

Warszawa, 11 marca 2010 r.



PRZEWODNICZĄCY
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny
Finansów Publicznych

Nr BDF1/4910/2/ZXZ/DOW/GLC/10/

Sprawozdanie
z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny
Finansów Publicznych
oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających
I instancji w 2009 r.

I

Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny
Finansów Publicznych w 2009 r.

W dniu 1 stycznia 2009 r. Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej w skrócie GKO) miała do rozpoznania:

- **1** odwołanie wniesione w 2007 r. (zwrócone GKO do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w 2008 r.),
- **33** odwołania wniesione w 2008 r. od **31** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Ponadto w 2009 r. wpłynęło do GKO **94** odwołania wniesione w 2009 r. od **90** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

W sumie więc do rozpoznania pozostawało w 2009 r. **128** odwołań od **122** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

1. GKO rozpoznała w 2009 r. **1** odwołanie wniesione w 2007 r., **33** odwołania wniesione w 2008 r. oraz **80** odwołań wniesionych w 2009 r.
2. Z ogólnej liczby **94** odwołań wniesionych w 2009 r. – **76** zostało wniesione przez obwinionych, a **18** przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

3. Do GKO w 2009 r. wpłynęło:

- **68** odwołań wniesionych od orzeczeń wydanych przez regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych,
- **26** odwołań wniesionych od orzeczeń wydanych przez resortowe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrach.

4. GKO rozpatrzyła w 2009 r. **114** odwołań. Na dzień 1 stycznia 2010 r. pozostało do rozpoznania **14** odwołań. Pozostałe do rozpoznania sprawy zostały załatwione na początku 2010 r. z wyjątkiem dwóch. W jednej niezakończonych sprawie postępowanie zostało zawieszone na podstawie art. 25 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 uodfnp., z uwagi na wszczęcie postępowania karnego w sprawie objętej zarzutami w postępowaniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W drugiej niezakończonych sprawie konieczne było odroczenie rozprawy z uwagi na brak dowodu doręczenia obwinionemu zawiadomienia o rozprawie (art. 125 pkt 1 uodfnp.).

5. W 2009 r. GKO rozstrzygnęła sprawy w następujący sposób:

rodzaj rozstrzygnięcia Głównej Komisji Orzekającej	rok wpływu odwołania			łączna liczba rozstrzygnięć
	2009 r.	2008 r.	2007 r.	
utrzymanie w mocy rozstrzygnięcia I instancji	18	9	0	27
uchylenie, zmiana zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części	32	9	1	42
uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w całości lub w części	17	13	0	30
umorzenie postępowania	8	0	0	8
pozostawienie środka zaskarżenia bez rozpoznania	5	2	0	7
łączna liczba rozstrzygnięć	80	33	1	114

6. Uchylając orzeczenia podjęte w pierwszej instancji i zmieniając zaskarżone orzeczenia w całości lub części GKO:

- w **24** przypadkach uniewinniła obwinionych, których dotyczyło złożone odwołanie; oraz ponadto w **1** przypadku GKO uniewinniła, na podstawie art. 147 ust. 2 uodfnp., osobę, która nie była objęta odwołaniem, natomiast zaskarżonym (przez inny podmiot) orzeczeniem przypisano jej odpowiedzialność,

- w **12** przypadkach złagodziła karę w stosunku do obwinionych lub odstąpiła od jej wymierzenia,
 - w **6** przypadkach utrzymała karę.
7. Spośród orzeczeń uchylających orzeczenia komisji orzekających I instancji i uniewinniających obwinionych od stawianych zarzutów:
- **18** dotyczyło obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność orzeczeniami wydanymi w I instancji przez regionalne komisje orzekające (w tym **1** osoba, która nie była objęta złożonym odwołaniem);
 - **7** 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 sprawy (podstawa – art. 24 ust. 2 uondfp.);
 - ustalenie, że sprawcy nie można przypisać winy w czasie popełnienia naruszenia (art. 19 ust. 2 uondfp.);
 - błędne ustalenia 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.).
8. Zgodnie z art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp., GKO może uchylić orzeczenie komisji orzekającej I instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Podejmując takie rozstrzygnięcia, GKO najczęściej wskazywała na:
- braki w materiale dowodowym uniemożliwiające rozstrzygnięcie sprawy w II instancji;
 - naruszenie w postępowaniu przed komisją orzekającą I instancji prawa obwinionego do obrony;
 - konieczność ponownego rozpoznania sprawy ze względu na treść art. 146 ust. 2 uondfp., 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.
9. GKO umarzała postępowania - ze względu na upływ terminu do orzekania w sprawie - odnośnie do **4** obwinionych - uznając, że stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych był znikomy - odnośnie do **4** obwinionych – uznając,

że nastąpiło przedawnienie karalności (przesłanki umorzenia postępowania określa art. 78 ust. 1 uondfp.).

10. Pozostawienie środka zaskarżenia bez rozpoznania następuje w wyniku jego wycofania z GKO przez stronę postępowania (art. 140 ust. 2 uondfp.). Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, na podstawie art. 140 ust. 1 uondfp., wycofał ogółem 7 odwołań, złożonych przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

Łączna liczba odwołań, które pozostawiono bez rozpoznania została uwzględniona zarówno w liczbie wniesionych odwołań jak i w tabeli ukazującej sposób rozpoznania spraw przez GKO (zob. tabela w pkt 5).

11. Do GKO w 2009 r. wpłynęło 1 zażalenie na postanowienie komisji orzekającej I instancji o umorzeniu postępowania z uwagi na przedawnienie karalności, wydane na posiedzeniu. Z uwagi na to, że zażalenie wpłynęło w końcu roku jego rozpoznanie zostało wyznaczone na początek 2010 r. (GKO umorzyła postępowanie z uwagi na przedawnienie karalności).
12. W 2009 r. do GKO wpłynął 1 wniosek o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem komisji orzekającej I instancji, przypisującym odpowiedzialność obwinionemu. GKO, postanowieniem, odmówiła wznowienia postępowania.
13. Do Przewodniczącego GKO w 2009 r. wpłynął 1 wniosek o zmianę właściwości komisji orzekającej w I instancji. Przewodniczący GKO postanowieniem uwzględnił ten wniosek. Ponadto, Przewodniczący GKO rozstrzygnął, także postanowieniem, 1 spór o właściwość między komisjami orzekającymi I instancji.
14. W 2009 r. do Przewodniczącego GKO wpłynęło 1 zażalenie rzecznika dyscypliny finansów publicznych na zarządzenia przewodniczącego komisji orzekającej I instancji o zwrocie wniosku o ukaranie do uzupełnienia. Przewodniczący GKO uchylił zaskarżone zarządzenie.
15. W 2009 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęło 11 skarg na orzeczenia GKO i 1 skarga na postanowienie GKO. Z rozpoznanych w 2009 r. przez WSA w Warszawie skarg na orzeczenia GKO, które wpłynęły do Sądu w 2009 r. i wcześniej, WSA w Warszawie w 2 przypadkach odrzucił skargi, w 6 przypadkach oddalił skargi (jedna z tych 6 oddalonych skarg dotyczyła postanowienia GKO), zaś w dwóch przypadkach uchylił orzeczenia GKO, zarzucając tym orzeczeniom: w jednym wypadku błędną ocenę charakteru dotacji, a w drugim brak uzasadnienia niezastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. Wyrok

WSA uchylający orzeczenie GKO o uniewinnieniu został zaskarżony skargą kasacyjną przez obrońcę obwinionego. Natomiast wyrok WSA uchylający orzeczenie GKO o przypisaniu obwinionemu odpowiedzialności - GKO zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

16. Przewodniczący GKO prowadzi rejestr odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w ramach którego udziela się odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W rejestrze zarejestrowano w 2009 r. **672** osoby oraz usunięto z niego dane dotyczące 830 osób, wobec których nastąpiło zatarcie ukarania. Ponadto, udzielono **1.868** odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
17. 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) Liczba rozpraw odraczanych w stosunku do ilości spraw rozpoznawanych przez poszczególne komisje orzekające jest nieznaczną. Głównymi przyczynami odraczania rozpraw są:
 - niemożność rozpoznania sprawy w ciągu jednego terminu rozprawy (zawilość sprawy),
 - konieczność uzupełnienia materiału dowodowego,
 - brak potwierdzenia doręczenia stronie zawiadomienia o wyznaczeniu rozprawy,
 - wniosek strony (kategoryczna treść art. 125 pkt 3 uondfp).
 - d) Uzasadnienia do rozstrzygnięć sporządzane są, z nielicznymi wyjątkami, terminowo. Przekroczenia 21-dniowego 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 34 sprawy, 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. 7 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 – 11 spraw;
 - od 3 do 6 miesięcy – 10 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,
- trudności z doręczeniem stronie rozstrzygnięcia (zaniechanie korzystania z przepisu art. 186 ust. 6 uodfp.),
- zmiana kadencji,
- ograniczenia finansowe,
- niewłaściwa organizacja pracy komisji.

18. W ramach nadzoru administracyjnego Przewodniczący GKO podjął w stosunku do komisji orzekających I instancji następujące działania.

- 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 2008 r. Przewodniczący GKO otrzymał takie informacje od wskazanych komisji. Główną przyczyną nierozpoznania spraw był wpływ spraw pod koniec roku 2008 r. Otrzymał także zapewnienie, że wszystkie zaległe sprawy zostały rozpoznane w pierwszym kwartale 2009 r.
- Poleciał przewodniczącym komisji orzekających, aby akta spraw przesyłane do GKO zawierały komplet dokumentów istotnych dla ustalenia terminu przedawnienia karalności oraz dotrzymanie terminu do złożenia środka zaskarżenia.

- Polecił Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie, aby mimo ograniczenia wydatków o 10% nie zaniechała wykonywania obowiązków orzeczniczych wynikających z ustawy i rozpoznawała w pierwszej kolejności sprawy zagrożone przedawnieniem karalności.
- Zwrócił uwagę na obowiązek dokonania zgłoszeń zbiorów danych osobowych związanych z wykonywaniem przepisów uondfp.

19. Ustalono, że na większą liczbę spraw pozostających w komisjach I instancji do rozpoznania na koniec okresu sprawozdawczego miały wpływ następujące okoliczności.

- Regionalnym Izbowi Obrachunkowym, decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 lutego 2009 r., zmniejszono kwoty wydatków określonych planami finansowymi o 10%. Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, poinformował, pismem z dnia 15 maja 2009 r., że w związku z tym izby zmuszone zostały do zmniejszenia wydatków na funkcjonowanie komisji orzekających. Pan Dariusz Daniluk – Podsekretarz Stanu w MF, pismem dnia 19 sierpnia 2009 r., zwrócił się do Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o szczegółowe przedstawienie potrzeb finansowych (niedoboru) związanych z działalnością komisji orzekających. W odpowiedzi, pismem z dnia 31 sierpnia 2009 r. Przewodniczący Komisji ds. Budżetu KR RIO przedstawił taką informację, wskazując w szczególności, że regionalne komisje orzekające w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie i Opolu nie mają już środków na działalność a środki pozostałych komisji są nie wystarczające. O całej sytuacji w ciągu 2009 roku Przewodniczący GKO oraz dyrektorzy Biura Dyscypliny Finansów Publicznych informowali Ministra Finansów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ostatecznie na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów zwiększył wydatki Regionalnych Izb Obrachunkowych z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń członków komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Decyzja z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2009 r. BDF/KWS/4135/80/11/09/GGN-879). Środki te pochodziły z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Powyższe zestawienie obejmuje tylko kluczową dla sprawy korespondencję. Konsekwencją ww. przedstawionej sytuacji było także ograniczenie składów osobowych regionalnych komisji orzekających w wyniku powołania komisji na nową kadencję. To z kolei mogło mieć poważny wpływ na sprawność działania tych komisji i ilość spraw pozostałych do rozpoznania z końcem roku sprawozdawczego.

- W połowie roku skończyła się kadencja większości komisji orzekających. Procedura powołania nowych przewodniczących i ich zastępców, a na wniosek przewodniczących członków komisji orzekających, mogła zająć około dwóch miesięcy.

Przewodniczący GKO zwrócił się do przewodniczących komisji orzekających I instancji o przedstawienie informacji o terminach rozpraw zaplanowanych na 2010 r., w trakcie których rozpoznane będą sprawy pozostające do rozpoznania na koniec 2009 r. Przewodniczący komisji I instancji takie informacje przekazali. Przewodniczący GKO zobowiązał także przewodniczących komisji orzekających I instancji do przesłania informacji o liczbie spraw pozostających do rozpoznania z 2009 i 2010 na dzień 30 czerwca i 30 września 2010 r. oraz do ewentualnego szczegółowego wskazania przyczyn nierozpoznania spraw pozostających do rozpoznania na koniec roku 2009 albo nieuprawomocnienia się orzeczeń albo postanowień wydanych w tych sprawach.

20. W 2009 roku nadal występowały problemy w funkcjonowaniu Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Spraw Zagranicznych. (zob. sprawozdanie z 2008 r.). Pismem z dnia 14 stycznia 2009 r. Przewodniczący GKO został poinformowany przez Przewodniczącą Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Spraw Zagranicznych (dalej RKO) o trudnościach w wykonywaniu obowiązków w związku z rozwiązaniem z nią stosunku pracy, polegających w szczególności na braku dostępu do pomieszczeń służbowych oraz braku protokolanta. w tym samym dniu Przewodniczący GKO, w celu zapewnienia kontynuowania pracy komisji, przesłał do Zastępczyni Przewodniczącej RKO pismo wraz z załączonym pełnomocnictwem od Przewodniczącej RKO z prośbą o podjęcie czynności określonych w tym pełnomocnictwie. Pismem z dnia 27 lutego 2009 r. (wpływ do GKO 3 marca 2009 r.) Zastępczyni Przewodniczącej RKO poinformowała, że nie są w jej posiadaniu żadne dokumenty (akta spraw), a ponadto uzyskała informację, że Przewodnicząca posiada aktualną przepustkę do MZS i nie ma przeszkód w wykonywaniu przez nią obowiązków. Przed otrzymaniem tego pisma, pismem z dnia 26 lutego 2009 r., Przewodniczący GKO zwrócił się do Zastępczyni Przewodniczącej RKO o nadesłanie informacji dotyczących działalności komisji orzekającej (ilość wniosków o ukaranie oczekujących na rozpoznanie, data ich wpływu, datę przedawnienia orzekania itp.) jak również, czy po odejściu z pracy Przewodniczącej RKO nadal orzeka na rozprawach, jeśli nie, to od kiedy trwa beczynność i czym jest spowodowana oraz jakie czynności wykonuje zastępca przewodniczącego komisji w związku z zaistniałą sytuacją. Uprzednio, pismem dnia 21 stycznia 2009 r., zwrócił się do Pana Ministra Radosława Sikorskiego o pomoc w rozwiązaniu zaistniałej sytuacji. Z uwagi na brak odpowiedzi na powyższe pisma oraz w związku z, przesłanym do wiadomości pismem

Przewodniczącej RKO z dnia 21 kwietnia 2009 r., z którego wynikało, że nadal nie ma dostępu do dokumentów, na prośbę Przewodniczącego GKO, Podsekretarz Stanu w MF Pan Dariusz Daniluk wystąpił do Pana Ministra Radosława Sikorskiego z prośbą o interwencję – pismem z dnia 5 maja 2009 r. W odpowiedzi na nie, pismem z dnia 13 maja 2009 r., Pan Minister Radosław Sikorski wskazał, że Pani Przewodnicząca jest uprawniona do wstępu do MSZ a wystawiona na nią przepustka nie została z jej winy odebrana. Poinformował, że MSZ zapewnia obsługę RKO i nie ma żadnych przeszkód dla jej funkcjonowania. Jednocześnie przyznał, że zarówno Przewodnicząca RKO jak i pracownicy MZS nie wykazali inicjatywy i determinacji w rozwiązywaniu problemu. Z pisma tego wynikało tym samym, że sprawa została ostatecznie załatwiona. Pismem z dnia 6 lipca 2009 r. Przewodniczący GKO zwrócił się do Przewodniczącej RKO o przekazanie szczegółowych informacji dotyczących pozostających do rozpoznania spraw w RKO. Z przesłanej odpowiedzi wynikało m.in., że jedną sprawę rozstrzygnięto a w pozostałych dwóch postępowanie trwa i są one zagrożone upływem terminu przedawnienia. W dniu 11 lipca 2009 r. zakończyła się kadencja komisji. W dniu 1 sierpnia 2009 r. Prezes Rady Ministrów powołał na nową kadencję przewodniczącą i zastępcę przewodniczącej tej komisji. Z dniem 12 października 2009 r. został powołany pełen skład Resortowej Komisji Orzekającej przy MSZ. Z przesłanych wyjaśnień przez nowo powołaną Przewodniczącą Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Spraw Zagranicznych wynika, iż we wszystkich z 3 spraw pozostających do rozpoznania przez komisję z 2008 r. zostały wydane orzeczenia – ostatnie w dniu 17 lutego 2010 r.

21. W 2009 r. do Przewodniczącego GKO wpłynął jeden wniosek o wyrażenie zgody na wypowiedzenie stosunku pracy osobie wchodzącej w skład komisji orzekającej. Wniosek zawierał tylko bardzo ogólne zarzuty wobec osoby, której dotyczył. Przewodniczący GKO odmówił wyrażenia zgody na wypowiedzenie jej stosunku pracy.
22. W 2009 r. odbyło się jedno spotkanie szkoleniowe dla członków GKO. Na spotkaniu omówiono w szczególności problematykę dotyczącą:
 - odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 uońdftp. (sprawozdania budżetowe – zakres podmiotowy odpowiedzialności),
 - nowej ustawy o finansach publicznych (w zakresie: części ogólnej, budżetu państwa, samorządu terytorialnego, środków unijnych),
 - zmian w przepisach uońdftp.,
 - zmian w przepisach ustawy – Prawo zamówień publicznych.

23. W 2009 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 2009 r.
(przy ministrach i regionalnych izbach obrachunkowych).**

1. Na początku 2009 r. w komisjach orzekających I instancji oczekiwały na rozstrzygnięcie sprawy (patrz zał. nr 1, 2 i 3) dotyczące 448 obwinionych, w tym w 16 regionalnych komisjach orzekających 362 obwinionych, w 17 resortowych komisjach orzekających, we Wspólnej Komisji Orzekającej oraz w Komisji przy Szeffie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zwanym dalej resortowymi komisjami orzekającymi) 86 obwinionych. Natomiast w 2009 r. do komisji orzekających w I instancji wpłynęły wnioski o ukaranie złożone wobec 1445 obwinionych, przy czym do regionalnych komisji orzekających wobec 1216 obwinionych i do resortowych komisji orzekających wobec 229 obwinionych. Ponadto, GKO zwróciła do ponownego rozpoznania sprawy dotyczące 34 obwinionych (do regionalnych komisji orzekających sprawy dotyczące 24 obwinionych i do resortowych komisji orzekających – 10). Resortowe komisje orzekające przekazały między sobą sprawy dotyczące 3 obwinionych. W sumie więc komisje I instancji miały do rozpoznania w 2009 r. sprawy dotyczące 1927 obwinionych, w tym w regionalnych komisjach orzekających dotyczyły one 1602 obwinionych a w resortowych komisjach orzekających 325 obwinionych.
2. Komisje orzekające I instancji wydały w 2009 r. rozstrzygnięcia wobec 1318 obwinionych, w tym regionalne komisje orzekające wobec 1123 obwinionych, a resortowe komisje orzekające wobec 195 obwinionych. Na koniec roku do rozstrzygnięcia pozostały sprawy dotyczące 591 obwinionych, w tym w regionalnych komisjach orzekających wobec 462 obwinionych i w resortowych komisjach orzekających wobec 129 obwinionych. Różnica pomiędzy liczbą złożonych wniosków a rozpoznanych spraw wynika z połączenia niektórych kilku wniosków w jeden wniosek.
3. Z ogółu 1123 spraw rozstrzygniętych w ciągu 2009 r. przez regionalne komisje orzekające najwięcej rozstrzygnęły regionalne komisje orzekające w:
 - Poznaniu - 167 spraw,
 - Lublinie - 114 spraw,
 - Kielcach - 111 spraw,
 - Krakowie - 110 spraw,a najmniej regionalne komisje orzekające w:

- Białymstoku - 1 sprawa,
- Wrocławiu - 21 spraw,
- Zielonej Górze - 29 spraw,
- Rzeszowie - 33 sprawy,

Z ogółu spraw rozstrzygniętych w ciągu 2009 r. przez resortowe komisje orzekające najwięcej rozstrzygnęły resortowe komisje orzekające przy:

- Ministrze Sprawiedliwości - 80 spraw,
- Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego - 21 spraw,
- Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji - 17 spraw,

a najmniej Resortowa Komisja Orzekająca przy Ministrze Rozwoju Regionalnego, Gospodarki, Spraw Zagranicznych, Środowiska i Wspólna Komisja Orzekająca po 1 sprawie.

W 2009 roku ani razu nie orzekały komisje przy: Ministrze Skarbu Państwa i Ministrze Sportu i Turystyki.

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

4. Komisje orzekające I instancji wydały orzeczenia wobec 1062 obwinionych, na mocy których:

- **uniewinniono** 272 osoby, tj. 25,6 % wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, w tym w:
 - regionalnych komisjach orzekających 205 osób, co stanowi 75,4% wszystkich uniewinnionych,
 - resortowych komisjach orzekających 67 osób, co stanowi 24,6% wszystkich uniewinnionych,
- **uznano odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych** 790 osób, tj. 74,4 % wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, z tego:
 - komisje regionalne orzekły o uznaniu odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - 704 osób, co stanowi 89,1% obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - komisje resortowe orzekły o uznaniu odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - 86 osób, co stanowi 10,9% obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność.

5. Wobec 256 osób umorzono postępowanie, przy czym w:

- regionalnych komisjach orzekających wobec 214 osób,
- resortowych komisjach orzekających wobec 42 osób.

Żadna ze spraw rozstrzygniętych w 2009 r. w resortowej komisji orzekającej przy Ministrze Rozwoju Regionalnego i Wspólnej Komisji Orzekającej (rozstrzygnięto po 1 sprawie) nie zakończyła się przypisaniem odpowiedzialności tylko rozstrzygnięciem o uniewinnieniu.

Ponadto wnioski rozpoznane w 2009 r., złożone przez rzecznika najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w resortowych komisjach orzekających przy:

- Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi – na 9 rozstrzygniętych spraw 8 (czyli 89%) nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności,
- Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – na 4 rozstrzygnięte sprawy 3 (czyli 75%) nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności,
- Ministrze Sprawiedliwości – na 80 rozstrzygniętych sprawy 52 (czyli 65%) nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności,
- Ministrze Edukacji Narodowej – na 10 rozstrzygniętych spraw 6 (czyli 60%) nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności.

W regionalnych komisjach orzekających to samo zjawisko nie miało tak dużych rozmiarów. Wnioski, rozpoznane w 2009 r., złożone przez rzecznika najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w regionalnych komisjach orzekających w Bydgoszczy (na 83 rozstrzygnięte sprawy 63 - czyli 76% - nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności) i w Szczecinie (na 71 rozstrzygniętych spraw 47 - czyli 66% - nie zakończyło się przypisaniem odpowiedzialności).

6. Spośród 790 uznanych za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- regionalne komisje orzekające przypisały odpowiedzialność - 704 obwinionym,
- resortowe komisje orzekające przypisały odpowiedzialność - 86 obwinionym.

Z ogólnej liczby 790 uznanych za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ukarano 296 osoby, tj. 37,5%, w tym:

- a) w regionalnych komisjach orzekających - 255 osób,
- b) w resortowych komisjach orzekających - 41 osób.

Z ogólnej liczby 790 uznanych za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec 494 osób (62,5%) odstąpiono od wymierzenia kary, w tym:

- c) w regionalnych komisjach orzekających wobec 449 osób,
- d) w resortowych komisjach orzekających wobec 45 osób.

O możliwości zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary stanowi art. 36 uondfp. Najczęściej komisje orzekające I instancji, odstępując od wymierzenia kary, wskazywały na następujące okoliczności:

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

7. W stosunku do 296 osób ukaranych:

- karą upomnienia ukarano 262 osoby (88,5% ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 228 osób i w resortowych komisjach orzekających 34 osoby,
- karą nagany ukarano 29 osób (9,8% ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 23 osoby i resortowych komisjach orzekających 6 osób,
- karą pieniężną ukarano 5 osób (1,7% ukaranych), w tym w regionalnych komisjach orzekających 4 osoby i w resortowych komisjach orzekających 1 osobę, przy czym średnia wysokość kary pieniężnej wyniosła 8.433,33 zł,
- nie orzeczono kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

8. Komisje orzekające I instancji w roku 2009 umorzyły postępowania wobec 327 zarzutów. Umorzenie postępowania było wynikiem ustalenia, że:

- nastąpiło przedawnienie orzekania - 20 zarzutów, co stanowi 6,1%, w tym w regionalnych komisjach orzekających 13 zarzutów i w resortowych komisjach orzekających 7 zarzutów,
- zarzucanego czynu nie popełniono - 8 zarzutów, co stanowi 2,4%, wszystkie zarzuty w regionalnych komisjach orzekających,

- w zarzucanym czynie brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych
 - 9 zarzutów, co stanowi 2,8%, w tym w regionalnych komisjach orzekających 6 zarzutów i w resortowych komisjach orzekających 3,
 - działanie lub zaniechanie wynikało wyłącznie z konieczności ograniczenia skutków zdarzenia losowego - 2 zarzuty, co stanowi 0,6%, wszystkie zarzuty w regionalnych komisjach orzekających,
 - stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy – 267 zarzutów, co stanowi 81,6%, w tym w regionalnych komisjach orzekających 230 zarzutów i w resortowych komisjach orzekających 37 zarzutów,
 - inne – 21 zarzutów, co stanowi 6,4%, w tym w regionalnych komisjach orzekających 20 zarzutów i w resortowych komisjach orzekających 1 zarzut,.
9. Osobom odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano najliczniej popełnienie czynów polegających na:
- a. naruszeniu przepisów dotyczących zamówień publicznych (317 czynów, co stanowi 25,3% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 280 czynów i w resortowych komisjach orzekających - 37 czynów),
 - b. zaniechaniu przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji oraz wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową (208 czynów, co stanowi 16,6% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 190 czynów i w resortowych komisjach orzekających - 18 czynów),
 - 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 – (147 czynów, co stanowi 11,7% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających - 136 czynów i w resortowych komisjach orzekających - 11 czynów),
 - d. zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych – (111 czynów, co stanowi 8,8% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających 105 czynów i w resortowych komisjach orzekających 6 czynów),

- e. przekazaniu dotacji z naruszeniem zasad lub trybu, nierozliczeniu lub nieterminowym rozliczeniu dotacji oraz nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu - (100 czynów, co stanowi 8% wszystkich czynów, przy czym tylko regionalne komisje orzekające orzekały w tym zakresie),
- f. 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 gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej lub nieterminowe dokonanie tej wpłaty - (93 czyny, co stanowi 7,4% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających 83 czyny i w resortowych komisjach orzekających 10 czynów),
- g. nieopłaceniu przez jednostkę sektora finansów publicznych:
 - składek na ubezpieczenie społeczne,
 - składek na ubezpieczenie zdrowotne,
 - składek na Fundusz Pracy,
 - składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
 - wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
 albo ich opłaceniu w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia lub z przekroczeniem terminu zapłaty,
 - łącznie 82 czyny, co stanowi 6,5% wszystkich czynów, przy czym w regionalnych komisjach orzekających 53 czyny i w resortowych komisjach orzekających 29 czynów.

Uwaga. W porównaniu z rokiem 2008 r. doprecyzowano metodologię liczenia poszczególnych czynów. Jako jeden czyn traktuje się jedno naruszenie określone w art. od 5 do 18 uondfp. Przypisane temu samemu obwinionemu w jednym orzeczeniu czyny, które stanowiły naruszenie jednego z artykułów uondfp. ale obejmowały więcej zachowań stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest potraktowane jako jeden czyn. Odnosi się to w szczególności do art. 16 uondfp. Szczegółowe zestawienie przypisanych czynów w odniesieniu do jednostkowych działań albo zaniechań zawierają załączniki 5 i 6.

10. W roku 2009 łączna wysokość orzeczonych kosztów postępowania należnych Skarbowi Państwa wyniosła 195 559,57 zł, a wyegzekwowano 161 102,30 zł.

11. Na koniec roku 2009 w komisjach orzekających I instancji pozostało do rozpoznania 591 spraw, z czego:

- 462 sprawy w regionalnych komisjach orzekających,
- 129 spraw w resortowych komisjach orzekających.

12. Na koniec 2009 r. najmniej spraw pozostało do rozpoznania w regionalnych komisjach orzekających w:

- Białymstoku - 1 sprawa,
- Zielonej Górze - 3 sprawy,
- Wrocławiu - 4 sprawy,
- Rzeszowie - 5 spraw,

z ogółu spraw, które wpłynęły do poszczególnych regionalnych komisji orzekających.

Najwięcej spraw do rozpoznania pozostało w:

- Katowicach - 89 spraw,
- Warszawie - 81 spraw,
- Krakowie - 49 spraw,

z ogółu spraw, które wpłynęły do poszczególnych regionalnych komisji orzekających.

Najwięcej spraw na koniec roku w resortowych komisjach orzekających pozostało:

- przy Ministrze Sprawiedliwości - 47 spraw,
- przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji - 30 spraw,
- przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego - 14 spraw,

z ogółu spraw, które wpłynęły do poszczególnych resortowych komisji orzekających.

13. Szczegółowe porównanie zbiorczych danych dotyczących roku 2008 r. i 2009 zawiera zał. nr 4. W porównaniu z rokiem 2008, w roku 2009 nieznacznemu zmniejszeniu uległa ilość spraw rozstrzygniętych i proporcjonalnie ilość orzeczeń w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nieznacznemu zwiększeniu uległa natomiast liczba spraw pozostających do rozpoznania na koniec okresu sprawozdawczego. Przyczyny tego zwiększenia zostały omówione w części I niniejszego sprawozdania.

Załączniki:

1. Załącznik Nr 1 - Sposób rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2009 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 2009 do Resortowych Komisji Orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
3. Załącznik Nr 3 - Sposób rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2009 – zbiorcze.
4. Załącznik Nr 4 - Sposób rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2008 i 2009 – zbiorczo w ujęciu porównawczym.
5. Załącznik Nr 5 - Liczba przypisanych czynów - jednostkowych działań albo zaniechań w odniesieniu do poszczególnych jednostek redakcyjnych ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w Regionalnych Komisjach Orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnych Izbach Obrachunkowych w 2009 r.
6. Załącznik Nr 6 - Liczba przypisanych czynów - jednostkowych działań albo zaniechań w odniesieniu do poszczególnych jednostek redakcyjnych ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w Resortowych Komisjach Orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2009 r.