



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

BDF1.4812.1.2024

Sprawozdanie
z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach
o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności
komisji orzekających pierwszej instancji w 2024 roku

Przedkładam sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji w 2024 roku¹.

Przewodniczący
Głównej Komisji Orzekającej
w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

¹ Wykonując dyspozycję art. 192 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104), zwanej dalej także uondfp.

Spis treści

I. Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w 2024 roku	3
1. Informacje podstawowe	3
2. Informacja o liczbie odwołań w roku sprawozdawczym	4
3. Inne sprawy załatwiane przez GKO i Przewodniczącego GKO w 2024 roku	10
4. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych	11
5. Rejestr odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	11
6. Nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji	12
7. Działalność informacyjna	15
8. Istotne zagadnienia poruszane w orzecnictwie GKO w 2024 roku	15
II. Działalność komisji orzekających pierwszej instancji w 2024 roku	18
1. Zagadnienia ogólne	18
2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym	19
3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym	20
4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym	23
5. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	25
6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	28
7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania	29
8. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp	29
9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego	31

I. Działalność Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w 2024 roku

1. Informacje podstawowe

- 1) Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana dalej GKO) jest organem drugiej instancji orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych².
- 2) GKO rozpoznaje środki zaskarżenia, w szczególności odwołania od orzeczeń i zażalenia na postanowienia wydane przez komisje orzekające pierwszej instancji, wniesione przez strony za pośrednictwem komisji orzekającej, która wydała zaskarżane rozstrzygnięcie³. GKO jest również organem właściwym do stwierdzenia nieważności prawomocnego postanowienia lub orzeczenia wydanego przez komisję orzekającą pierwszej instancji a także rozstrzyga w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem lub orzeczeniem wydanym przez komisję orzekającą w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴.
- 3) Przewodniczący GKO rozpatruje zażalenia na zarządzenia przewodniczących komisji orzekających, określa właściwość komisji w sprawach spornych oraz sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵. Przewodniczący GKO kieruje pracą tej komisji.
- 4) Minister właściwy do spraw finansów publicznych zapewnia siedzibę, obsługę prawną i organizacyjno-techniczną GKO oraz ponosi wydatki związane z jej funkcjonowaniem. Sprawuje także nadzór nad działalnością administracyjną GKO.
- 5) Przewodniczącego GKO i jego zastępców powołuje i odwołuje, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów. Członków GKO powołuje i odwołuje, na wniosek Przewodniczącego GKO zaopiniowany przez ministra

² art. 42 ust. 2 uondfp

³ art. 138 ust. 1 uondfp

⁴ art. 157 i 163 ust. 3 uondfp

⁵ art. 138 ust. 1, art. 81 ust. 2-4, art. 194 i 195 uondfp

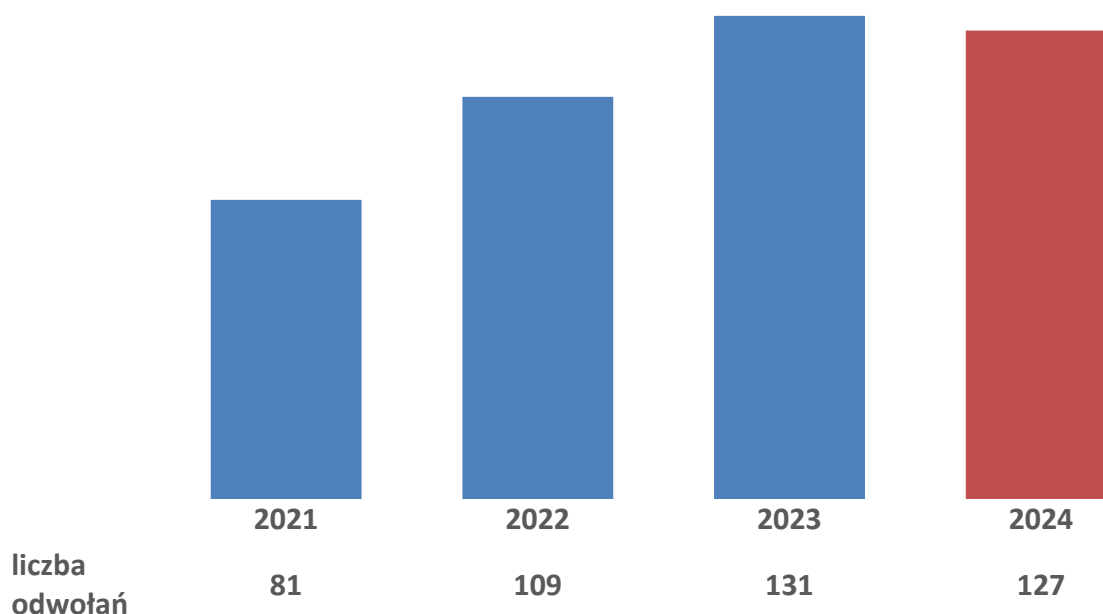
właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów. Na koniec okresu sprawozdawczego w skład GKO wchodził przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego oraz 21 członków GKO.

2. Informacja o liczbie odwołań w roku sprawozdawczym

1) Odwołania pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

1 stycznia 2024 roku GKO miała do rozpoznania **127** odwołań⁶ (które wpłynęły do GKO w 2023 roku i wcześniej), od **100** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz **3** odwołania przekazane przez WSA do ponownego rozpoznania.

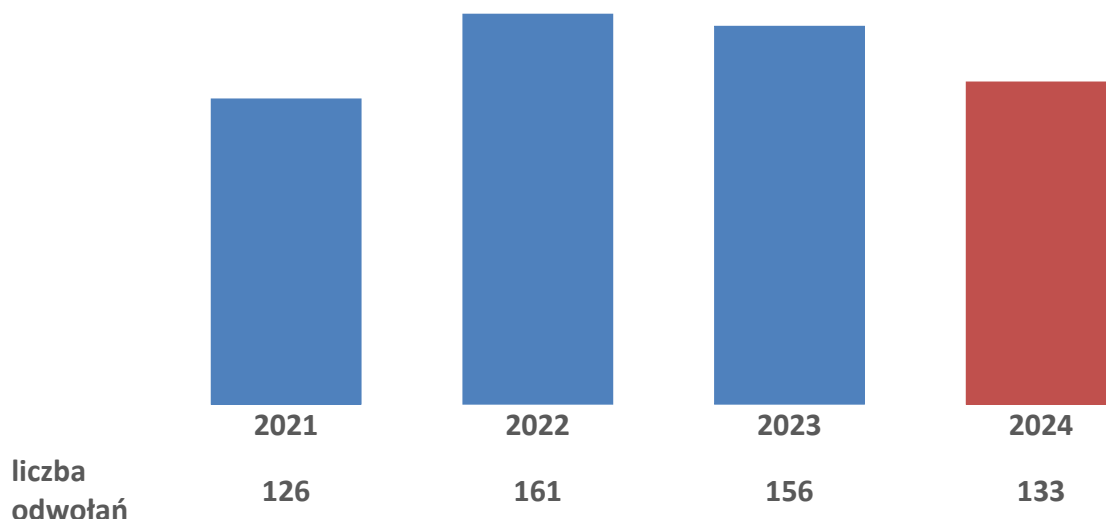
Wykres nr 1. Odwołania oczekujące na rozpoznanie na początku roku



W 2024 roku wpłynęły do GKO **133** odwołania od **113** orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Ponadto WSA w Warszawie przekazał do GKO do ponownego rozpoznania (po uchyleniu orzeczenia GKO) **1** odwołanie od orzeczenia komisji orzekającej pierwszej instancji oraz **1** sprawę do ponownego rozpoznania przez GKO przekazał NSA.

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

Wykres nr 2. Odwołania, które wpłynęły do rozpoznania



W GKO pozostawało zatem łącznie do rozpoznania w 2024 roku 265 odwołań od 218 orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, w tym 5 odwołań przekazanych przez WSA i NSA do ponownego rozpoznania.

- a. Z ogólnej liczby **133** odwołań wniesionych w 2024 roku – **105** zostało wniesionych przez obwinionych i/lub ich obrońców, a **28** przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych.
- b. Do GKO w 2024 roku wpłynęło:
 - **98** odwołań wniesionych od orzeczeń wydanych przez regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych,
 - **33** odwołania wniesione od orzeczeń międzyresortowych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
 - **2** odwołania wniesione od orzeczeń Komisji Orzekającej przy Szwefie KPRM.

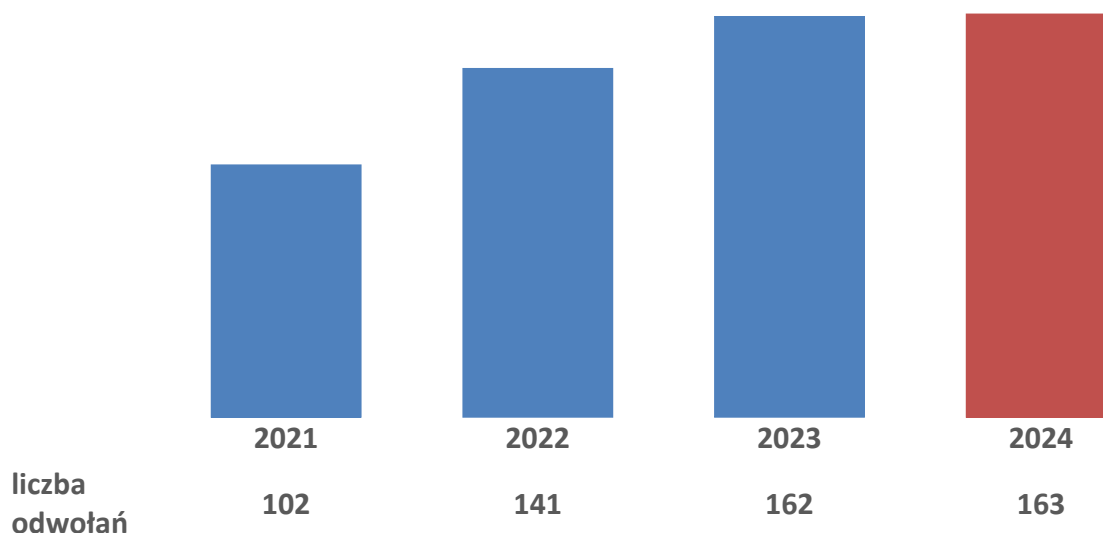
2) Odwołania rozpoznane w ciągu roku sprawozdawczego

GKO rozpoznała w 2024 roku **163** odwołania.

Rozpoznanie spraw było powierzane – stosownie do obowiązujących przepisów – trzyosobowym składom orzekającym. Wyznaczając skład orzekający, w tym referenta

sprawy, uwzględniano w szczególności wiedzę posiadaną przez członków GKO oraz ich doświadczenie przydatne do rozpoznawania danego rodzaju spraw⁷. Określając kolejność rozpoznawania spraw brano pod uwagę między innymi terminy przedawnienia karalności czynów nimi objętych.

Wykres nr 3. Odwołania rozpoznane

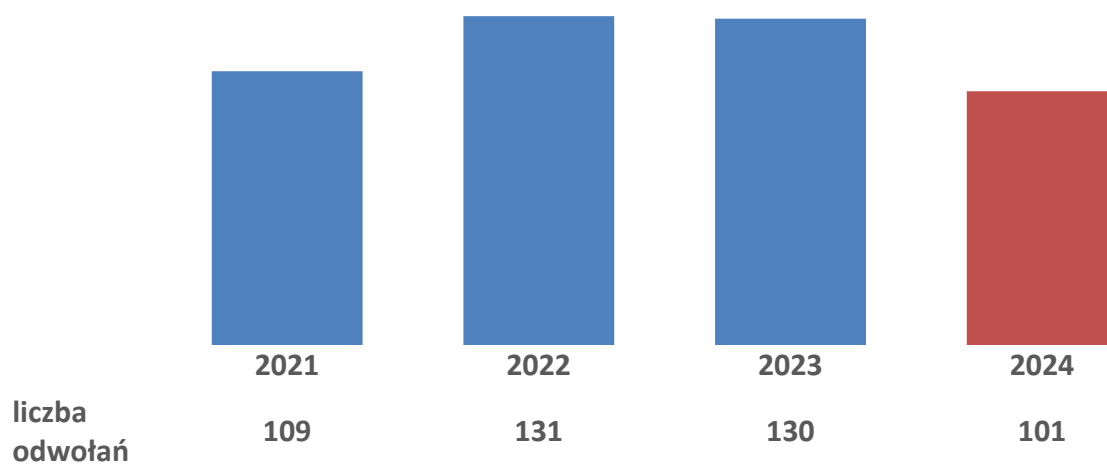


3) Odwołania pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

31 grudnia 2024 roku pozostawało do rozpoznania – **101** odwołań oraz **1** odwołanie przekazane przez WSA do ponownego rozpoznania. Liczba pozostających do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego odwołań w stosunku do roku poprzedniego uległa więc znacznemu zmniejszeniu. Wynika z bardzo dużej liczby spraw wyznaczanych do rozpoznania 2024 r.

⁷ § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela (Dz.U. z 2019 r. poz. 189).

**Wykres nr 4. Odwołania pozostające do rozpoznania
na koniec roku**



Sposób rozpoznania odwołań w roku sprawozdawczym

1) W 2024 roku GKO rozstrzygnęła odwołania w następujący sposób:

Rodzaj rozstrzygnięcia Głównej Komisji Orzekającej	Liczba odwołań, które wpłynęły w 2024 roku	Liczba odwołań, które wpłynęły w 2023 roku i wcześniej	Łączna liczba rozstrzygnięć
utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia	16	50	66
uchylenie, zmiana zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części	13	29	42
uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w całości lub w części	11	30	41
umorzenie postępowania	7	6	13
pozostawienie odwołania bez rozpoznania	1	0	1
Łączna liczba rozstrzygnięć	48	115	163

- 2) Orzeczenia o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i rozstrzygnięciu sprawy co do istoty. Spośród takich orzeczeń GKO:
- w **5** przypadkach – uchyliła orzeczenie w części i uniewinniła obwinionych od części zarzucanych czynów, w pozostałym zakresie utrzymała zaskarżone orzeczenie w mocy,
 - w **11** przypadkach – uchyliła orzeczenie i odstąpiła od wymierzenia kary obwinionym, łagodząc tym samym wymiar kary,
 - w **2** przypadkach – uchyliła orzeczenie komisji pierwszej instancji zmieniając kary nagany na karę upomnienia
 - w **1** przypadku – uchyliła orzeczenie komisji pierwszej instancji - zamiast kary pieniężnej wymierzyła karę nagany,
 - w **23** przypadkach – uchyliła orzeczenie pierwszej instancji i uniewinniła obwinionych od zarzucanych czynów.
- 3) Orzeczenia o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

GKO może uchylić orzeczenie komisji orzekającej pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania⁸. Spośród takich orzeczeń GKO:

- **33** dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez regionalne komisje orzekające,
 - **6** dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez międzyresortowe komisje orzekające
 - **2** dotyczyło orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez Komisję Orzekającą przy Sefie KPRM
- 4) **8** rozstrzygnięć o umorzeniu postępowania zostało wydanych ze względu na przedawnienie karalności czynu, a **5** z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych⁹.
- 5) **1** odwołanie pozostawiono bez rozpoznania - w związku z wycofaniem odwołania.

⁸ zgodnie z art. 147 ust. 1 pkt 3 uondfp

⁹ przesłanki umorzenia postępowania określa art. 78 ust. 1 uondfp

3. Inne sprawy załatwiane przez GKO i Przewodniczącego GKO w 2024 roku

- 1) GKO rozpoznała **3** zażalenia na postanowienia Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i w 2 przypadkach utrzymała w mocy zaskarżone postanowienia, w 1 zaś przekazała sprawę do ponownego rozpoznania przez Rzecznika pierwszej instancji.
- 2) GKO rozpoznała **2** zażalenia na postanowienia komisji orzekającej pierwszej instancji w sprawie umorzenia postępowania z powodu przedawnienia karalności czynu, w jednej sprawie GKO utrzymała takie postanowienie w mocy a w drugiej uchyliła je i przekazała sprawę przekazała do ponownego rozpoznania komisji pierwszej instancji
- 3) GKO rozpoznała odmownie **2** wnioski o wznowienie postępowania.
- 4) GKO wydała **1** postanowienie w związku z zażaleniem rzecznika dyscypliny na postanowienie komisji orzekającej pierwszej instancji, w którym postanowił skierować sprawę do rozpoznania na rozprawie przez komisję orzekającą pierwszej instancji.
- 5) Przewodniczący GKO wydał **1** postanowienie, utrzymujące w mocy postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej pierwszej instancji o odmowie przywrócenie terminu na przyjęcie odwołania.
- 6) Przewodniczący GKO wydał **1** postanowienie utrzymujące w mocy postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej pierwszej instancji, dotyczące odmowy przyjęcia odwołania.
- 7) Przewodniczący GKO zaakceptował **3** programy szkoleń dla komisji orzekających pierwszej instancji.
- 8) W okresie sprawozdawczym GKO nie składała zawiadomień na podstawie art. 85a uondfp (dotyczących istotnego uchybienia w czynnościach instytucji).

4. Rozstrzygnięcia GKO zaskarżone do sądów administracyjnych

- 1) W 2024 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęły **24** skargi na orzeczenia GKO, **1** skarga na postanowienie GKO utrzymującej w mocy postanowienie Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, **1** skarga na postanowienie Przewodniczącego GKO o utrzymaniu w mocy postanowienia Przewodniczącego Komisji Orzekającej pierwszej instancji o odmowie przyjęcia odwołania i **1** skarga na postanowienie Przewodniczącego GKO o utrzymaniu w mocy postanowienia Przewodniczącego Komisji Orzekającej pierwszej instancji o odmowie przywrócenia terminu na wniesienie odwołania.
- 2) Z rozpoznanych w 2024 roku skarg na orzeczenia GKO, które wpłynęły do Sądu w 2024 roku i wcześniej, WSA w Warszawie w przypadku **2** skarg uchylił orzeczenie GKO, w odniesieniu do **18** orzeczeń oddalił skargi, a w **11** przypadkach odrzucił skargę.
- 3) W 2024 roku do NSA wpłynęło **5** skarg kasacyjnych na wyroki WSA, w zakresie oddalenia skargi na orzeczenie GKO oraz wpłynęła **1** skarga kasacyjna wniesiona przez GKO na wyrok WSA, który uchylił orzeczenie GKO. W 2024 roku NSA w: **1** sprawie oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie, który uchylał orzeczenie GKO, w **4** sprawach oddalił skargę kasacyjną na wyroki WSA oddalające skargę na orzeczenie GKO.

5. Rejestr odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W myśl art. 188-191 uondfp, GKO prowadzi rejestr odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w ramach którego udziela się odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W rejestrze zarejestrowano w 2024 roku **678** osób. Ponadto, udzielono **2670** odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

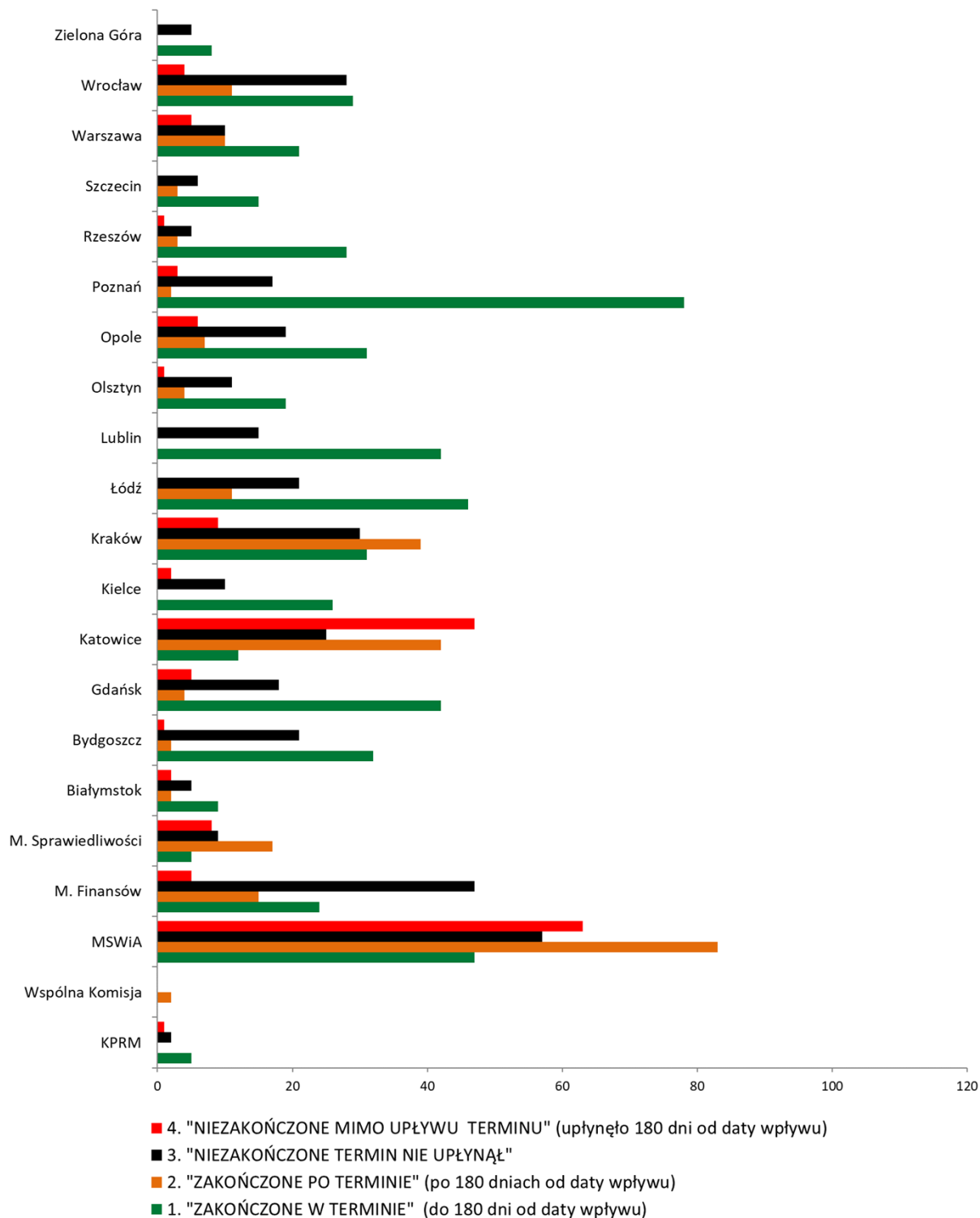
6. Nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji

Przewodniczący GKO sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji¹⁰. W ramach nadzoru administracyjnego prowadzone były następujące działania.

1) Komisje orzekające pierwszej instancji były zobowiązane do przekazywania elektronicznych raportów – przygotowanych przez Biuro Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów, które zawierają informacje o załatwianych sprawach, w pozwalające na monitorowanie terminowości załatwiania tych spraw. Uondfp nie określa terminu rozpoznania wniosku o ukaranie, jednakże Przewodniczący GKO założył, że załatwienie sprawy przez komisję orzekającą nie powinno trwać dłużej niż 180 dni. Wyznaczenie tego terminu ma zapobiegać przewlekłości postępowań przed komisjami orzekającymi. Komisje orzekające przedstawiały kwartalne raporty w terminie do 15 dnia miesiąca przypadającego po zakończeniu każdego kwartału. Liczba spraw niezakończonych pomimo upływu 180 dni od daty wpływu (czerwony kolor na wykresie) stanowi 30 % ogółu spraw niezakończonych.

¹⁰ zgodnie z art. 194 uondfp

**Wykres nr 5. Sprawy w komisjach orzekających w 2024 roku
(stan na 31 grudnia 2024 roku)**



- 2) Przewodniczący GKO skierował wystąpienie do przewodniczących trzech komisji orzekających pierwszej instancji w sprawie podjęcia działań mających na celu terminowe przekazywanie zgłoszeń do rejestru odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- 3) Przewodniczący GKO skierował do przewodniczących dwóch komisji orzekających pismo nadzorcze, w którym zwrócił uwagę na potrzebę dbałości o sprawny przebieg postępowań w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i podjęcie działań naprawczych w tym zakresie.
- 4) Przewodniczący GKO wydał 3 postanowienia, którymi dokonał zmiany właściwości komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wyznaczył: Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych do rozpoznania 30 spraw z wniosków o ukaranie złożonych przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach do rozpoznania 12 spraw z wniosków o ukaranie złożonych przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie, Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu do rozpoznania 10 spraw z wniosków o ukaranie złożonych przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach.

- 5) Przewodniczący GKO rozpoznał 2 wnioski o zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z osobami, które jednocześnie były członkami komisji orzekających¹¹.

7. Działalność informacyjna

W 2024 roku nadal uzupełniana była wdrożona w 2021 roku na portalu „Gov.pl” Baza rozstrzygnięć. Do bazy tej wprowadzano nowe orzeczenia oraz uzupełniano ją o orzeczenia wcześniejsze, ze starej bazy orzecznictwa GKO. Prowadzenie bazy rozstrzygnięć ma na celu poszerzanie wiedzy z zakresu finansów publicznych oraz wspomaganie funkcję prewencyjnej. Działania te mają również wypełniać obowiązek, który wynika z art. 44a uondfp, czyli zapewniać jednolite stosowanie przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez organy orzekające.

8. Istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie GKO w 2024 roku

1) Zakres odpowiedzialności podmiotowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 uondfp, w kontekście upoważnienia udzielonego na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (ufp)

Orzeczeniem z dnia 18 lipca 2024 roku sygn. akt BDF1.4800.99.2023, które jest opublikowane w bazie rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO utrzymała w mocy orzeczenie komisji I instancji, która przypisała odpowiedzialność obwinionemu w zakresie zarzutu, który dotyczył popełnienia czynu określonego w 18 pkt 2 uondfp. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegało na nieprawidłowym sporządzeniu sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego poprzez wykazanie danych niezgodnych z ewidencją, co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w związku z § 22 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik Nr 36 do tego rozporządzenia

¹¹ Zgodnie z art. 67 ust. 3 uondfp, wypowiedzenie przez pracodawcę stosunku pracy z osobą wchodzącą w skład komisji orzekającej lub Głównej Komisji Orzekającej, a także w okresie 6 miesięcy po upływie kadencji, wygaśnięciu członkostwa lub odwołaniu ze składu komisji – w przypadku gdy jest on pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych - wymaga uprzedniej zgody Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej.

(na dzień popełnienia czynu), § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w związku z § 20 pkt 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik Nr 37 do tego rozporządzenia.

GKO uznała, że osobie działającej w imieniu kierownika jednostki (na podstawie upoważnienia udzielonego w szczególności na podstawie art. 53 ust. 2 ufp, zgodnie z którym, kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki) można przypisać odpowiedzialność w zakresie wskazanych w upoważnieniu czynności (w tym, w zakresie sprawozdawczości budżetowej). Przyjęcie obowiązków przez taką osobę powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki. W omawianym przypadku wydano upoważnienie, w którym upoważniono Obwinionego do sporządzania i przekazywania sprawozdań w zakresie operacji finansowych i sprawozdawczości budżetowej. Od momentu wydania tego upoważnienia Obwiniony mógł ponieść odpowiedzialność za naruszenie art. 18 pkt 2 uondfp. GKO wskazała, że o ile z art. 53 ust. 2 ufp wynika, że kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, to w art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że prezydent może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu tylko zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. GKO wskazała też, że o ile na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym prawo do reprezentacji jednostki przysługuje tylko prezydentowi miasta – jako organowi wykonawczemu, to na podstawie art. 53 ust. 2 ufp, prezydent miasta występując w roli kierownika jednostki sektora finansów publicznych może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, w tym zastępcy prezydenta miasta.

2) Zakres odpowiedzialności członków komisji przetargowej w świetle odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Orzeczeniem z dnia 12 września 2024 roku sygn. akt BDF1.4800.36.2023, które jest opublikowane w bazie rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, GKO przekazała do ponownego rozpoznania orzeczenie komisji orzekającej pierwszej instancji, która przypisała odpowiedzialność obwinionym w zakresie postawionego zarzutu, który dotyczył naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ust 1 pkt

5 uondfp. Popełniony czyn polegał na zaniechaniu umieszczenia ogłoszenia o zmianie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, pomimo zmiany specyfikacji istotnych warunków zamówienia, prowadzącej do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu.

GKO wskazała w szczególności, że Prawo zamówień publicznych opiera się na zasadzie zindywidualizowanej odpowiedzialności pracowników zamawiającego za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia. Osoby inne niż kierownik zamawiającego odpowiadają za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania, co powinno nastąpić w formie pisemnej. Takie powierzenie wykonywania obowiązków, z punktu widzenia art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp, oznacza powierzenie obowiązków i sędowanie odpowiedzialności za wykonywanie czynności. Nie budzi wątpliwości GKO, że komisja przetargowa, w której pracowały Obwinione, przygotowała postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w tym przygotowała projekt kluczowego dokumentu, jakim jest SIWZ oraz zmiany SIWZ. Mogły zatem i powinny przygotować projekt ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu, co wynika z ww. zarządzeń oraz zakresów czynności Obwinionych. GKO wskazała na posiadanie przez Obwinione statusu pracownika jednostki sektora finansów publicznych i na podział zadań w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Uznała, że mogły one ponosić odpowiedzialność za czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem postępowania przeprowadzonego zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp.

II. Działalność komisji orzekających pierwszej instancji w 2024 roku

1. Zagadnienia ogólne

a) Organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji są komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹². Komisja orzeka na rozprawie lub posiedzeniu rozpoznając wniosek o ukaranie, który wniosek rzecznik dyscypliny finansów publicznych.

b) Struktura organizacyjna.

Komisjami orzekającymi są¹³:

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

¹² Komisje orzekające działają na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

¹³ zgodnie z art. 46 uondfp

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

W 2024 roku w komisjach orzekających pierwszej instancji działało około 230 osób.

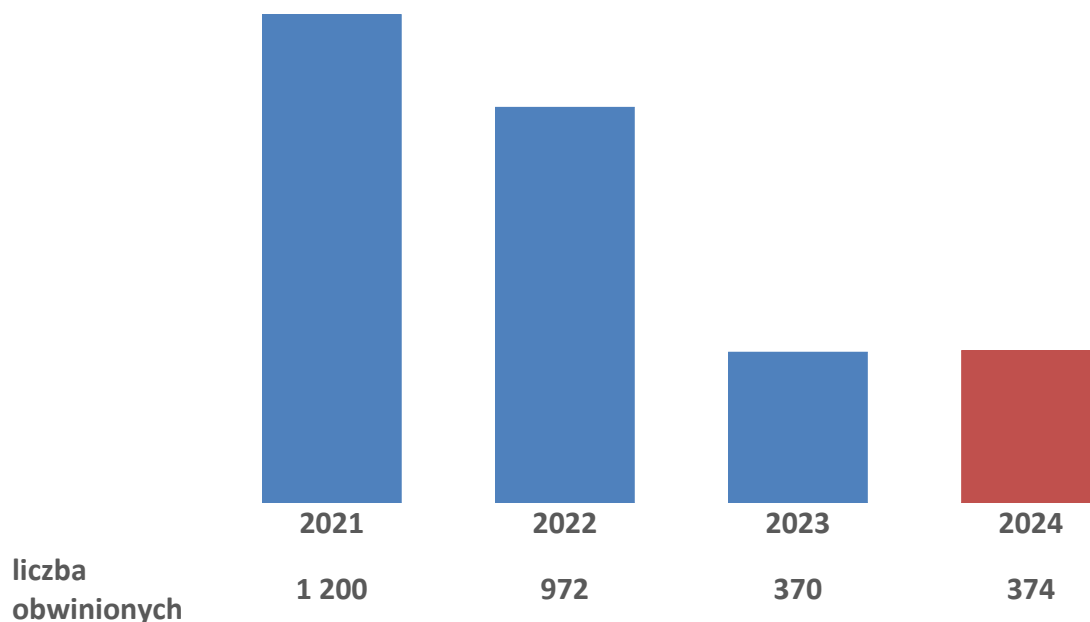
2. Sprawy pozostające do rozpoznania w roku sprawozdawczym

a) Sprawy oczekujące na rozpoznanie na początku roku sprawozdawczego

Na początku 2024 roku w komisjach orzekających pierwszej instancji oczekiwały na rozstrzygnięcie wnioski o ukaranie dotyczące 374 obwinionych (patrz zał. nr 1, 2 i 3):

- w regionalnych komisjach orzekających – 239 obwinionych,
- w międzyresortowych komisjach orzekających – 132 obwinionych,
- w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 1 obwiniony,
- we Wspólnej Komisji Orzekającej – 2 obwinionych.

Wykres 6. Sprawy oczekujące na rozstrzygnięcie na początku roku sprawozdawczego

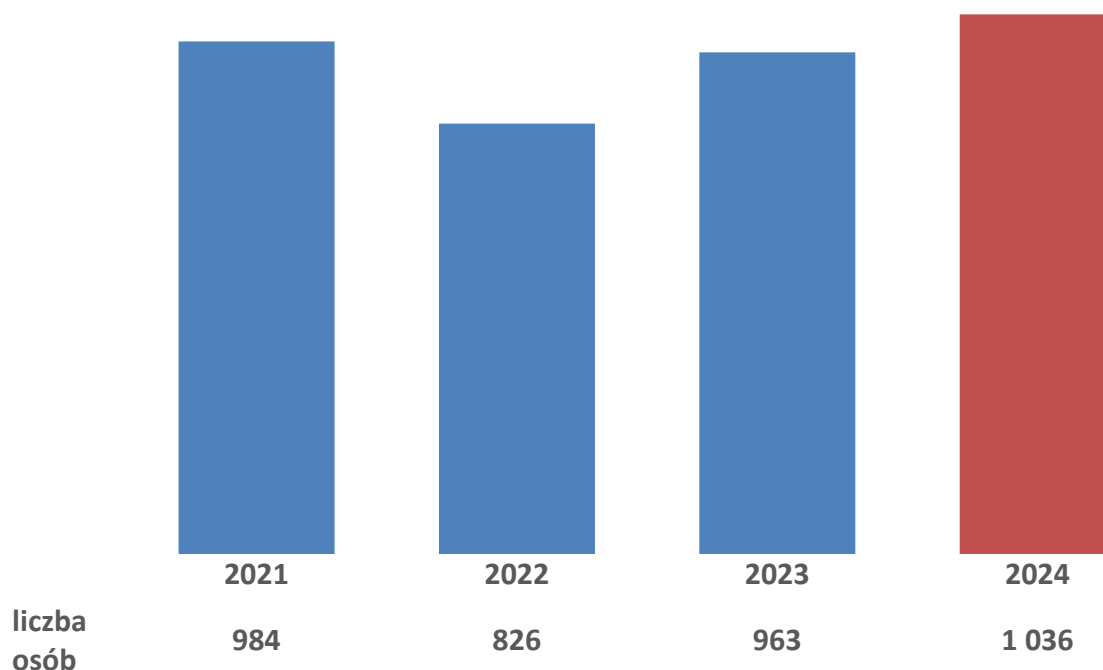


b) Sprawy, które wpłynęły do rozpoznania w roku sprawozdawczym

W 2024 roku do komisji orzekających pierwszej instancji wpłynęły wnioski o ukaranie dotyczące 1036 obwinionych:

- 759 obwinionych do regionalnych komisji orzekających,
- 271 obwinionych do międzyresortowych komisji orzekających,
- 6 obwinionych do Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

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



Ponadto, GKO zwróciła do ponownego rozpoznania sprawy dotyczące 50 obwinionych, w tym do:

- regionalnych komisji orzekających – 33 obwinionych,
- międzyresortowych komisji orzekających – 16 obwinionych,
- Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 1 obwiniony.

W 2024 roku w komisjach orzekających pierwszej instancji pozostawały łącznie do rozpoznania sprawy dotyczące 1 460 obwinionych.

3. Sprawy rozstrzygnięte w roku sprawozdawczym

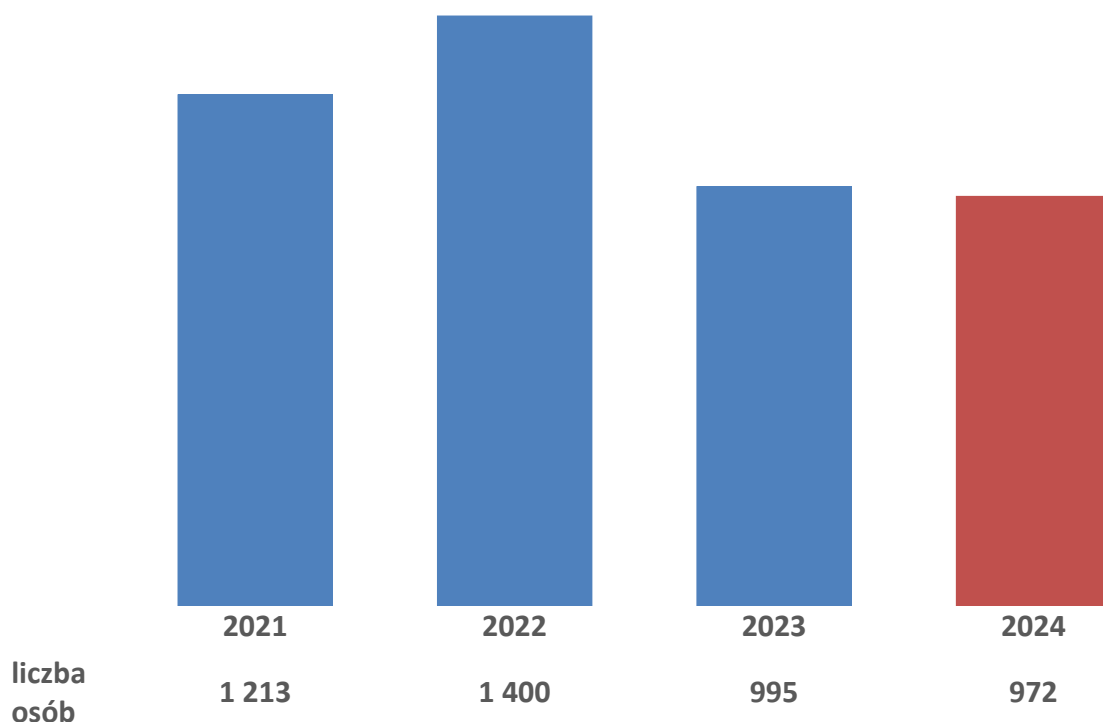
- Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2024 roku rozstrzygnięcia wobec 972 obwinionych, w tym:
 - regionalne komisje orzekające – 757 obwinionych,

- międzyresortowe komisje orzekające – 208 obwinionych,
- Wspólna Komisja Orzekająca – 2 obwinionych,
- Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 5 obwinionych.

Na koniec roku do rozstrzygnięcia pozostały wnioski o ukaranie dotyczące 465 obwinionych, w tym w:

- regionalnych komisjach orzekających – 263 obwinionych,
- międzyresortowych komisjach orzekających – 199 obwinionych,
- Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 3 obwinionych.

Wykres 8. Sprawy rozstrzygnięte w ciągu roku



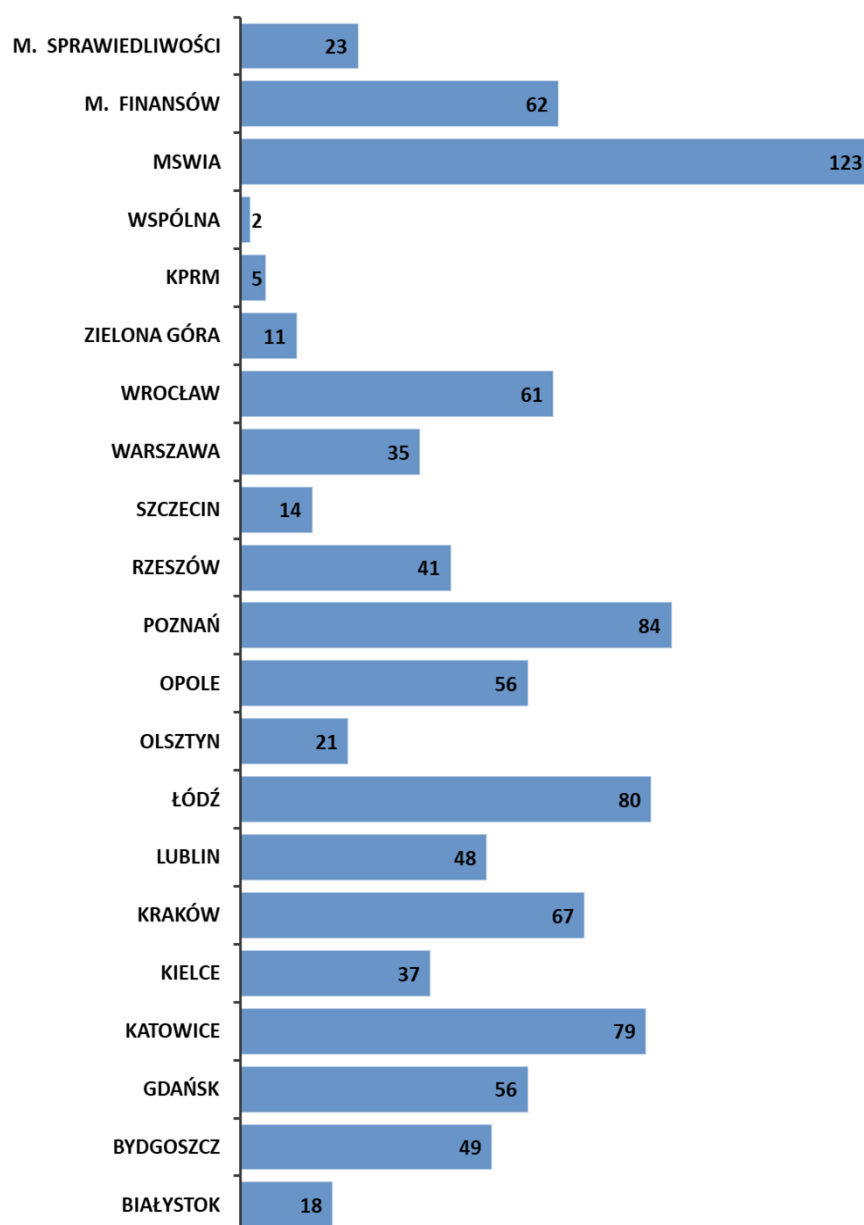
Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2024 roku przez regionalne komisje orzekające – dotyczących 757 obwinionych – najwięcej spraw rozstrzygnęła Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Poznaniu (84 obwinionych), a najmniej Regionalna Komisja Orzekająca przy RIO w Zielonej Górze (11 obwinionych).

Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2024 roku przez międzyresortowe komisje orzekające – dotyczących 208 osób – najwięcej spraw rozstrzygnęła Międzyresortowa Komisja Orzekająca przy ministrze właściwym do spraw wewnętrznych i administracji (123 obwinionych).

Najmniej spraw rozstrzygnęła Wspólna Komisja Orzekająca i Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – odpowiednio 2 i 5 obwinionych.

Dane wskazują na utrzymujące się dysproporcje w obciążeniu pracą poszczególnych komisji orzekających.

Wykres nr 9. Sprawy rozstrzygnięte przez komisje orzekające w 2024 roku



4. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym

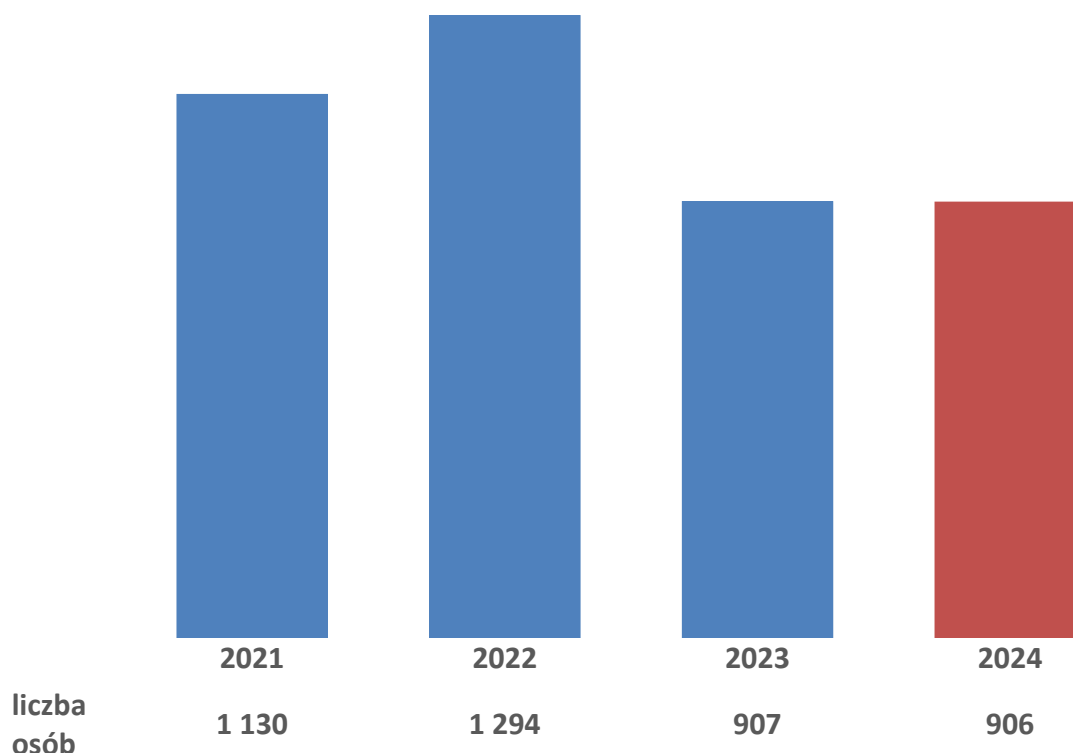
Komisje orzekające rozpoznają wnioski o ukaranie składane przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych i wydają orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uniewinnieniu albo umorzeniu postępowania¹⁴.

Komisje orzekające pierwszej instancji wydały w 2024 roku orzeczenia wobec 906 obwinionych, na mocy których:

- a) **uniewinniono 176 osób, tj. 19 %** wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, w tym w:
 - regionalnych komisjach orzekających 120 osób, co stanowi 68 % wszystkich uniewinnionych,
 - międzyresortowych komisjach orzekających 55 osób, co stanowi 31 % wszystkich uniewinnionych
 - we Wspólnej Komisji Orzekającej 1 osoba;
- b) **uznano odpowiedzialnymi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 730 osób, tj. 81 %** wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, z tego:
 - regionalne komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 594 osoby, co stanowi 81 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - międzyresortowe komisje orzekające orzekły o uznaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w stosunku do 131 osób, co stanowi 18 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność,
 - Wspólna Komisja Orzekająca i Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – odpowiednio w stosunku do 1 osoby i do 4 osób, co stanowi niespełna 1 % obwinionych, którym przypisano odpowiedzialność.

¹⁴ na podstawie art. 135 ust. 1 uondfp,

Wykres 10. Orzeczenia w kwestii odpowiedzialności



Ponadto umorzono postępowanie wobec 66 osób, przy czym w:

- regionalnych komisjach orzekających – 43 osób,
- międzyresortowych komisjach orzekających – 22 osób,
- Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 1 osoba.

Wnioski o ukaranie rozpoznane w 2024 roku, najczęściej nie kończyły się przypisaniem odpowiedzialności w Komisji Orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości – ze spraw rozstrzygniętych w stosunku do 23 obwinionych, 15 osobom (65 %) nie przypisano odpowiedzialności.

5. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Komisje orzekające mogą wymierzyć karę upomnienia, nagany, karę pieniężną oraz karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi¹⁵.

W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, komisje orzekające mogą odstąpić od wymierzenia kary¹⁶.

Spośród 730 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych:

- 594 obwinionym odpowiedzialność przypisały regionalne komisje orzekające,
- 131 obwinionym odpowiedzialność przypisały międzyresortowe komisje orzekające,
- 4 obwinionym odpowiedzialność przypisała Komisja Orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i 1 osobie Wspólna Komisja Orzekająca.

Z ogólnej liczby 730 osób uznanych odpowiedzialnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych **ukarano 393 osoby (54 %)**, w tym:

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

Z ogólnej liczby 730 osób uznanych za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, **wobec 337 osób (46 %) odstąpiono od wymierzenia kary**, w tym:

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

Z 337 osób, wobec których odstąpiono od wymierzenia kary najczęściej takie orzeczenia zapadły w Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Krakowie – 30 osób (75 % ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) oraz w Warszawie – 21 osób (75 % ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), najrzadziej

¹⁵ zgodnie z art. 31 uondfp

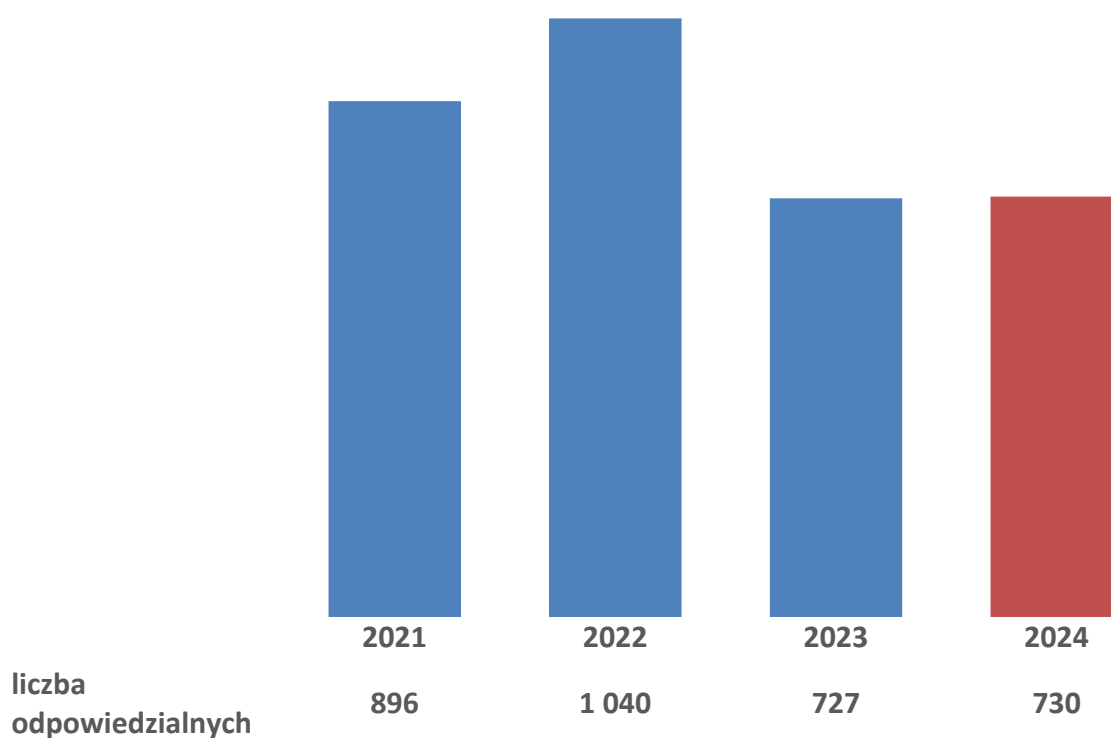
¹⁶ na podstawie art. 36 uondfp

w Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Białymstoku – 2 osoby (12 % z ogólnej liczby uznanych w tej komisji za odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

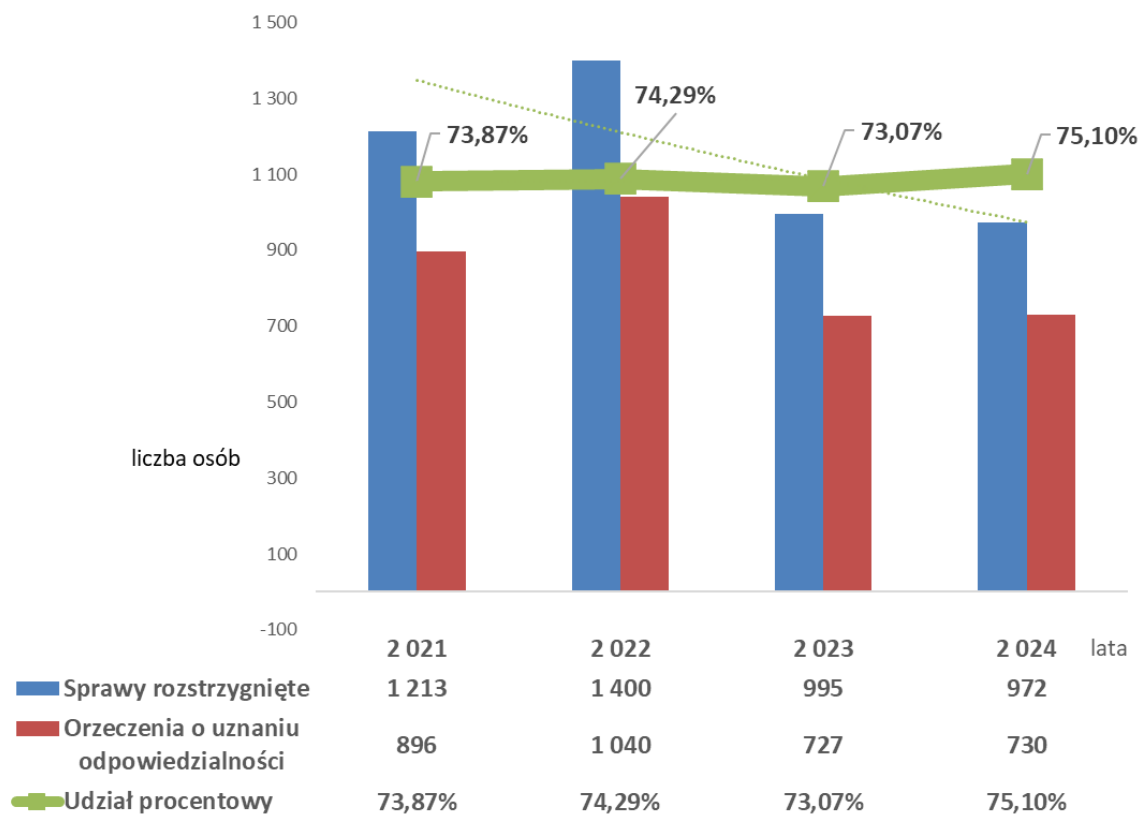
Najczęściej komisje orzekające pierwszej instancji, odstępując od wymierzenia kary, wskazywały na następujące okoliczności:

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

Wykres nr 11. Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialności



Wykres nr 12. Udział procentowy osób, którym przypisano odpowiedzialność za naruszenie dfp w sprawach rozpoznanych



Każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷ zwraca – na rzecz Skarbu Państwa – koszty postępowania. Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

W 2024 roku łączna wysokość orzeczonych kosztów postępowania należnych Skarbowi Państwa wyniosła 449 382,27 zł, a wyegzekwowano 356 617,40 zł.

¹⁷ zgodnie z art. 167 ust. 1 uondfp

6. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W 2024 roku spośród 393 osób ukaranych:

- **karą upomnienia ukarano 276 osób (70 % ukaranych)**, w tym w regionalnych komisjach orzekających 246 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 28 osób i 2 osoby w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- **karą nagany ukarano 45 osób (12 % ukaranych)**, w regionalnych komisjach orzekających 40 osób, w międzyresortowych komisjach orzekających 5 osób,
- **karą pieniężną ukarano 72 osoby (18 % ukaranych)**, w tym w regionalnych komisjach orzekających 22 osoby, w międzyresortowych komisjach orzekających 49 osób i 1 osobę w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, średnia wysokość kary pieniężnej wyniosła 9 601,39 zł,
- **nie wymierzono kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi¹⁸.**

Wykres nr 13. Odstąpienie od wymierzenia kary i orzeczone kary



¹⁸ przewidzianą w art. 31 ust. 1 pkt 4 uondfp

7. Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania

Komisje orzekające pierwszej instancji w roku 2024 umorzyły postępowania w zakresie 83 zarzuty. Umorzenie postępowania było wynikiem ustalenia, że:

- **stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy – 44 zarzuty (53 %)**, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 37 zarzutów, w międzyresortowych komisjach orzekających – 7 zarzutów,
- **nastąpiło przedawnienie orzekania – 30 zarzutów (36 %)**, w tym w regionalnych komisjach orzekających – 14 zarzutów, w międzyresortowych komisjach orzekających – 15 zarzutów i 1 zarzut w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- w zarzucanym czynie **brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych – 1 zarzut w regionalnej komisji orzekającej (1 %)**,
- zarzucanego czynu **nie popełniono – 1 zarzut w regionalnej komisji orzekającej (1 %)**,
- inne – 6 zarzutów (7 %) w regionalnych komisjach.

8. Przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych według poszczególnych artykułów uondfp

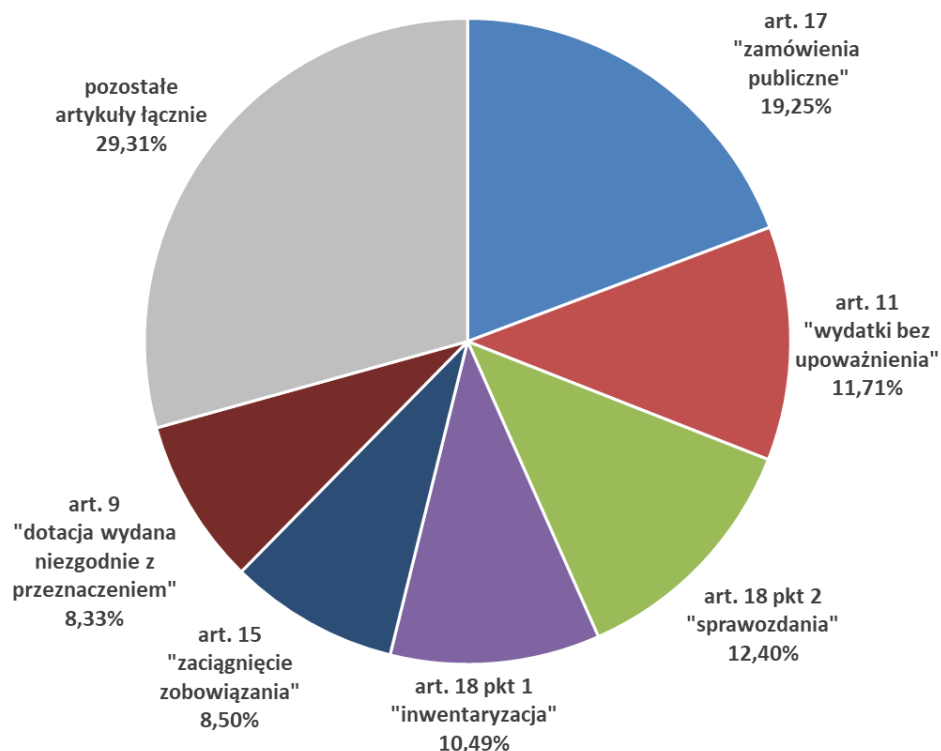
Osobom odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano najczęściej popełnienie naruszeń dotyczących:

- a) **zaniechania przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji oraz nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowywania:**
 - **art. 18 pkt 1 uondfp: 121 naruszeń – 10 % wszystkich czynów**, w regionalnych komisjach orzekających – 113 naruszeń i w międzyresortowych komisjach orzekających – 8 naruszeń,
 - **art. 18 pkt 2 uondfp: 143 naruszenia – 12 % wszystkich czynów**, w regionalnych komisjach orzekających – 137 naruszeń i w międzyresortowych komisjach orzekających – 6 naruszeń,
- b) **zamówień publicznych (art. 17 uondfp: 222 naruszenia, 19 % wszystkich czynów**, w regionalnych komisjach orzekających – 195 naruszeń, w międzyresortowych komisjach

orzekających – 25 naruszeń, w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 2 naruszenia),

- c) **dokonywania wydatków bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia oraz z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 uondfp: 135 naruszeń, 12 % wszystkich czynów,** w regionalnych komisjach orzekających – 116 naruszeń, w międzyresortowych komisjach orzekających – 19),
- d) **zaciągnięcia lub zmiany zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych (art. 15 uondfp: 98 naruszeń, 9 % wszystkich czynów,** w regionalnych komisjach orzekających – 92 naruszenia, w międzyresortowych komisjach orzekających – 5 naruszeń i jedno we Wspólnej Komisji Orzekającej).
- 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: 96 naruszeń, 8 % wszystkich czynów,** w regionalnych komisjach orzekających – 65 naruszeń i w międzyresortowych komisjach orzekających – 31 naruszeń),

Wykres nr 14. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych najczęściej przypisywane w 2024 roku



Nie przypisano żadnej osobie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z:

- zaciągnięciem zobowiązania w związku z realizacją programu polityki zdrowotnej (art. 12 a uondfp),
- subwencjami dla podmiotów szkolnictwa wyższego (art. 9a uondfp),
- zawieraniem umowy koncesji (art. 17a uondfp).

9. Sprawy pozostające do rozpoznania na koniec roku sprawozdawczego

Na koniec 2024 roku w komisjach orzekających pierwszej instancji pozostało do rozpoznania 465 spraw, z czego:

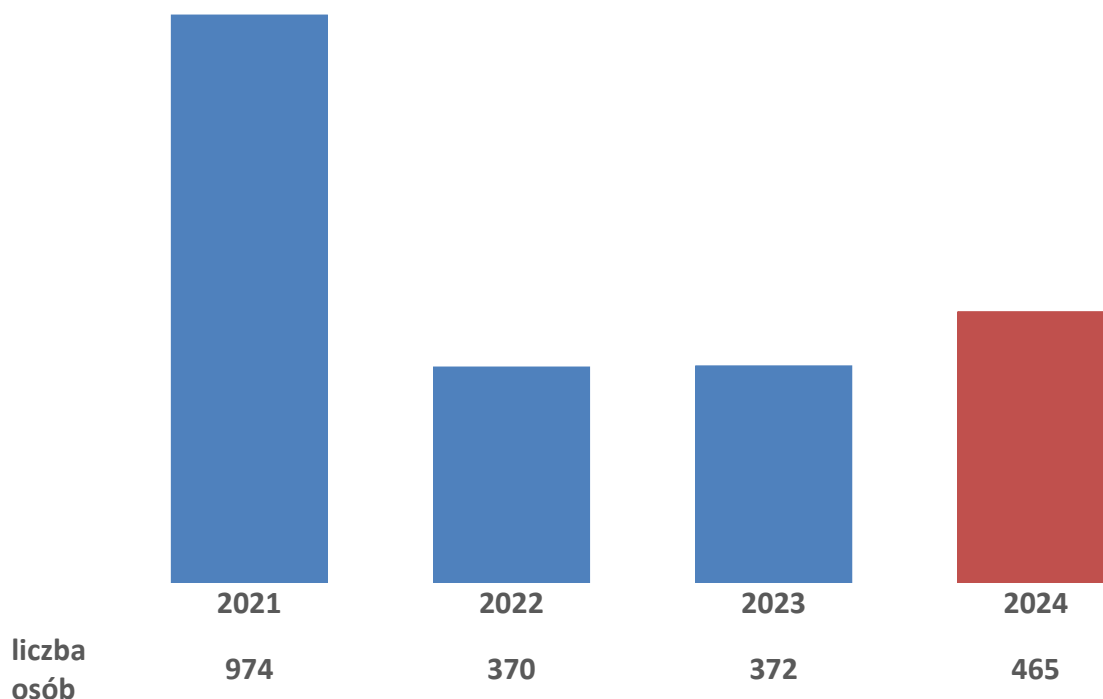
- 263 obwinionych – w regionalnych komisjach orzekających,
- 199 obwinionych – w międzyresortowych komisjach orzekających,
- 3 obwinionych – w Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Na koniec roku sprawozdawczego najmniej spraw pozostało do rozpoznania w Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze – 1 obwiniony (przy czym we Wspólnej Komisji Orzekającej nie została żadna sprawa).

Najwięcej spraw pozostało na koniec roku w Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej – 135 obwinionych.

W regionalnych komisjach orzekających najwięcej spraw do rozpoznania pozostało w Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach – 52 obwinionych.

Wykres 15. Sprawy oczekujące na rozstrzygnięcie na koniec roku sprawozdawczego



Załączniki:

1. Załącznik Nr 1 – Sprawozdanie o sposobie rozpoznania wniosków o ukaranie wniesionych w roku 2024 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 2024 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 2024 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 2021 – 2024 – zbiorczo w ujęciu porównawczym.

Opracowanie: Biuro Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów

Wydział I Głównej Komisji Orzekającej

A. Poczobut-Kierat, A. Jedlińska

Stanowisko Pracy ds. Analiz i Sprawozdawczości

M. Zych

Akceptacja: Z. Zieliński, Dyrektor Biura Dyscypliny Finansów Publicznych