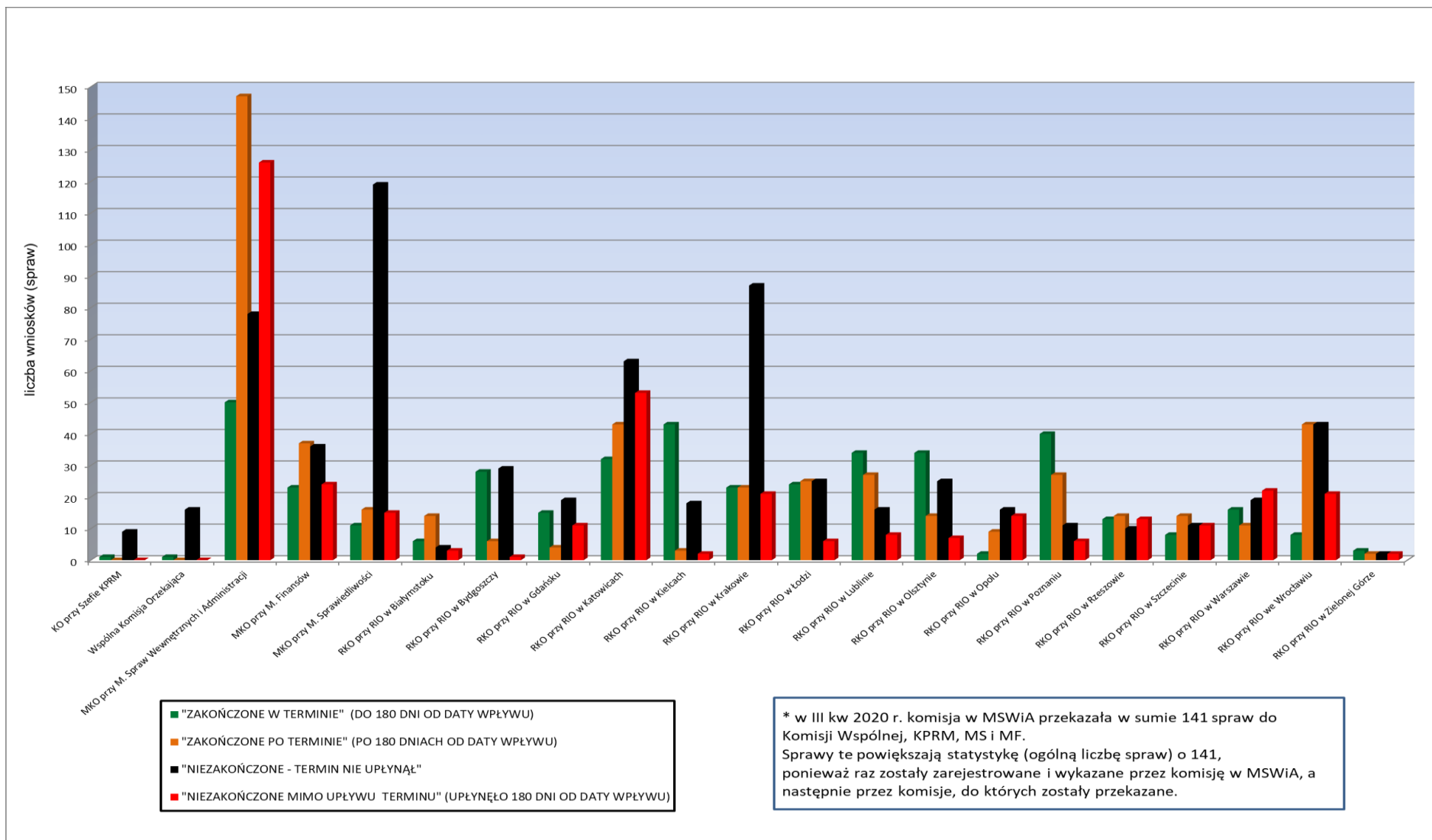
- 1) Mając na uwadze dynamicznie zmieniające się przepisy prawa w związku z epidemią COVID-19, Przewodniczący GKO skierował do przewodniczących komisji orzekających I instancji a za ich pośrednictwem do wszystkich członków komisji orzekających pisma:
 - z 10 kwietnia 2020 r. nr BDF1.4840.10.2020,
 - z 3 czerwca 2020 r. nr BDF1.4840.12.2020,
 - z 23 września 2020 r. nr BDF1.4840.28.2020,zawierające wyjaśnienia prawne, w celu zwrócenia uwagi na istotne z punktu widzenia dyscypliny finansów publicznych zmiany w prawie w związku z COVID-19. Podniesiono w nich tak istotne kwestie, jak zawieszenia biegów terminu procesowych, i następnie ich ponowne podjęcie, zawieszenie biegu terminów przedawnienia karalności (na pewien czas), a także przepisów szczególnych dotyczących doręczenia korespondencji w dobie epidemii COVID-19 .

⁹ zgodnie z art. 194 uondfp

- 2) Komisje orzekające pierwszej instancji były zobowiązane do przekazywania elektronicznych raportów – przygotowanych przez Biuro Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów – zawierających informacje o załatwianych sprawach, w szczególności pozwalających 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 służyć ma zapobieganiu 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 36 % ogółu spraw niezakończonych.

Wykres nr 5: Sprawy pozostające do rozpoznania w komisjach orzekających w 2020 r. (stan na 31 XII 2020 r.)



- 3) Przewodniczący GKO skierował indywidualne wystąpienie do przewodniczącego jednej z komisji orzekających pierwszej instancji, wskazując na konieczność przesyłania zgłoszeń osób podlegającej wpisowi do rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą, niezwłocznie po ich uprawomocnieniu się zgodnie z normą z art. 153 ust 1 uondfp.
- 4) W odpowiedzi na wystąpienie prezesa jednej z regionalnych izb obrachunkowych, Przewodniczący GKO przesłał interpretację przepisów uondfp, w myśl której pełnienie funkcji skarbnika jednostki samorządu terytorialnego, podległej nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej nie jest podstawą do odwołania z funkcji zastępcy przewodniczącego regionalnej komisji orzekającej (czy też stwierdzenia wygaśnięcia członkostwa w komisji). Wskazał przy tym, że niezbędne będzie niepodejmowanie przez zastępcę Przewodniczącego działań w sprawach, w których mogłaby pojawić się wątpliwość co do jego bezstronności.
- 5) Przewodniczący GKO skierował indywidualne wystąpienie do zainteresowanego, który wystąpił ze skargą na działalność przewodniczącego jednej z komisji orzekających pierwszej instancji, informujące o braku podstaw do stwierdzenia uchybień w działaniu tego przewodniczącego, wskazując m. in., że w okolicznościach sprawy uprawnione było wezwanie do zwrotu kosztów postępowania.
- 6) Limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych na wykonywanie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2020 r. wynosił 13 801 tys. zł¹⁰. Z prowadzonego przez Ministerstwo Finansów monitoringu wynika, że wydatki budżetu państwa na funkcjonowanie systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2020 r. wyniosły około 10 606 tys. zł, w tym wynagrodzenia dla osób pełniących funkcje rzeczników lub będących członkami komisji orzekających – około 6 134 tys. zł, a pozostałe koszty – około 4 472 tys. zł. Przedstawione dane, wyliczone na podstawie wydatków poniesionych

¹⁰ W art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 240, poz. 1429)

do końca lipca oraz kosztów planowanych na okres od sierpnia do grudnia 2020 r., wskazują, że przewidywany limit nie został przekroczony.

8. Szkolenia i działalność informacyjna

- a. W 2020 r. odbyło się szkolenie dodatkowe dla komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych pt. „Współczesne problemy finansów publicznych i dyscypliny finansów publicznych”. Organizatorem była Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie. Z uwagi na epidemię COVID-19 program zrealizowano w formie on-line. Szkolenie zostało podzielone na następujące bloki szkoleniowe:
 - a) Zamówienia publiczne,
 - b) Dotacje,
 - c) Rachunkowość, sprawozdawczość, zaciąganie zobowiązań, dokonywanie wydatków.
- b. W 2020 r. na portalu Ministerstwa Finansów, kontynuowano aktualizację bazy orzecznictwa GKO (znajdują się w niej orzeczenia wydane od 1 lipca 2005 r.). Prowadzenie bazy orzecznictwa, ma służyć poszerzeniu wiedzy z zakresu finansów publicznych oraz wspomaganie funkcji prewencyjnej orzeczeń. Działania te mają również na celu wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 44a uoandfp, to jest zapewnienie jednolitego stosowania przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez organy orzekające w sprawach o takie naruszenie. Kontynuowane są prace przy współpracy z Ministerstwem Cyfryzacji a obecnie KPRM (organ odpowiedzialny w sferze informatycznej) w ramach projektu „gov.pl” nad stworzeniem bazy orzecznictwa w sprawach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, która usprawni dostęp do orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

9. Istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie GKO w 2020 roku

1) Prawidłowe ustalenie i opisanie oraz analiza stanu faktycznego w kontekście ewentualnej możliwości przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- a) Orzeczeniem z dnia 27 lutego 2020 r. sygn. akt BDF1.4800.61.2019 opublikowanym w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przyporządkowane do w art. 13 pkt 6 lit a. uondfp), GKO uchyliła orzeczenie Komisji I instancji, która przypisała odpowiedzialność obwinionemu w zakresie postawionego zarzutu dotyczącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jest popełnienia czynu¹¹, polegające na wykorzystaniu środków publicznych w kwocie 27.482,46 zł, związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków europejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, przez dokonanie – w postępowaniu o udzielenie zamówienia wyboru oferty jednego z wykonawców, następnie zawarcie z tym wykonawcą umowy na świadczenie usług szkoleniowych pomimo, że jego oferta nie spełniała określonego przez zamawiającego warunku udziału w postępowaniu, dotyczącego dysponowania przez wykonawcę osobami zdolnymi do wykonania zamówienia. Co miało naruszać procedurę obowiązującą przy wykorzystaniu tych środków, określoną Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020 z dnia 10 kwietnia 2015 r. (obecnie Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020 z dnia 19 lipca 2017 r.) w związku z § 4 ust. 4 i 5 i § 20 ust. 1 umowy o dofinansowanie projektu z dnia 27 stycznia 2017 r. oraz art. 184 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, są dokonywane zgodnie z procedurami określonymi w umowie międzynarodowej lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

¹¹ określonego w 13 pkt 6 lit a. uondfp

GKO uchylając wyżej opisane orzeczenie wskazała, że zgodnie z art. 19 uondfp, odpowiedzialność ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (ust. 1), której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia (ust. 2), z tym, że winy nie można przypisać, 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. Należy stwierdzić, że ustalenia w zakresie winy muszą być poprzedzone właściwym ustaleniem i opisaniem stanu faktycznego. Z tego względu, GKO nie odniosła się do możliwości przypisania winy. Zdaniem bowiem GKO, dopiero po prawidłowym opisanu zarzucanego obwinionemu czynu, Komisja I instancji będzie mogła ponownie ocenić, czy obwinionemu można przypisać winę w zakresie dokonanego naruszenia. Opis czynu, w tym także naruszonych reguł postępowania, jako wyznaczający znamiona przedmiotowe zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, powinien poprzedzać ocenę od strony podmiotowej. Z tego względu, rozpatrując sprawę ponownie, Komisja I instancji najpierw powinna prawidłowo opisać czyn, a dopiero w dalszej kolejności będzie mogła ocenić, czy obwinionemu można postawić zarzut winy, co warunkuje przypisanie mu odpowiedzialności.

b) Orzeczeniem z dnia 19 października 2020 r. sygn. akt BDF1.4800.48.2020 opublikowanym w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przyporządkowane do w art. 17 ust. 3 uondfp) GKO uchyliła orzeczenie Komisji I instancji, która przypisała odpowiedzialność obwinionemu w zakresie postawionego zarzutu dotyczącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jest popełnienia czynu¹², polegającego na niezgodnym przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

GKO podkreśliła, że zasadą postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest reguła dwuinstancyjności. Zasada ta ma służyć przede

¹² określonego w art. 17 ust. 3 uondfp

wszystkim ochronie prawnej obwinionego w postępowaniu. Komisja Orzekająca I instancji nie wyjaśniła w pełni okoliczności zarzucanego czynu i nie przeprowadziła wystarczająco wnikliwej oceny, czy zarzucany czyn wyczerpuje znamiona powołanych przepisów. Dlatego uznała za zasadne uchylene orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Z pisemnego uzasadnienia Komisji, zdaniem GKO, nie sposób wywnioskować przebiegu rozumowania Komisji. W szczególności w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczeniu brakuje¹³ wskazania faktów i okoliczności, które skład orzekający uwzględnił wydając rozstrzygnięcie o przypisaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wskazania faktów, które skład orzekający uznał za udowodnione lub nieudowodnione, wskazania na jakich w tym względzie oparł się dowodach, oraz wyjaśnienie, dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych oraz wyjaśnienia podstawy prawnej orzeczenia. Zakres ten jest podstawowym elementem uzasadnienia, który pozwala ustalić jaki był tok rozumowania komisji orzekającej i co doprowadziło ją do takich, a nie innych wniosków, których istotę oddaje sentencja orzeczenia. Analizując uzasadnienie wydanego w sprawie orzeczenia Główna Komisja Orzekająca nie była w stanie ocenić poprawności takiego, a nie innego rozstrzygnięcia.

2) Okoliczności odnoszące się do dochowanie należytej staranności w zakresie możliwość przypisania odpowiedzialności za czyn¹⁴, polegający na niedokonaniu w terminie lub w należytym wysokości zwrotu kwoty środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych:

- a) Orzeczeniem z 28 sierpnia 2020 r. sygn. akt BDF1.4800.21.2020, opublikowanym w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przyporządkowane do art. 13 pkt 8 uondfp), GKO utrzymała w mocy orzeczenie komisji I instancji, którym uniewinniono obwinionego od zarzutu naruszenia¹⁵ -

¹³ elementów określonych w art. 137 ust 2 uondfp

¹⁴ określony w art. 13 pkt 8 uondfp

¹⁵ określonego w art. 13 pkt 8 uondfp

w dniu 9 lipca 2015 r. - dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niedokonaniu zwrotu środków przyznanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na podstawie umowy o dofinansowanie wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków do dnia dokonania ich zwrotu. GKO uznała, że Komisja I instancji prawidłowo uznała, że obwiniony dochował należytej staranności. Przemawia za tym fakt, że w sposób niebudzący wątpliwości udowodniono, że Spółka nie miała możliwości zwrotu środków ze względu na bardzo złą sytuację finansową, skutkującą nawet oddaleniem przez sąd upadłościowy wniosku o ogłoszenie upadłości Spółki. Co więcej zdaniem GKO istotny przy tym jest fakt, że już w momencie obejmowania stanowiska Prezesa Zarządu przez obwinionego Spółka znajdowała się w trudnej sytuacji. GKO ustaliła także, że wobec takiego stanu rzeczy obwiniony podejmował działania naprawcze, które miały służyć poprawie kondycji Spółki. GKO uznała za Komisją I instancji, że standardem postępowania w takiej sytuacji jest ograniczenie przez zarząd kosztów działania Spółki i podjęcie próby zwiększenia jej przychodów, a ze sprawozdań finansowych wynika, że takie działania w Spółce miały miejsce. Należy zauważyć, że ustalenia, co do aktywności obwinionego mającej służyć poprawie finansowej powinny być brane pod uwagę przy rozstrzyganiu o winie w sprawach naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 13 pkt 8 uoondfp (por. orzeczenie GKO z 16 września 2019 r., sygn. akt BDF1.4800.53.2019). Obwiniony wykazywał się również aktywnością w zakresie poszukiwania źródeł finansowania, zwracając się w tym celu do banków i innych instytucji finansowych. Działania w tym zakresie nie przyniosły jednak zamierzonego rezultatu. Spółce udało się jedynie pozyskać niewielką pożyczkę od spółki matki na pokrycie bieżących zaległości w stosunku do urzędu skarbowego oraz ZUS. W takiej sytuacji, GKO nie znalazła podstaw do uznania, że obwiniony sprawując funkcję prezesa zarządu wykazywał się biernością, co mogłoby skutkować stwierdzeniem, że nie dochował staranności¹⁶, wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. O obowiązkowości obwinionego świadczy ponadto fakt, że podejmował działania odwoławcze

¹⁶ o której mowa w art. 19 ust. 2 uoondfp

w zakresie decyzji o zwrot dofinansowania udzielonego Spółce przez PARP (skutkujące ostatecznie oddaleniem skargi kasacyjnej przez NSA 21 marca 2019 r.) oraz złożył wniosek o upadłość Spółki (oddalony 13 listopada 2014 r. ze względu na negatywną przesłankę postępowania upadłościowego w postaci niewypłacalności niepozwalającej na zaspokojenie kosztów). GKO podzieliła także pogląd wyrażony przez obrońcę obwinionego, że we wzorcu prawidłowego zachowania, jakie powinno być realizowane przez obwinionego, nie mieści się oczekiwanie, iż odrębna osoba prawna – nawet jeśli jest właścicielem Spółki zarządzanej przez obwinionego - ureguluje zobowiązania Spółki.

- b) Orzeczeniem z 21 października 2020 r. sygn. akt BDF1.4800.24.2020, opublikowanym w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przyporządkowane do art. 13 pkt 8 uondfp), GKO utrzymała w mocy orzeczenie komisji I instancji, którym uniewinniono obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych¹⁷ polegającego na niedokonaniu w dniu 26 lipca 2016 r. zwrotu środków przyznanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na podstawie umowy o dofinansowanie na realizację projektu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazania środków do dnia ich zwrotu.

GKO wskazała, że ustawowa konstrukcja odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zakłada, co do zasady, możliwość przypisania odpowiedzialności jedynie w sytuacji pozytywnego zaistnienia dwóch przesłanek: jednej o charakterze przedmiotowym, a drugiej o charakterze podmiotowym.

Powyższe dotyczy zaistnienia zatem z jednej strony czynu, stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a z drugiej strony możliwości przypisania obwinionemu winy za popełniony czyn. Pomiędzy obiema przesłankami musi istnieć z kolei związek przyczynowo-skutkowy realizujący się w stwierdzeniu, że do popełnienia czynu określonego w ustawie przyczyniło się zachowanie obwinionego.

Ocena tego zachowania powinna podlegać kategoriom zobiektywizowanym, a zatem

¹⁷ określonego w art. 13 pkt 8 uondfp

ustaleniu wzorca zachowania, a następnie analizie odstępstw od tego wzorca w konkretnej sprawie w celu zindywidualizowania przesłanki winy w stosunku do określonego sprawcy w kontekście art. 19 ust. 2 uondfp. Główna Komisja Orzekająca, odnosząc się do podmiotowych przesłanek odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazała, że 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. Ocenę staranności wiązać należy zarówno z kryteriami odnoszącymi wprost do działania/zaniechania samego obwinionego, jako odpowiedzialnego za wykonanie obowiązku, w kontekście dania posłuchu normie prawnej, jak i kryteriom zewnętrznym mającym wpływ na możliwość dołożenia staranności przez Obwinionego. Bezwzględnie oczywistym jest, że sytuacja majątkowa osoby zobowiązanej do zwrotu środków publicznych nie może być jedyną przesłanką decydującą o winie sprawcy czynu lub jej braku. Co więcej, uzależnienie braku odpowiedzialności wyłącznie od możliwości finansowych, w czasie gdy istniał obowiązek zwrotu środków, prowadziłoby do nieakceptowalnej z punktu widzenia finansów publicznych sytuacji, gdzie odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny nie byłaby przypisywana, pomimo niezwrócenia znacznych środków publicznych, tylko z uwagi na fakt braku zdolności finansowej obwinionych. Nie pozwalałoby to uwzględniać zachowań przed zaistnieniem czynu. Takie założenie mogłoby prowadzić do patologicznych sytuacji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Z treści art. 19 ust. 2 uondfp wynika, że nie można przypisać winy, jeżeli w danych okolicznościach obwiniony nie miał innej możliwości zachowania się. Oznacza to, że przesłanką wyłączającą winę jest niemożność uniknięcia naruszenia, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. Wskazaną przesłankę należy przy tym analizować w kontekście podmiotowych podstaw odpowiedzialności z art. 4 uondfp, a w przedmiotowej sprawie art. 4 pkt. 4 uondfp, zgodnie z którym odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub

dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami. Komisja I instancji, zdaniem GKO, w oparciu o zgromadzony na rozprawach materiał, dostatecznie przeanalizowała kwestię możliwości przypisania winy sprawcy w oparciu o ujawnione okoliczności. Obwiniony wykazał, zgodnie z ustaleniami Komisji, należyta staranność w zakresie wywiązania się z ciążących na spółce zobowiązań związanych z dofinansowaniem przez PARP realizowanego projektu. Zwrócić należy uwagę, że jak wynika z materiału dowodowego merytoryczne podstawy sporu dotyczą projektu objętego umową o dofinansowanie z dnia 21 października 2009 r zawartej pomiędzy PARP, a zatem projektu objętego umową zawartą przed 11 laty, biorąc pod uwagę czas orzekania organu odwoławczego. Realizacja projektu obejmować miała okres od dnia 1 listopada 2009 r. i miała zakończyć się do dnia 31 października 2011 r. Analiza dowodów wskazuje na działania spółki, reprezentowanej przez obwinionego jako Prezesa Zarządu, zmierzającej do wyjaśnienia podstaw kierowanych przez PARP zarzutów w przedmiocie kwalifikowalności określonych wydatków. Spółka, m.in. już w 2012 r. kierowała skargi do Ministra Administracji i Cyfryzacji na działania PARP, związane z długotrwałym zatwierdzaniem raportu z kontroli oraz końcowym rozliczeniem projektu. Obwiniony w momencie odebrania w dniu 4 września 2015 r. pisma z Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości zawiadamiającego o wszczęciu postępowania administracyjnego wobec spółki tytułem zwrotu części środków z dofinansowania udzielonego dla realizacji projektu podjął działania związane ze zgłoszeniem upadłości spółki wobec jej niewypłacalności. Wniosek o upadłość złożono w dniu 18 września 2015 r. Decyzje w przedmiocie zwrotu środków wydano natomiast w dniu 22 stycznia 2016 r.

GKO wskazała, że nieadekwatnym w przedmiotowej sprawie jest twierdzenie, że każda osoba podejmując działalność gospodarczą bierze na siebie ryzyko ewentualnego niepowodzenia przedsięwzięcia gospodarczego. Ryzyko to nie może być przesuwane na budżet państwa. Obwiniony nie prowadził działalności gospodarczej na własny rachunek i własne ryzyko. W przedmiotowej sprawie mamy bowiem do czynienia z osobą prawną, a zatem spółką z o.o., prowadząca działalność gospodarczą. To spółka z o.o. posiada jako osoba prawna podmiotowość prawną.

Obwiniony natomiast pełnił w spółce funkcję Prezesa Zarządu¹⁸, a jego odpowiedzialność analizowana powinna być jedynie w kontekście ww. art. 4 ust. 1 pkt. 4 uondfp.

GKO podzieliła tezy zawarte w orzeczeniu GKO z dnia 29 lipca 2019 r. sygn. akt. DBF1.4800.98.2018, w którym wskazano: „decydujące dla przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za przypisany czyn jest udzielenie odpowiedzi czy w dniu przyjętym za datę dokonania czynu Obwiniony miał możliwość postąpienia w sposób wymagany przez normę prawną, tj. dokonanie zwrotu kwoty, o której mowa w decyzji PARP. Przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności wymagałoby dokonania oceny, że mógł on dokonać zwrotu środków, lecz z przyczyn zawinionych tego nie uczynił. Przypisanie winy Obwinionemu mogłoby nastąpić także w przypadku, gdyby uznać, że wprawdzie w powyższej dacie Obwiniony nie mógł dokonać zwrotu, lecz że stało się to z powodu działań lub zaniechań wcześniejszych, zaistniałych sytuacji, gdy Obwiniony powinien był liczyć się z koniecznością dokonania zwrotu środków”. W kontekście ustaleń dokonanych w przedmiotowej sprawie działania obwinionego wskazują na przyjęcie postawy zmierzającej do wyjaśnienia okoliczności sprawy, zarówno pod kątem formalnoprawnym (skargi na przedłużające się postępowanie kontrolne) jak i merytorycznym (odwołania, skargi itp.) zmierzającym do wyjaśnienia podstaw zwrotu. Zdaniem GKO, Komisja I instancji słusznie podniosła brak możliwości zwrotu przez obwinionego środków w dniu 26 lipca 2016 r. wynikających z przyznanego dofinansowania. Zwróciła też uwagę na obiektywne okoliczności związane z tym, że obwiniony od 2015 r. jest zarejestrowany w Urzędzie Pracy jako osoba bezrobotna. Zatem jak słusznie wskazano, obwiniony nie miał i nie ma możliwości zwrotu przedmiotowych środków. Nie ma także - w ocenie Głównej Komisji Orzekającej - dowodów na to, że działania albo zaniechania obwinionego na wcześniejszym etapie były powodem niemożności dokonania zwrotu środków.

¹⁸ art. 201 i nast. ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych; tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm.

c) Orzeczeniem z 27 stycznia 2020 r. sygn. akt BDF1.4800.22.2019, opublikowanym w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przyporządkowane do art. 13 pkt 8 uondfp) GKO utrzymała w mocy orzeczenie Komisji I instancji, którym obwinionego uznano za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁹, polegające na niedokonaniu w terminie oraz należnej wysokości zwrotu środków przekazanych ze środków publicznych związanych z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych, wynikających z decyzji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

GKO w przedmiotowym orzeczeniu wskazuje, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia²⁰. 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. Oznacza to, że dla przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych konieczne jest zarówno formalne naruszenie przepisu prawa, jak i udowodnienie winy po stronie konkretnego sprawcy. GKO zauważyła, że obwiniony w swojej argumentacji stara się wykazać, że nie można mu przypisać winy za zarzucony czyn, albowiem jako Prezes Sp. z o.o. nie dokonał zwrotu środków w 2015 r., ponieważ spółka była niewypłacalna już od 2014 r., czego dowodem jest złożenie przez spółkę wniosku o upadłość, który został 16 września 2014 r. oddalony przez sąd z uwagi na brak środków na jej przeprowadzenie. Tym samym, zdaniem obwinionego, jego działanie wyczerpało określone prawem obowiązki członka zarządu w przypadku niewypłacalności Spółki. Spółka nie miała żadnych możliwości wykonania nałożonej decyzji i tym samym przypisanie odpowiedzialności obwinionemu jako członkowi zarządu z tego tytułu, że spółka nie wykonała decyzji, jest sprzeczne z duchem prawa upadłościowego. GKO nie zgodziła się z powyższą argumentacją albowiem nieprawidłowości co do realizacji umowy zostały stwierdzone już w grudniu 2011 r. Następnie zostały

¹⁹ określone w art. 13 pkt 8 uondfp

²⁰ zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 uondfp

potwierdzone kolejną kontrolą, przeprowadzoną w czerwcu 2013 r., która została zakończona raportem z rekomendacją rozwiązania umowy. Ponadto, jak wynika z ustalonego stanu faktycznego, obwiniony podpisał umowę o dofinansowania i kolejne aneksy, a także pełnił funkcję kierownika Projektu, zatem winien wiedzieć nie tylko o stanie realizacji umowy, ale także o stwierdzonych nieprawidłowościach. Należy podkreślić, że to nie była osoba „z zewnątrz”, która zastała istniejące nieprawidłowości i nie mogła wywiązać się ze zobowiązań. Tymczasem, pomimo wiedzy o nieprawidłowościach w realizacji umowy już w 2011 r., jedyną czynnością jaką podjął było złożenie wniosku o upadłość w drugiej połowie 2014 r., tj. po tym, gdy PARP wypowiedziała w czerwcu umowę ze skutkiem natychmiastowym i wezwała do zwrotu dofinansowania. Obwiniony nie dołożył zatem należytej staranności, aby nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na niedokonaniu w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości, nie próbował np. w trakcie realizacji projektu negocjować z PARP dokonania ew. zmian warunków umowy, dotyczących parametrów oraz terminu realizacji projektu. Ponadto, jak wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego, zastrzeżenia PARP - co do realizacji Umowy - sformułowano w roku 2011, a problem wypłacalności Spółki wystąpił w roku 2014. Był więc czas na to, aby zaplanować wcześniej źródła finansowania niezbędnych środków do ew. zwrotu uzyskanej dotacji. Mając na uwadze powyższe, zdaniem GKO, obwinionemu można przypisać winę wyrażającą się w braku należytej staranności.

II. Działalność komisji orzekających pierwszej instancji

w 2020 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 publicznych²¹. Komisja orzeka na rozprawie lub posiedzeniu rozpoznając wnioski o ukaranie, który wniósł rzecznik dyscypliny finansów publicznych.

b) Struktura organizacyjna.

Komisjami orzekającymi są²²:

- Wspólna Komisja Orzekająca;
- międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej oraz Ministrze Sprawiedliwości (zwane dalej międzyresortowymi komisjami orzekającymi);
- Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- 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

²¹ Działają one na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

²² zgodnie z art. 46 uondfp

przewodniczący międzyresortowych komisji orzekających występują do odpowiednich, uprawnionych podmiotów o przedstawienie kandydatów na członków określonej komisji.

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

W 2020 r. w komisjach orzekających pierwszej instancji działało około 237 osób.

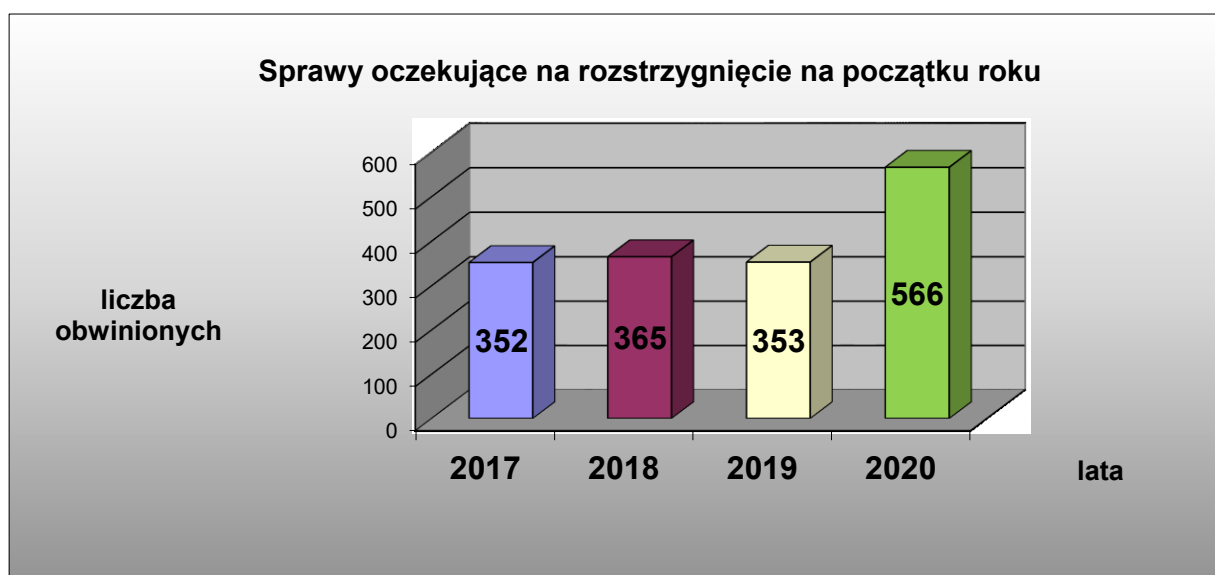
2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

a) Sprawy oczekujące na rozpoznanie na początku roku sprawozdawczego

Na początku 2020 r. w komisjach orzekających pierwszej instancji oczekiwały na rozstrzygnięcie wnioski o ukaranie dotyczące 566 obwinionych (patrz zał. nr 1, 2 i 3), w tym:

- w regionalnych komisjach orzekających – 275 obwinionych,
- w międzyresortowych komisjach orzekających – 290 obwinionych,
- we Wspólnej Komisji Orzekającej – 1 obwinionego.

Wykres nr 6: Sprawy oczekujące na rozstrzygnięcie wg stanu na początek roku sprawozdawczego (ujęcie porównawcze lata 2017 – 2020)

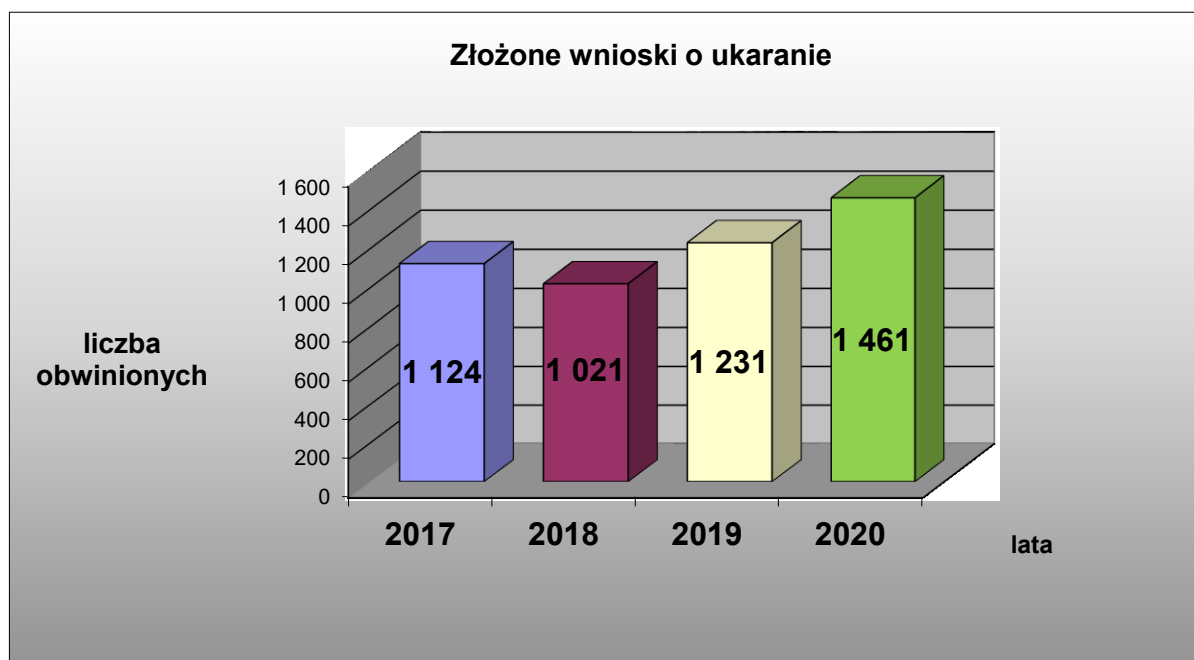


b) Sprawy, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym

W 2020 r. do komisji orzekających pierwszej instancji wpłynęły wnioski o ukaranie dotyczące 1 461 obwinionych, przy czym do:

- regionalnych komisji orzekających – wobec 1 032 obwinionych,
- międzyresortowych komisji orzekających – wobec 427 obwinionych,
- Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – wobec 1 obwinionego,
- do Wspólnej Komisji Orzekającej – wobec 1 obwinionego.

Wykres nr 7: Sprawy, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym (ujęcie porównawcze lata 2017 - 2020)



Ponadto, GKO zwróciła do ponownego rozpoznania sprawy dotyczące 20 obwinionych (do regionalnych komisji orzekających – sprawy dotyczące 16 obwinionych i do międzyresortowych komisji orzekających – sprawy dotyczące 4 obwinionych). Dodatkowo Przewodniczący GKO, uwzględniając bardzo dużą liczbę spraw pozostających do załatwienia w Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej - przekazał część tych spraw do Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości, Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym

do spraw finansów publicznych, Wspólnej Komisji Orzekającej oraz Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W komisjach orzekających pierwszej instancji pozostawały łącznie do rozpoznania w 2020 r. sprawy dotyczące 2 042 obwinionych.

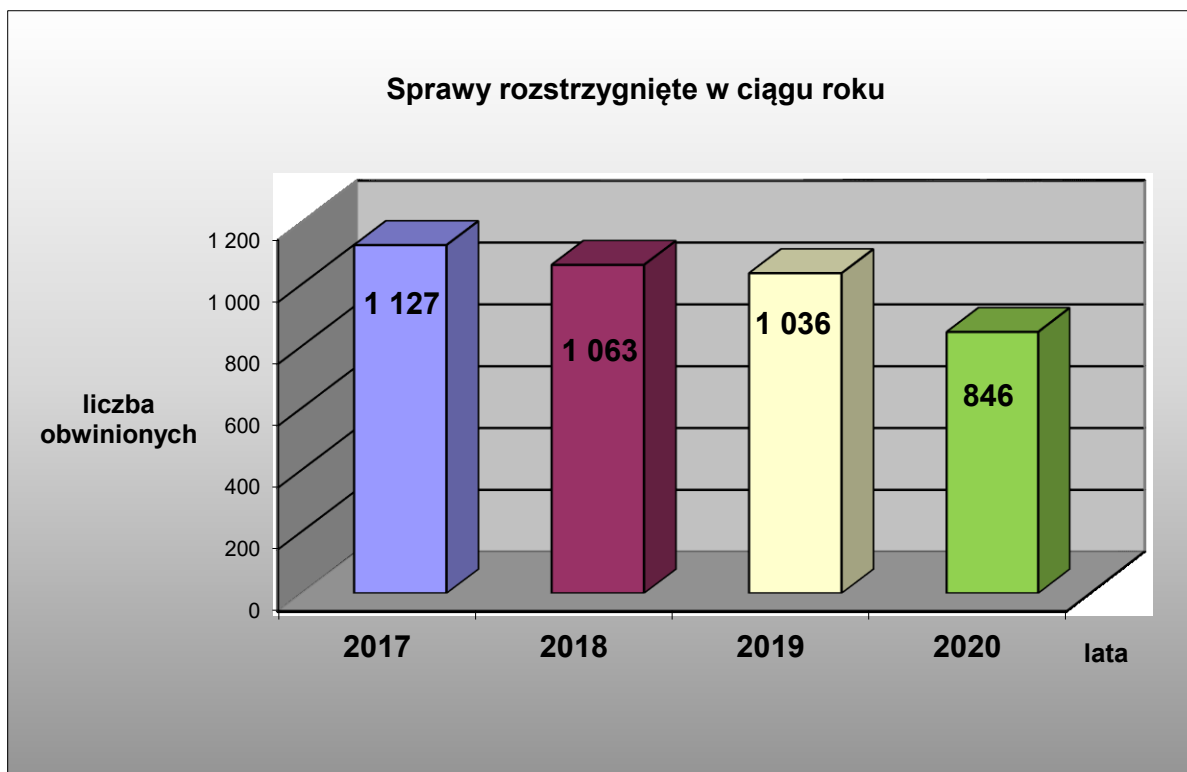
3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym

- a) Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2020 r. rozstrzygnięcia wobec 846 obwinionych, w tym:
- regionalne komisje orzekające – wobec 671 obwinionych,
 - międzyresortowe komisje orzekające – wobec 173 obwinionych,
 - Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – wobec 1 obwinionego,
 - Wspólna Komisja Orzekająca – wobec 1 obwinionego.

Na koniec roku do rozstrzygnięcia pozostały wnioski o ukaranie dotyczące 1 196 obwinionych, w tym:

- w regionalnych komisjach orzekających – wobec 651 obwinionych,
- w międzyresortowych komisjach orzekających – wobec 516 obwinionych
- we Wspólnej Komisji Orzekającej – wobec 21 obwinionych,
- w Komisji przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – wobec 8 obwinionych.

Wykres nr 8: Sprawy rozstrzygnięte w latach 2017 - 2020 (ujęcie porównawcze)

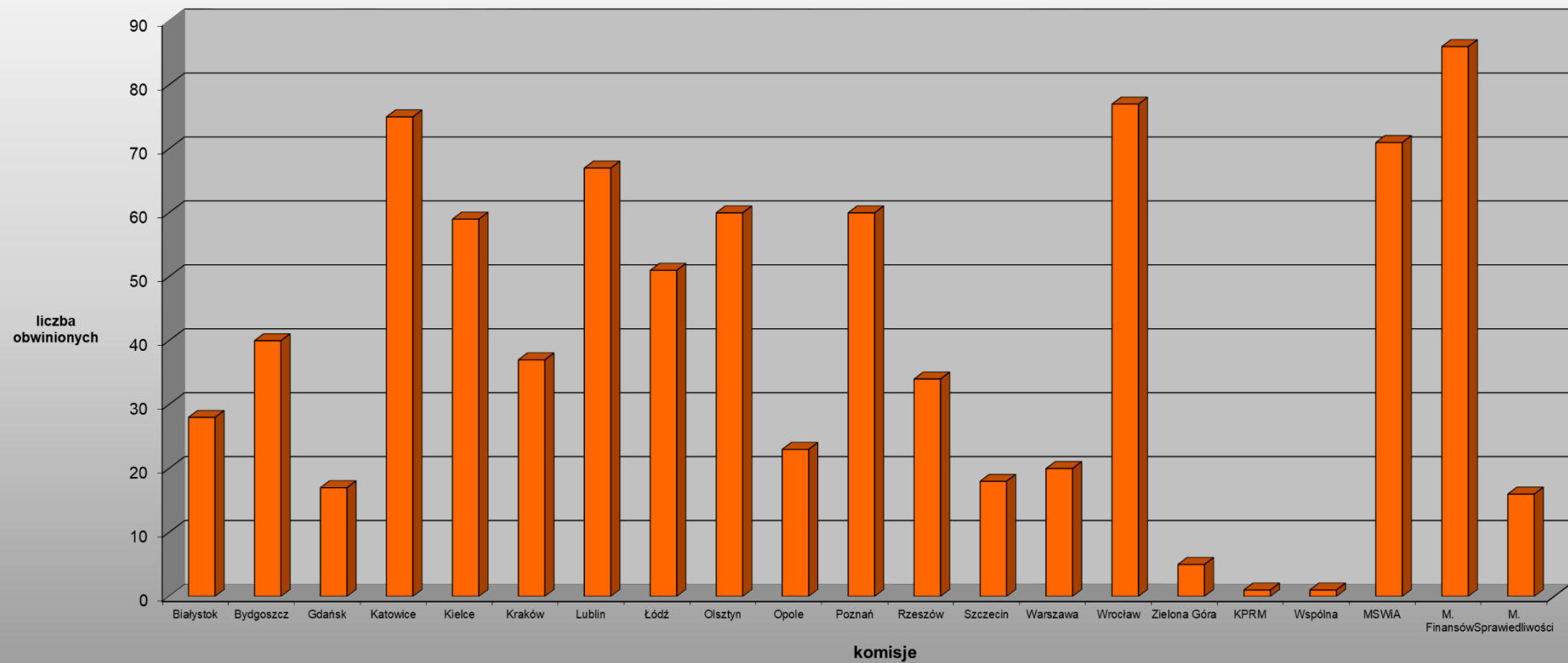


b) Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2020 r. przez regionalne komisje orzekające – dotyczących 671 obwinionych – najwięcej spraw rozstrzygnęły:

- Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO we Wrocławiu – w stosunku do 77 obwinionych,
 - Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Katowicach – w stosunku do 75 obwinionych,
- a najmniej Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Zielonej Górze (5 obwinionych).

Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2020 r. przez międzyresortowe komisje orzekające – dotyczących 173 osób – najwięcej spraw rozstrzygnęła Międzyresortowa Komisja Orzekająca przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych – w stosunku do 86 obwinionych. Najmniej spraw rozstrzygnęła Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Wspólna Komisja Orzekająca (po 1 obwinionym).

Wykres nr 4: Sprawy rozstrzygnięte w ciągu roku sprawozdawczego 2020 przez poszczególne komisje orzekające



Powyższe dane wskazują na utrzymujące się dysproporcje w obciążeniu pracą poszczególnych komisji orzekających. Zdecydowana większość, tj. 79 % spraw rozstrzygana jest przez regionalne komisje orzekające.

4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym

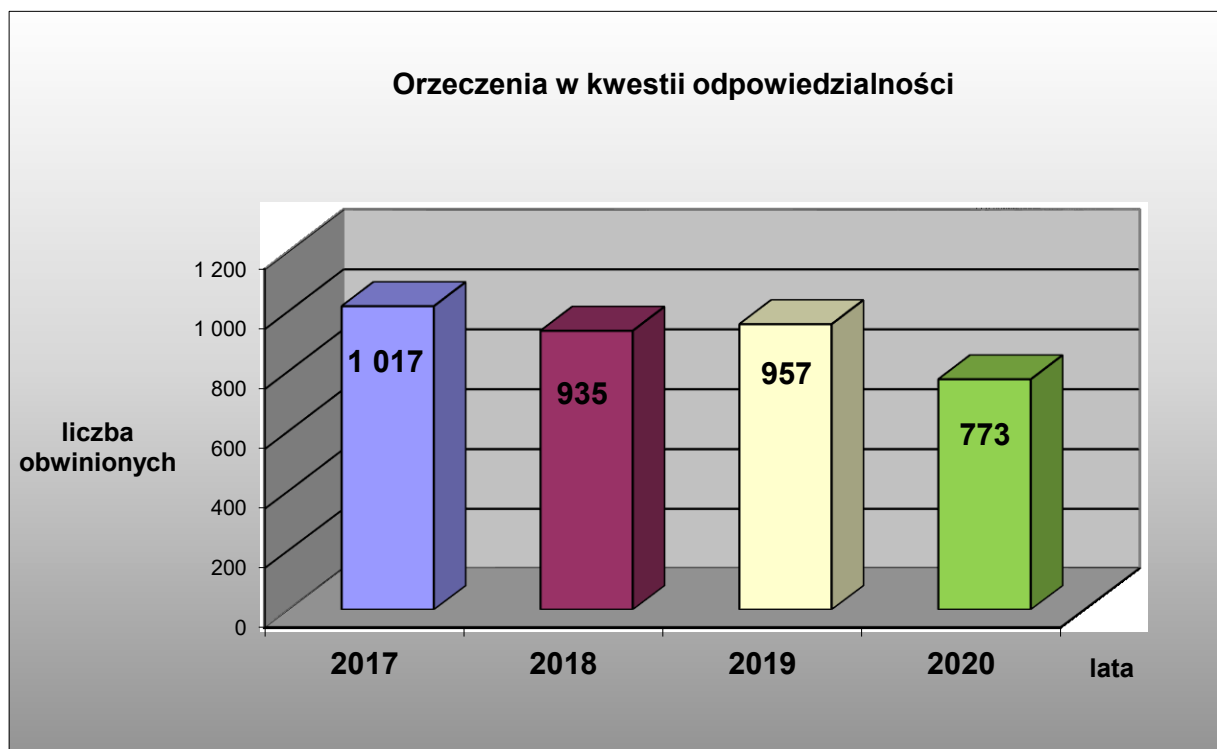
Komisje orzekające rozpoznają wnioski o ukaranie składane przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych i wydają orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uniewinnieniu albo umorzeniu postępowania²³.

Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2020 r. orzeczenia wobec 773 obwinionych, na mocy których:

- a) uniewinniono 155 osób, tj. 20 % wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, w tym w:
 - regionalnych komisjach orzekających 131 osób, co stanowi 85 % wszystkich uniewinnionych,
 - międzyresortowych komisjach orzekających 24 osoby, co stanowi 15 % wszystkich uniewinnionych,
- b) uznano odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 618 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 486 osób, co stanowi 79 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - międzyresortowe komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 132 osób, co stanowi 21 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Wspólna Komisja Orzekająca - po 1 osobie.

²³ na podstawie art. 135 ust. 1 uondfp,

Wykres nr 10: Orzeczenia w kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wydane w latach 2017 – 2020 (ujęcie porównawcze)



Ponadto, umorzono postępowanie wobec 74 osób, przy czym w:

- regionalnych komisjach orzekających wobec 55 osób,
- międzyresortowych komisjach orzekających wobec 19 osób.

Wnioski o ukaranie rozpoznane w 2020 r., najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w:

- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Katowicach – ze spraw rozstrzygniętych w stosunku do 75 obwinionych, 35 osobom (czyli 47 %) nie przypisano odpowiedzialności,
- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Opolu – ze spraw rozstrzygniętych w stosunku do 23 obwinionych, 10 osobom (czyli 43 %) nie przypisano odpowiedzialności,
- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie – ze spraw rozstrzygniętych w stosunku do 37 obwinionych, 15 osobom (czyli 41 %) 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 publicznymi²⁴.

W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, komisje orzekające mogą odstąpić od wymierzenia kary²⁵.

Spośród 618 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

- 486 obwinionym odpowiedzialność przypisały regionalne komisje orzekające,
- 130 obwinionym odpowiedzialność przypisały międzyresortowe komisje orzekające,
- po 1 obwinionym odpowiedzialność przypisała Wspólna Komisja Orzekająca i Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z ogólnej liczby 618 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych ukarano 327 osób, tj. 53 %, w tym:

- 250 osób w regionalnych komisjach orzekających,
- 75 osób w międzyresortowych komisjach,
- po 1 osobie we Wspólnej Komisji Orzekającej i w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z ogólnej liczby 618 osób uznanych za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wobec 291 osób (47 %) odstąpiono od wymierzenia kary, w tym:

- 236 osób w regionalnych komisjach orzekających,
- 55 osób w międzyresortowych komisjach orzekających.

²⁴ zgodnie z art. 31 uondfp

²⁵ na podstawie art. 36 uondfp

Z 291 osób, wobec których odstąpiono od wymierzenia kary najczęściej takie orzeczenia zapadły w:

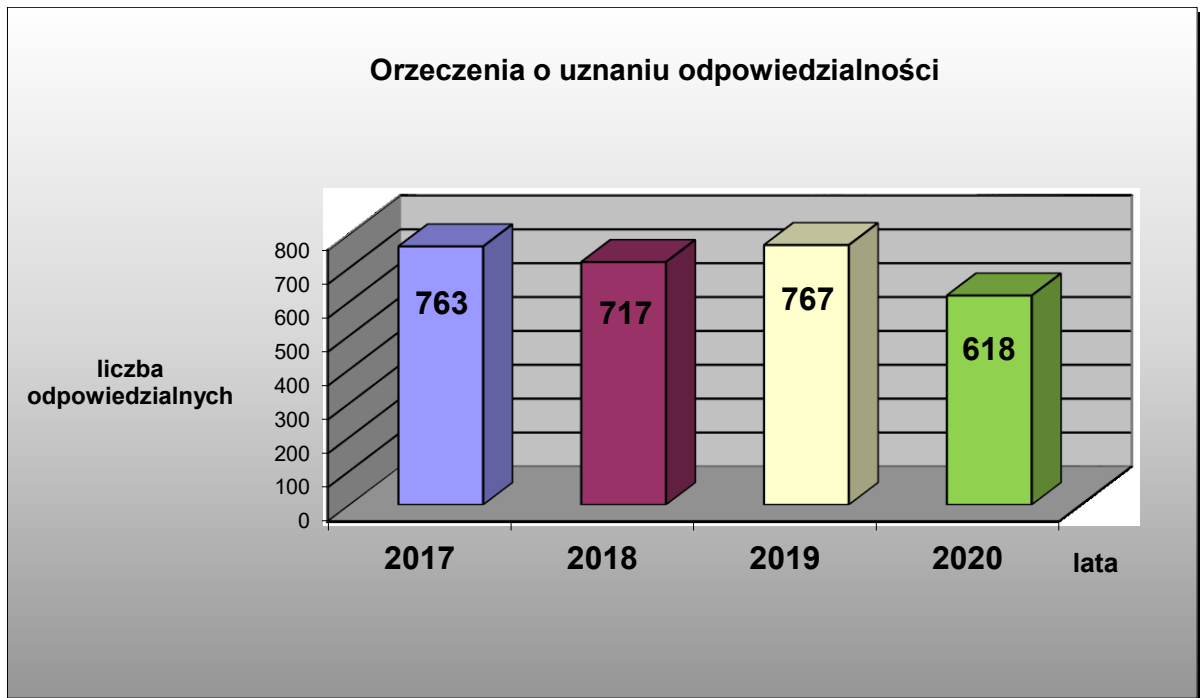
- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie – 19 osób, co stanowi 86 % z ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Warszawie – 12 osób, co stanowi ponad 75 % z ogólnej liczby uznanych w tych komisjach za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych,

najrzadziej w Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Szczecinie – 1 osoba, co stanowi 8 % z ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

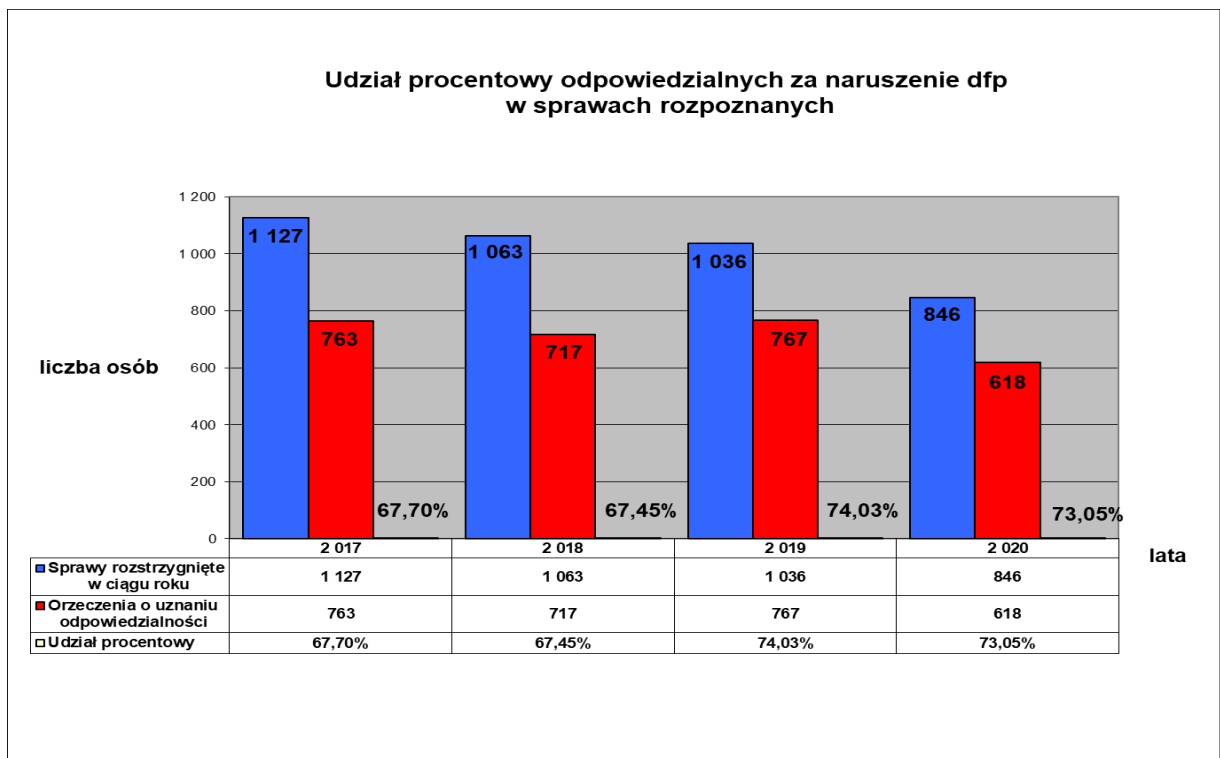
Najczęściej komisje orzekające pierwszej instancji, odstępując od wymierzenia kary, wskazywały na następujące okoliczności:

- 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 za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ujęcie porównawcze lata 2017 – 2020)



Wykres nr 12: Stosunek procentowy spraw, w których przypisano odpowiedzialność do spraw rozpoznanych



Każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁶ zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

W roku 2020 łączna wysokość orzeczonych kosztów postępowania należnych Skarbowi Państwa wyniosła 251 688,09 zł, a wyegzekwowano 222 293,83 zł.

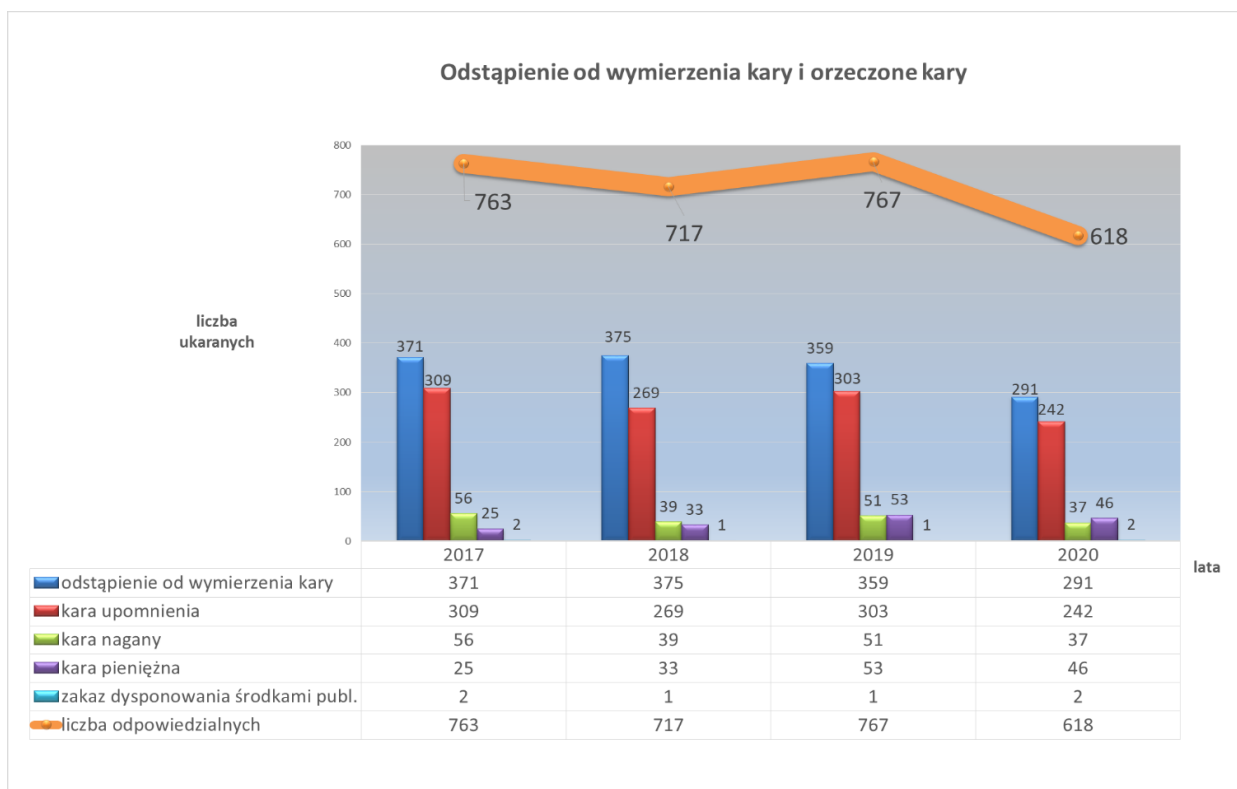
6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W 2020 r. spośród 327 osób ukaranych:

- karą upomnienia ukarano 242 osoby (74 % ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 208 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 33 osoby i 1 osobę we Wspólnej Komisji Orzekającej,
- karą nagany ukarano 37 osób (11 % ukaranych), w regionalnych komisjach orzekających 26 osób, a w międzyresortowych komisjach orzekających 11 osób,
- karą pieniężną ukarano 46 osób (14 % ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 14 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 31 osób, a w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 1 osobę, średnia wysokość kary pieniężnej wyniosła 5 755,48 zł,
- karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (przewidzianą w art. 31 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) ukarano 2 osoby przez regionalne komisje orzekające, co stanowi niespełna 1 % ukaranych.

²⁶ zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp

Wykres nr 13: Liczba osób, w stosunku do których odstąpiono od wymierzenia kary oraz orzeczono poszczególne rodzaje kar w latach: 2017 - 20120



7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania

Komisje orzekające pierwszej instancji w roku 2020 umorzyły postępowania w zakresie 82 zarzutów. Umorzenie postępowania było wynikiem ustalenia, że:

- stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy – w stosunku do 52 zarzutów, co stanowi 63 %, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 49 zarzutów, w międzyresortowych komisjach orzekających – 3 zarzuty,
- nastąpiło przedawnienie orzekania – w stosunku do 27 zarzutów, co stanowi 33 %, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 6 zarzutów, w międzyresortowych komisjach orzekających – 21 zarzutów,
- zarzucanego czynu nie popełniono - w stosunku do 2 zarzutów w regionalnych komisjach orzekających, co stanowi 2 %,
- inne – w stosunku 1 zarzutu w międzyresortowej komisji orzekającej, co stanowi 1 %.

8. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp

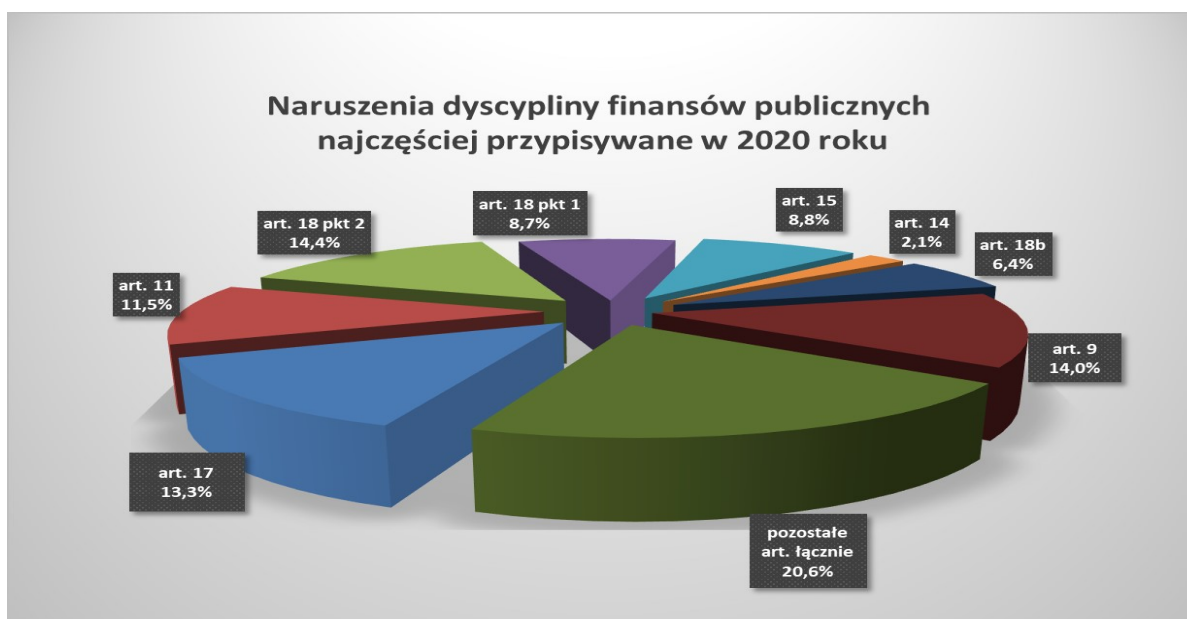
Osobom odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano najliczniej popełnienie naruszeń dotyczących:

- a) zaniechania przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji oraz nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowywania (art. 18 pkt 1 i 2 uondfp: 207 naruszeń, co stanowi 23 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 202 naruszenia i w międzyresortowych komisjach orzekających – 5 naruszeń),
- b) 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: 125 naruszeń, co stanowi 14 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 60 naruszeń i w międzyresortowych komisjach orzekających – 65 naruszeń),
- c) zamówień publicznych (art. 17 uondfp: 119 naruszeń, co stanowi 13 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 100 naruszeń, w międzyresortowych komisjach orzekających – 16 naruszeń, we Wspólnej Komisji Orzekającej – 3 naruszenia),
- d) dokonywania wydatków bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 uondfp: 103 naruszenia, co stanowi 12 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 94 naruszenia, w międzyresortowych komisjach orzekających – 9 naruszeń),
- e) zaciągania zobowiązań bez upoważnienia albo z przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań (art. 15 uondfp: 79 naruszeń, co stanowi 9 % wszystkich czynów, przy

czym w regionalnych komisjach orzekających – 73 naruszenia i w międzyresortowych komisjach orzekających - 6 naruszeń),

- f) wykorzystanie 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, 7, 8: 74 naruszenia, co stanowi 8 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 33 naruszenia, w międzyresortowych komisjach orzekających – 41 naruszeń),
- g) niedokonanie lub nienależyte dokonanie kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie planu finansowego lub zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki (art. 18b uondfp: 57 naruszeń, co stanowi 6 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 54 naruszenia i w międzyresortowych komisjach orzekających - 3 naruszenia).

Wykres nr 14: Udział procentowy naruszeń dyscypliny finansów publicznych, które były najczęściej przypisywane w 2020 r., w ogólnej liczbie przypisanych czynów



Nikomiu **nie przypisano odpowiedzialności** za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z:

- subwencjami dla podmiotów szkolnictwa wyższego (w art. 9a)
- zaciągnięciem zobowiązania w związku z realizacją programu polityki zdrowotnej (art. 12 a),
- przeznaczeniem środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji o jej przyznaniu (art. 12),
- przyznaniem lub przekazaniem środków publicznych i środków unijnych niezgodnie z zasadami, wadliwymi zwrotami i rozliczeniami oraz umorzeniami tych środków (art. 13 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 9),
- czynami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych penalizowanych w art. 17 ust. 1 d i art. 17 ust. 6a,
- czynami dotyczącymi zawarcia umowy koncesji (art. 17a).

9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

Na koniec roku 2020 w komisjach orzekających pierwszej instancji pozostało do rozpoznania 1 196 spraw, z czego:

- w stosunku do 651 obwinionych – w regionalnych komisjach orzekających,
- w stosunku do 516 obwinionych – w międzyresortowych komisjach orzekających,
- w stosunku do 21 obwinionych – we Wspólnej Komisji Orzekającej,
- w stosunku do 8 obwinionych – w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Na koniec 2020 r. najmniej spraw pozostało do rozpoznania w regionalnych komisjach orzekających przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w:

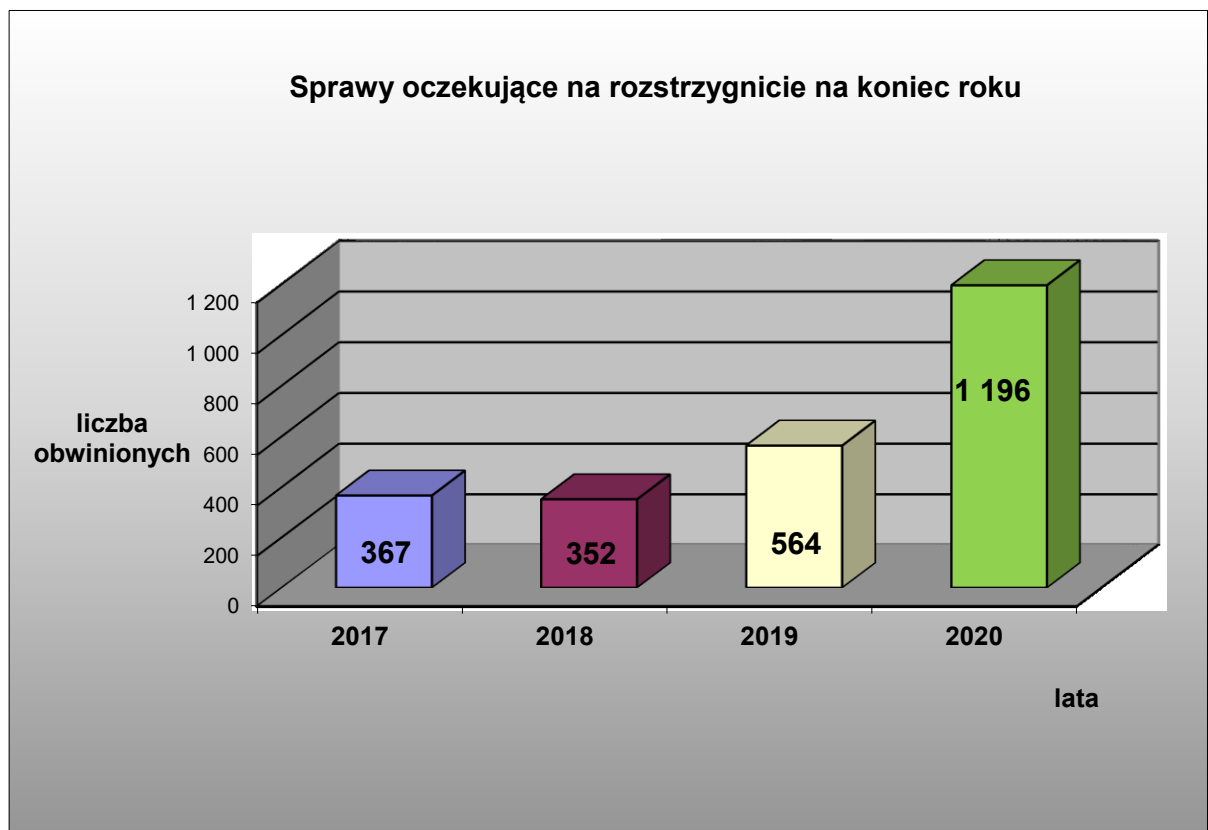
- Zielonej Górze – 4 obwinionych,
- Białymstoku – 6 obwinionych,
- Kielcach – 7 obwinionych.

Najwięcej spraw pozostało na koniec roku w Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej – 246 obwinionych.

W regionalnych komisjach orzekających najwięcej spraw do rozpoznania pozostało w komisji przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w:

- Katowicach – 139 obwinionych,
- Krakowie – 111 obwinionych.

Wykres nr 15: Sprawy pozostające do rozpoznania wg stanu na koniec roku
(ujęcie porównawcze lata 2017 – 2020)



Załączniki:

1. Załącznik Nr 1 – Sprawozdanie o sposobie rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2020 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 2020 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 2020 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 2017 – 2020 – zbiorczo w ujęciu porównawczym.

Opracowanie: Biuro Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów

Wydział I Głównej Komisji Orzekającej

S. Mosór, A. Jedlińska

Stanowisko Pracy ds. Analiz i Sprawozdawczości

M. Zych

Akceptacja: Z. Zieliński, Dyrektor Biura Dyscypliny Finansów Publicznych