



**GŁÓWNY RZECZNIK
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 28 lutego 2007 r.

DF/RDF-491 1/MŻ/07/859

**SPRAWOZDANIE
z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych
i rzeczników dyscypliny finansów publicznych
w 2006 r.**

Wprowadzenie

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, póź. 114, Nr 249 póź. 2104 i z 2006 r. Nr 79, póź. 551)¹ Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przedkłada Ministrowi Finansów sprawozdanie ze swojej działalności oraz roczne zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych w roku 2006.

Sprawozdanie zawiera:

Opis działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w 2006r. jako:

- 1. oskarżyciela** w postępowaniu w **drugiej instancji** przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (art. 58 ust. 1 ustawy);
- 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) i sprawującego kontrolę ich działania poprzez m. in.:
 - a) powoływanie i odwoływanie rzeczników dyscypliny finansów publicznych;
 - b) przedłużenie terminu zakończenia czynności sprawdzających lub postępowania wyjaśniającego, jeżeli nie jest możliwe ich zakończenie w terminie określonym w przepisach prawa;
 - c) kontrolowanie wydanych przez rzeczników postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego;
 - d) rozpatrywanie zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub umorzeniu postępowania wyjaśniającego;

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, póź. 114, Nr 249 póź. 2104 i z 2006 r. Nr 79 póź. 551);

- e) udzielanie rzecznikom pomocy w prowadzeniu spraw oraz wskazówek i wytycznych w celu realizacji wykonywanych przez nich zadań oraz koordynację działalności rzeczników dyscypliny, organizację wymiany informacji w celu ujednolicenia praktyki działania rzeczników;
 - f) rozpatrywanie skarg na działalność rzeczników;
3. **organu opiniodawczego w sprawach określonych ustawą** (zgodnie z art. 41 ustawy Główny Rzecznik opiniuje - kierowany do Ministra Finansów - wnioski o zatarcie ukarania przed terminem jego zatarcia z mocy prawa).

II. Opis działalności - w 2006 r. - rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpoznawanych przez:

1. regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnych izbach obrachunkowych;
2. resortowe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrach, Komisję Orzekającą przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Wspólną Komisję Orzekającą powołaną przez Prezydenta RP.

Załącznik:

Tabele prezentujące dane dotyczące działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2006 r.

Działalność Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych

Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zastępców Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Głównego Rzecznika.

W okresie sprawozdawczym funkcję Głównego Rzecznika pełnił podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Pan Marian Banaś (od dnia 1 marca 2006 r.), a funkcję Zastępców Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych pełnili: Pani Anna Rotter, Zastępca Dyrektora Biura Obsługi Prawnej i Zastępstwa Procesowego MF, Pan Jacek Krawczyk, Dyrektor Departamentu Prawa Administracyjnego w Rządowym Centrum Legislacji i Pan Paweł Laudański, etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie oraz - do dnia 5 września 2006 r. Pan Marian Imbierski, a od tej daty - Pan Robert Wydra, radca prawny w Biurze Obsługi Prawnej i Zastępstwa Procesowego MF.

Ad 1.

Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych jest stroną postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w II instancji, pełniąc funkcję oskarżyciela. W okresie sprawozdawczym - w ramach udzielonego przez Głównego Rzecznika upoważnienia - Zastępcy Głównego rzecznika brali udział w 112 rozprawach przed Główną Komisją Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

Ad 2.

- a) Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych był w 2006 r.² przełożonym 37 rzeczników dyscypliny finansów publicznych oraz 62 zastępców rzeczników

2 Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r.

dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez 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,

- b) Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych **powołuje i odwołuje rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców** - zgodnie z art. 62 ustawy - określając ich właściwość, odnosząc ją do spraw rozpatrywanych przez komisje orzekające.

W 2006 r. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych odwołał 6 rzeczników i powołał 10 rzeczników. Zmiany na stanowiskach oraz zwiększenie liczby rzeczników nastąpiło głównie wskutek zmian organizacyjnych w administracji centralnej; z innych przyczyn nastąpiła jedynie zmiana osoby pełniącej funkcję rzecznika właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Resortową Komisję Orzekającą przy Ministrze Finansów i rzecznika właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

W okresie sprawozdawczym Główny Rzecznik odwołał 12 zastępców rzecznika i powołał 16 zastępców rzecznika. Na zwiększenie liczby zastępców rzecznika wpływ miało zarówno zwiększenie liczby resortowych komisji orzekających, związane ze zmianami organizacyjnymi w administracji centralnej jak i obciążenie pracą rzeczników, w szczególności przy regionalnych izbach obrachunkowych, związane z dużą liczbą zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

- c) Na wniosek rzecznika lub jego zastępcy Główny Rzecznik przedłuża - 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 lub jego zastępca występuje z wnioskiem o przedłużenie terminu zakończenia czynności sprawdzających gdy przed upływem 60 dni od dnia otrzymania zawiadomienia niemożliwe jest ustalenie, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Rzecznik występuje z wnioskiem o przedłużenie terminu zakończenia postępowania wyjaśniającego jeżeli przed upływem 30 dni od daty jego wszczęcia niemożliwe jest zebranie kompletnego materiału dowodowego dającego podstawy do wniesienia wniosku o ukaranie lub umorzenia postępowania. Przed podjęciem przez Głównego Rzecznika decyzji o wydaniu zarządzenia o przedłużeniu terminu wniosek rzecznika jest poddany analizie, ze szczególnym uwzględnieniem daty wpływu zawiadomienia i stopnia skomplikowania danej sprawy oraz ewentualności zagrożenia przedawnieniem orzekania. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wydał w 2006 r. 92 zarządzeń o przedłużeniu terminu na zakończenie czynności sprawdzających oraz 189 zarządzeń o przedłużeniu terminu na zakończenie postępowania wyjaśniającego, w sumie 381 zarządzeń o przedłużeniu terminu. W tej liczbie 257 zarządzeń zostało wydanych na wnioski rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające, a 124 zarządzenia - na wnioski rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające.

- d) Postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, wydane ze względu na znikomą szkodliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych,

ze względu na fakt, że działanie lub zaniechanie naruszające dyscyplinę finansów publicznych zostało podjęte w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego albo ze względu na przedawnienie karalności - rzecznicy mają obowiązek przekazywać Głównemu Rzecznikowi. Główny Rzecznik analizuje te postanowienia. W 2006 r. Głównemu Rzecznikowi przesłano do oceny 304 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym 252; wydanych przez rzeczników ze względu na znikomą szkodliwość i 52 ze względu na przedawnienie orzekania. Główny Rzecznik - po przeanalizowaniu treści tych postanowień - uznał zasadność ich wydania.

- e) Składającemu zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych służy **zażalenie na postanowienie rzecznika o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego**, a osobie, wobec której zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające **na postanowienie rzecznika o umorzeniu postępowania wyjaśniającego**. **Zażalenia** na postanowienia rzecznika **rozpoznaje Główny Rzecznik**. W 2006 r. do Głównego Rzecznika **wpłynęło 20 zażaleń** na postanowienia rzeczników, z których 13 Główny Rzecznik **utrzymał w mocy, 5 uchylił, w przypadku 2 zażaleń w części uchylił a w części utrzymał w mocy, a w jednym przypadku podjął decyzję w 2007 r.**
- f) Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych jako przełożony rzeczników w zakresie sprawowanej przez nich funkcji oraz kierując się obowiązkiem **zapewnienia niezbędnej pomocy fachowej** prowadzi z rzecznikami bieżącą korespondencję, udzielając odpowiedzi na pytania rzeczników, w tym dotyczące interpretacji przepisów, udziela rzecznikom wskazówek i wytycznych. Tak jak w poprzednich latach również w 2006 r. Główny Rzecznik wystosowywał na bieżąco pisma do rzeczników, odnoszące się do interpretacji przepisów oraz wskazywał braki formalne i merytoryczne wydawanych przez rzeczników postanowień. W 2006 r. Główny Rzecznik zajął się w szczególności zasadnością wszczynania postępowania wyjaśniającego a następnie umarzanie go na podstawie art. 78 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Umorzenie postępowania wyjaśniającego stwarza bowiem sytuację, w której prawo do środka odwoławczego (zażalenia postanowienia u umorzeniu postępowania) traci zawiadamiający, gdyż zgodnie z art. 108 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych służy jedynie osobie, przeciwko której zostało ono wszczęte. Po zbadaniu nadesłanych przez wybranych (tych, którzy wydawali najwięcej postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego) rzeczników postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego z pierwszego półrocza br. okazało się, że na 311 z tych postanowień, z przyczyn określonych w art. 78 ust. 1 ustawy, postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego w 84 przypadkach umorzyli oni postępowanie ze względu na znikomą szkodliwość czynu, a w 19 przypadkach - ze względu na przedawnienie orzekania. Z analizy poszczególnych postanowień wynikało, iż często po przeprowadzeniu czynności sprawdzających należało odmówić wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W kwestii tej Główny Rzecznik wystosował do rzeczników pouczenia. Ogółem Główny Rzecznik wysłał do rzeczników 46 pism pouczających w różnych sprawach.
- W celu ujednolicenia praktyki Departament do Spraw Dyscypliny Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów opracowuje i przesyła rzecznikom wydawane co kwartał Biuletyny zawierające zbiory orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, charakterystycznych dla linii jej orzecznictwa. Biuletyny dostępne są również w formie elektronicznej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.
- g) W 2006 wpłynęło do Głównego Rzecznika 7 skarg na działalność rzeczników. W 3 przypadkach uznając skargi za zasadne Główny Rzecznik wystosował do rzeczników pouczenia (skargi dotyczyły kwestii proceduralnych). W 4 przypadkach Główny Rzecznik uznał skargi za bezzasadne. Były to głównie skargi na bezczynność rzecznika, np. w

przypadkach, gdy otrzymał on informację o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych od osób lub podmiotów nieposiadających uprawnień do zawiadamiania rzecznika o naruszenia dyscypliny finansów publicznych (tj. innych niż wymienione w art. 93 ust. 1 ustawy) i zgodnie z art. 95 ustawy przekazał tę informację kierownikowi jednostki, której ona dotyczy oraz organowi sprawującemu nadzór nad tą jednostką.

- Ad 3. Zgodnie z art. 41 ustawy Minister Finansów może postanowić o **zatarciu ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przed upływem terminu określonego ustawowo**. Ustawa stanowi, że wniosek ukaranego musi być poparty przez Głównego Rzecznika. Należy podkreślić, że Główny Rzecznik wnikliwie bada uzasadnienie takiego wniosku i opowiada się za zatarciem kary przed terminem jej zatarcia z; mocy prawa, jeżeli uzna, że kara spełniła swoje zadanie, w przypadkach nie budzących wątpliwości. W 2006 r. wpłynął do Ministra Finansów jeden wniosek o zatarcie kary przed terminem jej zatarcia z mocy prawa, jednakże spotkał się on z odmową ze strony Ministra Finansów, gdyż nie uzyskał poparcia Głównego Rzecznika.

II.

Działalność rzeczników³ 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.

Na początku okresu sprawozdawczego u rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych, resortowe komisje orzekające przy właściwych ministrach, Komisję Orzekającą przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Wspólną Komisję Orzekającą powoływaną przez prezydenta RP, na rozpoznanie oczekiwało 481 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, z tego u rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające 388 zawiadomień, a u rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające - 100 zawiadomień. W okresie sprawozdawczym rzecznicy otrzymali **2540 nowych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych**, z tego do rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające wpłynęło 1912 zawiadomień, a do rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające - 628 zawiadomień.

3 dane dotyczące rzeczników obejmują również zastępców rzeczników

Znaczna część otrzymanych przez rzeczników zawiadomień wymagała uzupełnienia materiału dowodowego. To właśnie obowiązek zebrania nie budzącego 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 **wniosekami o przedłużenie terminu zakończenia czynności sprawdzających oraz z wnioskami o przedłużenie terminu zakończenia postępowania wyjaśniającego**. *Dane liczbowe przedstawione zostały w pierwszej części sprawozdania.*

W wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających rzecznicy bądź wydają postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego bądź postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W 2006 r. rzecznicy **wydali 1991 postanowień o wszczęciu postępowania wyjaśniającego i 818 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego**. Z liczby 818 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego 574 wydali rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające, a 244 rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające. W ogólnej liczbie **963 rozstrzygnięć**⁴ odmawiających wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych rzecznicy odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego w 254 przypadkach, ze względu na przedawnienie orzekania - w 63, ze względu na brak w zarzucanym czynie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych - w 448, ze względu na zdarzenie losowe - w 4, z innych przyczyn - w 194.

Zgodnie z art. 187 ust. 2 postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na przedawnienie karalności albo na okoliczności, o których mowa w art. 27 ust. 1 (*nie dochodzi się odpowiedzialności gdy działanie lub zaniechanie podjęte zostało wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego*) lub art. 28 ust. 1 (*nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy*) rzecznik dyscypliny przekazuje Głównemu Rzecznikowi, o czym by *la już mowa we wcześniejszej części sprawozdania*. Jak wynika z analizy tych postanowień, kryteria jakimi kierowali się rzecznicy wydając postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na znikomą szkodliwość dla finansów publicznych to: waga naruszonych obowiązków, brak uszczerbku dla finansów publicznych wyrażającego się w konkretnej kwocie lub niewielka wymienia wartość szkody, dążenie do naprawienia szkody.

W wyniku przeprowadzonych czynności wyjaśniających rzecznicy dyscypliny finansów publicznych bądź umarzają postępowanie wyjaśniające (gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 78 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) bądź wnoszą wniosek o ukaranie. W 2006 r. rzecznicy wydali **771 postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego**, z czego 624 wydali rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające, a 147 rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające. **Ustawa nie nakazuje rzecznikom przysyłania tych postanowień Głównemu Rzecznikowi, jednakże w ramach nadzoru Główny Rzecznik skontrolował część tych postanowień, o czym była mowa w pierwszej części sprawozdania.**

Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych wnieśli w 2006 r. **1231 wniosków o ukaranie obejmujących 1592 osób**⁵. Rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez

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

5 część wniosków o ukaranie wniesionych w 2006 r. przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych, jak i orzeczeń komisji orzekających wydanych w 2006 r. dotyczyła zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które wpłynęły w 2005 r.

regionalne komisje orzekające wystąpili z 907 wnioskami o ukaranie, a rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające z 324 wnioskami o ukaranie. Spośród **1583 osób**, wobec których w 2006 r. zapadły rozstrzygnięcia w sprawach, w których rzecznik pełnił funkcję oskarżyciela, **289 osób uniewinniono, 505 osobom przypisano odpowiedzialność, ale odstąpiono od wymierzenia kary, 412 osób ukarano, wobec 377 osób umorzono postępowanie.**

W stosunku do 32 **osób rzecznicy wnieśli odwołania do Głównej Komisji Orzekającej**, w tym 26 odwołań wnieśli rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające, a 6 odwołań rzecznicy właściwi w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2006 r. przedstawiono w tabelach, stanowiących załączniki do niniejszego sprawozdania.

Załączniki:

1. Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych w 2006r.
2. Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające w 2006r.
3. Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne i resortowe komisje orzekające w 2006r.