



**GŁÓWNY RZECZNIK
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**
BDF2/4911/AJG/KBR/12 - 788

Warszawa, dnia 12.03.2012 r.

ZATWIERDZAM:


Jan Vincent-Rostowski
MINISTER FINANSÓW

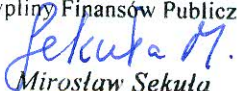
SPRAWOZDANIE

**z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych
i rzeczników dyscypliny finansów publicznych
w 2011 roku.**

Szanowny Panie Ministrze!

Wykonując dyspozycję art. 192 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) przedkładam sprawozdanie ze swojej działalności oraz roczne zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych w roku 2011 z prośbą o zatwierdzenie.

Z poważaniem

GŁÓWNY RZECZNIK
Dyscypliny Finansów Publicznych

Mirosław Sekula

Sprawozdanie zawiera:

I. Informację o działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w 2011 roku, jako:

1. **oskarżyciela** w postępowaniu w **drugiej instancji** przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (art. 58 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych)¹, zwanej dalej „ustawą”;
2. **przełożonego** - w zakresie sprawowanej funkcji - rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpoznawanych przez resortowe i regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców (wykonanie art. 58 ust. 3 ustawy) **pełniącego nadzór instancyjny** wobec tych rzeczników (wykonanie art. 97 ust. 3 i 4, 101 ust. 2, 104 ust. 2, 108 ust. 2, 138 ust. 1 ustawy);

II. Informację o działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpoznawanych przez:

regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych;

resortowe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrach, Komisję Orzekającą przy Sefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Wspólną Komisję Orzekającą powołaną przez Prezydenta RP;

1. Opis działalności rzeczników dyscypliny w **2011 roku** oraz
2. Opis wyników **analizy prawidłowości wydawania przez Rzeczników dyscypliny finansów publicznych, w 2011 roku, postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na przedawnienia karalności naruszenia dyscypliny finansów publicznych**

Załączniki:

Zbiorecze dane dotyczące działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2011 roku.

¹ Ilekroć mowa o **ustawie** oznacza to ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z 2006 r. Nr 79 poz. 551, z 2009 r. Nr 101, Nr 157, poz. 1241, Nr 223, poz. 1778 i z 2010 r. Nr 182, poz. 1228) w brzmieniu obowiązującym przed dniem 11 lutego 2012 r.;

I. Działalność Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w 2011 r.

Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, zgodnie z art. 60 ustawy, powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a Zastępców Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych - Prezes Rady Ministrów na wniosek Głównego Rzecznika.

W okresie sprawozdawczym funkcję Głównego Rzecznika pełnili: do dnia 19 grudnia 2011 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów **Pan Wiesław Szczuka**, który został powołany do pełnienia tej funkcji w dniu 8 lipca 2010 r., a od 21 grudnia 2011 r. do chwili obecnej funkcję Głównego Rzecznika pełni Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów **Pan Mirosław Sekuła**. Funkcję Zastępców Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych pełnili w okresie sprawozdawczym: **Pani Anna Rotter** - radca prawny w Departamencie Prawnym Ministerstwa Finansów, **Pan Jacek Krawczyk** - Zastępca Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, **Pan Paweł Laudański** - radca prawny w Urzędzie Zamówień Publicznych oraz etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie i **Pan Robert Wydra** - radca prawny w Departamencie Prawnym Ministerstwa Finansów.

Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych jest stroną postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w II instancji, pełniąc funkcję oskarżyciela. W okresie sprawozdawczym Zastępcy Głównego Rzecznika - w ramach udzielonego przez Głównego Rzecznika upoważnienia - brali udział w 126 rozprawach przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

Zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy Główny Rzecznik jest przełożonym, w zakresie sprawowanej funkcji, rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców. W okresie sprawozdawczym wykonywał nadzór instancyjny i sprawował kontrolę nad działaniami rzeczników dyscypliny, poprzez m.in.:

- powoływanie i odwoływanie rzeczników dyscypliny finansów publicznych;
- przedłużanie, na wniosek rzecznika dyscypliny, terminów zakończenia czynności sprawdzających lub postępowania wyjaśniającego, jeżeli nie jest możliwe ich zakończenie w terminie określonym w przepisach ustawy;
- analizowanie wydanych przez rzeczników dyscypliny postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego;

- rozpatrywanie zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, wydawane przez rzeczników dyscypliny;
- udzielanie rzecznikom dyscypliny pomocy w celu realizacji wykonywanych przez nich zadań oraz przekazywanie informacji w celu ujednolicenia praktyki działania rzeczników dyscypliny;
- rozpatrywanie skarg na działalność rzeczników dyscypliny, w związku z art. 17 pkt 3 kpa.

Wnioski rzeczników dyscypliny o przedłużenie terminu na zakończenie czynności sprawdzających albo postępowania wyjaśniającego

Zgodnie z uprawnieniami wynikającymi z obowiązującym w okresie sprawozdawczym art. 97 ust. 3 oraz w art. 104 ust. 2 ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z dnia 19 sierpnia 2011 r., która weszła w życie z dniem 11 lutego 2012 r., na wniosek rzecznika dyscypliny lub jego zastępcy, Główny Rzecznik przedłużał - na czas oznaczony lub nieoznaczony - termin zakończenia czynności sprawdzających oraz - na czas oznaczony - termin wydania postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego lub wystąpienia z wnioskiem o ukaranie. Rzecznik dyscypliny lub jego zastępca występował z wnioskiem o przedłużenie terminu zakończenia czynności sprawdzających, gdy przed upływem 60 dni od dnia otrzymania zawiadomienia niemożliwe było ustalenie, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Rzecznicy dyscypliny występowali także z wnioskami o przedłużenie terminu na zakończenie postępowania wyjaśniającego, jeżeli przed upływem 30 dni od daty jego wszczęcia niemożliwe było zebranie kompletnego materiału dowodowego, dającego podstawy do wniesienia wniosku o ukaranie lub umorzenia postępowania. Wnioski o przedłużenie terminu zawierały uzasadnienie, które podlegało ocenie Głównego Rzecznika, ze szczególnym uwzględnieniem daty wpływu zawiadomienia i stopnia skomplikowania danej sprawy oraz ewentualnego zagrożenia przedawnieniem orzekania. Najczęściej przedstawianym przez rzeczników dyscypliny uzasadnieniem wniosku o przedłużenie terminu na zakończenie czynności sprawdzających lub postępowania wyjaśniającego był znaczny stopień skomplikowania sprawy, wymagający zebrania i przeanalizowania obszernego materiału dowodowego, konieczność skorzystania z wiedzy specjalistycznej, nieodebranie korespondencji przez osobę, której dotyczy wszczęcie postępowania, trudności z ustaleniem adresu obwinionego, zgłoszenie nowych wniosków dowodowych, spiętrzenie ilości rozpoznawanych spraw oraz obowiązków zawodowych.

W 2011 r. Główny Rzecznik wydał **903** zarządzenia o przedłużeniu terminu (więcej o 276 niż w roku 2010), co stanowi zwiększenie liczby wydanych zarządzeń o 44,01%. Z ogólnej liczby 903 wydanych przez Głównego

Rzecznika zarządzeń - 369 zarządzenia dotyczyły przedłużeniu terminu zakończenia czynności sprawdzających, a 534 zarządzeń dotyczyło przedłużenia terminu prowadzonych przez rzeczników postępowań wyjaśniających. Spośród 903 zarządzeń, 737 zarządzeń Główny Rzecznik wydał na wnioski rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez Regionalne Komisje Orzekające, a 166 zarządzeń wydał na wnioski rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez Resortowe Komisje Orzekające. Wzrost liczby wniosków Rzeczników dyscypliny o przedłużenie terminów na zakończenie czynności sprawdzających i postępowań wyjaśniających był następstwem przeprowadzonej przez Głównego Rzecznika w 2010 r. analizy terminowości prowadzenia przez Rzeczników dyscypliny postępowań w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w trakcie której Główny Rzecznik dokonał m.in. analizy czasu trwania przeprowadzanych przez Rzeczników dyscypliny czynności sprawdzających i postępowań wyjaśniających oraz wnioskowania przez Rzeczników dyscypliny o przedłużenie terminów na zakończenie tychże czynności i zobowiązał ich do każdorazowego występowania z wnioskami o przedłużenie terminów na zakończenie czynności sprawdzających oraz postępowań wyjaśniających.

Postanowienia rzeczników dyscypliny przekazywane do Głównego Rzecznika

Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, wszczynają postępowanie wyjaśniające w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub odmawiają wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Podstawą odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego są wyłącznie przesłanki określone w art. 78 ust. 1 ustawy, w szczególności takie jak: brak w zarzucanym czynie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przedawnienie karalności, podjęcie działania lub zaniechanie działania, naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego, albo popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych o znikomym stopniu szkodliwości dla finansów publicznych. Przyjęcie przesłanki znikomej szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych umożliwia rzecznikowi dyscypliny niedochodzenie odpowiedzialności, pomimo że doszło do zachowania sprawcy naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Oceniając szkodliwość popełnionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych rzecznicy kierują się przesłankami, wymienionymi w art. 28 ustawy, a więc przede wszystkim uwzględniają wagę naruszonych obowiązków oraz skutki naruszenia dla finansów publicznych.

Na podstawie art. 187 ust. 2 ustawy, rzecznicy dyscypliny mają obowiązek przekazać Głównemu Rzecznikowi postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego wydane ze względu na przedawnienie karalności, a także te postanowienia, które zostały wydane ze względu na znikomy stopień

szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych.

W 2011 r. rzecznicy dyscypliny przekazali Głównemu Rzecznikowi, na podstawie art. 187 ust. 2 ustawy, łącznie **762** postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego (o 21 postanowień więcej niż w roku 2010, co stanowi wzrost o 2,83%). Postanowienia te mogą dotyczyć kilku zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z **762** postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, przesłanych Głównemu Rzecznikowi, **649** postanowień zostało podjętych ze względu na znikomą szkodliwość naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych, a **90** postanowień ze względu na przedawnienie karalności, natomiast w pozostałych **23** przekazanych Głównemu Rzecznikowi postanowieniach, rzecznicy dyscypliny uwzględnili więcej niż jedną przesłankę odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym przesłankę braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Oceniając wydane przez rzeczników dyscypliny postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na przesłankę znikomej szkodliwości czynu, Główny Rzecznik uznał zasadność i celowość odmowy wszczęcia postępowań wyjaśniających w tych sprawach. W wydanych postanowieniach rzecznicy prawidłowo ocenili - w opinii Głównego Rzecznika – że czyny będące przedmiotem tych postanowień, charakteryzuje znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych. W przypadkach tego wymagających, w szczególności popełnionych błędów o charakterze formalnym, Główny Rzecznik zwracał na to uwagę rzecznikom w trybie roboczym.

Zażalenia na postanowienia wydawane przez rzeczników dyscypliny

Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego wydane przez rzecznika dyscypliny właściwego w sprawach rozpatrywanych przez resortową lub regionalną komisję orzekającą, składającemu zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych służyło zażalenie, natomiast na postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego zażalenie służyło osobie, wobec której wszczęto postępowanie wyjaśniające. Zażalenia rozpoznaje, w ramach sprawowanego nadzoru instancyjnego, Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych.

W 2011 r. na postanowienia wydane przez rzeczników dyscypliny wpłynęły do Głównego Rzecznika zażalenia od **34** zażalających. Dotyczyły one 32 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz 2 postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

Główny Rzecznik wydał 32 postanowienia na podstawie art. 101 ustawy, tj. w wyniku rozpatrzenia wniesionych do niego zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Po zapoznaniu się z materiałem dowodowym, postanowieniami rzeczników dyscypliny oraz po rozpoznaniu zażaleń Główny Rzecznik: w 16 przypadkach utrzymał w mocy rozstrzygnięcia rzeczników dyscypliny o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w 12 przypadkach uchylił zaskarżone postanowienia rzeczników dyscypliny i polecił uzupełnienie czynności sprawdzających, natomiast w 4 przypadkach w części utrzymał zaskarżone postanowienia, a w części je uchylił i polecił uzupełnienie czynności sprawdzających.

Z otrzymanych przez Głównego Rzecznika 32 zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego najwięcej zażaleń - 19 - wniosły organy kontroli prowadzące kontrolę jednostek sektora finansów publicznych (7 regionalne izby obrachunkowe, 7 urzędy kontroli skarbowej, 5 Najwyższa Izba Kontroli). Najwięcej zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny finansów publicznych wniesionych zostało przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu (5 zażaleń) oraz Urząd Kontroli Skarbowej we Wrocławiu (4 zażalenia).

Pozostałe 13 zażaleń na rozstrzygnięcia rzeczników pochodziły od innych podmiotów zawiadamiających o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Spośród przekazanych Głównemu Rzecznikowi zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny prawie połowa (47%) zażaleń dotyczyła spraw wielowątkowych to jest takich, których przedmiotem były różne naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Najwięcej zaskarżonych postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, wydanych przez rzeczników dyscypliny, dotyczyło naruszeń dyscypliny finansów publicznych związanych z niewłaściwie stosowanymi procedurami udzielania zamówień publicznych (13 zaskarżonych postanowień). W 11 przypadkach zaskarżone postanowienia dotyczyły naruszeń dyscypliny finansów publicznych w zakresie dokonywania przez jednostki sektora finansów publicznych wydatków bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia, zaś 8 z zaskarżonych postanowień dotyczyło nieprawidłowego rozliczenia dotacji przez otrzymujących dotację. Pozostałe postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, na które wniesiono zażalenia, dotyczyły m.in. naruszeń dyscypliny finansów publicznych w zakresie nieustalenia, niepobrania lub niedochodzenia należności Skarbu Państwa (art. 5 ustawy), niesporządzenia lub nieprzekazania w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazania w sprawozdaniach danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2 ustawy) lub nieopłacenia składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne (art. 14 ustawy).

W wyniku rozpatrzenia 2 zażaleń na postanowienia rzecznika dyscypliny o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, wniesionych przez osobę, wobec której rzecznik dyscypliny wszczął postępowanie wyjaśniające, Główny Rzecznik w 1 przypadku utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy, a w 1 przypadku uchylił zaskarżone postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, nakazując jednocześnie rzecznikowi dyscypliny uzupełnienie postępowania wyjaśniającego.

Na postanowienie Głównego Rzecznika, wydane w wyniku rozpatrzenia zażalenia na postanowienie rzecznika dyscypliny o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, służy zażalenie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. W okresie sprawozdawczym takie zażalenie nie zostało złożone.

Skargi do sądu administracyjnego na orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

W 2011 r. Główny Rzecznik wniósł 2 skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na rozstrzygnięcia Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Obydwie skargi dotyczyły naruszeń dyscypliny finansów publicznych w zakresie naruszeń procedury udzielania zamówień publicznych (art. 17 ustawy). W pierwszej ze skarg, wojewódzki sąd administracyjny oddalił skargę Głównego Rzecznika. Na rozstrzygnięcie to Główny Rzecznik wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W drugiej ze skarg złożonych przez Głównego Rzecznika, Wojewódzki Sąd Administracyjny przychylił się do stanowiska Głównego Rzecznika i uchylił zaskarżone orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej.

Skargi na rzeczników dyscypliny

W 2011 r. nie została do Głównego Rzecznika złożona żadna skarga na działania rzeczników dyscypliny finansów publicznych. W okresie sprawozdawczym do Głównego Rzecznika nie wpłynęły interpelacje i zapytania poselskie dotyczące działalności Głównego Rzecznika lub rzeczników dyscypliny.

II. Działalność rzeczników² dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych oraz resortowe komisje orzekające przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej.

1. Działalność rzeczników dyscypliny w 2011 roku

Według stanu na 31 grudnia 2011 r., funkcję rzeczników dyscypliny finansów publicznych, właściwych w sprawach rozpatrywanych przez Wspólną Komisję Orzekającą, Komisję Orzekającą przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, resortowe komisje orzekające działające przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej oraz regionalne komisje orzekające działające przy regionalnych izbach obrachunkowych pełniło 35 osób. Byli to: rzecznik dyscypliny przy Wspólnej Komisji Orzekającej, Rzecznik przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 17 Rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające oraz 16 rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające. Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2011 r., funkcję zastępców rzeczników dyscypliny finansów publicznych pełniło 58 osób, z czego 1 osoba pełniła funkcję zastępcy rzecznika właściwego w sprawach rozpatrywanych przez: Wspólną Komisję Orzekającą, 1 osoba w sprawach rozpatrywanych przez Komisję Orzekającą przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz 20 osób w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające, natomiast 36 osoby pełniły funkcję zastępców rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające.

Sprawy do rozpoznania w okresie sprawozdawczym

Zgodnie z art. 57 ustawy rzecznicy dyscypliny finansów publicznych są organami właściwymi do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wypełniania funkcji oskarżyciela w pierwszej instancji. Rzecznicy - na podstawie otrzymanego zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych – podejmują czynności sprawdzające w celu stwierdzenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z przepisami obowiązującymi w 2011 r. rzecznicy mieli obowiązek, po zakończeniu czynności sprawdzających (w terminie nie dłuższym niż 60 dni lub w terminie wyznaczonym przez Głównego Rzecznika), wydać postanowienie o wszczęciu postępowania

² Dane dotyczące rzeczników obejmują również zastępców rzeczników

wyjaśniającego lub jego odmowie, jeżeli stwierdzili wystąpienie okoliczności wymienionej w art. 78 ust. 1 ustawy. Jeżeli w trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego potwierdziły się zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych, rzecznicy występowali do właściwych komisji orzekających z wnioskami o ukaranie.

W okresie sprawozdawczym rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy otrzymali łącznie 3177 nowych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, tj. o 112 mniej niż w 2010 r. (spadek liczby nowych zawiadomień w stosunku do roku 2010 o 3,40%). Z tej liczby, do rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające wpłynęły 2648 zawiadomienia, tj. o 167 mniej niż w 2010 r., (spadek o 5,93%), a do rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez resortowe komisje orzekające – 529 zawiadomienia, (wzrost liczby nowych zawiadomień, w stosunku do 2010 r., o 11,6%).

Jednocześnie na początku okresu sprawozdawczego na rozpoznanie oczekiwały 1124 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które wpłynęły do rzeczników dyscypliny przed 1 stycznia 2011 r., z tego u rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające 836 zawiadomień, a u rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez resortowe komisje orzekające – 288 zawiadomienia.

W 2011 r. rzecznicy mieli do rozpoznania 4301 zawiadomień – nowych oraz otrzymanych przed 1 stycznia 2011 r. Część tych zawiadomień dotyczyła tej samej jednostki lub sprawy i zgodnie z art. 79 ustawy była rozpoznawana w ramach jednego postępowania lub czynności sprawdzających.

W 2011 r. rzecznicy dyscypliny, na prośbę Głównego Rzecznika, przekazywali informacje dodatkowe, odnośnie do rozpoznawanych spraw o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym informacje o składających zawiadomienie. Przekazane informacje dotyczyły 3808 zawiadomień (3101 z 2011 r. oraz 707 z lat wcześniejszych). Najwięcej zawiadomień (29,67%) zostało złożonych do rzeczników dyscypliny przez regionalne izby obrachunkowe, a w dalszej kolejności:

- przez organy sprawujące nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych (21,19 %),
- kierowników jednostek sektora finansów publicznych (12,68%),
- kierowników jednostki prowadzącej kontrolę jednostki sektora finansów publicznych (10,69%),
- Najwyższą Izbę Kontroli (7,98%),
- dysponentów przekazujących środki publiczne jednostce niezliczonej do sektora finansów publicznych (4,73%),
- Urzędy Kontroli Skarbowej (4,25%),
- Urząd Zamówień Publicznych (2,18 %),

- organ stanowiący lub komisja stała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (0,47%)
- inne organy kontrolne (5,67%).

Podobnie jak w latach ubiegłych znaczna część zawiadomień otrzymanych przez rzeczników dyscypliny wymagała uzupełnienia materiału dowodowego. To właśnie obowiązek zebrania niebudzącego wątpliwości, kompletnego materiału dowodowego (w szczególności konieczność sprawdzenia lub uzupełnienia faktów podanych w zawiadomieniu w celu ustalenia wszelkich okoliczności sprawy) był główną przyczyną występowania do Głównego Rzecznika z wnioskami o przedłużenie terminu zakończenia czynności sprawdzających oraz z wnioskami o przedłużenie terminu zakończenia postępowania wyjaśniającego.

Postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego

W wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających rzecznicy wydają bądź postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego bądź postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W 2011 r. rzecznicy wydali **2310** postanowień o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, tj. o 134 postanowień więcej niż w 2010 r. co stanowi wzrost liczby wszczętych postępowań wyjaśniających o 6,15% w stosunku do poprzedniego okresu sprawozdawczego oraz 1428 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, tj. o 151 postanowień więcej niż w 2010 r. (co stanowi wzrost postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego o 11,82% w stosunku do 2010 r.). W postanowieniach o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego w 2011 r. rzecznicy dyscypliny rozstrzygnęli odnośnie do 1758 naruszeń dyscypliny finansów publicznych stanowiących przedmiot złożonych zawiadomień, z tego 1341 rozstrzygnięć wydali rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające, a 417 - rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające. Z 1758 rozstrzygnięć³ odmawiających wszczęcia postępowania wyjaśniającego - 689 zostało podjętych ze względu na znikomą szkodliwość naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych, 631 ze względu na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a 119 ze względu na przedawnienie karalności, 4 w przypadku działania lub zaniechania, stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podjętego w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego oraz 319 ze względu na inne okoliczności, wskazane w art. 78 ust. 1 pkt 1, 4 – 6 i 8.

³ Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego może dotyczyć kilku zarzutów; w stosunku do każdego zarzutu rzecznik wydaje osobne rozstrzygnięcie

Z analizy postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na znikomą szkodliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych wynika, iż Rzecznicy Dyscypliny, wydając te postanowienia, kierowali się kryteriami określonymi w ustawie. Uwzględniali przy tym wagę naruszonych obowiązków, których niedopełnienie doprowadziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w jednostce. Przy dokonywaniu oceny istotne było, że naruszenia dyscypliny występowały sporadycznie oraz, że dotyczyły niedużych kwot. Ponieważ, zgodnie z art. 26 ustawy, nie stanowią naruszeń dyscypliny finansów publicznych działania lub zaniechania skutkujące przekroczeniem uprawnień do wydatkowania środków publicznych, do zaciągania zobowiązań lub niewykonania zobowiązań w kwocie nieprzekraczającej w roku budżetowym łącznie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, naruszenia dyscypliny z niewielkim przekroczeniem tej kwoty, uznawane były za znikomo szkodliwe dla finansów publicznych. Rzecznicy dyscypliny uznawali również znikomą szkodliwość niektórych naruszeń dyscypliny finansów publicznych, polegających na nieterminowym wykonywaniu części obowiązków nałożonych na jednostki sektora finansów publicznych, przykładowo nieprzekazaniu w terminie sprawozdań budżetowych (z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania) lub nieterminowym przekazaniu do budżetu pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego – w sytuacji, gdy opóźnienia wykonaniu obowiązków wynosiły od jednego do kilku dni.

Postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na przedawnienie karalności

Podobnie jak w latach ubiegłych Główny Rzecznik prowadził analizę postanowień rzeczników o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, pod kątem terminowości załatwiania spraw przez rzeczników. Dokładnej analizie przez Głównego Rzecznika poddana została przede wszystkim ta grupa postanowień, w której przesłanką odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego było przedawnienie karalności. Do Głównego Rzecznika w 2011 r. zostało przekazanych przez rzeczników dyscypliny 90 postanowień zawierających jedno lub więcej rozstrzygnięć o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, ze względu na przedawnienie karalności. Jako podstawę analizy przyjęto ocenę terminu (daty) zawiadomienia w odniesieniu do czasu, jaki upłynął od tej daty do terminu przedawnienia. Przy czym jeżeli postanowienie dotyczyło więcej niż jednego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, pod uwagę była brana najpóźniejsza data przedawnienia. W 66 sprawach poddanych analizie, zawiadomienia o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych zostały przekazane, przez zobowiązane do tego podmioty, do rzeczników dyscypliny po terminie przedawnienia karalności,

w 9 przypadkach pozostało 15 dni do upływu terminu karalności, w 5 przypadkach – 30 dni, a w 8 przypadkach – 60 dni. Łącznie więc 87 zawiadomień dotyczyło spraw przedawnionych lub przedawniających się w 60-dniowym terminie przewidzianym ustawą na przeprowadzenie czynności sprawdzających. Jedynie w 2 przypadkach terminy przedawnienia od daty zawiadomienia pozwalały na przeprowadzenie czynności sprawdzających i podjęcie decyzji o ewentualnym wszczęciu postępowania wyjaśniającego w ustawowo przewidzianym czasie. Jednakże we wszystkich tych przypadkach naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskazane w zawiadomieniach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wskazywały na skomplikowany charakter sprawy, co uniemożliwiło rzecznikom dyscypliny zgromadzenie niezbędnego materiału dowodowego i wydanie przez rzecznika dyscypliny rozstrzygnięcia przed upływem terminu karalności.

Główny Rzecznik poddając analizie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, przekazane przez rzeczników na podstawie art. 187 ust. 2 ustawy, zwracał również uwagę na poprawność formalną wydanych postanowień. Główny Rzecznik zwracał również uwagę rzecznikom na konieczność dotrzymywania terminów prowadzonych czynności sprawdzających i postępowań wyjaśniających, a w przypadku niemożności dotrzymania terminów instrukcyjnych, wyznaczonych ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wskazywał na bezwzględną konieczność występowania z wnioskami o przedłużenie terminu na zakończenie prowadzonych przez nich czynności sprawdzających i postępowań wyjaśniających.

Postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego

W wyniku przeprowadzonych postępowań wyjaśniających rzecznicy dyscypliny wydają postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego (gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 78 ust. 1 ustawy) lub wnoszą do przewodniczącego właściwej komisji orzekającej wniosek o ukaranie. W 2011 r. rzecznicy wydali 1062 postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, tj. 33 postanowienia mniej niż w 2010 r. Z liczby 1062 postanowień o umorzeniu postępowania: 835 postanowień wydali rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające, a 227 takich postanowień wydali rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez resortowe komisje orzekające.

Wnioski o ukaranie

Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych w 2011 r. wnieśli 1490 wniosków o ukaranie (o 342 wniosków więcej niż w 2010 r., co stanowi wzrost o 29,79%)

dotyczących 1687 osób⁴, co stanowi wzrost o 27,89% w stosunku do wniosków o ukaranie wniesionych w 2010 r. Rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające wystąpili z 1333 wnioskami o ukaranie, a rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez resortowe komisje orzekające - z 157 wnioskami o ukaranie.

W 2011 r. w sprawach, w których rzecznik pełnił funkcję oskarżyciela wobec 1642 osób (obwinionych) zapadły rozstrzygnięcia komisji orzekających. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano 990 obwinionym, w tym 420 obwinionych ukarano, a wobec 570 obwinionych komisje orzekające odstąpiły od wymierzenia kary, uniewinniono 321 obwinionych, a wobec 331 osób komisje orzekające umorzyły postępowanie. Od orzeczeń komisji orzekających rzecznicy dyscypliny wnieśli odwołania do Głównej Komisji Orzekającej w stosunku do 37 obwinionych.

Sprawy pozostające do rozpoznaniu przez rzeczników dyscypliny na koniec okresu sprawozdawczego

Na koniec okresu sprawozdawczego w rozpoznaniu przez rzeczników dyscypliny pozostawało łącznie 261 wszczętych postępowań wyjaśniających. Z tej liczby u rzeczników dyscypliny działających przy regionalnych izbach obrachunkowych – 206 postępowań, a u rzeczników przy resortowych komisjach orzekających - 55 postępowań wyjaśniających. Ponadto, na koniec okresu sprawozdawczego w trakcie rozpoznania przez rzeczników dyscypliny pozostawało łącznie 672 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Z tej liczby do rozpoznania u rzeczników dyscypliny przy regionalnych komisjach orzekających pozostawały 482 zawiadomienia, a 190 zawiadomień do rozpoznania mieli rzecznicy dyscypliny przy resortowych komisjach orzekających.

Obciążenie rzeczników dyscypliny finansów publicznych rozpatrywanymi sprawami w okresie sprawozdawczym

Podobnie jak w latach ubiegłych analiza sprawozdań rzeczników dyscypliny finansów publicznych wskazuje, że poszczególni rzecznicy dyscypliny nie są równomiernie obciążeni liczbą wpływających do nich zawiadomień. Przeciętnie większą liczbę zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, otrzymują rzecznicy dyscypliny właściwi do spraw rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające, natomiast rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez resortowe komisje orzekające mają do rozpoznania o wiele mniej spraw (niekiedy kilka rocznie). Zróżnicowanie

4 Część wniosków o ukaranie wniesionych w 2011 r. przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych, jak i orzeczeń komisji orzekających wydanych w 2011 r. dotyczyła zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które wpłynęły w 2010 r.

liczby wpływających zawiadomień dotyczy także poszczególnych rzeczników dyscypliny – zarówno „resortowych” jak i „regionalnych”. Znaczne rozbieżności można zauważyć w wyniku analizy jednostkowych sprawozdań rocznych poszczególnych rzeczników dyscypliny. W okresie sprawozdawczym, w grupie rzeczników dyscypliny właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające największą liczbę spraw do rozpatrzenia miał Rzecznik właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Szczecinie, do którego wpłynęło 331 nowych zawiadomień. Dla porównania do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Opolu w okresie sprawozdawczym wpłynęło 57 nowych zawiadomień. Zróżnicowanie liczby wpływających zawiadomień dotyczy także rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające. Rzecznik dyscypliny właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Resortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Skarbu Państwa w okresie sprawozdawczym otrzymał 2 zawiadomienia, natomiast Rzecznik dyscypliny właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Resortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Spraw Wewnętrznych - 133 nowych zawiadomień, a Rzecznik właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Resortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Obrony Narodowej - 96 nowych zawiadomień. Zasadniczo jednak, do większości rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające wpłynęło w 2011 r. mniej nowych zawiadomień, niż do poszczególnych rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające. Nowelizacja ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. (obowiązująca od 11 lutego 2012 r.) przewidywała utworzenie w miejsce Resortowych Komisji Orzekających jedynie 3 międzyresortowych komisji orzekających i rzeczników przy nich działających.

Załączniki:

1. Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne i resortowe komisje orzekające w 2011 r.
2. Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych w 2011 r.
3. Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające w 2011 r.
4. Jednostkowe sprawozdania z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne i resortowe komisje orzekające w 2011 r.
5. Informacja o zawiadomieniach złożonych do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2011 r.

*Opracowanie: Ministerstwo Finansów
Biuro Dyscypliny Finansów Publicznych,
Wydział Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych
K. Borowska, M. Legucka-Ociepka, Adam Grzegorzczak*

Akceptacja: K. Wiśniewska, Dyrektor Biura Dyscypliny Finansów Publicznych