

Warszawa, 12 marca 2020 r.



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

**BDF1.4812.1.2020**

MINISTER FINANSÓW

**Tadeusz Kościński**

ZATWIERDZAM

**Sprawozdanie  
z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny  
Finansów Publicznych  
oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających  
pierwszej instancji w 2019 r.**

Wykonując dyspozycję art. 192 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440 z późn. zm.), 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 2019, z uprzejmą prośbą o zatwierdzenie.

PRZEWODNICZĄCY  
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ

**Mariusz Jerzy Golecki**

## Spis treści

<b>I. Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w 2019 r.</b> .....	3
1. Informacje podstawowe .....	3
2. Informacja o liczbie odwołań w roku sprawozdawczym .....	4
3. Sposób rozpoznania odwołań w roku sprawozdawczym. ....	7
4. Inne sprawy załatwiane przez GKO i Przewodniczącego GKO w 2019 r. ....	9
5. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych. ....	9
6. Rejestr osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. ....	10
7. Nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji. ....	10
8. Szkolenia i działalność informacyjna. ....	13
9. Istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie GKO w 2019 r. ....	15
<b>II Działalność komisji orzekających pierwszej instancji w 2019 r.</b> .....	21
1. Zagadnienia ogólne. ....	21
2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym. ....	22
3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym. ....	24
4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym. ....	27
5. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. .	29
6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. ....	31
7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania. ....	33
8. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp. ....	33
9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego. ....	35

**I.**  
**Działalność**  
**Główniej Komisji Orzekającej**  
**w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych**  
**w 2019 r.**

**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 publicznych (art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - Dz. U. z 2019 r. poz. 1440 z późn. zm. – zwanej dalej także uondfp).
- 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 rozstrzygnięcie (art. 138 ust. 1 uondfp). 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 publicznych (art. 157 i 163 ust. 3 uondfp).
- 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 publicznych (art. 138 ust. 1, art. 81 ust. 2 – 4, art. 194 i 195 uondfp). Przewodniczący GKO kieruje pracą tej komisji.
- 4) Minister właściwy do spraw finansów publicznych zapewnia siedzibę, obsługę prawną i organizacyjno-techniczną GKO oraz ponosi wydatki związane z jej funkcjonowaniem. Sprawuje także nadzór nad działalnością administracyjną GKO.
- 5) Przewodniczącego GKO i jego zastępców powołuje i odwołuje, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów. Członków GKO powołuje i odwołuje, na wniosek Przewodniczącego GKO zaopiniowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów. Na koniec okresu

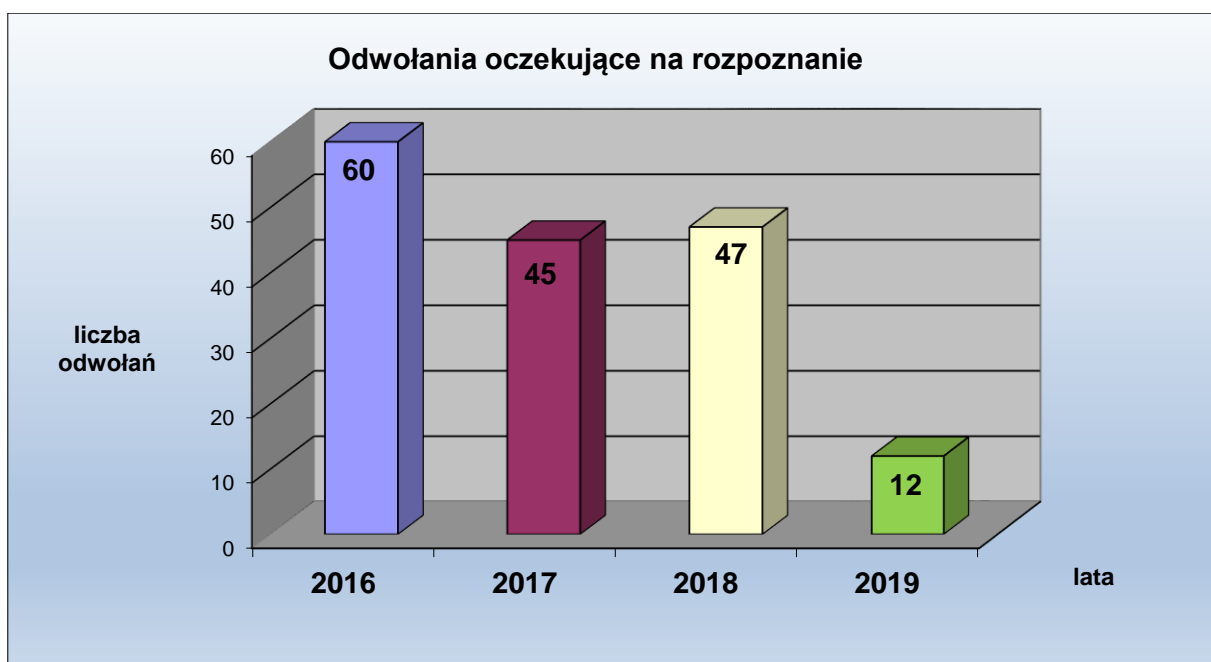
sprawozdawczego w skład GKO wchodził Przewodniczący, dwóch Zastępców Przewodniczącego oraz 17 członków GKO.

## 2. Informacja o liczbie odwołań w roku sprawozdawczym

1) Odwołania pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

1 stycznia 2019 r. GKO miała do rozpoznania **12** odwołań<sup>1</sup> (które wpłynęły do GKO w 2018 r.), od **11** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Wykres nr 1: Liczba odwołań oczekujących na rozpoznanie wg stanu na początek roku sprawozdawczego: 2016, 2017, 2018 oraz 2019 (ujęcie porównawcze)

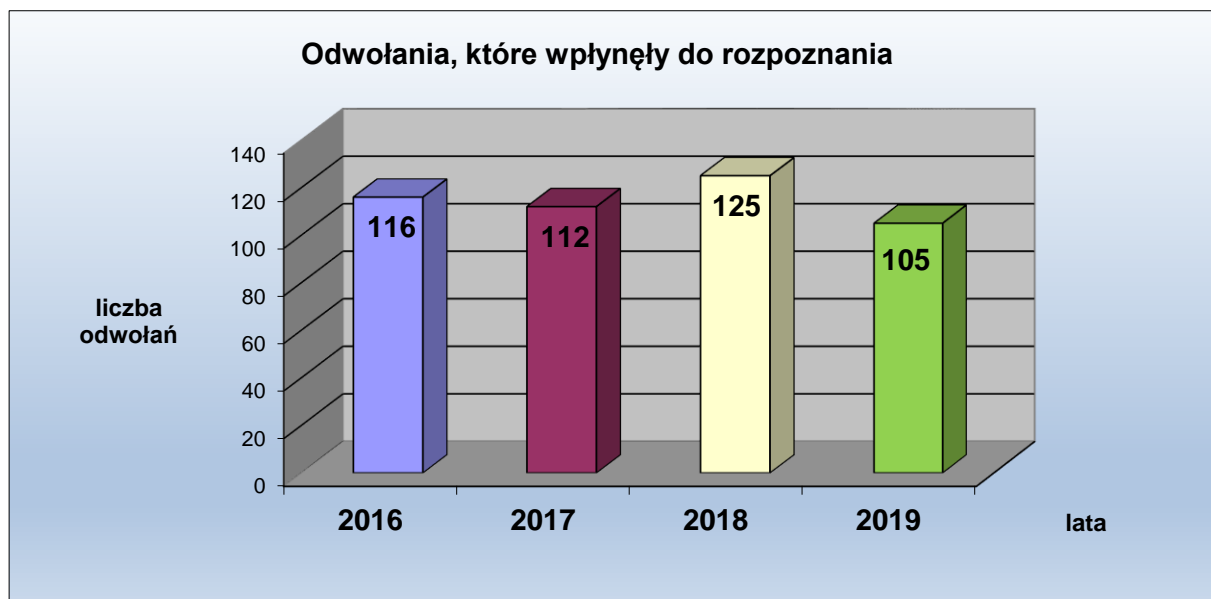


W 2019 r. wpłynęło do GKO **105** odwołań od **90** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

---

<sup>1</sup> 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 2: Liczba odwołań, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym: 2016, 2017, 2018 oraz 2019 (ujęcie porównawcze)



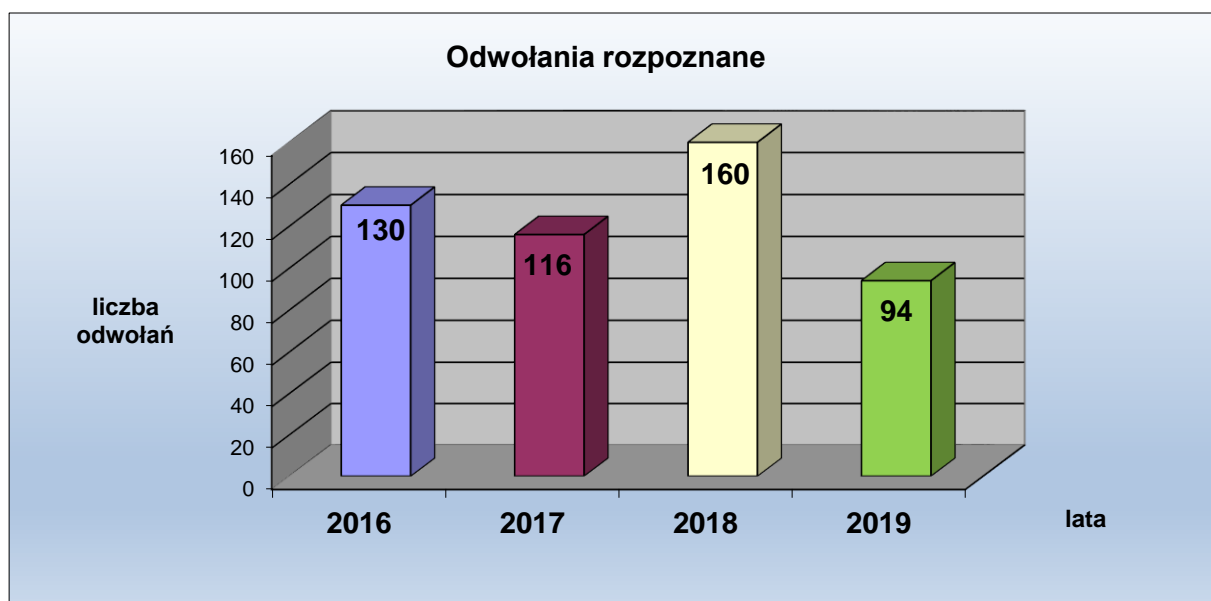
**W GKO pozostawało zatem łącznie do rozpoznania w 2019 r. 117 odwołań od 101 orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.**

- a. Z ogólnej liczby **105** odwołań wniesionych w 2019 r. – **89** zostało wniesionych przez obwinionych i/lub ich obrońców, a **16** przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych.
- b. Do GKO w 2019 r. wpłynęło:
  - **82** odwołania wniesione od orzeczeń wydanych przez regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych,
  - **22** odwołania wniesione od orzeczeń międzyresortowych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
  - **1** odwołanie wniesione od orzeczenia Komisji Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

## 2) Odwołania rozpoznane w ciągu roku sprawozdawczego

GKO rozpoznała w 2019 r. **94** odwołania z czego: **3** odwołania z 2015 r. i **1** odwołanie z 2018 r. (odwołania te zostały przekazane GKO do ponownego rozpoznania - przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie - po uchyleniu orzeczenia GKO), **12** odwołań wniesionych w 2018 r. oraz **78** odwołań wniesionych w 2019 r.

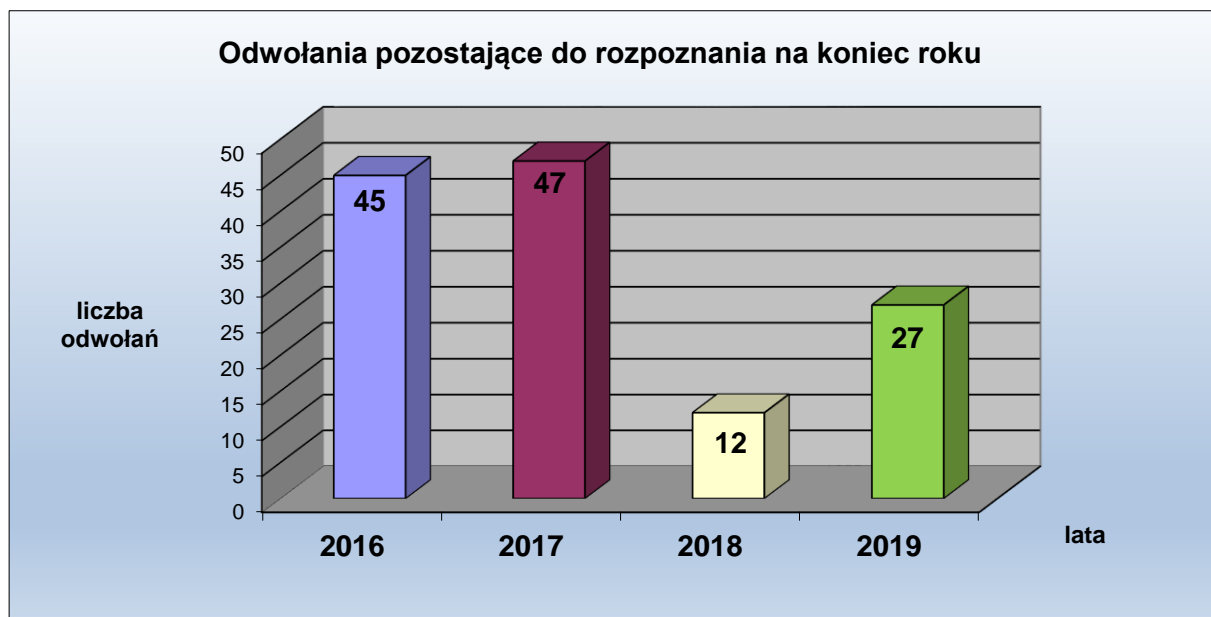
Wykres nr 3: Liczba odwołań rozpoznanych w ciągu: 2016, 2017, 2018 oraz 2019 roku (ujęcie porównawcze)



## 3) Odwołania pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

31 grudnia 2019 r. pozostawało do rozpoznania **27** odwołań. Liczba pozostających do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego odwołań wynika ze znacznej liczby spraw odroczonech - na **27** spraw pozostających do rozpoznania na koniec 2019, **9** z nich było już wyznaczone do rozpoznania w 2019 r. jednakże z uwagi wnioski obwinionych lub obrońców czy też braki formalne (nieskuteczne doręczenie zawiadomienia o rozprawie), ich rozpoznanie zostało odroczone. Pozostałe do rozpoznania odwołania zostały załatwione na początku 2020 r., przed złożeniem niniejszego sprawozdania, z wyjątkiem **2** odwołań, których rozpoznanie musiało zostać odroczone.

Wykres nr 4: Liczba odwołań pozostających do rozpoznania na koniec: 2016, 2017, 2018 oraz 2019 roku (ujęcie porównawcze)



### 3. Sposób rozpoznania odwołań w roku sprawozdawczym.

1) W 2019 r. GKO rozstrzygnęła odwołania w następujący sposób:

rodzaj rozstrzygnięcia Główniej Komisji Orzekającej	rok wpływu odwołania		łączna liczba rozstrzygnięć
	2019 r.	2018 i wcześniej	
utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia	22	3	25
uchylenie, zmiana zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części	19	9	28
uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w całości lub w części	35	3	38
umorzenie postępowania	2	1	3
<b>łączna liczba rozstrzygnięć</b>	<b>78</b>	<b>16</b>	<b>94</b>

2) Orzeczenia o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i rozstrzygnięciu sprawy co do istoty.

a. Uchylając zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i orzekając co do istoty, GKO:

- w **9** przypadkach uniewinniła obwinionych, których dotyczyło złożone odwołanie,
- w **6** przypadkach, utrzymując w mocy rozstrzygnięcie o przypisaniu odpowiedzialności, uchylła orzeczenia w zakresie wymierzonej kary i złagodziła wymiar kary w stosunku do obwinionych lub odstąpiła od jej wymierzenia,
- w **1** przypadku GKO uchylła orzeczenie w zakresie wymierzonej kary i ją zaostrzyła poprzez wymierzenie kary pieniężnej,
- w **1** przypadku GKO w odniesieniu do jednego obwinionego umorzyła postępowanie z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych, a w odniesieniu do drugiego obwinionego objętego tym samym rozstrzygnięciem złagodziła wymiar kary na upomnienie,
- w **1** przypadku GKO w zakresie jednego czynu umorzyła postępowanie z powodu przedawnienia karalności w pozostałym zakresie utrzymała w mocy,
- w **3** przypadkach GKO w zakresie jednego czynu uniewinniła obwinionych, w pozostałym zakresie utrzymała w mocy,
- w **1** przypadku GKO uniewinniła od części zarzutów i utrzymując orzeczeni komisji I instancji w pozostałej części łagodząc przy tym wymiar kary i odstępując od jej wymierzenia,

b. Spośród orzeczeń uchylających orzeczenia komisji orzekających pierwszej instancji i uniewinniających obwinionych od stawianych zarzutów:

- **5** dotyczyło obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność orzeczeniami wydanymi w pierwszej instancji przez regionalne komisje orzekające;
- **4** dotyczyły obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność orzeczeniami wydanymi w pierwszej instancji przez międzyresortowe komisje orzekające.

3) Orzeczenia o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

Zgodnie z art. 147 ust. 1 pkt 3 uodnfp, GKO może uchylić orzeczenie komisji orzekającej pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Spośród takich orzeczeń GKO:



- **33** dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez regionalne komisje orzekające,
  - **5** dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez międzyresortowe komisje orzekające.
- 4) 2 rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania zostały wydane ze względu na przedawnienie karalności czynów, 1 natomiast z uwagi na śmierć obwinionego (przesłanki umorzenia postępowania określa art. 78 ust. 1 uondfp).

#### **4. Inne sprawy załatwiane przez GKO i Przewodniczącego GKO w 2019 r.**

- 1) Przewodniczących GKO wydał **21** postanowień o zmianie właściwości komisji orzekającej do rozpoznania wniosku o ukaranie rzecznika dyscypliny.
- 2) GKO rozpoznała **1** zażalenie (złożone przez zawiadamiającego) na postanowienia Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, dotyczące umorzenia postępowania wyjaśniającego. Zaskarżone postanowienie GKO utrzymała w mocy.
- 3) GKO rozpoznała **1** zażalenie rzecznika dyscypliny finansów publicznych (w pierwszej instancji) na postanowienie Komisji Orzekającej I instancji umarzające postępowanie z powodu okoliczności wykluczających z mocy ustawy orzekanie, uchyliła zaskarżone postanowienie i przekazała sprawę przewodniczącemu Komisji Orzekającej I instancji w celu skierowania do rozpoznania na rozprawie.
- 4) Przewodniczący GKO wydał **1** zarządzenie utrzymujące w mocy zarządzenie Przewodniczącego Komisji Orzekającej I instancji o zwrocie wniosku o ukaranie do rzecznika w celu uzupełnienia.
- 5) Przewodniczącego GKO zaakceptował 3 programy szkoleń.

#### **5. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych.**

- 1) W 2019 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęło **10** skarg na orzeczenia GKO.
- 2) Z rozpoznanych w 2019 r. przez WSA w Warszawie skarg na orzeczenia GKO, które wpłynęły do Sądu w 2019 r. i wcześniej, WSA w Warszawie **3** skargi uwzględnił, **2** skargi odrzucił, w przypadku **1** skargi umorzył postępowanie z powodu jej cofnięcia, a w odniesieniu do **12** orzeczeń oddalił skargi.

- 3) W 2019 r. NSA w 1 sprawie oddalił zażalenie na postanowienie WSA w Warszawie o odrzuceniu skargi na orzeczenie GKO.

## **6. Rejestr osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.**

W myśl art. 188 – 191 uondfp, GKO prowadzi rejestr osób 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 2019 r **653** osoby oraz usunięto z niego dane dotyczące **633** osób, wobec których nastąpiło zatarcie ukarania. Ponadto, udzielono **2233** odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

## **7. Nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji.**

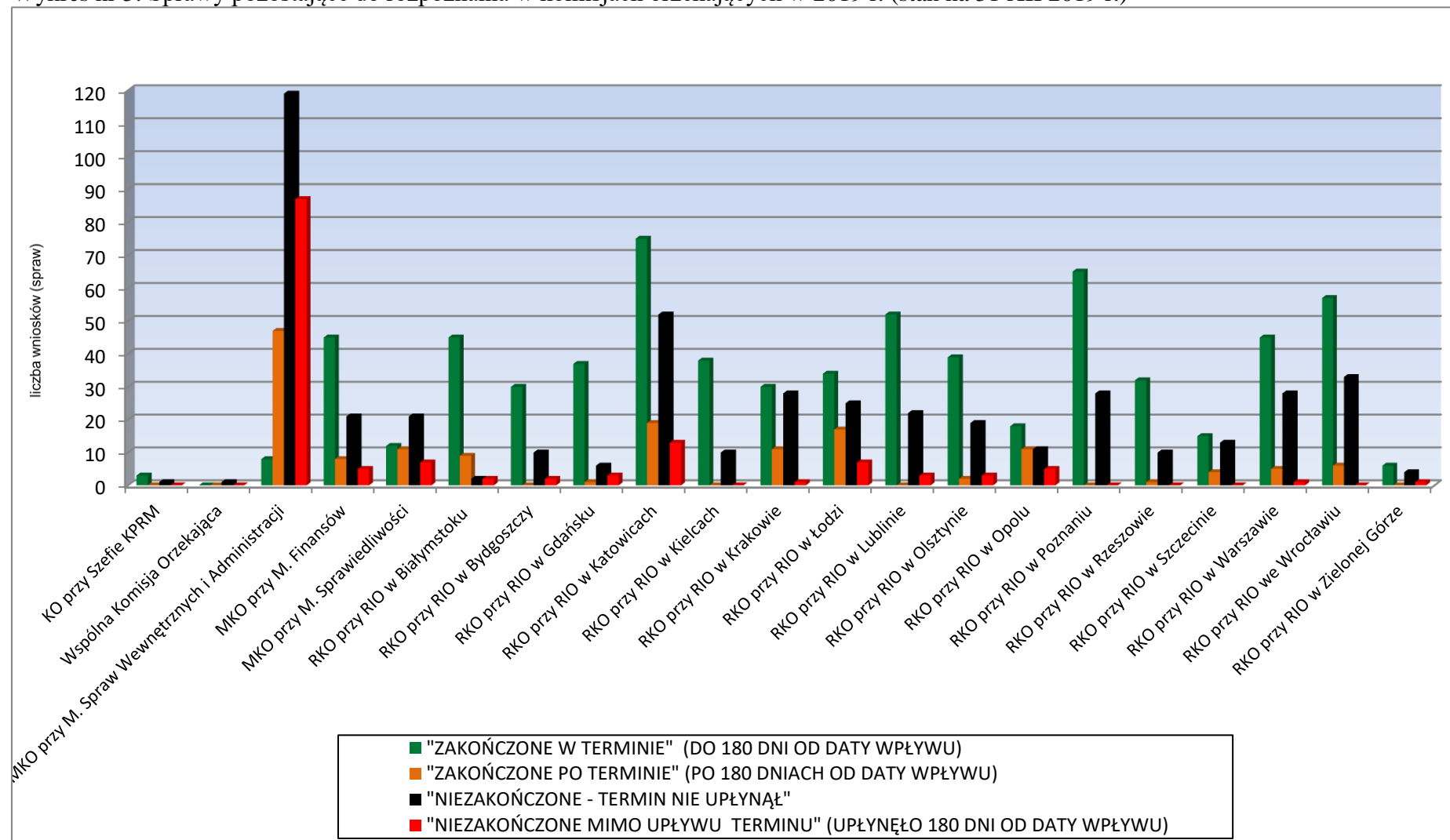
Zgodnie z art. 194 uondfp., Przewodniczący GKO sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji. W ramach nadzoru administracyjnego prowadzone były następujące działania.

- 1) Przewodniczący GKO, skierował do przewodniczących komisji orzekających I instancji pismo - biorąc pod uwagę zamiany personalne w komisjach oraz powtarzające się uchybienia - w celu zwrócenie uwagi na problemy, które pojawiają się (lub mogą pojawić się) w pracy poszczególnych komisji orzekających. W piśmie tym zwrócono uwagę na kwestię sprawny przebieg postępowań, zaznaczając przy tym, że dbałość o sprawne prowadzenie postępowań nie może odbywać się kosztem rzetelności rozpoznawania spraw. Przypomniano także o konieczności takiego ustalania składów orzekających aby unikać sytuacji, w których może powstać wątpliwość, co do bezstronności osób wyznaczonych do rozpoznania sprawy. Mając na uwadze powtarzające się przypadki bardzo późnego przesyłania, zwrócono uwagę aby zgłoszenia w celu dokonania odpowiedniego wpisu w Rejestrze odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych były dokonywane niezwłocznie. Przewodniczący zwrócił się z prośbą aby sprawy, które wypełniają dyspozycję art. 79 ust. 1 uondfp [a więc pozostają ze sobą w ścisłym związku, w tym, w szczególności sprawy dotyczące tych samych czynów, odnoszące się do różnych czynów popełnionych przez tę samą osobę (te same osoby), ale także czynów popełnionych przez więcej niż jedną osobę, ale pozostających w ścisłym w związku przez tożsamość jednostki, w którym doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub

analogiczność czynów i okoliczności, w których doszło do ich popełnienia], były rozpatrywane w toku jednej rozprawy. Zauważono także, że zgodnie z art. 75 ust. 3 uondfp, obrońca może podejmować wszystkie czynności określone dla obwinionego oraz przysługują mu wszystkie prawa określone dla obwinionego, a jego udział w postępowaniu nie wyłącza osobistego działania w nim obwinionego, tym samym, obrońcy - od momentu jego ustanowienia - należy doręczać wszelkie pisma w sprawie (zawiadomienia, postanowienie, orzeczenia itp.). Przypomniano o obowiązku formalnej kontroli przez przewodniczących Komisji Orzekających I instancji środków zaskarżeń (np. czy zostały wniesione w terminie, przez uprawnione podmioty). Podkreślono mając na uwadze art. 37 uondfp, że jeżeli w ramach jednego postępowania przypisano obwinionemu odpowiedzialność za więcej niż jeden czyn, to komisja orzekająca wymierzając karę jest zobowiązana uwzględnić wszystkie przypisane czyny - wymierza jedną karę, a nie kary cząstkowe za poszczególne czyny i że ta sama zasada dotyczy także sytuacji, w której komisja orzekająca rozważa możliwość odstąpienia od ukarania obwinionego.

- 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.
- 3) Liczba spraw niezakończonych pomimo upływu 180 dni od daty wpływu (czerwony kolor na wykresie) stanowi 20,25 % ogółu spraw niezakończonych.

Wykres nr 5: Sprawy pozostające do rozpoznania w komisjach orzekających w 2019 r. (stan na 31 XII 2019 r.)



- 4) Ponadto Przewodniczący GKO skierował indywidualne wystąpienie dotyczące interpretacji art. 37 uoandfp dotyczące wymierzania jednej kary za wszystkie przypisane czyny. Zauważono przy tym, że ta sama zasada dotyczy także sytuacji, w której komisja orzekająca rozważa możliwość odstąpienia od ukarania obwinionego.
- 5) Zwrócono się także do Poczty Polskiej z prośbą o przestrzeganie terminów doręczania korespondencji wynikających z uoandfp, których nieprzestrzeganie często skutkuje odraczeniem rozpraw.
- 6) 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) określono limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych na okres 10 lat wykonywania tej ustawy: na 2019 r. przewidziana kwota wynosiła 13 254 tys. zł. W myśl powołanego artykułu, minister właściwy do spraw finansów publicznych został zobowiązany do monitorowania wykorzystania tych środków, aby w przypadku zagrożenia przekroczenia wyznaczonego limitu wprowadzić mechanizm korygujący. W związku z prowadzonym przez Ministerstwo Finansów monitoringiem wskazać można, że wydatki budżetu państwa na funkcjonowanie systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2019 r. wyniosły około 9 529 tys. zł, w tym wynagrodzenia dla osób pełniących funkcje rzeczników lub będących członkami komisji orzekających – około 4 911 tys. zł, a pozostałe koszty – około 4 617 tys. zł. Przedstawione dane, wyliczone na podstawie wydatków poniesionych do końca trzeciego kwartału oraz planowanych kosztów na czwarty kwartał 2019 r., wskazują, że przewidywany limit nie został przekroczony.

## **8. Szkolenia i działalność informacyjna.**

- a. W 2019 r. odbyło się szkolenie dodatkowe dla członków Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w ramach Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Aktualne problemy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Na szkoleniu GKO omówiono następującą problematykę:

- Brak skutecznego zawiadomienia o rozprawie jako przesłanka odroczenia rozprawy;

- Wydatki na promocję jednostek samorządu terytorialnego a dyscyplina finansów publicznych;
- Naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej;
- Orzecznictwo w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w świetle rozstrzygnięć sądów administracyjnych.

W ramach konferencji natomiast zostały poruszone takie tematy jak:

- Zamówienia publiczne o charakterze społecznym w kontekście odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- Dylematy zamówień podprogowych z perspektywy odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
- Projekt nowej ustawy o zamówieniach publicznych - wyzwania dla orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny publicznej;
- Art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- Działalność pożytku publicznego w kontekście odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
- Elektronizacja zamówień publicznych w aspekcie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wydatkowania subwencji przez publiczne uczelnie akademickie;
- Dokonywanie zmian w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych z naruszeniem kompetencji do ich dokonywania jako przedmiot odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
- Naruszenia dyscypliny finansów publicznych związane z dokonywaniem wydatków i zaciąganiem zobowiązań – próba systematyzacji i oceny;
- Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych za nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji;
- Sprawozdawczość budżetowa w kontekście odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
- Inwentaryzacja w kontekście odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych;

- Samorządowy dług publiczny a dyscyplina finansów publicznych;
- Konieczności nowelizacji art. 14 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w konstrukcji prawnej wydatku;
- Aspekt zawinienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych na tle orzecznictwa GKO;
- Wina jako przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- Adekwatność kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- Odsetki cywilnoprawne jako przedmiot odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych;
- Instytucja kwoty minimalnej jako okoliczność wyłączająca bezprawność naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy z orzecznictwa.

b. W 2019 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 uońdofp, 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 (organ odpowiedzialny w sferze informatycznej) w ramach projektu „gov.pl” nad stworzeniem bazy orzecznictwa w sprawach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, która ma być wzorowana na centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych i zapewnić jeszcze bardziej usprawniony i funkcjonalny dostęp do orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

## **9. Istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie GKO w 2019 r.**

### **1) Dotacje w systemie finansów publicznych:**

- a) Orzeczeniem z dnia 5 grudnia 2019 r. BDF1.4800.19.2019 opublikowanym w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

(przyporządkowane do art. 9 pkt 1 uondfp), GKO podtrzymała stanowisko Komisji I instancji, która umorzyła postępowanie wobec obwinionych w zakresie postawionego zarzutu dotyczącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to jest popełnienia czynu określonego w art. 9 pkt 1 uondfp, polegającego na wydatkowaniu przez Akademicki Zespół Sportowy niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotacji z budżetu województwa dotacji na realizację zadania publicznego polegającego na udziale akademickiej reprezentacji województwa w badmintonie w Akademickich Mistrzostwach Europy w Lublanie, GKO zwróciła uwagę, że istotą naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 9 pkt 1 uondfp jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację. Zdaniem GKO fakt wydatkowania środków pochodzących z dotacji w terminie innym niż określony w umowie dotacyjnej nie musi być tożsamy z wydatkowaniem środków niezgodnie z przeznaczeniem. Zdaniem GKO, przeznaczenie dotacji utożsamiać należy z celem lub opisem zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, o których mowa w art. 250 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, a nie z terminem wykorzystania dotacji, o którym mowa w art. 250 pkt 2 tej ustawy. Stąd też GKO dokonała analizy zarzucanego Obwinionym czynu nie z punktu widzenia terminu poniesienia wydatku ze środków pochodzących dotacji, lecz z punktu widzenia zakresu rzeczowego tego wydatku. GKO zwróciła uwagę, że z kalkulacji kosztów zadania wynika, że Wnioskujący powinien ze środków dotacji opłacić kwotę zakwaterowania i wyżywienia, a nie kwotę wpisowego, która miała być sfinansowana ze środków własnych. Tak więc do wydatkowania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem doszło dlatego, że zostały one przeznaczone na pokrycie opłaty za udział Akademickich Mistrzostwach Europy w Badmintonie, a nie dlatego, że płatność ta dokonana została w dniu 12 czerwca 2017 r. Zdaniem GKO, wina Obwinionych w tym zakresie nie budzi wątpliwości. W takiej sytuacji GKO rozważyła kwestię ustalenia stopnia szkodliwości popełnionego naruszenia. Kluczowe dla określenia stopnia szkodliwości w przedstawionych okolicznościach sprawy jest, w ocenie GKO, stwierdzenie, że gdyby przedmiotowy wydatek nie został poniesiony, zadanie którego realizację wsparł Urząd Marszałkowski nie mogło by zostać w ogóle zrealizowane. Dodatkowo, nie można też pominąć faktu, że udział w mistrzostwach doprowadził do zdobycia trzech medali. Jest to element pozwalający uznać, że zadanie sfinansowane ze środków dotacji charakteryzowało się wysoką efektywnością i



jakością, czyli kryteriami, które powinny być brane pod uwagę, na podstawie art. 17 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie, przy ocenie zadań zleczanych przez organ administracji publicznej realizowanych przez organizacje pożytku publicznego. GKO podzieliła przy tym, że ustalenia, że kwota naruszenia w wysokości 7000 zł nie jest znaczna, w okolicznościach sprawy ma drugorzędne znaczenie, ważniejsze są rozważania odnośnie do okoliczności i skutków naruszenia. GKO podkreśliła przy tym, że w rzeczywistości niezgodne z przeznaczeniem wydatkowanie środków dotacji przez zapłatę opłaty za udział ma bezpośredni i ścisły związek z realizacją zadania. Zarzucone Obwinionym naruszenie, polegające na poniesieniu wydatku na inną pozycję wyszczególnioną w kosztorysie, ale z nią ściśle związaną, nie doprowadziło do sytuacji, w której zadanie określone w nazwie umowy dotacyjnej nie zostało wykonane. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt zwrotu wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji, tym samym brak uszczerbku w tym zakresie dla finansów publicznych. Uwzględniając wykonanie zadania oraz niewystąpienie faktycznych strat dla finansów publicznych, GKO uznała, że nie można zidentyfikowanych nieprawidłowości uznać za szkodliwe w stopniu wyższym niż znikomy.

- b) Orzeczeniem z 4 kwietnia 2019 r. o sygn. akt BDF1.4800.21.2019, opublikowanym w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przyporządkowane do art. 9 pkt 2 uoondfp), GKO uznała za zasadne utrzymanie w mocy orzeczenia Komisji I instancji przypisującego odpowiedzialność za nierozliczenie w terminie dotacji w kwocie 166.000 zł otrzymanej przez gminę na podstawie umowy o dofinansowanie ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej zadania inwestycyjnego. Nie budziło wątpliwości GKO, że Obwiniony dopuścił się przypisanego mu w sentencji zaskarżonego orzeczenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca dokonała oceny szkodliwości czynu dla finansów publicznych w oparciu o art. 28 uoondfp. Na uwagę w tym przypadku zasługuje fakt, że w przedmiotowej sprawie niezłożone w terminie sprawozdanie dotyczyło dotacji, których kwota była znaczna (w sumie 166 000 zł). Przede wszystkim jednak GKO podkreśliła, że poprzez zaniechanie złożenia rozliczenia dotacji naruszono zasadę jawności finansów publicznych. W tym kontekście niewystąpienie straty finansowej nie mogło stanowić podstawy uniewinnienia, czy umorzenia postępowania, gdyż wystąpienie skutku naruszenia w postaci straty finansowej nie warunkuje przypisania

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 9 pkt 2 uondfp. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowi bowiem samo nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji, a zatem brak działania ze strony zobowiązanego do określonej czynności prawnomaterialnej. Uwzględniając art. 28 ust. 1 i 3 uondfp należało stwierdzić, że czynowi, którego dopuścił się Obwiniony nie można przypisać znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych. Należy zauważyć, że z jednej strony art. 28 ust. 1 uondfp, zgodnie z którym nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy, ma charakter uniwersalny i znajduje potencjalnie zastosowanie przy badaniu każdego z naruszeń, w tym także tych przewidzianych w art. 9 pkt 2 uondfp. Z drugiej jednak strony podkreślenia wymaga to, że art. 28 ust. 3 uondfp nakazuje ocenić wagę naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności naruszenia. Zgodnie z umową z dnia 1 października 2015 r., termin złożenia rozliczenia dotacji, ubiegał w dniu 30 listopada 2015 roku. Beneficjent miał więc dwa miesiące na sporządzenie i przekazanie stosownego Rozliczenia. Niesłuszny jest więc zawarty w odwołaniu Obwinionego argument, iż zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Sportu i Turystyki z dnia 2014 r. obowiązek rozliczenia dotacji upływał w terminie 30 dni od wykonania zadania, tj. 1 października 2015r., a więc Beneficjent nie mógł praktycznie wywiązać się z przepisu dotyczącego rozliczenia dotacji w terminie albowiem to przywołana powyżej umowa wskazywał właściwy termin rozliczenia. Powyższe, wysokość nierozliczonej w terminie dotacji oraz fakt, że zostały naruszone podstawowe zasady odnoszące się do przejrzystości wykorzystania środków publicznych przesadza o tym, że w niniejszej sprawie nie ma podstaw do zastosowania nadzwyczajnego środka jakim jest odstąpienie od wymierzenia kary. Nie ma tym bardziej podstaw do uznania, że ignorowanie zapisów umowy i nierozliczenie dotacji przez kilkadziesiąt dni może być uznane za znikomo szkodliwe dla finansów publicznych. Zatem wymierzoną karę upomnienia, najniższą z katalogu kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, należy uznać za uzasadnioną; wypełniającą zarówno cele prewencji szczególnej, jak i ogólnej.

**2) Istotność formalnej prawidłowości postępowania w sprawach o naruszenie finansów dla możliwości przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:**

- a) Orzeczeniem z 21 marca 2019 r. sygn. akt BDF1.4800.3.2019, opublikowanym w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przyporządkowane do art. 9 pkt 2 uondfp), GKO uchyliła orzeczenie komisji I instancji, wskazując, iż postępowanie, zakończone skarżonym orzeczeniem dotknięte jest wadą formalną związaną z brakiem uczestnictwa Obwinionego i jego obrońcy w tym postępowaniu. Stosownie do art. 72 ust. 2 uondfp postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscypliny, postępowanie przed komisją orzekającą oraz postępowanie odwoławcze przed Główną Komisją Orzekającą jako organem II instancji. Obwiniony ma prawo uczestniczyć czynnie w postępowaniu na każdym jego etapie w szczególności poprzez ustanowienie obrońcy. Możliwość uczestnictwa warunkowana jest jednak prawidłowym zawiadomieniem Obwinionego o wszczętym postępowaniu. GKO uznała, że warunkiem zastosowania art. 186 uondfp (fikcja doręczeń) jest to, aby adresat rzeczywiście mieszkał pod wskazanym adresem, a jedynie nie jest możliwe doręczenie mu pisma w sposób przewidziany w art. 180 ust. 1 lub art. 184 uondfp. Jak wskazano w postanowieniu Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 22 marca 1995 r. sygn. akt II CRN 4/95 doręczenie zastępcze jest skuteczne, gdy miejsce zamieszkania adresata nie budzi wątpliwości (Legalis nr 29193). W odniesieniu do powyższego GKO stwierdziła, iż przesłanka braku wątpliwości co do adresu kierowanej do określonej osoby korespondencji powinna mieć charakter obiektywny a nie subiektywny wynikający z dotychczasowego, prowadzonego w tym zakresie postępowania przez organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- b) Orzeczeniem z dnia 14 listopada 2019 r. o sygn. akt: BDF1.4800.66.2019 opublikowanym w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (przyporządkowane do art. 18 pkt 2 uondfp), GKO uchyliła orzeczenie komisji I instancji wskazując, że zarówno: postanowienie zastępcy rzecznika o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, jak również wniosek o ukaranie obwinionego oraz zawiadomienie o terminie rozprawy a także orzeczenie komisji zostały wysłane pod adres, który zgodnie z oświadczeniem Obwinionego wyrażonym w treści złożonego odwołania nie stanowi jego adresu zamieszkania, w związku z powyższym GKO stwierdziła, że z uwagi na dostrzeżone wady postępowania doszło do naruszenia prawa do obrony (art. 74 uondfp).



## II

### Działalność komisji orzekających pierwszej instancji w 2019 r.

#### 1. Zagadnienia ogólne.

a) Organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji są komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Działają one na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja orzeka na rozprawie lub posiedzeniu rozpoznając wniosek o ukaranie, który wniósł rzecznik dyscypliny finansów publicznych.

b) Struktura organizacyjna.

Komisjami orzekającymi, zgodnie z art. 46 uondfp, są:

- 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 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 2019 r. w komisjach orzekających pierwszej instancji działało około 230 osób.

## 2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym.

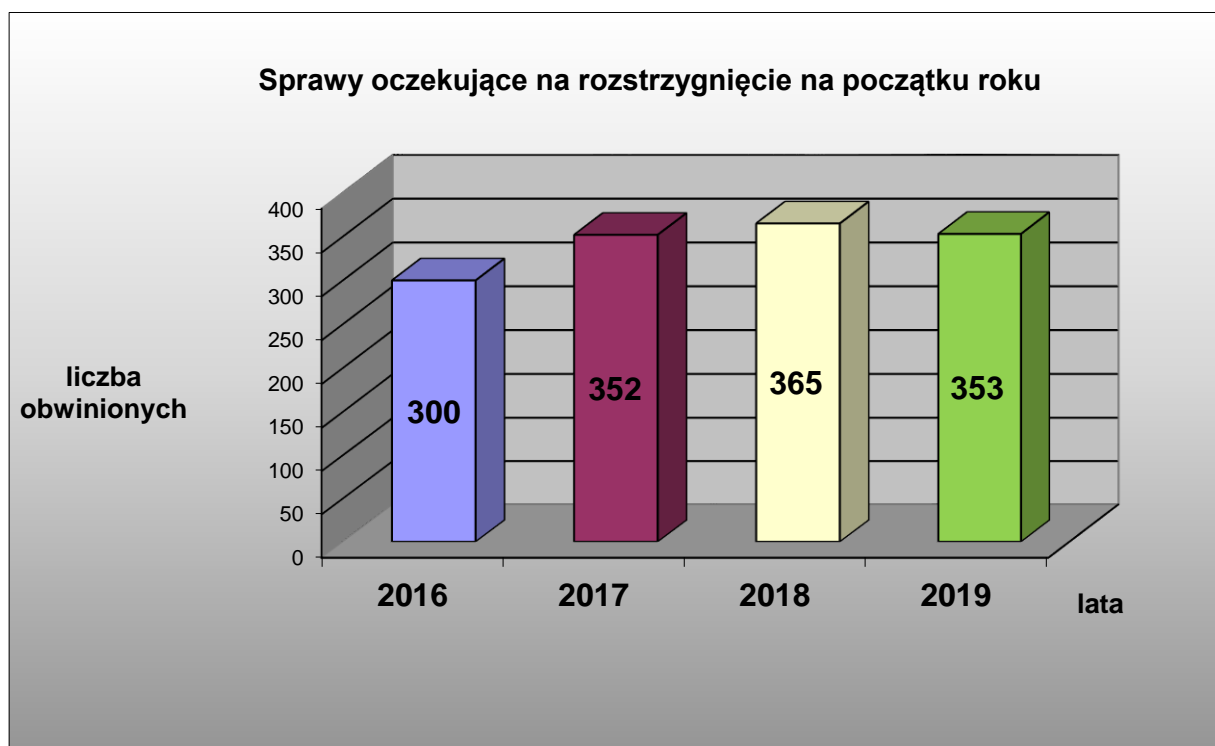
### a) Sprawy oczekujące na rozpoznanie na początku roku sprawozdawczego

Na początku 2019 r. w komisjach orzekających pierwszej instancji oczekiwały na rozstrzygnięcie wnioski o ukaranie dotyczące 353 obwinionych (patrz zał. nr 1, 2 i 3), w tym:

- w regionalnych komisjach orzekających – 216 obwinionych,
- w międzyresortowych komisjach orzekających – 135 obwinionych,
- w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 2 obwinionych

Na początku 2019 r. we Wspólnej Komisji Orzekającej nie było wniosków o ukaranie oczekujących na rozstrzygnięcie.

Wykres nr 6: Sprawy oczekujące na rozstrzygnięcie wg stanu na początek roku sprawozdawczego (ujęcie porównawcze lata 2016 – 2019)

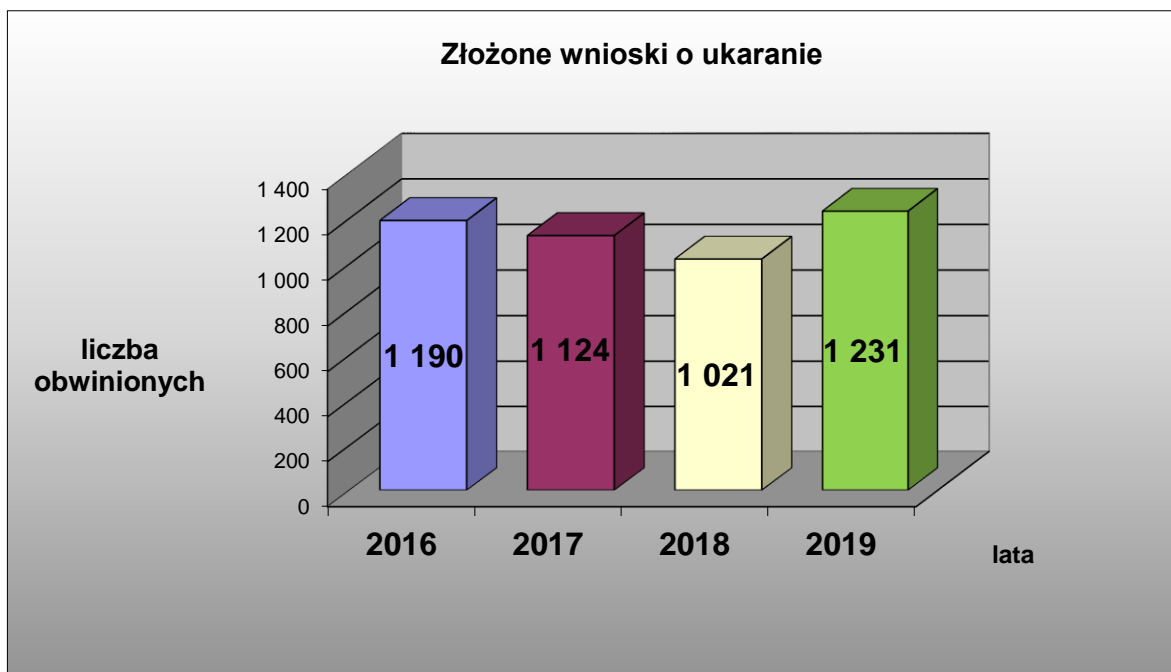


b) Sprawy, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym

W 2019 r. do komisji orzekających pierwszej instancji wpłynęły wnioski o ukaranie dotyczące 1 231 obwinionych, przy czym do:

- regionalnych komisji orzekających – wobec 899 obwinionych,
- międzyresortowych komisji orzekających – wobec 328 obwinionych,
- Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – wobec 3 obwinionych,
- do Wspólnej Komisji Orzekającej – wobec 1 obwinionego.

Wykres nr 7: Sprawy, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym (ujęcie porównawcze lata 2016 - 2019)



Ponadto, GKO zwróciła do ponownego rozpoznania sprawy dotyczące 30 obwinionych (do regionalnych komisji orzekających – sprawy dotyczące 25 obwinionych i do międzyresortowych komisji orzekających – sprawy dotyczące 5 obwinionych).

W komisjach orzekających pierwszej instancji pozostawały zatem łącznie do rozpoznania w 2019 r. sprawy dotyczące 1 600 obwinionych.

### 3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym.

a) Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2019 r. rozstrzygnięcia wobec 1 036 obwinionych, w tym:

- regionalne komisje orzekające – wobec 852 obwinionych,
- międzyresortowe komisje orzekające – wobec 179 obwinionych,
- Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – wobec 5 obwinionych.

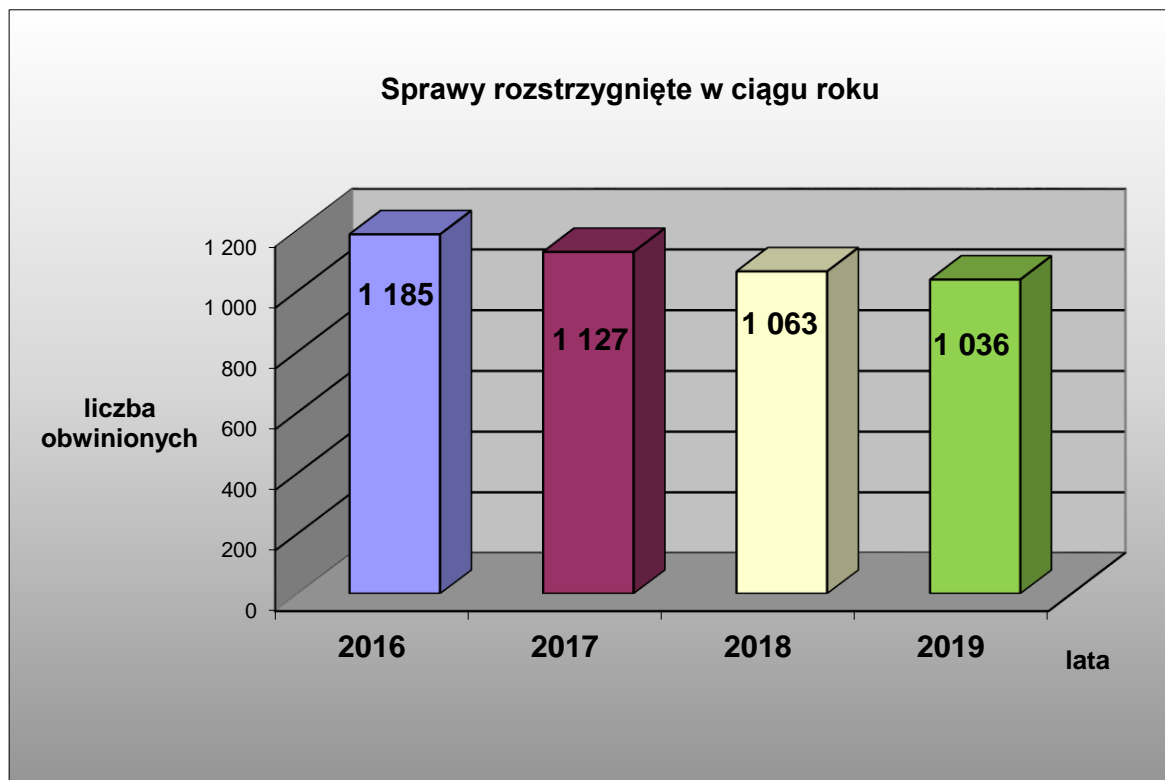
Wspólna Komisja Orzekająca nie wydała żadnego rozstrzygnięcia.

Na koniec roku do rozstrzygnięcia pozostały wnioski o ukaranie dotyczące 564 obwinionych, w tym:

- w regionalnych komisjach orzekających – wobec 273 obwinionych,
- w międzyresortowych komisjach orzekających – wobec 290 obwinionych
- i we Wspólnej Komisji Orzekającej – wobec 1 obwinionego.

Na koniec roku w Komisji przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie pozostawały do rozstrzygnięcia wnioski o ukaranie.

Wykres nr 8: Sprawy rozstrzygnięte w latach 2016 - 2019 (ujęcie porównawcze)





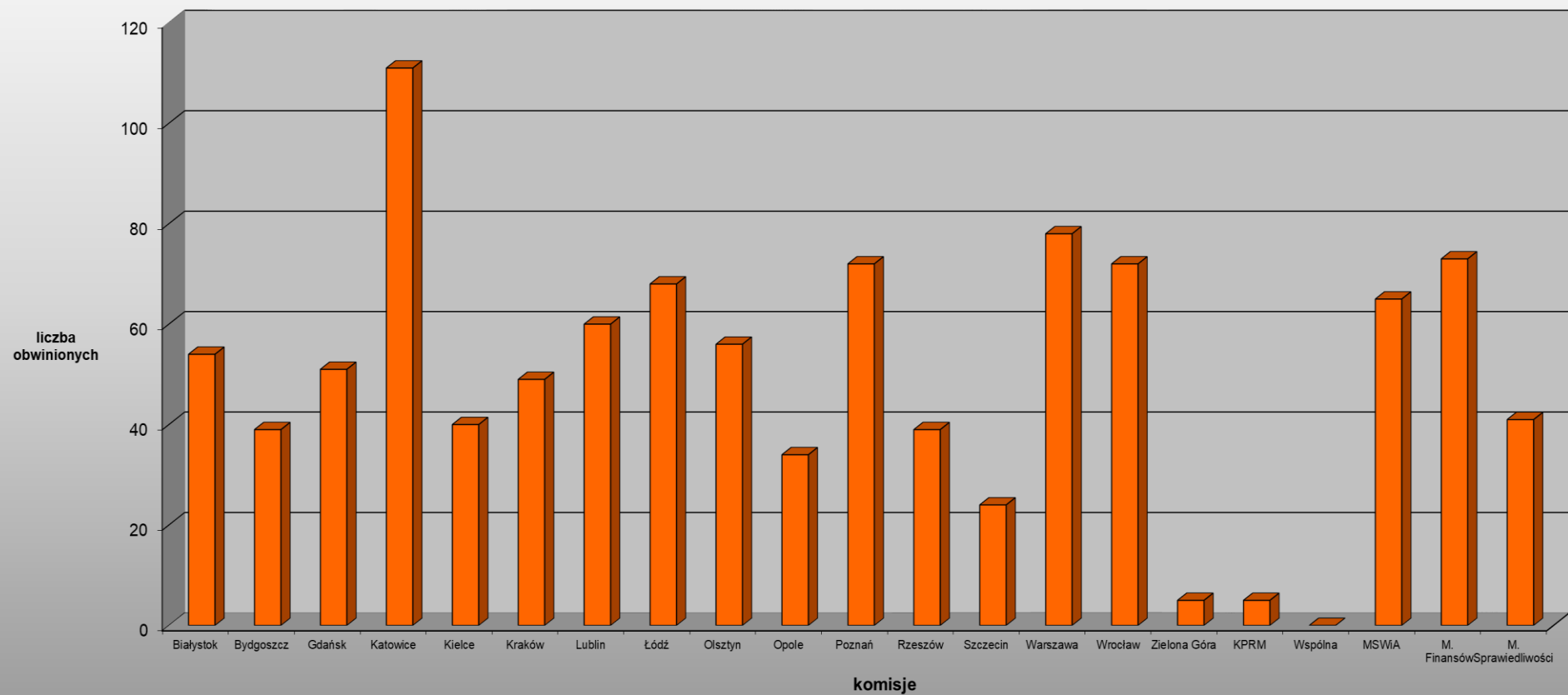
b) Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2019 r. przez regionalne komisje orzekające – dotyczących 852 obwinionych – najwięcej spraw rozstrzygnęły:

- Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Katowicach  
– w stosunku do 111 obwinionych,
- Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Warszawie  
– w stosunku do 78 obwinionych,

a najmniej Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Zielonej Górze (5 obwinionych).

Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2019 r. przez międzyresortowe komisje orzekające – dotyczących 184 osób – najwięcej spraw rozstrzygnęła Międzyresortowa Komisja Orzekająca przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych – w stosunku do 73 obwinionych. Najmniej spraw rozstrzygnęła Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – orzekła w stosunku do 5 obwinionych, natomiast Wspólna Komisja Orzekająca nie orzekała w roku 2019.

Wykres nr 4: Sprawy rozstrzygnięte w ciągu roku sprawozdawczego 2019 przez poszczególne komisje orzekające



Powyższe dane wskazują na utrzymujące się dysproporcje w obciążeniu pracą poszczególnych komisji orzekających. Zdecydowana większość, tj. 82,2 % spraw rozstrzygana jest przez regionalne komisje orzekające.

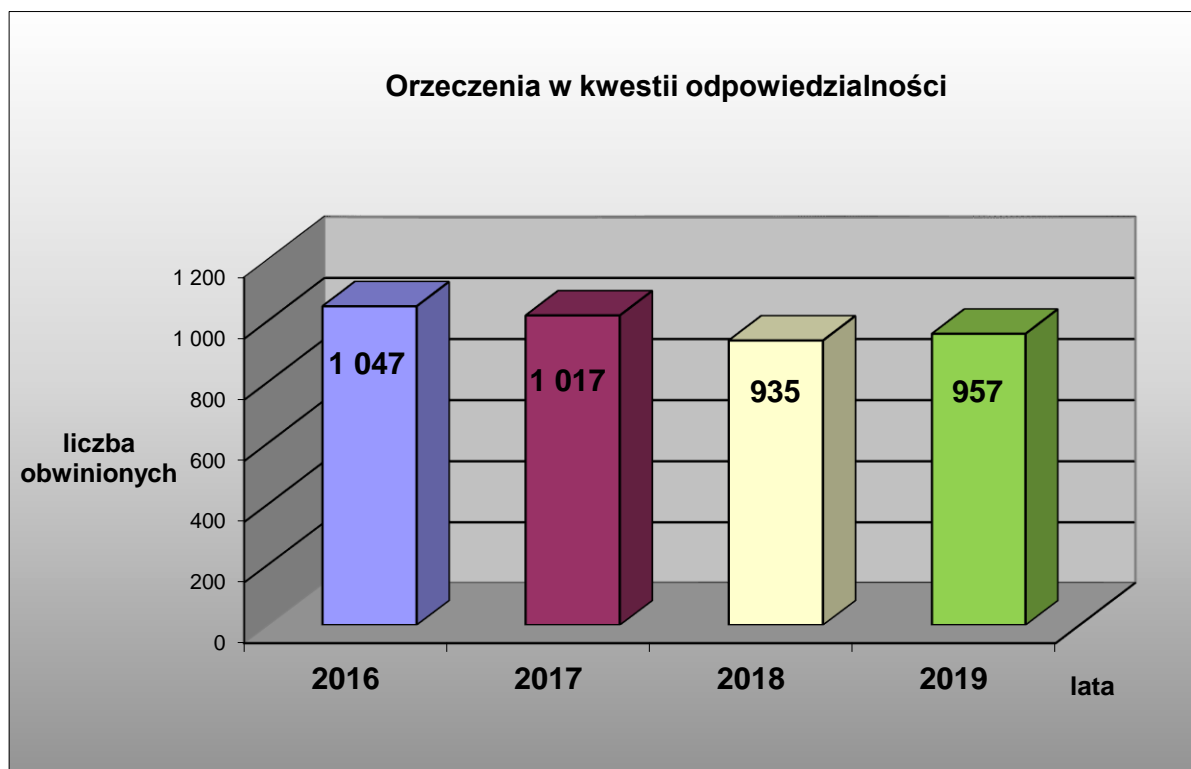
#### **4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym.**

Na podstawie art. 135 ust. 1 uodnfp, 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 postępowania.

Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2019 r. orzeczenia wobec 957 obwinionych, na mocy których:

- a) uniewinniono 190 osób, tj. 19,9 % wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, w tym w:
  - regionalnych komisjach orzekających 135 osób, co stanowi 71 % wszystkich uniewinnionych,
  - międzyresortowych komisjach orzekających 55 osób, co stanowi 29 % wszystkich uniewinnionych,
- b) uznano odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 767 osób, tj. 80,1 % wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, z tego:
  - regionalne komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 645 osób, co stanowi 84,1 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
  - międzyresortowe komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 118 osób, co stanowi 15,4 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
  - Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w stosunku do 4 osób, co stanowi 0,5 % wszystkich, którym przypisano odpowiedzialność.

Wykres nr 10: Orzeczenia w kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wydane w latach 2016 – 2019 (ujęcie porównawcze)



Ponadto, umorzono postępowanie wobec 79 osób, przy czym w:

- regionalnych komisjach orzekających wobec 72 osób,
- międzyresortowych komisjach orzekających wobec 6 osób,
- w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wobec 1 osoby.

Wnioski o ukaranie rozpoznane w 2019 r., najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w:

- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Katowicach – ze spraw rozstrzygniętych w stosunku do 111 obwinionych, 55 osobom (czyli 49,6 %) nie przypisano odpowiedzialności,
- Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów – ze spraw rozstrzygniętych w stosunku do 73 obwinionych, 32 osobom (czyli 43,8 %) nie przypisano odpowiedzialności,
- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie – ze spraw rozstrzygniętych w stosunku do 49 obwinionych, 20 osobom (czyli 40,8 %) nie przypisano odpowiedzialności.

## **5. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.**

Zgodnie z art. 31 uondfp, komisje orzekające mogą wymierzyć karę upomnienia, nagany, karę pieniężną oraz karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, na podstawie art. 36 uondfp, komisje orzekające mogą odstąpić od wymierzenia kary.

Spośród 767 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

- 645 obwinionym odpowiedzialność przypisały regionalne komisje orzekające,
- 118 obwinionym odpowiedzialność przypisały międzyresortowe komisje orzekające,
- 4 obwinionym odpowiedzialność przypisała Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z ogólnej liczby 767 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych ukarano 408 osób, tj. 53,2 %, w tym:

- 324 osób w regionalnych komisjach orzekających,
- 81 osób w międzyresortowych komisjach,
- 3 osoby w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z ogólnej liczby 767 osób uznanych za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wobec 359 osób (46,8 %) odstąpiono od wymierzenia kary, w tym:

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

Z 359 osób, wobec których odstąpiono od wymierzenia kary najczęściej takie orzeczenia zapadły w:

- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Lublinie – 29 osób, co stanowi 72,5 % z ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

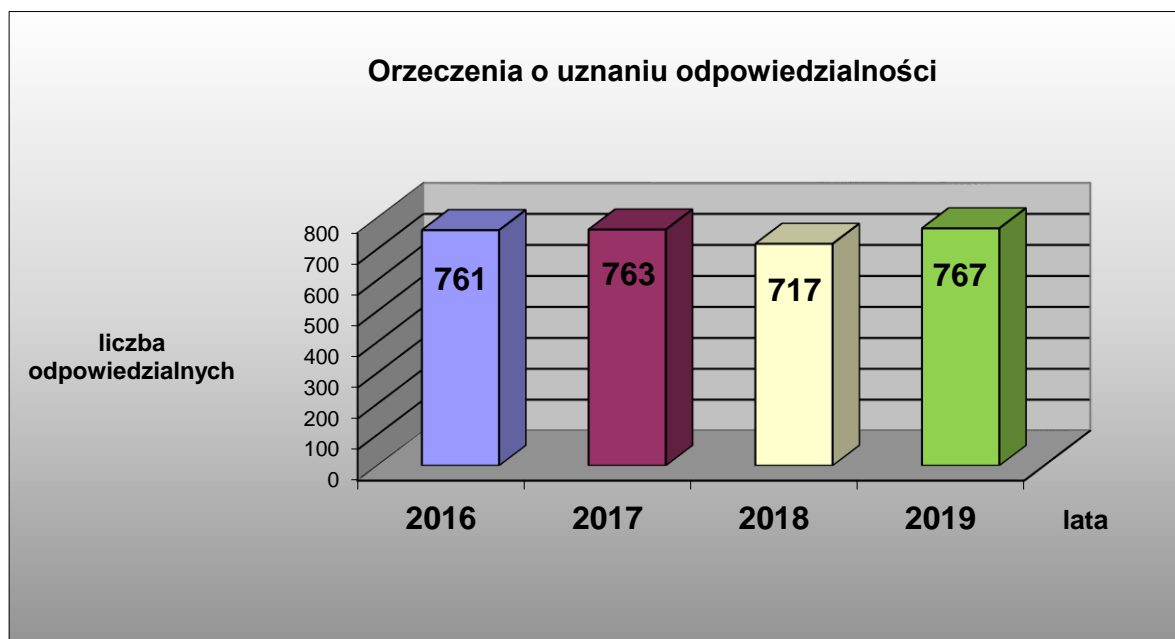
- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie – 20 osób, co stanowi 69 % z ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Katowicach – 37 osób, co stanowi ponad 66,1 % z ogólnej liczby uznanych w tych komisjach za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych,

najrzadziej w Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Szczecinie – 2 osoby, co stanowi 8,7 % z ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

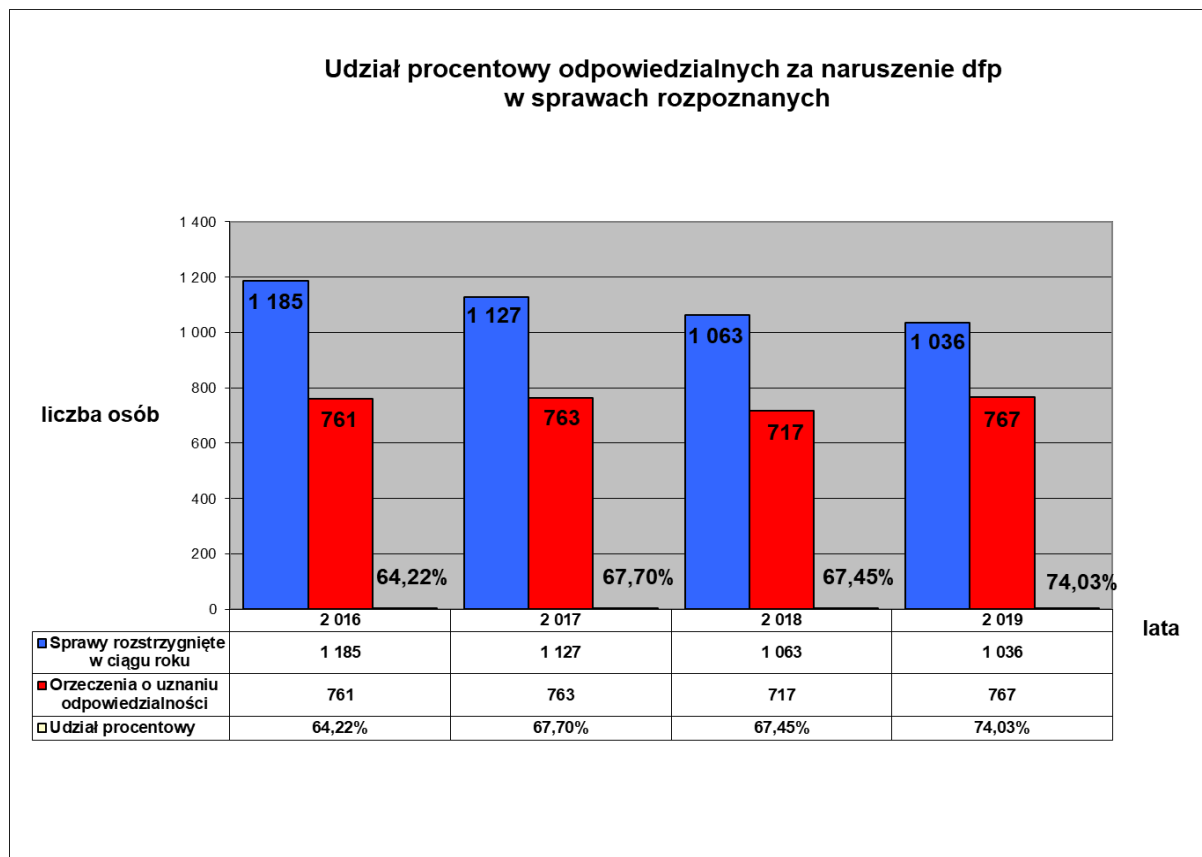
Najczęściej komisje orzekające pierwszej instancji, odstępując od wymierzenia kary, wskazywały na następujące okoliczności:

- 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 2016 – 2019)



Wykres nr 12: Stosunek procentowy rozpoznanych wniosków o ukaranie (osób) w poszczególnych latach do liczby osób, w stosunku do których wydano orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych



Zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp, każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

W roku 2019 łączna wysokość orzeczonych kosztów postępowania należnych Skarbowi Państwa wyniosła 253 568,04 zł, a wyegzekwowano 219 564,17 zł.

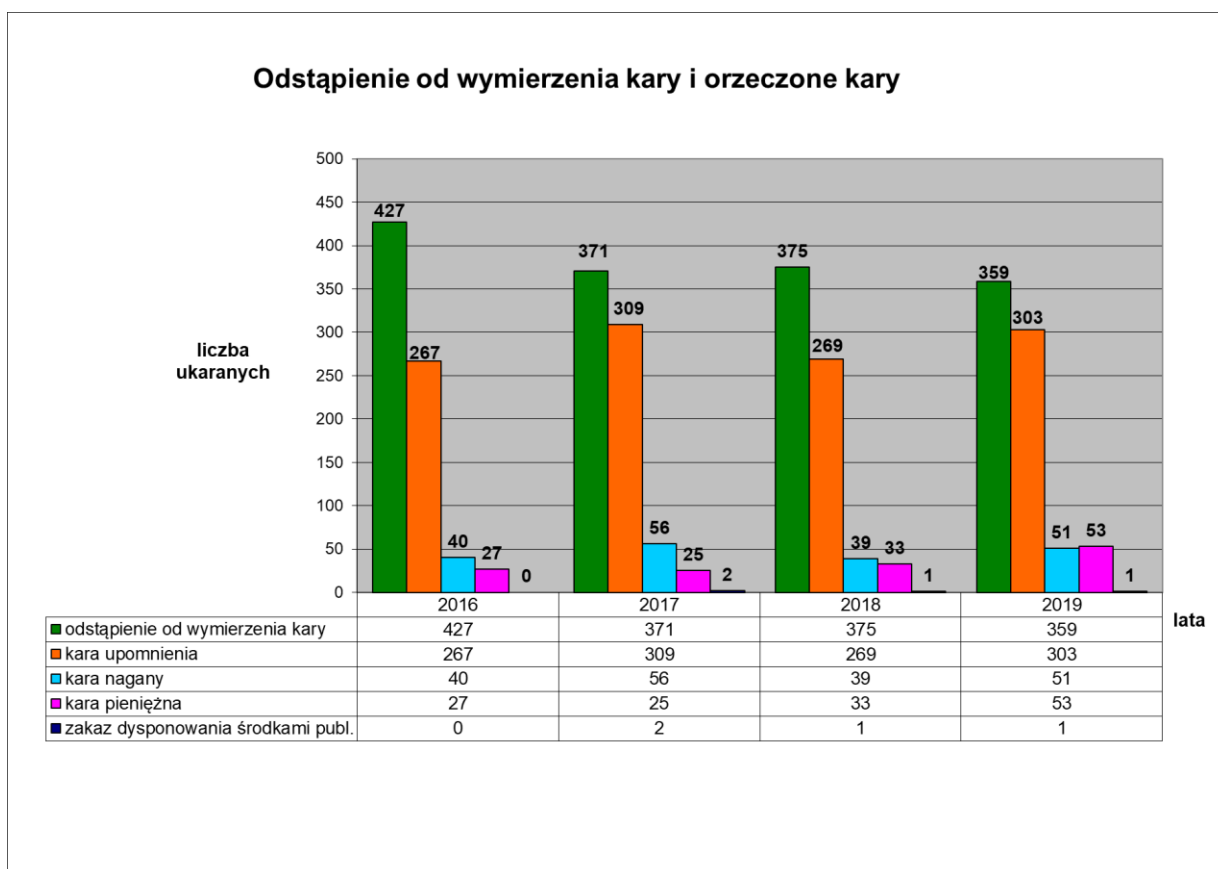
## 6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W 2019 r. spośród 408 osób ukaranych:

- karą upomnienia ukarano 303 osoby (74,3 % ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 259 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 43 osób i 1 osobę w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- karą nagany ukarano 51 osób (12,5 % ukaranych), w regionalnych komisjach orzekających 43 osoby, a w międzyresortowych komisjach orzekających 8 osób,

- karą pieniężną ukarano 53 osoby (13 % ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 21 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 30 osób, a Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 2 osoby, średnia wysokość kary pieniężnej wyniosła 5 224,46 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 1 osobę przez regionalną komisję orzekającą, co stanowi (0,3% ukaranych).

Wykres nr 13: Liczba osób, w stosunku do których odstąpiono od wymierzenia kary oraz orzeczono poszczególne rodzaje kar w latach: 2016 - 2019





## **7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania.**

Komisje orzekające pierwszej instancji w roku 2019 umorzyły postępowania w zakresie 89 zarzutów. Umorzenie postępowania było wynikiem ustalenia, że:

- stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy – w stosunku do 73 zarzutów, co stanowi 82 %, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 71 zarzutów, w międzyresortowych komisjach orzekających – 2 zarzuty,
- nastąpiło przedawnienie orzekania – w stosunku do 6 zarzutów, co stanowi 6,7 %, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 4 zarzuty, 1 w międzyresortowej komisji orzekającej i 1 w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- w zarzucanym czynie brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 2 zarzutów w regionalnych komisjach orzekających, co stanowi 2,25 %,
- zarzucanego czynu nie popełniono - w stosunku do 2 zarzutów w regionalnych komisjach orzekających, co stanowi 2,25 %,
- inne – w stosunku 6 zarzutów, co stanowi 6,7 %, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 3 zarzuty i w międzyresortowych komisjach orzekających – 3 zarzuty.

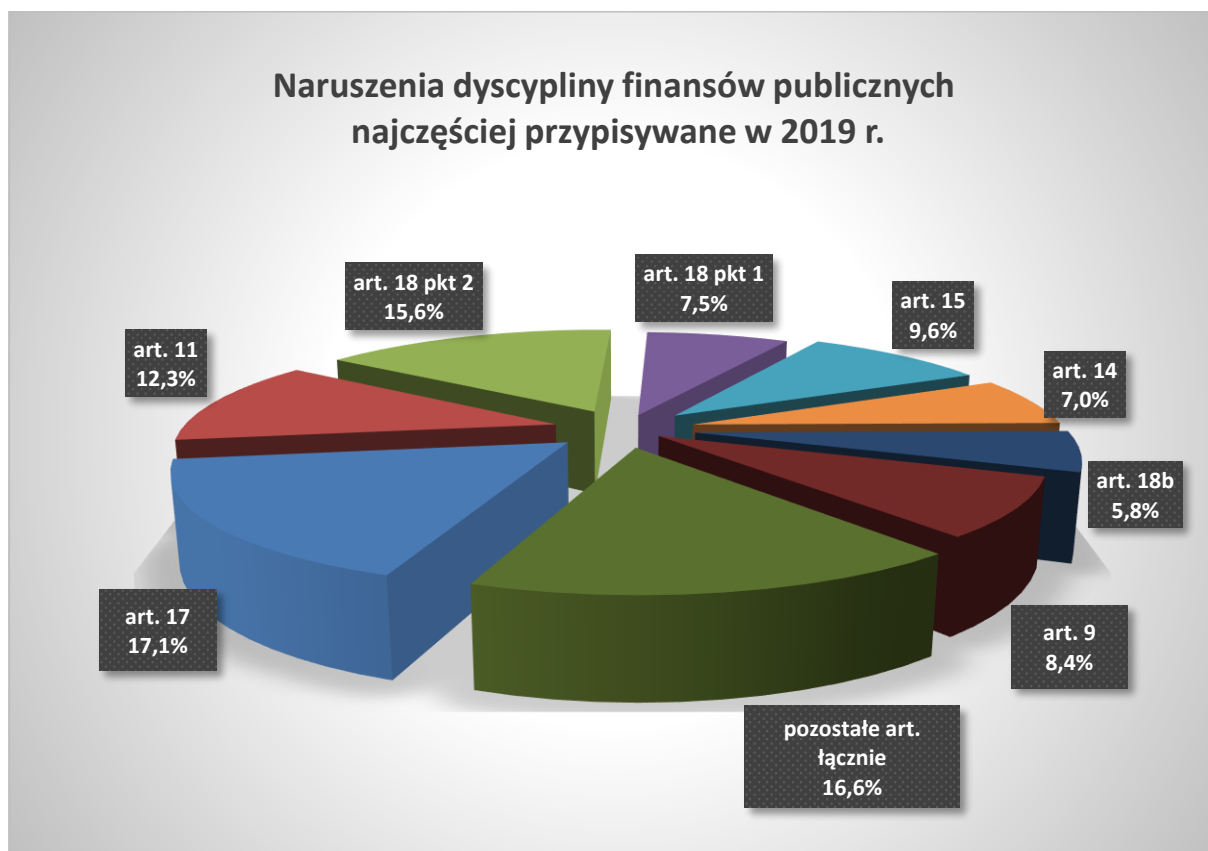
## **8. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp.**

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: 304 naruszenia, co stanowi 23,2 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 293 naruszenia i w międzyresortowych komisjach orzekających – 11 naruszeń),
- b) zamówień publicznych (art. 17 uondfp: 225 naruszeń, co stanowi 17,2 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 191 naruszeń, w międzyresortowych komisjach orzekających – 34 naruszenia),

- c) dokonywania wydatków bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 uondfp: 161 naruszeń, co stanowi 12,3 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 143 naruszenia, w międzyresortowych komisjach orzekających – 17 naruszeń, w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 1 naruszenie),
- d) zaciągania zobowiązań bez upoważnienia albo z przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań (art. 15 uondfp: 126 naruszeń, co stanowi 9,6 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 122 naruszenia i w międzyresortowych komisjach orzekających - 4 naruszenia),
- e) 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: 110 naruszeń, co stanowi 8,4 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 85 naruszeń i w międzyresortowych komisjach orzekających – 23 naruszenia, w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 2 naruszenia),
- f) nieopłacenia w terminie składek przez jednostkę sektora finansów publicznych albo ich opłacenie w niższej kwocie (art. 14 uondfp: 92 naruszenia, co stanowi 7 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających – 91 naruszeń i w międzyresortowych komisjach orzekających – 1 naruszenie),
- 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: 76 naruszeń, co stanowi 5,8 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 73 naruszenia i w międzyresortowych komisjach orzekających - 3 naruszenia).

Wykres nr 14: Udział procentowy naruszeń dyscypliny finansów publicznych, które były najczęściej przypisywane w 2019 r., w ogólnej liczbie przypisanych czynów



Nikomiu nie przypisano odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z zaciągnięciem zobowiązania w związku z realizacją programu polityki zdrowotnej (art. 12 a). Nie było też czynów określonych w art. 17 ust. 1 ba, art. 17 ust. 1 d, art. 17 ust. 6a (czyny dotyczące udzielania zamówień publicznych) oraz art. 17a (czyny dotyczące zawarci umowy koncesji). Nie zostały wykazane również czyny określone w art. 9a (w zakresie subwencji dla podmiotów szkolnictwa wyższego).

## 9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego.

Na koniec roku 2019 w komisjach orzekających pierwszej instancji pozostało do rozpoznania 564 sprawy, z czego:

- w stosunku do 273 obwinionych – w regionalnych komisjach orzekających,
- w stosunku do 290 obwinionych – w międzyresortowych komisjach orzekających,
- w stosunku do 1 obwinionego – we Wspólnej Komisji Orzekającej.

Na koniec 2019 r. najmniej spraw pozostało do rozpoznania w regionalnych komisjach orzekających przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w:

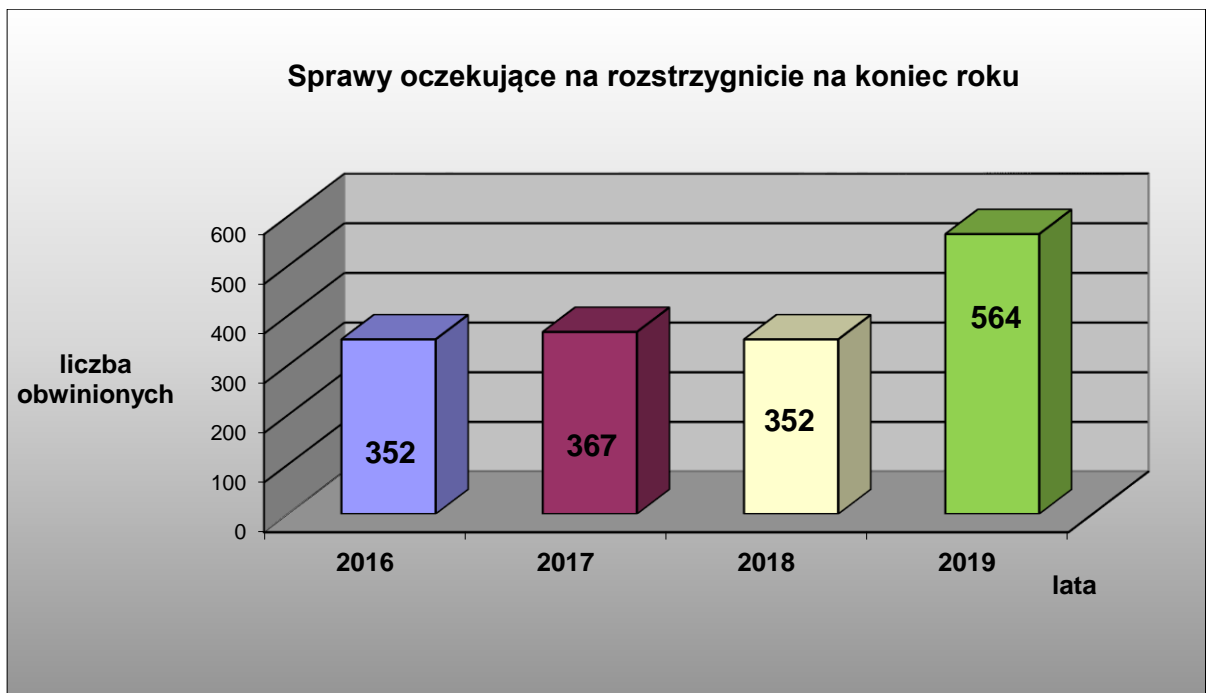
- Gdańsku – 3 obwinionych,
- Kielcach i Zielonej Górze – po 4 obwinionych.

Najwięcej spraw pozostało na koniec roku w Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej – 249 obwinionych.

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

- Katowicach – 46 obwinionych,
- Wrocławiu – 30 obwinionych.

Wykres nr 15: Sprawy pozostające do rozpoznania wg stanu na koniec roku (ujęcie porównawcze lata 2016 – 2019)



Załączniki:

1. Załącznik Nr 1 – Sprawozdanie o sposobie rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2019 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 2019 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 2019 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 2016 – 2019 – 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***