

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Kontroli Doraźnych

DKD-411411/98

Nr ewid: 212/98/D/98/501/DKD

INFORMACJA

o wynikach kontroli
działalności komisji orzekających
i rzeczników dyscypliny budżetowej
w latach 1996-1997

Warszawa

listopad

1998 r.

Spis treści:

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

2

1. Charakterystyka kontroli	2
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	4
3. Wnioski	7
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	8
1. Charakterystyka stanu prawnego	8
2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	13
3. Istotne ustalenia kontroli	14
3.1. Powoływanie komisji orzekających i rzeczników dyscypliny budżetowej	14
3.2. Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny budżetowej	17
3.3. Sposób rozstrzygania spraw	21
3.4. Przestrzeganie procedury postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej	27
3.5. Realizacja zadań przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej i Główną Komisję Orzekającą	33
3.6. Nadzór nad działalnością organów orzekających	37
III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	41
Załącznik	43

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Nr kontroli: D/98/501

Temat kontroli:

Działalność komisji orzekających i rzeczników dyscypliny budżetowej w latach 1996-1997

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy w okresie od marca do maja 1998 r. kontrolę działalności rzeczników dyscypliny budżetowej i komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przy wojewodach i regionalnych izbach obrachunkowych oraz kontrolę działania Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej i Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów. Podstawowym celem kontroli było dokonanie oceny¹ sprawności działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. W szczególności zaś oceniono:

- prawidłowość powoływania składów komisji orzekających oraz rzeczników dyscypliny budżetowej i wyznaczania ich zastępców;
- sprawność rozpatrywania - wnoszonych do komisji orzekających - spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem roli przewodniczących komisji orzekających i rzeczników dyscypliny budżetowej;
- nadzór Ministra Finansów nad działalnością organów orzekających oraz Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej nad działalnością rzeczników dyscypliny budżetowej właściwych dla komisji orzekających w pierwszej instancji.

Ogółem skontrolowano działalność 20 komisji orzekających przy wojewodach (ponad 40% takich komisji) i 10 - przy regionalnych izbach obrachunkowych (59%) oraz rzeczników dyscypliny budżetowej właściwych w zakresie działania komisji przy tych organach. W Ministerstwie Finansów zbadano sposób sprawowania przez Ministra Finansów nadzoru nad działalnością komisji orzekających pierwszej instancji, a także działalność Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej i Głównej Komisji Orzekającej².

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Kontroli Doraźnych. W kontroli wzięły udział wszystkie delegatury NIK.

¹ Ocenie nie poddawano zasadności poszczególnych orzeczeń i postanowień wydanych przez komisje orzekające oraz zasadności wniosków o ukaranie bądź o odmowę wszczęcia postępowania przedstawionych przez rzeczników dyscypliny budżetowej.

² Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik do informacji.

*

Problematyka związana z systemem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej, w tym z działalnością organów orzekających była również badana przez Najwyższą Izbę Kontroli w toku kontroli wykonania budżetu państwa³.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

1. W toku kontroli zbadano działalność 40% komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przy wojewodach i 59% takich komisji przy regionalnych izbach obrachunkowych. Skontrolowane komisje zostały powołane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, tj. ustawą - Prawo budżetowe oraz ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych [s.18-19]. Natomiast w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej krytycznie należy ocenić fakt, że - w myśl nowych przepisów - co drugi wojewoda nie powołał w terminie (tj. do dnia 30 września 1996r.) rzecznika dyscypliny budżetowej. Ponadto w okresie objętym kontrolą w co trzecim urzędzie wojewódzkim - wbrew § 27 ust. 1 rozporządzenia - nie było wyznaczonego zastępcy rzecznika dyscypliny budżetowej [s.20-21].
2. Z analizy zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej i wydanych przez skontrolowane komisje prawomocnych orzeczeń wynika, że w latach 1996-1997 naruszano dyscyplinę budżetową głównie przez popełnianie takich czynów, które skutkowały powstawaniem różnego rodzaju szkód finansowych dla budżetów wojewodów i budżetów gmin. Według wydanych orzeczeń czyny te polegały przede wszystkim na przekraczaniu planu wydatków (33% przypadków), pobraniu z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia bez jednoczesnego opłacenia składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy (26% przypadków) oraz na zaciągnięciu zobowiązań ponad preliminarz wydatków (23% przypadków). Większość powyższych naruszeń dyscypliny budżetowej (ok. 80%) miała miejsce w jednostkach służby zdrowia i oświaty [s.22; 27-28].
3. Ustalenia kontroli wskazują, że w badanym okresie nastąpiło znaczne rozluźnienie dyscypliny budżetowej. Świadczy o tym dwukrotny wzrost ilości zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej, które wpłynęły do badanych komisji orzekających przy wojewodach (z 263 w 1996 r. do

³ Niektóre ustalenia z tych kontroli i wynikające z nich oceny zostały przedstawione w „Części szczegółowej” (punkt 2) niniejszej informacji.

527 w 1997 r.) i prawie 40% wzrost ilości zawiadomień złożonych do komisji przy regionalnych izbach obrachunkowych (z 478 w 1996 r. do 661 w 1997 r.) [s.21-22]. Jeszcze szybciej od ilości zawiadomień zwiększały się finansowe skutki czynów osób uznanych winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej. I tak, zarówno dla budżetów wojewodów, jak i gmin łączna kwota przekroczeń wydatków, uszczupień dochodów i innych szkód finansowych wzrosła ponad 2,5-krotnie (dla budżetów wojewodów z ok. 114 mln zł w 1996 r. do prawie 289 mln w 1997 r., a dla budżetów gmin - z ok. 10 mln zł do prawie 26 mln zł) [s.28]. W obowiązującej dla komisji orzekających sprawozdawczości brak jest natomiast informacji o skutkach finansowych naruszeń dyscypliny budżetowej. Informacje takie - w ocenie NIK - mogłyby być wykorzystane w analizie występujących w tym zakresie tendencji, co ułatwiałoby Ministrowi Finansów efektywniejszą kontrolę wykonania budżetu przez poszczególnych dysponentów [s.49].

4. W związku ze wzrostem ilości przypadków naruszeń dyscypliny budżetowej i wynikających z nich skutków finansowych, uwagę zwraca nasilająca się tendencja do łagodnego traktowania przez komisje orzekające osób winnych naruszenia dyscypliny budżetowej. W badanym okresie tendencja ta przejawiała się w coraz częstszym odstępowaniu od wymierzania kar wobec osób winnych naruszenia dyscypliny budżetowej oraz w stosowaniu dla tych osób kar mniej dotkliwych. I tak, podczas gdy w 1996 r. na 857 osób winnych odstąpiono od wymierzenia kary wobec 503 osób (58,7%), to w 1997 r. - na 1.251 osób winnych odstąpiono od wymierzenia kary wobec 815 osób (65,1%). Odstępowanie od wymierzania kar najczęściej uzasadniano w orzeczeniach tym, że motywem działania osób winnych nie było naruszenie dyscypliny budżetowej, lecz potrzeba zapewnienia jednostkom budżetowym możliwości funkcjonowania. O zmniejszaniu się dotkliwości kar świadczy zaś rzadsze stosowanie kar pieniężnych i spadek udziału tych kar w przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu. I tak, na 354 osoby ukarane w 1996 r. - karę pieniężną wymierzono 89 osobom (25% ogólnej liczby osób ukaranych), natomiast w 1997 r. na 436 osób ukaranych - tylko 85 osobom (19,5%). Jednocześnie zmniejszył się udział średniej kary pieniężnej w miesięcznym wynagrodzeniu (z 14% w 1996 r. do 12% w 1997 r.), pomimo możliwości wymierzenia takiej kary do wysokości trzykrotnej kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Ponadto z 79 do 56 spadła liczba osób, którym wymierzono karę nagany, a ze 186 do 286 zwiększyła się liczba osób, wobec których zastosowano mniej dotkliwą karę, jaką jest upomnienie [s.27; 29-30].

5. Wraz ze wzrostem ilości zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej nastąpił w badanych komisjach orzekających 46% wzrost ilości spraw rozstrzygniętych (z 732 w 1996 r. do 1.071 w 1997 r.). W 1996 r. sprawy rozstrzygnięte stanowiły 73% spraw oczekujących na rozstrzygnięcie, a w 1997 r. - 80%. W rezultacie zmniejszyła się o 25% ilość spraw zaległych [s.27]. Dane te świadczą o poprawie sprawności działania skontrolowanych organów orzekających. Zastrzeżenia kontroli budzi jednak nieprzestrzeganie przez komisje orzekające i rzeczników dyscypliny budżetowej obowiązujących przepisów prawnych. I tak, naruszeniem obowiązujących przepisów było niedotrzymywanie przez prawie co trzeciego przewodniczącego komisji orzekającej 30-dniowego terminu wydania

postanowienia o wszczęciu bądź odmowie wszczęcia postępowania oraz zawiadomienia obwinionych i rzecznika o miejscu i dacie rozprawy. Zjawisko to dotyczyło ok. 20% spraw, a zwłoka w poszczególnych sprawach wynosiła od kilku dni do 6 miesięcy. W co trzeciej komisji prawie 45% orzeczeń nie zostało doręczone stronom w 14-dniowym terminie od ogłoszenia orzeczenia, a w 12 komisjach nie przesyłano odpisów prawomocnych orzeczeń lub postanowień kierownikom jednostek, w których nastąpiło naruszenie dyscypliny budżetowej. Niezależnie od powyższych nieprawidłowości, w co piątej komisji stwierdzono nierzetelnie prowadzoną sprawozdawczość i dokumentację spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej. Ponadto stwierdzono, że rzecznicy dyscypliny budżetowej nie wywiązywali się z obowiązku zawiadamiania organów, które ich powołały, o zwłoce w wydawaniu postanowień lub o przewlekłości w rozpatrywaniu spraw przez komisje orzekające [s.38-41].

6. Krytycznie ocenić należy także stwierdzone przypadki opieszałego prowadzenia spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej. I tak, w 19 sprawach przewodniczący komisji orzekających przekazali rzecznikom dyscypliny budżetowej zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny budżetowej dopiero po kilkunastu miesiącach od daty złożenia zawiadomienia w komisji. W konsekwencji wszystkie te sprawy zostały umorzone z powodu przedawnienia orzekania [s.35]. Opieszałość - skutkującą ustaniem karalności czynów (19 spraw) - stwierdzono także w działaniu rzeczników dyscypliny budżetowej. Ustalono, że część wniosków o ukaranie obwinionego lub o odmowę wszczęcia postępowania złożyli oni nawet po upływie 7 miesięcy od dnia przekazania im zawiadomienia przez przewodniczącego komisji orzekającej [s.36].
7. Zastrzeżenia kontroli budzi fakt, że pomimo obowiązywania od dnia 6 czerwca 1996 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia tego roku, Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej (którym jest główny księgowy budżetu państwa) do czasu zakończenia kontroli nie ustalił - w trybie sprawowanego nadzoru nad rzecznikami dyscypliny budżetowej - zakresu i terminów przedstawiania sprawozdań przez rzeczników dyscypliny budżetowej właściwych dla organów orzekających w pierwszej instancji, co skutkowało brakiem takiej sprawozdawczości. Dopiero w toku kontroli NIK, Minister Finansów polecił Głównemu Rzecznikowi Dyscypliny Budżetowej przygotowanie wytycznych do sprawozdania z działalności rzeczników [s.43].
8. W działalności Głównej Komisji Orzekającej pozytywnym zjawiskiem było zmniejszanie się ilości spraw zaległych z poprzedniego roku. I tak, na koniec 1995 r. takich spraw było 46, na koniec 1996 r. - 28, a na koniec 1997 r. - 24. Wskazuje to na poprawę sprawności działania Komisji. Pomimo tej pozytywnej tendencji znaczna część odwołań i zażaleń (83%) - w ocenie NIK - zbyt długo oczekiwała na rozpatrzenie (od 2 do 4,5 miesiąca), co było jedną z przyczyn wzrostu ilości uchylonych przez Komisję orzeczeń ze względu na przedawnienie orzekania (z 1 w 1996 r. do 25 w 1997 r.) [s.45-46].

9. Krytycznie należy ocenić fakt, że w okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie podejmował skutecznych działań mających na celu zdyscyplinowanie komisji orzekających w zakresie przestrzegania przez nie obowiązku przysyłania odpisów postanowień o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania. I tak, na 60 wydanych w 1997 r. przez wszystkie komisje orzekające takich postanowień do Ministra Finansów wpłynęło tylko 17 odpisów. Ponadto brak skutecznych działań Ministra Finansów stwierdzono w zakresie egzekwowania od komisji orzekających w pierwszej instancji obowiązku terminowego (do 31 stycznia każdego roku) składania rocznych sprawozdań o sposobie załatwiania spraw wniesionych do tych komisji. Stwierdzono, że z przekroczeniem obowiązującego terminu Minister Finansów otrzymał ok. 60% przedmiotowych sprawozdań w 1997 r. i ok. 50% w 1998 roku [s.48].

3. Wnioski

W związku z wynikami przeprowadzonej kontroli - pod adresem Ministra Finansów, sprawującego nadzór nad działalnością organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej - Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- *rozważenie celowości bieżącego gromadzenia informacji dotyczących wymiaru finansowego czynów wyczerpujących znamiona naruszeń dyscypliny budżetowej, które zostały przypisane osobom w prawomocnych orzeczeniach komisji o winie i karze;*
- *podjęcie działań mających na celu zdyscyplinowanie komisji orzekających pierwszej instancji w zakresie terminowego składania rocznych sprawozdań o sposobie załatwiania spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej oraz przysyłania Ministrowi Finansów odpisów postanowień o umorzeniu postępowania z powodu przedawnienia orzekania;*
- *skrócenie rozpatrywania przez Główną Komisję Orzekającą odwołań i zażaleń od orzeczeń i postanowień komisji orzekających w pierwszej instancji;*
- *zintensyfikowanie przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej prac nad przygotowaniem zakresu sprawozdawczości z działalności rzeczników dyscypliny budżetowej właściwych dla komisji orzekających w pierwszej instancji;*
- *stałe sygnalizowanie komisjom orzekającym i rzecznikom dyscypliny budżetowej o uchybieniach w ich działalności oraz inicjowanie sposobów eliminowania tych uchybień;*
- *ustalenie dla komisji orzekających i rzeczników dyscypliny budżetowej zasad obiegu dokumentów w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej.*

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi w badanym okresie przedmiotowy zakres kontroli były:

- ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe⁴,
- ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁵,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1991 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej⁶ (obowiązujące do 5 czerwca 1996 r.),
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej⁷ (obowiązujące od 6 czerwca 1996 r.).

Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe, naruszeniem dyscypliny budżetowej jest:

1. zaniechanie ustalania należności budżetowych lub funduszy celowych albo ustalenie ich lub dochodzenie poniżej sumy wynikającej z prawidłowego obliczenia oraz niezgodne z przepisami ich umarzanie, odpisywanie lub dopuszczanie do przedawnienia,
2. przekroczenie wydatków budżetowych przewidzianych w planie finansowym jednostki wykonującej budżet,
3. przekroczenie uprawnień do wykonywania zmian w budżecie lub w planie finansowym jednostek i zakładów budżetowych,

⁴ j.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 85, poz. 428 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 62, poz. 262

⁷ Dz.U. Nr 57, poz. 258 ze zm. w 1998 r. Dz.U. Nr 126, poz. 831.

4. zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonanie inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym,
5. niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków budżetowych otrzymanych z rezerw budżetowych oraz dotacji z budżetu lub państwowych funduszy celowych,
6. niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie państwowych funduszy celowych,
7. niedokonanie pełnych i terminowych wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i jednostki budżetowe w zakresie działalności finansowej w formie środków specjalnych,
8. zaciągnięcie w roku budżetowym zobowiązań, które - przy uwzględnieniu wymagalnych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekraczają plan finansowy jednostki wykonującej budżet,
9. pobranie z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia w jednostce budżetowej lub jednostce gospodarki pozabudżetowej bez jednoczesnego opłacenia należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy,
10. niedokonanie zaleconych przez urząd skarbowy operacji związanych ze wzajemnym potrąceniem zobowiązań podatkowych i zobowiązań jednostki budżetowej,
11. przeznaczenie dochodów uzyskanych przez państwową jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce,
12. zlecenie jednostce niepaństwowej zadania państwowego z naruszeniem wynikających z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 20 ust. 3 warunków i trybu zlecania tych zadań lub zasad ustalania i rozliczania dotacji na to zadanie,
13. naruszenie zasad realizacji budżetu określonych na podstawie art. 39 ust. 1 lub art. 39a pkt 2, a także szczególnych zasad gospodarki finansowej i zasad wykonywania budżetu ustalonych na podstawie art. 70,

- 14.naruszenie zasad, formy i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, ustalonych ustawą z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁸,
- 15.wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej,
- 16.zaniechanie przez kierownika jednostki lub rzecznika dyscypliny budżetowej zawiadomienia komisji orzekającej o naruszeniu dyscypliny budżetowej.

Osoba winna naruszenia dyscypliny budżetowej ponosi odpowiedzialność zarówno w razie naruszenia dyscypliny budżetowej z winy umyślnej, jak i z winy nieumyślnej (art. 60 ust.1 ustawy - Prawo budżetowe). **Karami za naruszenie dyscypliny budżetowej są:** upomnienie, nagana lub kara pieniężna. W przypadku, gdy skutkiem naruszenia dyscypliny budżetowej jest szkoda (w tym odsetki za zwłokę), wymierza się karę pieniężną. Karę pieniężną wymierza się do wysokości trzykrotnej kwoty przeciętnego wynagrodzenia, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny przed dniem wydania orzeczenia przez komisję orzekającą⁹.

Orzeczenia o karze za naruszenie dyscypliny budżetowej nie można wydać, jeżeli od końca roku, w którym ujawniono naruszenie dyscypliny budżetowej, upłynął rok lub jeżeli od naruszenia dyscypliny budżetowej upłynęły trzy lata (art. 64 ust. 1). Natomiast **nie można wykonać kary za naruszenie dyscypliny budżetowej**, jeżeli od dnia uprawomocnienia się orzeczenia upłynął rok. Przedawnienie wykonania kary pieniężnej nie biegnie w okresie odroczenia tej kary lub jej spłaty w ustalonych ratach (art. 64 ust. 2).

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej jest dwuinstancyjne. Organami orzekającymi pierwszej instancji są: resortowe komisje orzekające przy ministrze, komisje orzekające przy wojewodzie, komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych oraz jako organ drugiej instancji Główna Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów. **Nadzór nad działalnością organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej sprawuje Minister Finansów** (art. 65).

⁸ Według brzmienia obowiązującego do 9 listopada 1997 roku.

⁹ Przeciętne wynagrodzenie wg GUS w latach 1996-1997 wynosiło od 873 zł do 1.183,77 zł.

W skład komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej wchodzi: przewodniczący, jego zastępcy i od trzech do pięciu członków. Kadencja komisji trwa 4 lata. Przewodniczącego, jego zastępców i członków komisji powołuje i odwołuje właściwy minister lub wojewoda. Przewodniczącą Główniej Komisji Orzekającej powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Finansów, a zastępców przewodniczącego tej komisji i jej członków powołuje i odwołuje Minister Finansów (art. 66). Zgodnie z treścią art. 14 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej jest jej organem. W skład tej komisji (art. 22), której kadencja trwa również 4 lata wchodzi: przewodniczący, jego zastępcy i od trzech do dziewięciu członków. Przewodniczącym Komisji orzekającej jest zastępca prezesa izby obrachunkowej, a zastępców przewodniczącego i członków komisji powołuje prezes izby.

Komisje orzekają w składzie trzech osób. Przewodniczący komisji wyznacza spośród osób wchodzących w jej skład przewodniczącego zespołu orzekającego i dwóch członków. **Członkowie komisji orzekających są w zakresie orzekania niezawisli i podlegają tylko ustawom** (art. 67 ust. 3 Prawa budżetowego).

Na podstawie art. 68 ustawy - Prawo budżetowe Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 2 lipca 1991 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, które obowiązywało do 5 czerwca 1996 roku. Zostało ono uchylone przez Radę Ministrów rozporządzeniem z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, które obowiązuje od dnia 6 czerwca 1996 roku. W rozporządzeniu tym zostały określone: zakres działania organów orzekających oraz zasady postępowania przed nimi; zasady powoływania i tryb działania rzeczników dyscypliny budżetowej; zasady i wysokość wynagrodzeń za udział w rozprawie przed komisją orzekającą; zasady sprawowania nadzoru nad działalnością organów orzekających oraz zakres informacji przekazywanych organowi nadzoru. Zgodnie z § 34 ust. 1 przepisy nowego rozporządzenia należało stosować także w sprawach, w których wszczęto postępowanie przed dniem jego wejścia w życie, do sytuacji, gdy w dniu popełnienia czynu obowiązujące wtedy przepisy nie były korzystniejsze dla obwinionego. W ust. 2 postanowiono zaś, że rzecznicy dyscypliny budżetowej działający według wcześniej obowiązujących przepisów (z wyłączeniem rzeczników dyscypliny budżetowej przy regionalnych izbach obrachunkowych) mieli wykonywać swoje zadania do dnia zawiadomienia właściwego

organu orzekającego o powołaniu rzecznika właściwego w zakresie orzekania przez komisje orzekające przy ministrze i przy wojewodzie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 września 1996 roku.

Resortowe komisje orzekające przy ministrze orzekają w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej: w jednostkach organizacyjnych resortu; w jednostkach organizacyjnych dysponujących państwowym funduszem celowym nadzorowanym przez ministra oraz w innych jednostkach i podmiotach gospodarczych w sprawach dotyczących wykorzystania środków (dotacji) otrzymanych z budżetu państwa lub państwowego funduszu celowego (§ 2 ust. 1), z wyłączeniem środków otrzymywanych przez jednostki, dla których właściwe są komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych - § 4 pkt 1). Zgodnie z § 2 ust. 2 przepisy dotyczące resortowych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przy ministrze stosuje się odpowiednio do przewodniczących komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. **Komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przy wojewodzie** orzekają w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej: w jednostkach organizacyjnych objętych budżetem wojewody; w jednostkach organizacyjnych dysponujących państwowym funduszem celowym nadzorowanym przez wojewodę oraz w sprawach dotyczących środków (dotacji) otrzymanych z budżetu wojewody lub wojewódzkiego funduszu celowego (§ 3), z wyłączeniem środków otrzymywanych przez jednostki, dla których właściwe są komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych - § 4 pkt 1). Spory o właściwość pomiędzy organami orzekającymi pierwszej instancji rozstrzyga postanowieniem przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej przy ministrze finansów (§ 6 ust. 1). Komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (§ 4) orzekają w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej w gminach, ich związkach, sejmikach samorządowych oraz innych jednostkach organizacyjnych i osobach prawnych tych podmiotów, a także w innych jednostkach i podmiotach gospodarczych w sprawach dotyczących środków (dotacji) otrzymanych z budżetu gminy.

Rzecznikami dyscypliny budżetowej są: główny rzecznik dyscypliny budżetowej oraz rzecznicy dyscypliny budżetowej pierwszej instancji (właściwi w sprawach rozpoznawanych przez resortowe komisje orzekające przy ministrze i komisje działające przy wojewodzie, a także przy regionalnych izbach obrachunkowych) (§ 20 ust. 1). Rzecznik dyscypliny budżetowej, jako oskarżyciel, reprezentuje w postępowaniu o naruszenie dyscypliny budżetowej interes naruszonego porządku prawnego. **Do realizacji swoich zadań rzecznik dyscypliny budżetowej ma prawo:** wglądu w sprawozdania budżetowe jednostek realizujących budżet (korzystających ze środków budżetowych lub państwowych funduszy celowych); wglądu w statut i w dokumenty będące podstawą sporządzania sprawozdań

budżetowych; żądania od kierownika jednostki, z której działalnością wiąże się zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny budżetowej, udostępnienia mu całości materiału dowodowego; zbierania w sprawie, w której wszczęto postępowanie, dodatkowych dowodów, w tym także wyjaśnień obwinionego, zeznań świadków oraz opinii specjalistów; sygnalizowania jednostkom realizującym budżet oraz ich jednostkom nadrzędnym przyczyn i okoliczności sprzyjających naruszaniu dyscypliny budżetowej (§ 22).

Do obowiązków rzecznika dyscypliny budżetowej należy: wnoszenie do organu orzekającego pierwszej instancji wniosków o ukaranie, wniosków o wszczęcie postępowania; uczestniczenie w rozprawach; składanie propozycji co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy, orzeczenia o winie i wniosku co do wymiaru kary; wnoszenie środków zaskarżenia; zawiadomienie organu, który go powołał o zwłocę w wydaniu postanowień o wszczęciu postępowania lub o odmowie wszczęcia postępowania oraz o nieuzasadnionej przewlekłości w rozpatrywaniu spraw przez organ orzekający; składanie głównemu rzecznikowi dyscypliny budżetowej sprawozdań z działalności (§ 23). W postępowaniu przed organem orzekającym drugiej instancji oskarżycielem jest główny rzecznik dyscypliny budżetowej, który nie jest związany treścią środka odwoławczego wniesionego przez rzecznika dyscypliny budżetowej (§ 8 ust. 4).

Nadzór nad działalnością rzeczników dyscypliny budżetowej sprawuje główny rzecznik dyscypliny budżetowej (§ 25 ust. 1). W ramach nadzoru (§ 26) główny rzecznik dyscypliny budżetowej: koordynuje działalność i szkoli rzeczników dyscypliny budżetowej; sprawuje kontrolę prawidłowości ich działania oraz zapewnia im niezbędną fachową pomoc; współdziała z rzecznikami dyscypliny budżetowej i udziela im pomocy w realizacji ich praw; ustala zakres i terminy przedstawianych przez rzeczników sprawozdań z ich działalności.

2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

W systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej działają komisje orzekające w pierwszej instancji przy ministrach, wojewodach i regionalnych izbach obrachunkowych, Główna Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów (który sprawuje nadzór nad działalnością organów orzekających) oraz właściwi dla działania tych komisji rzecznicy dyscypliny budżetowej. Głównym celem funkcjonowania systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej powinno być zapewnienie zgodności wykonania budżetu państwa z ustawą budżetową, tzn. skuteczne zapobieganie naruszaniu dyscypliny w realizacji budżetu. Tymczasem w toku kontroli wykonania budżetu państwa stwierdzono, że w latach 1996-1997 pogorszyła się dyscyplina budżetowa. Świadczy o tym na przykład fakt, że w toku kontroli wykonania budżetu odnotowano w

jednostkach podległych wojewodom 508 przypadków naruszenia dyscypliny budżetowej w 1996 r.¹⁰, natomiast w 1997 r. odnotowano już 2.269 takich przypadków¹¹.

W jednostkach podległych wojewodom najczęściej naruszano dyscyplinę budżetową w wyniku zaciągnięcia w roku budżetowym zobowiązań, które - przy uwzględnieniu wymagalnych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekraczały ich plany finansowe (243 przypadki w 1996 r. i 1.150 przypadków w 1997 r.) oraz w wyniku przekroczenia wydatków budżetowych przewidzianych w planach finansowych tych jednostek (528 przypadków w 1997 r.). Należy podkreślić, że zaciąganie przez państwowe jednostki budżetowe zobowiązań (ponad przewidziane dla nich kwoty w planach finansowych) znajduje odzwierciedlenie w zadłużeniu budżetu, które zwiększa się z tytułu naliczania należnych wierzycielom odsetek.

Z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa wynika, że zobowiązania wymagalne ogółem państwowych jednostek budżetowych powstałe m.in. na skutek naruszeń dyscypliny budżetowej wynosiły prawie 2.993 mln zł na koniec 1996 r. i ponad 3.005 mln zł na koniec 1997 roku¹². Dominująca część tych zobowiązań dotyczyła budżetów wojewodów (69,3% w 1996 r. i 94,0% w 1997 r.). W jednostkach budżetowych podległych wojewodom zobowiązania wymagalne wzrosły w badanym okresie o ponad 36% i wyniosły na koniec 1997 r. 2.824 mln zł, z czego ok. 94% stanowiły zobowiązania służby zdrowia.

Powyższe ustalenia stanowiły m.in. podstawę negatywnej oceny przez Najwyższą Izbę Kontroli dotychczas istniejącego systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej. W świetle pogarszającej się dyscypliny w realizacji budżetu system ten Izba oceniła jako zdecydowanie nieskuteczny.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Powoływanie komisji orzekających i rzeczników dyscypliny budżetowej

W toku kontroli nie stwierdzono istotnych uchybień w obowiązującej procedurze powoływania składu komisji orzekających. W okresie objętym kontrolą funkcje przewodniczących komisji orzekających wojewodowie najczęściej powierzali wicewojewodom (w 15 przypadkach na 20 skontrolowanych komisji¹³). Funkcje przewodniczących komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych pełnili - zgodnie z

¹⁰ „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1996 roku”, NIK, Warszawa 1997 r., tom I, s. 265-266.

¹¹ „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 roku”, NIK, Warszawa 1998 r., tom I, s. 287-290.

¹² „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 roku”, NIK, Warszawa 1998 r., tom I, s. 104-108.

¹³ W pozostałych przypadkach na przewodniczących komisji orzekających wojewodowie powołali: dyrektora urzędu, dwóch dyrektorów wydziałów finansowych w urzędach, kierownika w wydziale organizacji i nadzoru oraz radcę prawnego w urzędzie.

art. 22 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych - zastępcy prezesów izb. Na przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów Prezes Rady Ministrów powołał podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów.

We wszystkich skontrolowanych komisjach orzekających przy wojewodach i regionalnych izbach obrachunkowych powołano od 1 do 2 zastępców przewodniczących tych komisji. Stwierdzono, że jednego zastępcę przewodniczącego komisji powołało 10 wojewodów i 3 prezesów izb. Minister Finansów powołał trzech zastępców Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej¹⁴. Zastępcami przewodniczących komisji orzekających przy wojewodach z reguły zostawali dyrektorzy lub zastępcy dyrektorów wydziałów finansowych w urzędach wojewódzkich (66%), natomiast prezesi regionalnych izb obrachunkowych powołali na zastępców przewodniczących komisji członków kolegium izb. Trzeba podkreślić, że w ogólnej liczbie przewodniczących komisji i ich zastępców (82 osoby) przeważały osoby z wyższym wykształceniem prawniczym lub ekonomicznym (ok. 69%).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w skład komisji orzekających przy wojewodach powinno wchodzić od trzech do pięciu członków (art. 66 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe), zaś w skład komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych - od 3 do 9 członków (art. 22 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Z ustaleń kontroli wynika, że w skład powołanych komisji orzekających przy wojewodach wchodziło od 4 (w 5 komisjach) do 5 członków (w 15 komisjach), a w skład komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych - od 4 do 7 członków. Większość członków komisji (ok. 95%) stanowili - obciążeni innymi obowiązkami służbowymi - etatowi pracownicy zatrudnieni na różnych stanowiskach w urzędach wojewódzkich bądź w regionalnych izbach obrachunkowych. W skład Głównej Komisji Orzekającej Minister Finansów powołał natomiast 9 członków¹⁵, co było podyktowane - według wyjaśnień Przewodniczącego Komisji - ilością, zakresem i stopniem trudności rozpatrywanych spraw.

Należy podkreślić, iż w okresie objętym kontrolą komisje orzekające ulegały zmianom zarówno pod względem liczby członków, jak i składu osobowego. Zmiany w składach osobowych komisji wynikały głównie z przyczyn losowych (np. odwołanie ze stanowiska, odejście z pracy, odejście na emeryturę, śmierć), natomiast zmiany w liczbie członków komisji były skorelowane z ilością napływających i rozstrzyganych spraw. I tak, zmniejszenie liczby członków (do trzech) odnotowano w dwu komisjach orzekających przy wojewodach¹⁶, w których jednocześnie miało miejsce zmniejszenie ilości rozstrzyganych spraw (z 17 w 1996 r. do 13 w 1997 r.). Zwiększenie liczby członków (do pięciu) stwierdzono w dwu komisjach orzekających przy wojewodach¹⁷ oraz w 4 komisjach orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych¹⁸.

¹⁴ Od 4 lipca 1996 r. w składzie Głównej Komisji Orzekającej było 4 zastępców przewodniczącego.

¹⁵ W tym cztery osoby zatrudnione w ministerstwie finansów, dwie osoby zatrudnione w dwóch innych ministerstwach (pracy i polityki społecznej oraz gospodarki przestrzennej i budownictwa), doradcę ministra - szefa Urzędu Rady Ministrów, członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz pracownika Uniwersytetu Warszawskiego.

¹⁶ Leszczyńskim i Radomskim.

¹⁷ Płockim i Tarnobrzeskim.

¹⁸ W Poznaniu i Kielcach do 9 członków, w Warszawie do 7 i w Białymstoku do 6 członków.

Z ustaleń kontroli wynika, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, wojewodowie powołali na rzeczników dyscypliny budżetowej głównych księgowych budżetu wojewody (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1991 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej), a prezesi regionalnych izb obrachunkowych powołali rzeczników spośród członków kolegium. W większości przypadków (8) prezesi wyznaczyli również zastępców rzeczników dyscypliny budżetowej (art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). W czerwcu 1996 r. weszło w życie nowe, tj. z dnia 10 kwietnia 1996 r., rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. W § 20 ust. 2 tego rozporządzenia m.in. postanowiono, że funkcji rzecznika dyscypliny budżetowej nie może pełnić kierownik, zastępca kierownika oraz główny księgowy komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonanie budżetu wojewody (urzędu wojewody), jeżeli właściwość rzecznika obejmowałaby sprawy rozpoznawane w pierwszej instancji przez komisję orzekającą przy tym wojewodzie. Jednocześnie zdecydowano, że rzecznicy dyscypliny budżetowej działający według wcześniej obowiązujących przepisów - z wyłączeniem rzeczników dyscypliny budżetowej przy regionalnych izbach obrachunkowych - będą wykonywać swoje zadania do dnia zawiadomienia właściwego organu orzekającego o powołaniu rzecznika, jednak nie dłużej niż do dnia 30 września 1996 roku.

Tylko co drugi wojewoda podjął w terminie stosowne decyzje w celu zapewnienia zgodności działania rzeczników dyscypliny budżetowej z powyższymi przepisami. Stwierdzono, że w pozostałych przypadkach wojewodowie nie powołali w terminie rzeczników według nowych przepisów i nie zawiadomili komisji orzekającej o powołaniu rzecznika¹⁹. Na przykład:

- Rzecznik dyscypliny budżetowej właściwy dla Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Kaliskim pełnił tę funkcję niezgodnie z podstawą prawną (§ 20 ust. 2) od 1 października do 29 grudnia 1996 roku. W okresie tym występował on dwukrotnie jako oskarżyciel w postępowaniu.
- Wojewoda Tarnobrzeski powołał rzecznika dyscypliny budżetowej z ponad trzymiesięcznym opóźnieniem, tj. dopiero w dniu 10 stycznia 1997 roku.

W rezultacie podjętych przez wojewodów decyzji - w związku z wejściem w życie nowych przepisów dotyczących powoływania rzeczników dyscypliny budżetowej - oskarżycielami w postępowaniu o naruszenie dyscypliny budżetowej zostali przede wszystkim pracownicy niższych szczebli urzędów wojewódzkich (np. 11 inspektorów i referentów, 4 kierowników oddziałów), a część z nich (6) posiadała tylko średnie wykształcenie ogólne, ekonomiczne, bądź techniczne. Ponadto co trzeci wojewoda nie wyznaczył osoby zastępującej rzecznika

¹⁹ Jedną z przyczyn tego zjawiska były trudności w znalezieniu osób o odpowiednich kwalifikacjach, które podjęłyby się pełnić taką funkcję.

dyscypliny budżetowej, chociaż obowiązek taki wynikał z § 27 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 roku.

W okresie objętym kontrolą funkcję Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej pełnił główny księgowy budżetu państwa (Wicedyrektor Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów), a osobą zastępującą Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej był Naczelnik Wydziału Rachunkowości w Departamencie Budżetu Państwa.

3.2. Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny budżetowej

W latach 1996-1997 odnotowano znaczny wzrost ilości zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej, która wpłynęła do skontrolowanych komisji orzekających. Zjawisko to miało miejsce w 23 komisjach orzekających. W 1997 r. badane komisje orzekające otrzymały o ponad 60% więcej przedmiotowych zawiadomień niż w 1996 roku. I tak, w 1996 r. wpłynęło 741 zawiadomień obejmujących 1.318 osób obwinionych, a w 1997 r. - 1.188 zawiadomień obejmujących 2.013 osób obwinionych.

Szczególnie duży wzrost ilości zawiadomień stwierdzono w komisjach orzekających przy wojewodach. W 1997 r. skierowano do tych komisji dwukrotnie więcej zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej niż w 1996 r. (w 1996 r. 263 zawiadomienia obejmujące 441 osób obwinionych, a w 1997 r. 527 zawiadomień obejmujących 825 osób obwinionych). Ilość zawiadomień wniesionych do komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych wzrosła o ponad 38% (z 478 w 1996 r., w których obwiniono 877 osób do 661 w 1997 r., w których obwiniono 1.188 osób).

Spśród złożonych do badanych komisji 1.929 zawiadomień, najwięcej dotyczyło naruszeń dyscypliny budżetowej w jednostkach służby zdrowia (63%) oraz w jednostkach oświatowych (18%). W strukturze czynów osób obwinionych w zawiadomieniach o naruszeniu dyscypliny budżetowej najczęściej występowało przekroczenie planu wydatków (25%), pobranie z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia bez opłacenia należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy (20%), zaciąganie zobowiązań ponad preliminarz wydatków (18%) oraz naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (13%).

Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny budżetowej kierowane do komisji orzekających przy wojewodach składali najczęściej kierownicy jednostek nadrzędnych nad jednostkami, w których dokonano naruszenia dyscypliny budżetowej (średnio 52% zawiadomień), organy podatkowe (32%) i Najwyższa Izba Kontroli (9%). Natomiast do komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych przedmiotowe

zawiadomienia składali głównie pracownicy tych izb (średnio 78%), jednostki nadrzędne nad jednostkami w których dokonano naruszenia dyscypliny budżetowej (11%) i organy podatkowe (4%)²⁰. Na przykład:

- W okresie objętym kontrolą do Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Szczecińskim wpłynęły 63 sprawy, z czego 41 spraw wniosły organy nadrzędne (wydziały Urzędu Wojewódzkiego i Kurator Oświaty w Szczecinie), 15 spraw - organy podatkowe, 7 spraw - Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
- W badanym okresie do Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Koszalinie wpłynęło 85 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej. Przeważającą część zawiadomień (71) złożyli przede wszystkim pracownicy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Koszalinie oraz kierownicy jednostek nadrzędnych nad podmiotami w których naruszono dyscyplinę budżetową.

Ponad 27% zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej zgłoszonych do komisji orzekających przy wojewodach nie spełniało niektórych wymogów formalnych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Najczęstszymi uchybieniami formalnymi w składanych zawiadomieniach był brak nazwisk, adresów zamieszkania, wysokości wynagrodzeń, zajmowanych stanowisk i zakresów odpowiedzialności obwinionych²¹. Świadczą o tym następujące przykłady:

- Do Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Elbląskim w 1996 r. wpłynęło 9 zawiadomień, z czego w 8 zawiadomieniach nie podano wysokości zarobków osób obwinionych, a w 1 brak było imion i nazwisk, adresów zamieszkania, stanowisk i zakresów odpowiedzialności osób obwinionych. W 1997 r. na 35 zawiadomień w 32 nie podano adresów osób obwinionych oraz nie wskazano naruszonych przepisów prawa.
- W 1996 r. do Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Włocławskim wpłynęło m.in. 14 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej przekazanych przez Głównego Księgowego Budżetu Wojewody, w których brak było adresów zamieszkania

²⁰ W toku kontroli stwierdzono również przypadki wnoszenia zawiadomień przez kierowników jednostek, w których naruszono dyscyplinę budżetową. Spośród 1.929 zawiadomień jakie wpłynęły w badanym okresie do wszystkich skontrolowanych komisji, tylko 48 zostało skierowanych przez kierowników tych jednostek. Poza tym 70 zawiadomień złożyło z własnej inicjatywy - zgodnie z § 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. - 10 rzeczników dyscypliny budżetowej.

²¹ Brak tych informacji był jednym z czynników negatywnie wpływających na sprawność rozpatrywania spraw, ponieważ ich uzupełnienie opóźniało przekazywanie zawiadomień rzecznikom dyscypliny budżetowej.

obwinionych. W 1997 r. w 39 zawiadomieniach nie podano imion i nazwisk obwinionych oraz ich adresów.

- Na 145 zawiadomień złożonych w latach 1996-1997 do Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach w 19 zawiadomieniach nie określono kwoty przekroczeń wydatków, w 6 brak było adresów zamieszkania obwinionych i zajmowanych stanowisk, w 5 nie podano zakresu odpowiedzialności obwinionych na zajmowanych stanowiskach, w dwóch nie określono kwoty uszczerbku dochodów, w 1 brak było daty popełnienia zarzucanego obwinionemu czynu i w 1 nie wykazano dowodów popełnienia zarzucanych czynów.

Znacznie rzadziej (w porównaniu do komisji orzekających przy wojewodach) uchybienia formalne występowały w zawiadomieniach o naruszeniu dyscypliny budżetowej kierowanych do komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych. W badanym okresie uchybienia wystąpiły w ok. 8% zawiadomień. Przyczyną takiego zróżnicowania - w ocenie NIK - było przede wszystkim sporządzanie większości zawiadomień otrzymywanych przez komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych przez odpowiednio przygotowanych inspektorów tych izb (78% zawiadomień).

W latach 1996-1997 w 92% zawiadomień skierowanych do komisji orzekających przy wojewodach i w 51% zawiadomień przesłanych do komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych znajdowały się informacje o skutkach finansowych²² dla budżetu państwa lub budżetów gmin, wynikających z naruszenia dyscypliny budżetowej²³. Określone w zawiadomieniach złożonych w komisjach orzekających przy wojewodach skutki finansowe naruszeń dyscypliny budżetowej wyniosły łącznie w badanym okresie prawie 508 mln zł, zaś w komisjach przy regionalnych izbach obrachunkowych - ponad 45 mln zł. W okresie tym nastąpił także wzrost wielkości finansowych skutków naruszeń dyscypliny budżetowej zarówno w jednostkach organizacyjnych objętych budżetem wojewodów, jak i w gminach oraz ich jednostkach organizacyjnych²⁴. I tak, skutki finansowe naruszeń dyscypliny budżetowej dla budżetu państwa wynikające z zawiadomień skierowanych do komisji

²² Przez skutki finansowe dla budżetów należy rozumieć przekroczenia wydatków, uszczuplenia dochodów i inne szkody budżetowe, które są wynikiem czynów wymienionych w art. 57 ust. 1 pkt. pkt. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 i 11 ustawy - Prawo budżetowe.

²³ Pozostałe zawiadomienia, w których nie określono skutków finansowych dotyczyły w głównej mierze czynów z art. 57 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe, które nie powodowały powstania szkód finansowych (np. zaniechanie przez kierownika jednostki zawiadomienia komisji orzekającej o naruszeniu dyscypliny budżetowej). Ponadto z reguły nie określano skutków finansowych w zawiadomieniach dotyczących naruszenia zasad, form i trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych.

²⁴ Wzrost w badanym okresie zarówno ilości złożonych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej, jak i wielkości finansowych skutków tych naruszeń świadczy m.in. o małej skuteczności prewencyjnej działalności rzeczników, którzy mają prawo sygnalizowania realizującym budżet jednostkom oraz ich jednostkom nadrzędnym przyczyn i okoliczności sprzyjających naruszaniu dyscypliny budżetowej (§ 22 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r.). Z ustaleń kontroli wynika, że z prawa tego korzystał tylko co czwarty rzecznik.

orzekających przy wojewodach zwiększyły się ponad trzykrotnie, tj. z 117,9 mln zł w 1996 r. do 389,8 mln zł w 1997 roku. W poszczególnych komisjach sytuacja pod tym względem była zróżnicowana. Na przykład:

- Według zawiadomień, które wpłynęły do Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Słupskim, skutki finansowe naruszeń dyscypliny budżetowej wyniosły w 1996 r. 91 tys. zł, zaś w 1997 r. - 19,4 mln zł.
- Z zawiadomień, które wpłynęły do Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Włocławskim w 1996r. wynikało, że skutki finansowe naruszeń dyscypliny budżetowej wyniosły ok. 11,6 mln zł, a z zawiadomień z 1997 r. - 40 mln zł.
- W Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Płockim ustalono, iż nastąpiło zmniejszenie określonych w zawiadomieniach finansowych skutków z tytułu naruszenia dyscypliny budżetowej z 18,8 mln zł w 1996 r. do 16,9 mln zł w 1997 roku.

Skutki finansowe dla budżetów gmin podane w zawiadomieniach, które wpłynęły do komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych wzrosły zaś w ciągu dwu lat o 87% (z 15,8 mln zł do 29,6 mln zł). Na przykład:

- W latach 1996-1997 Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze otrzymała zawiadomienia, w których łączne sumy kwot odnoszących się do stwierdzonych naruszeń dyscypliny budżetowej wynosiły 276 tys. zł w 1996 r. i 574 tys. zł w 1997 r.).
- W zawiadomieniach skierowanych do Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Koszalinie w 1996 r. określono skutki finansowe na ogólną kwotę 607 tys. zł, a w 1997 r. - na kwotę prawie 198 tys. zł.

W badanym okresie skutki finansowe określone w zawiadomieniach kierowanych do komisji orzekających przy wojewodach wynikały przede wszystkim z następujących czynów:

- zaciągania w roku budżetowym zobowiązań, które - przy uwzględnieniu wymagalnych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekraczały plany finansowe jednostek wykonujących budżet (46% ogólnej wielkości skutków finansowych);

- przekraczania wydatków budżetowych przewidzianych w planach finansowych jednostek wykonujących budżet (24%);
- pobierania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia w jednostce budżetowej bez jednoczesnego opłacenia należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy (6%).

Pozostała część skutków finansowych powstała w wyniku takich czynów, jak np.: niedokonanie zaleconych przez urzędy skarbowe czynności związanych z wzajemnym potrąceniem zobowiązań podatkowych i zobowiązań jednostki budżetowej, zaniechanie ustalenia należności budżetowych lub ustalenie ich poniżej sumy wynikającej z prawidłowego obliczenia, niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków budżetowych oraz przeznaczania dochodów przez jednostkę budżetową na własne potrzeby.

Skutki finansowe określone w zawiadomieniach kierowanych do komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych wynikały głównie z przekraczania wydatków budżetowych przewidzianych w planach finansowych jednostek wykonujących budżet (74%).

3.3. Sposób rozstrzygania spraw

W świetle obowiązujących przepisów rozstrzygnięcie sprawy przez komisję orzekającą polega na wydaniu orzeczenia w kwestii winy i kary, bądź na wydaniu postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania. W latach 1996-1997 skontrolowane komisje rozstrzygły ogółem 1.803 sprawy, z czego w 1.462 sprawach wydały orzeczenia w kwestii winy i kary, a w 341 sprawach - postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania²⁵. Jednocześnie odnotowano ponad 46% wzrost ilości spraw rozstrzygniętych. I tak, w 1996 r. komisje rozstrzygły 732 sprawy, natomiast w 1997 r. - 1.071 spraw²⁶. Sprawy rozstrzygnięte przez komisje w 1996 r. stanowiły 73,2% ilości spraw oczekujących na rozstrzygnięcie, a w 1997 r. - 79,7%. W rezultacie zmniejszyła się o ok. 25% ilość spraw nie rozpatrzonych w poszczególnych latach (z 363 na koniec 1995 r. do 272 na koniec 1997 r.). Ponadto skontrolowane komisje wydały w 1997 r. o ponad 42% więcej orzeczeń w kwestii winy i kary niż w 1996 roku. W 1996 r. komisje te wydały w 582 sprawach orzeczenia wobec 1.042 obwinionych, natomiast w 1997 r. w 880 sprawach wydały orzeczenia wobec 1.485 osób. W wydanych orzeczeniach uznano winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej 857 osób w 1996 r. i 1.251 osób w 1997 r. (wzrost o 45,9%). Naruszenia dyscypliny budżetowej przez osoby uznane winnymi popełnienia czynów z art. 57 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe najczęściej polegały na:

²⁵ W 1997 r. skontrolowane komisje wydały o 58,5% więcej postanowień o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania niż w 1996 r. (odpowiednio wobec 344 obwinionych i 217 obwinionych) Na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania większość skontrolowanych rzeczników (27) nie składała zażaleń do przewodniczącego organu orzekającego drugiej instancji (§ 15 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r.).

²⁶ W 1996 r. w sprawach tych było obwinionych 1.259 osób, a w 1997 r. - 1.829 osób.

- przekroczeniu wydatków budżetowych przewidzianych w planie finansowym jednostki wykonującej budżet (336 przypadków w 1996 r. i 360 w 1997 r.);
- pobraniu z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia w jednostce budżetowej lub w jednostce gospodarki pozabudżetowej bez jednoczesnego opłacenia należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy (252 przypadki w 1996 r. i 300 w 1997 r.);
- zaciągnięciu w roku budżetowym zobowiązań, które - przy uwzględnieniu wymagalnych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekroczyły plan finansowy jednostki wykonującej budżet (209 przypadków w 1996 r. i 281 w 1997 r.);
- naruszeniu przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (51 przypadków w 1996 r. i 306 w 1997 r.).

Analiza skutków finansowych naruszeń dyscypliny budżetowej przeprowadzona na podstawie wydanych przez skontrolowane komisje orzeczeń wykazała, że w 1996 r. czyny osób uznanych winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej spowodowały powstanie ujemnych skutków finansowych dla budżetów wojewodów w wysokości 114,1 mln zł, a w 1997 r. - 288,6 mln zł (wzrost ponad 2,5-krotny). Tak więc w latach 1996-1997 naruszenia dyscypliny budżetowej przyczyniły się do powstania skutków finansowych na szkodę budżetu państwa w łącznej kwocie prawie 403 mln zł. Identyczne tendencje odnośnie skutków finansowych wynikają z orzeczeń wydanych przez komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych. Kwoty przedmiotowych skutków zwiększyły się z 10,4 mln zł w 1996 r. do 25,6 mln zł w 1997 r., co również oznacza ok. 2,5-krotny wzrost. Ogółem skutki takie dla budżetów gmin wyniosły w badanym okresie 36 mln zł. W poszczególnych komisjach sytuacja pod względem stwierdzonych skutków finansowych była jednak zróżnicowana. I tak:

- Z analizy orzeczeń wydanych przez Komisję Orzekającą przy Wojewodzie Elbląskim wynika, że w badanym okresie skutki finansowe naruszeń dyscypliny budżetowej wyniosły 23,9 mln zł, natomiast skutki finansowe wg orzeczeń Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Rzeszowskim - prawie 60,6 mln zł.
- Skutki finansowe stwierdzone wg orzeczeń Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Koszalinie wyniosły nieco ponad 1 mln zł, a w Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu - prawie 10,4 mln zł.

Wyniki kontroli wskazują, że zjawisko wysokiego tempa wzrostu wielkości skutków finansowych nie znajdowało odzwierciedlenia w wymierzanych przez komisje karach. Świadczy o tym fakt, że spośród osób

uznanych winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej ukarano tylko 354 osoby w 1996 r. (41,3%) i 436 osób w 1997 r. (34,8%). W stosunku do pozostałych osób winnych naruszenia dyscypliny budżetowej odstąpiono od wymierzenia kary (wobec 503 osób w 1996 r. i wobec 815 osób w 1997 r.)²⁷. Ponadto wymierzając karę, komisje najczęściej stosowały karę upomnienia. W 1996 r. karę taką zastosowano wobec 186 osób, a w 1997 r. - wobec 286 (wzrost o ok. 54%). Rzadziej natomiast stosowano karę nagany (odpowiednio 79 i 65 osób) oraz karę pieniężną. W 1996 r. karę pieniężną wymierzono 89 osobom (ok. 10% uznanych winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej), a w 1997 r. 85 osobom (ok. 7% uznanych winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej). Należy przy tym podkreślić, że odstępowanie od wymierzania kar wobec osób uznanych winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej miało miejsce prawie we wszystkich skontrolowanych komisjach orzekających (29). Najczęściej uzasadniano odstąpienie od wymierzenia kary tym, że winni naruszenia dyscypliny budżetowej nie działali z zamiarem naruszenia przepisów ustawy - Prawo budżetowe, lecz z potrzeby zapewnienia jednostce budżetowej możliwości funkcjonowania. Na przykład:

- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Płockim odstąpiła od wymierzenia kary wobec 26 osób. Osoby te naruszyły dyscyplinę budżetową poprzez zaciąganie zobowiązań wymagalnych ponad zatwierdzony plan wydatków w jednostkach służby zdrowia. Ponieważ przyznane tym jednostkom środki nie wystarczały na pokrycie bieżących wydatków, to zaciągnięcie zobowiązań wynikało - zdaniem Komisji - z konieczności zapewnienia przedmiotowym jednostkom możliwości funkcjonowania.
- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Tarnobrzeskim odstąpiła od wymierzenia kary wobec 12 osób. We wszystkich przypadkach Komisja uznała, iż decyzje finansowe nie były podejmowane przez obwinionych z zamiarem naruszenia dyscypliny budżetowej, lecz zostały spowodowane koniecznością zapewnienia funkcjonowania jednostek służby zdrowia i szkół.

Kary pieniężne komisje orzekające mogły w badanym okresie wymierzać do wysokości trzykrotnej kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Tymczasem w 1996 r. średnia kara pieniężna wyniosła 14% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i wyniosła 125 zł, a w 1997 r. - 12%, tj. 129 zł. Łączna kwota wymierzonych kar pieniężnych w okresie objętym kontrolą wyniosła niecałe 20 tys. zł rocznie, zaś skuteczność egzekucji tych kar kształtowała się na poziomie ok. 80%. Większość kar pieniężnych została uiszczona w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania (75%). W stosunku do 13% kwot orzeczonych kar przewodniczący komisji skorzystali z prawa odroczenia terminu płatności lub rozłożenia należności na raty. Natomiast kwoty kar

²⁷ W toku kontroli ustalono, że tylko 3 rzeczników (na 30) uznało, iż wymierzona kara była niewspółmierna do popełnionego czynu i wniosło środki zaskarżenia w stosunku do 7 rozstrzygnięć.

niezapłaconych w terminie (12%) były dochodzone w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁸.

Ilustracją sposobu rozstrzygania przez komisje orzekające spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej mogą być następujące przykłady:

- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Płockim w 1996 r. na 16 obwinionych osób - 10 ukarała karą pieniężną w łącznej kwocie 900 zł. W 1997 r. Komisja uznała winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej 23 osoby, w tym na dwie nałożono karę pieniężną, natomiast w stosunku do 21 osób odstąpiono od wymierzenia kary.
- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Wałbrzyskim uznała winnymi łącznie 56 osób, przy czym ukarano 17 osób a odstąpiono od wymierzania kary w stosunku do 39 obwinionych. Żadna z osób obwinionych nie została ukarana karą pieniężną.
- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Piotrkowskim w wyniku dokonanych rozstrzygnięć uznała w 1996 r. winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej 28 osób, karząc 3 osoby karą pieniężną, 2 osoby karą nagany i 2 osoby karą upomnienia. W stosunku do 21 osób odstąpiono od wymierzenia kary. W 1997 r. Komisja uznała winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej 14 osób, z których 2 osoby ukarano karą nagany i 1 osobę karą upomnienia. W przypadku 11 osób odstąpiono od wymierzenia kary.
- W badanym okresie Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi rozstrzygnęła 28 spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej, które objęły 38 obwinionych. W roku 1996 Komisja wydała 11 orzeczeń dotyczących 16 osób, przy czym 14 z nich uznano winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej, odstępując od wymierzania kary w stosunku do 6 osób, a 8 osób ukarano karą upomnienia. W 1997 r. Komisja wydała 4 orzeczenia w sprawach dotyczących 5 osób. W stosunku do jednej osoby odstąpiono od wymierzenia kary, a 4 osoby ukarano karą upomnienia.

Z ustaleń kontroli wynika, że w badanym okresie spośród 1.803 rozstrzygniętych spraw dotyczących 3.088 obwinionych, w 321 sprawach (523 obwinionych) komisje orzekające wydały postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, a w 20 sprawach (38 obwinionych) - postanowienia o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania. Część postanowień o odmowie wszczęcia postępowania (90)

²⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.

przewodniczący komisji orzekających wydali na wniosek rzeczników dyscypliny budżetowej, zaś w 23 przypadkach przewodniczący skorzystali z przysługującego im prawa nie uwzględnienia wniosku rzecznika o odmowę wszczęcia postępowania (§ 15 ust. 5 rozporządzenia RM). Niezależnie od orzeczeń zgodnych z wnioskami o odmowę wszczęcia postępowania złożonych przez rzeczników, przewodniczący komisji wydali 231 takich postanowień bez wniosku rzecznika.

Najczęstszą przyczyną wydawania postanowień o odmowie wszczęcia postępowania były niższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (określonego przez GUS) kwoty uszczupień budżetowych, powstałe na skutek czynów osób obwinionych o naruszenie dyscypliny budżetowej. Ponadto przewodniczący komisji orzekających wydawali takie postanowienia m.in. w przypadkach, gdy w zawiadomieniach obwiniano kierowników jednostek nadrzędnych zamiast kierowników jednostek, w których naruszono dyscyplinę budżetową, gdy osoby obwinione nie miały wpływu na zaistnienie naruszenia dyscypliny budżetowej lub gdy po analizie sprawozdawczości budżetowej okazywało się, że przypisywane obwinionym czyny nie miały miejsca. Stwierdzono także przypadki wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na skutek przedawnienia orzekania.

W toku kontroli ustalono, że spośród 30 skontrolowanych komisji przypadki wydawania postanowień o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania wystąpiły w 9 komisjach, w tym w 7 komisjach orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych. Stwierdzone przypadki umorzenia postępowania stanowiły 1,1% rozstrzygniętych spraw ogółem. Najczęstszymi przyczynami wydawania postanowień o umorzeniu postępowania były trudności w opracowaniu zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej, zbyt późne przesyłanie wniosków do komisji przez rzeczników dyscypliny budżetowej, a także nie odbieranie zawiadomień przez obwinionych oraz nie stawianie się obwinionych na rozprawy²⁹. Na przykład:

- Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie wydała w lutym i w kwietniu 1996 r. 6 postanowień o umorzeniu postępowania. W czterech przypadkach jako przyczyny przedawnienia podano trudności we właściwym opracowaniu zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej przez wydział kontroli Izby (pomimo przeprowadzonych w tym zakresie szkoleń) oraz brak sformułowania w odpowiednim czasie pisemnych opinii przez Rzecznika. W pozostałych dwóch przypadkach przyczynami przedawnienia było zbyt późne skierowanie przez wydział kontroli zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny budżetowej oraz niestawiennictwo obwinionego na kolejne terminy rozpraw.
- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Warszawskim wydała jedno postanowienie o umorzeniu postępowania w skutek przedawnienia orzekania. Sprawa dotyczyła

²⁹ W obowiązującym stanie prawnym dotyczącym postępowania o naruszenie dyscypliny budżetowej brak jest możliwości zastosowania środków przymusu w celu doprowadzenia obwinionego na rozprawę.

nieprzeprowadzenia inwentaryzacji w jednym ze stołecznych teatrów. Sprawę rozpatrywano dwukrotnie w październiku i w grudniu 1995 roku. Sprawa była odraczana z powodu nie stawiania się obwinionego (dyrektora teatru), który nie odbierał zawiadomień. W czerwcu 1997 r. wydano postanowienie o umorzeniu postępowania w związku przedawnieniem orzekania.

Stosunkowo rzadkim zjawiskiem było wnoszenie środków zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych przez skontrolowane komisje orzekające do Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów³⁰. Świadczy o tym fakt, że w badanym okresie uznani winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej wnieśli tylko 41 odwołań od orzeczeń komisji w pierwszej instancji. Stanowiło to ok. 2% osób uznanych winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej. Przykładowe sytuacje w których strony wniosły odwołania przedstawiono poniżej:

- W okresie objętym kontrolą od 73 orzeczeń wydanych przez Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie złożono 3 odwołania. I tak, Komisja uznała główną księgową jednej ze szkół podstawowych winną przekroczenia wydatków budżetowych w 1994 roku, za co wymierzyła jej karę upomnienia. Obwiniona złożyła odwołanie. Główna Komisja Orzekająca uchyliła zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej wymierzenia kary za popełniony czyn. W uzasadnieniu podano, że obwiniona pełniła swoją funkcję od połowy 1994 r., - nie może więc odpowiadać za realizację planu finansowego za cały ten rok. Komisja uznała także skarbnika jednej z gmin winnym pobierania przez okres 2,5 roku z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia bez jednoczesnego opłacania należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy, wymierzając karę upomnienia. Obwiniona złożyła odwołanie. Główna Komisja Orzekająca uchyliła zaskarżone orzeczenie i umorzyła postępowanie w zakresie czynu popełnionego w odniesieniu do części rozpatrywanego okresu (z powodu przedawnienia orzekania). W pozostałym zakresie GKO uznała obwinioną winną popełnienia zarzucanego jej czynu, odstępując od wymierzenia kary za ten czyn. Z kolei skarbnika innej gminy - obwinionego za przekroczenie wydatków o kwotę ok. 3,6 tys. zł - Komisja Orzekająca uniewinniła. Od tej decyzji odwołanie złożył Rzecznik Dyscypliny Budżetowej przy RIO w Rzeszowie. Główna Komisja Orzekająca uznała skarbnika winnym naruszenia dyscypliny budżetowej, odstępując od wymierzenia kary za przypisany czyn.

³⁰ Możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych przez organy orzekające pierwszej instancji wynika z § 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 roku.

- W okresie objętym kontrolą spośród 20 orzeczeń wydanych przez Komisję Orzekającą przy Wojewodzie Kaliskim strony zaskarżyły jedno orzeczenie. Dotyczyło ono wydatkowania przez dyrektora i głównego księgowego jednej z placówek służby zdrowia kwoty 10,7 tys. zł na sfinansowanie robót remontowo-budowlanych z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych. Komisja uznała obwinionych winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej i wymierzyła im karę upomnienia. Obwinieni złożyli odwołanie, wnosząc o uchylenie orzeczenia Komisji o ukaraniu jako niewspółmiernie wysokiej w stosunku do popełnionego przewinienia i o odstąpienie od wymierzenia kary. Główna Komisja Orzekająca, biorąc po uwagę pobudki jakimi kierowali się obwinieni, rozmiary szkody, a także fakt, że udział obwinionych w postępowaniu spełnił wobec nich cel, jakim jest oddziaływanie zapobiegające tego rodzaju czynom w przyszłości - odstąpiła wobec obwinionych od wymierzenia kary.
- Spośród 64 orzeczeń wydanych w badanym okresie przez Komisję Orzekającą przy Wojewodzie Suwalskim 6 obwinionych złożyło odwołania. We wszystkich przypadkach Główna Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów uchyliła zaskarżone orzeczenia i przekazała sprawy do ponownego rozpatrzenia. W wyniku ponownego rozpatrzenia spraw Komisja uznała obwinionych winnymi popełnienia zarzucanych im czynów i jednocześnie w 5 przypadkach odstąpiła od wymierzenia kary, zaś w jednej sprawie ukarała obwinionego naganą.

3.4. Przestrzeganie procedury postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. nie określono czasu w ciągu którego przewodniczący komisji orzekającej powinien przekazać rzecznikowi zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny budżetowej. W praktyce przewodniczący komisji przekazywali rzecznikom przedmiotowe zawiadomienia w terminie od kilkunastu do 50 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Stwierdzono jednak przypadki przekazania rzecznikom zawiadomień nawet po kilkunastu miesiącach, co z reguły skutkowało - w myśl art. 64 ust. 1 Prawa budżetowego - przedawnieniem orzekania. I tak:

- W Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi doprowadzono do przedawnienia orzekania wobec 7 osób, ponieważ zawiadomienia, które wpłynęły w listopadzie i grudniu 1996 r. zostały przekazane Rzecznikowi dopiero 3 kwietnia 1998 roku.
- W 1997 r. w Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach - na skutek zwłoki w przekazaniu Rzecznikowi zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej - ustała karalność czynów w stosunku do 12 spraw.

Do obowiązków rzecznika - po otrzymaniu zawiadomienia - należy wnoszenie do organu orzekającego w pierwszej instancji wniosku o ukaranie obwinionego lub o odmowę wszczęcia postępowania. W przypadku, gdy udostępnione rzecznikowi dowody w sprawie nie wystarczają do sformułowania wniosku o ukaranie lub wniosku o odmowę wszczęcia postępowania, wskazuje on okoliczności wymagające wyjaśnienia i składa wniosek o wszczęcie postępowania. W przepisach obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. nie określono terminu przedstawienia przewodniczącemu organu orzekającego w pierwszej instancji powyższych wniosków.

Kontrola wykazała przypadki, w których rzecznicy dyscypliny budżetowej z dużą opieszałością przekazywali stosowne wnioski przewodniczącym komisji orzekających. I tak stwierdzono, że do ok. 30% skontrolowanych komisji orzekających wnioski wpływały nawet po kilku miesiącach od chwili przekazania rzecznikom zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej. Na przykład:

- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Wałbrzyskim rozpatrzyła w 1997 r. 18 spraw. Wnioski w tych sprawach Komisja otrzymała od Rzecznika po upływie 192 (w 15 sprawach) i 193 dni (w 3 sprawach) od daty otrzymania zawiadomienia.
- W badanym okresie do Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Leszczyńskim Rzecznik Dyscypliny Budżetowej złożył 3 wnioski w trzech sprawach (spośród 14) po upływie od 6 do 7 miesięcy.
- Z analizy losowo wybranych 27 wniosków, które Rzecznik złożył w latach 1996-1997 do Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze wynika, że 4 wnioski zostały opracowane w czasie od 19 do 86 dni, 10 - w czasie od 101 do 143 dni, 7 - od 150 do 179 dni i 6 - w czasie 215 dni.

Krytycznie należy ocenić zwłaszcza te przypadki długotrwałego przygotowywania wniosków przez rzeczników dyscypliny budżetowej, których konsekwencją było umorzenie postępowania w związku z przedawnieniem orzekania (upłynął rok od końca roku, w którym ujawniono naruszenie dyscypliny budżetowej). W skontrolowanych komisjach umorzono z tego powodu 19 spraw. Na przykład:

- Do Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Leszczyńskim na 16 złożonych w badanym okresie wniosków przez Rzecznika nie wpłynęły - przed upływem terminu przedawnienia orzekania - wnioski w 13 sprawach. Uniemożliwiło to Komisji Orzekającej rozpatrzenie tych spraw i doprowadziło do przedawnienia orzekania o karze.
- Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie wydała w 1996 r. 4 postanowienia o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania (na 79 spraw roztrzygniętych), ponieważ przed upływem terminu przedawnienia Rzecznik nie sformułował do tych spraw stosownych opinii³¹.

Wniosek o ukaranie przedstawiany przez rzecznika dyscypliny budżetowej przewodniczącemu komisji orzekającej - zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej - powinien zawierać: treść zarzutów stawianych każdej z osób objętych wnioskiem o ukaranie; propozycje co do orzeczenia o winie i wymierzenia kary; wskazanie przepisów prawa, których naruszenie uzasadnia wniosek; informację, czy osoba objęta wnioskiem o ukaranie była już karana za naruszenie dyscypliny budżetowej. Kontrola wykazała, że do co piątej komisji orzekającej wpływały od rzeczników wnioski (przeciętnie ok. 15%), które nie spełniały wszystkich powyższych warunków³². Na przykład :

- Spośród 30 wniosków o ukaranie, które Rzecznik przedłożył Przewodniczącemu Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Piotrkowskim 16 nie spełniało wszystkich wymogów formalnych. I tak, w 6 wnioskach brak było informacji, czy osoba objęta wnioskiem o ukaranie była już karana za naruszenie dyscypliny budżetowej, a w 10 wnioskach nie wskazano naruszonych przepisów prawa materialnego.
- W okresie objętym kontrolą Rzecznik Dyscypliny Budżetowej przy Wojewodzie Elbląskim składając wnioski o ukaranie osób obwinionych o naruszenie dyscypliny budżetowej, nie zamieszczał w nich informacji, czy osoby objęte tymi wnioskami były już karane za naruszenie dyscypliny budżetowej.

³¹ Według przepisów obowiązującego do czerwca 1996 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1991 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej do obowiązków rzeczników należało m.in. składanie pisemnych opinii, propozycji co do rozstrzygnięcia sprawy oraz wniosku o ukaranie.

³² Należy podkreślić, że większość skontrolowanych rzeczników (26) nie korzystała z przysługującego im prawa zasięgania opinii specjalistów (§ 22 ust. 2 pkt. 4 c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r.).

- W przedłożonych w 1997 r. Przewodniczącemu Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Kaliskim 23 wnioskach, w 3 z nich Rzecznik Dyscypliny Budżetowej nie wskazał propozycji co do orzeczenia o winie i karze.

Przewodniczący komisji orzekającej pierwszej instancji powinien wydać w terminie 30 dni od daty otrzymania od rzecznika wniosku postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub wszczęć postępowanie, wyznaczyć skład orzekający, miejsce oraz termin rozprawy i zawiadomić o tym strony (rzecznika i obwinionych). W toku kontroli ustalono, że prawie w co trzeciej komisji orzekającej (9) przewodniczący nie wywiązywali się z obowiązku zachowania wymaganych terminów wydania stosownych postanowień oraz zawiadomienia stron o rozprawie i jej terminie. W komisjach tych zjawisko to miało miejsce w odniesieniu do ok. 20% spraw, a zwłoka wynosiła od kilku dni do nawet 6 miesięcy. Na przykład:

- W okresie objętym kontrolą Przewodniczący Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi wydał w pięciu sprawach postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania z czteromiesięcznym opóźnieniem, zaś jedno postanowienie o wszczęciu postępowania wydał po upływie 150 dni.
- Przewodniczący Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Bielskim wydał w 1996 r. dwa postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania po upływie 182 i 118 dni od dnia złożenia wniosków przez Rzecznika.
- Przewodniczący Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Kaliskim w latach 1996-1997 w odniesieniu do 4 spraw wydał postanowienia o wszczęciu postępowania ze zwłoką od 6 do 10 dni, natomiast w 17 sprawach przekroczył obowiązujące terminy, przesyłając stronom zawiadomienia o miejscu i terminie rozprawy ze zwłoką wynoszącą od 5 do 100 dni.
- Przewodniczący Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Radomskim w 4 przypadkach (na 25 rozstrzygniętych spraw) nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania, a także strony nie otrzymały kopii wniosku o ukaranie lub wniosku o wszczęciu postępowania.

W przypadku, gdy rzecznik dyscypliny budżetowej nie proponuje we wniosku o ukaranie wymierzenia kary pieniężnej przewodniczący komisji - w sprawach mniejszej wagi - może, zawiadamiając o wszczęciu postępowania, poinformować obwinionego o możliwości pisemnego przyznania się do winy i przedstawienia pisemnych wyjaśnień w sprawie. W toku kontroli ustalono, iż większość przewodniczących komisji orzekających (ok. 60%) nie korzystała z powyższego uprawnienia. Wynikało to - według wyjaśnień przewodniczących -

przede wszystkim z dużego skomplikowania wpływających do komisji spraw oraz z faktu, że oczekiwanie na wyjaśnienie obwinionego wydłuża czas trwania postępowania, a poza tym ich wcześniejsze doświadczenie wskazywało, iż obwinieni z reguły nie przyznawali się do winy w związku ze stawianymi im zarzutami naruszenia dyscypliny budżetowej.

Po przeprowadzeniu rozprawy i po podpisaniu orzeczenia przez członków składu orzekającego - w myśl § 17 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów - przewodniczący składu orzekającego ogłasza orzeczenie, które w terminie 14 dni powinno zostać wraz z uzasadnieniem doręczone stronom³³. Z ustaleń kontroli wynika, że w co trzeciej komisji orzekającej (10) w stosunku do prawie 45% spraw nie dotrzymywano powyższego terminu. Na przykład:

- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Szczecińskim w 1996 r. w odniesieniu do 81% spraw, których rozstrzygnięcie zakończone zostało prawomocnym orzeczeniem, przesała stronom te orzeczenia wraz z uzasadnieniem w terminie od 15 do 30 dni. W 1997 r. uchybienie takie dotyczyło 60% wydanych orzeczeń.
- W Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi akta spraw dotyczące 10 osób uznanych winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej nie zawierały potwierdzeń, że orzeczenia zostały stronom doręczone. W 6 zaś sprawach obejmujących 9 osób orzeczenia zostały stronom doręczone po upływie od jednego miesiąca do ponad 6 miesięcy od dnia ich wydania.
- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Wałbrzyskim w 3 spośród 12 rozpatrzonych spraw w 1996 r. i w 23 spośród 24 spraw w 1997 r. nie doręczyła stronom orzeczeń wraz z uzasadnieniem w 14-dniowym terminie.

Odpis prawomocnego orzeczenia lub postanowienia powinien zostać również doręczony kierownikowi jednostki, w której nastąpiło naruszenie dyscypliny budżetowej, a jeżeli sprawa dotyczyła kierownika tej jednostki - kierownikowi jednostki nadrzędnej. W 12 komisjach orzekających stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. Polegały one na niedoręczaniu kierownikom jednostek nadrzędnych wszystkich bądź części odpisów prawomocnych orzeczeń (odpowiednio w 8 i w 4 komisjach). Na przykład:

- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Tarnobrzeskim w ogóle nie przekazywała odpisów orzeczeń kierownikom jednostek nadrzędnych wobec kierowników jednostek, w których doszło do naruszenia dyscypliny budżetowej.

³³ Zgodnie z § 18 ust. 3 rozporządzenia w wyjątkowych przypadkach wydanie i ogłoszenie orzeczenia może nastąpić w terminie późniejszym, nie później jednak niż w terminie 14 dni od zakończenia rozprawy.

- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Wałbrzyskim nie powiadomiła w 1996 r. kierowników jednostek nadrzędnych o treści 7 orzeczeń (spośród 12).
- Komisja Orzekająca przy Wojewodzie Rzeszowskim w latach 1996-1997 nie powiadamiała kierowników jednostek nadrzędnych o porawomocnych orzeczeniach lub postanowieniach dotyczących przypadków naruszania dyscypliny budżetowej przez kierowników jednostek im podległych.

Poza opisanymi wyżej nieprawidłowościami dotyczącymi przestrzegania przez komisje orzekające obowiązujących procedur stwierdzono również nieprawidłowości w dokumentowaniu spraw objętych postępowaniem o naruszenie dyscypliny budżetowej. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w 7 skontrolowanych komisjach orzekających, a ich podstawowym skutkiem było sporządzanie nierzetelnej sprawozdawczości. Świadczą o tym następujące przykłady:

- W sprawozdaniach rocznych o sposobie załatwiania spraw wniesionych do Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Kaliskim niezgodnie z dokumentacją źródłową wykazano dane o ilości osób obwinionych oraz o ilości spraw oczekujących na załatwienie. Faktycznie ilość obwinionych wynosiła 4 w 1996 r. i 41 w 1997 roku. W sprawozdaniach wykazano natomiast 2 i 35 obwinionych. Ponadto w sprawozdaniu za 1996 r. wykazano, że na rozstrzygnięcie oczekuje 6 obwinionych, podczas gdy na koniec tego roku nie było spraw nie rozpatrzonych.
- W sprawozdaniu za 1996 r. Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi wykazano, że Rzecznik złożył wnioski dotyczące 18 obwinionych, podczas gdy z materiałów źródłowych wynikało, że złożył on tylko wnioski dotyczące dwóch obwinionych, natomiast pozostałe 16 osób uwzględniono w sprawozdaniu jedynie na podstawie zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny budżetowej bez wniosku Rzecznika. Poza tym, wpływające do Komisji zawiadomienia nie były rejestrowane w sposób przewidziany instrukcją kancelaryjną, a prowadzony w tym celu „wykaz spraw do załatwienia” był niekompletny (zawierał 7 zawiadomień na 43, jakie wpłynęły w badanym okresie do Komisji).
- W dokumentacji Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Wałbrzyskim nie odnotowywano daty wpływu wniosku Rzecznika Dyscypliny Budżetowej, daty powiadomienia stron o wszczęciu postępowania oraz o przysługujących im prawach i obowiązkach, jak również daty przekazania ww. powiadomienia do wiadomości

Rzecznika Dyscypliny Budżetowej. Ponadto zaginęły dokumenty dotyczące wydanych w 1997 r. orzeczeń w 18 sprawach (nie było postanowień o wszczęciu postępowania oraz zawiadomień obwinionych).

Rzecznicy dyscypliny budżetowej i przewodniczący komisji orzekających, w działalności których stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w wyjaśnieniach podkreślali, że główną przyczyną tych nieprawidłowości była konieczność równoległego wykonywania przez nich etatowych obowiązków, a także niewystarczające zaplecze kancelaryjne organów orzekających (obsługa administracyjno-techniczna). Ujemny wpływ na sprawność postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej miało również - w ocenie NIK - niewykonywanie przez rzeczników dyscypliny budżetowej obowiązku zawiadamiania organów, które ich powołały, o zwłoce w wydawaniu postanowień lub o przewlekłości w rozpatrywaniu spraw przez komisje orzekające, w których występowały te zjawiska³⁴. Rzecznicy wyjaśniali, iż wynikało to z ich niezręcznego usytuowania służbowego jako pracowników urzędów wojewódzkich bądź regionalnych izb obrachunkowych.

3.5. Realizacja zadań przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej i Główną Komisję Orzekającą

Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej, jako strona w postępowaniu przed Główną Komisją Orzekającą, uczestniczy w rozprawach i ustosunkowuje się do środków zaskarżenia składanych przez rzeczników dyscypliny budżetowej. Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej może - przed wszczęciem postępowania w sprawie - na wniosek zainteresowanego rzecznika dyscypliny budżetowej lub przewodniczącego organu orzekającego pierwszej instancji, wyłączyć rzecznika dyscypliny budżetowej z danej sprawy i wyznaczyć, jako właściwego, innego rzecznika bądź sam pełnić tę funkcję.

Ponadto Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej sprawuje nadzór nad działalnością rzeczników dyscypliny budżetowej, a w ramach tego nadzoru: koordynuje działalność rzeczników, sprawuje kontrolę prawidłowości ich działania, organizuje im szkolenia i zapewnia niezbędną pomoc fachową; współdziała z rzecznikami i udziela im pomocy w realizacji ich praw oraz ustala zakres i terminy przedstawianych przez rzeczników sprawozdań z ich działalności.

Kontrola wykazała, że Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej osobiście uczestniczył w 1996 r. w 19 rozprawach Głównej Komisji Orzekającej, a w 1997 r. - w 16 rozprawach. Zastępca Rzecznika uczestniczył w 14 rozprawach w 1996 r. i w 18 w 1997 roku. Jako strona w postępowaniach przed organem orzekającym drugiej instancji przedstawiał pisemne opinie do środków zaskarżenia, składanych przez rzeczników dyscypliny budżetowej (6 w 1996 r. i 9 w 1997 r.). Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej podejmował również decyzje

³⁴ Obowiązek ten wynika z § 23 pkt. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 roku.

odnośnie wyłączenia rzeczników z danej sprawy i wyznaczania - jako właściwych - innych rzeczników (np. wyznaczenie innego rzecznika - powołanego przez Wojewodę Poznańskiego - w sprawie o naruszenie dyscypliny budżetowej rozpatrywanej przez Komisję Orzekającą przy Wojewodzie Piłskim, odrzucenie wniosku - o wyznaczeniu innego rzecznika - Przewodniczącego Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Szczecińskim). Ponadto Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej analizując roczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetowych dysponentów głównych, żądał od nich wyjaśnień dotyczących wskazania przyczyn i podjętych działań w związku z naruszeniem dyscypliny budżetowej polegającej na przekroczeniu wydatków budżetowych.

Aktywność Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością rzeczników właściwych dla komisji orzekających pierwszej instancji w zasadzie ograniczała się do przeprowadzania szkoleń. I tak, w 1996 r. Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej przeprowadził jedno szkolenie - w którym m.in. uczestniczyli rzecznicy - na temat postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. W 1997 r. zorganizowano dwa szkolenia. Tematem jednego z nich była m.in. ocena postępowania rzeczników dyscypliny budżetowej. Poza tym Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej dostarczał rzecznikom przepisy z zakresu systemu budżetowego oraz udzielał im odpowiedzi (pisemnie lub telefonicznie) na zgłaszane zapytania.

Krytycznie natomiast należy ocenić fakt, że od czasu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej nie ustalił zakresu i terminów przedstawiania sprawozdań z działalności przez rzeczników dyscypliny budżetowej właściwych dla organów orzekających pierwszej instancji. Obowiązek ustalania zakresu i terminów sprawozdawczości dla rzeczników został nałożony na Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej w § 26 pkt 5 powyższego rozporządzenia. Dopiero w toku kontroli NIK Minister Finansów wydał Rzecznikowi polecenie przygotowania stosownych wytycznych do kwartalnego sprawozdania, które powinni składać rzecznicy dyscypliny budżetowej.

Główna Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów - jako organ orzekający drugiej instancji - rozpatruje odwołania i zażalenia od rozstrzygnięć wydanych przez organy orzekające pierwszej instancji. Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej m.in. rozstrzyga spory o właściwość między organami orzekającymi pierwszej instancji. I tak, jeśli zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny budżetowej dotyczy członka organu orzekającego, rzecznika dyscypliny budżetowej (w tym głównego), Przewodniczący może przed wszczęciem postępowania wyznaczyć w postanowieniu inny - niż właściwy - organ orzekający pierwszej instancji.

Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej wyznaczał - po otrzymaniu i zarejestrowaniu przez Sekretariat Głównej Komisji Orzekającej³⁵ odwołań od orzeczeń lub zażaleń na postanowienia komisji orzekających pierwszej instancji - skład orzekający oraz miejsce, termin i godzinę rozprawy, a sekretariat komisji

powiadamiał o tym strony, a gdy sprawy o naruszenie dyscypliny budżetowej pozostawały ze sobą w ścisłym związku albo zostały popełnione przez kilku obwinionych - Przewodniczący postanawiał o łącznym rozpatrywaniu kilku spraw³⁶. Dokumentem z rozprawy był każdorazowo „protokół rozprawy”, a skład orzekający wydawał orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

W latach 1996-1997 nie odnotowano istotnych zmian zarówno pod względem ilości spraw wpływających do Głównej Komisji Orzekającej, jak i pod względem liczby osób, których te sprawy dotyczyły. Zmiany odnotowano natomiast w strukturze wpływających do Komisji odwołań od orzeczeń lub zażaleń na postanowienia poszczególnych komisji orzekających w pierwszej instancji. Polegały one na zmniejszeniu udziału zaskarżonych orzeczeń wydanych przez komisje orzekające przy wojewodach (z 60,4% w 1996 r. do 45,5% w 1997 r.) i ministrach (odpowiednio z 17,4% do 13,5%) oraz na zwiększeniu udziału zaskarżonych orzeczeń komisji przy regionalnych izbach obrachunkowych (z 22,2% do 41%). Świadczą o tym poniższe ustalenia:

- W 1996 r. do Głównej Komisji Orzekającej wpłynęły odwołania od orzeczeń organów pierwszej instancji w 96 sprawach, które dotyczyły 144 osób. Orzeczenia wobec 87 osób (60,4%) zostały wydane przez komisje orzekające przy wojewodach, wobec 32 osób (22,2%) - przez komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych i wobec 25 osób (17,4%) - przez resortowe komisje orzekające przy ministrach.
- W 1997 r. do Głównej Komisji Orzekającej wpłynęły odwołania od orzeczeń organów pierwszej instancji w 94 sprawach. Sprawy te dotyczyły 156 osób. Orzeczenia wobec 71 osób (45,5%) zostały wydane przez komisje orzekające przy wojewodach, wobec 64 osób (41%) - przez komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych i wobec 21 osób (13,5%) - przez resortowe komisje orzekające przy ministrach.

Ustalono, że z powodu napływu do Głównej Komisji Orzekającej większości odwołań i zażaleń w ostatnich miesiącach każdego roku (np. w grudniu 1997r. wpłynęło ponad 21% spraw dotyczących prawie 28% osób), tylko część spraw była rozpatrzona w tym samym roku. I tak, na 33 posiedzeniach w 1996r. Komisja rozpatrzyła 46 spraw zaległych z 1995r. i 68 spraw z bieżącego roku, a na 34 posiedzeniach w 1997r. - 28 spraw zaległych z 1996r. i 70 spraw bieżących. W badanym okresie Główna Komisja Orzekająca rozstrzygnęła ogółem 212 spraw, które dotyczyły 240 osób.

³⁵ Sekretariat został utworzony na mocy zarządzenia Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów z dnia 11 kwietnia 1997 r. w sprawie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu Państwa.

³⁶ Taka sytuacja wystąpiła jeden raz w 1996 r. i pięć razy w 1997 roku.

W wyniku rozstrzygnięć, Główna Komisja Orzekająca utrzymała w mocy orzeczenia komisji pierwszej instancji wobec 63 osób (26,3%). W stosunku do pozostałych osób zostały uchylone zaskarżone orzeczenia. Uchylenie orzeczenia polegało na przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten sam lub inny organ orzekający pierwszej instancji (odpowiednio wobec 39 i 40 osób). Ponadto wobec 25 osób (ponad 10%) rozstrzygnięcie odwołań przez Główną Komisję Orzekającą polegało na złagodzeniu wymierzonej kary, a wobec 26 - Komisja uchyliła orzeczenia ze względu na przedawnienie orzekania. Rzadziej występowały przypadki uniewinnienia (16) oraz orzeczenia o winie i karze (5).

Duży udział uchylonych w postępowaniu odwoławczym orzeczeń organów w pierwszej instancji (prawie 74%) świadczy również o nieprawidłowym sposobie prowadzenia postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przez te organy. Wskazywane przez Główną Komisję Orzekającą nieprawidłowości w tym zakresie polegały przede wszystkim na: braku określania w sentencji orzeczeń zarzucanych obwinionym czynów naruszenia dyscypliny budżetowej w powiązaniu z ich obowiązkami, zbędnej zwłoce w rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw oraz na przyjmowaniu od ukaranych odwołań od orzeczeń po 14-dniowym terminie ich wniesienia. Należy podkreślić, że na stwierdzone w postępowaniu odwoławczym nieprawidłowości i uchybienia w działalności organów orzekających pierwszej instancji Komisja zwracała uwagę w uzasadnieniach orzeczeń, a także w różnego rodzaju przesyłanych komisjom orzekającym informacjach (np. kopie wyroków i uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydane przez Ministra Finansów orzeczenia uchylające orzeczenia niektórych resortowych komisji orzekających).

Pozytywnie należy ocenić poprawę sprawności działania Głównej Komisji Orzekającej w zakresie rozpatrywania zażaleń na postanowienia i odwołań od orzeczeń organów orzekających pierwszej instancji. Świadczy o tym zmniejszenie w badanym okresie ilości spraw z poprzedniego roku, które oczekiwały na rozpatrzenie w roku następnym (z 46 na koniec 1995 r. i 28 na koniec 1996 r. do 24 na koniec 1997 r.) oraz skrócenie - średnio o jeden miesiąc - oczekiwania spraw na rozpatrzenie. Pomimo stwierdzonej poprawy w sprawności rozpatrywania spraw w postępowaniu odwoławczym nadal przeważająca część odwołań i zażaleń zbyt długo - zdaniem NIK - oczekiwała na rozpatrzenie. I tak, w 1996 r. w terminie jednego miesiąca od dnia złożenia dokumentów sprawy (odwołania od orzeczenia komisji pierwszej instancji) Komisja rozpatrzyła 6,3% spraw, a resztę spraw (ok. 94%) - w terminach do 5,5 miesiąca. W 1997 r. Komisja rozpatrzyła w ciągu miesiąca 17% spraw, pozostałe zaś sprawy (83%) były rozpatrzone w terminach do 4,5 miesiąca. Zdaniem Przewodniczącego Komisji, wynikało to w znacznym stopniu z braku wystarczającego zaplecza administracyjno-technicznego dla pracy Komisji (np. praktycznie jednoosobowy sekretariat), z zaabsorbowania członków Komisji innymi obowiązkami służbowymi oraz z rosnącego stopnia trudności rozpatrywanych spraw. Powyższe okoliczności miały m.in. wpływ na wzrost ilości uchylonych orzeczeń ze względu na przedawnienie orzekania (w 1996 r. Komisja uchyliła jedno orzeczenie w związku z przedawnieniem orzekania, natomiast w 1997 r. uchyliła z tego powodu 25 orzeczeń).

Niezależnie od powyższych ustaleń stwierdzono, że Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej korzystał w badanym okresie z prawa rozstrzygania sporów o właściwość rozpatrywania spraw o naruszenie

dyscypliny budżetowej między organami orzekającymi pierwszej instancji (19 razy w 1996 r. i 15 razy w 1997 r.). Na przykład:

- W lipcu 1996 r. Najwyższa Izba Kontroli (Delegatura w Krakowie) skierowała do Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Nowosądeckim zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny budżetowej przez dyrektora Wydziału Finansowego Urzędu Wojewódzkiego w Nowym Sączu. Ponieważ dyrektor ten pełnił jednocześnie funkcję przewodniczącego komisji orzekającej przy wojewodzie, to Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej - z urzędu - przekazał sprawę (postanowieniem z dnia 27 sierpnia 1996 r.) do rozpatrzenia przez Komisję Orzekającą przy Wojewodzie Krakowskim.
- W 1997 r. przewodniczący Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie zwrócił się do Głównej Komisji Orzekającej o rozstrzygnięcie sporu, czy do orzekania o naruszenie dyscypliny budżetowej przez głównego księgowego i dyrektora Państwowej Szkoły Muzycznej w Krakowie właściwa jest resortowa komisja orzekająca przy Ministrze Kultury i Sztuki, czy komisja przy Izbie. Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej z urzędu wyznaczył - postanowieniem z dnia 5 września 1997 r. - jako właściwą resortową komisję orzekającą przy Ministrze Kultury i Sztuki.

3.6. Nadzór nad działalnością organów orzekających

Nadzór na działalnością organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej sprawuje Minister Finansów. Komisje orzekające mają obowiązek doręczania Ministrowi Finansów odpisów postanowień o umorzeniu postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny budżetowej w związku z przedawnieniem orzekania. Komisje orzekające pierwszej instancji zostały również zobowiązane do składania Ministrowi Finansów rocznych sprawozdań z ich działalności³⁷. W ramach sprawowanego nadzoru Minister Finansów może - na wniosek stron lub z urzędu - zmienić lub uchylić prawomocne orzeczenie albo postanowienie komisji orzekającej, a także może żądać od komisji informacji o przebiegu postępowania i sposobie rozstrzygnięcia każdej sprawy. Minister Finansów ma też obowiązek sygnalizowania organom państwowym, przy których powołano komisje orzekające, ujawnione uchybienia w działalności tych komisji oraz rzeczników dyscypliny budżetowej.

³⁷ Do 31 stycznia każdego roku za ubiegły rok.

W toku kontroli ustalono, że w badanym okresie nie wszystkie komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przysyłały Ministrowi Finansów - jako organowi nadzoru - odpisy postanowień o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania. I tak, w 1996 r. do Ministra Finansów wpłynął zaledwie jeden odpis postanowienia o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania, a w 1997 r. - 17 odpisów takich postanowień. Tymczasem tylko w 1997 r. komisje orzekające przy wojewodach umorzyły z powyższego powodu 19 spraw, 11 spraw umorzyły resortowe komisje orzekające przy ministrach, 5 - komisje przy regionalnych izbach obrachunkowych oraz 25 spraw umorzyła Główna Komisja Orzekająca.

Brak skutecznych działań Ministra Finansów stwierdzono również w zakresie egzekwowania od organów orzekających pierwszej instancji obowiązku terminowego składania rocznych sprawozdań z ich działalności. I tak:

- Sprawozdania z działalności za 1996 r. złożyło - po upływie obowiązującego terminu - 28 komisji orzekających przy wojewodach, 8 komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych i 34 resortowe komisje orzekające.
- Sprawozdania z działalności za 1997 r. z opóźnieniem złożyły 22 komisje przy wojewodach, 5 przy regionalnych izbach obrachunkowych i 25 resortowych komisji orzekających.

Powyższe dane wskazują, że najbardziej zwlekały ze złożeniem sprawozdań resortowe komisje orzekające. Sprawozdania o sposobie załatwienia wniesionych w badanych latach spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej w obowiązującym terminie złożyła tylko co trzecia przedmiotowa komisja. Ponadto większość złożonych z opóźnieniem sprawozdań z działalności resortowych komisji orzekających (ok. 67% za 1996 r. i ok. 72% za 1997 r.) została przesłana Ministrowi Finansów z miesięczną lub dłuższą zwłoką.

Zawarte w sprawozdaniach według obowiązującego wzoru (stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia RM z dnia 10 kwietnia 1996 r.) informacje dotyczą przede wszystkim sposobu rozstrzygnięć wobec osób obwinionych o naruszenie dyscypliny budżetowej i liczby osób uznanych winnymi poszczególnych czynów określonych w art. 57 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe. W obowiązującej sprawozdawczości z działalności komisji orzekających nie jest natomiast przewidziane wykazywanie kwot przekroczeń wydatków budżetowych, kwot uszczupleń budżetowych, czy szkód majątkowych wynikających z czynów przypisanych osobom winnym naruszenia dyscypliny budżetowej. W rezultacie Minister Finansów jako organ nadzoru nie dysponował danymi na temat wielkości skutków finansowych naruszeń dyscypliny budżetowej określonych w wydanych przez komisje orzeczeniach o winie i karze. Informacje takie - w ocenie NIK - mogłyby umożliwić, w wyniku analizy występujących w tym zakresie tendencji, efektywniejszą kontrolę wykonywania budżetu państwa przez jego poszczególnych dysponentów.

Z ustaleń kontroli wynika, że do Ministra Finansów - jako organu nadzoru - wpływały w badanym okresie zarówno odwołania od orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej, jak i postanowienia tej Komisji o uchyleniu zaskarżonych rozstrzygnięć komisji orzekających pierwszej instancji. O zmianę niektórych rozstrzygnięć komisji orzekających pierwszej instancji wnioskowała również Najwyższa Izba Kontroli. W związku z powyższym Minister Finansów podejmował w poszczególnych sprawach stosowne decyzje. Na przykład:

- W 1996 r. do Ministra Finansów wpłynęły trzy wnioski - odwołania od orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej (2 od osób obwinionych, 1 od rzecznika dyscypliny budżetowej). We wszystkich przypadkach Minister Finansów uznał, że nie występowały przewidziane prawem przesłanki uzasadniające ingerencję organu nadzoru w treść orzeczeń Komisji.
- W 1996 r. Minister Finansów uchylił w całości - jako wydane z naruszeniem prawa - dwa orzeczenia Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Kultury i Sztuki, przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia przez tę Komisję.
- W kwietniu 1997 r. Minister Finansów wydał orzeczenie uchylające - jako wydane z naruszeniem prawa - orzeczenie Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w sprawie naruszenia dyscypliny budżetowej przez wójta i skarbnika jednej z gmin, ponieważ orzeczenie to zostało wydane przez Komisję po upływie trzech lat od daty popełnienia przypisanego obwinionym czynu. W maju 1997 r. Minister Finansów uchylił również orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej utrzymujące w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Krośnieńskim (w sprawie naruszenia dyscypliny budżetowej przez dyrektora i główną księgową jednego z zespołów opieki zdrowotnej). Minister uchylając orzeczenie - umorzył postępowanie w sprawie.
- W 1997 r. Minister Finansów nie zaakceptował wniosku Najwyższej Izby Kontroli o uchylenie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wydanego przez przewodniczącego Komisji Orzekającej przy Wojewodzie Kaliskim. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dotyczyło naruszenia dyscypliny budżetowej (art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe) przez dyrektora i głównego księgowego jednego z zakładów opieki zdrowotnej.

Należy podkreślić, że w wydawanych w trybie nadzoru orzeczeniach Minister Finansów informował zainteresowanych, iż na jego orzeczenia przysługiwało prawo złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Ustalono, że w latach 1996-1997 do NSA wniesiono łącznie 7 skarg, w tym 3 w 1996 roku. Do czasu zakończenia kontroli NSA wydał postanowienia w sprawie 2 skarg (w jednym przypadku NSA skargę oddalił, a w drugim - umorzył postępowanie sądowe). Pozostałe sprawy (5) były w toku postępowania NSA.

Niezależnie od powyższych działań stwierdzono, że w badanym okresie Minister Finansów - w ramach sprawowanego nadzoru - sygnalizował niektórym organom państwowym o uchybieniach w działalności powołanych przez nie komisji orzekających, zwracał uwagę na te uchybienia przewodniczącym komisji lub żądał od nich stosownych informacji. Na przykład: Minister Finansów zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej o podjęcie działań zapobiegających uchybieniom stwierdzonym w 7 orzeczeniach komisji orzekającej przy tym ministrze. W orzeczeniach tych obwiniano placówki służby zdrowia a nie osoby, które naruszyły dyscyplinę budżetową. Minister Finansów zwrócił także uwagę przewodniczącemu komisji orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie, że 2 postanowienia o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania zostały wydane przez przewodniczącego, a nie przez skład orzekający.

Ponadto już w toku kontroli, tj. 27 kwietnia 1998 r. Minister Finansów wystosował do przewodniczących wszystkich komisji orzekających w pierwszej instancji pismo, w którym m.in. zwrócił uwagę na zbyt częste odstępowanie od wymierzania kary lub jej łagodzenie oraz na znaczną liczbę spraw zakończonych umorzeniem postępowania. Zdaniem Ministra sytuacja taka wskazuje „...na daleko idącą wyrozumiałość komisji orzekających wobec przypadków zawinionego naruszenia dyscypliny budżetowej i brak determinacji w zwalczaniu zjawisk anarchizujących proces realizacji budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. W piśmie tym Minister zażądał od przewodniczących komisji przesyłania kopii każdego orzeczenia, w którym zastosowano wobec winnego naruszenia dyscypliny budżetowej nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpiono od wymierzenia kary i nadsyłania wraz z kopiami postanowień o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania wyczerpującego wyjaśnienia przyczyn, których skutkiem było dopuszczenie do przedawnienia.

III. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Kontrolę działalności rzeczników oraz komisji orzekających przy wojewodach i prezesach regionalnych izb obrachunkowych przeprowadziły delegatury NIK, natomiast kontrolę działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej i Głównej Komisji Orzekającej, a także sprawowania przez Ministra Finansów nadzoru nad organami orzekającymi przeprowadził Departament Kontroli Doraźnych NIK.

Po zakończeniu czynności kontrolnych w 9 jednostkach zorganizowano - na wniosek kontrolerów - narady pokontrolne. Na tych naradach były przedstawiane ustalenia zawarte w protokołach kontroli oraz wynikające z tych ustaleń wnioski i oceny. W naradach pokontrolnych uczestniczyły ogółem 53 osoby.

Wnioski z narad pokontrolnych oraz wnioski i oceny wynikające z analizy ustaleń zawartych w protokołach kontroli znalazły odzwierciedlenie w 34 wystąpieniach pokontrolnych. Wystąpienia takie skierowano do Ministra Finansów oraz do 20 wojewodów i 10 prezesów regionalnych izb obrachunkowych. Niezależnie od powyższych adresatów, dwa wystąpienia wystosowano do przewodniczących komisji orzekających i jedno do rzecznika dyscypliny budżetowej. We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 51 wniosków.

Pod adresem wojewodów i prezesów regionalnych izb obrachunkowych, którzy powołali skontrolowane komisje orzekające oraz rzeczników dyscypliny budżetowej zgłoszono 43 wnioski pokontrolne. Większość wniosków (ok. 60%) dotyczyła potrzeby podjęcia stosownych działań zapewniających usprawnienie pracy przewodniczących komisji i rzeczników dyscypliny budżetowej na etapie przed wszczęciem postępowania, tj. od daty wpłynięcia do komisji zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny budżetowej do dnia złożenia przez rzecznika wniosku o ukaranie, względnie o wszczęcie lub odmowę wszczęcia postępowania. W ramach tej grupy wniosków postulowano m.in. o poprawę obsługi biurowej komisji i rzeczników oraz o uporządkowanie i prawidłowe prowadzenie dokumentacji związanej z prowadzonymi postępowaniami, a także o wyznaczenie osoby zastępującej rzecznika. Druga grupa wniosków (ok. 40%) dotyczyła przestrzegania procedury w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. W szczególności zaś wnioskowano o terminowe wszczynanie i o doręczanie stronom zawiadomień o wszczęciu postępowania, terminowe dostarczanie stronom orzeczeń komisji oraz o zawiadamianie kierowników jednostek nadrzędnych o prawomocnych orzeczeniach lub postanowieniach w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przez kierowników podległych im jednostek.

Z analizy nadesłanych przez wojewodów i prezesów regionalnych izb obrachunkowych odpowiedzi wynika, że wszystkie wnioski pokontrolne zostały przyjęte. O treści wystąpień pokontrolnych wojewodowie i prezesi regionalnych izb obrachunkowych poinformowali przewodniczących komisji orzekających i rzeczników dyscypliny budżetowej. Tam, gdzie zachodziła tego potrzeba, podjęto stosowne działania mające na celu poprawę obsługi biurowej komisji i rzeczników oraz uporządkowanie prowadzenia stosownej dokumentacji. W przypadkach braku osoby zastępującej rzecznika dyscypliny budżetowej - osobę taką wyznaczono. I tak np.

Wojewoda Włocławski w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że powołał zastępcę rzecznika dyscypliny budżetowej, a sprawa prowadzenia ewidencji zgodnej ze stanem faktycznym została omówiona z przewodniczącym wojewódzkiej komisji orzekającej. Wojewoda Kaliski poinformował, że zawarte w wystąpieniu pokontrolnym ustalenia kontroli, oceny, uwagi i wnioski zostały szczegółowo omówione na naradzie zorganizowanej przez dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego z udziałem przewodniczącego komisji orzekającej, rzecznika dyscypliny budżetowej oraz dyrektora wydziału realizującego obsługę komisji orzekającej. Na naradzie tej zwrócono uwagę m.in. na konieczność zwiększenia zakresu obsługi komisji orzekającej z uwagi na wzrost liczby otrzymywanych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej. Ponadto Wojewoda Kaliski, realizując wnioski pokontrolne, ustalił obieg dokumentów oraz przebieg załatwiania spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej.

Wojewodowie i prezesi regionalnych izb obrachunkowych podjęli także stosowne działania w celu zapewnienia przestrzegania obowiązującej procedury przy rozpatrywaniu spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej. Dotyczyły one przede wszystkim terminowego wszczynania i doręczania stronom zawiadomień o wszczęciu postępowania, terminowego dostarczania stronom orzeczeń komisji oraz zawiadamiania kierowników jednostek nadrzędnych o prawomocnych orzeczeniach lub postanowieniach w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przez kierowników podległych im jednostek.

Ocenę wyników kontroli działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej i Głównej Komisji Orzekającej przekazano w wystąpieniu pokontrolnym Ministrowi Finansów jako organowi nadzoru. Na jej podstawie pod adresem Ministra sformułowano 5 wniosków. Wnioski te dotyczyły skrócenia czasu rozpatrywania odwołań i zażaleń od orzeczeń oraz postanowień organów orzekających pierwszej instancji, rozważenia celowości gromadzenia danych dotyczących wymiaru finansowego naruszeń dyscypliny budżetowej przez osoby uznane (w prawomocnych orzeczeniach) winnymi popełnienia czynów wypełniających znamiona naruszenia tej dyscypliny, egzekwowania od organów orzekających wypełniania obowiązku przesyłania Ministrowi Finansów odpisów postanowień o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania i terminowego składania rocznych sprawozdań oraz podjęcia działań dla poprawy administracyjno-technicznego zaplecza pracy Głównej Komisji Orzekającej i Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Finansów stwierdził m.in., że czas rozpatrywania odwołań i zażaleń od orzeczeń oraz postanowień organów orzekających pierwszej instancji związany jest przede wszystkim z rosnącym w ostatnich latach stopniem skomplikowania spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej. Ponieważ Główna Komisja Orzekająca nie może przyspieszać toku rozpatrywania spraw kosztem merytorycznej jakości i formalnej poprawności wydawanych rozstrzygnięć, istnieje potrzeba zwiększenia liczebności składu Komisji, głównie o specjalistów z zakresu interpretacji problematyki zamówień publicznych. Minister Finansów wyraził przekonanie, że wejście w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawy o finansach publicznych pozwoli na zwiększenie liczebności Głównej Komisji Orzekającej, co ułatwi jej wywiązywanie się z zadań. Po wejściu w życie nowej ustawy o finansach publicznych możliwe będzie także zbieranie danych o rozmiarach uszczupleń środków publicznych w sprawach, które będą przedmiotem postępowania przed komisjami orzekającymi.

W swojej odpowiedzi Minister Finansów podkreślił, że - oprócz egzekwowania obowiązku przesyłania mu kopii postanowień o umorzeniu postępowania w związku z przedawnieniem orzekania - dodatkowo

zobowiązał przewodniczących komisji orzekających do przekazywania wszystkich orzeczeń, w których zastosowano nadzwyczajne złagodzenie kary lub odstąpiono od jej wymierzenia. Postanowienia i orzeczenia tego rodzaju wpływają obecnie regularnie i umożliwiają Ministrowi Finansów ingerencję w przypadkach nadmiernej zwłoki lub wydawania orzeczeń ignorujących interes budżetu państwa, czy budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Minister Finansów stwierdził również, że podejmie stosowne działania zmierzające do poprawy terminowości składanych przez komisje orzekające sprawozdań. Ponadto Minister poinformował, że zdecydował o utworzeniu czteroosobowej komórki zajmującej się problematyką dyscypliny budżetowej. W ramach tej komórki prowadzony jest sekretariat Głównej Komisji Orzekającej oraz wykonywane są funkcje administracyjno-techniczne związane z wykonywaniem przez Ministra Finansów nadzoru nad działalnością organów orzekających pierwszej instancji. Jesienią 1998 r. zorganizowane zostanie także administracyjno-techniczne zaplecze funkcjonowania Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej.

Warszawa, dnia **19** listopada 1998 r.

Zatwierdzam:

PREZES

Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Dyrektor

Departamentu Kontroli Doraźnych

Andrzej Olejnik

Załącznik

Wykaz skontrolowanych komisji orzekających i właściwych dla nich rzeczników dyscypliny budżetowej przy:

A. Wojewodach

1. Bielskim
2. Elbląskim
3. Kaliskim
4. Konińskim
5. Krakowskim
6. Leszczyńskim
7. Ostrołęckim
8. Piotrkowskim
9. Płockim

- 10. Radomskim
- 11. Rzeszowskim
- 12. Siedleckim
- 13. Słupskim
- 14. Suwalskim
- 15. Szczecińskim
- 16. Tarnobrzeskim
- 17. Wałbrzyskim
- 18. Warszawskim
- 19. Włocławskim
- 20. Zamojskim

B. Regionalnych izbach obrachunkowych w:

- 21. Białymstoku
- 22. Gdańsku
- 23. Kielcach
- 24. Koszalinie
- 25. Lublinie
- 26. Łodzi
- 27. Poznaniu
- 28. Rzeszowie
- 29. Warszawie
- 30. Zielonej Górze

- 31. Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej i Główna Komisja Orzekająca
przy Ministrze Finansów