

Warszawa, 11 marca 2011 r.



PRZEWODNICZĄCY
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny
Finansów Publicznych

Nr BDF1/4910/2/ZXZ/DOW/GLC/11/

Sprawozdanie
z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny
Finansów Publicznych
oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających
pierwszej instancji w 2010 r.

I

Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny
Finansów Publicznych w 2010 r.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej w skrócie GKO) jest organem drugiej instancji orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm. - zwanej dalej uondfp). Rozpoznaje środki zaskarżenia, tj. 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).

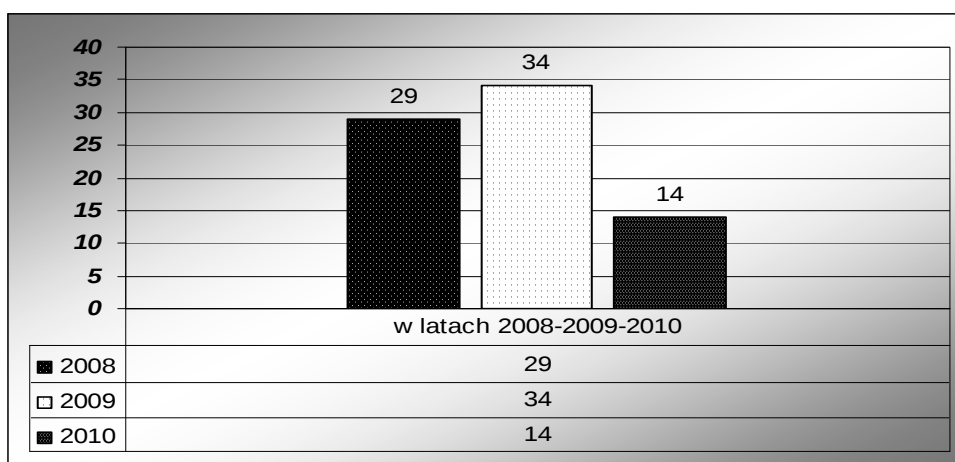
Przewodniczący GKO rozpatruje zażalenia na zarządzenia przewodniczących komisji orzekających, określa właściwość komisji w sprawach spornych oraz sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 138 ust. 1, art. 81 ust. 2 – 4, art. 194 i 195 uondfp).

GKO ma siedzibę w Ministerstwie Finansów, a minister właściwy do spraw finansów publicznych zapewnia jej obsługę organizacyjną i prawną.

1. Odwołania pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

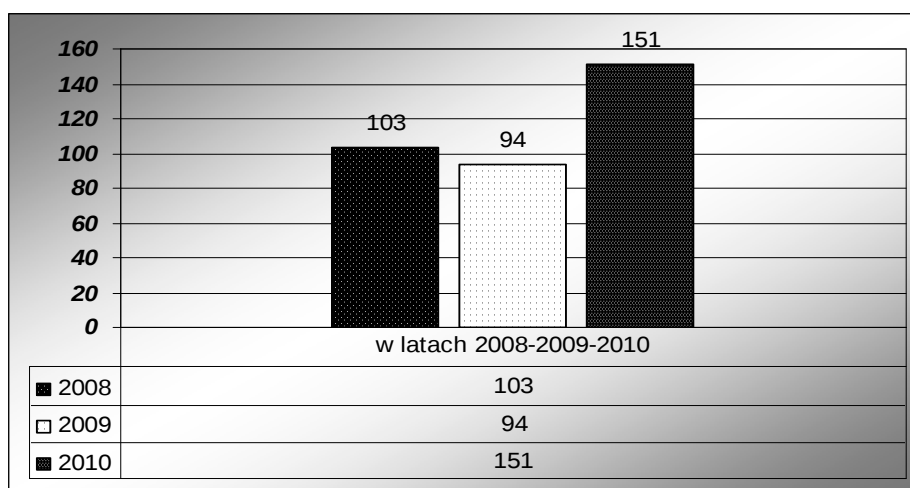
1 stycznia 2010 r. GKO miała do rozpoznania **14** odwołań wniesionych w 2009 r. od **13** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Tabela: Liczba odwołań oczekujących na rozpoznanie wg stanu na początek roku sprawozdawczego 2008, 2009, 2010 (ujęcie porównawcze)



Ponadto w 2010 r. wpłynęło do GKO **151** odwołań od **131** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Tabela: Liczba odwołań, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym 2008, 2009, 2010 (ujęcie porównawcze)



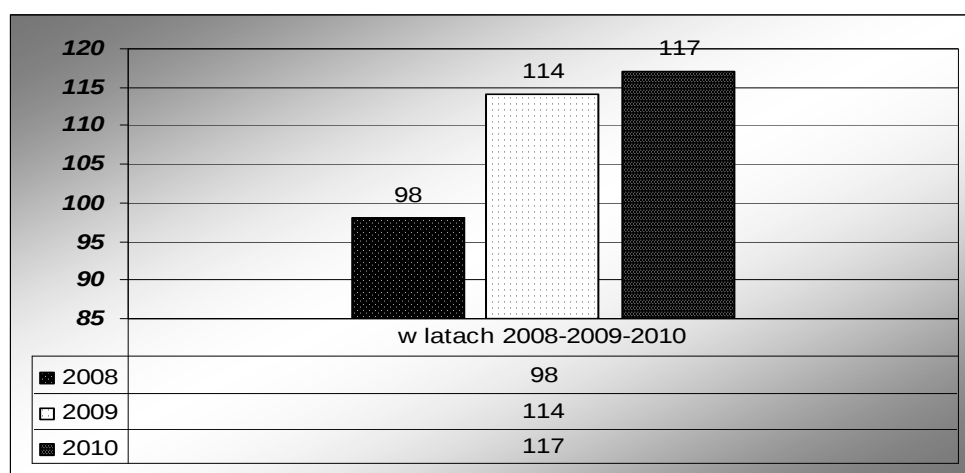
W sumie więc do rozpoznania pozostawało w 2010 r. **165** odwołań od **144** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

- a. Z ogólnej liczby **151** odwołań wniesionych w 2010 r. – **112** zostało wniesionych przez obwinionych, a **39** przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych.
- b. Do GKO w 2010 r. wpłynęło:
 - **104** odwołania wniesione od orzeczeń wydanych przez regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych,
 - **47** odwołań wniesionych od orzeczeń wydanych przez resortowe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrach i Wspólną Komisję Orzekającą.

2. Odwołania rozpoznane w ciągu roku sprawozdawczego

GKO rozpoznała w 2010 r. **117** odwołań, z czego: **13** odwołań wniesionych w 2009 r. oraz **104** odwołania wniesione w 2010 r.

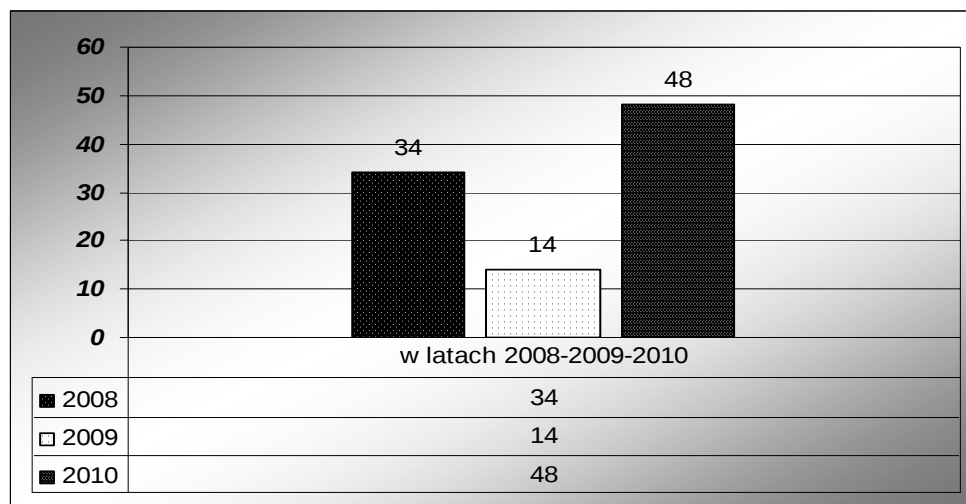
Tabela: Liczba odwołań rozpoznanych w ciągu: 2008, 2009, 2010 roku (ujęcie porównawcze)



3. Odwołania pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

Na 1 stycznia 2011 r. pozostało do rozpoznania **48** odwołań (w tym odwołanie z 2009 r., co do którego postępowanie zostało zawieszone na podstawie art. 25 ust. 2 uondfp, z uwagi na wszczęcie postępowania karnego w sprawie objętej zarzutami w postępowaniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych). Pozostałe do rozpoznania sprawy zostały załatwione na początku 2011 r., z wyjątkiem dwóch. Rozprawy wyznaczone w tych dwóch sprawach zostały odroczone (odwołane) na wniosek obwinionych, którzy należycie usprawiedliwili swoją nieobecność (art. 125 pkt 3 uondfp).

Tabela: Liczba odwołań pozostających do rozpoznania na koniec: 2008, 2009, 2010 roku (ujęcie porównawcze)



4. Sposób rozpoznawania odwołań w roku sprawozdawczym

a. W 2010 r. GKO rozstrzygnęła sprawy w następujący sposób:

rodzaj rozstrzygnięcia Główniej Komisji Orzekającej	rok wpływu odwołania		łączna liczba rozstrzygnięć
	2010 r.	2009 r.	
utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia	30	4	34
uchylenie, zmiana zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części	33	3	36
uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w całości lub w części	27	4	31
umorzenie postępowania	4	1	5
pozostawienie odwołania bez rozpoznania	7	1	8
odmowa przyjęcia odwołania	3	0	3
Łączna liczba rozstrzygnięć	104	13	117

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

- a. Uchylając zaskarżone orzeczenie w całości lub części i orzekając co do istoty, GKO:
- w 25 przypadkach uniewinniła obwinionych, których dotyczyło złożone odwołanie (w ramach tych 25 przypadków w stosunku do 1 uniewinnionego obwinionego umorzyła postępowanie w części z uwagi na znikomy stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych w odniesieniu do części zarzutów),
 - w 8 przypadkach złagodziła karę w stosunku do obwinionych lub odstąpiła od jej wymierzenia (w ramach tych 8 przypadków 2 obwinionych uniewinniła od części zarzutów),
 - w 2 przypadkach utrzymała karę uniewinniając jednocześnie obwinionych od części zarzutów,
 - w 1 przypadku zaostrzyła obwinionemu karę.
- b. Spośród orzeczeń uchylających orzeczenia komisji orzekających I instancji i uniewinniających obwinionych od stawianych zarzutów:
- 16 dotyczyło obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność orzeczeniami wydanymi w I instancji przez regionalne komisje orzekające;
 - 8 dotyczyło obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność orzeczeniami wydanymi w I instancji przez resortowe komisje orzekające działające przy ministrach.

Głównymi przyczynami rozstrzygania spraw w powyższy sposób były:

- zmiana stanu prawnego następująca między datą wydania orzeczenia przez komisję orzekającą I instancji a wydaniem orzeczenia przez GKO, powodująca że przepisy ustaw obowiązujących w czasie orzekania przez GKO uznawane były jako względniejsze dla sprawcy (podstawa – art. 24 ust. 2 uondfp);
- ustalenie, że sprawcy nie można przypisać winy w czasie popełnienia naruszenia (art. 19 ust. 2 uondfp);
- błędne ustalenie stanu faktycznego albo błędna interpretacja przepisów prawa, w szczególności odnośnie do możliwości ponoszenia odpowiedzialności przez osoby, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej (podstawa – art. 78 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 78 ust. 3 uondfp).

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

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

- 24 dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez regionalne komisje orzekające (w ramach tych 24 przypadków, w stosunku do 1 obwinionego, którego sprawę przekazywano do ponownego rozpoznania, GKO umorzyła postępowanie

w części, z uwagi na znikomy stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych w odniesieniu do części zarzutów),

- 7 dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez resortowe komisje orzekające działające przy ministrach.

Podejmując takie rozstrzygnięcia, GKO najczęściej wskazywała na:

- braki w materiale dowodowym uniemożliwiające rozstrzygnięcie sprawy w II instancji;
- konieczność zagwarantowania obwinionemu prawa do obrony oraz zachowania zasady dwuinstancyjności;
- konieczność ponownego rozpoznania sprawy ze względu na treść art. 146 ust. 2 uodfp, zgodnie z którym w przypadku wniesienia odwołania na niekorzyść obwinionego, który został uniewinniony przez komisję orzekającą lub w stosunku do którego postępowanie umorzono, GKO nie może wymierzyć mu kary, a jeżeli uzna, że wymierzenie kary jest uzasadnione, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.

7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania

GKO umarzała postępowania ze względu na:

- upływ terminu do orzekania w sprawie (przedawnienie karalności) - odnośnie do 1 obwinionego,
 - znikomy stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych - odnośnie do 3 obwinionych
- (przesłanki umorzenia postępowania określa art. 78 ust. 1 uodfp).

8. Rozstrzygnięcia o pozostawieniu odwołania bez rozpoznania oraz o odmowie przyjęcia odwołania

- a. Pozostawienie środka zaskarżenia bez rozpoznania następuje w wyniku jego wycofania przez stronę postępowania (art. 140 ust. 2 uodfp). Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, na podstawie art. 140 ust. 1 uodfp, wycofał ogółem 7 odwołań, złożonych przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Ponadto 1 odwołanie zostało wycofane przez składającego je obwinionego.
- b. Odmowa przyjęcia środka zaskarżenia następuje na podstawie art. 139 pkt 1 uodfp, tj. jeżeli środek zaskarżenia został wniesiony po terminie lub przez osobę nieuprawnioną. Przewodniczący GKO odmówił przyjęcia odwołania w 2 przypadkach, a wyznaczony skład orzekający w 1 przypadku (w związku z art. 149 uodfp).

Liczba odwołań, które pozostawiono bez rozpoznania oraz co do których odmówiono ich przyjęcia, została uwzględniona zarówno w liczbie wniesionych odwołań jak i w tabeli ukazującej sposób rozpoznania spraw przez GKO (zob. tabela w pkt 4).

9. Inne sprawy załatwiane przez GKO i Przewodniczącego GKO

- a. W 2010 r. GKO rozpoznała **1** zażalenie na postanowienie komisji orzekającej pierwszej instancji o umorzeniu postępowania z uwagi na przedawnienie karalności, które wpłynęło do GKO pod koniec 2009 r. Rozpoznając sprawę na początku 2010 r. GKO umorzyła postępowanie z uwagi na przedawnienie karalności.
- b. W 2010 r. do GKO wpłynęły **2** wnioski obwinionych o wznowienie postępowań zakończonych prawomocnymi orzeczeniami komisji orzekających pierwszej instancji, przypisującymi odpowiedzialność obwinionym. GKO wydała w tych sprawach postanowienia. W jednym przypadku uwzględniła wniosek, a w drugim odmówiła wznowienia postępowania.
- c. Do Przewodniczącego GKO w 2010 r. wpłynął **1** wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość między komisjami orzekającymi. Na podstawie art. 81 ust. 4 uondfp Przewodniczący GKO wskazał komisję właściwą do rozpoznania sprawy.
- d. W 2010 r. do Przewodniczącego GKO wpłynął **1** wniosek o wyrażenie zgody na wypowiedzenie stosunku pracy osobie wchodzącej w skład komisji orzekającej. Wniosek wskazywał na przyczyny wypowiedzenia (leżące po stronie pracodawcy) i został uwzględniony.

10. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych

- a. W 2010 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęło **18** skarg na orzeczenia GKO i **1** skarga na postanowienie GKO.
- b. Z rozpoznanych w 2010 r. przez WSA w Warszawie skarg na orzeczenia GKO, które wpłynęły do Sądu w 2010 r. i wcześniej, WSA w Warszawie w **5** przypadkach odrzucił skargi, w **10** przypadkach oddalił skargi.
- c. **3** wyroki WSA w Warszawie oddalające skargi i **1** postanowienie o odrzuceniu skargi na orzeczenia GKO zostały w 2010 r. zaskarżone skargami kasacyjnymi, przy czym skarga kasacyjna na postanowienie o odrzuceniu skargi na orzeczenie GKO została odrzucona przez WSA.
- d. WSA wydał **2** postanowienia o odmowie wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia GKO. Na jedno z tych postanowień obwiniony złożył zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.
- e. W 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił wniesioną przez obrońcę obwinionego skargę kasacyjną na wyrok WSA uchylający orzeczenie GKO o uniewinnieniu obwinionego, uchylił wyrok WSA i oddalił skargę na orzeczenie GKO.

NSA oddalił natomiast skargę kasacyjną GKO na wyrok WSA uchylający orzeczenie GKO o przypisaniu obwinionemu odpowiedzialności.

11. Rejestr osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Przewodniczący 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 2010 r. **814** osób oraz usunięto z niego dane dotyczące **691** osób, wobec których nastąpiło zatarcie ukarania oraz **1** osoby, co do której wznowiono postępowanie. Ponadto, udzielono **1.944** odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

12. Nadzór administracyjny nad komisjami orzekającymi pierwszej instancji

Zgodnie z art. 194 uondfp., Przewodniczący GKO sprawuje nadzór administracyjny nad działalnością komisji orzekających I instancji. Z informacji uzyskanych w ramach sprawowania tego nadzoru wynika, co następuje.

- a) Średni okres czasu upływający od daty złożenia wniosku do wyznaczenia terminu rozprawy wynosi ok. 1 miesiąca.
- b) Częstotliwość odbywania się rozpraw przed komisjami orzekającymi jest bardzo zróżnicowana - od kilku w ciągu roku do 3 w skali tygodnia (z zastrzeżeniem, że dwie komisje nie miały żadnej sprawy, a kilka rozstrzygnęło po jednej w trakcie roku).
- c) Większość orzeczeń zapada bez konieczności odraczania rozprawy. Głównymi przyczynami odraczania rozpraw są:
 - niemożność rozpoznania sprawy w ciągu jednego terminu rozprawy (zawilość sprawy),
 - konieczność uzupełnienia materiału dowodowego,
 - wniosek strony (kategoryczna treść art. 125 pkt 3 uondfp.).
- d) Większość uzasadnień do rozstrzygnięć była sporządzana terminowo. Przekroczenia 21-dniowego, instrukcyjnego terminu do doręczenia stronom orzeczenia wraz z uzasadnieniem wynikały głównie z problemów związanych z doręczeniami.
- e) Szczegółowej analizie w zakresie przestrzegania terminów w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych poddano 30 spraw, które wpłynęły do GKO. Z badania tego wynika, co następuje.
 - Średni okres upływający między złożeniem wniosku przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych a przekazaniem sprawy do GKO w wyniku wpłynięcia środka zaskarżenia wynosi ok. 6 miesięcy.

- Okres upływający między złożeniem wniosku przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych a przekazaniem sprawy do GKO w wyniku wpłynięcia środka zaskarżenia wyniósł:
 - do 3 miesięcy – 3 sprawy;
 - od 3 do 6 miesięcy – 14 spraw;
 - powyżej 6 miesięcy – 13 spraw.

Głównymi przyczynami wydłużania się tego okresu były:

- rozpoznawanie spraw w kilku terminach rozpraw (sprawy zawile),
- znaczne ilości wniosków pozostających do rozpoznania w komisji orzekającej,
- niewłaściwa organizacja pracy komisji.

W ramach nadzoru administracyjnego Przewodniczący GKO podjął w stosunku do komisji orzekających pierwszej instancji m.in. następujące działania.

- Wydał zlecenie wszystkim komisjom orzekającym, by przygotowały na dzień 30 czerwca i 30 września informacje dotyczące liczby spraw pozostających do rozpoznania z 2009 r. jak również liczbę spraw które wpłynęły do rozpoznania w 2010 r. i ile na wskazany dzień rozpoznano. Zwrócił się również do wszystkich komisji o nadesłanie harmonogramu rozpoznawanych rozpraw. Wszystkie komisje orzekające sporządziły takie sprawozdania z działalności.
- Wydał zalecenie, aby wskazane komisje przesłały rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania z powodu przedawnienia orzekania, umorzeniu postępowania z powodu znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych, umorzeniu z uwagi na to, iż działanie lub zaniechanie było podjęte wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego. Wskazane komisje orzekające przesłały do GKO wszystkie rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania.
- Zwrócił się do wskazanych komisji, aby wskazały przyczyny nierozpoznania wszystkich spraw w 2009 r. jak również wskazanie terminów rozpraw, na których będą rozpoznawane zaległe sprawy. Przewodniczący GKO otrzymał takie informacje od wskazanych komisji. Główną przyczyną nierozpoznania spraw był wpływ spraw pod koniec roku 2009 r., niedobory finansowe w Regionalnych Izbach Obrachunkowych oraz wygaśnięcie w II połowie roku 2009 czteroletniej kadencji komisji i powołanie nowych składów, co wiązało się z zawieszeniem prac komisji na czas powołań.
- Polecił Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie, aby mimo ograniczenia wydatków o 10% w 2009 r. i ograniczenia tym samym środków w 2010 r. nie zaniechała wykonywania obowiązków orzeczniczych wynikających z ustawy.

- Zwrócił uwagę na obowiązek przeprowadzenia szkoleń dla nowych członków komisji.
- Zwrócił uwagę kilku komisjom na zasadę orzekania jednej kary za kilka czynów i interpretację art. 37 uondfp.
- Przypomniiał kilku komisjom o potrzebie przesłania aktualnego składu nowo powołanych komisji.
- Pouczył kilka komisji o obowiązku niezwłocznego przekazywania orzeczeń prawomocnych i zgłoszeń osób do rejestru.
- Przedstawił stanowisko odnośnie do kwestii udostępniania informacji publicznej (wszystkie komisje).
- Przedstawił stanowisko odnośnie do kwestii orzekanych kosztów postępowania (kilka komisji).
- Zwrócił uwagę na kwestie złożenia pełnomocnictwa, które podlega opłacie skarbowej i interpretację art. 141 ust. 1 uondfp dotyczącego zasad uprawomocniania się orzeczeń i postanowień.
- Zwrócił uwagę na kwestię terminowego doręczania orzeczeń stronom i przekazywania ich odpisów do GKO.

Większość czynności podejmowanych przez Przewodniczącego GKO dotyczyło nadzoru nad terminowym rozpoznawaniem spraw, które pozostawały do rozpoznania w 2009 r. Pozostawanie znacznej liczby tych spraw spowodowane było głównie zakończeniem kadencji komisji orzekających i koniecznością powołania nowych komisji oraz niedoborem środków finansowych w regionalnych komisjach orzekających. Działania te przyniosły efekt w postaci rozpoznania prawie wszystkich wyżej wskazanych spraw do końca 2010 r. Ponadto wzrosła sprawność działania komisji orzekających, o czym świadczy większa liczba spraw rozpoznanych w roku sprawozdawczym i mniejsza liczba spraw pozostających do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego w porównaniu z poprzednim rokiem sprawozdawczym. Tym samym zlikwidowano zaległości powstałe w 2009 r. na skutek zakończenia kadencji komisji orzekających i niedoborów finansowych.

13. Szkolenia i działalność informacyjna

- a. W 2010 r. odbyło się jedno, wspólne spotkanie szkoleniowe dla członków GKO oraz przewodniczących komisji orzekających pierwszej instancji. Na spotkaniu omówiono w szczególności problematykę dotyczącą:
 - kontroli zarządczej w świetle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
 - kontroli sądowej orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- dyrektyw wymiaru kary, instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary i odstąpienia od wymierzenia kary w świetle orzecznictwa komisji orzekających.
- b. W 2010 r. kontynuowano opracowywanie „Biuletynu orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” – kwartalnika zawierającego wybór orzeczeń GKO, komisji orzekających I instancji oraz wyroków WSA i NSA, wydawanego przez Ministerstwo Finansów. Biuletyn ten otrzymują podmioty związane z dochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a także państwowe uczelnie wyższe. W formie elektronicznej kwartalnik zamieszczany jest na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Rozpowszechnianie Biuletynu ma służyć poszerzeniu wiedzy z zakresu finansów publicznych oraz wspomaganiu funkcji prewencyjnej orzeczeń. W formie elektronicznej, na portalu Ministerstwa Finansów znajduje się ponadto pełna baza orzecznictwa GKO (orzeczenia wydane od 1 lipca 2005 r.).

II

Działalność komisji orzekających I instancji w 2010 r.

Komisjami orzekającymi, na podstawie art. 46 uondfp, są:

- resortowe komisje orzekające przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej – 17 komisji, Wspólna Komisja Orzekająca, Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zwane dalej resortowymi komisjami orzekającymi),
- regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (zwane dalej regionalnymi komisjami orzekającymi) – 16 komisji,

Na podstawie art. 135 ust. 1 uondfp komisje orzekające wydają orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uniewinnieniu, albo umorzeniu postępowania.

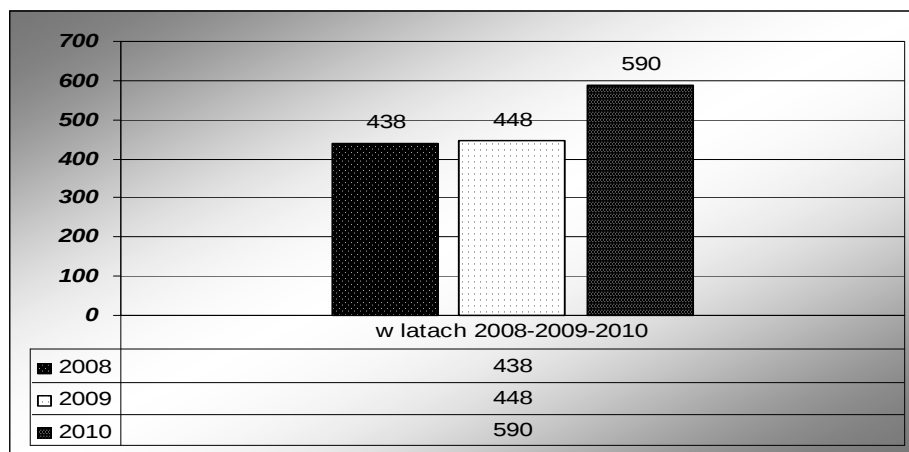
Zgodnie z art. 31 uondfp komisje orzekające mogą wymierzyć karę upomnienia, nagany, karę pieniężną oraz karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznym. W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, na podstawie art. 36 uondfp, komisje orzekające mogą odstąpić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

1. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym**a) Sprawy oczekujące na rozpoznanie na początku roku sprawozdawczego**

Na początku 2010 r. w komisjach orzekających pierwszej instancji oczekiwały na rozstrzygnięcie sprawy (patrz zał. nr 1, 2 i 3) dotyczące 590 obwinionych, w tym:

- w regionalnych komisjach orzekających 461 obwinionych,
- w resortowych komisjach orzekających 129 obwinionych.

Tabela: Liczba spraw oczekujących na rozstrzygnięcie wg stanu na początek roku sprawozdawczego 2008, 2009, 2010 (ujecie porównawcze)



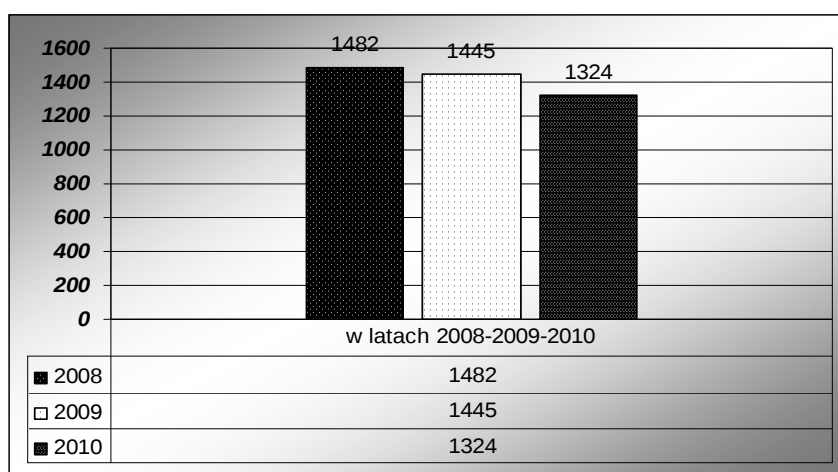
Pozostawanie znacznej liczby tych spraw spowodowane było głównie zakończeniem kadencji komisji orzekających w 2009 r. i koniecznością powołania nowych komisji oraz niedoborem środków finansowych w regionalnych komisjach orzekających. (w zakresie czynności podejmowanych wobec komisji orzekających przez Przewodniczącego GKO w ramach nadzoru administracyjnego – zob. pkt 12 Sprawozdania z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w 2010 r.).

b) Sprawy, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym

W 2010 r. do komisji orzekających w pierwszej instancji wpłynęły wnioski o ukaranie złożone wobec 1324 obwinionych, przy czym do:

- regionalnych komisji orzekających wobec 1085 obwinionych,
- resortowych komisji orzekających wobec 239 obwinionych.

Tabela: Liczba spraw, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym 2008, 2009, 2010 (ujęcie porównawcze)



Ponadto, GKO zwróciła do ponownego rozpoznania sprawy dotyczące 34 obwinionych (do regionalnych komisji orzekających sprawy dotyczące 26 obwinionych i do resortowych komisji orzekających – 8 obwinionych). **W sumie więc komisje orzekające pierwszej instancji miały do rozpoznania w 2010 r. sprawy dotyczące 1948 obwinionych, w tym w regionalnych komisjach orzekających dotyczyły one 1572 obwinionych a w resortowych komisjach orzekających 376 obwinionych.**

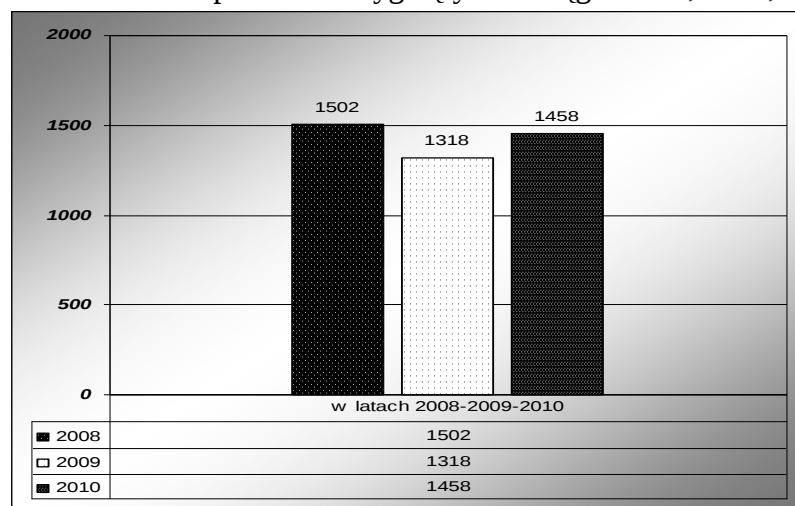
2. Sprawy rozstrzygnięte w ciągu roku sprawozdawczego

- a. Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2010 r. rozstrzygnięcia wobec 1458 obwinionych, w tym:
 - regionalne komisje orzekające wobec 1162 obwinionych,

- resortowe komisje orzekające wobec 296 obwinionych.

Na koniec roku do rozstrzygnięcia pozostały sprawy dotyczące 480 obwinionych, w tym w regionalnych komisjach orzekających wobec 400 obwinionych i w resortowych komisjach orzekających wobec 80 obwinionych. Różnica pomiędzy liczbą złożonych wniosków a rozpoznanych spraw wynika z połączenia niektórych kilku wniosków w jeden wniosek.

Tabela: Liczba spraw rozstrzygniętych w ciągu: 2008, 2009, 2010 roku (ujecie porównawcze)



- b. Z ogółu 1162 spraw rozstrzygniętych w ciągu 2010 r. przez regionalne komisje orzekające najwięcej spraw rozstrzygnęły regionalne komisje orzekające w:

- Poznaniu - 145 spraw,
- Katowicach - 124 sprawy,
- Krakowie - 118 spraw,
- Kielcach - 111 spraw,

a najmniej regionalne komisje orzekające w:

- Białymstoku - 2 sprawy,
- Wrocławiu - 11 spraw,
- Zielonej Górze - 18 spraw.

Z ogółu 296 spraw rozstrzygniętych w ciągu 2010 r. przez resortowe komisje orzekające najwięcej spraw rozstrzygnęły resortowe komisje orzekające przy:

- Ministrze Sprawiedliwości - 118 spraw,
- Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji - 43 sprawy,
- Ministrze Zdrowia - 27 spraw,

a najmniej Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Wspólna Komisja Orzekająca - po 2 sprawy.

W 2010 roku ani razu nie orzekały komisje przy: Ministrze Rozwoju Regionalnego i Ministrze Skarbu Państwa .

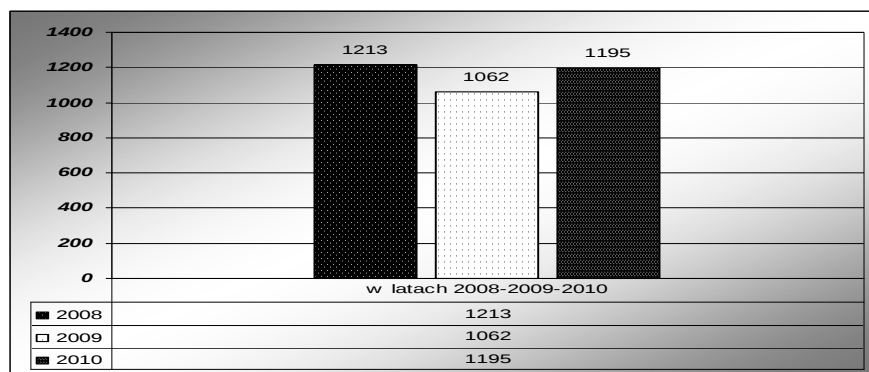
Powyższe dane wskazują na znaczne dysproporcje w obciążeniu pracą zarówno poszczególnych komisji orzekających, jak i ogólnie w podziale na resortowe i regionalne komisje orzekające. Zdecydowana większość spraw rozstrzygana jest przez regionalne komisje orzekające.

Dysproporcje te zostały dostrzeżone przez Ministra Finansów, który w projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz innych ustaw przewidział powołanie, w miejsce 17 resortowych komisji orzekających przy ministrach, trzech międzyresortowych komisji orzekających. Projekt ten został przyjęty przez Radę Ministrów 1 marca 2011 r.

3. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym

- a. Komisje orzekające pierwszej instancji wydały orzeczenia wobec 1195 obwinionych, na mocy których:
 - uniewinniono 366 osób, tj. 30,6 % wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, w tym w:
 - regionalnych komisjach orzekających 262 osoby, co stanowi 71,6% wszystkich uniewinnionych,
 - resortowych komisjach orzekających 104 osoby, co stanowi 28,4% wszystkich uniewinnionych,
 - uznano odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 829 osób, tj. 69,4 % wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, z tego:
 - regionalne komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - 697 osób, co stanowi 84,1% obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - resortowe komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - 132 osoby, co stanowi 15,9% obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność.

Tabela; Wydane orzeczenia w kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ogółem) w latach 2008, 2009, 2010 (ujęcie porównawcze)



b. Wobec 263 osób umorzono postępowanie, przy czym w:

- regionalnych komisjach orzekających wobec 203 osób,
- resortowych komisjach orzekających wobec 60 osób.

Ponadto wnioski rozpoznane w 2010 r., złożone przez rzecznika najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w resortowych komisjach orzekających przy:

- Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi – z 15 rozstrzygniętych spraw 13 (czyli 86,7%) nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności,
- Ministrze Sprawiedliwości – z 118 rozstrzygniętych sprawy 85 (czyli 72%) nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności,
- Ministrze Gospodarki – z 4 rozstrzygniętych spraw 3 (czyli 75%) nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności.

W regionalnych komisjach orzekających to samo zjawisko nie miało tak dużych rozmiarów. Wnioski, rozpoznane w 2010 r., złożone przez rzecznika najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w regionalnych komisjach orzekających w :

- Bydgoszczy (na 82 rozstrzygnięte sprawy 59 - czyli 72% - nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności),
- Szczecinie (na 78 rozstrzygniętych spraw 50 - czyli 64,1% - nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności).

4. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

a. Spośród 829 osób uznanych za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- regionalne komisje orzekające przypisały odpowiedzialność - 697 obwinionym,
- resortowe komisje orzekające przypisały odpowiedzialność - 132 obwinionym.

Z ogólnej liczby 829 osób uznanych za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ukarano 351 osób, tj. 42,3%, w tym:

- w regionalnych komisjach orzekających - 289 osób,
- w resortowych komisjach orzekających - 62 osoby.

Z ogólnej liczby 829 osób uznanych za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec 478 osób (57,6%) odstąpiono od wymierzenia kary, w tym:

- w regionalnych komisjach orzekających wobec 408 osób,
- w resortowych komisjach orzekających wobec 70 osób.

Najczęściej komisje orzekające I 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.

Tabela: Liczba orzeczeń o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ogółem) w latach 2008, 2009, 2010.

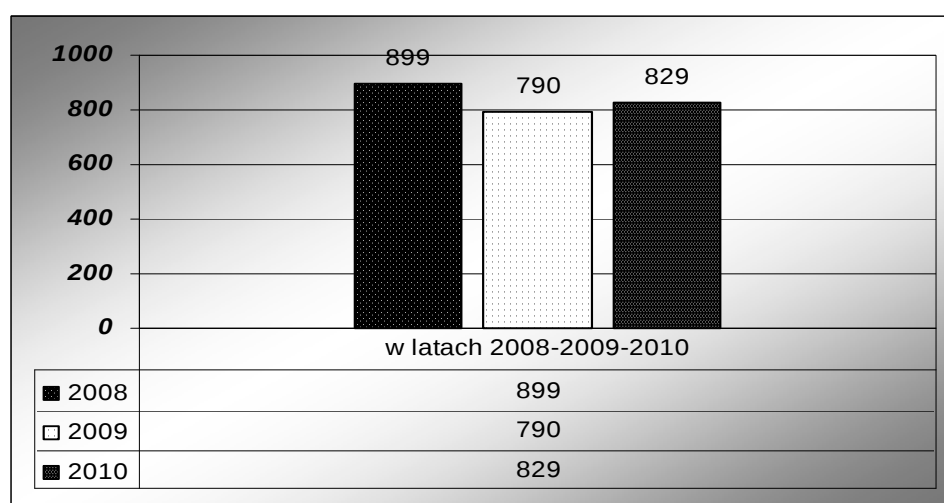
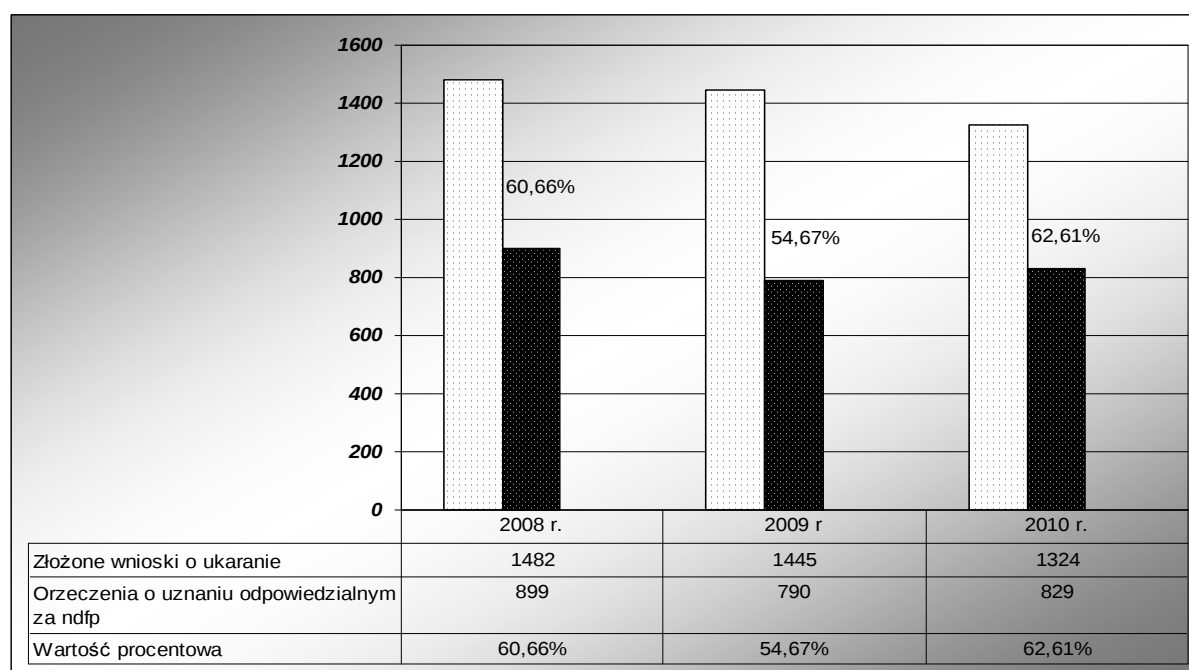


Tabela: Stosunek procentowy liczby złożonych wniosków o ukaranie w poszczególnych latach do liczby wydanych orzeczeń o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych



Zgodnie z art. 167 ust.1 uodfp. 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.

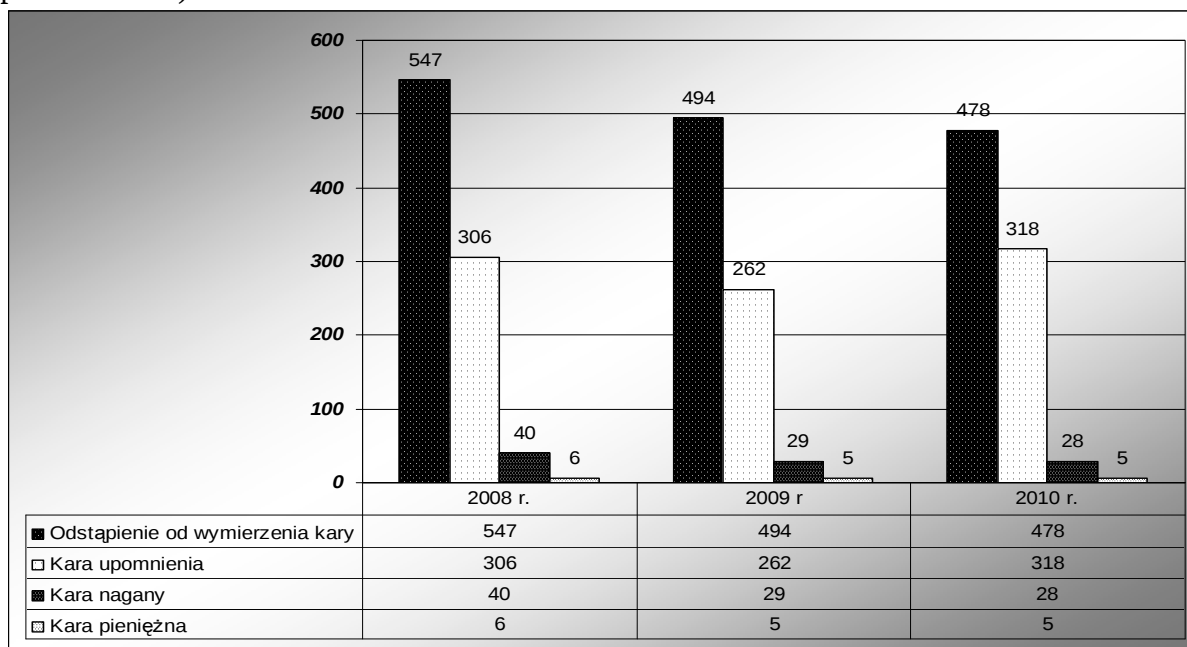
W roku 2010 łączna wysokość orzeczonych kosztów postępowania należnych Skarbowi Państwa wyniosła 221 888,20 zł, a wyegzekwowano 207 904,40 zł.

5. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W stosunku do 351 osób ukaranych:

- karą upomnienia ukarano 318 osób (90,6% ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 261 osób i w resortowych komisjach orzekających 57 osób,
- karą nagany ukarano 28 osób (8% ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 23 osoby i resortowych komisjach orzekających 6 osób,
- karą pieniężną ukarano 5 osób (1,4% ukaranych) tylko w regionalnych komisjach orzekających, przy czym średnia wysokość kary pieniężnej wyniosła 11 405,56 zł,
- nie orzeczono kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Tabela: Liczba orzeczonych kar wg ich rodzaju w latach: 2008, 2009, 2010 (ujecie porównawcze)



6. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania

Komisje orzekające pierwszej instancji w roku 2010 umorzyły postępowania wobec 330 zarzutów. Umorzenie postępowania było wynikiem ustalenia, że:

- stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy – 279 zarzutów, co stanowi 84,5%, w tym w regionalnych komisjach orzekających 217 zarzutów i w resortowych komisjach orzekających 62 zarzuty,
- zarzucanego czynu nie popełniono - 16 zarzutów, co stanowi 4,8%, wszystkie zarzuty w regionalnych komisjach orzekających,
- w zarzucanym czynie brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych – 12 zarzutów, co stanowi 3,6%, w tym w regionalnych komisjach orzekających 8 zarzutów i w resortowych komisjach orzekających 4 zarzuty,
- nastąpiło przedawnienie orzekania - 5 zarzutów, co stanowi 1,5%, w tym w regionalnych komisjach orzekających 1 zarzut i w resortowych komisjach orzekających 4 zarzuty,
- działanie lub zaniechanie wynikało wyłącznie z konieczności ograniczenia skutków zdarzenia losowego - 1 zarzut, co stanowi 0,3%, zarzut postawiony w regionalnej komisji orzekającej,
- inne – 17 zarzutów, co stanowi 5,1%, w tym w regionalnych komisjach orzekających 10 zarzutów i w resortowych komisjach orzekających 7 zarzutów,.

7. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów ustawy

Osobom odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano najliczniej popełnienie czynów polegających na:

- a. naruszeniu przepisów dotyczących zamówień publicznych (423 czyny, co stanowi 31,6% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 338 czynów i w resortowych komisjach orzekających - 85 czynów),
- b. zaniechaniu przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji oraz wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową (229 czynów, co stanowi 17,1% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 207 czynów i w resortowych komisjach orzekających - 22 czyny),
- c. dokonaniu wydatku bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz dopuszczeniu przez kierownika jednostki do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej – (159 czynów, co stanowi 11,8% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych

komisjach orzekających - 138 czynów i w resortowych komisjach orzekających – 21 czynów),

- d. zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych – (118 czynów, co stanowi 8,8% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających 114 czynów i w resortowych komisjach orzekających 4 czyny),
- e. nieprzekazaniu lub nieterminowym przekazaniu do budżetu pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa, niedokonaniu wpłaty do budżetu w należnej wysokości nadwyżki dochodów własnych przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez zakład budżetowy albo części zysku przez agencję wykonawczą lub nieterminowe dokonanie tej wpłaty - (93 czyny, co stanowi 6,9 % wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających 83 czyny i w resortowych komisjach orzekających 10 czynów),
- f. przekazaniu dotacji z naruszeniem zasad lub trybu, nierozliczeniu lub nieterminowym rozliczeniu dotacji oraz nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu - (67 czynów, co stanowi 5% wszystkich czynów, przy czym tylko regionalne komisje orzekające orzekały w tym zakresie),

Osobom odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano najmniej czynów polegających na:

- a. przeznaczeniu środków rezerwy budżetowej na inny cel niż określony w decyzji o ich przyznaniu - (1 czyn),
- b. przyznaniu lub przekazaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, bez zachowania lub naruszenia procedur obowiązujących przy ich przyznaniu lub przekazaniu i niezgodne z przeznaczeniem lub procedurami obowiązującymi wykorzystanie tych środków, przyznanie lub przekazanie środków na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej bez zachowania procedur obowiązujących przy uruchamianiu tych środków- (1 czyn),
- c. przeznaczeniu dochodów, z wyłączeniem dochodów własnych oraz dochodów gromadzonych na rachunku funduszu motywacyjnego, uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce - (15 czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających 13 czynów i w resortowych komisjach orzekających 2 czyny).

8. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

Na koniec roku 2010 w komisjach orzekających pierwszej instancji pozostało do rozpoznania 480 spraw, z czego:

Załączniki:

1. Załącznik Nr 1 - Sposób rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2010 do Regionalnych Komisji Orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnych Izbach Obrachunkowych.
2. Załącznik Nr 2 - Sposób załatwienia wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2010 do Resortowych Komisji Orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. Załącznik Nr 3 - Sposób rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2010 – zbiorczo.
4. Załącznik Nr 4 - Sposób rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2008, 2009 i 2010 – zbiorczo w ujęciu porównawczym.

Przewodniczący
Głównej Komisji Orzekającej
Jan Pyrcak