

Warszawa, 14 marca 2019 r.



**GŁÓWNY RZECZNIK
DYSCYPLINY FINANSÓW
PUBLICZNYCH**

BDF2.4813.1.2019

Minister Finansów
dr hab. Teresa Czerwińska
ZATWIERDZAM

SPRAWOZDANIE

**z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych
i rzeczników dyscypliny finansów publicznych
w 2018 roku**

Wykonując dyspozycję art. 192 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, z późn. zm.), przedkładam sprawozdanie ze swojej działalności oraz roczne zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych w roku 2018, z uprzejmą prośbą o zatwierdzenie.

Główny Rzecznik
Dyscypliny Finansów Publicznych

Leszek Skiba

Sprawozdanie zawiera:

- I. Informację o działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w 2018 roku,**
- II. Informację o działalności w 2018 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 II Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych:

K. Borowska, M. Ferdzyn, A. Grzegorzczak

Jednoosobowe Stanowisko Pracy ds. Analiz i Sprawozdawczości: M. Zych

Akceptacja: Z. Zieliński, Dyrektor Biura Dyscypliny Finansów Publicznych

I

Działalność Głównego Rzecznika
Dyscypliny Finansów Publicznych w 2018 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* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, z późn. zm.) – zwanej dalej „uondfp”. Zgodnie z art. 58 ust. 3 uondfp, Główny Rzecznik jest w zakresie sprawowanej funkcji przełożonym swoich zastępców oraz rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców, zwanych dalej „rzecznikami dyscypliny”.

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 w I instancji oraz kontrola działań podejmowanych przez rzeczników dyscypliny wskutek otrzymywanych informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (art. 95 uondfp),
- sprawowanie nadzoru nad rzecznikami dyscypliny.

C. Powoływanie Głównego Rzecznika i jego Zastępców

Głównego Rzecznika, zgodnie z art. 60 uondfp, 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.

Osoby pełniące funkcję Głównego Rzecznika i jego Zastępców

W okresie sprawozdawczym funkcję Głównego Rzecznika pełnił Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – **Leszek Skiba** (pełniący funkcję od 27 listopada 2015 r. do chwili obecnej).

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

- w całym okresie sprawozdawczym **Anna Rotter** – radca prawny w Departamencie Prawnym Ministerstwa Finansów,
- w całym okresie sprawozdawczym **Robert Wydra** – Zastępca Dyrektora w Departamencie Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier w Ministerstwie Finansów,
- od 19 lipca 2018 r. do końca okresu sprawozdawczego **Arkadiusz Babczuk** – adiunkt w Wydziale Zarządzania Akademii Wojsk Lądowych we Wrocławiu,
- od 1 września 2018 r. do końca okresu sprawozdawczego **Damian Grzelka** – Zastępca Naczelnika Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach,
- **Paweł Laudański** (od 1 stycznia do 2018 r. do 25 czerwca 2018 r.),
- **Jacek Krawczyk** (od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2018 r.).

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

Na podstawie art. 58 ust. 1 uondfp, Główny Rzecznik jest stroną postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w II instancji. W okresie sprawozdawczym, Zastępcy Głównego Rzecznika – w ramach udzielonego przez Głównego Rzecznika upoważnienia – brali udział w rozprawach przed Główną Komisją Orzekającą, pełniąc funkcję oskarżyciela.

Na podstawie art. 140 ust. 3 uondfp, 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 okresie sprawozdawczym Główny Rzecznik nie wydał zarządzeń o wycofaniu odwołania rzecznika dyscypliny.

Zgodnie z art. 169 uondfp, na prawomocne orzeczenia i postanowienia Głównej Komisji Orzekającej kończące postępowanie, Głównemu Rzecznikowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W okresie sprawozdawczym Główny Rzecznik wniósł 2 skargi na

orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

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

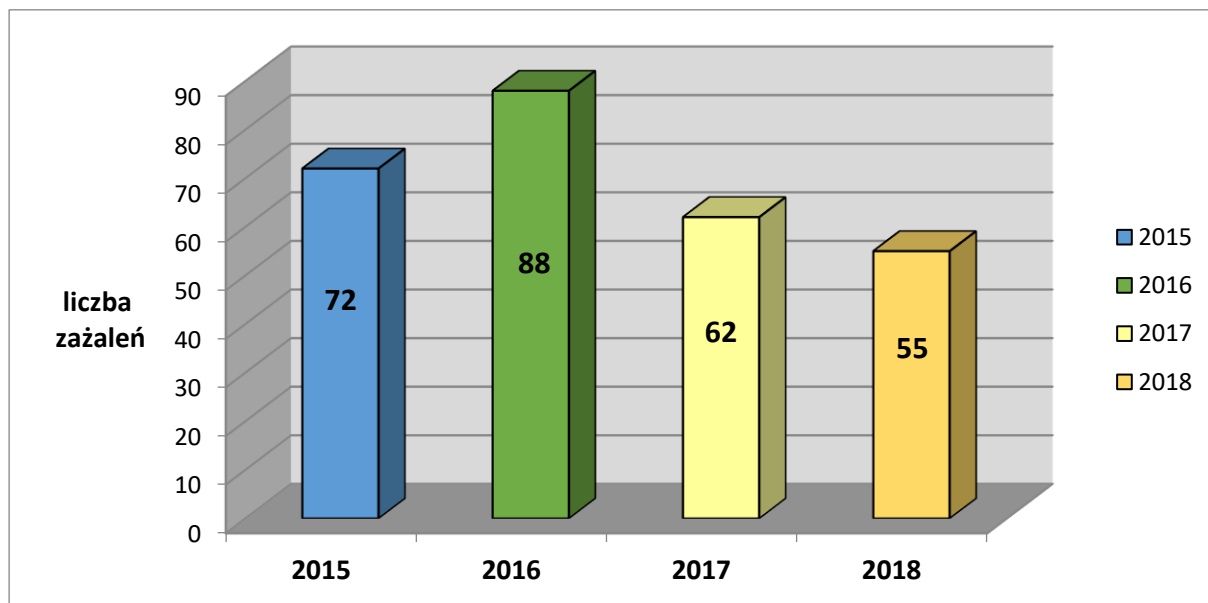
A. Rozstrzyganie zażaleń na postanowienia wydane przez rzeczników dyscypliny

Główny Rzecznik rozpoznaje zażalenia:

- na podstawie art. 101 ust. 2 uondfp – 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 uondfp – 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 uondfp – na postanowienia w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej lub rachunkowej wydane przez rzeczników dyscypliny (zażalenie służy zarówno zawiadamiającemu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, jak i osobie, wobec której wszczęto postępowanie wyjaśniające);
- na podstawie art. 178 ust. 2 uondfp – na postanowienia o odmowie przywrócenia terminu (zażalenie służy osobie wnioskującej w sprawie).

W okresie sprawozdawczym, na postanowienia wydane przez rzeczników dyscypliny wpłynęło do Głównego Rzecznika **55** zażaleń, to jest o **7** zażaleń mniej niż w roku poprzednim.

Wykres nr 1: Zażalenia na postanowienia rzeczników dyscypliny, skierowane do Głównego Rzecznika w latach 2015 – 2018 (ujęcie porównawcze).



Zażalenia, które wpłynęły do Głównego Rzecznika w 2018 r., dotyczyły:

- a) **35** postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego,
- b) **20** postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

W wyniku rozpatrzenia zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny, uwzględniając również rozstrzygnięcia w sprawach, które pozostały nierozpatrzone na początek okresu objętego niniejszym sprawozdaniem, Główny Rzecznik wydał w okresie sprawozdawczym łącznie **69** rozstrzygnięć.

Z liczby tej, Główny Rzecznik wydał:

- a) **36** postanowień na podstawie art. 101 ust. 2 uondfp, tj. w wyniku rozpatrzenia wniesionych zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego,
- b) **33** postanowienia na podstawie art. 108 ust. 2 uondfp, tj. w wyniku rozpatrzenia wniesionych zażaleń na postanowienia rzeczników dyscypliny o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

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

- a) w **15** przypadkach utrzymał w mocy zaskarżone postanowienia wydane w I instancji,
- b) w **9** przypadkach uchylił zaskarżone postanowienia wydane w I instancji, polecając we wszystkich przypadkach wszczęcie postępowania wyjaśniającego (tj. bez uzupełniania czynności sprawdzających),
- c) w **9** przypadkach zmienił zaskarżone postanowienie i odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego,

- d) w **3** przypadkach wydał rozstrzygnięcie mieszane, tj. w części utrzymał zaskarżone postanowienie, w części je zmienił, lub w części uchylił zaskarżone postanowienie i polecił uzupełnienie czynności sprawdzających lub wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

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

- a) w **17** przypadkach utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego,
- b) w **6** przypadkach uchylił zaskarżone postanowienie, w tym w 5 przypadkach polecił wystąpienie z wnioskiem o ukaranie, a w 1 przypadku polecił uzupełnienie postępowania wyjaśniającego,
- c) w **3** przypadkach zmienił zaskarżone postanowienie i umorzył postępowanie wyjaśniające,
- d) w **7** przypadkach wydał rozstrzygnięcie mieszane, tj. w części utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie, a w części zmienił je i umorzył postępowanie wyjaśniające z uwagi na znikomą szkodliwość czynu lub uchylił postanowienie i polecił uzupełnienie postępowania wyjaśniającego lub wystąpienie z wnioskiem o ukaranie.

Na podstawie art. 108 ust. 3 uondfp, 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. Postanowienie Głównego Rzecznika zostało utrzymane w mocy przez Główną Komisję Orzekającą.

Do Głównej Komisji Orzekającej złożone zostało także 1 zażalenie w sytuacji, w której środek odwoławczy nie przysługiwał (bowiem w tej sprawie, Główny Rzecznik uchylił postanowienie Rzecznika I instancji polecając wystąpienie z wnioskiem o ukaranie; postanowienie Głównego Rzecznika nie kończyło zatem postępowania, a więc nie służył na nie środek odwoławczy w postaci zażalenia).

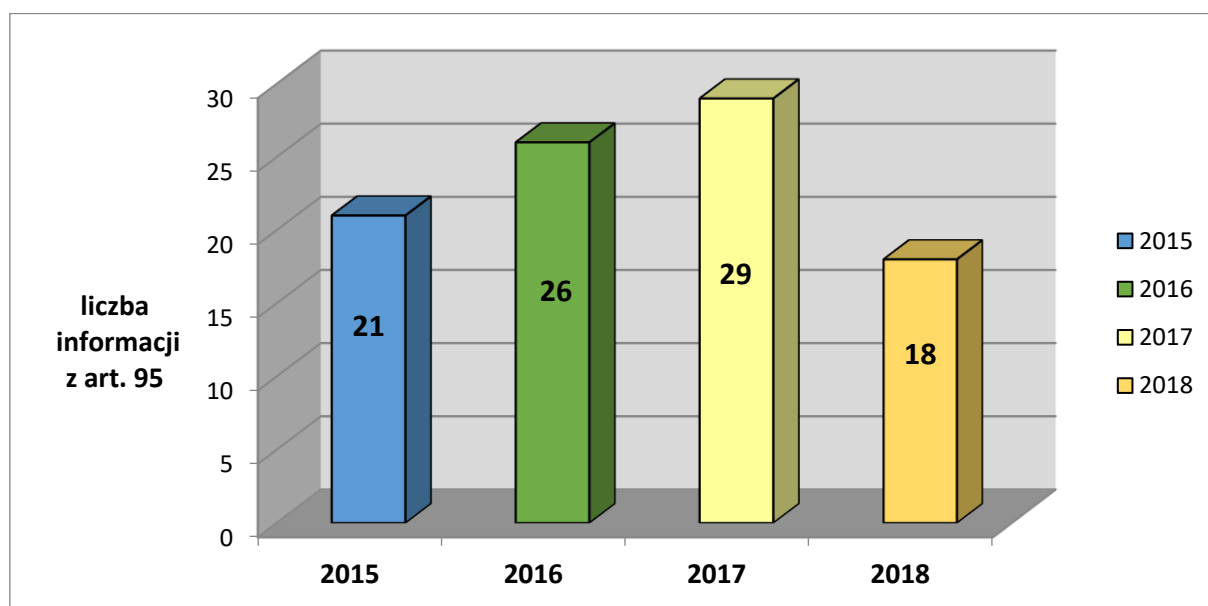
B. Zarządzenia nakazujące podjęcie przez rzeczników dyscypliny czynności sprawdzających na podstawie informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

Na podstawie art. 95 ust. 6 uondfp, 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 uondfp, 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. Główny Rzecznik może polecić rzecznikowi dyscypliny podjęcie czynności sprawdzających. W okresie sprawozdawczym, rzecznicy dyscypliny przekazali Głównemu Rzecznikowi **18** informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, otrzymanych od osób nieuprawnionych do składania zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W okresie sprawozdawczym Główny Rzecznik rozpatrzył **22** informacje otrzymane w trybie art. 95 uoondfp (uwzględniając również informacje przekazane Głównemu Rzecznikowi w 2017 r.). Działając na podstawie art. 95 ust. 6 uoondfp, Główny Rzecznik wydał **17** zarządzeń, w których polecił podjęcie przez rzeczników dyscypliny czynności sprawdzających. Natomiast w **5** przypadkach Główny Rzecznik skierował pismo do rzeczników dyscypliny, nie stwierdzając znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Wykres nr 2: Informacje o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, skierowane do Głównego Rzecznika na podstawie art. 95 w latach 2015 – 2018 (ujęcie porównawcze)



Zgodnie z art. 101a ust. 1 uoondfp, w przypadku gdy czynności sprawdzające podjęte na polecenie Głównego Rzecznika, o których mowa w art. 95 ust. 6 uoondfp, nie dały podstaw do wszczęcia postępowania wyjaśniającego, rzecznik dyscypliny przekazuje Głównemu Rzecznikowi informację o wynikach przeprowadzonych czynności sprawdzających wraz z materiałem z tych czynności.

Na podstawie art. 101a ust. 2 uoondfp, Główny Rzecznik może polecić rzecznikowi dyscypliny uzupełnienie czynności sprawdzających albo, w drodze postanowienia, polecić rzecznikowi dyscypliny wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

W okresie sprawozdawczym, rzecznicy dyscypliny przekazali Głównemu Rzecznikowi **12** spraw w trybie art. 101a uondfp. W okresie sprawozdawczym (uwzględniając również informacje przekazane w 2017 r.) Główny Rzecznik działając na podstawie art. 101a ust. 2 uondfp rozpatrzył **13** spraw. Z czego w **12** przypadkach, podzielił stanowisko rzeczników dyscypliny o braku podstaw do wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz w **1** przypadku wydał zarządzenie, w którym polecił rzecznikowi dyscypliny uzupełnienie czynności sprawdzających.

4. Sprawowanie przez Głównego Rzecznika nadzoru nad rzecznikami dyscypliny

Zgodnie z art. 195a uondfp, 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 oraz informacji o zawieszeniu postępowania;
- C. analizowanie raportów kwartalnych rzeczników dyscypliny;
- D. analizowanie postanowień rzeczników dyscypliny o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz o umorzeniu postępowania wyjaśniającego;
- E. dokonanie okresowej oceny wywiązywania się przez rzeczników dyscypliny i ich zastępców z obowiązków określonych w uondfp.

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

Stosownie do art. 60 ust. 2 uondfp, Główny Rzecznik w okresie sprawozdawczym **2 razy** wystąpił z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie Zastępcy Głównego Rzecznika, jak również **2 razy** wystąpił z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o powołanie Zastępcy Głównego Rzecznika.

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

W okresie sprawozdawczym, Główny Rzecznik wydał **12** aktów powołania do pełnienia funkcji rzeczników dyscypliny oraz zastępców rzecznika dyscypliny finansów publicznych albo odwołania z pełnionej funkcji rzeczników dyscypliny oraz zastępców rzecznika dyscypliny finansów publicznych, w tym:

- a) odwołał **3** rzeczników dyscypliny,
- b) powołał **3** rzeczników dyscypliny uzupełniając skład osobowy organu oskarżycielskiego. Powołania nastąpiły na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej,
- c) odwołał **2** zastępców rzecznika dyscypliny,
- d) powołał **4** zastępców rzeczników dyscypliny uzupełniając skład osobowy organu oskarżycielskiego. Powołania nastąpiły w jednym przypadku na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w 3 przypadkach na wniosek Prezesów Regionalnych Izb Obrachunkowych. Uzupełnienie składu nastąpiło także w związku z odwołaniem zastępców rzeczników dyscypliny w poprzednim okresie sprawozdawczym, tj. w roku 2017.

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

Na podstawie art. 104 ust. 1 uondfp 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 2 uondfp, 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 **344** informacje o niezakończonych w terminie 120 dni postępowaniach wyjaśniających.

Z informacji tych wynikało, że przyczynami niezakończenia postępowań wyjaśniających w obowiązującym terminie były m.in.:

- złożoność, skomplikowany i wielowątkowy charakter spraw,
- spiętrzenie obowiązków służbowych,
- konieczność uzupełniania niewystarczającego materiału dowodowego, konieczność przeprowadzenia nowych dowodów lub uzyskania dodatkowych dokumentów,
- konieczność przeprowadzenia dodatkowych zeznań świadków,

- trudności z doręczeniem korespondencji (w tym doręczeniem postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego),
- oczekiwanie na wyjaśnienia osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny,
- wniosek osoby wobec której wszczęto postępowania o przedłużenie terminu do złożenia wyjaśnień,
- ponowienie wezwań do przedłożenia dokumentów o które wnioskował rzecznik dyscypliny,
- konieczność ponownej analizy sprawy, przejętej do prowadzenia od ustępującego rzecznika dyscypliny,
- oczekiwanie na opinię lub dodatkowe informacje od podmiotu zewnętrznego (m.in. PAN, UZP),
- ujawnienie w trakcie czynności sprawdzających nowych okoliczności uzasadniających wszczęcie postępowania wyjaśniającego wobec kolejnych osób i konieczność zebrania dodatkowego materiału dowodowego,
- konieczność objęcia postępowaniem dodatkowego czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie art. 195a ust. 3 pkt 1 rzecznicy dyscypliny i ich zastępcy przekazują Głównemu Rzecznikowi postanowienia o zawieszeniu postępowania. Najczęstszymi przyczynami zawieszenia postępowania są toczące się postępowania przed innymi organami np. prokuraturą, sądem – dotyczyło to 27 przypadków. Ponadto przyczynami zawieszenia były trudności z pozyskaniem adresu do doręczeń (6 przypadków) oraz stan zdrowia osoby podejrzewanej o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (1 przypadek).

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 uondfp. Z informacji uzyskanych z raportów kwartalnych od rzeczników dyscypliny wynika, iż – według stanu na koniec 2018 r. – udział zawiadomień załatwionych po upływie 120 dni od daty otrzymania zawiadomienia w ogólnej liczbie zawiadomień wyniósł 21,19%, co stanowiło niewielki wzrost w stosunku do roku poprzedniego (18,20%).

Powyższe dane liczbowe potwierdzają, że w części spraw nie jest możliwe zakończenie czynności sprawdzających i postępowania wyjaśniającego przed zakończeniem ustawowego terminu 120 dni (blisko 1/5 z ogólnej liczby zawiadomień była rozpatrywana przez rzeczników dyscypliny w okresie przekraczającym wskazany ustawą), a dla części prowadzonych spraw termin ten jest, z przyczyn obiektywnych, zbyt krótki.

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

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 uoondfp w szczególności takie jak:

- brak w zarzucanym czynnie 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 uoondfp, 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 uoondfp - łącznie **606** postanowień, w tym:

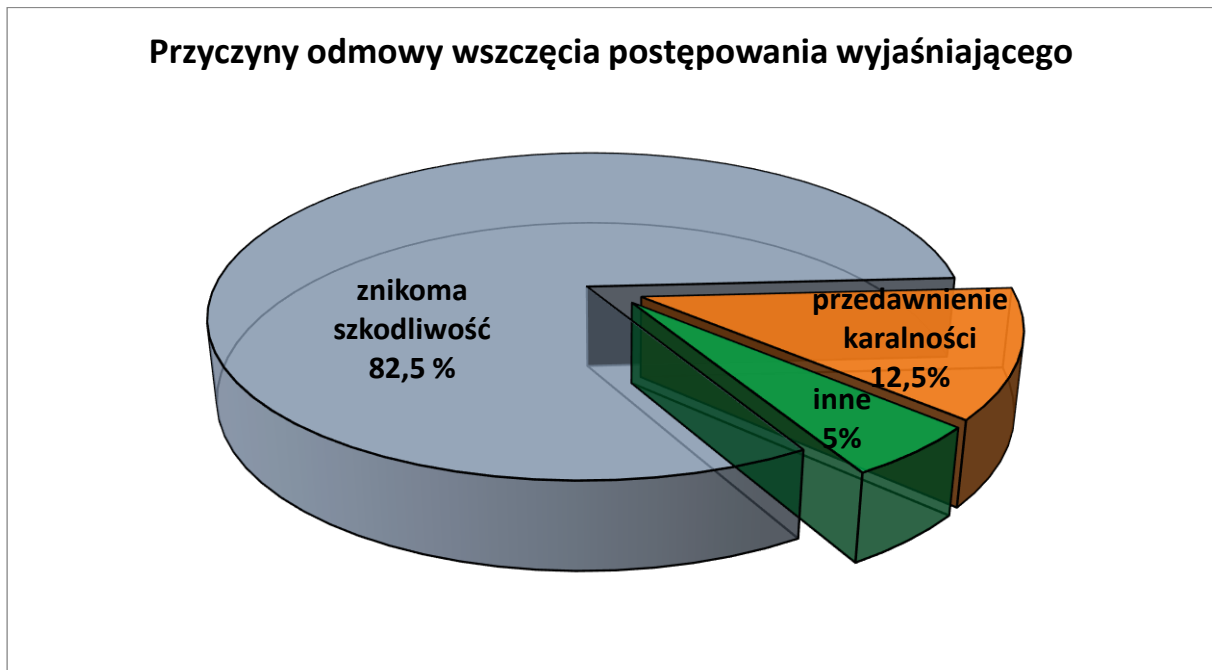
- a) **513** postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego,
- b) **93** postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

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

Z liczby **513** postanowień o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, przekazanych Głównemu Rzecznikowi przez rzeczników dyscypliny I instancji,

- a) **423** postanowienia zostały wydane ze względu na znikomą szkodliwość opisanych w nich naruszeń dyscypliny dla finansów publicznych,
- b) **64** postanowienia – ze względu na przedawnienie karalności,
- c) **26** postanowień zostało wydanych ze względu na więcej niż jedną przesłankę odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego, tj. obok przesłanki znikomej szkodliwości lub przedawnienia także przesłankę braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub braku czynu.

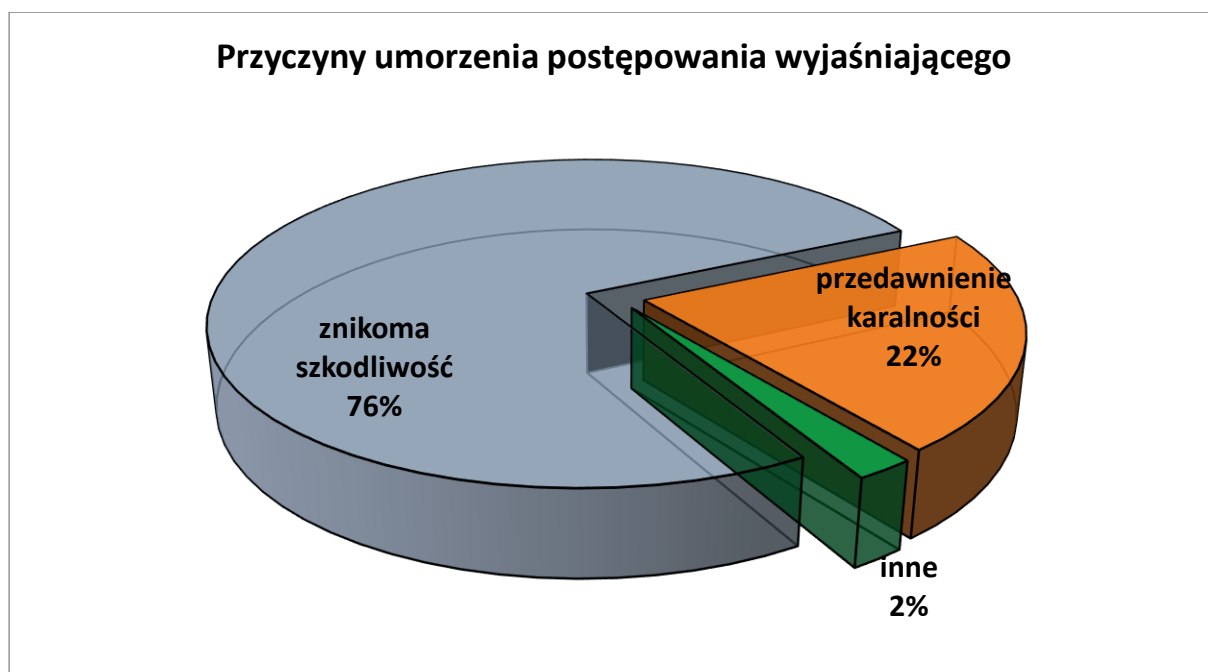
Wykres nr 3: Procentowy udział przyczyn, z powodu których rzecznik dyscypliny wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego (dotyczy postanowień przekazanych Głównemu Rzecznikowi w trybie art. 187 ust. 2 uondfp)



Z liczby **93** postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, przekazanych Głównemu Rzecznikowi:

- a) **71** postanowień zostało wydanych ze względu na znikomą szkodliwość naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych,
- b) **20** postanowień – ze względu na przedawnienie karalności,
- c) **2** postanowienia zostały wydane ze względu na więcej niż jedną przesłankę umorzenia postępowania wyjaśniającego. W jednym przypadku obok przesłanki znikomej szkodliwości wskazano na brak czynu, zaś w jednym przypadku obok przesłanki przedawnienia wskazano na przesłankę z art. 25 ust. 3 uondfp.

Wykres 4: Procentowy udział przyczyn, z powodu których rzecznik dyscypliny wydał postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego (dotyczy postanowień przekazanych Głównemu Rzecznikowi w trybie art. 187 ust. 2 uońdfp)



Przyjęcie przesłanki znikomej szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych umożliwia i zobowiązuje rzecznika dyscypliny do niedochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 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 uońdfp, 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 i o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, ze względu na przesłankę znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych, Główny Rzecznik uznał argumenty przytoczone w uzasadnieniach postanowień, wskazujące na zasadność odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego, kierując się również wskazówkami wynikającymi w tym zakresie z orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej. Wiele z tych przypadków, ocenionych jako znikomo szkodliwe dla finansów publicznych, dotyczyło przykładowo nieterminowego (o jeden lub dwa-trzy dni) przekazania sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania lub rozliczenia dotacji (przekazania sprawozdania z rozliczenia dotacji). W opinii Głównego Rzecznika, w wydanych postanowieniach rzecznicy dyscypliny, co do zasady, prawidłowo ocenili wystąpienie przesłanki znikomego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych w tych sprawach oraz właściwie uzasadnili zakończenie - w związku z jej wystąpieniem – prowadzonych czynności sprawdzających lub postępowań wyjaśniających.

Ad. E. Dokonanie okresowej oceny wywiązywania się przez rzeczników dyscypliny i ich zastępców z obowiązków określonych uondfp

Zgodnie z art. 195a ust. 6 uondfp, Główny Rzecznik dokonuje – nie rzadziej niż na 2 lata – okresowej oceny wywiązywania się przez rzecznika dyscypliny i jego zastępcę z obowiązków określonych uondfp. Ocena jest dokonywana w szczególności pod względem terminowości prowadzonych czynności sprawdzających oraz postępowania wyjaśniającego i powinna uwzględniać łączną liczbę prowadzonych przez te osoby spraw oraz liczbę spraw, w których doszło do przedawnienia karalności, a także przyczyny przedawnienia.

Oceną przeprowadzoną w okresie sprawozdawczym objęto 68 osób, pełniących funkcję rzecznika dyscypliny lub jego zastępcy w momencie dokonywania oceny. Uwzględniając wytyczne do dokonania oceny, wynikające z uondfp, przeanalizowano kwartalne raporty, przekazywane przez rzeczników dyscypliny – co pozwoliło na ustalenie liczby spraw załatwianych przez poszczególne osoby pełniące funkcję rzecznika lub jego zastępcę, z określeniem czasu prowadzenia przez niego postępowań w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także zbiorcze roczne sprawozdania z działalności rzeczników dyscypliny w latach 2016-2017 (poddawanych ocenie). Poddano również analizie postanowienia przekazane przez rzeczników dyscypliny i ich zastępców na podstawie art. 187 ust. 2 uondfp, szczególnie pod kątem przyczyn przedawnienia, w sprawach, które zakończyli ze względu na tę przesłankę. Przeanalizowano poprawność formalną wydanych postanowień oraz ich zasadność merytoryczną (tj. prawidłowość ustalenia upływu przedawnienia w każdej ze spraw), a także przyczyny przedawnienia. W szczególności analizie poddano czas rozpatrywania sprawy przez rzecznika dyscypliny lub jego zastępcę, którzy podlegali ocenie, oraz wpływ okresu rozpatrywania sprawy na jej przedawnienie.

Na ogół przesłanka przedawnienia uwzględniania w postanowieniach przekazanych Głównemu Rzecznikowi następowała w czasie 30 dni od wpływu zawiadomień. Oznacza to, że przedawnienie karalności nastąpiło w tych sprawach albo przed wpływem zawiadomienia do rzecznika dyscypliny, albo tuż po wpływie zawiadomienia, tj. w czasie (do 30 dni), w którym rzecznik dyscypliny lub jego zastępca, który sprawę otrzymał, nie miał realnej możliwości przeprowadzenia czynności sprawdzających w stopniu umożliwiającym wszczęcie postępowania wyjaśniającego w danej sprawie. Nie można więc stwierdzić aby przewlekłość czynności sprawdzających lub postępowań prowadzonych w podlegającym ocenie okresie lat 2016-2017 była istotną przyczyną przedawnienia rozpatrywanych spraw. Z oceny rzeczników dokonanej w 2018 r. (za lata 2016-2017) wynikało też, że w przypadku części z rozpatrywanych spraw niemożliwe było dochowanie 120-dniowego terminu ich zakończenia (wskaźnik ten utrzymuje się średnio na poziomie 20%) spraw.

W wyniku analizy powyższych danych Główny Rzecznik dokonał w przypadku części rzeczników / ich zastępców dokonał oceny pozytywnej z zastrzeżeniami, w tym dotyczącymi terminowości ich działania. W nielicznych przypadkach, pomimo bardzo dobrego wskaźnika terminowości, zastrzeżenia dotyczyły: organizacji pracy rzeczników, jakości rozstrzygnięć przekazywanych do Głównego Rzecznika (zarówno w trybie odwoławczym jak i w trybie art. 187 ust. 2 ustawy) oraz braku odwołań do GKO od orzeczeń komisji orzekających o uniewinnieniu. W wyniku oceny wystosowano do rzeczników dyscypliny i ich zastępców

pisma zarówno z uwagami kierowanymi indywidualnie (do wybranych rzeczników/zastępców), jak i z uwagami ogólnymi, w których wskazano problemy najczęściej występujące w pracy rzeczników.

5. Działalność szkoleniowo-edukacyjna Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych

Zgodnie z art. 58 ust. 4 uondfp Rzecznicy dyscypliny i ich zastępcy obowiązani są do udziału w szkoleniach z zakresu problematyki finansów publicznych i prawa. W roku 2018 przy udziale Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zorganizowana została Konferencja pt. „*Samorząd terytorialny w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dysfunkcje w obszarach działania jednostek sektora finansów publicznych*” oraz szkolenie dla rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców. Konferencja i szkolenie miały miejsce we Wrocławiu w dniach 18-20 kwietnia 2018 r. Podczas szkolenia i konferencji omówiono tematy:

- a) *zakres odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych,*
- b) *dyscyplina finansów publicznych w spojrzeniu Najwyższej Izby Kontroli,*
- c) *możliwość przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osobom spoza sektora finansów publicznych,*
- d) *dotacje w systemie finansów publicznych – stwierdzone obszary naruszenia prawa i ich kwalifikowalność w ramach przedmiotu dyscypliny finansów publicznych,*
- e) *podstawy zawieszenia postępowania wyjaśniającego,*
- f) *polecenie wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych,*
- g) *organizacja pracy Rzeczników Dyscypliny w świetle analizy rozstrzygnięć wpływających do Głównego Rzecznika – obowiązujące przepisy i postulaty de lege ferenda,*
- h) *znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,*
- i) *prawne znaczenie podpisu głównego księgowego na dokumencie stanowiącym podstawę zaciągnięcia zobowiązania lub dokonania wydatku,*
- j) *ugoda w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,*
- k) *przedawnienie należności w prawie cywilnym i finansowym a przesłanki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,*
- l) *prawna charakterystyka, znaczenie i skutki (nie)dokonania czynności kontrasygnaty oraz wstępnej kontroli o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,*
- m) *zaniechanie wydania decyzji administracyjnej jako czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych,*

- n) węzłowe obszary zagrożenia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów i ich systemowa eliminacja – dyscyplina finansów publicznych w spojrzeniu regionalnych izb obrachunkowych,*
- o) kontrola zarządcza w spojrzeniu dyscypliny finansów publicznych (przeciwdziałanie organizacyjnym uwarunkowaniom obszarów naruszenia przepisów prawa),*
- p) zamówienia publiczne poprzez pryzmat orzeczeń uniewinniających od zarzutu popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych,*
- q) znaczny stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych w zamówieniach publicznych, czyli o podstawach wymiaru w powołanym obszarze kar pieniężnej lub nagany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,*
- r) o niezgodnym z prawem dokonywaniu zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro,*
- s) inwentaryzacja – źródła i przyczyny stwierdzanych nieprawidłowości, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,*
- t) najnowsze uwarunkowania realizacji zasady jawności (dostępu do informacji publicznej) w obszarze przedmiotu dyscypliny finansów publicznych,*
- u) ryzyka finansowe w trakcie wykonywania budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego - kontrowersje związane z traktowaniem jednostki objętej centralizacją jako płatnika VAT i związane z tym nieprawidłowości.*

II

Działalność rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2018 roku

1. Informacje podstawowe

A. Podstawa prawna działania i właściwość rzeczników dyscypliny

Zgodnie z art. 57 uoondfp, 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 uoondfp – Główny Rzecznik. Rzecznicy dyscypliny są właściwi w sprawach rozpatrywanych przez komisję orzekającą, przy której zostali powołani. Zgodnie z art. 46 uoondfp, 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 (które w okresie sprawozdawczym działały przy regionalnych izbach obrachunkowych). Organem właściwym do rozstrzygania sporów o właściwość między rzecznikami dyscypliny jest Główny Rzecznik.

B. Struktura organizacyjna i liczba osób sprawujących funkcję rzecznika dyscypliny i zastępcy rzecznika dyscypliny w 2018 r.

W okresie sprawozdawczym (według stanu na 1 stycznia 2018 r. oraz 31 grudnia 2018 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, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej i ministrze właściwym do spraw finansów publicznych oraz regionalnych komisjach orzekających działających przy regionalnych izbach obrachunkowych) pełniło łącznie **23** osoby.

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.

Przy czym w okresie sprawozdawczym doszło do zmiany na stanowiskach rzecznika dyscypliny przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz rzecznika dyscypliny właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości). Funkcję zastępców rzeczników dyscypliny finansów publicznych pełniło łącznie **50** osób, 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,
- 14 osób pełniło funkcję zastępcy rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortowe komisje orzekające,
- 34 osób pełniło funkcję zastępcy rzeczników właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające.

Łącznie funkcję rzeczników dyscypliny i ich zastępców sprawowały **73** osoby (przy czym w okresie sprawozdawczym odwołano kilka osób i w ich miejsce powołano inne).

2. Informacja o sposobie załatwiania spraw przez rzeczników dyscypliny w 2018 r.

A. Informacje podstawowe

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. Na podstawie otrzymanego zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych rzecznicy dyscypliny podejmują czynności sprawdzające w celu stwierdzenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W art. 93 uoondfp wymieniono katalog podmiotów, które zobowiązane są 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 uondfp, 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 uondfp zostały omówione w I części sprawozdania).

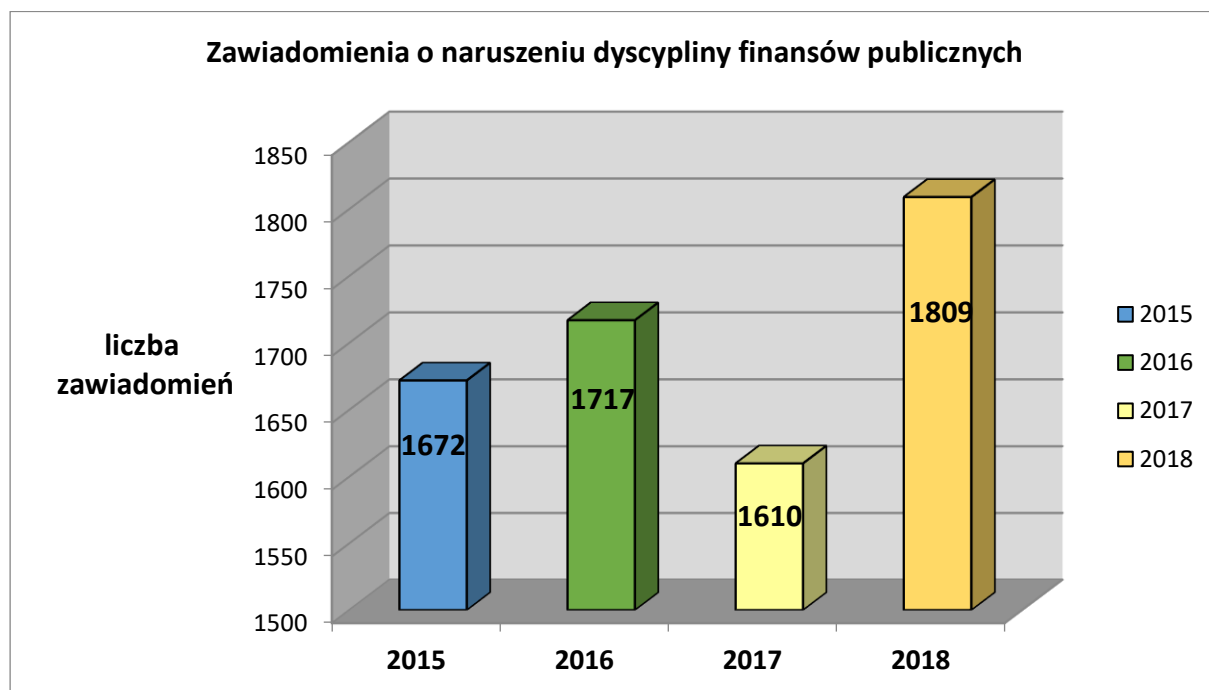
B. Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

W okresie sprawozdawczym rzecznicy dyscypliny i ich zastępcy otrzymali łącznie **1809** zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, tj. o **199** więcej niż w 2017 r.

Z liczby tej:

- do rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające wpłynęło **1398** zawiadomień, tj. o **118** więcej, niż w 2017 r.,
- do rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez międzyresortowe komisje orzekające, KO przy Szefie KPRM i Wspólną Komisję Orzekającą wpłynęło **411** zawiadomień, tj. o **81** więcej, niż w 2017 r.

Wykres nr 5: Zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które wpłynęły do rzeczników dyscypliny w latach 2015-2018 (ujęcie porównawcze)



Na początku okresu sprawozdawczego, oczekiwało na rozpoznanie u rzeczników dyscypliny **412** zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które wpłynęły do rzeczników dyscypliny przed 1 stycznia 2018 r., z czego:

- u rzeczników dyscypliny właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające oczekiwało **329** zawiadomień niezadowolonych w roku poprzednim,
- u rzeczników dyscypliny właściwych w sprawach rozpoznawanych przez międzyresortowe komisje orzekające, KO przy Szefie KPRM i Wspólną Komisję Orzekającą – **83** zawiadomienia niezadowolone w roku poprzednim.

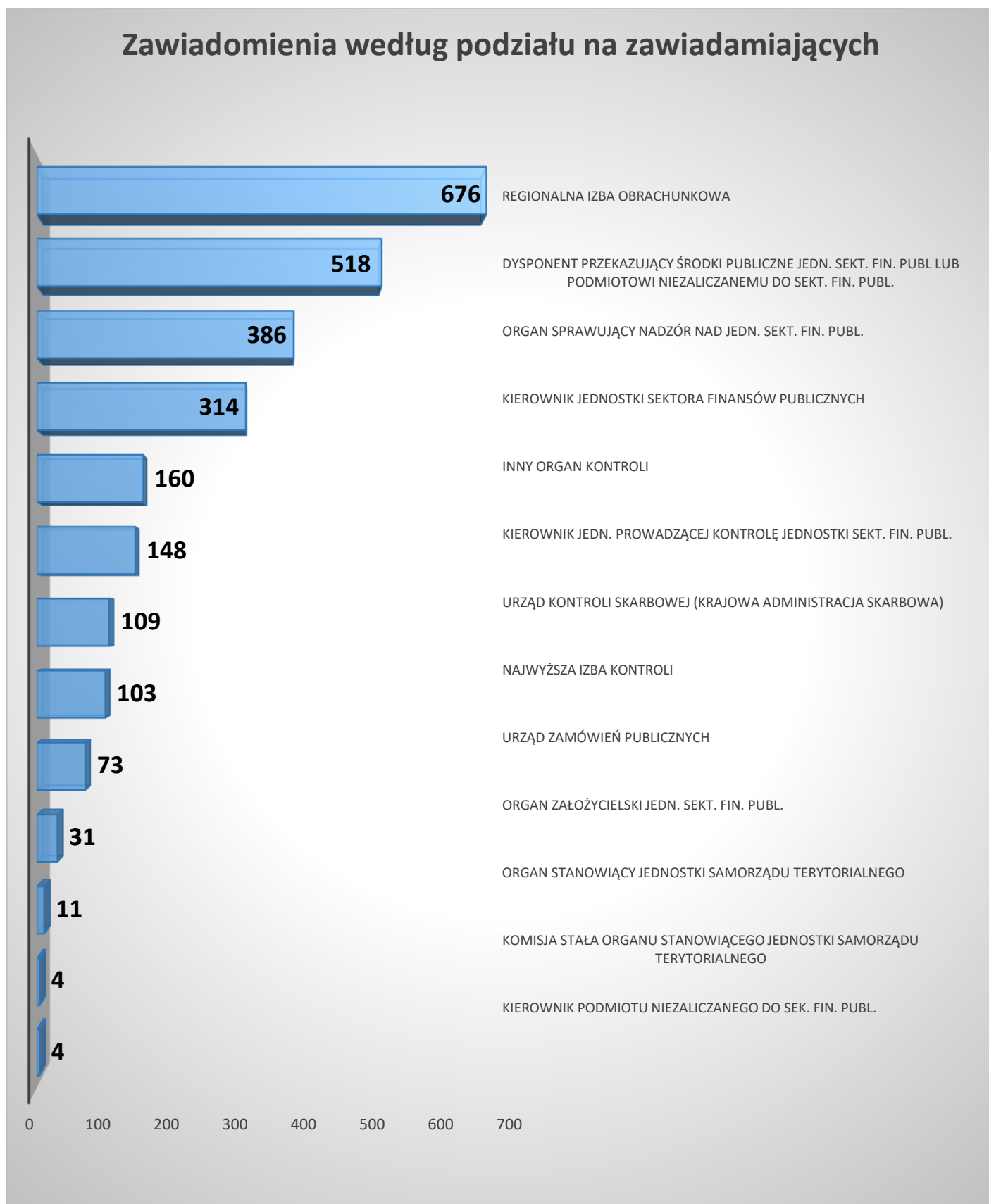
W 2018 r. rzecznicy dyscypliny rozpatrywali więc łącznie **2221** zawiadomień (nowych oraz otrzymanych przed 1 stycznia 2018 r.), tj. o **173** zawiadomienia więcej niż w 2017 roku. Liczba ta nie obejmuje zawiadomień niekompletnych, w tym niewypełniających minimalnych kryteriów (wskazanych ustawą) i zwróconych z tego powodu zawiadamiającym na podstawie art. 94 ust. 4 uodnfp.

**Liczba zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych,
rozpatrywanych przez rzeczników dyscypliny w 2018 r., w podziale na
zawiadamiających**

Lp.	Zawiadamiający	Liczba zawiadomień	%
1	Regionalna Izba Obrachunkowa	676	26,65%
2	dysponent przekazujący środki publiczne jedn. sekt. fin. publ lub podmiotowi niezaliczanemu do sekt. fin. publ.	518	20,42%
3	organ sprawujący nadzór nad jedn. sekt. fin. publ.	386	15,21%
4	kierownik jednostki sektora finansów publicznych	314	12,38%
5	inny organ kontroli	160	6,31%
6	kierownik jedn. prowadzącej kontrolę jednostki sekt. fin. publ.	148	5,83%
7	Urząd Kontroli Skarbowej (Krajowa Administracja Skarbowa)	109	4,30%
8	Najwyższa Izba Kontroli	103	4,06%
9	Urząd Zamówień Publicznych	73	2,88%
10	organ założycielski jedn. sekt. fin. publ.	31	1,22%
11	organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego	11	0,43%
12	kierownik podmiotu niezaliczanego do sek. fin. publ.	4	0,16%
13	komisja stała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego	4	0,16%
	SUMA	2537	100,00%

Zestawienie przygotowano na podstawie kwartalnych raportów rzeczników dyscypliny, które obejmują sprawy prowadzone przez rzeczników dyscypliny w 2018 r. (z uwzględnieniem spraw rozpoczętych we wcześniejszych okresach sprawozdawczych). Zestawienie obejmuje również zawiadomienia, które zostały skierowane do rzeczników dyscypliny przez zawiadamiających, ale ze względu na braki nie podlegały rozpoznaniu i zostały zwrócone zawiadamiającym, zgodnie z przepisami.

Wykres nr 6: Zawiadomienia według podziału na podmioty składające zawiadomienie



C. Postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego i postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, wydane w 2018 r. przez rzeczników dyscypliny

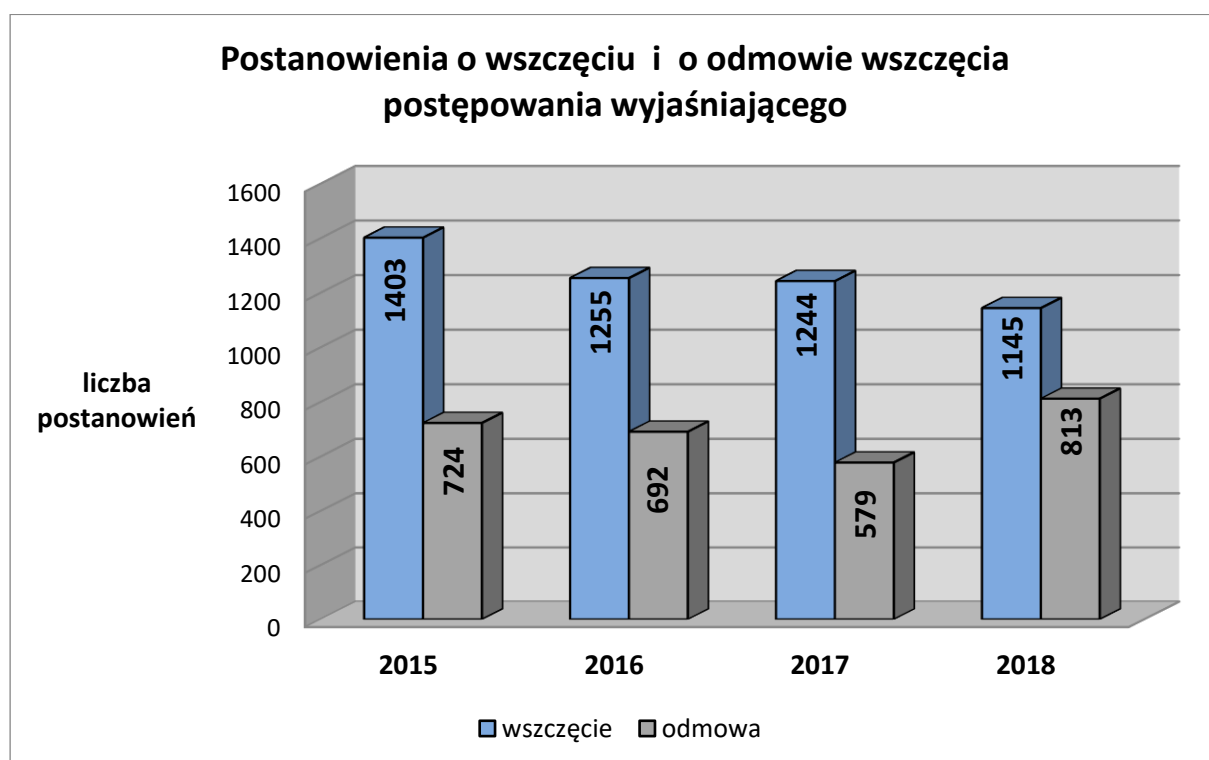
Zgodnie z art. 97 ust. 1 uodnfp, w wyniku przeprowadzenia czynności sprawdzających rzecznicy dyscypliny wydają:

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

W 2018 r. rzecznicy dyscypliny wydali:

- a) **1145** postanowień o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, tj. o **99** postanowień mniej niż w 2017 r.,
- b) **813** postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, tj. o **234** postanowienia więcej, niż w 2017 r.

Wykres nr 7: Liczba postanowień o wszczęciu postępowania wyjaśniającego oraz o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, wydanych przez rzeczników dyscypliny w latach 2015-2018 (ujęcie porównawcze)



Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego może obejmować jedno lub kilka naruszeń dyscypliny finansów publicznych. W **813** postanowieniach o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, wydanych przez rzeczników dyscypliny w okresie sprawozdawczym, rzecznicy dyscypliny wydali rozstrzygnięcia odnośnie do **1100** naruszeń dyscypliny finansów publicznych stanowiących przedmiot złożonych zawiadomień.

- **903** rozstrzygnięcia wydali rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające,
- **197** rozstrzygnięć wydali rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortowe komisje orzekające, KO przy Szefie KPRM i Wspólną Komisję Orzekającą.

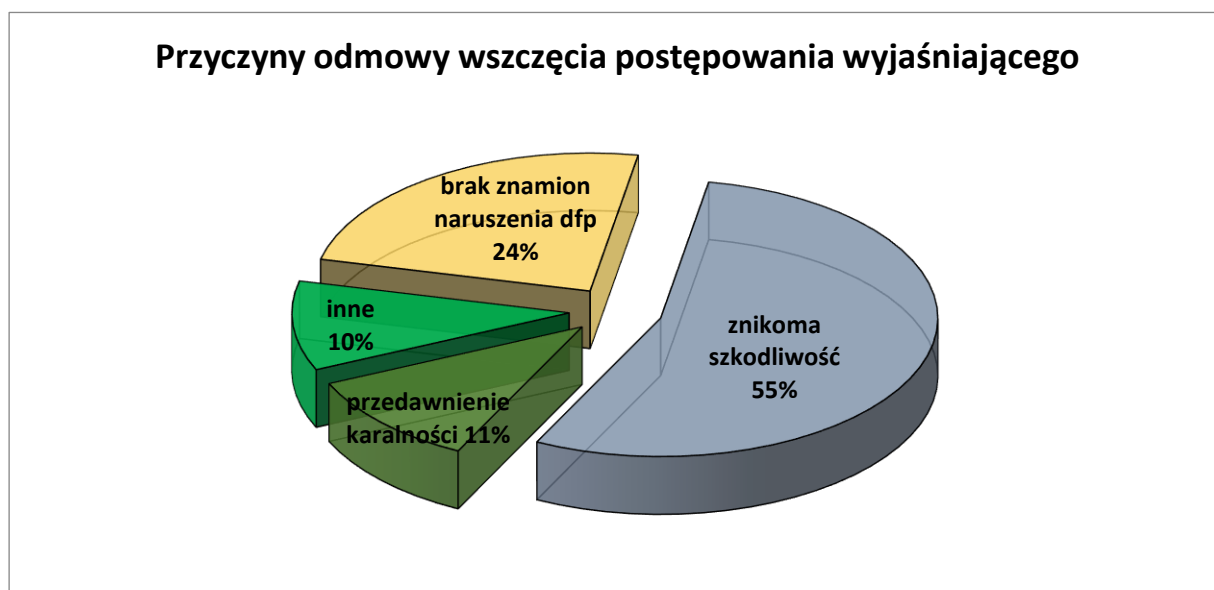
Zgodnie z art. 78 ust. 1 uondfp, rzecznicy dyscypliny odmawiają wszczęcia postępowania wyjaśniającego w przypadku, gdy:

- 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 uondfp,
- zachodzi inna okoliczność wykluczająca z mocy ustawy orzekanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z liczby **1100** rozstrzygnięć dotyczących odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego, rzecznicy dyscypliny wydali:

- a) **601** – ze względu na znikomą szkodliwość naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych,
- b) **265** – ze względu na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- c) **120** – ze względu na przedawnienie karalności,
- d) **115** – ze względu na inne okoliczności wskazane w art. 78 ust. 1 uondfp.

Wykres nr 8: Procentowy udział przyczyn rozstrzygnięć, wydanych przez rzeczników dyscypliny w 2018 r., w sprawie odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego



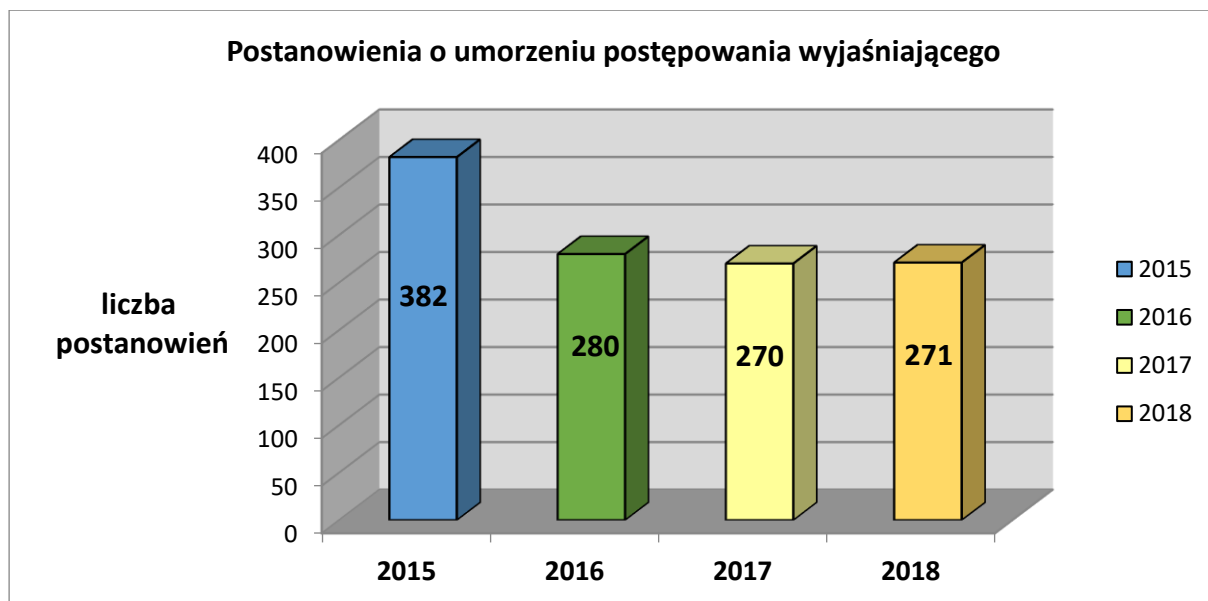
D. Postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, wydane w 2018 r. przez rzeczników dyscypliny

W wyniku przeprowadzonych postępowań wyjaśniających, rzecznicy dyscypliny wydają postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego lub kierują wnioski o ukaranie do właściwej komisji orzekającej. Podstawy umorzenia postępowania wyjaśniającego są takie same jak w przypadku odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego (przesłanki z art. 78 ust. 1 uondfp).

W 2018 r. rzecznicy dyscypliny wydali **271** postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, dotyczących łącznie **317** osób (tj. o **1** postanowienie więcej niż w 2017 r.), z czego:

- a) **194** takie postanowienia (dotyczące **221** osób) wydali rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające,
- b) **77** takich postanowień (dotyczących **96** osób) wydali rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez międzyresortowe komisje orzekające, KO przy Szefie KPRM i Wspólną Komisję Orzekającą.

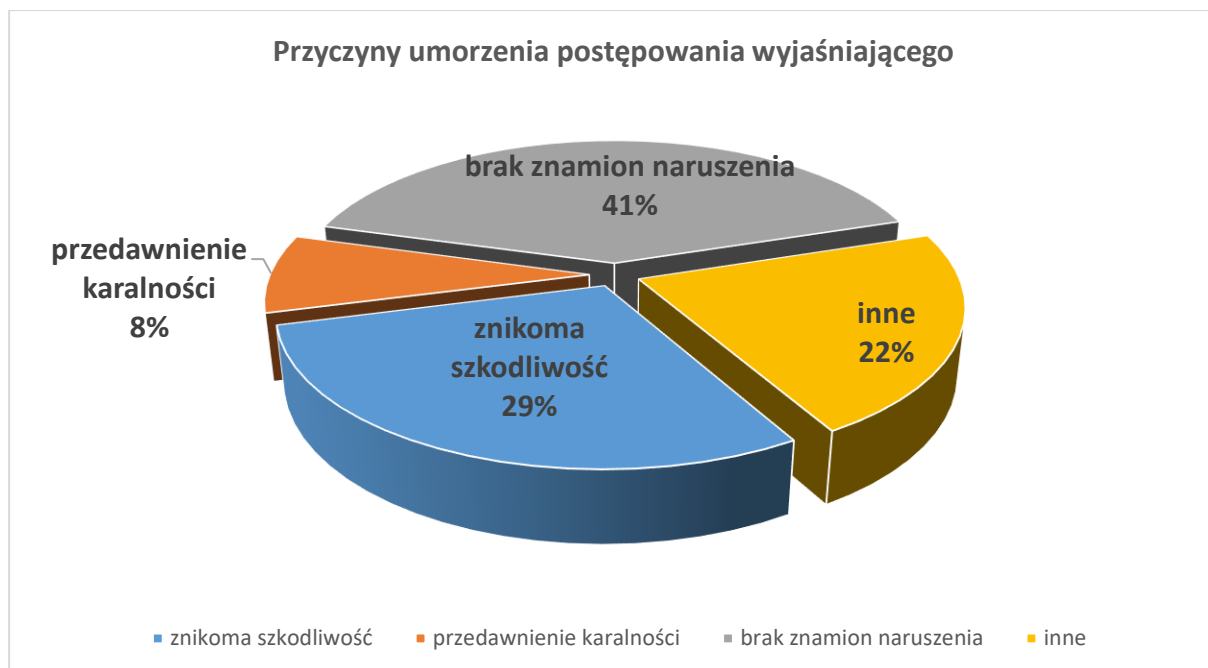
Wykres nr 9: Postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, wydane przez rzeczników dyscypliny w latach 2015-2018 (ujęcie porównawcze).



Umarzając – w stosunku do **317** osób – wcześniej wszczęte postępowania wyjaśniające, rzecznicy dyscypliny wskazali, jako podstawę umorzenia (w stosunku do niektórych osób zastosowano więcej niż jedną podstawę umorzenia):

- a) w przypadku **132** osób – brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- b) w przypadku **95** osób – znikomą szkodliwość czynu,
- c) w przypadku **27** osób – przedawnienie,
- d) w przypadku **70** osób – inne okoliczności, o których mowa w art. 78 ust. 1 uondfp.

Wykres nr 10: Procentowy udział przyczyn postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, wydanych przez rzeczników dyscypliny w 2018 r.



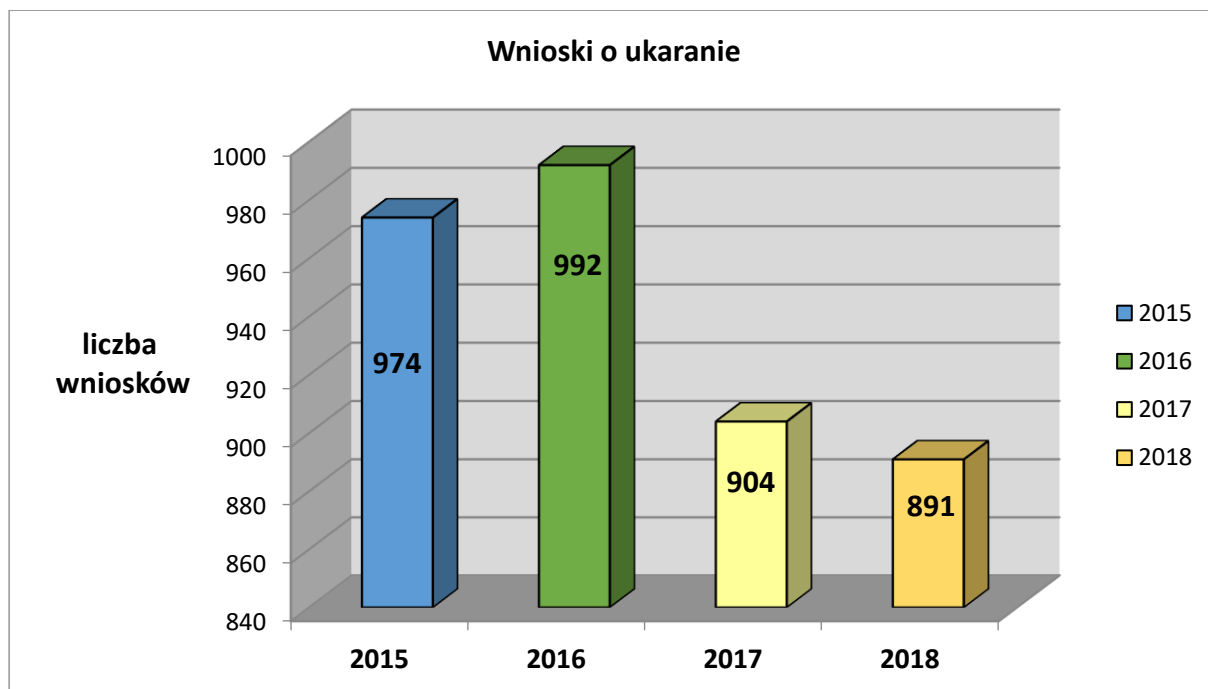
E. Wnioski o ukaranie złożone przez rzeczników dyscypliny w 2018 r.

Rzecznicy dyscypliny wnieśli, w 2018 r., **891** wniosków o ukaranie (tj. o **13** wniosków o ukaranie mniej, niż w 2017 r.), dotyczących **1050** osób.

Z liczby **891** wniosków o ukaranie:

- a) **727** wnieśli rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające,
- b) **164** wnieśli rzecznicy dyscypliny właściwi w sprawach rozpoznawanych przez międzyresortowe komisje orzekające, KO przy Szefie KPRM i Wspólną Komisję Orzekającą.

Wykres nr 11: Wnioski o ukaranie skierowane przez rzeczników dyscypliny w latach 2015-2018 (ujęcie porównawcze)



W 2018 roku w sprawach, w których rzecznik dyscypliny pełnił funkcję oskarżyciela, wobec **1045** osób (obwinionych) zapadły rozstrzygnięcia komisji orzekających. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przypisano **705** obwinionym, w tym **336** obwinionych ukarano, a wobec **369** obwinionych komisje orzekające odstąpiły od wymierzenia kary, uniewinniono **220** obwinionych, a wobec **129** osób komisje orzekające umorzyły postępowanie.

Od orzeczeń komisji orzekających rzecznicy dyscypliny wnieśli odwołania, do Głównej Komisji Orzekającej, w sprawach dotyczących **16** obwinionych (tj. o **10** mniej niż w 2017 r.).

F. Sprawy pozostające do rozpoznania przez rzeczników dyscypliny na koniec 2018 r.

Na koniec okresu sprawozdawczego, rzecznicy dyscypliny prowadzili łącznie **305** postępowań wyjaśniających.

Z liczby tej:

- a) **186** postępowań wyjaśniających prowadzonych było przez rzeczników dyscypliny właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające,
- b) **119** postępowań wyjaśniających prowadzonych było przez rzeczników dyscypliny w sprawach rozpoznawanych przez międzyresortowe komisje orzekające, KO przy Sefie KPRM i Wspólną Komisję Orzekającą.

Ponadto, na koniec okresu sprawozdawczego w rozpoznaniu przez rzeczników dyscypliny pozostawało łącznie **434** zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Z liczby tej:

- a) **330** zawiadomień pozostało do rozpoznania przez rzeczników dyscypliny właściwych w sprawach rozpoznawanych przez regionalne komisje orzekające,
- b) **104** zawiadomienia pozostały do rozpoznania przez rzeczników dyscypliny właściwych w sprawach rozpoznawanych przez międzyresortowe komisje orzekające, Wspólną Komisję Orzekającą lub Komisję Orzekającą przy Szefie KPRM.

3. Załączniki (tabele):

- 1) Zał. 1 – Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające oraz międzyresortowe komisje orzekające, KO przy Szefie KPRM i Wspólną Komisję Orzekającą w 2018 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 2018 r.;
- 3) Zał. 3 – Zbiorcze sprawozdanie z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez międzyresortowe komisje orzekające, KO przy Szefie KPRM i Wspólną Komisję Orzekającą w 2018 r.;
- 4) Zał. 4 – Zbiorcze z działalności rzeczników dyscypliny finansów publicznych właściwych w sprawach rozpatrywanych przez regionalne komisje orzekające oraz międzyresortowe komisje orzekające, KO przy Szefie KPRM i Wspólną Komisję Orzekającą w latach 2015-2018.