

Warszawa, 10 marca 2014 r.



**GLÓWNY RZECZNIK
DYSCYPLINY FINANSÓW
PUBLICZNYCH**

BDF2/4911-AJG- KBR-ZYM/2014

ZATWIERDZAM:

MINISTER FINANSÓW

SPRAWOZDANIE

**z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych
i rzeczników dyscypliny finansów publicznych
w 2013 roku**

Wykonując dyspozycję art. 192 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529), przedkładam sprawozdanie ze swojej działalności oraz roczne zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych w roku 2013 z uprzejmą prośbą o zatwierdzenie.

GLÓWNY RZECZNIK
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Janusz Cichoń

Sprawozdanie zawiera:

- I. Informację o działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w 2013 roku,**
- II. Informację o działalności w 2013 r. rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpoznawanych przez:**
 - regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych,
 - międzyresortowe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisję Orzekającą przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Wspólną Komisję Orzekającą.

Opracowanie:

*Biuro Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów
Wydział Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych:
Stanowisko Pracy ds. Analiz i Sprawozdawczości*

Akceptacja: Marek Głuch Dyrektor Biura Dyscypliny Finansów Publicznych

I

Działalność Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w 2013 roku

1. Informacje podstawowe

A. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych

Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, - zwany dalej „Głównym Rzecznikiem” - działa na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (tj. Dz. U. z 5 lutego 2013 r., poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy, Główny Rzecznik jest w zakresie sprawowanej funkcji przełożonym swoich zastępców oraz rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców.

B. Zadania Głównego Rzecznika

Do podstawowych zadań Głównego Rzecznika należy:

- pełnienie funkcji oskarżyciela przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych – zwaną dalej “Główną Komisją Orzekającą”,
- rozpatrywanie, w trybie instancyjnym, środków odwoławczych od rozstrzygnięć wydanych przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych w I instancji - zwanych dalej “rzecznikami dyscypliny”,
- sprawowanie nadzoru nad rzecznikami dyscypliny.

C. Powoływanie Głównego Rzecznika i jego Zastępców

Głównego Rzecznika, 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.

D. Osoby pełniące funkcję Głównego Rzecznika i jego Zastępców

W okresie sprawozdawczym funkcję Głównego Rzecznika pełnili:

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów - **Mirosław Sekuła**,

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – **Maciej H. Grabowski**,

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – **Janusz Cichoń** (od 27 listopada 2013 r.)

Funkcję Zastępców Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych pełnili w okresie sprawozdawczym:

- **Anna Rotter** - radca prawny w Departamencie Prawnym Ministerstwa Finansów,
- **Jacek Krawczyk** - Zastępca Prezesa Rządowego Centrum Legislacji,
- **Paweł Laudański** - radca prawny w Urzędzie Zamówień Publicznych oraz etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie,
- **Robert Wydra** - radca prawny w Departamencie Prawnym Ministerstwa Finansów.

2. Pełnienie przez Głównego Rzecznika funkcji oskarżyciela przed Główną Komisją Orzekającą

Na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy, Główny Rzecznik jest stroną postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w II instancji.

W związku z tym, w okresie sprawozdawczym, Zastępcy Głównego Rzecznika - w ramach udzielonego przez Głównego Rzecznika upoważnienia - brali udział w **106** rozprawach przed Główną Komisją Orzekającą. Z liczby tej, w **21** sprawach, Główny Rzecznik poparł odwołania wniesione do Głównej Komisji Orzekającej przez rzeczników dyscypliny lub ich zastępców.

Na podstawie art. 140 ust. 3 ustawy, odwołanie od orzeczenia komisji orzekającej, wniesione przez rzecznika dyscypliny, może być cofnięte przez Głównego Rzecznika. W przypadku cofnięcia odwołania, wniesionego przez rzecznika dyscypliny, poza rozprawą, Główny Rzecznik wydaje zarządzenie, które wymaga uzasadnienia.

W przypadku 4 odwołań wniesionych przez rzeczników dyscypliny lub ich zastępców, Główny Rzecznik wydał, w okresie sprawozdawczym, 4 zarządzenia o wycofaniu odwołania rzecznika dyscypliny.

Zgodnie z art. 169 ustawy, na prawomocne orzeczenia i postanowienia Głównej Komisji Orzekającej kończące postępowanie, Głównemu Rzecznikowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

W okresie sprawozdawczym, Główny Rzecznik nie wnosił skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej, natomiast rozstrzygnięta została jedna skarga kasacyjna skierowana, w poprzednich okresach sprawozdawczych, przez Głównego Rzecznika do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (skarga kasacyjna została uwzględniona).

3. Rozpatrywanie, w trybie instancyjnym, środków odwoławczych od rozstrzygnięć wydanych przez rzeczników dyscypliny

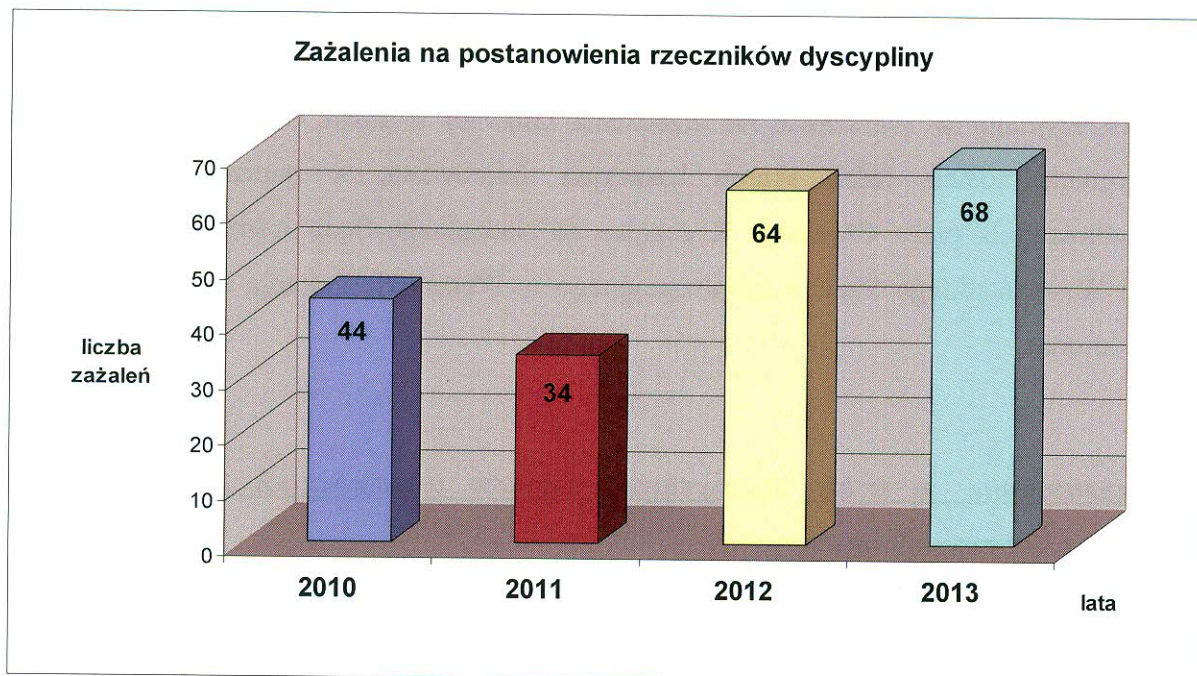
A. Rozstrzyganie zażaleń na postanowienia wydane przez rzeczników dyscypliny

Główny Rzecznik rozpoznaje zażalenia:

- na podstawie art. 101 ust. 2 ustawy - na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego wydane przez rzeczników dyscypliny (zażalenie służy składającemu zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych);
- na podstawie art. 108 ust. 2 ustawy - na postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego wydane przez rzeczników dyscypliny (zażalenie służy zarówno osobie, wobec której wszczęto postępowanie wyjaśniające, jak i zawiadamiającemu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych);
- na podstawie art. 170 ust. 6 ustawy - na postanowienia w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej lub rachunkowej wydane przez rzeczników dyscypliny (zażalenie służy zarówno osobie, wobec której wszczęto postępowanie wyjaśniające, jak i zawiadamiającemu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych).

W okresie sprawozdawczym, na postanowienia wydane przez rzeczników dyscypliny wpłynęło do Głównego Rzecznika **68** zażaleń.

Wykres nr 1: Zażalenia na postanowienia rzeczników dyscypliny, skierowane do Głównego Rzecznika w latach 2010 – 2013 (ujęcie porównawcze)



Zażalenia, które wpłynęły do Głównego Rzecznika w 2013 r., dotyczyły:

- a) **44** postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego,
- b) **23** postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego,
- c) **1** postanowienia w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej.

W wyniku rozpatrzenia zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny Główny Rzecznik wydał w okresie sprawozdawczym łącznie **52** rozstrzygnięcia.

Z liczby tej, Główny Rzecznik wydał:

- a) **38** postanowień na podstawie art. 101 ust. 2 ustawy, tj. w wyniku rozpatrzenia wniesionych zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym, w **1** przypadku odmówił przyjęcia wniesionego środka zaskarżenia,

- b) **13** postanowień na podstawie art. 108 ust. 2 ustawy, tj. w wyniku rozpatrzenia wniesionych zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny o umorzeniu postępowania wyjaśniającego,
- c) **1** postanowienie w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej (uwzględnił zażalenie).

Rozpoznając zażalenia na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, Główny Rzecznik:

- a) w **7** przypadkach utrzymał w mocy zaskarżone postanowienia wydane w I instancji,
- b) w **17** przypadkach uchylił zaskarżone postanowienia wydane w I instancji i polecił uzupełnienie czynności sprawdzających,
- c) w **5** przypadkach zmienił zaskarżone postanowienia wydane w I instancji i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego,
- d) w **4** przypadkach uchylił zaskarżone postanowienie i nakazał wszczęcie postępowania wyjaśniającego,
- e) w **4** przypadkach w części utrzymał zaskarżone postanowienie lub w części je zmienił, a w części uchylił zaskarżone postanowienie i nakazał uzupełnienie czynności sprawdzających,
- f) w **1** przypadku odmówił przyjęcia środka zaskarżenia.

Rozpatrując zażalenia na postanowienia rzeczników dyscypliny o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, Główny Rzecznik:

- a) w **7** przypadkach uchylił zaskarżone postanowienie i nakazał uzupełnienie postępowania wyjaśniającego,
- b) w **3** przypadkach utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego,
- c) w **2** przypadkach uchylił zaskarżone postanowienie i nakazał wystąpienie z wnioskiem o ukaranie.
- d) w **1** przypadku w części uchylił zaskarżone postanowienie i nakazał uzupełnienie postępowania wyjaśniającego, w części uchylił zaskarżone postanowienie i nakazał wystąpienie z wnioskiem o ukaranie, oraz w części utrzymał zaskarżone postanowienie.

Na podstawie art. 108 ust. 3 ustawy, osobie, która w wyniku rozpatrzenia przez Głównego Rzecznika zażalenia na postanowienie rzecznika dyscypliny o umorzeniu postępowania,

otrzymała postanowienie kończące postępowanie w sprawie, wydane przez Głównego Rzecznika, służy zażalenie od tego postanowienia do Głównej Komisji Orzekającej.

W okresie sprawozdawczym złożono, do Głównej Komisji Orzekającej, 1 zażalenie na postanowienie Głównego Rzecznika, które zostało, w okresie sprawozdawczym, utrzymane w mocy przez Główną Komisję Orzekającą.

B. Zarządzenia nakazujące podjęcie, przez rzeczników dyscypliny, czynności sprawdzających na podstawie informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

Na podstawie art. 95 ust. 6 ustawy, Główny Rzecznik może polecić rzecznikowi dyscypliny podjęcie czynności sprawdzających, na podstawie otrzymanych informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, przekazanych przez podmioty i osoby niewymienione w art. 93 ust. 1 ustawy, tj. osoby i podmioty nieuprawnione do składania zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Informacje te, w pierwszej kolejności rzecznik dyscypliny przekazuje kierownikowi jednostki, której ona dotyczy oraz organowi sprawującemu nadzór nad tą jednostką. Jeżeli kierownik jednostki oraz organ sprawujący nadzór, w wyznaczonym przez rzecznika dyscypliny terminie, nie poinformują go o podjętych działaniach, ani nie przekażą mu zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, rzecznik dyscypliny przekazuje otrzymaną informację Głównemu Rzecznikowi, który może polecić rzecznikowi dyscypliny podjęcie czynności sprawdzających.

W okresie sprawozdawczym, rzecznicy dyscypliny przekazali Głównemu Rzecznikowi 13 informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, otrzymanych od osób nieuprawnionych do składania zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Główny Rzecznik wydał w okresie sprawozdawczym - na podstawie art. 95 ust. 6 ustawy - 5 zarządzeń, w których polecił podjęcie przez rzecznika dyscypliny czynności sprawdzających. Na podstawie otrzymanych informacji, w 5 przypadkach Główny Rzecznik skierował do rzeczników dyscypliny pisma, nie wydając zarządzeń polecających podjęcie czynności sprawdzających, bowiem nie dopatrywał się znamion żadnego z naruszeń dyscypliny finansów publicznych wymienionych ustawą.

4. Sprawowanie przez Głównego Rzecznika nadzoru nad rzecznikami dyscypliny

Zgodnie z art. 195a ustawy, Główny Rzecznik sprawuje nadzór nad działalnością rzeczników dyscypliny i ich zastępców w zakresie:

- terminowości prowadzonych czynności sprawdzających oraz postępowania wyjaśniającego,
- zasadności zawieszenia postępowania wyjaśniającego,
- poprawności formalnej wydawanych rozstrzygnięć,
- wywiązywania się z obowiązków przekazywania Głównemu Rzecznikowi przez rzeczników dyscypliny postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, jeżeli przesłanką odmowy wszczęcia albo umorzenia tego postępowania było przedawnienie karalności, stwierdzenie znikomej szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, albo działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego.

W okresie sprawozdawczym Główny Rzecznik sprawował nadzór nad rzecznikami dyscypliny, w szczególności poprzez:

- A. powoływanie i odwoływanie rzeczników dyscypliny i ich zastępców;
- B. analizowanie informacji rzeczników dyscypliny o niezakończeniu postępowania wyjaśniającego w terminie 120 dni od otrzymania zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych;
- C. analizowanie raportów kwartalnych rzeczników dyscypliny;
- D. analizowanie postanowień rzeczników dyscypliny o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego;
- E. analizowanie postanowień rzeczników dyscypliny o umorzeniu postępowania wyjaśniającego,
- F. analizowanie postanowień rzeczników dyscypliny o zawieszeniu postępowania wyjaśniającego.

Ad. A. Powoływanie i odwoływanie rzeczników dyscypliny i ich zastępców

Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy, Główny Rzecznik powołuje i odwołuje rzeczników dyscypliny i ich zastępców.

W okresie sprawozdawczym Główny Rzecznik wydał **15** aktów powołania do pełnienia funkcji rzecznika dyscypliny finansów publicznych lub jego zastępcy, albo odwołania z pełnionej funkcji.

- a) **7** rzeczników dyscypliny lub ich zastępców Główny Rzecznik odwołał w związku z ich rezygnacjami;
- b) **7** rzeczników dyscypliny lub ich zastępców Główny Rzecznik powołał uzupełniając skład osobowy organu oskarżycielskiego,
- c) **1** osoba została zarówno odwołana, jak i powołana, do pełnienia funkcji rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Ad. B-C Analizowanie informacji rzeczników dyscypliny o niezakończeniu postępowania wyjaśniającego w terminie 120 dni od otrzymania zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz raportów kwartalnych przekazywanych przez rzeczników dyscypliny.

Na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy rzecznik dyscypliny, w terminie 120 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, występuje z wnioskiem o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albo wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego. Termin ten ma charakter instrukcyjny. W przypadku niezakończenia spraw w terminie ustawowym, rzecznicy dyscypliny obowiązani są, na podstawie art. 195a ust. 3 pkt ustawy, przekazać Głównemu Rzecznikowi informacje o niezakończeniu postępowania wyjaśniającego w terminie 120 dni od otrzymania zawiadomienia, ze wskazaniem przyczyn niezakończenia czynności sprawdzających lub postępowania wyjaśniającego oraz przewidywanego terminu ich zakończenia.

W okresie sprawozdawczym, Główny Rzecznik otrzymał od rzeczników dyscypliny **362** informacje o niezakończonych, w terminie 120 dni, postępowaniach wyjaśniających.

Z informacji tych wynikało, że najczęstszymi przyczynami niezakończenia postępowań wyjaśniających w obowiązującym terminie były: skomplikowany i wielowątkowy charakter spraw, duża liczba spraw prowadzonych jednocześnie przez jednego rzecznika dyscypliny, konieczność uzupełniania niewystarczającego materiału dowodowego, oczekiwanie na wyjaśnienia osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny, ustalanie właściwych adresów osób odpowiedzialnych i świadków, ujawnienie w trakcie czynności sprawdzających nowych okoliczności, wystąpienie okoliczności uzasadniających zawieszenie postępowania wyjaśniającego, absencja z powodu choroby i urlopy rzeczników dyscypliny.

Rzecznicy dyscypliny składają również Głównemu Rzecznikowi raporty kwartalne, dotyczące ich działalności, które podlegają bieżącej analizie, szczególnie w zakresie terminowego wywiązywania się rzeczników dyscypliny z obowiązków nałożonych ustawą. Z informacji tych, według stanu na koniec 2013 r., wynika, że udział zawiadomień załatwionych po upływie 120 dni od daty otrzymania zawiadomienia w ogólnej liczbie zawiadomień wyniósł 21,03%. Dane uzyskane przez Głównego Rzecznika z raportów kwartalnych składanych przez rzeczników dyscypliny posłużyły m.in. do dokonania, na podstawie art. 195a ust. 6 ustawy, okresowej oceny wywiązywania się przez rzecznika dyscypliny i jego zastępcę z obowiązków określonych ustawą (ocena ta dokonana została już w nowym okresie sprawozdawczym, w 2014 r., ale przed sporządzeniem niniejszego sprawozdania i w oparciu o dane dotyczące działalności rzeczników dyscypliny w latach 2012-2013).

Ad. D - E. Analizowanie wydanych przez rzeczników dyscypliny postanowień o odmowie wszczęcia i umorzeniu postępowania wyjaśniającego, przekazywanych Głównemu Rzecznikowi w trybie art. 187 ust. 2 ustawy.

Rzecznicy dyscypliny 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,
- popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych o znikomym stopniu szkodliwości dla finansów publicznych.

Na podstawie art. 187 ust. 2 ustawy, rzecznicy dyscypliny mają obowiązek przekazać Głównemu Rzecznikowi postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego wydane ze względu na przedawnienie karalności, działanie lub zaniechanie podjęte wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego, a także te postanowienia, które zostały wydane ze względu na

znikomy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych.

W okresie sprawozdawczym, rzecznicy dyscypliny przekazali Głównemu Rzecznikowi - na podstawie art. 187 ust. 2 ustawy - łącznie **769** postanowień, w tym:

- a) **620** postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego,
- b) **149** postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

Postanowienia te mogą dotyczyć więcej niż jednego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Z liczby **620** postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, przekazanych Głównemu Rzecznikowi przez rzeczników dyscypliny I instancji,

- a) **387** postanowień zostało wydanych ze względu na znikomą szkodliwość opisanych w nich naruszeń dyscypliny dla finansów publicznych,
- b) **152** postanowienia - ze względu na przedawnienie karalności,
- c) **81** postanowień zostało wydanych ze względu na więcej niż jedną przesłankę odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym przesłankę braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

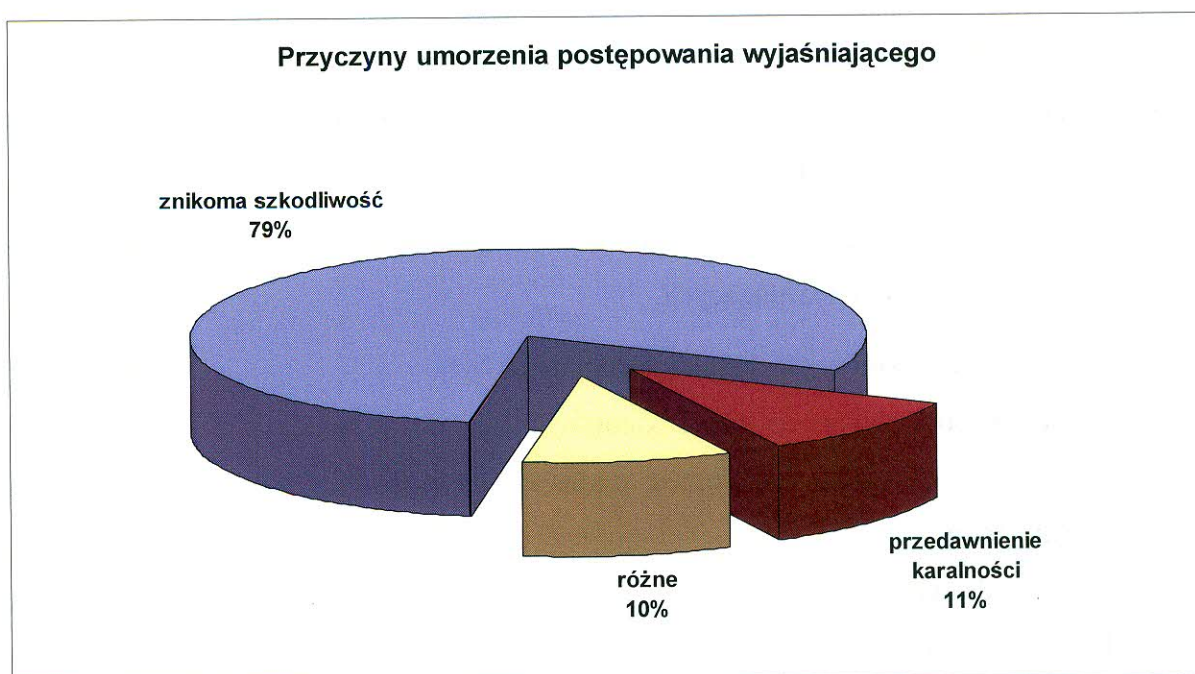
Wykres nr 2: Procentowy udział przyczyn, z powodu których rzecznik dyscypliny wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego



Z liczby **149** postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, przekazanych Głównemu Rzecznikowi:

- a) **118** postanowień zostało wydanych ze względu na znikomą szkodliwość naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych,
- b) **16** postanowień - ze względu na przedawnienie karalności,
- c) **15** postanowień zostało wydanych ze względu na więcej niż jedną przesłankę odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym przesłankę braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wykres 3: Procentowy udział przyczyn, z powodu których rzecznik dyscypliny wydał postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.



Przyjęcie przesłanki znikomej szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych umożliwia i zobowiązuje rzecznika dyscypliny do niedochodzenia 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 popełnionego naruszenia dyscypliny dla 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 większości spraw. W wydanych postanowieniach rzecznicy dyscypliny, co do zasady, 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 dyscypliny w trybie roboczym. Ponadto, ogólne wytyczne w tym zakresie, będą przedmiotem odrębnego pisma kierowanego do wszystkich rzeczników dyscypliny.

Ad. F Analizowanie wydanych przez rzeczników dyscypliny postanowień o zawieszeniu postępowania wyjaśniającego

Na podstawie art. 195a ust. 3 pkt 1 ustawy rzecznicy dyscypliny mają obowiązek przekazywania Głównemu Rzecznikowi postanowień o zawieszeniu postępowania wyjaśniającego, które podlegają analizie Głównego Rzecznika.

W roku 2013 r. rzecznicy dyscypliny przekazali Głównemu Rzecznikowi **24** postanowienia o zawieszeniu postępowań wyjaśniających.

Najczęstszymi przyczynami wydania tych postanowień były:

- toczące się postępowania przed prokuraturą,
- toczące się postępowania przed sądami administracyjnymi i przed Sądem Apelacyjnym,
- zły stan zdrowia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny (pobyt w szpitalu, długotrwałe zwolnienie lekarskie).

Jednocześnie w pismach skierowanych do rzeczników dyscypliny Główny Rzecznik wskazywał im, że przyczyną zawieszania postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest sądowe postępowanie administracyjne.

II

Działalność rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2013 roku (zwanych dalej „rzecznikami dyscypliny”)

1. Informacje podstawowe.

A. Podstawa prawna działania i właściwość rzeczników dyscypliny

Zgodnie z art. 57 ustawy, rzecznicy dyscypliny są organami właściwymi do podejmowania czynności sprawdzających oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wypełniania funkcji oskarżyciela w pierwszej instancji. Rzeczników dyscypliny, powołuje i odwołuje – na podstawie art. 62 ustawy – Główny Rzecznik. Rzecznicy dyscypliny są właściwi w sprawach rozpatrywanych przez komisję orzekającą, przy której zostali powołani. Zgodnie z art. 46 ustawy, komisjami orzekającymi są: wspólna komisja orzekająca, komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, Ministrze Sprawiedliwości oraz regionalne komisje orzekające. Spory o właściwość, powstałe między rzecznikami dyscypliny, rozstrzyga Główny Rzecznik.

B. Struktura organizacyjna i liczba osób sprawujących funkcję rzecznika dyscypliny i zastępcy rzecznika dyscypliny w 2013 r.

W okresie sprawozdawczym (według stanu na 1 stycznia 2013 r. oraz 31 grudnia 2013 r.), funkcję rzeczników dyscypliny finansów publicznych, właściwych w sprawach rozpatrywanych przez: Wspólną Komisję Orzekającą, Komisję Orzekającą przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, międzyresortowe komisje orzekające działające przy

Ministrze Sprawiedliwości, ministrowie właściwym do spraw administracji publicznej i ministrowie właściwym do spraw finansów publicznych oraz regionalnych komisjach orzekających działających przy regionalnych izbach obrachunkowych pełniło **21** osób.

Byli to:

- rzecznik dyscypliny przy Wspólnej Komisji Orzekającej,
- rzecznik dyscypliny przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 3 rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortowe komisje orzekające,
- 16 rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające.

Zgodnie ze stanem na 1 stycznia 2013 r., funkcję zastępców rzeczników dyscypliny finansów publicznych pełniły **54** osoby, z czego:

- 1 osoba pełniła funkcję zastępcy rzecznika właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Wspólną Komisję Orzekającą,
- 1 osoba pełniła funkcję zastępcy rzecznika właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Komisję Orzekającą przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 17 osób pełniło funkcję zastępcy rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortowe komisje orzekające,
- 35 osób pełniło funkcję zastępcy rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające.

Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2013 r., funkcję zastępców rzeczników dyscypliny finansów publicznych pełniło **53** osoby, z czego:

- 1 osoba pełniła funkcję zastępcy rzecznika dyscypliny właściwego w sprawach rozpatrywanych przez: Wspólną Komisję Orzekającą,
- 1 osoba pełniła funkcję zastępcy rzecznika dyscypliny właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Komisję Orzekającą przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,

- 16 osób pełniło funkcję zastępcy rzecznika dyscypliny właściwego w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortowe komisje orzekające,
- 35 osób pełniło funkcję zastępców rzeczników dyscypliny właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające.

Łącznie na koniec 2013 r. funkcję rzeczników dyscypliny i ich zastępców sprawowały 72 osoby, tj. o 1 mniej, niż na koniec 2012 r.

2. Informacja o sposobie załatwiania spraw przez rzeczników dyscypliny w 2013 r.

A. Informacje podstawowe

Jak wspomniano w pkt. 1.A, rzecznicy dyscypliny są organami właściwymi do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wypełniania funkcji oskarżyciela w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji. Rzecznicy dyscypliny - 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. W art. 93 ustawy, wymieniono katalog podmiotów, zobowiązanych do złożenia zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanych dalej „zawiadamiającymi”. Są to:

- kierownik jednostki sektora finansów publicznych,
- kierownik podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne,
- organ sprawujący nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych,
- organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- komisja stała organu stanowiącego samorządu terytorialnego,
- organ kontroli lub kierownik jednostki prowadzącej kontrolę jednostki sektora finansów publicznych,

- dysponent przekazujący środki publiczne jednostce sektora finansów publicznych lub podmiotowi niezliczonemu do sektora finansów publicznych,
- organ założycielski jednostki sektora finansów publicznych.

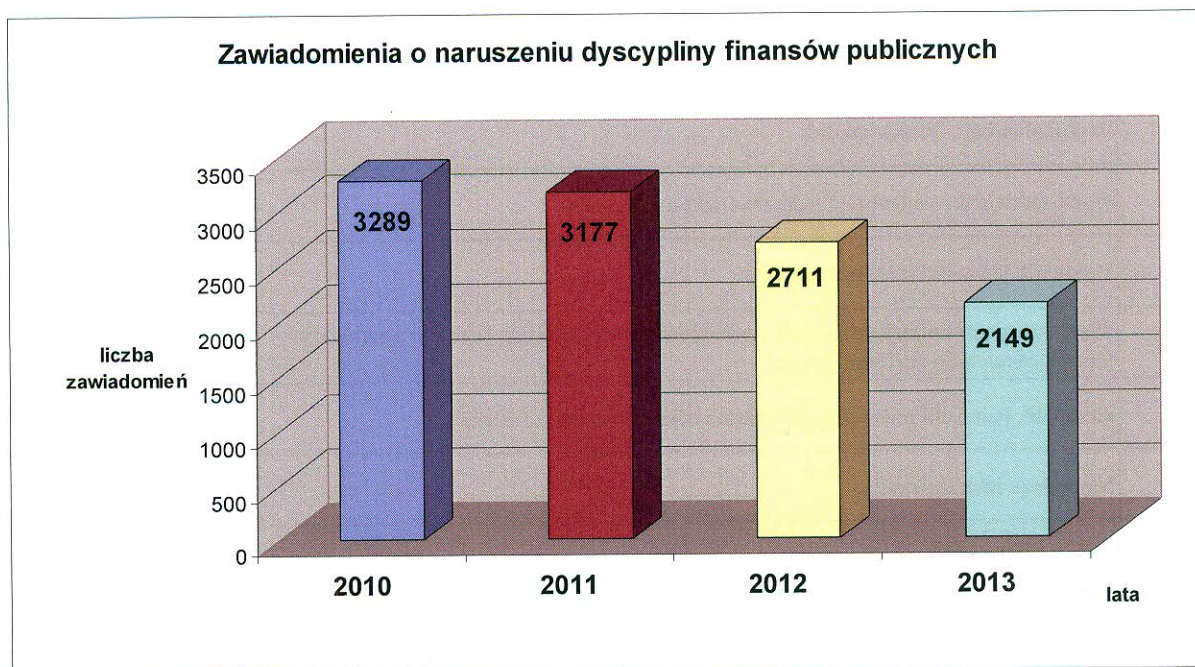
Zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy, łączny czas na przeprowadzenie przez rzeczników dyscypliny czynności sprawdzających oraz postępowania wyjaśniającego wynosi 120 dni. W przypadku niezakończenia postępowania wyjaśniającego w tym terminie, rzecznicy dyscypliny zobowiązani zostali do przekazania Głównemu Rzecznikowi informacji o niezakończeniu postępowania wyjaśniającego, ze wskazaniem zarówno przyczyn niezakończenia czynności sprawdzających lub postępowania wyjaśniającego, jak i przewidywanego terminu ich zakończenia (informacje składane na podstawie art. 195a ust. 3 pkt 2 ustawy są omówione w I części sprawozdania).

B. Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

W okresie sprawozdawczym rzecznicy dyscypliny i ich zastępcy otrzymali łącznie **2149** zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, tj. o **562** mniej niż w 2012 r. Z liczby tej:

- do rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające wpłynęło **1811** zawiadomień, tj. o **497** mniej, niż w 2012 r.,
- do rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez międzyresortowe komisje orzekające wpłynęło **338** zawiadomienia, tj. o **65** mniej, niż w 2012 r.

Wykres nr 4: Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które wpłynęły do rzeczników dyscypliny w latach 2010-2013 (ujęcie porównawcze)



Na początku okresu sprawozdawczego, oczekiwało na rozpoznanie u rzeczników dyscypliny **612** zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które wpłynęły do rzeczników dyscypliny przed 1 stycznia 2013 r. (o **24** zawiadomienia więcej, niż zawiadomienia oczekujące na rozpoznanie na początku 2012 r.), z czego:

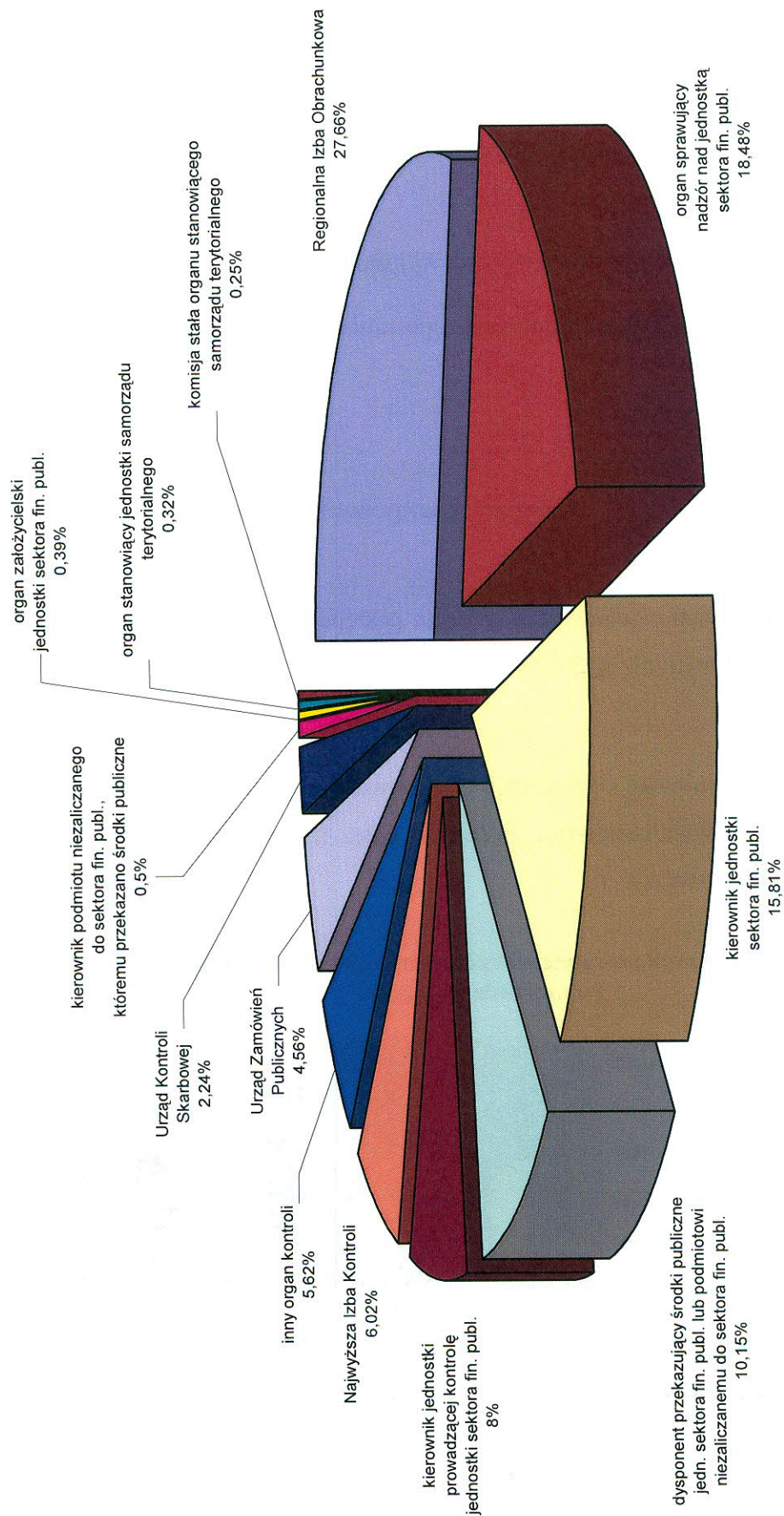
- u rzeczników dyscypliny właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające oczekiwało **521** zawiadomień niezakończonych w roku poprzednim,
- u rzeczników dyscypliny właściwych w sprawach rozpoznawanych przez międzyresortowe komisje orzekające – **91** zawiadomień niezakończonych w roku poprzednim.

W 2013 r. rzecznicy dyscypliny mieli więc łącznie do rozpoznania **2761** nowych zawiadomień oraz otrzymanych przed 1 stycznia 2013 r., tj. łącznie o **538** zawiadomień mniej niż w 2012 roku.

Liczba zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które wpłynęły do rzeczników dyscypliny w 2013 r., w podziale na zawiadamiających		
Lp.	Zawiadamiający	Liczba zawiadomień
1	Regionalna Izba Obrachunkowa	777
2	organ sprawujący nadzór nad jednostką sektora fin. publ.	519
3	kierownik jednostki sektora fin. publ.	444
4	dysponent przekazujący środki publiczne jednostce sektora fin. publ. lub podmiotowi niezaliczanemu do sektora fin. publ.	285
5	kierownik jednostki prowadzącej kontrolę jednostki sektora fin. publ.	225
6	Najwyższa Izba Kontroli	169
7	inny organ kontroli	158
8	Urząd Zamówień Publicznych	128
9	Urząd Kontroli Skarbowej	63
10	kierownik podmiotu niezaliczanego do sektora fin. publ., któremu przekazano środki publiczne	14
11	organ założycielski jednostki sektora fin. publ.	11
12	organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego	9
13	komisja stała organu stanowiącego samorządu terytorialnego	7
14	SUMA	2809

Zestawienie przygotowano na podstawie kwartalnych raportów przekazywanych przez poszczególnych rzeczników dyscypliny obejmuje ono sprawy prowadzone przez rzeczników dyscypliny (sprawy będące w toku na dzień 1 stycznia 2013 r. oraz sprawy, które wpłynęły w ciągu roku 2013 - wg stanu na 31.XII.2013 r.)

Wykres nr 5. Procentowy udział zawiadomień złożonych przez poszczególne zawiadamiających w ogólnej liczbie zawiadomień



C. Postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego i postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, wydane w 2013 r. przez rzeczników dyscypliny

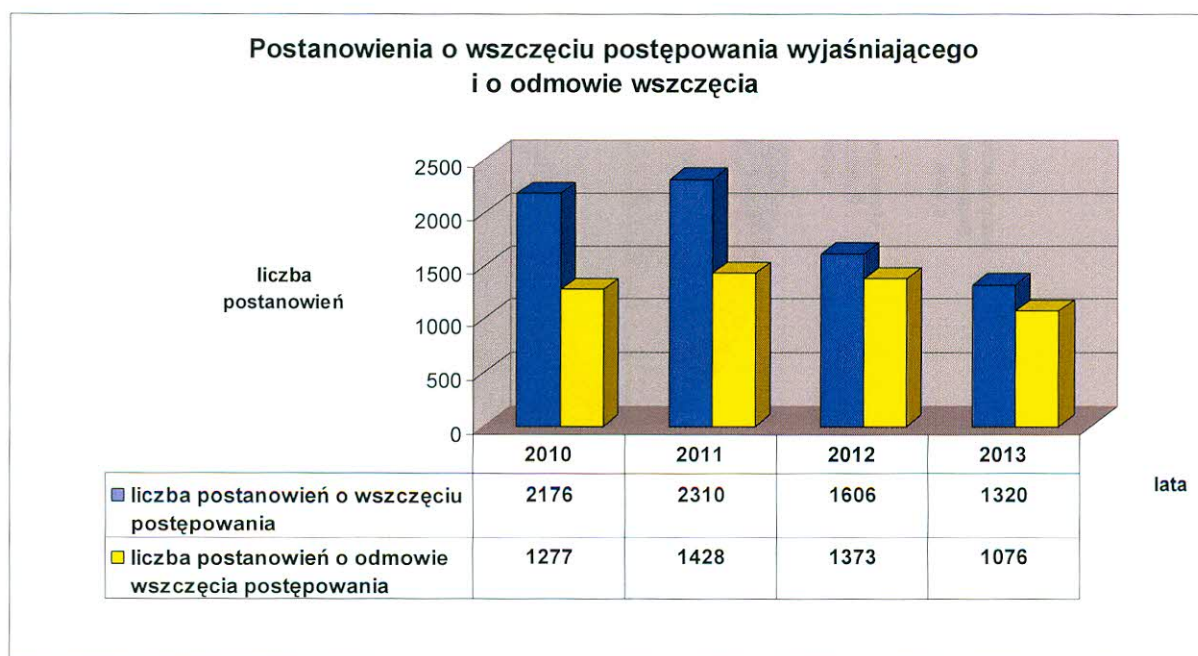
Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy rzecznicy dyscypliny, w wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających, wydają:

- postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego,
- postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

W 2013 r. rzecznicy wydali:

- a) **1320** postanowień o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, tj. o **286** postanowień mniej, niż w 2012 r.
- b) **1076** postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, tj. o **297** postanowień mniej, niż w 2012 r.

Wykres nr 6: Liczba postanowień o wszczęciu postępowania wyjaśniającego oraz o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, wydanych przez rzeczników dyscypliny w latach 2010-2013 (ujęcie porównawcze)



Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego może obejmować jedno lub kilka naruszeń dyscypliny finansów publicznych. W **1076** postanowieniach o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, wydanych przez rzeczników dyscypliny w okresie sprawozdawczym, rzecznicy dyscypliny wydali rozstrzygnięcia odnośnie do **1327** naruszeń dyscypliny finansów publicznych stanowiących przedmiot złożonych zawiadomień, z tego:

- **1114** rozstrzygnięć wydali rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające,
- **213** rozstrzygnięć wydali rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortowe komisje orzekające.

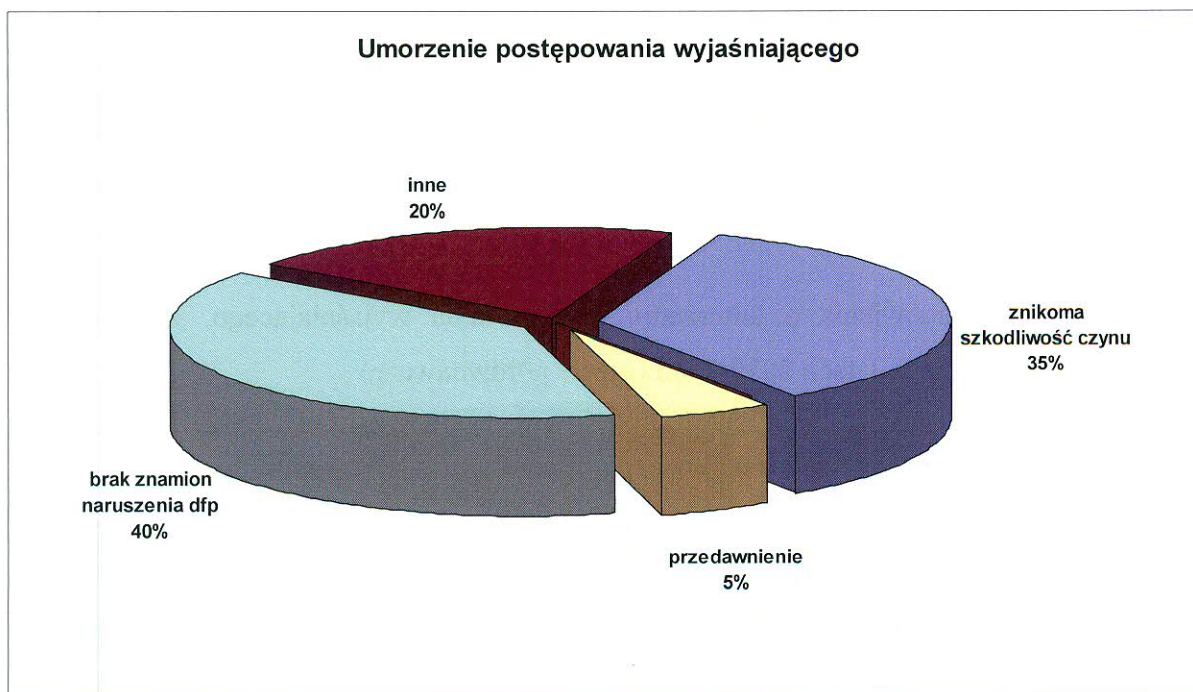
Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy, rzecznicy dyscypliny odmawiają wszczęcia postępowania wyjaśniającego w przypadku, gdy:

- zarzucanego czynu nie popełniono,
- w zarzucanym czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- nastąpiło przedawnienie karalności,
- obwiniony zmarł,
- obwiniony na mocy przepisów szczególnych nie podlega orzecznictwu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- w sprawie o ten sam czyn, popełniony przez tego samego obwinionego, zostało wydane prawomocne postanowienie lub orzeczenie komisji orzekającej albo w tej samej sprawie przeciwko temu samemu obwinionemu toczy się przed komisją orzekającą wcześniej wszczęte postępowanie;
- zachodzi okoliczność, o której mowa w [art. 27 ust. 1](#) lub [art. 28 ust. 1](#) ustawy,
- zachodzi inna okoliczność wykluczająca z mocy ustawy orzekanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Umarzając - w stosunku do **460** osób – wcześniej wszczęte postępowania wyjaśniające, rzecznicy dyscypliny wskazali, jako podstawę umorzenia:

- a) w przypadku **162** osób - znikomą szkodliwość czynu,
- b) w przypadku **24** osób - przedawnienie,
- c) w przypadku **182** osób - brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zaś
- d) w przypadku **94** osób - inne okoliczności, o których mowa w art. 78 ust. 1 ustawy.

Wykres nr 9: Procentowy udział przyczyn postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, wydanych przez rzeczników dyscypliny w 2013 r.



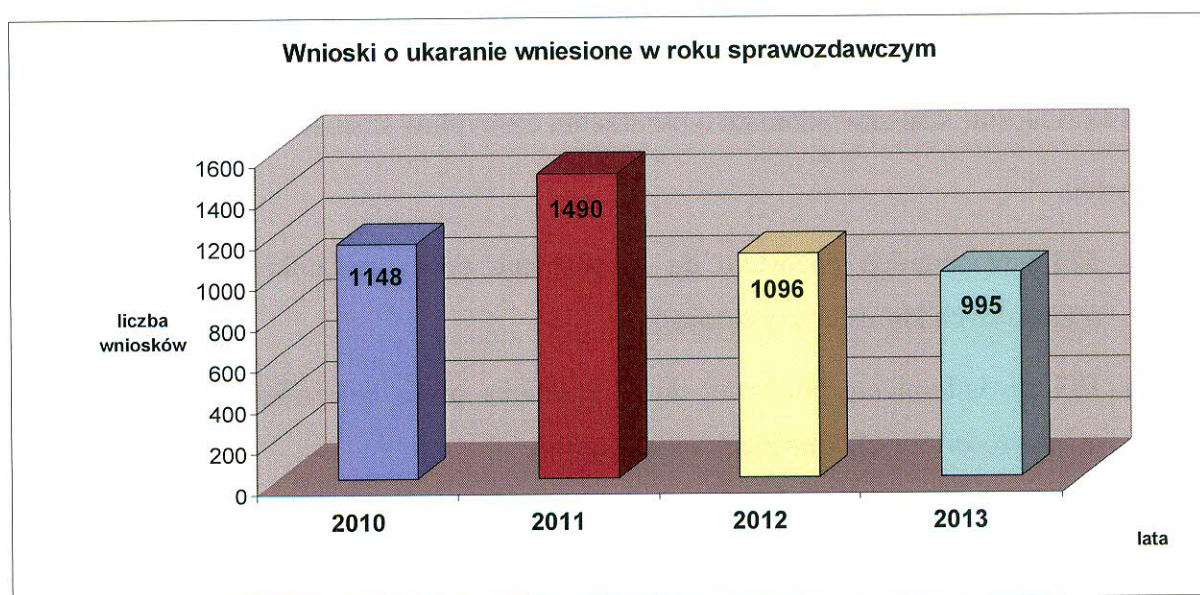
E. Wnioski o ukaranie złożone przez rzeczników dyscypliny w 2013 r.

Rzecznicy dyscypliny wnieśli, w 2013 r., **995** wniosków o ukaranie (tj. o **101** wniosków o ukaranie mniej, niż w 2012 r.), dotyczących **1191** osób.

Z liczby **995** wniosków o ukaranie:

- a) **874** wniesli rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające,
- b) **121** wniesli rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez międzyresortowe komisje orzekające.

Wykres nr 10: Wnioski o ukaranie skierowane przez rzeczników dyscypliny w latach 2010-2013 (ujęcie porównawcze)



W 2013 r. w sprawach, w których rzecznik dyscypliny pełnił funkcję oskarżyciela, wobec **1162** osób (obwinionych) zapadły rozstrzygnięcia komisji orzekających. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano **716** obwinionym, w tym **349** obwinionych ukarano, a wobec **367** obwinionych komisje orzekające odstąpiły od wymierzenia kary, uniewinniono **300** obwinionych, a wobec **146** osób komisje orzekające umorzyły postępowanie.

Od orzeczeń komisji orzekających rzecznicy dyscypliny wniesli odwołania, do Głównej Komisji Orzekającej, w sprawach dotyczących **25** obwinionych (tj. o **3** odwołania więcej niż w 2012 r.).

F. Sprawy pozostające do rozpoznania przez rzeczników dyscypliny na koniec 2013 r.

Na koniec okresu sprawozdawczego, rzecznicy dyscypliny prowadzili łącznie **221** postępowań wyjaśniających.

Z liczby tej:

- a) **149** postępowań wyjaśniających prowadzonych było przez rzeczników dyscypliny działających przy regionalnych izbach obrachunkowych,
- b) **72** postępowań wyjaśniających prowadzonych było przez rzeczników dyscypliny przy międzyresortowych komisjach orzekających.

Ponadto, na koniec okresu sprawozdawczego w rozpoznaniu przez rzeczników dyscypliny pozostawało łącznie **626** zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Z liczby tej:

- a) **523** zawiadomień pozostało do rozpoznania przez rzeczników dyscypliny przy regionalnych komisjach orzekających,
- b) **103** zawiadomienia pozostały do rozpoznania przez rzeczników dyscypliny przy międzyresortowych komisjach orzekających.

3. Załączniki (tabele):

- 1) Zał. 1 - Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne i międzyresortowe komisje orzekające w 2013 r.;
- 2) Zał. 2 - Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych w 2013 r.;
- 3) Zał. 3 - Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortowe komisje orzekające w 2013 r.