

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

**Komisja
Finansów
Publicznych**

■ **PODKOMISJI STAŁEJ DO KONTROLI
REALIZACJI BUDŻETU
(NR 3)
z dnia 23 lipca 2024 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych

– podkomisji stałej do kontroli realizacji budżetu (nr 3)

23 lipca 2024 r.

Podkomisja stała do kontroli realizacji budżetu, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Kosztowniaka (PiS)**, przewodniczącego podkomisji, rozpatrzyła:

- sprawozdania z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2023 roku,
- sprawozdania z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorczego sprawozdania z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2023 roku.

W posiedzeniu udział wzięli: **Arkadiusz Babczuk** zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju wraz ze współpracownikami, **Piotr Nagraba** zastępca przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, **Zbigniew Zieliński** dyrektor Biura Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Bogdan Wojtów** i **Maciej Krawczyk** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Dzień dobry. Witam państwa bardzo serdecznie na posiedzeniu podkomisji stałej do kontroli realizacji budżetu. Szanowni państwo, porządek dzienny posiedzenia przewiduje dwa punkty. Pierwszym z nich jest sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2023 r., zaś w pkt 2 sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorczego sprawozdania z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2023 r.

Przystępujemy do porządku dziennego. Ale zanim to nastąpi, przywitam naszych gości. Żeby nie przedłużać, witam również koleżanki i kolegów z podkomisji.

Serdecznie proszę o wystąpienie zastępcę głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych i proszę o przedstawienie sprawozdania. Bardzo proszę.

Zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju Arkadiusz Babczuk:

Dzień dobry. Panie przewodniczący, panie posłanki, panowie posłowie. Pozwolę sobie zacząć może od dwóch słów o architekturze systemu. Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji, ich właściwość jest odnoszona do właściwości komisji orzekających pierwszoinstancyjnych. W istocie zatem mamy rzeczników dyscypliny przy 16 regionalnych komisjach orzekających, działających przy regionalnych izbach obrachunkowych, rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortowe komisje orzekające, a także rzeczników działających przy dwóch szczególnych komisjach, mianowicie komisji przy szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Wspólnej Komisji Orzekającej. W trakcie ubiegłego roku skład rzeczników pierwszoinstancyjnych nie ulegał większym zmianom. Na koniec ubiegłego roku system w pierwszej instancji obejmował 69 rzeczników i ich zastępców, bowiem każdy rzecznik, zwłaszcza przy komisjach mających większą ilość spraw w komisjach samorządowych przy RIO, ma określoną ilość zastępców.

Szanowni państwo, powiem tak, ilość zawiadomień składanych do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji w ubiegłym roku uległa niewielkiemu zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego, mianowicie złożono 1496 zawiadomień. Większość z tych zawiadomień trafiło tradycyjnie do najbardziej obciążonych rzeczników przy komisjach, przy regionalnych izbach obrachunkowych. Myślę, że najbardziej interesującą jest informacja o strukturze zawiadamiających o potencjalnych nieprawidłowościach. Na pierwszym miejscu w tym zakresie plasują się dysponenti przekazujący środki publiczne innym jednostkom sektora finansów publicznych lub jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, tj. blisko 32% zawiadomień w roku ubiegłym. Na drugim miejscu w rankingu podmiotów składających zawiadomienia znajdują się regionalne izby obrachunkowe. Tu trzeba podkreślić kluczową rolę regionalnych izb obrachunkowych w zakresie strzeżenia ładu finansów publicznych. Na trzecim miejscu są organy sprawujące nadzór nad jednostkami sektora finansów publicznych, dalej mamy całą grupę innych, w tym Najwyższą Izbę Kontroli, a także komisje stałe jednostek samorządu terytorialnego.

Szanowni państwo, rzecznik po przyjęciu, po otrzymaniu zawiadomienia może wydać postanowienie, po przeprowadzeniu wstępnych czynności sprawdzających, postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego lub postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W ubiegłym roku rzecznicy wydali 1091 postanowień o wszczęciu postępowania wyjaśniającego i 660 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Najczęściej rzecznicy odmawiają wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sytuacji, gdy w następstwie czynności sprawdzających dojdą do wniosku, że zarzucanego czynu nie popełniono, w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Bardzo często bywa tak, że nawet, kiedy podmiot zawiadamiający w swoim subiektywnym mniemaniu ma do czynienia z jakąś nieprawidłowością w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, to ta nieprawidłowość niekoniecznie musi być penalizowana na gruncie ustawy o odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wreszcie wśród przesłanek odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego zdarzają się takie przesłanki, jak przedawnienie karalności, czy wreszcie przesłanki wynikające chociażby z działania siły wyższej, jak zgon potencjalnego obwinionego.

Oprócz sytuacji odmowy wszczęcia, gdybyśmy statystycznie chcieli przyjrzeć się rozstrzygnięciom o odmowie wszczęcia, to dominującą przyczyną była znikoma szkodliwość, a prawie 58% przypadków odmowy wszczęcia przez rzeczników pierwszoinstancyjnych postępowania wyjaśniającego było motywowane znikomą szkodliwością. Warto podkreślić, że rzecznicy nie działają, że się tak wyrażę, na ślepo. Mają zagwarantowaną ustawowo możliwość oceny stopnia szkodliwości popełnianych czynów, gdyż odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest odpowiedzialnością na zasadzie popełnienia czynu, tylko na zasadzie winy i szkodliwości czynu. Szanowni państwo, oprócz postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego rzecznicy w ubiegłym roku wydali także 256 postępowań o umorzeniu wszczętego postępowania. I tutaj również quantum przesłanek otwiera przesłanka znikomej szkodliwości czynu, czyli mamy taką sytuację, gdzie rzecznik wstępnie wszczął postępowanie wyjaśniające, ale to postępowanie wyjaśniające pozwoliło mu stwierdzić, że czyn charakteryzował się znikomą szkodliwością. Na drugim miejscu jest brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W ubiegłym roku rzecznicy, w następstwie prowadzonych postępowań wyjaśniających, złożyli 752 wnioski o ukaranie, przy czym ta ilość jest troszkę większa od ilości wniosków złożonych w roku 2022, natomiast nie odbiega istotnie od poziomu z roku 2021. Można było powiedzieć, że nic takiego szczególnego nie zdarzyło się ani w wymiarze pozytywnym, ani negatywnym, jeśli chodzi o ilość złożonych wniosków o ukaranie. Szanowni państwo, i to jest ten pierwszy poziom systemu. Mamy rzeczników pełniących funkcję oskarżyciela przed komisjami pierwszoinstancyjnymi. Na drugim poziomie w architekturze systemu, po stronie orzeczniczej, mamy Główną Komisję Orzekającą, której pan przewodniczący za chwilę będzie do państwa dyspozycji. W tym obszarze oskarżycielskim funkcję oskarżyciela przed Główną Komisją Orzekającą pełni Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, ale Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów

Publicznych, oprócz funkcji oskarżyciela, pełni też kilka innych funkcji, rzekłbym uzupełniających, dopełniających jego kompetencje, w szczególności rozpatrywanie w trybie instancyjnym środków odwoławczych od rozstrzygnięć wydawanych przez rzeczników w pierwszej instancji, ale także jednym z obszarów aktywności głównego rzecznika jest kontrola działań podejmowanych przez rzeczników, w tym działań podejmowanych wskutek otrzymywania informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Proszę państwa, w ubiegłym roku główny rzecznik, w wyniku rozpatrzenia zażaleń, wydał 68 postanowień, z czego 41 dotyczyło rozpatrzenia zażaleń na postanowienia rzeczników pierwszoinstancyjnych o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, natomiast 27 dotyczyło przypadku zażaleń na postanowienie rzeczników dyscypliny o umorzeniu postępowania wyjaśniającego. Tu warto zwrócić uwagę, że w przypadku odmów organem, któremu służy prawo do zażalenia, jest składający zawiadomienie, natomiast w przypadku umorzenia przez rzeczników dyscypliny pierwszoinstancyjnych zarówno składający zawiadomienie jak i potencjalny obwiniony, zwłaszcza wśród samorządowców, jeśli mogą powiedzieć tak kolokwialnie, decyzja o umorzeniu postępowania wyjaśniającego niekoniecznie skutkuje satysfakcją, bo poziom satysfakcji jest osiągany wówczas, kiedy następuje pełne oczyszczenie, stąd decyzje umorzeniowe nie raz, nie dwa są zaskarżane przez osobę, w odniesieniu do której toczy się postępowanie. W większości przypadków rozstrzygnięcia głównego rzecznika nie zmieniały linii pierwszoinstancyjnych rzeczników w sposób drastyczny. Spośród tych 41 postanowień dotyczących odmowy wszczęcia postępowania, a w 9 przypadkach rzecznik utrzymał w mocy pierwszoinstancyjne stanowisko, w 9 przypadkach zmienił samo postanowienie, ale utrzymał decyzję o odmowie wszczęcia postępowania. W innych przypadkach mieliśmy do czynienia z postanowieniami hybrydowymi.

Szanowni państwo, do głównego rzecznika wpływają również informacje o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych kierowane przez podmioty, które nie są na gruncie ustawy dyscyplinarnej wprost legitymowane do złożenia zawiadomienia do rzecznika pierwszoinstancyjnego. Ta ilość informacji, które główny rzecznik, według właściwości, może wykorzystać, może polecić wprowadzenie czynności sprawdzających, i dalej w konsekwencji postępowania wyjaśniającego, ta ilość znowu nie dobiegała istotnie od wielkości przeciętnych dla 2 lat poprzednich. Wyjątkiem w ostatnich latach, gdy tych zawiadomień, informacji kierowanych przez podmioty nielegitymowane było bardzo dużo, był rok 2020, bardzo szczególny. Pamiętamy czasy covidowe. Można powiedzieć, że w tej chwili wszystko wróciło do normy.

Kończąc, zbliżając się do końca, bardzo istotna część aktywności zarówno głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, jak i obsługującego głównego rzecznika i zastępców głównego rzecznika, wydziału w Biurze Dyscypliny Finansów Publicznych, ogniskowało się wokół nadzoru nad rzecznikami pierwszoinstancyjnymi, w szczególności w zakresie terminowości wywiązywania się z obowiązków. Trzeba pamiętać, że rzecznicy dyscypliny pierwszoinstancyjni, co do zasady, winni w terminie 120 dni od dnia otrzymania zawiadomienia wystąpić z wnioskiem o ukaranie albo wydać postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego. Główny rzecznik monitoruje terminowość, mając oczywiście świadomość, i będąc adresatem komunikatów ze strony rzeczników pierwszoinstancyjnych, że nie zawsze da się dotrzymać 120-dniowego terminu. Oczywiście rzecznicy pierwszoinstancyjni w każdym przypadku uzasadniają, wskazują na przyczyny niedotrzymania owego 120-dniowego terminu. Nie było zresztą takich sytuacji aż tak dużo. Mieliśmy 267 informacji w roku ubiegłym o niezakończeniu postępowania w ciągu 120 dni. Podstawową, najczęstszą przesłanką, która motywowała, skłaniała do przedłużania postępowań, była wyjątkowo duża złożoność, skomplikowanie i wielowątkowy charakter prowadzonych spraw, częstokroć towarzyszący im bardzo obszerny materiał dowodowy.

Szanowni państwo, to właściwie z grubsza byłoby tyle, jeśli chodzi o pion głównego rzecznika i sprawozdanie z zakresu działalności głównego rzecznika i rzeczników pierwszoinstancyjnych. Oczywiście jestem do dyspozycji szanownych państwa.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Szanowni państwo, przed nami są również sprawozdania. Otwieram w tym momencie dyskusję. Czy są jakieś pytania?

Posel Zofia Czernow (KO):

Ja mam

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo proszę, pani poseł Zofia Czernow.

Posel Zofia Czernow (KO):

Panie przewodniczący, wysoka podkomisjo. Trochę mamy mało czasu, żeby przeanalizować materiały, ale wstępna analiza wskazuje na niepokojącą sytuację, mianowicie myślę o tabeli czy zestawieniu, czy wykresie, który znajduje się na stronie 13, a mianowicie są to sprawy w komisjach orzekających w 2023 r. Co się działo z tymi sprawami w komisjach orzekających? Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Pani przewodnicząca, przepraszam, wejdę w słowo, bo na ten temat będziemy za chwilę dyskutować. Omawialiśmy, póki co, sprawozdanie głównego rzecznika i komisji orzekającej, a za sekundę przejdziemy do dokumentu sprawozdania komisji orzekającej.

Posel Zofia Czernow (KO):

Ale to może powiem o co mi chodzi, to dowiemy się jak to było.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Dobrze, to proszę. Bardzo proszę. To w takim razie państwo nam jeszcze bardziej przybliżą tę materię. Bardzo proszę.

Posel Zofia Czernow (KO):

Nie, to poproszę, by zwrócić szczególną uwagę na to, bo ogólnie, to my mamy to napisane w materiałach. W komisjach orzekających w 2023 r. było wiele nieprawidłowości, co jest bardzo niepokojące z punktu widzenia skuteczności działania i prowadzenia spraw o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tutaj są takie cztery informacje, po pierwsze, kolorem czerwonym zaznaczone są niezakończone sprawy mimo upływu terminu, czyli upłynęło 180 dni od daty wpływu, czyli już nie będą rozpatrzone, to jest 30%... – pozwolę sobie przedstawić swoje zdanie – to jest niezakończonych 30% ogółu spraw. To są te, których nie zakończono mimo upływu terminu. To jest pierwsze. Druga informacja, zakończone po terminie, czyli po 180 dniach, czyli w bardzo długim czasie. Już nikt nie pamięta, że nastąpiło takie naruszenie. W takich sprawach trzeba działać szybko, a nie z tak długim opóźnieniem. Są sprawy niezakończone, których termin nie upłynął, i jedyna ta, zakończona w terminie. Tego pomarańczowego koloru „zakończona po terminie” jest po prostu... Może to jest umowny termin?

Dyrektor Biura Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów Zbigniew Zieliński:

Tak.

Posel Zofia Czernow (KO):

To mnie absolutnie nie satysfakcjonuje, bo to, że to jest umowny termin, to nie zmienia sytuacji, że jest to przewlekłość postępowania. Z jednej strony mamy przewlekłość, z drugiej naruszenie dyscypliny, która powinna być natychmiast piętnowana w jakiś sposób, żeby nie dochodziło do naruszeń. Tylko wtedy, kiedy rozpatruje się szybko... Druga jest przewlekłość, czyli to razem powoduje nieskuteczność. To jest bardzo niepokojące. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo dziękuję.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Szanowni państwo, jak już jesteśmy przy drugim sprawozdaniu, to ja dopytam. Traktuję termin 180 dniowy jako instrukcyjny, choć oczywiście idealna sytuacja byłaby, gdybyśmy rozstrzygnęli rzeczy w ciągu 180 dni. Chciałem dopytać tak na wprost, bo ten pomarańcz, o którym tu wspomniała pani poseł, pani przewodnicząca, jest mocno widoczny w przypadku miasta Krakowa, miasta Katowice, ministerstwa MSWiA i Ministerstwa Sprawiedliwości. Czy możecie nas, państwo, nieco

bardziej wprowadzić w charakter tych spraw? Bo rzeczywiście one w sposób bardzo jednoznaczny wybijają się. Czy ta złożoność postępowań rzeczywiście jest tak duża, że aż tyle jest, jak to zostało określone, tego pomarańczowego koloru? Bardzo prosimy.

Jeśli nie ma pytań do tej części, w takim razie zamykam dyskusję w tej części i proszę, oddaję głos przewodniczącemu Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Bardzo proszę.

Zastępca przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych Piotr Nagraba:

Dziękuję. Panie przewodniczący, dziękuję bardzo za udzielenie głosu. Witam panie posłanki i panów posłów.

Przechodząc do drugiej części naszego spotkania, chciałbym omówić kwestie związane z działaniem Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz komisji podległych. Otóż Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych...

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Proszę może zbliżyć, dobrze? Bo my naturalnie głośno mówimy, a...

Zastępca przewodniczącego GKO Piotr Nagraba:

Ja trochę ciszej.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

...państwa prosimy – tak – o zbliżenie się do mikrofonu, wtedy lepiej zbiera.

Zastępca przewodniczącego GKO Piotr Nagraba:

Dalej będę używał skrótu GKO, dobrze, dla uproszczenia. GKO jest organem drugiej instancji orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozpoznaje środki zaskarżenia związane z orzeczeniami wydawanymi przez komisje pierwszej instancji oraz zażaleniami złożonymi na postanowienia wydawane przez komisje orzekające pierwszej instancji. Jest także organem właściwym do stwierdzenia nieważności prawomocnych postanowień lub orzeczeń wydanych przez komisję pierwszej instancji i rozstrzyganie w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem lub orzeczeniem komisji pierwszej instancji. Przewodniczący GKO rozpatruje zażalenia na zarządzenia przewodniczących komisji orzekających, określa właściwość komisji w sprawach spornych oraz sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obsługę administracyjną, obsługę techniczną sprawuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, który zapewnia głównej komisji orzekającej siedzibę, obsługę prawną i organizacyjną. Przewodniczącemu głównej komisji orzekającej powołuje prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a członków głównej komisji orzekającej powołuje i odwołuje na wniosek przewodniczącego GKO, który to wniosek zostaje zaopiniowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, również prezes Rady Ministrów.

Na koniec roku sprawozdawczego 2023 komisja składała się z przewodniczącego, dwóch zastępców i 21 członków komisji. Łącznie w 2023 r. do rozpoznania pozostawało 280 spraw... – 280 odwołań, przepraszam, tutaj rozróżniłbym pojęcie spraw od odwołań, jako że w każdej sprawie może być wniesione więcej niż jedno odwołanie, to zależy od tego, czy zakresem orzekania komisji pierwszej instancji był objęty jeden obwiniony, czy też była to liczba większa – zatem do rozpoznania w 2023 r. było łącznie 287 odwołań, które zostały wniesione od 226 orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i 5 odwołań przekazanych do ponownego rozpoznania przez wojewódzki sąd administracyjny. Na wartość 287 odwołań składały się następujące wartości: łącznie na dzień 1 stycznia 2023 r. główna komisja orzekająca miała do rozpatrzenia 131 odwołań wniesionych od 98 orzeczeń komisji pierwszej instancji, to są pozostałości po roku 2023, 5 odwołań w ponownym rozpatrzeniu, po wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, plus 2 odwołania zostały cofnięte do komisji pierwszej instancji, również po orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Natomiast w roku 2023 do głównej komisji orzekającej wpłynęło łącznie 156 odwołań. Z tej ogólnej liczby 127 odwołań zostało wniesionych

przez obwinionych lub ich obrońców, a 29 odwołań zostało wniesionych przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Czyli w 127 przypadkach odwoływali się bezpośrednio obwinieni uznani za obwinionych lub kwestionujący wysokość wymierzonej kary, a w 29 przypadkach odwoływali się rzecznicy dyscypliny, odwoływał się główny rzecznik dyscypliny finansów publicznych kwestionując rozstrzygnięcie komisji pierwszej instancji.

Do GKO w 2023 r. wpłynęło 118 odwołań wniesionych od orzeczeń wydanych przez regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 36 odwołań wniesionych od międzyresortowych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i 2 odwołania wniesione od orzeczeń komisji orzekającej przy szefie KPRM. W 2023 r. GKO rozpoznało 162 odwołania, z czego 2 odwołania jeszcze z roku 2021, 100 odwołań wniesionych w roku 2022, 58 odwołań wniesionych w roku 2023 i 2 odwołania przekazane przez wojewódzki sąd administracyjny do ponownego rozpatrzenia.

Jeśli chodzi o sposób rozstrzygania, czyli kierunki rozstrzygania poszczególnych orzeczeń, to w 2023 r. główna komisja orzekająca rozstrzygając wniesione odwołania utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenia w 26 przypadkach, to jest od orzeczeń, które wpłynęły w roku 2023, a od orzeczeń, które zostały złożone w roku 2022 i wcześniej, zapadły 34 takie orzeczenia. Łącznie daje to liczbę 60 rozstrzygnięć w tych sprawach. Uchylono i zmieniono zaskarżone orzeczenie w całości lub w części za rok 2023 w 9 przypadkach, za rok 2022 i wcześniejszy w 20 przypadkach, uchylono orzeczenie i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia w całości lub w części za rok 2023 również w 9 przypadkach, a za rok 2022 i okresy wcześniejsze w 30 przypadkach. Umorzenie postępowania w zakresie wniesionych odwołań za rok 2023 nastąpiło w 10 przypadkach, a za rok 2022 i okresy wcześniejsze w 15 przypadkach. W roku 2023 bez rozpoznania pozostawiono 4 przypadki wniesionych odwołań, a w 2022 r. i w latach wcześniejszych 5 przypadków. Orzeczenia o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części, i w przypadku rozstrzygnięcia sprawy, co do istoty, przez główną komisję orzekającą, miało następujące wartości: w 2 przypadkach główna komisja orzekająca uchyliła orzeczenie w części i uniewinniła obwinionych od części zarzucanych czynów, a w pozostałym zakresie, czyli w części, również utrzymała zaskarżone orzeczenia w mocy. W 9 przypadkach uchylenie orzeczenia i odstąpienie od wymierzenia kary obwinionym było kierunkiem rozstrzygnięcia głównej komisji orzekającej, w 3 przypadkach uchylono orzeczenie komisji pierwszej instancji zmieniając wysokość kary pieniężnej lub zamiast tej kary wymierzono karę nagany, a w 15 przypadkach uchylono orzeczenie komisji pierwszej instancji i uniewinniono obwinionych od zarzucanych czynów.

Orzeczenie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania miało miejsce w następujących sytuacjach: 23 przypadki dotyczyły orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez regionalne komisje orzekające, a w 16 przypadkach dotyczyło to orzeczeń wydanych przez międzyresortowe komisje orzekające w ramach orzekania w pierwszej instancji. W ramach rozstrzygnięć dotyczących umorzenia postępowania, które to miały miejsce w 15 przypadkach, orzeczenia te zostały wydane ze względu na przedawnienie karalności czynu, w 7 przypadkach z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych, a w odniesieniu do 3 przypadków umorzenie nastąpiło z powodu śmierci obwinionego.

W ramach innych spraw rozstrzyganych przez główną komisję orzekającą, chcielibyśmy wskazać, że główna komisja orzekająca rozpatrzyła 2 zażalenia na postanowienia głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, dotyczące umorzenia postępowania wyjaśniającego i utrzymała w mocy zaskarżone postanowienia, rozpoznała także 1 wniosek przewodniczącego komisji orzekającej pierwszej instancji o stwierdzenie nieważności prawomocnego orzeczenia regionalnej komisji orzekającej z powodów uniemożliwiających wykonanie orzeczenia – w tym przypadku komisja odmówiła stwierdzenia nieważności. GKO rozpoznała także 2 zażalenia na postanowienia komisji orzekającej w pierwszej instancji, które to orzeczenie umorzyło postępowania z powodu przedawnienia karalności czynu, odmawiając jego uchylenia, 1 przypadek dotyczył rozpoznania zażalenia na postanowienie wierzyciela, czyli komisji orzekającej pierwszej instancji, w sprawie zwrotu kosztów postępowania. Główna komisja uchyliło to postanowienie

i przekazała sprawę przewodniczącemu pierwszej instancji, komisji pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, i w 1 przypadku główna komisja orzekająca rozpatrzyła postanowienie w związku z zażaleniem rzecznika dyscypliny finansów publicznych na postanowienie komisji orzekającej pierwszej instancji. Sprawa dotyczyła przekazania tej sprawy do ponownego rozpoznania przez komisję pierwszej instancji.

W ramach działań indywidualnych przewodniczącego głównej komisji orzekającej, przewodniczący wydał 2 postanowienia utrzymujące w mocy postanowienie przewodniczącego komisji pierwszej instancji o odmowie przywrócenia terminu na przyjęcie odwołania, 1 postanowienie utrzymujące w mocy postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej pierwszej instancji dotyczące odmowy przyjęcia odwołania. Zaakceptowano 1 program szkoleń dla komisji orzekających w pierwszej instancji, natomiast w okresie sprawozdawczym GKO nie składała zawiadomień dotyczących istotnego uchybienia czynności danej instytucji. Przewodniczący GKO kierował także do jednego z urzędów marszałkowskich pismo, w którym odmówił przeniesienia określonej sprawy do innej komisji orzekającej, nie znajdując uzasadnienia do takiej czynności.

Orzeczenia głównej komisji orzekającej są poddawane kontroli sądowo-administracyjnej przez wojewódzkie sądy administracyjne. W roku 2023 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęły 24 skargi na orzeczenia głównej komisji orzekającej i 1 skarga na zarządzenie o wpisaniu obwinionego do rejestru prowadzonego przez główną komisję orzekającą. W wyniku rozpoznanych w 2023 r. skarg na orzeczenia GKO, które wpłynęły do sądu w 2023 r. i wcześniej, WSA w Warszawie uchylił 6 orzeczeń GKO, a w odniesieniu do 16 orzeczeń oddalił skargi, w 1 przypadku skargę odrzucił. W 2023 r. do NSA wpłynęło także 5 skarg kasacyjnych na wyroki WSA w zakresie oddalenia skargi na orzeczenia GKO oraz wpłynęły 4 skargi kasacyjne wniesione przez GKO na wyroki WSA. W tym przypadku NSA oddalił 1 skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie, który to wyrok uchylał orzeczenie głównej komisji orzekającej. W 4 sprawach oddalił skargę kasacyjną na wyroki WSA oddalające skargę na orzeczenie głównej komisji orzekającej oraz w 1 przypadku uchylił wyrok WSA w Warszawie, w którym to WSA oddalił skargę na orzeczenie głównej komisji orzekającej.

W ramach kompetencji ustawowych główna komisja orzekająca prowadzi rejestr odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ramach tego rejestru udziela odpowiedzi na zapytania o karalność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W rejestrze w 2023 r. ujęto łącznie 768 osób. W ramach wniesionych zapytań udzielono 1431 odpowiedzi na zapytania o karalność o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przewodniczący głównej komisji orzekającej sprawuje także nadzór nad działalnością administracyjną komisji orzekających pierwszej instancji. Tutaj dochodzimy do punktu, w którym pani poseł postawiła pytanie o cztery przypadki, w których dość istotnie przekroczone... może inaczej, nie dosyć istotnie przekroczone termin, natomiast doszło do przekroczenia instrukcyjnego terminu 180 dni na załatwienie sprawy. W tych przypadkach przewodniczący głównej komisji orzekającej próbując zaradzić – bo to nie jest tak, że sprawy są pozostawione bez jakiejkolwiek reakcji ze strony głównej komisji orzekającej – w przypadku wnioskowania, gdy przewodniczący danej komisji orzekającej pierwszego stopnia wnosi o to, sprawy są rozdzielane pomiędzy inne komisje orzekające w przypadku tworzenia się zatorów. Taki przypadek miał już miejsce w przypadku komisji orzekającej przy ministrze spraw wewnętrznych i administracji, gdzie głównie przy komisji przy ministrze finansów zostało przeniesionych kilkadziesiąt spraw, które nie były na czas rozpatrzone przez komisję przy MSWiA, natomiast groziło tym sprawom przedawnienie. Również wskazałbym, że fakt niezakończono sprawy w terminie 180 dni najczęściej nie oznacza, że sprawa nie ma dalszego biegu, ponieważ przedawnienie karalności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustaje w terminie 3 lat od daty popełnienia danego czynu, a w przypadku, gdy przed tym terminem rzecznik dyscypliny finansów publicznych wyda postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, termin ten przedłuża się o okres 2 lat, tak że łącznie na rozpoznanie wniesionego wniosku o stwierdzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest okres 5-letni. Będę bronił komisji, gdyż komisje dokładają staranności. Tutaj trzeba wskazać, że w jednym

z takich stałych elementów, nazwijmy to, rozgrywki między obwinionym a rzecznikiem i później organami orzekającymi pierwszego i drugiego stopnia jest, tak jak pani poseł wskazała, przewlekłość, ale raczej generowana poprzez obwinionych i pełnomocników, którzy wielokrotnie wnoszą o odraczanie terminów rozpraw, podając różnego rodzaju okoliczności, które by taką sytuację uzasadniały. Oczywiście komisje nie podejmują decyzji o odroczeniu terminu rozprawy w sposób automatyczny, tak że składany jest wniosek zgodnie z ustawą, trzeba w sposób należyty umotywować taki wniosek i komisje, jeżeli już dokonują zniesienia terminu i wyznaczenia terminu późniejszego, to badają w pierwszej kolejności, czy taki wniosek został należycie umotywowany, czy nie ma kolidacji z terminami sądowymi dla pełnomocników czy obwinionych, czy nie istnieje możliwość wyznaczenia substytucji, jeżeli jest wskazany profesjonalny pełnomocnik. Tego rodzaju okoliczności są brane pod uwagę zanim zostanie podjęta decyzja o odroczeniu terminu. To jest pierwszy element, o którym możemy mówić, jako próbie przeciągnięcia terminu rozpoznania sprawy poza okres 5-letni od daty naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na przekroczenia 180-dniowego terminu składają się również sytuacje, w których stan prawny danej sprawy jest jednak dosyć skomplikowany.

Zdarzają się sytuacje, w których wniesione odwołanie czy rozpatrzenie sprawy na poziom pierwszej instancji, dotyczy wielu obwinionych, co do których należy sparametryzować odpowiedzialność. Możliwość przypisania czynu i stopień winy za dane naruszenie należy parametryzować indywidualnie, nie można tego zrobić en bloc w stosunku do wszystkich. Ponadto strony mają prawo do składania wniosków dowodowych, bardzo często związanych z przesłuchaniem świadków, no i to również powoduje, że komisja musi dostosować terminy rozpatrzenia sprawy do możliwości czasowych świadków, którzy zostali wskazani w ramach danego wniosku dowodowego. Te okoliczności w głównej mierze składają się na to, że ten instrukcyjny 180-dniowy termin przewodniczącego głównej komisji orzekającej jest często przekraczany, co, tak jak zaznaczyłem, nie oznacza, że dopuszczono do przedawnienia karalności w konkretnych przypadkach. Główna komisja orzekająca prowadzi także działalność informacyjną. W 2023 r. była uzupełniona baza na portalu Gov.pl. Baza została założona w 2021 r. i zawiera rozstrzygnięcia głównej komisji orzekającej, które pozwalają osobom, w ramach różnych swoich czynności, zapoznawać się z kierunkami rozstrzygania, do kierunku podejścia komisji orzekających do danego rodzaju naruszeń, danego rodzaju stanów prawnych i faktycznych.

Najciekawsze zagadnienia, takie najbardziej istotne, które przeplatały się w orzecznictwie głównej komisji orzekającej w roku 2023, to pozwolę sobie już tylko hasłowo wymienić, były to zagadnienia związane z: zakresem odpowiedzialności podmiotowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 13 pkt 8 ustawy o odpowiedzialności naruszeń dyscypliny finansów publicznych i w zakresie art. 4a tej ustawy, tj. właśnie wskazanie, że odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają osoby kierujące podmiotami, które nie wchodzi w skład sektora finansów publicznych, a które najczęściej ubiegały się o dotacje z PARP-u, to są podmioty prywatne, które pozyskały dotacje z PARP-u i nie rozliczyły tych dotacji na czas bądź wykorzystwały środki niezgodnie z przeznaczeniem. Ponieważ po stronie tych osób najczęściej w tym przypadku rzecznicy wnioskowali, a komisje pierwszej instancji orzekały kary finansowe, bo dla tych osób właściwie jest to jedyny sposób wymierzenia w jakikolwiek sposób dolegliwej kary, dla tych osób czy to upomnienie, czy nagana, czy zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi w żaden sposób nie jest dolegliwy, dla nich nie ma to przełożenia na bieżące funkcjonowanie, więc w tym przypadku rzecznicy wnosili, a komisje orzekały kary finansowe, no i oczywiście te osoby podejmowały szeroko zakrojone działania, żeby, w ramach wniesionego odwołania, główna komisja orzekająca odstąpiła od kary finansowej.

Również zagadnieniem dosyć często przewijającym się w dyscyplinie finansów publicznych na poziomie głównej komisji orzekającej było niedochodzenie należności, jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wszelkiego rodzaju należności budżetu państwa, które wynikają czy to z zawartych kontraktów, na przykład w ramach zamówień publicznych, czy też kwestii podatkowych. Dopuszczenie

do przedawnienia możliwości dochodzenia zobowiązania wobec Skarbu Państwa jest właśnie penalizowane tym przepisem i również dosyć często przejawiało się w ramach dyscypliny finansów publicznych.

Trzecim elementem, który od wielu lat przewija się w dyscyplinie finansów publicznych, jako dosyć istotny i częsty przypadek naruszenia dyscypliny finansów publicznych, są oczywiście naruszenia związane z udzielaniem zamówień publicznych, a w szczególności zastosowanie trybów niekonkurencyjnych, w tym przypadku wolnej ręki, jako zachwianie podstawowej zasady systemu zamówień publicznych, jaką jest konkurencyjność. Od wielu lat zamówienia publiczne są jednym z przodujących obszarów, w którym jest dochodzona dyscyplina finansów publicznych. W ostatnim okresie 2–3 lat jest to również właśnie kwestia omawiana przeze mnie w pierwszym przypadku, czyli art. 18 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czyli dochodzenie kar finansowych od osób spoza sektora finansów publicznych, przez zarządzających jednostkami spoza sektora finansów publicznych w ramach pozyskanych środków.

W ramach swojej działalności główna komisja orzekająca sprawuje nadzór nad działalnością komisji pierwszej instancji. Wskazać należy, że ramach struktury organów orzekających w pierwszej instancji zostały wyodrębnione następujące komisje – o tym trochę mój przedmówca wspomniał, zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych – i są to oczywiście: wspólna komisja orzekająca, komisja orzekająca przy szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej oraz przy ministrze sprawiedliwości, oraz regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych, w tej podkategorii łącznie jest 16 takich komisji.

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 ku temu podmioty, czyli Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów i prezesów regionalnych izb obrachunkowych. Członków komisji powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek przewodniczącego danej komisji. Natomiast w przypadku wspólnej komisji orzekającej, organem powołującym przewodniczącego, zastępców i członków jest prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów zgłoszonych przez uprawnione podmioty. W roku 2023 w komisjach orzekających pierwszej instancji działało łącznie 235 osób.

Sprawy, które rozpoznają komisje pierwszej instancji w roku sprawozdawczym 2023, kształtowały się następująco. Na początku 2023 r. w komisjach pierwszej instancji oczekiwały na rozstrzygnięcie wnioski o ukaranie dotyczące łącznie 370 obwinionych, z czego w regionalnych komisjach orzekających było to 176 obwinionych, w międzyresortowych komisjach orzekających – 193 obwinionych i w komisji orzekającej przy szefie KPRM był to 1 obwiniony. W 2023 r. do komisji orzekających pierwszej instancji wpłynęły wnioski o ukaranie łącznie 963 obwinionych, z czego 763 obwinionych było przynależnych do regionalnych komisji orzekających, 197 do międzyresortowych komisji orzekających, 1 obwiniony do wspólnej komisji orzekającej i 2 obwinionych do komisji orzekającej przy szefie KPRM-u. W 2023 r. główna komisja orzekająca zwróciła do ponownego rozpoznania sprawy dotyczące 39 obwinionych, z czego 24 obwinionych dotyczyło regionalnych komisji orzekających, 12 obwinionych międzyresortowych komisji orzekających, 1 obwiniony wspólnej komisji orzekającej i 2 obwinionych komisji orzekającej przy szefie KPRM-u. W okresie sprawozdawczym na rok 2023 komisje orzekające pierwszej instancji wydały rozstrzygnięcia wobec 995 obwinionych, z czego regionalne komisje orzekające orzekły w ramach 726 obwinionych, międzyresortowe komisje orzekające w ramach 265 obwinionych i komisja orzekająca przy szefie KPRM-u wydała orzeczenia dotyczące 4 obwinionych. Z tej liczby na koniec roku 2023 pozostały wnioski o ukaranie dotyczące 372 obwinionych, w tym w regionalnych komisjach orzekających 237, w międzyresortowych komisjach orzekających 132 obwinionych, wspólnej komisji orzekającej dwóch, a komisji orzekającej przy szefie KPRM 1 obwiniony. Z ogółu spraw rozstrzygniętych w 2023 r. przez regionalne komisje orzekające, dotyczących 726 obwinionych, najwięcej spraw rozstrzygnęła komisja orzekająca przy RIO w Katowicach, łącznie 84 obwinionych,

najmniej orzeczeń wydała komisja orzekająca przy RIO w Zielonej Górze, odnosi się to łącznie do 12 obwinionych.

Jeśli chodzi o poziom komisji międzyresortowych, to komisje te orzekły łącznie w sprawie 265 osób, a najwięcej paradoksalnie orzekła komisja przy ministrze właściwym do spraw administracji. Orzeczenia objęły łącznie 166 obwinionych, a najmniej komisja orzekająca przy szefie KPRM – 4 obwinionych. Wspólna komisja orzekająca nie wydała żadnego orzeczenia. Sposób rozstrzygnięcia spraw w roku sprawozdawczym przez komisje pierwszej instancji kształtowało się następująco: orzeczenia wobec 907 obwinionych, na mocy których uniewinniono łącznie 180 osób, tj. 20% wszystkich obwinionych, wobec których wydano orzeczenia, i regionalne komisje orzekające uniewinniły 116 osób, tj. 94% wszystkich uniewinnionych, a międzyresortowe komisje orzekające uniewinniły 64 osoby, czyli 36% wszystkich uniewinnionych. Za winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych uznano 727 osób, tj. 80% wszystkich obwinionych, i wobec tych osób wydano następujące orzeczenia: regionalne komisje orzekające orzekły w przypadku 543 osób, którym przypisano odpowiedzialność, czyli wobec 74% obwinionych, międzyresortowe komisje orzekające orzekły w stosunku do 184 osób, czyli 25% obwinionych, i komisja orzekająca przy szefie KPRM orzekła w stosunku do 3 osób, co stanowi niecały 1% osób, co do których orzeczono winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto wobec 88 osób umorzono postępowanie. 67 osób otrzymało takie orzeczenia w regionalnych komisjach orzekających, w międzyresortowych komisjach orzekających 20 osób, a w komisji orzekającej przy szefie KPRM 1 osoba.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Panie przewodniczący, przepraszam, wejdę w słowo, bo rzeczywiście te informacje mamy, które pan odczytuje. Jest jeszcze pytanie ze strony pana posła Patryka Wichera. Bardzo proszę, panie pośle. Oddaję głos.

Poseł Patryk Wicher (PiS):

Może bardziej nie pytanie, ale zaciękała mnie część informacji na temat możliwości przedawnienia się niektórych spraw, które zbliżają się do terminu granicznego, w wyniku tego, kiedy to komisje są, nazwijmy to w cudzysłowie, zbyt wypełnione sprawami. Tutaj padł przykład MSWiA, gdzie przeniesiono sprawy do Ministerstwa Finansów, w związku z tym moje pytanie idzie w tym kierunku, pan przewodniczący, jako ten, który nadzoruje pracę poszczególnych komisji, czy też widzi co się dzieje z tymi sprawami, na bieżąco ma to raportowane, kiedy do państwa jakaś sprawa wpływa, macie państwo doświadczenia, możecie ją klasyfikować czasowo, mniej więcej, ile dana sprawa generuje obciążenia dla zespołu, plus/minus jakie są obciążenia czasowe. Przecież sprawy da się klasyfikować według ich wagi, ciężaru, znaczenia. Mimo potencjalnych odwołań, to wiadomo też co mniej więcej stoi za państwa decyzją, jakie konsekwencje prawne dla podmiotów, które się odwołują. W związku z tym, czy nie powinno tutaj być szybszej reakcji, że tak naprawdę już na momencie wejścia spraw do systemu odwoławczego, czy też w ogóle wejścia również do pierwszej instancji, sprawy nie powinny być „ważone”, to znaczy określana ich waga, znaczenie i potencjalny czas trwania, długości i czy wtedy nie powinno być dystrybuowane do poszczególnych komisji pierwszej czy drugiej instancji według ich obciążenia na dany moment ich pracy? Wtedy byśmy uniknęli potencjalnie takich sytuacji kryzysowych, kiedy zbliża się termin wypełnienia obowiązków komisji, który zagraża wręcz de facto utraceniu możliwości ukarania osoby winnej. Wtedy też nie byłoby już takiej sytuacji, reagowalibyśmy tak naprawdę na początku, przy inteligentnym systemie, w cudzysłowie inteligentnym, to można dookreślić – to gra słów – rozdzielania już tak naprawdę spraw na poziomie ich wejścia do systemu pierwszej czy też drugiej instancji. To jest moja sugestia. Może nawet nie pytanie, tylko sugestia, że radziłbym... znaczy radziłbym, jestem może daleki, ale wydaje mi się, że stworzenie takiego systemu sprawnej oceny i wejście jej do umiejętnego rozdystrybuowania, żeby nie wytwarzały się zatory w poszczególnych komisjach, byłoby – oczywiście na przyszłość, już nie dyskutujemy o przeszłości – racjonalnym rozwiązaniem. Na to zresztą wskazywała też pani poseł, pani przewodnicząca Czernow, jak i także pan przewodniczący Andrzej Kosztowniak. Dziękuję serdecznie.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo proszę panią poseł. Szanowni państwo, w takim razie przeszliśmy miękko do elementu dyskusji.

Posel Krystyna Szumilas (KO):

Tak, ponieważ rzeczywiście bardzo niepokojące są sprawy związane z terminami i nierozstrzygnięciem tych spraw. Mnie też dość mocno zaskoczyła sprawa, że Ministerstwo Sprawiedliwości czy MSWiA nie dawało sobie rady w 2023 r. z rozpatrywaniem spraw. Czy państwo, jako komisja, badaliście przyczyny, dlaczego tak się działo? Czy wina była po stronie kierownictwa ministerstwa, komisji, blokowania spraw w jakiś sposób? Niejednokrotnie widzieliśmy wpływ... Wiem, że komisje dyscyplinarne powinny być niezależne z definicji, natomiast, jeżeli jest taka mała rozpoznawalność spraw w terminie na poziomie ministerstw, no to rodzi ogromny niepokój. Pytanie: czy państwo macie w tej sprawie kompetencje, czy państwo to badaliście? A jeżeli to nie jest państwa kompetencja, to kto powinien się tym zająć? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

To ja również... W sumie powtarzamy to samo pytanie, w jakimś stopniu państwo udzieliły odpowiedzi dotyczącej MSWiA i Ministerstwa Sprawiedliwości wskazując na ilość spraw, przynajmniej tak z tej wypowiedzi wynikało. Ale ja jeszcze mimo wszystko chciałbym dopytać o sytuację Krakowa i Katowic, bo jeżeli patrzymy na samorządy, to te dwa miasta rzeczywiście palą nam się na czerwono... – przepraszam, na pomarańczowo i na czerwono – więc pytanie jak to państwo tłumaczycie w odniesieniu do innych miast, których część z nich jest większa. Trudno powiedzieć, czy złożoność tych spraw jest podobna. Ale co jest wynikiem tego, że w tych dwóch miastach mamy tak wyglądające sytuacje? Bardzo proszę.

Jak najbardziej godne jest rozważenia przemyślenie – bo tak to bym określił – takie przemyślenie pana posła, bo trzeba jakoś gradować te rzeczy, które...

Posel Patryk Wicher (PiS):

Z doświadczenia państwo wiecie, co ile waży.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Tak. Prosimy o odpowiedź.

Zastępca przewodniczącego GKO Piotr Nagraba:

Bardzo dziękuję za to pytanie. Pozwolę sobie łącznie odpowiedzieć, bo to pytanie de facto...

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Tak, tak, bo zmierza...

Zastępca przewodniczącego GKO Piotr Nagraba:

...dotyczy tego samego obszaru. W pierwszej części wypowiedzi chciałem powiedzieć tak, że nam jest trudno na etapie składania wniosku do komisji pierwszej instancji ocenić wagę sprawy, czy ona jest trudna, ponieważ my dostajemy suchą informację, że sprawa wypłynęła. W tych okresach sprawozdawczych, które są zarządzane przez przewodniczącego głównej komisji orzekającej, my dostajemy tylko informacje, my nie jesteśmy w stanie na tym poziomie ocenić, czy sprawa jest trudna, jak złożony jest stan faktyczny i materiał dowodowy. Musielibyśmy się dopiero zastanowić nad wypracowaniem i wdrożeniem mechanizmu, który pozwoliłby to kontrolować, przy czym to również byłoby rozwiązanie subiektywne, ponieważ w ramach obowiązków ustawowych, które ciążyą na przewodniczącym komisji pierwszej instancji, wstępnej takiej kontroli wniosku o ukaranie dokonuje przewodniczący, czyli jedna osoba, na której de facto kumuluje się bardzo dużo zadań w ramach danej komisji, i jest sprawdzany wniosek o ukaranie. Nie zawsze grubość akt, grubość teczek, którą dostajemy na stół, odzwierciedla złożoność sprawy. Są takie przypadki, gdzie są cztery tomy, z których jak się dobrze człowiek wczyta w dokumenty, to istotne jest pół teczeki odnośnie do danej sprawy, a są takie, gdzie dopiero po wnikięciu w złożone dokumenty komisje czasami same dochodzą do tego, w ramach swoich kompetencji, że należy uzupełnić materiał dowodowy, i występują o takie uzupełnienie materiału dowodowego.

Tak że my tu z panem dyrektorem zapewne pochylimy się nad próbą wypracowania takiego mechanizmu. Czy jest to możliwe, zważywszy właśnie na te elementy, które powiedziałem, że nie zawsze sama teczka, czy liczba teczek aktowych dla danej sprawy decyduje o złożoności tego tematu...

Posel Patryk Wicher (PiS):

Panie przewodniczący, czy mogę wejść w słowo?

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Myślę, że tak.

Posel Patryk Wicher (PiS):

Sugestia, to była oczywiście tylko sugestia. Ja też opieram się na pracy na przykład zachodnich kancelarii prawnych, gdzie pracowali na przykład moi koledzy, w których był taki model korporacyjny, kiedy na przykład w systemie miał przydzieloną sprawę, nie wiem, rozwodową, w systemie zapalała mu się na przykład taka informacja, że ma, nie wiem, 15 godzin, 20 godzin na zrealizowanie tej sprawy, i nikogo to nie obchodziło, czy on to robi w nocy, w dzień. On miał taką liczbę godzin, oczywiście przeszacowaną. On mógł zgłosić szefowi, że ta sprawa będzie dłuższa czy nie, w momencie zapoznawania się z dokumentacją, ale jednak każda sprawa miała swoją określoną wagę czasową i dopiero jak uwolnił, skończył sprawę, uwalniał czas i wtedy wpływała mu następna sprawa. Oczywiście to jest korporacyjny model zachodnich kancelarii prawniczych, ale skoro tam się udało jakoś wyważyć ten model, uważam, że... To będzie trudne zadanie, nie ukrywam, że to będzie bardzo trudne zadanie, ale myślę, że to państwu usprawniłoby pracę. Przepraszam za to wtrącenie, panie przewodniczący, ale to w formie takiej dobrej dyskusji na przyszłość.

Zastępca przewodniczącego GKO Piotr Nagraba:

Nie ma żadnej sprawy. Warto rozmawiać.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo proszę.

Zastępca przewodniczącego GKO Piotr Nagraba:

Drugim elementem, który chciałem poruszyć, jest to, że... Wybiłem się troszkę z rytmu. Przepraszam.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Pomalutku.

Posel Patryk Wicher (PiS):

To ja przepraszam.

Zastępca przewodniczącego GKO Piotr Nagraba:

Pierwszy to był złożoność spraw, a drugi to to, że zawiadomienia, a w konsekwencji wnioski o ukaranie, na podstawie których działają komisje pierwszej instancji, możemy określić, że idą pewnymi falami. Tak jak w przypadku art. 18 o niewłaściwe wykorzystanie lub nierozliczenie w terminie dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych, jak skończył się okres wykorzystania dotacji, to poszły kontrole i w wyniku kontroli rzecznicy zostali zalani falą zawiadomień o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Rzecznicy przepracowali materiał i kolejną falą wprowadzają na wyższy poziom rozstrzygania czy do naruszenia doszło czy nie, czyli kierują to do komisji. Ponieważ PARP podlegał pod MSWiA, więc falą zwiększyły się tam sprawy w tej kategorii. To powoduje, że nagle przy ograniczonym zasobie kadrowym... Ustawa mówi, że komisje liczą, jeśli dobrze pamiętam, od 18 do 22 członków, i w tym zasobie osobowym musimy się zmieścić. To również nie są osoby, które są etatowymi pracownikami komisji orzekających, są członkami, ale de facto wykonują zadania w swoich instytucjach macierzystych. To też przekłada się na ich pewną ograniczoność czasową, co do możliwości koncentracji nadanej sprawy. Nie chciałbym tu sugerować w jakiś sposób uchybienia, że robią to szybko i pobieżnie, natomiast to powoduje to, że oni też muszą wygospodarować czas na rozpatrzenie danego materiału dowodowego.

Prosiłbym jeszcze pana dyrektora Zbigniewa Zielińskiego o uzupełnienie mojej wypowiedzi o bardziej szczegółowe dane.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor biura MF Zbigniew Zieliński:

Witam państwa. Szanowni państwo, w odniesieniu do pytań pani poseł, sugestii pana posła, to rzeczywiście jest istotna kwestia – nie wiem, czy jestem słyszany...

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Teraz tak.

Dyrektor biura MF Zbigniew Zieliński:

...przepraszam – to rzeczywiście jest istotna kwestia i też ten wykres, na który państwo zwróciliście uwagę, znalazł się w tym sprawozdaniu wiele lat temu właśnie z uwagi na to, że to jest kwestia istotna. Wiele lat temu, po pierwsze, wprowadzono raportowanie przez komisje orzekające pierwszej instancji i wówczas przewodniczący ówczesny głównej komisji orzekającej, to był profesor Kosikowski, przyjął 6 miesięcy jako termin na załatwienie sprawy. Ten termin w dobie pandemii – i my to sprawozdawaliśmy w czasie poprzednich sprawozdań – on był przekraczany w znacznie większym nawet stopniu niż w tej chwili jest to widoczne, jednak nie został wydłużony, bo zakładaliśmy, że po pandemii wrócimy do jakiejś „normalności”, że przyspieszymy załatwianie spraw. W szeregu komisji pierwszej instancji to wyjście z zaległości nastąpiło, zresztą to widać też po liczbie spraw, które wpływają do głównej komisji orzekającej. Jak byśmy popatrzyli na sprawozdania z lat ubiegłych, to by się okazało, że do głównej komisji orzekającej w dobie pandemii, trochę później, wpływało bardzo mało spraw, a w ubiegłym roku i w poprzednim ta liczba spraw może nie dwukrotnie, ale uległa bardzo dużemu zwiększeniu, ponieważ komisje pierwszej instancji wyrabiały te swoje sprawy i te sprawy przechodziły do głównej komisji orzekającej. Przewodniczący głównej komisji orzekającej występuje do przewodniczących komisji pierwszej instancji, zwracając im uwagę na to, że trzeba załatwiać te sprawy w miarę możliwości szybko, i rzeczywiście w kilku komisjach ten efekt nie nastąpił.

Komisje, na które zwróciła uwagę pani poseł, tam rzeczywiście więcej się świeci na czerwono i na pomarańczowo. Przy czym muszę powiedzieć, że te sprawy niezadowolone to są takie sprawy, które są niezadowolone na dzień złożenia raportu, ale one będą załatwione w późniejszym terminie i one przejdą do części, gdzie świeci się na pomarańczowo, czyli załatwione po terminie. To przekroczenie terminu nie spowodowało, że one nie zostaną w ogóle załatwione, ale oczywiście należy dążyć do tego, żeby były załatwiane szybko. My tę dyskusję, która tutaj się pojawiła, spróbujemy przełożyć na jakieś wystąpienie do przewodniczących komisji pierwszej instancji, chyba skierujemy do tych, które są tutaj wskazane, z tymi największymi opóźnieniami, tak żeby oni z kolei pochylili się bardziej nad identyfikacją spraw no i nad możliwym przyspieszeniem. Z tym możliwym przyspieszeniem nie zawsze się da, powiem uczciwie. Jako główna komisja orzekająca rozpoznajemy później te sprawy no i czasami widać, że komisja bardzo chciała przyspieszyć. No ale w efekcie jest tak, że albo główna komisja orzekająca to uchyli i przekaże sprawę do ponownego rozpoznania, albo jest tak, że główna komisja orzekająca uzupełni postępowanie dowodowe. Musimy brać pod uwagę to, że nasze orzeczenia, czyli głównej komisji orzekającej, one są poddane kontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego, później Naczelnego Sądu Administracyjnego. My w tych statystykach – pan przewodniczący to mówił – nie wypadamy źle, bo zdecydowaną większość spraw wygrywamy przed sądami administracyjnymi, ale to się wiąże z tym, że musimy zachować wszystkie kwestie proceduralne związane z odpowiednim wyprzedzeniem, zawiadomieniem, z koniecznością zawiadomienia o terminach rozprawy z odpowiednim wyprzedzeniem, z koniecznością uzupełnienia materiału dowodowego, więc siłą rzeczy, nawet jeżeli będziemy reagować, jako przewodniczący głównej komisji orzekającej... Tak jak mówił przewodniczący, my nie widzimy tych spraw, które wpływają do pierwszej instancji, ale nawet, gdy będziemy reagować, musimy uważać, żeby zachęcając do przyspieszenia spraw nie doprowadzić do sytuacji, że owszem oni rozpoznają, ale efekt nie będzie zadawalający.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Bardzo dziękuję

Posel Zofia Czernow (KO):

Mam jeszcze pytanie.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Tak. Pani poseł i myślę, że będziemy zmierzać do jakiejś konkluzji.

Posel Zofia Czernow (KO):

Nie, jak słucham tego i łączę z tym pierwszym sprawozdaniem rzecznika dyscypliny, proszę zwrócić uwagę, to to jest niespójne. Jest w sprawozdaniu rzecznika dyscypliny finansów publicznych wykres, który mówi... który naprawdę jest mocno zastanawiający. Na sto dwadzieścia ileś spraw, ze 123 postanowień o umorzeniu przez głównego rzecznika, aż 100 z powodu małej szkodliwości czynu. To gdzie jest ta cała komplikacja, jak tu tak dużo jest spraw z powodu małej szkodliwości?

Dyrektor biura MF Zbigniew Zieliński:

Ale, proszę państwa, bo...

Posel Zofia Czernow (KO):

To wynika z tych dwóch sprawozdań. U państwa w komisjach rozpatrujących też jest bardzo dużo spraw umorzonych z powodu małej szkodliwości, skoro już potwierdza to rzecznik.

Dyrektor biura MF Zbigniew Zieliński:

Proszę państwa...

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

To w takim razie, panie dyrektorze, bo widzę, że ożywiła się dyskusja, pytanie od pani poseł...

Posel Zofia Czernow (KO):

Nie, ja już nie będę więcej zadawać pytań.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Nie. I od pana posła...

Posel Zofia Czernow (KO):

Ale to bardzo skomplikowana...

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Ale to nie... Bardzo dobrze, to pokazuje...

Posel Patryk Wicher (PiS):

Ja bardzo przepraszam, bo muszę wyjść na Komisję Zdrowia, dlatego że za 3 minuty zaczyna...

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Panie pośle, to pan zaczyna.

Posel Patryk Wicher (PiS):

Ja tylko chciałem poprosić państwa i pana przewodniczącego o jedną rzecz – nie wiem, jak Komisja – czy państwo by mogli nas poinformować przez pana przewodniczącego w kontekście następującym: jakich potrzebowalibyście państwo zmian legislacyjnych w prawie, które usprawniłyby pracę waszych instytucji? Gdybyśmy mogli państwa poprosić, jako praktyków, którzy mogliby nam wskazać w systemie prawnym co moglibyśmy zmienić albo o jaką moglibyśmy zawnioskować zmianę, żebyście państwo mieli bardziej dogodny system pracy. Między innymi na przykład mógłby powstać jednolity system, gdzie państwo od razu byście widzieli sprawę, że sprawa jest wgrywana do systemu, pierwsza instancja zatwierdza, określa w pierwszym rzucie tę roboczą czasochłonność. Ale to jest tylko sugestia. Potrzebujemy od państwa wiedzy, od praktyków, jak wam ułatwić pracę. Ja już przepraszam, będę musiał opuścić Komisję. Wszystkiego dobrego.

Posel Zofia Czernow (KO):

Już nie będę dalej dyskutować.

Dyrektor biura MF Zbigniew Zieliński:

Ale ja spróbuję odpowiedzieć, jeśli państwo pozwolicie.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Pan dyrektor odpowie i zmierzamy ku konkluzji, szanowni państwo.

Dyrektor biura MF Zbigniew Zieliński:

Spróbujemy pomyśleć nad zmianami, dlatego że są pewne kwestie związane z doręczeniami, które na pewno ułatwią nam pracę. Ale à propos tych dwóch sprawozdań, które zostały porównane przez panią poseł, musimy brać pod uwagę to, że zawiadomienie wpływa do rzecznika dyscypliny finansów publicznych. To rzecznik jest pierwszym sitem. I te sprawy, które pani poseł wymieniła, te znikomo szkodliwe dla finansów publicznych, one nigdy już nie trafiają do komisji pierwszej instancji. Te sprawy, które trafiają do komisji pierwszej instancji, to są te, które rzecznik uznał, że są na tyle szkodliwe dla finansów publicznych, że on ich nie umarza. Czasami komisja nie podziela tego poglądu i czasami spośród spraw, które rzecznik skierował do rozpoznania komisji z wnioskiem o ukaranie, część z tych spraw też umorzy z uwagi na znikomą szkodliwość czynu. Ale zakładamy, że w komisji stopień szkodliwości zawsze będzie większy niż u rzeczników – teoretyczne założenie – bo te najłatwiejsze sprawy rzecznik kończy już swoim...

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Są odsiane.

Dyrektor biura MF Zbigniew Zieliński:

...postanowieniem.

Poseł Zofia Czernow (KO):

Przeszły przez sito.

Dyrektor biura MF Zbigniew Zieliński:

Przeszły przez pierwsze sito. Tym drugim sitem będzie komisja pierwszej instancji, trzecim główna komisja orzekająca, no i później sądy administracyjne. To tyle, żeby nie przedłużać. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Panie rzeczniku.

Zastępca przewodniczącego GKO Piotr Nagraba:

Panie przewodniczący, szanowni państwo. Chciałbym zwrócić uwagę, w nawiązaniu do tego, co była łaskawa powiedzieć pani poseł Czernow, że jest taka jedna kwestia, zasygnalizowana przed sekundą przez dyrektora, która jest bolączką o charakterze techniczno-organizacyjnym, mianowicie jest to kwestia doręczeń. Współpraca w tym zakresie z organem doręczającym, z pocztą, nastęrcza bardzo, bardzo wiele problemów. Nie raz, nie dwa jest tak, że mamy posiedzenie głównej komisji, w którym uczestniczę w charakterze oskarżyciela, i okazuje się, że wbrew ponawianym apelom do poczty tzw. zwrotka trafia za szybko i my nie jesteśmy w stanie pozytywnie zweryfikować przesłanki właściwego zawiadomienia stron. To jest rzecz, która finalnie na poziomie tego sprawozdania skutkuje tym, o czym pani poseł była łaskawa powiedzieć, przedłużeniem, wyznaczaniem kolejnego posiedzenia komisji, mimo że nie zachodzą żadne merytoryczne przesłanki, żeby to postępowanie ulegało przełożeniu. My jednak musimy szanować prawa stron do właściwego powiadomienia i do dochowania prawnej fikcji poprawnego zawiadomienia.

Odpowiadając też na apel, na pytanie pana posła, który przed chwilą był łaskaw zapytać nas co mogłoby nam ułatwić życie, to na pewno kwestia systemu doręczeń jest taką piętą achillesową systemu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Kosztowniak (PiS):

Dziękuję serdecznie.

Czy są jeszcze jakieś głosy? W takim razie, szanowni państwo, jeżeli nie ma głosów, zamykam dyskusję w punkcie. Widzę, że nie ma żadnych uwag, to pozwolę sobie przedstawić stanowisko podkomisji dotyczące przedłożonych sprawozdań.

„Podkomisja wysłuchała informacji zastępcy głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych oraz zastępcy przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów publicznych, a następnie przeprowadziła dyskusję, w wyniku której podjęto decyzję, że ww. sprawozdania nie wymagają omawiania przed Komisją Finansów Publicznych”.

Czy jest zgoda podkomisji do tak postawionej sprawy? Szanowni państwo tym samym kończymy dzisiejsze posiedzenie podkomisji. Wyczerpaliśmy porządek dzienny. Serdecznie państwu dziękuję. Bardzo dziękuję koleżankom i kolegom za dzisiejszą dyskusję na podkomisji. Życzę miłego dnia. Wszystkiego dobrego.