

Warszawa, 14 marca 2022 roku



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

BDF1.4812.1.2022

Sprawozdanie
z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach
o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności
komisji orzekających pierwszej instancji w 2021 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 2021, z uprzejmą prośbą o zatwierdzenie¹.

Przewodniczący
Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
Sebastian Skuza

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 z późn.zm), 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 2021 roku	10
5. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych	11
6. Rejestr odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	11
7. Nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji.....	11
8. Działalność informacyjna	14
9. Istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie GKO w 2020 roku	14
II. Działalność komisji orzekających pierwszej instancji w 2021 roku	17
1. Zagadnienia ogólne	17
2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym	18
3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym	20
4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym	23
5. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	25
6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	28
7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania.....	29
8. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp	30
9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego	32
Załączniki:	34

I. Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w 2021 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

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

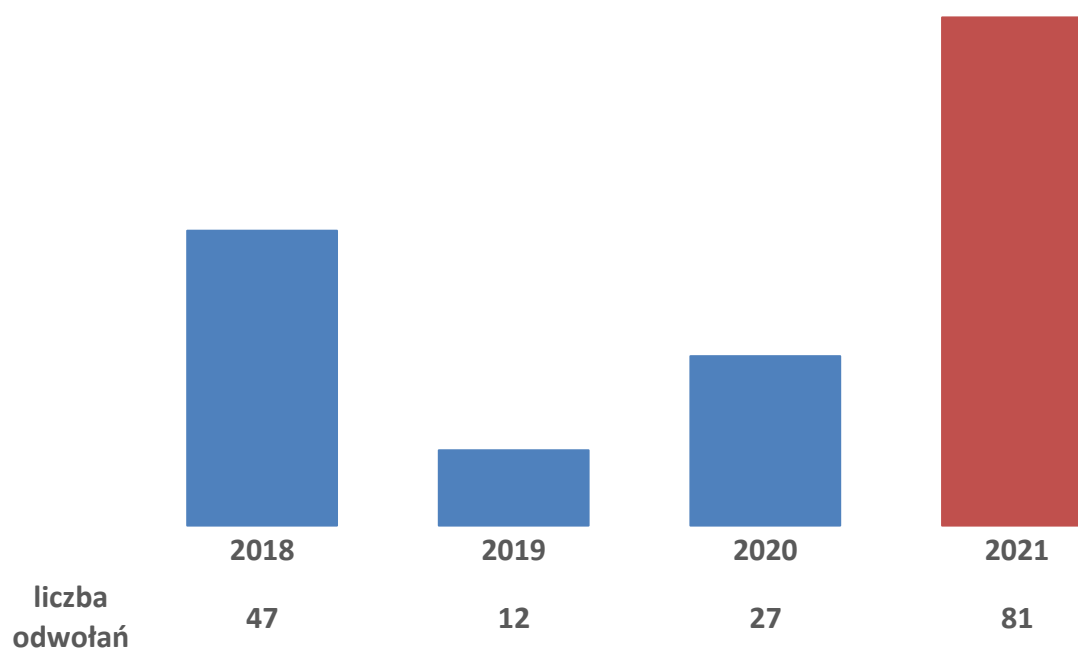
powołuje i odwołuje, na wniosek Przewodniczącego GKO zaopiniowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów. Na koniec okresu sprawozdawczego w skład GKO wchodził przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego oraz 15 członków GKO.

2. Informacja o liczbie odwołań w roku sprawozdawczym

1) Odwołania pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

1 stycznia 2021 roku GKO miała do rozpoznania **81** odwołań⁶ (które wpłynęły do GKO w 2020 roku i wcześniej), od **58** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

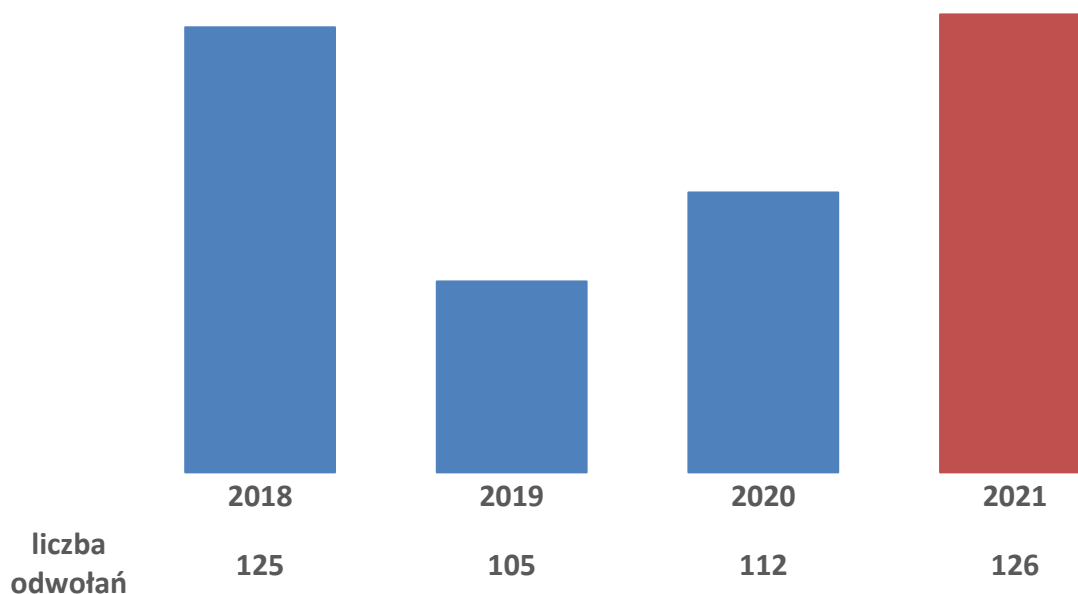
Wykres nr 1. Odwołania oczekujące na rozpoznanie na początku roku



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).

W 2021 roku wpłynęło do GKO **126** odwołań od **110** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Ponadto WSA w Warszawie przekazał do GKO do ponownego rozpoznania (po uchyleniu orzeczeń GKO) 4 odwołania od orzeczeń komisji orzekającej I instancji.

Wykres nr 2. Odwołania, które wpłynęły do rozpoznania



W GKO pozostawało zatem łącznie do rozpoznania w 2021 roku **207** odwołań od **168** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i **4** odwołania przekazane przez WSA do ponownego rozpoznania.

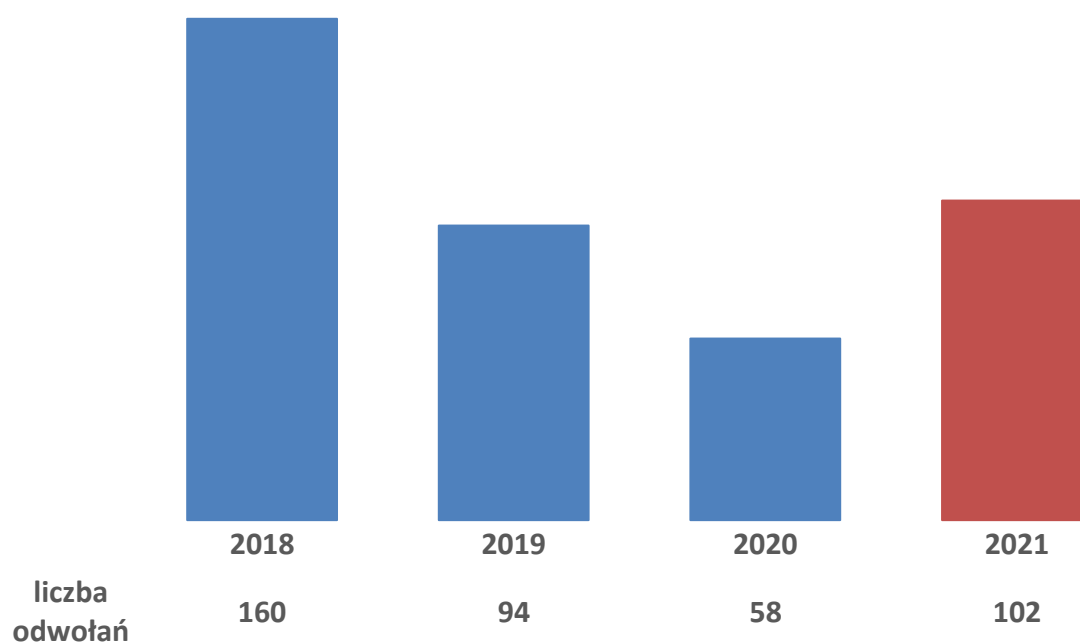
- a. Z ogólnej liczby **126** odwołań wniesionych w 2021 roku – **99** zostało wniesionych przez obwinionych i/lub ich obrońców, a **27** przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych.
- b. Do GKO w 2021 roku wpłynęło:
 - **101** odwołań wniesionych od orzeczeń wydanych przez regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych,
 - **23** odwołania wniesione od orzeczeń międzyresortowych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
 - **2** odwołania wniesione od orzeczeń Wspólnej Komisji Orzekającej.

2) Odwołania rozpoznane w ciągu roku sprawozdawczego

GKO rozpoznała w 2021 roku **102** odwołania, z czego **75** odwołań wniesionych w 2020 roku oraz **27** odwołań wniesionych w 2021 roku.

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



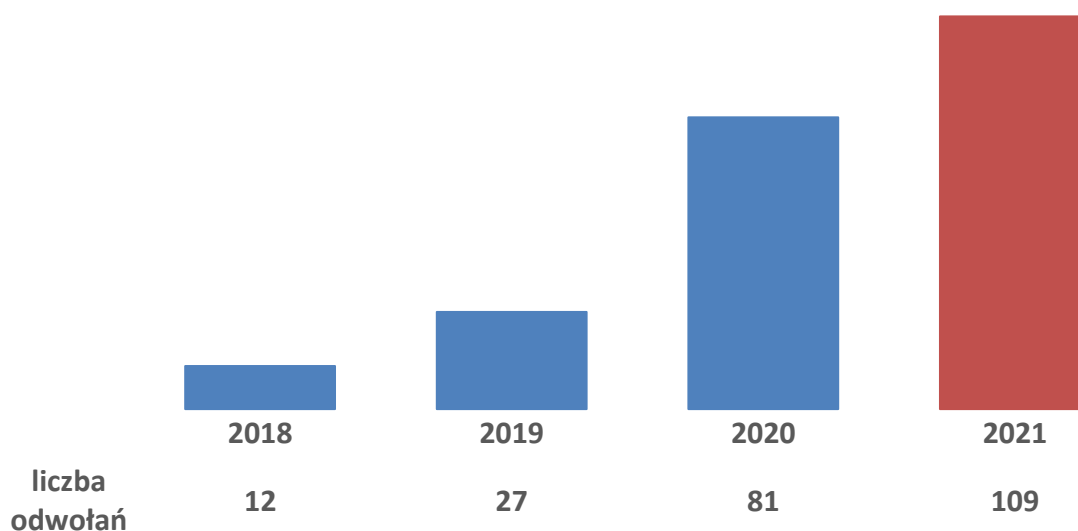
3) Odwołania pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

31 grudnia 2021 roku pozostawało do rozpoznania **109** odwołań. Liczba pozostających do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego odwołań wynika z utrudnień związanych

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)

z kolejną falą epidemii COVID-19, w wyniku której w działalności orzeczniczej były przerwy. Ponadto z początkiem września 2021 roku zakończyła się kadencja GKO. Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej na nową kadencję został powołany z dniem 1 października, zaś członkowie komisji z dniem 3 grudnia 2021 roku. GKO powróciła do orzekania w grudniu, kiedy udało się rozpoznać tylko kilka spraw. W styczniu 2022 r. pomimo rozwijającej się kolejnej fali epidemii GKO powróciła do rozpoznawania spraw w szczególnych warunkach sanitarnych. Od tego czasu, przed złożeniem niniejszego sprawozdania, rozpoznanych zostało **23** odwołania ze 109 pozostających na koniec roku sprawozdawczego.

Wykres nr 4. Odwołania pozostające do rozpoznania na koniec roku



Sposób rozpoznania odwołań w roku sprawozdawczym

1) W 2021 roku GKO rozstrzygnęła odwołania w następujący sposób:

Rodzaj rozstrzygnięcia Głównej Komisji Orzekającej	Liczba odwołań, które wpłynęły w 2021 roku	Liczba odwołań, które wpłynęły w 2020 roku	Łączna liczba rozstrzygnięć
utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia	11	48	59
uchylenie, zmiana zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części	5	13	18
uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w całości lub w części	3	11	14
pozostawienie odwołania bez rozpoznania	4	2	6
umorzenie postępowania	4	1	5
Łączna liczba rozstrzygnięć	27	75	102

- 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 zarzucanych czynów, w pozostałym zakresie utrzymała zaskarżone orzeczenie w mocy,
 - w **2** przypadkach - uchyliła orzeczenie w całości i uniewinniła obwinionych od zarzucanych czynów,
 - w **7** przypadkach - uchyliła orzeczenie i odstąpiła od wymierzenia kary obwinionym, łagodząc tym samym wymiar kary,
 - w **2** przypadku - uchyliła orzeczenie I instancji łagodząc wymiar kary w ten sposób, że w stosunku do 1 obwinionego zamiast kary pieniężnej wymierzyła karę nagany, w stosunku do drugiego obwinionego zamiast kary nagany orzekła karę upomnienia,
 - w **1** przypadku - zmieniła orzeczenie I instancji i uniewinniła obwinionego z powodu braku winy, zamiast braku znamion naruszenia,
 - w **4** przypadkach - uchyliła orzeczenie komisji I instancji i zamiast odstąpienia od wymierzenia kary orzekła karę upomnienia.

- 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:

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

- 4) **3** rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania zostały wydane ze względu na przedawnienie karalności czynu, **2** natomiast z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych⁹.

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 2021 roku

- 1) GKO rozpoznała **1** zażalenie na postanowienie Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, które dotyczyło umorzenia postępowania wyjaśniającego i utrzymała w mocy zaskarżone postanowienie.
- 2) GKO rozpoznała **1** zażalenie rzecznika dyscypliny finansów publicznych (pierwszej instancji) na postanowienie komisji orzekającej I instancji, które umarzało postępowanie z uwagi na okoliczność wykluczającą możliwość orzekania, uchyliła zaskarżone postanowienie i przekazała sprawę do rozpoznania na rozprawie.
- 3) Przewodniczący GKO wydał **3** postanowienia o zmianie właściwości komisji orzekającej I instancji do rozpoznania wniosku o ukaranie.
- 4) Przewodniczący GKO wydał **1** zarządzenie, które utrzymywało w mocy zarządzenie przewodniczącego komisji orzekającej I instancji o zwrocie wniosku o ukaranie do rzecznika w celu uzupełnienia.
- 5) Przewodniczący GKO wydał **1** postanowienie, które uchylało postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej I instancji o odmowie przyjęcia odwołania.
- 6) Przewodniczący GKO wydał **1** postanowienie, które uchylało postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej I instancji dotyczące dochodzenia kosztów postępowania.
- 7) Przewodniczący GKO wydał **1** postanowienie, które uchylało postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej I instancji dotyczące oddalenia zarzutów obwinionego w sprawie postępowania egzekucyjnego, oraz **1** postanowienie, które utrzymywało w mocy postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej I instancji dotyczące prowadzenia postępowania egzekucyjnego.
- 8) Przewodniczącego GKO zaakceptował 4 programy szkoleń dla komisji orzekających I instancji.
- 9) W okresie sprawozdawczym GKO nie składała zawiadomień na podstawie art. 85a uo ndfp (dotyczących istotnego uchybienia w czynnościach instytucji).

4. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych

- 1) W 2021 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęły **22** skargi na orzeczenia GKO.
- 2) Z rozpoznanych w 2021 roku skarg na orzeczenia GKO, które wpłynęły do Sądu w 2021 roku i wcześniej, WSA w Warszawie w przypadku **3** skarg uchylił orzeczenie GKO, w odniesieniu do **9** orzeczeń oddalił skargi, a w **2** przypadkach odrzucił skargę.
- 3) W 2021 roku do NSA wpłynęły **3** skargi kasacyjne na wyroki WSA, który uchylił orzeczenie GKO. W 2021 roku NSA w: **1** sprawie oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie, który uchylił orzeczenie GKO, w **2** sprawach oddalił skargę kasacyjną na wyroki WSA oddalające skargę na orzeczenie GKO oraz w **2** sprawach uchylił wyroki WSA w Warszawie, którymi WSA uchylił 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 2021 roku **723** osoby oraz usunięto z niego dane dotyczące **421** osób, wobec których nastąpiło zatarcie ukarania. Ponadto, udzielono **1532** 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.

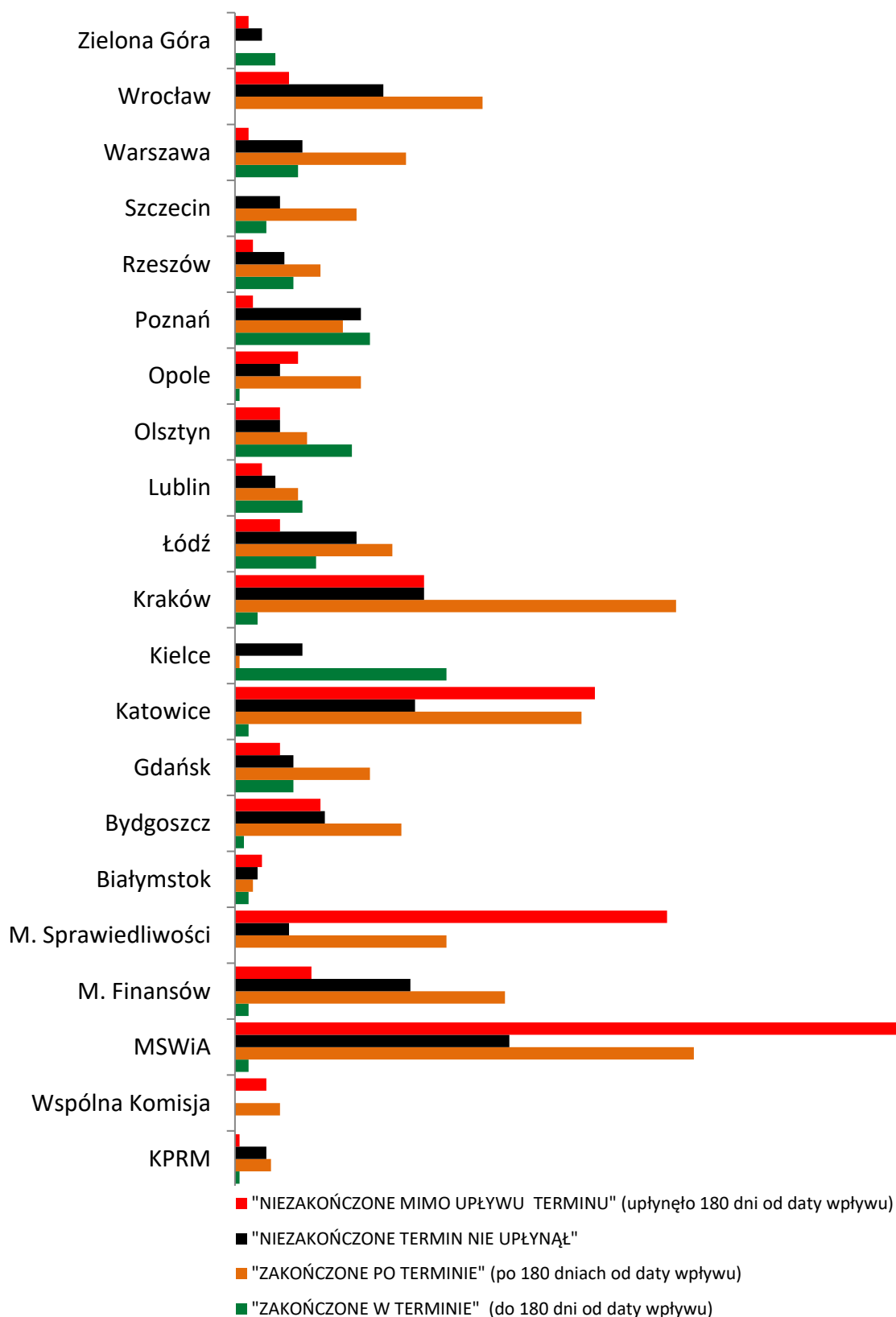
- 1) W związku z dużą liczbą spraw pozostających w 2021 roku do rozpoznania w jednej z międzyresortowych komisji orzekających Przewodniczący GKO podjął decyzję

¹⁰ zgodnie z art. 194 uondfp

o przekazaniu 38 spraw (dot. 42 obwinionych) do innych komisji międzyresortowych, żeby zapobiec ewentualnym przedawnieniom. I tak do Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych przekazane zostały 32 sprawy (dot. 36 osób), do Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 6 spraw.

- 2) 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. Należy przy tym zaznaczyć, że to założenie przyjęto w czasach poprzedzających pandemię. Mimo szczególnych okoliczności nie zostało ono zmienione. Przyjęto, że po pandemii trzeba będzie przyspieszyć rozpoznawanie spraw. Jednak interpretując obecne dane trzeba uwzględnić obiektywne okoliczności ograniczające sprawne rozpoznawanie spraw (w tym niemożność przeprowadzania rozpraw w związku z okresami dużej liczby zachorowań). 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 54 % ogółu spraw niezakończonych.

**Wykres nr 5. Sprawy w komisjach orzekających w 2021 roku
(stan na 31 XII 2021 roku)**



- 3) Przewodniczący GKO skierował indywidualne wystąpienie do przewodniczącego jednej z komisji orzekających pierwszej instancji, w którym zwrócił uwagę na to, że zgłoszenia osób podlegających wpisowi do rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą muszą być wypełnione poprawnie.
- 4) Przewodniczący GKO skierował indywidualne wystąpienie do zainteresowanego, który wystąpił ze skargą na działalność przewodniczącego jednej z komisji orzekających pierwszej instancji, w którym poinformował o braku podstaw do stwierdzenia uchybień w działaniu tego przewodniczącego.

7. Działalność informacyjna

W 2021 roku na portalu „Gov.pl” wdrożona została Baza rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która usprawni dostęp do orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Baza będzie uzupełniana na bieżąco orzecznictwem i sukcesywnie przeniesione do niej zostaną orzeczenia z bazy orzecznictwa GKO. Prowadzenie bazy rozstrzygnięć, ma poszerzać wiedzę z zakresu finansów publicznych oraz wspomagać funkcję prewencyjną. Działania te mają również wypełniać obowiązek, który wynika z art. 44a uondfp, czyli zapewniać jednolite stosowanie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez organy orzekające.

8. Istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie GKO w 2021 roku

1) **Prawidłowe ustalenie daty popełnienia czynu w zakresie nieterminowego zwrotu środków publicznych w kontekście ewentualnej możliwości przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

Orzeczeniem z dnia 21 stycznia 2021 roku sygn. akt BDF1.4800.22.2020, które jest opublikowane w bazie rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (pod art. 13 pkt 8 uondfp), GKO utrzymała w mocy orzeczenie komisji I instancji, która przypisała odpowiedzialność obwinionej w zakresie zarzutu, który dotyczył popełnienia czynu określonego w 13 pkt 8 uondfp. Czyn ten polega na niedokonaniu w terminie oraz należytym wysokości zwrotu środków przekazanych ze środków publicznych związanych

z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków unijnych wynikających z decyzji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

GKO utrzymując w mocy opisane orzeczenie wskazała, że Komisja I instancji w sposób prawidłowy dokonała ustaleń faktycznych dotyczących zarzucanego Obwinionej naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie daty popełnienia czynu, za którą uznano moment, kiedy decyzja administracyjna o zwrocie środków stała się ostateczna.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, nie przesądzając kwestii charakteru prawnego tej decyzji, należy stwierdzić, że nawet, gdy przyjmie się, że jest ona deklaratorywna, to i tak ma ona istotne znaczenie prawne, które straciłaby, gdyby przyjąć, że nie ma znaczenia określony w jej treści termin zwrotu środków. Tymczasem decyzja o zwrocie środków jeśli nawet nie „ustala”, to jednak „określa” kwotę środków należną do zwrotu – zatem dopiero po wydaniu decyzji określona jest w sposób formalny (tj. zgodnie z procedurą przewidzianą w przepisach prawa powszechnie obowiązującego) kwota należna do zwrotu.

GKO uznała, że w tej sprawie za datę naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie art. 13 pkt 8 uodnfp należy uznać dzień następujący po upływie 14-dniowego terminu na zwrot środków, który jest liczony od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, a nie dzień kiedy decyzja stała się ostateczna, jak przyjęto w zaskarżonym orzeczeniu. W sprawie okoliczność ta nie miała jednak wpływu na wydane rozstrzygnięcie.

2) Obowiązek ścisłej interpretacji norm sankcjonujących zawartych w uodnfp wobec brzmienia przepisów prawa materialnego

Orzeczeniem z dnia 21 stycznia 2021 r. sygn. akt BDF1.4800.13.2020, które jest opublikowane w bazie rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (pod art. 15 ust. 1, art. 18 pkt 2 i art. 11 ust. 1 ust. 3 uodnfp), GKO uchyliła orzeczenie komisji I instancji, która przypisała odpowiedzialność obwinionemu w zakresie postawionego zarzutu, który dotyczył naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 ust 1. Popełniony czyn polegał na zaciągnięciu zobowiązań z tytułu kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym w kwocie 2.000.000 zł z przekroczeniem upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej Miasta.

GKO uniewinniła Obwinionego, stwierdziła bowiem, że w sprawie nie została spełniona podstawowa przesłanka naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art.

15 ust. 1 uondf. Nie nastąpiło 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 zaciągnięcia lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych. GKO wskazała, że w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia przez Obwinionego umów o kredyt złotowy w rachunku bankowym w dwóch kolejnych latach. Analiza treści umów kredytowych wskazuje, że Obwiniony nie zaciągnął jeszcze zobowiązania w dacie zawarcia tych umów. Środki mogły być uruchomione bowiem dopiero od 2 stycznia kolejnego roku, nie zaś jeszcze w grudniu w roku zawarcia umowy. Skoro kredyt miał być udostępniony dopiero w roku następnym (czas od zawarcia umowy do dnia udostępnienia kredytu wynosił zaledwie kilka dni, jednak już z przekroczeniem progu roku kalendarzowego), to nie jest uzasadniona teza, że doszło już do zaciągnięcia zobowiązań przed nadejściem kolejnego roku budżetowego. Nie można też przy tym powiedzieć, że przed odpowiednio 2 stycznia 2017 r. i 2 stycznia 2018 r. zobowiązanie to istniało, ale nie było jeszcze wymagalne – prawidłowo należy bowiem uznać, że przed 2 stycznia danego roku zobowiązanie nie było jeszcze zaciągnięte, gdyż w umowach doszło do ustalenia terminu jako zastrzeżenia umownego, którego spełnienie (nadejście terminu) miało nastąpić dopiero w kolejnym roku. Dodatkowo GKO wskazała, że przedmiotowe umowy zawarte były już po uchwaleniu uchwał budżetowych na kolejne lata, które przewidywały możliwość zaciągnięcia przez Burmistrza zobowiązań. Dlatego uniewinniła Obwinionego od zarzutu dokonania czynu określonego w art. 15 ust. 1 uondfp.

II. Działalność komisji orzekających pierwszej instancji w 2021 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 wnioski o ukaranie, który wniosł rzecznik dyscypliny finansów publicznych.

b) Struktura organizacyjna.

Komisjami orzekającymi są¹²:

- 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 przewodniczący międzyresortowych komisji

¹¹ Działają one na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

¹² zgodnie z art. 46 uondfp

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 2021 r. w komisjach orzekających pierwszej instancji działało około 233 osób.

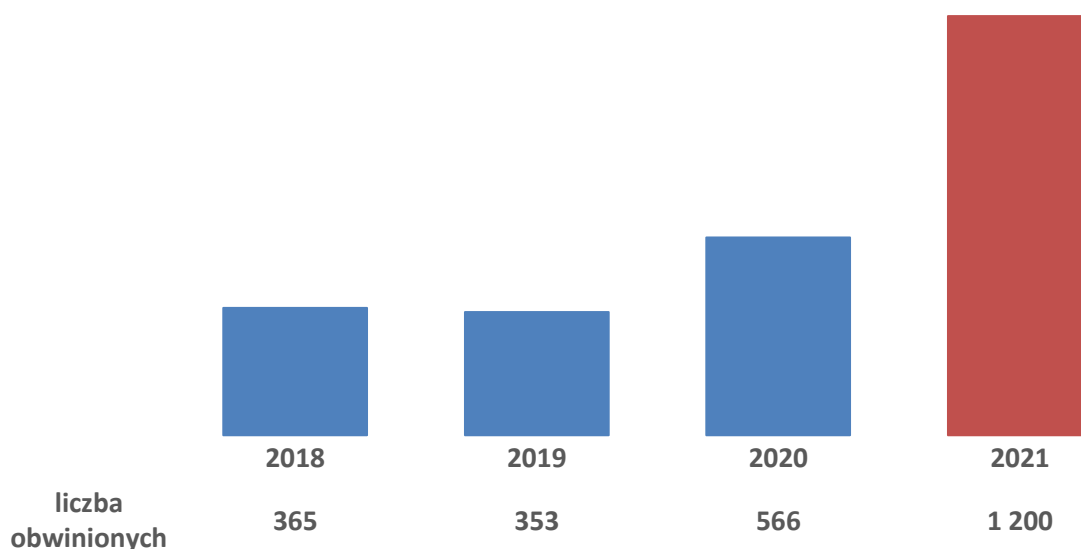
2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

a) Sprawy oczekujące na rozpoznanie na początku roku sprawozdawczego

Na początku 2021 roku w komisjach orzekających pierwszej instancji oczekiwały na rozstrzygnięcie wnioski o ukaranie dotyczące 1200 obwinionych (patrz zał. nr 1, 2 i 3), w tym:

- w regionalnych komisjach orzekających – 650 obwinionych,
- w międzyresortowych komisjach orzekających – 518 obwinionych,
- we Wspólnej Komisji Orzekającej – 21 obwinionych,
- w komisji orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 11 obwinionych.

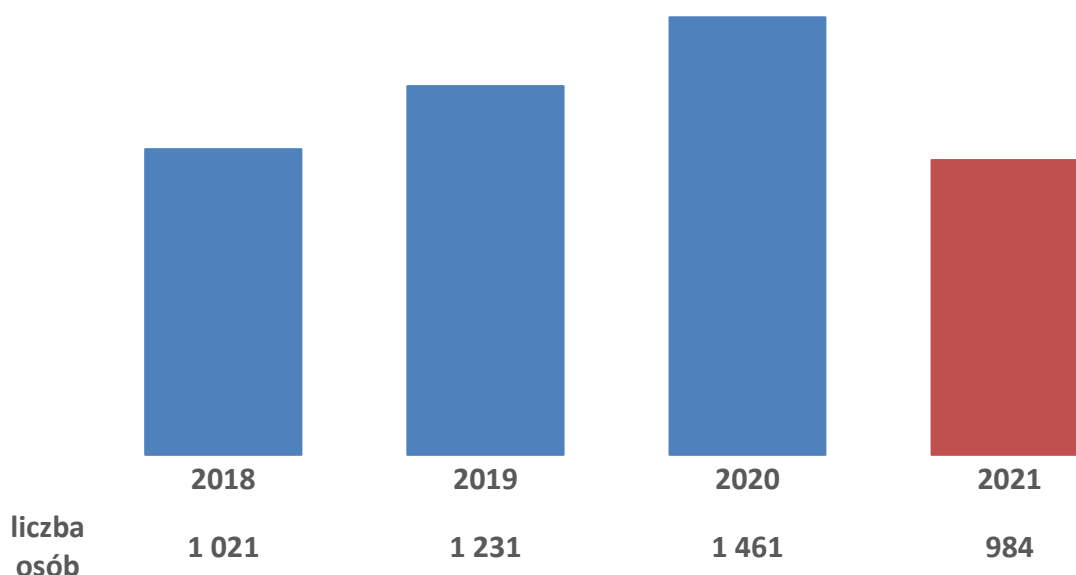
Wykres nr 6. Sprawy oczekujące na rozstrzygnięcie na początku roku



b) Sprawy, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym
W 2021 roku do komisji orzekających pierwszej instancji wpłynęły wnioski o ukaranie dotyczące 984 obwinionych, przy czym do:

- regionalnych komisji orzekających – wobec 789 obwinionych,
- międzyresortowych komisji orzekających – wobec 194 obwinionych,
- do Wspólnej Komisji Orzekającej – wobec 1 obwinionego.

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



Ponadto, GKO zwróciła do ponownego rozpoznania sprawy dotyczące 23 obwinionych, w tym do:

- regionalnych komisji orzekających – sprawy dotyczące 14 obwinionych,
- międzyresortowych komisji orzekających – sprawy dotyczące 7 obwinionych,
- komisji orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – sprawy dotyczące 2 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 właściwym do spraw finansów publicznych i do Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W komisjach orzekających pierwszej instancji pozostawały łącznie do rozpoznania w 2021 roku sprawy dotyczące 2 207 obwinionych.

3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym

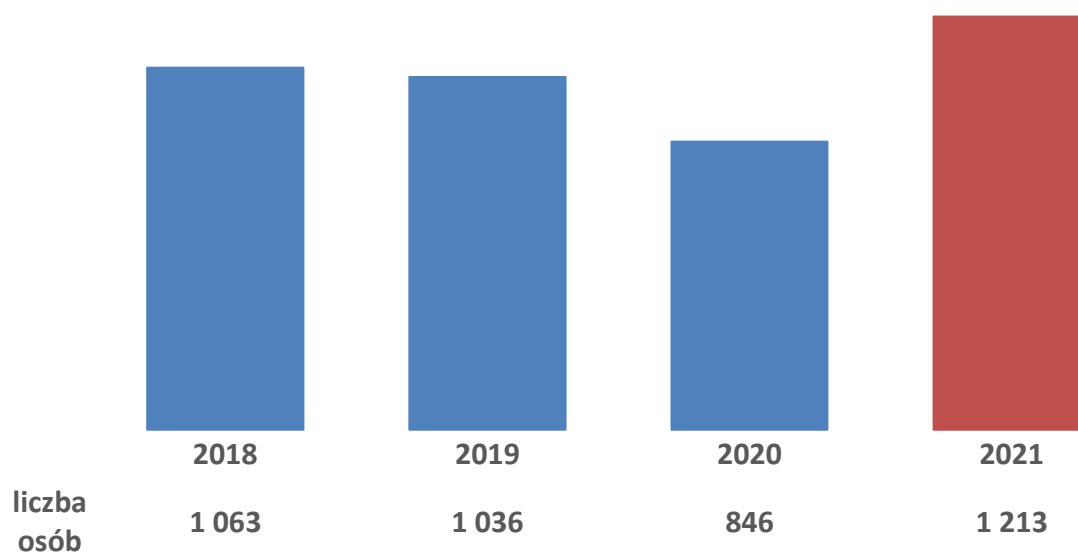
a) Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2021 roku rozstrzygnięcia wobec 1 213 obwinionych, w tym:

- regionalne komisje orzekające – wobec 905 obwinionych,
- międzyresortowe komisje orzekające – wobec 282 obwinionych,
- Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – wobec 11 obwinionych,
- Wspólna Komisja Orzekająca – wobec 15 obwinionych.

Na koniec roku do rozstrzygnięcia pozostały wnioski o ukaranie dotyczące 974 obwinionych, w tym:

- w regionalnych komisjach orzekających – wobec 531 obwinionych,
- w międzyresortowych komisjach orzekających – wobec 428 obwinionych,
- we Wspólnej Komisji Orzekającej – wobec 7 obwinionych,
- w Komisji przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – wobec 8 obwinionych.

Wykres nr 8. Sprawy rozstrzygnięte w ciągu roku



Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2021 roku przez regionalne komisje orzekające – dotyczących 905 obwinionych – najwięcej spraw rozstrzygnęły:

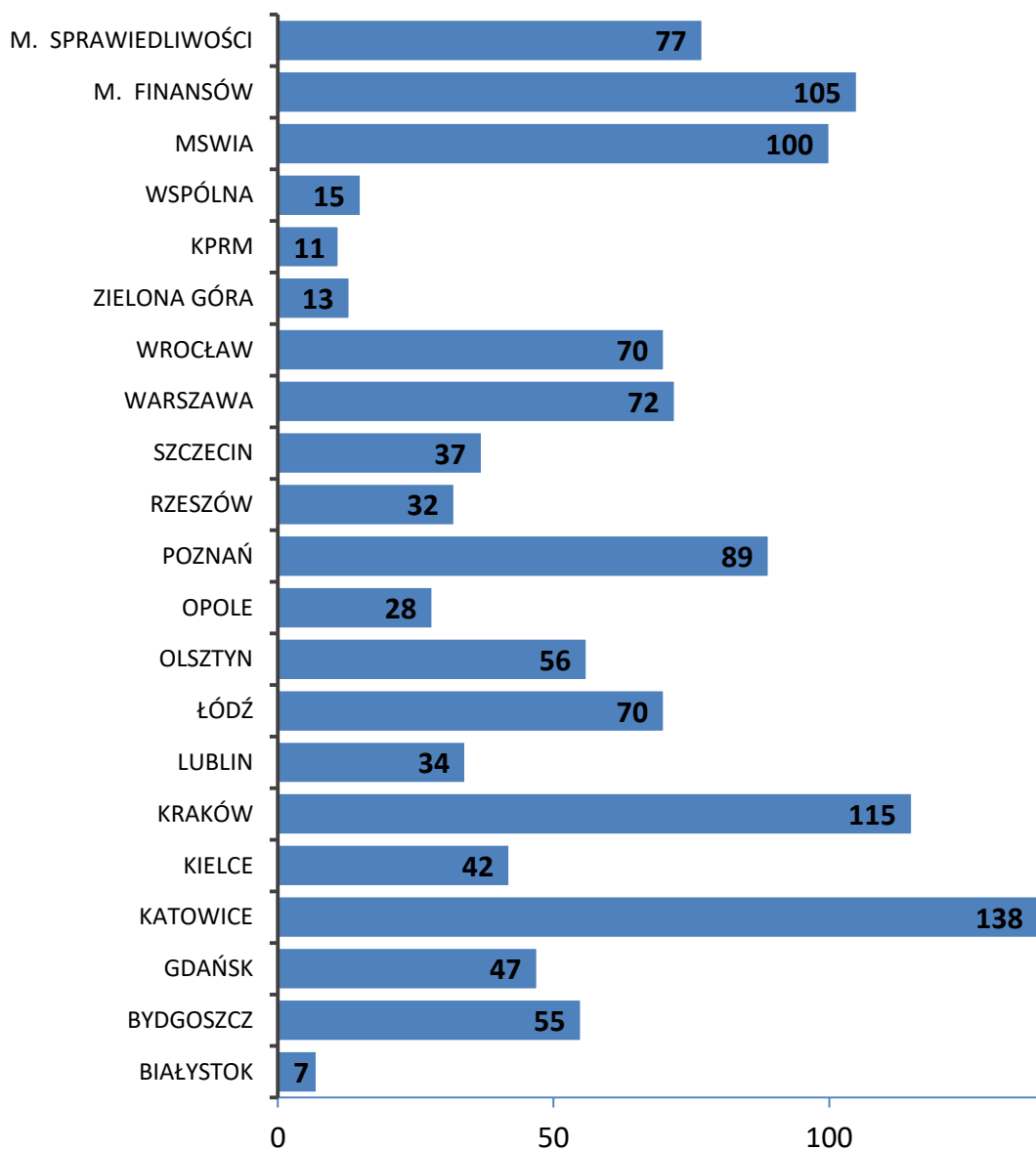
- Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Katowicach
– w stosunku do 138 obwinionych,
- Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Krakowie
– w stosunku do 115 obwinionych,

a najmniej Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Białymstoku (7 obwinionych).

Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2021 roku przez międzyresortowe komisje orzekające – dotyczących 282 osób – najwięcej spraw rozstrzygnęła Międzyresortowa Komisja Orzekająca przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych – w stosunku do 105 obwinionych.

Najmniej spraw rozstrzygnęła Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Wspólna Komisja Orzekająca (odpowiednio - 11 i 15 obwinionych).

Wykres nr 9. Sprawy rozstrzygnięte przez komisje orzekające w 2021 roku



Powyższe dane wskazują na utrzymujące się dysproporcje w obciążeniu pracą poszczególnych komisji orzekających. Zdecydowana większość, tj. 75 % spraw rozstrzygnięta jest przez regionalne komisje orzekające.

4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym

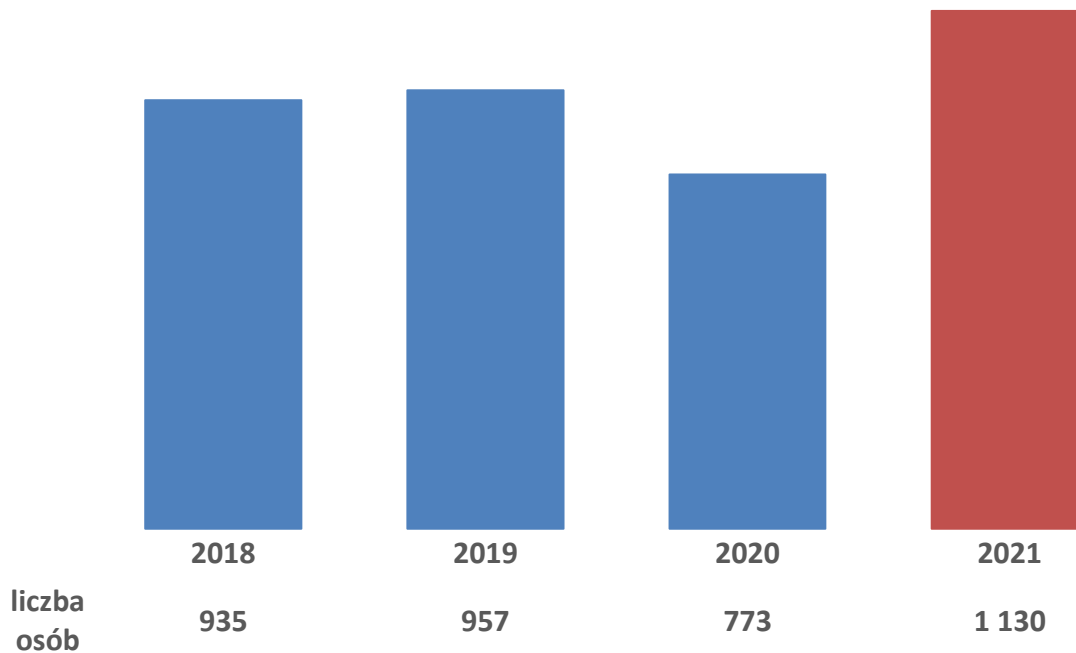
Komisje orzekające rozpoznają wnioski o ukaranie składane przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych i wydają orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uniewinnieniu albo umorzeniu postępowania¹³.

Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2021 roku orzeczenia wobec 1130 obwinionych, na mocy których:

- a) uniewinniono 234 osoby, tj. 21 % wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, w tym w:
 - regionalnych komisjach orzekających 168 osób, co stanowi 72 % wszystkich uniewinnionych,
 - międzyresortowych komisjach orzekających 63 osób, co stanowi 27 % wszystkich uniewinnionych,
 - W Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 3 osoby, co stanowi 1 % uniewinnionych.
- b) uznano odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 896 osób, tj. 79 % wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, z tego:
 - regionalne komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 670 osób, co stanowi 75 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - międzyresortowe komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 206 osób, co stanowi 23 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów - w stosunku do 8 osób i Wspólna Komisja Orzekająca - w stosunku do 12 osób, co stanowi łącznie 2 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność.

¹³ na podstawie art. 135 ust. 1 uondfp,

Wykres nr 10. Orzeczenia w kwestii odpowiedzialności



Ponadto, umorzono postępowanie wobec 83 osób, przy czym w:

- regionalnych komisjach orzekających wobec 67 osób,
- międzyresortowych komisjach orzekających wobec 13 osób,
- Wspólnej Komisji Orzekającej wobec 3 osób.

Wnioski o ukaranie rozpoznane w 2021 roku, najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Katowicach – ze spraw rozstrzygniętych w stosunku do 138 obwinionych, 73 osobom (czyli 53 %) 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 896 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

- 670 obwinionym odpowiedzialność przypisały regionalne komisje orzekające,
- 206 obwinionym odpowiedzialność przypisały międzyresortowe komisje orzekające,
- 12 obwinionym odpowiedzialność przypisała Wspólna Komisja Orzekająca i 8 obwinionym Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z ogólnej liczby 896 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych ukarano 488 osób, tj. 54 %, w tym:

- 318 osób w regionalnych komisjach orzekających,
- 152 osoby w międzyresortowych komisjach,
- 12 osób we Wspólnej Komisji Orzekającej i 6 osób w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z ogólnej liczby 896 osób uznanych za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wobec 408 osób (46 %) odstąpiono od wymierzenia kary, w tym:

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

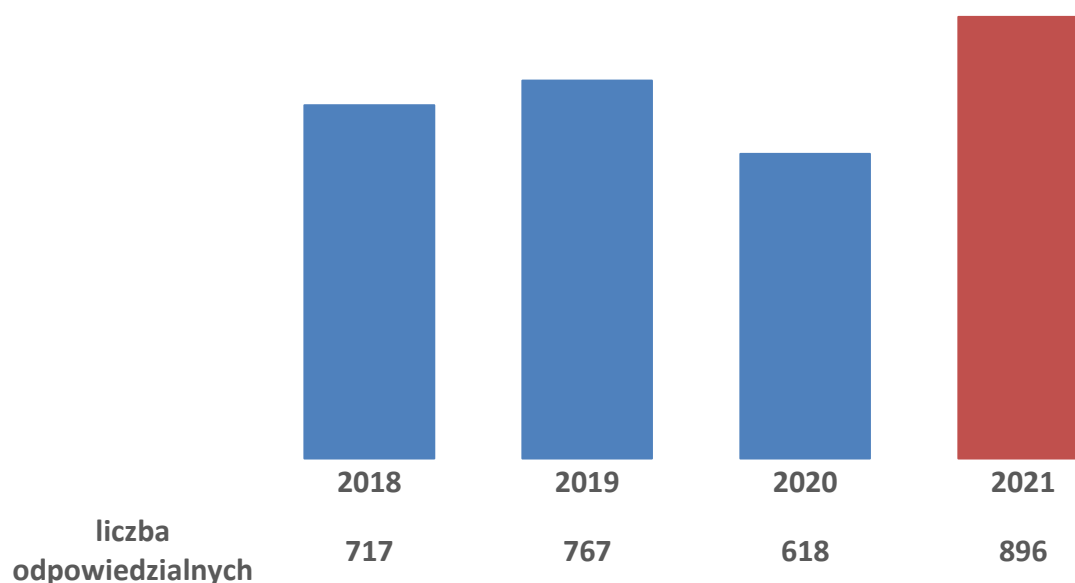
Z 408 osób, wobec których odstąpiono od wymierzenia kary najczęściej takie orzeczenia zapadły w:

¹⁴ zgodnie z art. 31 uondfp

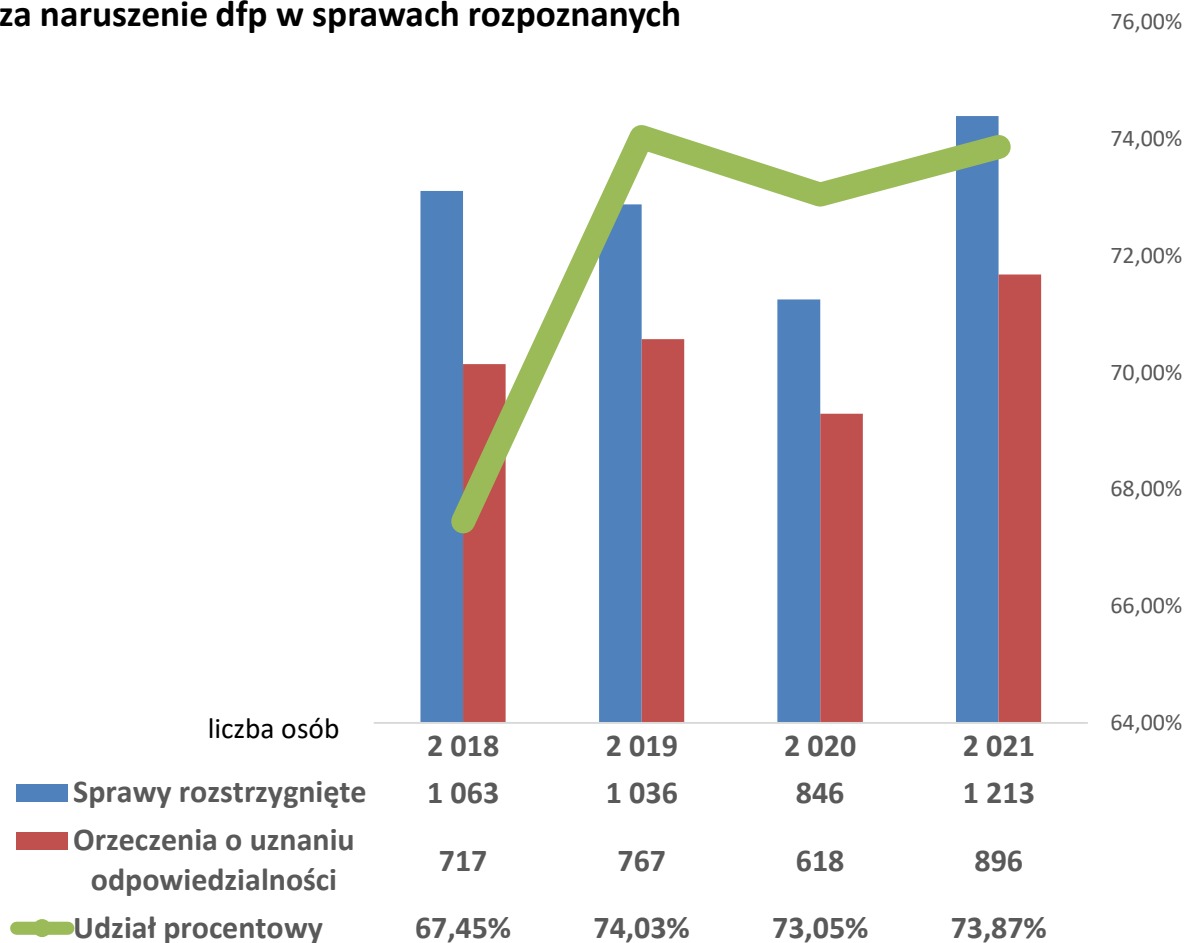
¹⁵ na podstawie art. 36 uondfp

- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie – 73 osoby, co stanowi 85 % z ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
 - Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Kielcach – 19 osób, co stanowi ponad 70 % z ogólnej liczby uznanych w tych komisjach za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- najrzadziej w Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych – 8 osób, co stanowi 11 % 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



Wykres nr 12. Udział procentowy odpowiedzialnych 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 roku 2021 łączna wysokość orzeczonych kosztów postępowania należnych Skarbowi Państwa wyniosła 370 020,93 zł, a wyegzekwowano 299 094,63 zł.

¹⁶ zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp

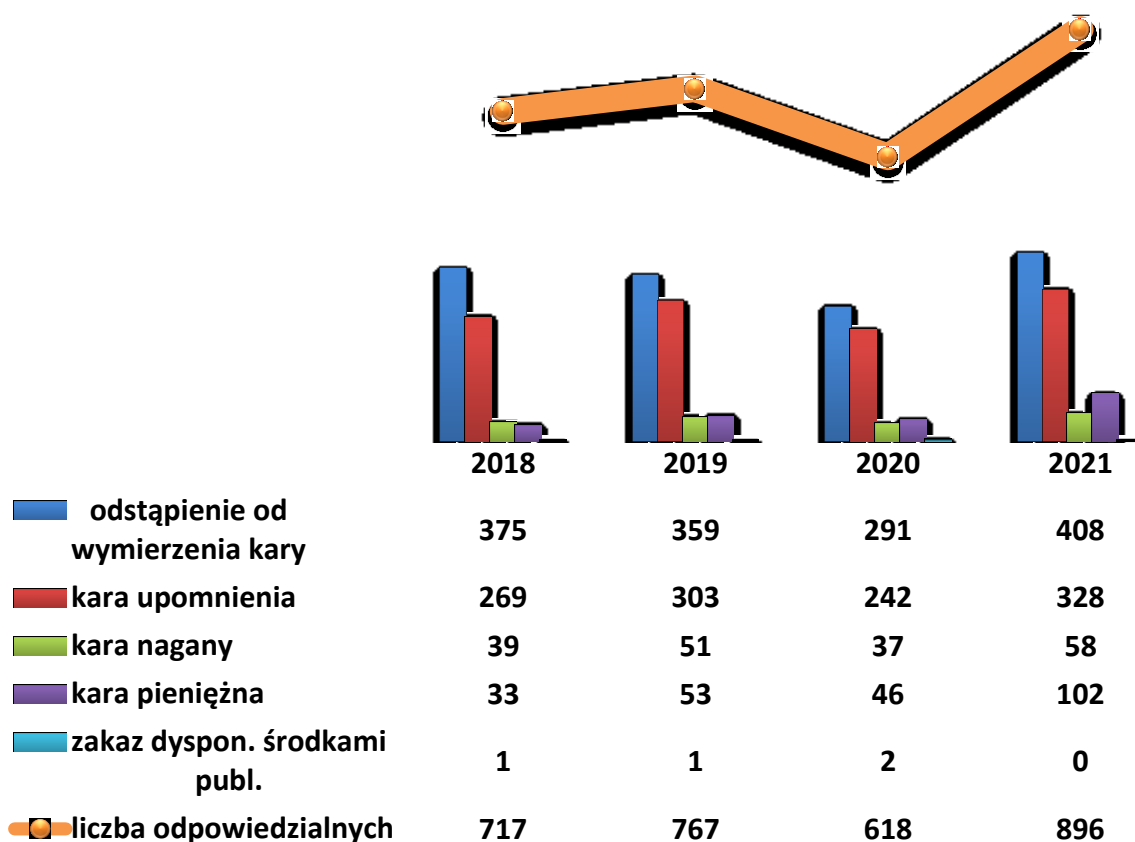
6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W 2021 roku spośród 488 osób ukaranych:

- karą upomnienia ukarano 328 osób (67 % ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 260 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 64 osoby i 4 osoby we Wspólnej Komisji Orzekającej,
- karą nagany ukarano 58 osób (12 % ukaranych), w regionalnych komisjach orzekających 43 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 14 osób i 1 osoba we Wspólnej Komisji Orzekającej
- karą pieniężną ukarano 102 osoby (21 % ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 15 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 74 osoby, w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 6 osób i 7 osób we Wspólnej Komisji Orzekającej, średnia wysokość kary pieniężnej wyniosła 5 621,65 zł,
- karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi¹⁷ nie ukarano nikogo.

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

Wykres nr 13. Odstąpienie od wymierzenia kary i orzeczone kary



7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania

Komisje orzekające pierwszej instancji w roku 2021 umorzyły postępowania w zakresie 88 zarzutów. Umorzenie postępowania było wynikiem ustalenia, że:

- stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy – w stosunku do 53 zarzutów, co stanowi 60 %, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 50 zarzutów, w międzyresortowych komisjach orzekających – 2 zarzuty i 1 we Wspólnej Komisji Orzekającej,
- nastąpiło przedawnienie orzekania – w stosunku do 25 zarzutów, co stanowi 28 %, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 15 zarzutów, w międzyresortowej komisji orzekającej – 10 zarzutów,

- działanie lub zaniechanie podjęto wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego – w stosunku do 3 zarzutów w regionalnych komisjach orzekających, co stanowi 3 %
- w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 2 zarzutów – po jednym w regionalnej komisji orzekającej i międzyresortowej komisji orzekającej, co stanowi 2 %
- inne – w stosunku 5 zarzutów w regionalnych komisjach orzekających, co stanowi 6 %.

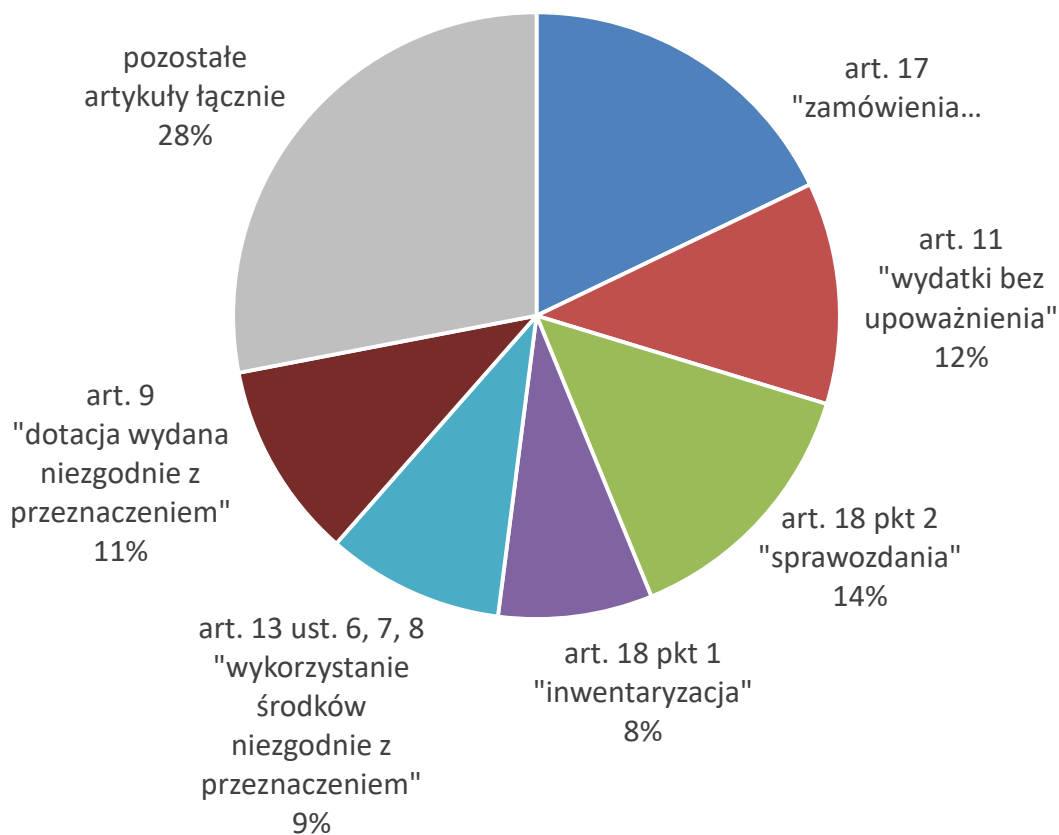
8. Przepisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp

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: 291 naruszeń, co stanowi 22 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 278 naruszeń i w międzyresortowych komisjach orzekających – 13 naruszeń),
- b) zamówień publicznych (art. 17 uondfp: 233 naruszenia, co stanowi 18 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 186 naruszeń, w międzyresortowych komisjach orzekających – 43 naruszenia, we Wspólnej Komisji Orzekającej – 3 naruszenia i w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 1 naruszenie),
- c) dokonywania wydatków bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 uondfp: 154 naruszenia, co stanowi 12 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 9132 naruszenia, w międzyresortowych komisjach orzekających – 21 naruszeń i 1 naruszenie we Wspólnej Komisji Orzekającej),

- 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 uoondfp: 137 naruszeń, co stanowi 11 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 74 naruszenia i w międzyresortowych komisjach orzekających – 61 naruszeń i 2 naruszenia we Wspólnej Komisji Orzekającej),
- e) 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: 123 naruszenia, co stanowi 9 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 33 naruszenia, w międzyresortowych komisjach orzekających – 82 naruszenia i 8 naruszeń w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów),

Wykres nr 14. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych najczęściej przypisywane w 2021 roku



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

- subwencjami dla podmiotów szkolnictwa wyższego (w art. 9a)
- przeznaczeniem środków rezerwy na inny cel niż określony w decyzji o jej przyznaniu (art. 12),
- czynami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych penalizowanych w art. 17 ust. 1ba, art. 17 ust. 1d, art., 17 ust. 5 i art. 17 ust. 6a,
- czynami dotyczącymi zawarcia umowy koncesji (art. 17a).

9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

Na koniec roku 2021 w komisjach orzekających pierwszej instancji pozostało do rozpoznania 974 spraw, z czego:

- w stosunku do 531 obwinionych – w regionalnych komisjach orzekających,
- w stosunku do 428 obwinionych – w międzyresortowych komisjach orzekających,
- w stosunku do 7 obwinionych – we Wspólnej Komisji Orzekającej,
- w stosunku do 8 obwinionych – w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

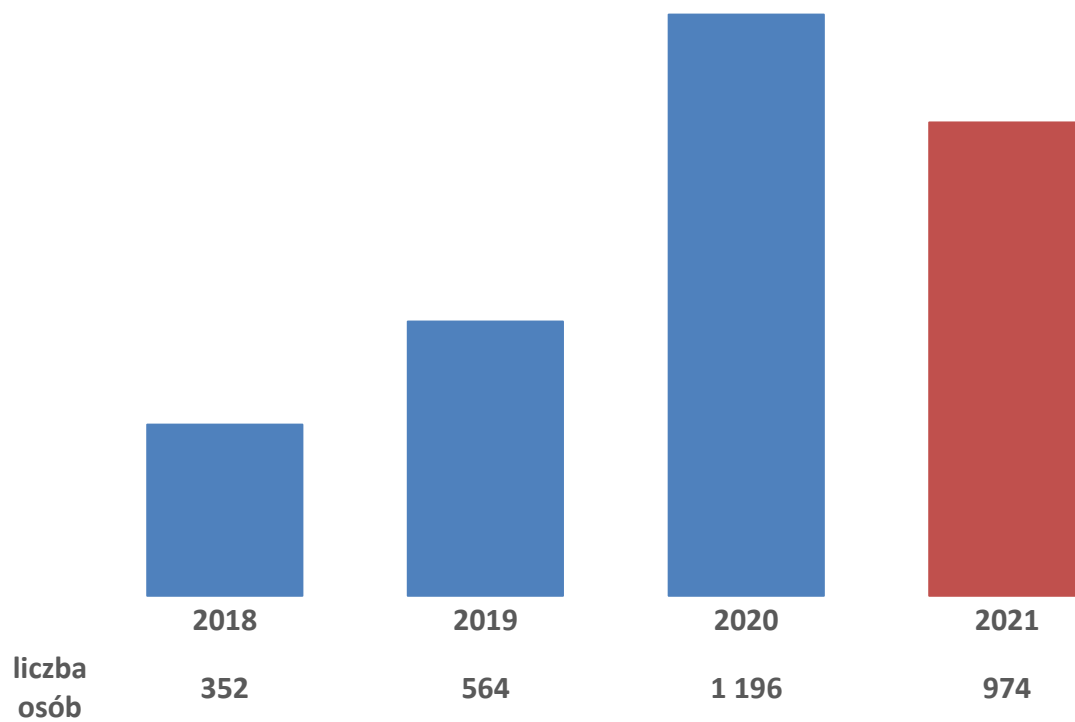
Na koniec 2021 roku najmniej spraw pozostało do rozpoznania w regionalnych komisjach orzekających przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w:

- Zielonej Górze – 8 obwinionych,
- Poznaniu – 9 obwinionych,
- Szczecinie – 10 obwinionych.

Najwięcej spraw pozostało na koniec roku w Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej – 235 obwinionych.

W regionalnych komisjach orzekających najwięcej spraw do rozpoznania pozostało w komisji przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach – 107 obwinionych.

Wykres nr 15. Sprawy oczekujące na rozstrzygnięcie na koniec roku



Załączniki:

1. Załącznik Nr 1 – Sprawozdanie o sposobie rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2021 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 2021 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 2021 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 2018 – 2021 – 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