

UZASADNIENIE

Przedmiotem projektu jest nowelizacja ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. Ustawa określa zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym katalog podmiotów mogących ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz zamknięty katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, za których zawinione popełnienie nakładane są kary, a także procedurę dochodzenia odpowiedzialności za te naruszenia.

Dotychczasowy okres funkcjonowania ustawy, która weszła w życie w dniu 1 lipca 2005 r., pozwolił na dokonanie jej oceny pod kątem występujących w niej niedociągnięć. Obecne rozwiązania wymagają rozszerzenia i umocnienia, tak aby w pełni gwarantowały należyte przeprowadzenie postępowania, a w rezultacie ukaranie osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sposób adekwatny do popełnionego naruszenia. Powodem podjęcia ingerencji ustawodawczej jest także zbyt słabe wypełnianie funkcji represyjnej postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. System odpowiedzialności wymaga również modyfikacji ze względu na zmiany w źródłach prawa finansowego oraz konieczność usunięcia wątpliwości interpretacyjnych.

Potrzeba zmiany przepisów ustawy, tak aby system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych skutecznie służył eliminowaniu niezgodnych z prawem zachowań w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, wynika z konieczności:

- 1) poprawy skuteczności i sprawności egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) usprawnienia postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 3) usprawnienia działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 4) racjonalizacji ponoszonych kosztów dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przez zmniejszenie liczby komisji orzekających,

- 5) wzmocnienia zapobiegawczej i dyscyplinującej roli postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sferze finansów publicznych,
- 6) uporządkowania regulacji oraz zwiększenia precyzji niektórych przepisów.

W celu wyeliminowania negatywnych zjawisk w regulowanym obszarze niezbędne jest:

- 1) poszerzenie zakresu podmiotowego osób objętych odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) dostosowanie katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, tak aby tworzył on spójny system penalizujący działania sprzeczne z podstawowymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi,
- 3) zmodyfikowanie wytycznych wymiaru kar oraz ograniczenie stosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary,
- 4) utworzenie komisji właściwych dla kilku resortów (zmniejszenie liczby komisji orzekających),
- 5) zmiana sposobu wynagradzania osób pełniących funkcje w organach właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 6) zwiększenie przejrzystości postępowania prowadzonego przez rzecznika dyscypliny oraz zniesienie możliwości wnoszenia wniosku o ukaranie przez podmioty inne niż rzecznik dyscypliny,
- 7) zwiększenie zakresu współpracy między rzecznikiem dyscypliny a zawiadamiającym o okolicznościach wskazujących na popełnienie naruszenia,
- 8) wzmocnienie roli organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zapobieganiu naruszeniom przez sygnalizowanie uchybień w działalności instytucji publicznych,
- 9) wzmocnienie nadzoru administracyjnego Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej nad komisjami orzekającymi I instancji,
- 10) zwiększenie uprawnień Głównego Rzecznika jako przełożonego rzeczników dyscypliny w zakresie sprawowanej funkcji,
- 11) wprowadzenie nadzoru administracyjnego Ministra Finansów nad Głównym Rzecznikiem i Główną Komisją Orzekającą,

- 12) doprecyzowanie przepisów normujących postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 13) doprecyzowanie przepisów dotyczących udostępniania akt sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na konieczność ujednoczenia praktyki w zakresie udostępniania tych akt przez organy prowadzące postępowanie,
- 14) zmiany innych ustaw, w tym w szczególności ustawy o finansach publicznych w zakresie określenia obowiązków jednostek sektora finansów publicznych odnośnie do przysługujących im należności.

Uzasadnienie szczegółowych rozwiązań proponowanych w projekcie – zmiany w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Zakłada się utrzymanie dotychczasowej zasady niestosowania przepisów ustawy do należności celnych i podatkowych (art. 3), proponując jednak doprecyzowanie zakresu wyłączenia, gdyż określenie należność podatkowa nie jest zdefiniowane w polskim systemie prawa. Dlatego, w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu stosowania ustawy, proponuje się doprecyzowanie, że przepisów ustawy nie stosuje się do należności celnych i należności z tytułu podatków oraz opłat mających charakter podatku stanowiących dochody budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie określania, ustalania, poboru lub wpłaty tych należności oraz odsetek za zwłokę, udzielania ulg podatkowych lub zwolnień celnych. Wyłączenie nie będzie dotyczyło niepodatkowych należności budżetowych.

Wyłączenie nie będzie miało miejsca w odniesieniu do zwrotu należności celnej oraz należności z tytułu nadpłaty podatku i zwrotu podatku, w tym podatku naliczonego lub różnicy podatku w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług, bowiem przewiduje się objęcie karalnością zaniechania w tym zakresie.

Zmiany zakresu podmiotowego.

Obowiązujący art. 4 ustawy wskazuje katalog podmiotów objętych jej przepisami. Projekt proponuje kilka zmian w tym zakresie.

1. Doprecyzowanie kategorii obejmującej pracowników jednostek sektora finansów publicznych wynika z ujawnionych w orzecznictwie wątpliwości co do zakresu znaczeniowego określenia gospodarka finansowa (potwierdza to wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 103/10, w którym zakwestionowano objęcie tym określeniem obowiązków w zakresie sprawozdawczości budżetowej). Pojawiały się też wątpliwości, na podstawie którego przepisu odpowiadają niektóre osoby, formalnie niemające statusu kierownika jednostki sektora finansów publicznych, natomiast wykonujące faktycznie obowiązki i zadania kierownika w zakresie gospodarki finansowej jednostki (dyrektorzy generalni, dyrektorzy finansowi sądów), którym obowiązki w zakresie gospodarki finansowej przypisuje ustawa (odpowiednio ustawa o służbie cywilnej i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

W konsekwencji projektowanej zmiany, w zakresie sektora finansów publicznych odpowiedzialności podlegać będą pracownicy i inne osoby, których obowiązki wynikają wprost z przepisów ustawy lub którym powierzono obowiązki na podstawie obowiązujących przepisów. W obowiązującym stanie prawnym przepisami takimi są w szczególności art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zakres przypisanych kompetencji lub upoważnienia musiałby obejmować obowiązki, których niedopełnienie lub niewłaściwe wypełnienie wiąże się z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Proponowane rozwiązanie ma walor uniwersalny, ponieważ gwarantuje, że osoby, które wykonują obowiązki lub którym je powierzono, na podstawie ustawy, w zakresie, w jakim ich działanie lub zaniechanie stanowić może naruszenie dyscypliny finansów publicznych, będą ponosić odpowiedzialność niezależnie od interpretacji poszczególnych pojęć ustawowych.

2. Proponuje się rozszerzenie kręgu osób wykonujących czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych, które mogą ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Krąg ten powinien objąć także inne niż pracownicy osoby, którym zamawiający powierzył przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, działające jako pełnomocnicy zamawiającego. Propozycja ma na celu uwzględnienie określonej w art. 15 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych możliwości powierzenia przez zamawiającego przygotowania lub przeprowadzenia postępowania w sprawie zamówienia publicznego własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej. Jednocześnie proponuje się

ograniczenie odnośnie do statusu zamawiającego (jednostka sektora finansów publicznych) lub charakteru środków (środki publiczne), bowiem co do zasady ustawa odnosi krąg podmiotów, które mogą ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do osób gospodarujących mieniem jednostek sektora finansów publicznych oraz dysponujących środkami publicznymi lub z nich korzystających.

3. Proponowana zmiana art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy doprecyzowuje jego brzmienie w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych (w związku z tezą, że osoby te nie gospodarują „środkami publicznymi”, bowiem środki publiczne przekazywane poza sektor finansów publicznych przestają mieć charakter publiczny) oraz dostosowania przepisu do treści art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.
4. Proponuje się, aby odrębnie uregulować zakres podmiotowy odpowiedzialności związanej z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (dalej „środki zagraniczne”).

Proponowany art. 4a ustawy uzupełnia katalog podmiotów, które odpowiadają z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obecny zakres podmiotowy jest niewystarczający i niedostosowany do specyfiki gospodarowania tego rodzaju środkami. Konieczność wprowadzenia odrębnego uregulowania jest uzasadniona charakterem środków zagranicznych przekazywanych na realizację programów lub projektów, które pochodzą ze środków publicznych, specyficznym tylko dla nich sposobem przyznawania, wydatkowania i rozliczania, a także związanymi z tym procesem odrębnymi procedurami oraz rolą zaangażowanych w ten proces instytucji i podmiotów, do których obecnie obowiązująca ustawa nie znajduje zastosowania.

Odpowiedzialność na poziomie instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów (tj. w zakresie przyznawania środków zagranicznych, ich przekazywania, rozliczania itp.), będzie związana z realizacją programów przez podmioty pełniące funkcję instytucji zarządzających, pośredniczących i wdrażających, a także Bank Gospodarstwa Krajowego oraz inne podmioty funkcjonujące w systemie wdrażania funduszy strukturalnych, którym na mocy ustawy albo w drodze porozumienia, umowy lub odrębnego upoważnienia, powierzono obowiązki związane z realizacją programów.

Przewiduje się też odpowiedzialność związaną z wykorzystaniem środków zagranicznych przez beneficjentów oraz osoby „reprezentujące” beneficjentów, którzy realizują projekty. Beneficjentami ww. środków mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej, niemniej jednak czynności w ich imieniu zawsze podejmują odpowiednio umocowane osoby fizyczne i to na nich skupia się odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny w wykorzystaniu przyznanych środków zagranicznych. Jednocześnie, w związku z proponowaną zmianą art. 13 ustawy, odnoszącą się do zakresu przedmiotowego odpowiedzialności w tym zakresie, należy podkreślić, iż odpowiedzialność beneficjentów ograniczać się będzie do części środków, stanowiących środki publiczne albo przekazanych ze środków publicznych.

W przypadku instytucji uczestniczących w systemie realizacji programów, obowiązki związane z gospodarowaniem ww. środkami wynikają w szczególności z przepisów ustaw (zwłaszcza ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), porozumień, umów lub udzielonych upoważnień. W przypadku beneficjentów, obowiązki związane z gospodarowaniem środkami publicznymi wynikają w szczególności z zawartych umów o dofinansowanie projektu.

Zmiany katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych

W odniesieniu do wszystkich naruszeń dyscypliny finansów publicznych, w których przewiduje się odpowiedzialność za nieterminowe wykonanie określonych obowiązków (art. 6, 8, 9, 13 i 14 ustawy) proponuje się zmianę polegającą na zastąpieniu jej odpowiedzialnością za niewykonanie tych obowiązków w obowiązującym terminie. Zmiana jest konsekwencją proponowanego doprecyzowania momentu popełnienia naruszenia przez zaniechanie, którym – zgodnie z proponowanym doprecyzowaniem art. 21 ustawy – jest dzień następujący po upływie terminu, w którym działanie miało nastąpić.

Proponuje się rozszerzenie znamion czynu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o niezgodne z przepisami odroczenie lub rozłożenie na raty spłaty należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych. Zmiana ma na celu uwzględnienie przepisów materialnych dotyczących odraczania lub rozkładania na raty niektórych należności, ustanowionych w ustawie o finansach publicznych (art. 55 i następane ustawy o finansach publicznych).

Uchylenie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wynika z proponowanego całościowego uregulowania naruszeń związanych z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, w zmienionym art. 13.

Proponuje się zmianę art. 8 pkt 2 ustawy – naruszeniem dyscypliny finansów publicznych będzie zaniechanie zatwierdzenia rozliczenia dotacji (niezatwierdzenie go w terminie) zamiast dotychczasowego nierozliczenia dotacji. Zmiana ma na celu zachowanie spójności z art. 152 ust. 2 i 3 obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

Doprecyzowanie określenia „upoważnienie” w art. 11 ustawy, dotyczącym dokonania wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia, jest związane z ujawnionymi w orzecznictwie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wątpliwościami co do zakresu i rodzaju reguł prawno-finansowych, do jakich odnosi się to określenie. Proponuje się odniesienie go do upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową bądź planem finansowym. Równocześnie znamiona naruszenia rozszerza się o dokonanie wydatku także z naruszeniem przepisów (ustawy, aktów wykonawczych, umów itp.) dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Propozycja ta jest spójna z przepisami ustawy o finansach publicznych, w myśl których jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) i wydatki te mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Analogiczne doprecyzowanie określenia „upoważnienie” zaproponowano w art. 15 ustawy.

Zmiany art. 13 ustawy wynikają z konieczności jego doprecyzowania, uzupełnienia oraz dostosowania jego brzmienia do aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych. Proponuje się nowe określenie naruszeń dyscypliny finansów publicznych dotyczących środków zagranicznych. Przepis w znacznej części stanowi szczególne uregulowanie w stosunku do innych naruszeń określonych w ustawie, np. w zakresie ustalania i dochodzenia należności (art. 5 ustawy).

W nowym art. 13 ustawy wyszczególnione zostały zachowania kluczowe w celu zapewnienia właściwego gospodarowania środkami zagranicznymi, począwszy od ich przyznania, aż do przekazania zwróconych środków. Oprócz rozszerzenia przedmiotowego zakresu naruszeń,

istotną wspólną cechą proponowanych zmian jest odniesienie do środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych. Taka formuła nawiązująca do przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3), zapewnia spójność terminologiczną obu ustaw i powoduje zwiększenie elastyczności przepisów i poszerzenie zakresu potencjalnych stanów faktyczno-prawnych, które objęte będą znamionami ww. naruszeń.

W odniesieniu do proponowanego art. 13 pkt 6 ustawy, należy podkreślić, że zamiarem projektodawcy jest objęcie odpowiedzialnością tylko takiego naruszenia procedur określonych w przepisach o zamówieniach publicznych oraz w przepisach o koncesji na roboty budowlane lub usługi, które wypełniałoby przedmiotowe znamiona czynów odpowiednio z art. 17 lub 17a ustawy. Takie rozwiązanie jest podyktowane brakiem argumentów przemawiających za bardziej restrykcyjnym traktowaniem nieprawidłowości w odniesieniu do środków zagranicznych niż do środków krajowych w zakresie udzielania zamówień publicznych i przyznawania koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Ponadto propozycja uwzględnia, dominującą w systemie dystrybucji tych środków, zasadę refundacji. W świetle projektowanych równocześnie zmian zakresu podmiotowego ustawy, oznacza to, że odpowiedzialność, w zakresie dotyczącym jednostek sektora finansów publicznych, będzie ponoszona m.in. za wykorzystanie środków własnych beneficjenta niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, nie będzie jednak obejmować naruszeń polegających na wykorzystaniu środków własnych podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych. W takich przypadkach nie może dojść do wykorzystywania środków publicznych i tym samym szkodliwość tego rodzaju zachowań będzie znikoma. Jeżeli zaś doszło do bezprawnego zrefundowania środków, to odpowiedzialność za to będzie związana głównie z błędami podmiotu przekazującego te środki. Jeżeli natomiast dojdzie do tego na skutek świadomego działania beneficjenta, powinno to być przedmiotem zainteresowania prawa karnego (jeżeli zdarzenie takie nastąpiło w wyniku popełnienia przestępstwa np. sfałszowania dokumentów).

Proponuje się rozszerzenie dotychczasowego zakresu odpowiedzialności odnośnie do zaciągania zobowiązań (art. 15 ustawy) przez wskazanie, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania także z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Reguły finansowe obowiązujące jednostkę sektora finansów publicznych odnośnie do zaciągania zobowiązań zawarte są przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych. W szczególności są to art. 46, przepisy działu II rozdziału 4 oraz art. 228 tej ustawy. Uzasadnione jest więc zapewnienie ochrony ładu finansów publicznych także w zakresie tych reguł, których celem jest utrzymanie dyscypliny finansowej w zakresie dynamiki zaciąganych zobowiązań, a także reguł zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu jednostek sektora finansów publicznych.

Proponuje się rozszerzenie karalności za naruszenia związane z niewykonaniem zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych (art. 16 ustawy) także na zaniechanie polegające na niewykonaniu w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych obowiązku zwrotu należności celnej, podatku (zwrotu podatku lub nadpłaty), jeżeli jego skutkiem jest wypłata odsetek lub oprocentowania. W przypadku takiego zaniechania dochodzi bowiem również do uszczuplenia środków publicznych, nie jest zatem uzasadnione pozostawienie tego rodzaju nieprawidłowości poza zakresem odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Proponuje się objęcie karalnością nie tylko przypadków wypłaty kwoty oprocentowania, ale również przypadków w których oprocentowanie nadpłaty jest zaliczone na poczet zaległości podatkowej lub bieżących zobowiązań podatkowych. W celu uniknięcia wątpliwości związanych z ustalaniem odpowiedzialności za to naruszenie, podkreślono jednak, że nie obejmie ono przypadków uzasadnionych opóźnień – gdy konieczne jest zweryfikowanie zasadności zwrotu należności w toku postępowania sprawdzającego, postępowania podatkowego lub kontrolnego, mimo że wówczas również dochodzi do wypłaty odsetek (oprocentowania).

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z naruszeniami przepisów o zamówieniach publicznych uregulowana jest w art. 17 ustawy. W dotychczasowym stanie prawnym odpowiedzialność nie jest dochodzona w stosunku do osób dokonujących poszczególnych czynności (fundamentalnych z punktu widzenia zapewnienia prawidłowości udzielenia zamówienia publicznego) w toku przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Proponuje się, aby zrezygnować z dotychczasowej zasady, zgodnie z którą odpowiedzialność ta jest dochodzona przede wszystkim wobec osób, które udzielały zamówienia, a obciążyć nią również inne osoby dokonujące czynności w toku przygotowania i przeprowadzenia postępowania. Czynności te obejmują działania lub zaniechania naruszające przepisy o zamówieniach publicznych (art. 22 ust. 4, art. 29, 32, 34 i 40, art. 62 ust. 2, art. 67 ust. 2, art. 91 i 95

ustawy – Prawo zamówień publicznych) i istotne z punktu widzenia ładu finansów publicznych (wpływające na obowiązek stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych w ogóle, jak i jej poszczególnych przepisów, bądź na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, godzące w zasadę uczciwej konkurencji i jawności zamówień publicznych albo ograniczające możliwość sprawowania kontroli udzielania zamówień).

Należy podkreślić, że za powyższe czyny odpowiedzialność może ponieść tylko osoba, która została upoważniona do dokonania czynności przez kierownika zamawiającego (lub osobę upoważnioną przez kierownika zamawiającego do wykonania zastrzeżonych dla niego czynności). Ponadto na podstawie tego przepisu odpowiedzialności powinni podlegać zarówno pracownicy zamawiającego, jak i inne osoby, którym zlecono dokonanie określonych czynności na podstawie przepisów Prawa zamówień publicznych.

Odpowiedzialność osób dokonujących czynności w toku przygotowania i przeprowadzenia postępowania będzie dotyczyć wyłącznie przypadku, gdy doszło do udzielenia zamówienia (podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego). Naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z przygotowaniem lub przeprowadzeniem postępowania w sprawie zamówienia publicznego należy odróżnić od naruszenia dyscypliny finansów publicznych związanego z udzieleniem zamówienia, które z zasady będzie następowało w innym czasie. Zakłada się jednak, że jeżeli do udzielenia zamówienia nie dojdzie, to nie zostanie wypełnione jedno ze znamion opisanych wyżej czynów i nie będzie można przypisać odpowiedzialności. Ponadto do naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie dojdzie, jeżeli naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych zostanie skorygowane zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

W związku z proponowanym wprowadzeniem odpowiedzialności osób, które bezpośrednio wykonywały czynności naruszające przepisy o zamówieniach publicznych, oraz z uwagi na wprowadzenie (w art. 18c ust. 1 pkt 12 ustawy) odpowiedzialności kierownika jednostki za niedopełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej mające wpływ na naruszenia określonych przepisów o zamówieniach publicznych przez pracowników lub inne osoby, którym nie powierzono obowiązków związanych z przygotowaniem lub przeprowadzeniem postępowania o zamówienie publiczne, proponuje się wyeliminowanie odpowiedzialności (w odniesieniu do części czynów) osób, które udzielały zamówienia publicznego, którego przygotowanie było obarczone nieprawidłowościami. Zmiana ta dotyczyłaby czynu polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego:

- 1) z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub obowiązku zawiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych;
- 2) którego przedmiot lub warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji.

Pozostawienie w niezmienionym kształcie odpowiedzialności udzielającego zamówienia w pozostałym zakresie wiąże się z uznaniem, że w tym przypadku na etapie udzielania zamówienia (zawierania umowy) osoba udzielająca zamówienia (zawierająca taką umowę) może zweryfikować okoliczności sprawy i podjąć świadomą decyzję o udzieleniu zamówienia (zawarciu umowy) bez konieczności badania znacznej części dokumentacji o udzielenie zamówienia publicznego.

Równocześnie zachowuje się ogólną regulację uznającą za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszenie w inny sposób przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia (klauzula ta ma zapewnić, że każdy podejmujący działanie lub dopuszczający do zaniechania, w wyniku którego postępowanie zakończyło się innym wynikiem niż powinno się zakończyć, gdyby do naruszenia nie doszło, podlegał będzie odpowiedzialności; będzie to dotyczyło w szczególności wyboru wykonawcy, którego oferta nie była najkorzystniejsza albo powinna zostać odrzucona).

Ponadto proponuje się zmianę art. 17 ust. 4 ustawy w celu ujednoczenia pojęć użytych w tym przepisie ze sformułowaniami używanymi w art. 17 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz w celu doprecyzowania, że sankcjonowane jest niezłożenie oświadczenia tylko przez osoby wykonujące czynności po stronie zamawiającego.

Projekt uzupełnia zakres przedmiotowy naruszeń dyscypliny finansów publicznych o naruszenia związane z wykonywaniem obowiązków powierzonych (co do zasady) głównemu księgowemu jednostki sektora finansów publicznych (art. 18b ustawy). Wskazane zaniechania dotyczą wykonywania obowiązków określonych w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W obecnym stanie prawnym, nawet jeżeli główny księgowy na skutek zaniezań w zakresie wstępnej kontroli nie wykaże, iż wydatek nie ma zabezpieczenia w planie finansowym, kierownik jednostki (lub upoważniona w tym zakresie osoba) może podlegać odpowiedzialności za dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Odpowiedzialność za

naruszenie dyscypliny powinien natomiast ponosić również główny księgowy, jako że to jego nieprawidłowe działanie lub zaniechanie w wykonywaniu obowiązków przypisanych mu przez ustawę o finansach publicznych mogło przyczynić się do nieprawidłowości.

Proponuje się również odrębne ukształtowanie, w oderwaniu od przepisów określających inne naruszenia dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z zaniedbaniem lub niewypełnieniem obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 18c ustawy).

Odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za zaniedbanie lub niewypełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej regulują obecnie przepisy art. 5 ust. 2, art. 11 ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 7 i art. 17a ust. 5 ustawy. W dotychczasowych przepisach odpowiedzialność za niewypełnienie lub zaniedbanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej była powiązana z zaistnieniem związku przyczynowo-skutkowego z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w jednostce, co wymagało udowodnienia, że do danego (wymienionego w przepisie) naruszenia nie doszłoby, gdyby prawidłowo wykonane zostały obowiązki w zakresie kontroli zarządczej. Udowodnienie takiego związku przyczynowo-skutkowego napotyka na znaczne trudności. Proponuje się więc aby odpowiedzialność kierowników była niezależna od tego, czy doszło do innego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Proponuje się także złagodzenie związku przyczynowo-skutkowego przez wymóg udowodnienia wpływu zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej na wystąpienie wskazanych zdarzeń, negatywnych dla zgodnego z prawem działania jednostki sektora finansów publicznych.

Nowym obszarem zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych kierownika jednostki sektora finansów publicznych za zaniedbania lub niewypełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej są przypadki, gdy zaniedbania w tym zakresie miały wpływ na:

- 1) dokonanie czynności w zakresie gospodarki finansowej albo w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub przygotowaniu postępowania, albo też postępowaniu o udzielenie koncesji na roboty budowlane lub usługi naruszających dyscyplinę finansów publicznych, przez pracowników lub inne osoby nieposiadających upoważnienia do tych czynności,

- 2) działanie lub zaniechanie jednostki skutkujące zapłaceniem ze środków publicznych kary, grzywny lub opłaty, stanowiącej sankcję finansową związaną z niedopełnieniem obowiązków, do których stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie zgodności działania z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Konieczne jest więc wypracowanie tego rodzaju mechanizmów kontroli zarządczej (m.in. procedur wewnętrznych, zakresów obowiązków i uprawnień dla podległych pracowników), które będą zapobiegały niezgodnej z prawem realizacji zadań jednostki.

Proponowane rozszerzenie zakresu odpowiedzialności zdyscyplinuje też kierowników jednostek sektora finansów publicznych do dopełniania obowiązków w zakresie ustanawiania procedur pozwalających ustalić w sposób niebudzący wątpliwości zakres obowiązków pracowników jednostek sektora finansów publicznych i ich upoważnienia do dokonywania czynności. Podejmowanie czynności przez nieupoważnionych pracowników powoduje w praktyce także problemy w egzekwowaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z praktyki orzeczniczej wynika, że w takich sytuacjach komisje orzekające uniewinniły osoby, które nie miały formalnie powierzonych zadań lub czynności, nie przypisując także odpowiedzialności kierownikowi jednostki z tytułu odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej, bowiem nie był on bezpośrednim sprawcą czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.

Propozycja oznacza, że w sytuacji, gdy odpowiedzialności nie będzie ponosiła osoba, która nie posiadając upoważnienia bezpośrednio wykonywała czynności naruszające dyscyplinę finansów publicznych, odpowiedzialność samodzielnie ponosił będzie kierownik jednostki, jeżeli zostanie udowodnione, iż niedopełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, przyczyniło się do niezgodnego z prawem działania pracowników bez upoważnienia.

Zmiany w zakresie zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszona jest na zasadzie winy zarówno za umyślne, jak i nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obowiązująca regulacja wywołuje rozbieżności interpretacyjne, w szczególności niektóre organy postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wiązały winę ściśle z pojęciami umyślności i nieumyślności, inne zaś traktowały

ją odrębnie, rozumiejąc umyślność i nieumyślność jedynie jako sposób popełnienia czynu. Proponuje się zatem doprecyzowanie pojęcia winy (art. 19 ust. 2 ustawy). W proponowanym kształcie, odpowiedzialność ponoszona byłaby na zasadzie winy określonej w sposób najbardziej zbliżony do ujęcia normatywnego znanego z doktryny prawa karnego (zob. np. Komentarz pod redakcją prof. G. Rejman, Kodeks karny – Część ogólna, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999 str. 150 i następne), z modyfikacjami wynikającymi ze specyficznego zakresu podmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tak opisana zasada odpowiedzialności przyczyni się, z jednej strony, do częściowego skonkretyzowania pojęcia winy, z drugiej zaś daje gwarancję sprawiedliwej oceny zachowań obwinionych, bowiem aby przypisać odpowiedzialność komisja powinna wskazać właściwy sposób postępowania (dodatkowy walor edukacyjny). Rozwiązanie to gwarantuje, że niemożliwe byłoby poniesienie odpowiedzialności za naruszenie, na którego zaistnienie nie ma się wpływu. Projektowany przepis kładzie nacisk na zindywidualizowanie staranności (ostrożności) wymaganej od osób wykonujących różne obowiązki w zakresie szeroko rozumianej gospodarki finansowej. W szczególności uzasadnione jest odmienne podejście do osób kierujących określonymi jednostkami (uzależniając wymaganą staranność od rodzaju jednostki) oraz innych, które wykonują tylko poszczególne czynności w tym zakresie.

Sposób dookreślenia winy jest odzwierciedleniem dotychczasowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie winy (np. w wyroku NSA z 1 sierpnia 2001 r., sygn. akt III SA 546/01).

Proponuje się także rezygnację z przyjętego w art. 22 ustawy rozróżnienia charakteru popełnienia czynu (czyny mogą być popełnione umyślnie albo nieumyślnie). Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają bowiem tylko osoby, od których, z racji pełnionych funkcji i wykonywanych czynności, wymaga się szczególnej staranności i dbałości o dobro finansów publicznych. Nieumyślność działania lub zaniechania nie powoduje, że szkodliwość tego zachowania dla finansów publicznych jest mniejsza. Pojawiają się nawet opinie, że bardziej szkodliwa jest sytuacja, w której do naruszenia dyscypliny finansów publicznych dochodzi w sposób nieumyślny, gdyż świadczy to o braku kompetencji osoby naruszającej dyscyplinę finansów publicznych. Tymczasem orzeczenie nieumyślności zachowania prowadzi do łagodniejszego traktowania osób, które wykazują się brakiem wiedzy, doświadczenia, ogólnie – kompetencji do zajmowania stanowiska. Dlatego dokonywanie czasochłonnej i pracochłonnej oceny, czy czyn był

popętniony umyślnie, czy nieumyślnie, jest niecelowe i nie powinno mieć wpływu na rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności i wymiaru kary.

W celu wyeliminowania wątpliwości co do ustalenia czasu popełnienia czynu w przypadku zaniechania wypełniającego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych (dotyczyły one w szczególności naruszeń określonych w art. 5 i art. 16 ust. 1 ustawy) proponuje się sprecyzowanie art. 21 ustawy.

Proponowana zmiana art. 26 ustawy określającego kwotę wyłączającą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynika z faktu, że w obecnym stanie prawnym wyłączenia dotyczyły niektórych tylko naruszeń dyscypliny finansów publicznych, mających wymiar finansowy, z pominięciem innych tego rodzaju naruszeń. Rozwiązanie takie powodowało obowiązek składania zawiadomień (a w konsekwencji prowadzenia przez rzecznika dyscypliny czynności sprawdzających lub postępowań) w sprawach naruszeń dyscypliny finansów publicznych mających niewielki wymiar finansowy, co w toku dalszego postępowania prowadziło do umorzenia postępowania.

Proponuje się zatem, aby wyłączenie odpowiedzialności mogło mieć miejsce jedynie w oparciu o kryterium minimalnego znaczenia dla finansów publicznych, tj. w oparciu o niewielką kwotę (określoną – jak w dotychczasowym stanie prawnym – w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim), w odniesieniu do wszystkich naruszeń dyscypliny finansów publicznych mających wymiar finansowy. Proponowana wysokość kwoty wyłączającej odpowiedzialność uwzględnia nie tylko funkcję represyjną, ale także prewencyjną systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, aby nie promować zachowań świadczących o zwykłej niedbałości i nie stymulować nieprawidłowych działań lub zaniechań ze względu na poczucie bezkarności.

Proponuje się uporządkowanie i uzupełnienie przepisów dotyczących oceny szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Przesłanki tej oceny zostały ujęte w proponowanym art. 28a ustawy, co uwzględnia fakt, że ocena ta ma wpływ zarówno na kwestię dochodzenia odpowiedzialności (przy znikomym stopniu szkodliwości), jak i na wymiar kary. Jak w dotychczasowym stanie prawnym, określenie stopnia szkodliwości należy do organu prowadzącego postępowanie. Do oceny skutków naruszenia wskazane

zostały wytyczne, określające w szczególności elementy, jakie powinny być brane pod uwagę przez ten organ, z uwzględnieniem zróżnicowanego charakteru naruszeń.

Proponuje się przy tym uzupełnienie tych wytycznych w odniesieniu do czynów związanych z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych lub przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi, uwzględniając szczególne znaczenie w tych postępowaniach zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Dotychczasowe orzecznictwo wskazuje, że zdarzały się przypadki niepożądanego wykładni obecnie obowiązującego art. 28 ust. 2 ustawy, w których pomimo popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na naruszeniu wymienionych zasad udzielania zamówień publicznych, brak skutków o wymiarze finansowym powodował podjęcie przez organ prowadzący postępowanie rozstrzygnięcia o niedochodzeniu lub umorzeniu postępowania ze względu na znikomą szkodliwość dla finansów publicznych.

Zmiany dotyczące kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Analiza orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wskazuje, po pierwsze, na znaczne zróżnicowanie wymierzanych kar za podobne naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub wywołujące podobne skutki dla finansów publicznych, a po drugie, na ogólnie niski wymiar orzekanych kar, na co wpływ ma uzależnienie wymiaru kary od umyślności bądź nieumyślności naruszenia – tj. niski wymiar kary w przypadku nieumyślności działania lub zaniechania. Dane dotyczące wymierzanych przez komisje orzekające kar przedstawiono w poniższej tabeli. Z danych tych wynika, że w latach 2007 – 2009 komisje wydały rocznie średnio 873 orzeczenia o uznaniu odpowiedzialności obwinionych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z tego 535 orzeczeń o odstąpieniu od wymierzenia kary i 338 o ukaraniu, w tym 44 karą nagany i 5 karą pieniężną.

Rodzaje rozstrzygnięć wydanych przez komisje orzekające I instancji w latach 2007 – 2009

	2007	2008	2009	Średnia
Wydane orzeczenia w kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ogółem)	1545	1502	1318	1455

Orzeczenia o uniewinnieniu	391	314	272	326
Orzeczenia o uznaniu odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ogółem) – z tego:	931	899	790	873
odstępiono od wymierzenia kary	563	547	494	535
ukarano (ogółem) – z tego:	368	352	296	339
karą upomnienia	299	306	262	289
karą nagany	64	40	29	44
karą pieniężną	4	6	5	5
karą przewidzianą w art. 31 ust. 1 pkt 4 ustawy	1	0	0	0
Rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania	223	289	256	256

Proponuje się modyfikację ogólnych dyrektyw wymiaru kary, jak i uzupełnienie wskazań do nakładania poszczególnych rodzajów kar. Uzasadnieniem propozycji zmian jest konieczność ujednolicenia praktyki w zakresie wymiaru kary, w tym szerszego uwzględniania stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Obecnie dolna granica kary pieniężnej, określona w art. 31 ust. 2 ustawy, jest stosunkowo wysoka i wynosi jednokrotność miesięcznego wynagrodzenia obwinionego w roku, w którym doszło do naruszenia dyscypliny finansów, obliczonej jak za czas urlopu wypoczynkowego. Proponuje się obniżenie dolnej granicy wysokości kary pieniężnej i określenie jej na poziomie kwoty odpowiadającej $\frac{1}{4}$ wynagrodzenia miesięcznego obwinionego (analogiczną zmianę proponuje się w art. 31 ust. 3 ustawy).

Znacząca dla obwinionego wysokość dolnej granicy kary pieniężnej jest bowiem jedną z przyczyn, dla których komisje orzekające rzadko taką karę wymierzają, oceniając, że byłaby ona zbyt dolegliwa w stosunku do popełnionego naruszenia. Powyższa zmiana uelastyczni, a także zracjonalizuje karanie osób spoza sektora finansów publicznych, dla których inne kary,

oprócz pieniężnej, mogą nie być dolegliwe, co może prowadzić do nieosiągnięcia celów jej wymierzenia.

Proponuje się modyfikację ogólnych zasad wymiaru kary określonych w art. 33 ustawy. Wymierzając karę za naruszenia wywołujące skutki finansowe, organ orzekający powinien uwzględniać również relację między skutkiem naruszenia w wymiarze finansowym a kwotą wydatków (kosztów) określoną w rocznym planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, a w przypadku podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych – wielkością środków publicznych przekazanych w danym roku budżetowym do dyspozycji lub do wykorzystania.

Powyższa wytyczna odzwierciedla „potencjał” finansowy danej jednostki lub wielkość środków publicznych przekazanych podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych i pozwala precyzyjniej uwzględnić przy wymiarze kary skutki nieprawidłowego wykonania obowiązków tak dla danej jednostki, jak i dla finansów publicznych.

Zmiany proponowane w art. 34 ustawy polegają na usunięciu przykładowych przesłanek wymierzenia kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Katalog tych przesłanek nie spełniał swojej funkcji, jaką miała być pomoc w interpretacji pojęcia „rażące naruszenie dyscypliny finansów publicznych”. Wydaje się, iż słowo „rażące” o znaczeniu, zgodnie ze słownikiem języka polskiego, „rzucające się w oczy”, „bardzo duże”, „oczywiste” nie wymaga dodatkowego definiowania przez użycie pojęć „znaczący”, „znaczny”, „uporczywy”, „naganny”. Ponadto sprecyzowano, że oba ustępy tego artykułu regulują niezależne przesłanki do ukarania omawianą karą.

W art. 35 ustawy uzupełniono regulację ustawy o wytyczne do wymiaru kary pieniężnej i kary nagany, wskazując, jako podstawową przesłankę ich wymierzenia, znaczny stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Dodatkowe okoliczności (obejmujące określone skutki naruszenia) stanowić będą obligatoryjną przesłankę wyboru spośród tych kar kary pieniężnej.

Zmodyfikowano także wytyczną do wymiaru kary upomnienia w związku z rezygnacją z rozróżniania umyślności i nieumyślności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dotychczasowy przepis oceniany był także jako ograniczający zasadę swobody uznania organu orzekającego przy wymiarze kary. Przyjmowano bowiem, że w każdym przypadku, gdy naruszenie było popełnione nieumyślnie, niezależnie od pozostałych okoliczności, które mogły wpływać na wymiar kary komisja mogła co najwyżej wymierzyć karę upomnienia.

Zaproponowane brzmienie art. 35 ust. 2 ustawy powinno wyeliminować tego rodzaju ograniczenie, tj. stanowić wytyczną do wymiaru kary upomnienia, ale równocześnie nie eliminować stosowania ogólnych zasad wymiaru kary określonych w art. 33 ustawy.

Analiza stosowania art. 36 ust. 1 ustawy wskazuje na bardzo częste stosowanie przez organy orzekające instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. W celu zaostrzenia wymiaru kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych proponuje się dodatkowe ograniczenia stosowania tej instytucji. Ograniczenia te wyeliminują możliwość niewymierzania kary w przypadkach najwyższej szkodliwości dla finansów publicznych, a także w przypadku niezrekompensowania uszczuplenia środków publicznych.

Organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W związku z wątpliwościami odnoszącymi się do terminu, od którego rozpoczyna się kadencja komisji orzekającej, tj. czy z dniem powołania jej przewodniczącego, czy też z dniem powołania jej członków, proponuje się przyjąć (w dodawanym art. 42 ust. 4 ustawy), że terminem rozpoczynającym kadencję komisji orzekającej i Głównej Komisji Orzekającej jest dzień powołania przewodniczącego.

Proponuje się także uelastycznienie składu Głównej Komisji Orzekającej (art. 43 ust. 2 ustawy) przez określenie, iż w jej skład wchodzi przewodniczący, jeden lub dwóch jego zastępców i od 15 do 21 członków Komisji, w miejsce wskazania dokładnej liczby jej członków (21 osób). Liczba członków Komisji powinna być dostosowana do liczby rozpatrywanych spraw. Proponowana zmiana wyeliminuje też zgłaszane niekiedy wątpliwości, czy w przypadkach zmniejszenia liczby członków Komisji (np. ze względu na zdarzenie losowe) pozostali członkowie Komisji mają uprawnienia do orzekania przed uzupełnieniem jej składu.

W dodawanym art. 44a ustawy proponuje się nałożenie na Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej obowiązku podejmowania działań na rzecz zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez organy orzekające. Orzecznictwo komisji orzekających wykazuje zróżnicowany poziom merytorycznej i formalnej poprawności uzasadnień. Powyższe wynika m.in. z faktu, iż przepisy z zakresu finansów publicznych oraz zamówień publicznych wywołują liczne wątpliwości interpretacyjne, dlatego niezwykle ważne jest upowszechnianie „spójnej linii orzeczniczej”, pozwalające zakładać, że podobne sprawy będą podobnie

rozstrzygane. Położenie nacisku na poprawę poziomu wydawanych orzeczeń powinno skutkować większą dbałością o wyczerpujący charakter ich uzasadnień oraz zapewnić prawidłowe stosowanie kar, a przez to przyczynić się do wzmocnienia funkcji prewencyjnej orzeczeń wydawanych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Analiza funkcjonowania komisji orzekających I instancji wskazuje, iż zasadne jest ograniczenie liczby komisji resortowych. W obecnym stanie prawnym liczba resortowych komisji orzekających jest uzależniona od liczby resortów, nie zaś od faktycznego obciążenia pracą komisji, wynikającego z liczby rozpatrywanych spraw. Proponuje się (art. 46 pkt 2 ustawy) powołanie, w miejsce 17 resortowych komisji orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej, 3 międzyresortowych komisji orzekających. Nadal funkcjonowałyby natomiast pozostałe komisje orzekające I instancji: przy Szefie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz 16 komisji przy regionalnych izbach obrachunkowych.

Ograniczenie liczby komisji orzekających właściwych w sprawach, w których dotychczas orzekają resortowe komisje orzekające, podyktowane jest dużym zróżnicowaniem liczby spraw rozpoznawanych przez te komisje oraz systematycznym spadkiem łącznej liczby rozpoznawanych spraw. Z danych statystycznych obejmujących liczbę spraw rozpoznanych przez te komisje w latach 2006 – 2009 wynika, że średnio rozpoznawały one łącznie 261 spraw w ciągu roku. Począwszy od 2006 r. liczba spraw rozpoznawanych przez resortowe komisje orzekające zmniejsza się (od 385 w 2006 r. do 194 w 2009 r.), co wskazuje na stałość tej tendencji. Istnienie komisji orzekających w obecnym kształcie nie znajduje uzasadnienia przede wszystkim ze względu na koszty ponoszone na ich działalność, w szczególności na ryczałtowe wynagrodzenia miesięczne.

Z tego względu proponuje się utworzenie trzech komisji o zwiększonej liczbie członków. Zaproponowano powołanie komisji przy ministrze właściwym ds. finansów publicznych, bowiem minister ten jest właściwy w zakresie działu finanse publiczne. Powołanie dwóch pozostałych komisji międzyresortowych: przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej i Ministrze Sprawiedliwości ma na celu zapobieżenie problemom natury organizacyjnej (związanych z częstotliwością pracy komisji oraz zapewnienia jej właściwych warunków), które mogłyby się pojawić, gdyby funkcjonowała tylko jedna komisja. Usytuowanie tych komisji odzwierciedla także fakt, że do tej pory komisje resortowe przy tych ministrach rozpoznawały największą liczbę spraw. Utworzenie trzech komisji

orzekających, które orzekałyby w znacznej liczbie spraw, oprócz oszczędności finansowych, przyczyni się także do podniesienia poziomu merytorycznego orzecznictwa.

Powyższa zmiana skutkuje koniecznością uregulowania właściwości nowych międzyresortowych komisji orzekających. Zaproponowane w tym zakresie regulacje (art. 48 – 49a ustawy) określają właściwość tych komisji co do zasady w odniesieniu do działów administracji rządowej (części budżetu państwa odpowiadających tym działom). Zachowano też szczególną właściwość międzyresortowej komisji orzekającej przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej – w sprawach osób pełniących funkcje marszałka województwa, członka zarządu województwa i skarbnika województwa oraz wojewody, wicewojewody, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i głównego księgowego części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda.

Natomiast przyjęty w projekcie sposób ukształtowania właściwości komisji (podział obecnego zakresu właściwości komisji resortowych) zdeterminowany został przez liczbę spraw, które miałyby do rozpoznania te komisje, biorąc pod uwagę dane statystyczne z lat 2008 i 2009.

Uśrednione dane statystyczne ilustrujące liczbę spraw rozpoznawanych przez poszczególne komisje w latach 2008 i 2009 i przypisanie właściwości nowo utworzonym komisjom zawiera poniższa tabela.

Resortowe komisje orzekające przy ministrach	Międzyresortowa komisja orzekająca przy Ministrze Finansów	Międzyresortowa komisja orzekająca przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji	Międzyresortowa komisja orzekająca przy Ministrze Sprawiedliwości	Komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Minister Edukacji Narodowej	5			
Minister Finansów	5			
Minister Gospodarki		4		
Minister Infrastruktury		3		
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	11			

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	14			
Minister Obrony Narodowej		15		
Minister Pracy i Polityki Społecznej		6		
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	10			
Minister Rozwoju Regionalnego		2		
Minister Skarbu Państwa		1		
Minister Sportu i Turystyki	1			
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji		32		
Minister Spraw Zagranicznych	1			
Minister Sprawiedliwości			84	
Minister Środowiska		4		
Minister Zdrowia	19			
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów				2
SUMA: 219	66	67	84	2

W związku z możliwością wystąpienia sytuacji, w której nie będzie możliwe ustalenie właściwości na podstawie przepisów określających właściwość komisji międzyresortowych (np. gdy utworzono nową część budżetową, którą nie dysponuje minister), proponuje się, aby w takich przypadkach właściwa była komisja przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych (art. 49b ustawy).

Dodatkowo proponuje się zmianę zakresu właściwości komisji orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (art. 50 pkt 4 ustawy), wskazując na jej właściwość także w sprawach dotyczących ministrów. Uznano, że niewskazane byłoby, aby

w sprawach osób pełniących tę funkcję – podobnie, jak w przypadku osób pełniących funkcję sekretarza stanu, podsekretarza stanu, dyrektora generalnego naczelnego lub centralnego urzędu administracji rządowej, głównego księgowego części budżetowej – orzekały komisje działające przy ministrach.

Ustawodawca nie wskazał wprost, że ministrowie mieszczą się w zakresie podmiotowym odpowiedzialności na podstawie art. 4 ustawy. Podkreślić należy, że mogą oni występować zarówno w roli kierowników jednostek (ministerstw), jak i dysponentów części budżetowych. Ministrowie mogą obecnie podlegać odpowiedzialności jako kierownicy jednostek sektora finansów publicznych (zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy), jednak ze względu na to, że przepisy nie regulują kwestii właściwości komisji w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez ministrów, ponoszenie przez nich odpowiedzialności budzi wątpliwości. Co do zasady nie ma przeszkód, aby ministrowie taką odpowiedzialność ponosili jako organy należące do sektora finansów publicznych. Wydaje się w szczególności, że przeszkody takiej nie stanowi podleganie przez ministrów odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Za takim stanowiskiem przemawia przede wszystkim zasada równości wszystkich wobec prawa określona w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP. Na podstawie ustawy dochodzona jest odpowiedzialność między innymi wobec sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz innych wysokich funkcjonariuszy państwowych. Nie ma zatem powodów, aby inaczej traktować osoby pełniące funkcję ministra niż osoby pełniące funkcje sekretarza lub podsekretarza stanu, gdy ich takie samo zachowanie może wypełniać znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Argumentację dotyczącą możliwości poniesienia odpowiedzialności przez ministra, wzmacnia teza o akcesoryjnym charakterze postępowania przed Trybunałem Stanu, która została zawarta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 2001 r. sygn. akt P 12/00.

Proponuje się też doprecyzowanie art. 51 ustawy określającego właściwość regionalnych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez jednoznaczne wskazanie zasady ustalenia jej właściwości miejscowej. Powiązanie z terytorialnym zasięgiem działania regionalnej izby obrachunkowej, przy której jest utworzona dana komisja, jakkolwiek stosowane w praktyce, nie było dotychczas jednoznacznie wyrażone w ustawie. W przeciwieństwie do komisji międzyresortowych, w stosunku do których wystarczające jest określenie właściwości przedmiotowej, właściwość regionalnych komisji orzekających należy doprecyzować miejscowo, gdyż ich właściwość

przedmiotowa jest jednakowa. Zmiana ma zatem charakter porządkujący i powinna usunąć ewentualne wątpliwości w zakresie właściwości regionalnych komisji orzekających.

Intencją dodawanego art. 51a ustawy jest usunięcie wątpliwości związanych ze skutkami możliwych (między datą naruszenia a datą orzekania) zmian podporządkowania organizacyjnego i finansowego jednostki sektora finansów publicznych, w której doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub która przekazała środki publiczne do wykorzystania lub dysponowania jednostce spoza sektora, czy też zmian dotyczących obwinionego (np. w związku ze zmianą przez tę osobę pracodawcy).

Ponadto z uwagi na wynikającą z art. 79 ustawy zasadę łącznego rozpatrywania sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych popełnione przez więcej niż jedną osobę oraz szczególną właściwość wyznaczoną w przypadku spraw osób pełniących niektóre funkcje, uregulowano kwestię właściwości, w przypadku gdy jedną z łącznie rozpoznawanych spraw jest sprawa takiej właśnie osoby.

W związku z propozycją utworzenia komisji międzyresortowych, niezbędna była modyfikacja trybu powoływania przewodniczących i zastępców przewodniczących tych komisji oraz ich członków (art. 53 ust. 1 i 3 ustawy). Kandydatów na przewodniczących komisji międzyresortowych i ich zastępców zgłaszać będą ministrowie, przy których tworzy się komisje międzyresortowe (powoływać ich będzie, bez zmian, Prezes Rady Ministrów). Przewodniczący komisji międzyresortowych będą natomiast występować do właściwych ministrów kierujących działami, dla których właściwa jest dana komisja (oraz do Prokuratora Generalnego) o zgłaszanie kandydatów na członków komisji. Dostosowano także regulację zapewniającą bezstronność komisji (art. 55 ust. 5 ustawy).

Konsekwencją powołania międzyresortowych komisji orzekających jest także zmiana art. 70 ust. 1 ustawy regulującego koszty funkcjonowania komisji orzekających I instancji. Propozycja nałożenia obowiązku zapewnienia siedziby, obsługi prawnej i administracyjno-technicznej oraz ponoszenia wydatków związanych z funkcjonowaniem komisji międzyresortowych i powołanych przy nich rzeczników na ministrów, przy których utworzono komisje międzyresortowe, tj. ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw administracji publicznej i Ministra Sprawiedliwości, jest zgodna z dotychczasową zasadą obciążenia tymi obowiązkami organu, przy którym działa komisja orzekająca i rzecznik dyscypliny.

Proponuje się także zmianę odnośnie powoływania członków Głównej Komisji Orzekającej. Wprowadzenie wymogu opiniowania kandydatów przez Ministra Finansów (art. 54 ust. 2 ustawy) jest uzasadnione proponowanym równocześnie wprowadzeniem nadzoru administracyjnego Ministra Finansów nad działalnością Głównej Komisji Orzekającej (art. 195b ustawy).

Proponuje się modyfikację wymagań, jakie spełniać musi kandydat na członka komisji orzekającej oraz Głównej Komisji Orzekającej (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy). Wyższe wykształcenie (studia magisterskie) o preferowanym profilu, tj. prawnicze, ekonomiczne lub (dodatkowo) administracyjne powinni posiadać wszyscy członkowie tych komisji, a nie tylko, jak dotychczas, przewodniczący komisji orzekającej oraz Głównej Komisji Orzekającej oraz ich zastępcy. Celem zmiany jest zwiększenie wymagań wobec osób uprawnionych do orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co przyczyni się do podwyższenia poziomu profesjonalizmu orzekania.

Dodawany przepis art. 59 ust. 2 ustawy ma na celu wzmocnienie koniecznej niezależności rzeczników dyscypliny. Potrzeba zapewnienia rzecznikom niezależności wynika z faktu, że działają oni przy organach administracji publicznej (zapewniają one m.in. obsługę administracyjną i prawną). Należy także zaznaczyć, że podmiotami, wobec których dochodzona jest odpowiedzialność, są także osoby zajmujące wysokie stanowiska w administracji publicznej. W związku z powyższym istnieje ryzyko, że rzecznicy mogą być narażeni na naciski. Tymczasem rzecznik dyscypliny (i jego zastępcy) w zakresie rozpoznawanych spraw powinien być niezależny, a podejmowane przez niego decyzje powinny być weryfikowane tylko w toku instancji.

Dodawane regulacje art. 59a ustawy służą realizacji zasady działania rzeczników, w zakresie sprawowanej funkcji, na rzecz finansów publicznych. Sposobem realizowania tego zadania może być szersze współdziałanie z podmiotami zobowiązanymi do zawiadamiania o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Proponuje się zatem, żeby Główny Rzecznik, rzecznik dyscypliny i ich zastępcy mogli przekazać informację o potrzebie przeprowadzenia kontroli w zakresie prawidłowości gospodarowania mieniem lub środkami publicznymi do właściwego podmiotu uprawnionego do przeprowadzenia kontroli, z wyłączeniem Najwyższej Izby Kontroli. Możliwość przekazania takiej informacji byłaby wyłączona w przypadku ujawnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, które jest przedmiotem zawiadomienia złożonego przez

wskazane w ustawie podmioty (art. 93), bowiem w tym zakresie rzecznik prowadzi czynności sprawdzające i podejmuje stosowne rozstrzygnięcia po ich przeprowadzeniu.

Propozycja ta uwzględnia postulat, aby rzecznik ściślej współpracował z podmiotami uprawnionymi do składania zawiadomień i nie pozostawał bierny w przypadku uzyskania informacji niestanowiącej formalnego zawiadomienia o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Zakłada ona możliwość wykorzystania istniejących kompetencji podmiotów (z wyłączeniem Najwyższej Izby Kontroli), które mogą przeprowadzić kontrolę jednostki sektora lub wykorzystania mienia i środków publicznych, a także są uprawnione do złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Decyzja co do potrzeby i możliwości przeprowadzenia kontroli pozostanie w gestii tego podmiotu, któremu przekazana zostanie informacja przez rzecznika lub Głównego Rzecznika.

Wyłączenie Najwyższej Izby Kontroli jest celowe ze względu na jej pozycję ustrojową jako naczelnego organu kontroli podlegającego Sejmowi.

Zasada działania na rzecz finansów publicznych oraz potrzeba wzmocnienia prewencyjnej roli organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest też powodem propozycji regulacji art. 85a ustawy, wprowadzającego upoważnienie tych organów do sygnalizowania stwierdzonych nieprawidłowości w działaniu instytucji państwowych, samorządowych lub społecznych. Obowiązek ten jest analogiczny do określonego w art. 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Zmiany trybu powoływania rzeczników dyscypliny i ich zastępców zaproponowane w art. 62 i 64 ustawy są wynikiem dostosowania do proponowanych zmian dotyczących komisji resortowych. Kandydatów na rzeczników dyscypliny i ich zastępców zgłaszać będą właściwi ministrowie kierujący działami administracji rządowej (oraz Prokurator Generalny), zgodnie z właściwością międzyresortowych komisji orzekających. Zakłada się, że liczbę zastępców rzecznika dyscypliny Główny Rzecznik będzie dostosowywał do potrzeb wynikających z ilości rozpatrywanych spraw. Z tego też względu nie będzie miał obowiązku kierowania wniosku o zgłoszenie kandydatów do wszystkich ministrów, lecz jedynie do niektórych z nich. W konsekwencji zmniejszenia liczby komisji rozpatrujących sprawy należące dotychczas do właściwości komisji resortowych, zrezygnowano z możliwości powoływania rzeczników właściwych w sprawach rozpoznawanych przez więcej niż jedną komisję. Dodany art. 62a ustawy jednoznacznie wiąże właściwość rzeczników z

właściwością komisji, przy której zostali powołani, wskazując przy tym organ właściwy do rozstrzygnięcia ewentualnych sporów kompetencyjnych.

Analogicznie do zmian wymogów kwalifikacyjnych wprowadzonych wobec członków komisji orzekających, w art. 63 ustawy rozszerzono zakres preferowanych kierunków wykształcenia kandydatów na rzeczników dyscypliny. Wymogami kwalifikacyjnymi, dotyczącymi dotychczas tylko rzeczników dyscypliny i ich zastępców, objęto ponadto również osoby pełniące funkcję Głównego Rzecznika lub jego zastępcy. Brak jest bowiem przesłanek do zachowywania w tym zakresie obecnego zróżnicowania tych wymogów.

Wynagradzanie osób pełniących funkcje w postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Proponowane zmiany obejmują zmianę wysokości mnożników ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego oraz za udział w rozprawie lub posiedzeniu (art. 65 i 66 ustawy), a także ściślejsze dostosowanie wysokości ryczałtowego wynagrodzenia za udział w rozprawie lub posiedzeniu do wykonywanych obowiązków.

W porównaniu z obecnie obowiązującą ustawą, w zakresie ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego proponuje się:

1) wzrost mnożnika określającego wysokość tego wynagrodzenia przysługującego:

- przewodniczącym komisji orzekających z 0,4 do 0,6 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego;
- zastępcom przewodniczących komisji orzekających z 0,3 do 0,4 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego;
- rzecznikom dyscypliny finansów publicznych z 0,4 do 0,8 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego;
- zastępcom rzecznika dyscypliny finansów publicznych z 0,3 do 0,6 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego;

2) zmniejszenie mnożnika określającego wysokość tego wynagrodzenia przysługującego:

- członkom komisji orzekających z 0,2 do 0,08 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego;
- członkom Głównej Komisji Orzekającej z 0,4 do 0,1 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Mnożnik określający wysokość ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego przysługującego Przewodniczącemu Głównej Komisji Orzekającej i jego zastępcom oraz Głównemu Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych i jego zastępcom nie ulega zmianie.

Projektowane zmiany wynikają z konieczności dostosowania wynagrodzenia do rzeczywistego zakresu obowiązków i nakładu pracy związanego z pełnieniem określonych funkcji w zakresie niezwiązanym ściśle z udziałem w rozprawach i posiedzeniach. Zwiększenie wynagrodzenia przewodniczących komisji i ich zastępców jest uzasadnione ich obowiązkami związanymi z analizą wniosków o ukaranie, wyznaczaniem rozpraw i posiedzeń oraz składów orzekających oraz odpowiedzialnością za sprawne działanie komisji, co wiąże się z uprawnieniami nadzorczymi (administracyjnymi) wobec członków komisji. Zadania Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej są jeszcze szersze. Oprócz czynności związanych z wpływem odwołań do rozpoznania, m.in. rozstrzyga sprawy dotyczące właściwości komisji orzekających, sprawuje nadzór administracyjny nad komisjami orzekającymi, prowadzi rejestr osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dotychczasowe rozwiązania nie odzwierciedlały dostatecznie różnic pomiędzy obowiązkami członków komisji orzekającej (Głównej Komisji Orzekającej), przewodniczących komisji i ich zastępców (Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej i jego zastępców). Jednocześnie przewidywane znaczące obniżenie mnożnika określającego wysokość wynagrodzenia miesięcznego przysługującego członkom komisji orzekających oraz członkom Głównej Komisji Orzekającej spowoduje, że ich łączne wynagrodzenie uzależnione będzie bardziej od aktywności orzeczniczej, niż od samego faktu pozostawania w składzie komisji orzekającej.

Uzasadnieniem dla zwiększenia wynagrodzenia rzecznika dyscypliny jest zasadność należytego uwzględnienia jego roli w postępowaniu – od jakości jego pracy i zaangażowania w dużej mierze zależy osiągnięcie celu postępowania. Większość czynności, do których jest on obowiązany, podejmuje przed złożeniem wniosku o ukaranie (weryfikacja zawiadomienia, gromadzenie materiału dowodowego), dlatego ta część jego działalności wymaga odrębnego, godziwego wynagrodzenia finansowego. Natomiast Głównemu Rzecznikowi, podobnie jak Przewodniczącemu Głównej Komisji Orzekającej, ustawa wyznacza ważne dodatkowe zadania. Oprócz pełnienia funkcji oskarżyciela w drugiej instancji jest on, w zakresie sprawowanej funkcji, przełożonym swoich zastępców oraz rzeczników dyscypliny i ich zastępców (sprawował też będzie nad nimi nadzór), powołuje i odwołuje rzeczników i ich zastępców, rozpoznaje zażalenia na postanowienia wydawane

przez rzeczników dyscypliny. Zakres obowiązków Głównego Rzecznika i jego zastępców uzasadnia pozostawienie ich wynagrodzenia na dotychczasowym poziomie.

Natomiast w zakresie ryczałtowego wynagrodzenia za udział w rozprawie lub posiedzeniu proponuje się uzależnienie wynagrodzenia członka komisji orzekającej od roli, jaką pełni w składzie orzekającym. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że najtrudniejsze i najbardziej pracochłonne jest wypełnienie obowiązków przewodniczącego składu orzekającego wyznaczonego do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia. Jako przewodniczący winien zapoznać się szczegółowo ze wszystkimi rozpoznawanymi sprawami, tak aby sprawnie i celowo prowadzić postępowanie przed komisją w czasie rozprawy. Osoba taka powinna wykazywać się szczególnymi predyspozycjami i doświadczeniem. Przewodniczący składu orzekającego wyznaczony do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia odpowiedzialny jest za terminowo sporządzone, poprawne formalnie i merytorycznie uzasadnienie, pod którym składa podpis.

Role przewodniczącego składu orzekającego oraz członka wyznaczonego do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia cechuje zbliżony poziom złożoności, czasochłonności i pracochłonności; najniżej zaś ocenić należy rolę członka składu orzekającego nieobarczonego dodatkowymi zadaniami. Jego czynności sprowadzają się do: zapoznania się z aktami spraw, udziału w rozprawie (posiedzeniu) oraz naradzie i głosowaniu.

Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy – jako oskarżyciele, otrzymywaliby wynagrodzenie za udział w rozprawie lub posiedzeniu w wysokości równej wynagrodzeniu członka składu orzekającego (niewyznaczonego do sporządzenia uzasadnienia). Wydaje się, że taka ocena udziału rzecznika w postępowaniu przed komisją odzwierciedla jego rolę i zaangażowanie w rozpoznanie sprawy na tym etapie postępowania.

Zakłada się także, że wynagrodzenie za udział w rozprawie (obsługę techniczną, protokołowanie) przysługiwać będzie protokolantowi, jeżeli nie jest zatrudniony w komórce organizacyjnej zapewniającej obsługę prawną i administracyjno-techniczną organu właściwego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Proponuje się rezygnację z regulacji określonej w art. 66 ust. 4 ustawy, zgodnie z którą, jeżeli członek składu orzekającego został wyznaczony do rozpoznania w tym samym dniu więcej niż jednej sprawy, przysługuje mu wynagrodzenie ryczałtowe jak za jedną rozprawę lub posiedzenie. Regulacja ta prowadziła do dysproporcji w kosztach, jakie

poszczególne komisje orzekające ponosiły na wynagrodzenie ryczałtowe za rozprawy, wyznaczając do rozpoznania w tym samym dniu jedną lub więcej spraw. Jego konsekwencją było także nieproporcjonalne wynagrodzenie członka komisji orzekającej i rzecznika (którego przepis ten nie dotyczył), co wydaje się nieuzasadnione, szczególnie jeśli bierze się pod uwagę ich wkład pracy.

Proponuje się objęcie przewidzianą w art. 67 ust. 3 ustawy ochroną stosunku pracy (obecnie dotyczącą tylko osób wchodzących w skład komisji orzekających lub Głównej Komisji Orzekającej) również rzeczników dyscypliny (art. 67 ust. 4 ustawy). Zmiana ta ma wzmacniać gwarancję ich niezależności w zakresie sprawowanej funkcji w związku z proponowanym przepisem art. 59 ust. 2 ustawy. Równocześnie, jako organ uprawniony do wyrażenia zgody na wypowiedzenie przez pracodawcę stosunku pracy z osobą, która pełni lub pełniła funkcję Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej wskazano – podobnie jak w przypadku Głównego Rzecznika – Prezesa Rady Ministrów. Dotychczasowa regulacja wskazywała bowiem Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej jako organ właściwy do wyrażenia zgody na wypowiedzenie przez pracodawcę stosunku pracy z każdą osobą wchodzącą w skład tej komisji.

Uchylenie art. 68 ust. 2 i art. 69 ust. 2 ustawy jest związane z całościowym uregulowaniem uprawnień świadków w art. 91a ustawy (w rozdziale 2 działu IV ustawy dotyczącym dowodów w postępowaniu).

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W dodawanym art. 78a ustawy proponuje się wprowadzenie instytucji zawieszenia postępowania także w przypadku wystąpienia długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania. Obecnie instytucja ta jest stosowana wyłącznie w przypadkach określonych w art. 25 ust. 2 ustawy. Uzasadnieniem dla rozszerzenia możliwości zawieszenia wszczętych postępowań w szczególnie uzasadnionych przypadkach – poza oczywiście niemożnością jego prowadzenia przy zachowaniu wszelkich procedur oraz zasad chroniących prawa obwinionego (np. ze względu na długotrwałą chorobę osoby, której zarzuca się naruszenie dyscypliny finansów publicznych) – jest konieczność respektowania przewidzianych w ustawie terminów instrukcyjnych dla podejmowania kolejnych czynności i rozstrzygnięć, co w szczególnych okolicznościach, niezależnych od organu prowadzącego postępowanie, może być niemożliwe.

Uzupełniając regulację art. 79 ustawy, który ustanawia zasadę łącznego rozpoznawania spraw o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, proponuje się wprowadzenie nakazu wyłączenia do odrębnego postępowania sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku ujawnienia okoliczności uniemożliwiającej łączne rozpoznanie, w szczególności w przypadku zasadności zawieszenia postępowania w jednej ze spraw. Wyłączenie do odrębnego postępowania umożliwi prowadzenie postępowania w pozostałym zakresie, w szczególności w stosunku do innego obwinionego, co zapobiegnie ewentualnemu przedawnieniu karalności wobec tego obwinionego lub obwinionych.

W związku ze zmianami zaproponowanymi w art. 78a i 79, równocześnie uzupełnia się przepisy proceduralne co do formy zawieszenia i podjęcia zawieszzonego postępowania (postanowienie). Wyłączenie sprawy do odrębnego postępowania, zgodnie z ogólną regulacją art. 85 ust. 1 ustawy, będzie następować w drodze zarządzenia. Proponuje się także, aby w podjętym postępowaniu istniał obowiązek ujawnienia poprzednio przeprowadzonych dowodów na rozprawie w przypadku, gdy łącznie wystąpią dwie przesłanki: zawieszenie postępowania nastąpi po rozpoczęciu postępowania dowodowego na rozprawie i skład orzekający wyznaczony uprzednio do rozpoznania sprawy zostanie zmieniony.

O zawieszeniu i podjęciu postępowania, jak też o wyłączeniu do odrębnego rozpoznania decydować będzie co do zasady organ prowadzący postępowanie: rzecznik dyscypliny (Główny Rzecznik) oraz komisja orzekająca (Główna Komisja Orzekająca) – również na posiedzeniu (art. 116 ust. 3 i art. 144 ust. 3 ustawy). Jeśli jednak okoliczności uzasadniają takie rozstrzygnięcia ujawnią się poza rozprawą lub posiedzeniem, podejmował je będzie – zgodnie z dodanym art. 113a ust. 1 ustawy – przewodniczący komisji orzekającej lub Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej (także jako organ odwoławczy – art. 139b ustawy). Natomiast ewentualne połączenie spraw, w których wniesiono odrębne wnioski o ukaranie (art. 113a ust. 2 ustawy), należeć będzie do kompetencji przewodniczącego komisji orzekającej (Głównej Komisji Orzekającej).

Uznając, iż wskazane w art. 81 ust. 2 i 3 ustawy przesłanki do wyznaczenia przez Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej innej niż właściwa komisji orzekającej są niewystarczające, np. w związku z mogącymi zaistnieć różnymi przypadkami o charakterze losowym, proponuje się (art. 81 ust. 3a ustawy) dopuścić możliwość wyznaczania innej komisji w sytuacji, gdy przemawiają za tym inne ważne przyczyny. Przyczyny te będą wyjaśnione w uzasadnieniu postanowienia w tej sprawie, nie przewiduje się jednak –

podobnie jak w pozostałych przypadkach zmiany właściwości komisji – możliwości zaskarżenia takiej decyzji.

Zmiana art. 86 ust. 1 ustawy polega na uzupełnieniu obowiązku instytucji państwowych i samorządowych do udzielania pomocy organom prowadzącym postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych o wskazanie obowiązku wydawania nie tylko opinii, ale również dokumentów mających znaczenie w prowadzonej sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Równocześnie uprawnia się organ prowadzący postępowanie do wyznaczenia terminu na przekazanie opinii i dokumentów. Rozwiązania te mają na celu zagwarantowanie otrzymania niezbędnej pomocy w rozsądnym terminie, co powinno także wpłynąć na sprawniejszy przebieg postępowania. Dodanie regulacji ust. 3 jednoznacznie wskazuje na konieczność zachowania przez instytucje państwowe i samorządowe określonych odrębnymi przepisami wymogów dotyczących udostępniania informacji.

Zmiana art. 87 (a także odpowiednio art. 92, art. 103 ust. 3 i art. 128 ust. 2) ustawy ma charakter redakcyjny. Użyte w tym przepisie określenie „istotne” budzi wiele wątpliwości z uwagi na to, że podstawą rozstrzygnięcia winien być całokształt okoliczności sprawy, a zatem nie ma podstaw do rozróżnienia dowodów na „istotne” i „mniej istotne”. Ocenie komisji orzekającej podlega całokształt zgromadzonego materiału dowodowego w sprawie i ma ona obowiązek wskazania w uzasadnieniu orzeczenia dowodów, na jakich oparła się, wydając orzeczenie, a także wskazania dowodów, którym nie dała wiary, z wyjaśnieniem przyczyn ich nieuwzględnienia.

Projekt porządkuje regulacje dotyczące dowodów w postępowaniu, w szczególności odnośnie do dowodu z zeznań świadków. Zmiana art. 90 i art. 91 ust. 1 ustawy jest związana z podnoszonymi wątpliwościami odnośnie do rozumienia – składanych przez osoby wezwane w charakterze świadka – wyjaśnień na piśmie. Takie sformułowanie przepisu było konsekwencją dostrzeżenia, że obowiązujące przepisy (w różnych postępowaniach) nie przewidują możliwości składania zeznań na piśmie oraz ponoszenia odpowiedzialności karnej za składanie takich zeznań, gdyby były nieprawdziwe lub zatajały prawdę. Odpowiedzialność może być natomiast ponoszona za składanie nieprawdziwych oświadczeń (także na piśmie), ale pojęcie oświadczeń nie może być utożsamiane z informacjami (wyjaśnieniami), o których mowa w art. 91 ustawy.

W konsekwencji proponuje się wyraźne odróżnienie środków dowodowych: możliwości wezwania do przedstawienia na piśmie, w terminie oznaczonym przez organ prowadzący postępowanie, informacji w określonej sprawie, w ramach posiadanej wiedzy (art. 91c ustawy), które nie wiązałoby się z możliwością poniesienia przez osobę wezwaną odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy oraz klasycznego składania zeznań ustnie przez osoby wzywane w charakterze świadka (art. 91 ust. 1 ustawy), już pod rygorem odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy.

Proponowane regulacje art. 91b ustawy (umożliwiający nałożenie na osoby prawidłowo wezwane w charakterze świadka kary porządkowej za niestawiennictwo bez uzasadnionej przyczyny) mają na celu zdyscyplinowanie osób niestawiających się na wezwanie, a w konsekwencji – usprawnienie postępowania, a także zapobieżenie przedawnieniu karalności naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Ponieważ ewentualne usprawiedliwienie nieobecności może nastąpić po nałożeniu kary porządkowej, przewiduje się możliwość uchylecia postanowienia o nałożeniu kary (po jego zaskarżeniu) już przez organ, który tę karę nałożył. Jeżeli organ ten nie uchyli postanowienia, zażalenie będzie rozpoznawane przez organ odwoławczy, a na postanowienie utrzymujące w mocy postanowienie o nałożeniu kary porządkowej służyć będzie skarga do sądu administracyjnego.

Biorąc pod uwagę fakt, że informacje o ewentualnych naruszeniach dyscypliny finansów publicznych mogą posiadać również inne podmioty niż obecnie wskazane w art. 93 ust. 1 ustawy, proponuje się rozszerzenie katalogu podmiotów, które mają prawny obowiązek zawiadomienia o ujawnionym czynie, stanowiącym naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obowiązkiem tym zostaną objęci także dysponenti przekazujący środki publiczne jednostkom sektora finansów publicznych oraz organy założycielskie jednostek sektora finansów publicznych. Podmioty te mogą uzyskiwać informacje o ewentualnych naruszeniach, w szczególności w przypadkach rozliczania środków przekazywanych jednostkom sektora finansów publicznych. Zmiana ta powinna przyczynić się do zwiększenia efektywności dochodzenia odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Podobny cel ma proponowana zmiana w zakresie dokumentacji składanych zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które inicjują postępowanie w danej sprawie (art. 94 ustawy). Sprecyzowanie informacji dotyczących wysokości skutków finansowych oraz wysokości

środków finansowych będących przedmiotem naruszenia jest istotne ze względu na ocenę szkodliwości danego zachowania dla finansów publicznych. Natomiast przekazanie – w miarę możliwości – materiału zebranego w trakcie kontroli lub innych działań, przeprowadzonych przez zawiadamiającego przyczyni się do usprawnienia i uproszczenia czynności i postępowania prowadzonego przez rzecznika dyscypliny, a także ograniczenia kosztów po stronie jednostki, w sprawie której złożono zawiadomienie (uniknięcie ponownego przygotowywania materiału dowodowego na żądanie rzecznika).

Uznano także, że niektóre dane dotyczące zawiadamiającego mogą zostać bez większych trudności uzupełnione przez rzecznika dyscypliny (przykładowo adres zawiadamiającego), tak więc braki w tym zakresie nie powinny skutkować pozostawieniem zawiadomienia bez rozpoznania. Proponuje się zatem, aby zawiadomienie pozostawić bez rozpoznania jedynie wtedy, gdy nie zawiera ono danych pozwalających zidentyfikować zawiadamiającego.

Postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest inicjowane przez zawiadomienie złożone przez uprawnione do tego podmioty. Zgodnie z art. 95 ustawy, w przypadku otrzymania informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych od osób lub podmiotów niemających obowiązku (ani prawa) do złożenia zawiadomienia, rzecznik dyscypliny przekazuje tę informację kierownikowi jednostki, której ona dotyczy, oraz organowi sprawującemu nadzór nad tą jednostką. Proponuje się nałożenie na te podmioty obowiązku informowania rzecznika dyscypliny o podjętych w związku z tą informacją działaniach oraz uregulowanie dalszego postępowania w tego typu sprawie (art. 95 i 101a ustawy). Bezczynność organu, do którego rzecznik skierował informację, skutkować będzie przekazaniem informacji o naruszeniu dyscypliny, otrzymanej od innej osoby lub podmiotu niż wskazany w art. 93 ust. 1 ustawy, do Głównego Rzecznika, który będzie uprawniony do zainicjowania postępowania w sprawie (nakazując rzecznikowi dyscypliny podjęcie czynności sprawdzających), albo skorzystania z możliwości poinformowania właściwego organu o potrzebie przeprowadzenia kontroli (zgodnie z dodawanym art. 59a ustawy). Rzecznik dyscypliny po przeprowadzeniu czynności sprawdzających będzie mógł wszcząć postępowanie wyjaśniające, a jeżeli nie uzna tego za zasadne, przekaze sprawę Głównemu Rzecznikowi. W wyniku analizy przekazanej przez rzecznika dyscypliny informacji oraz materiału dowodowego, Główny Rzecznik będzie mógł polecić rzecznikowi uzupełnienie czynności sprawdzających bądź wszczęcie postępowania wyjaśniającego. W efekcie czynności rzecznika i Głównego Rzecznika będą mogły – w

uzasadnionych przypadkach – doprowadzić do złożenia zawiadomienia przez uprawniony podmiot bądź do wszczęcia postępowania bez takiego zawiadomienia.

Celem tej regulacji jest objęcie postępowaniem także tych przypadków zachowania wskazującego na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w których zachodzi wysokie prawdopodobieństwo popełnienia naruszenia. Jednocześnie zapewnione zostanie zwiększenie ochrony finansów publicznych z zachowaniem racjonalnego i adekwatnego wykorzystania zasobów do wagi wykrytych nieprawidłowości w gospodarowaniu mieniem i środkami publicznymi. Decyzja Głównego Rzecznika o nakazaniu przeprowadzenia czynności sprawdzających będzie wynikała z oceny co do zasadności i skuteczności przeprowadzenia przez rzecznika dyscypliny dalszej procedury.

Czynności sprawdzające i postępowanie wyjaśniające

Jedną z istotniejszych zmian jest zniesienie – w zakresie terminu prowadzenia czynności – podziału na czynności sprawdzające i postępowanie wyjaśniające. Dotychczas, zgodnie z art. 97 i art. 104 ustawy rzecznicy dyscypliny finansów publicznych powinni zakończyć czynności sprawdzające w ciągu 60 dni oraz postępowanie wyjaśniające w ciągu 30 dni, z zastrzeżeniem prawa przedłużania tych ustawowych terminów przez Głównego Rzecznika. Wyznaczenie takich terminów osobno na zakończenie przez rzecznika dyscypliny czynności sprawdzających i postępowania wyjaśniającego utrudnia pracę rzeczników, nie dyscyplinując jednocześnie do terminowej realizacji zadań, bowiem przewlekłość postępowania w zdecydowanej większości przypadków powodowana jest przyczynami zewnętrznymi niezależnymi od rzeczników. Wątpliwości budzi także kwestia przedłużania tych terminów przez Głównego Rzecznika – ze względu na brak ustawowych przesłanek przedłużenia terminu (odmowa jego przedłużenia mogłaby godzić w podstawowe zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

W konsekwencji proponuje się (art. 104 ustawy) określenie jednego terminu, o charakterze instrukcyjnym, na przeprowadzenie czynności sprawdzających i postępowania wyjaśniającego. Termin ten, nie dłuższy niż 120 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, jest dłuższy o 30 dni od sumy obecnie obowiązujących terminów 60 + 30 dni. Proponowane wydłużenie terminu wynika z dotychczasowego doświadczenia co do przeciętnego czasu niezbędnego do zakończenia postępowania.

Równocześnie rezygnuje się także z uprawnienia Głównego Rzecznika do przedłużania terminu zakończenia postępowania. Regulację tę skutecznie zastąpi nadzór Głównego Rzecznika nad terminowością wykonywania obowiązków przez rzeczników dyscypliny. W art. 195a ust. 3 i 4 ustawy zobowiązuje się rzecznika dyscypliny do przekazywania informacji o przyczynach niezakończenia czynności sprawdzających lub postępowania wyjaśniającego w terminie oraz wskazania przewidywanego terminu ich zakończenia. W przypadku braku możliwości zakończenia postępowania wyjaśniającego w terminie przez siebie określonym, rzecznik będzie mieć obowiązek złożenia ponownej informacji o przewidywanym terminie jego zakończenia.

W odniesieniu do czynności sprawdzających proponuje się rozszerzenie uprawnień rzecznika dyscypliny (art. 96 ust. 2 ustawy) o możliwość wzywania do przedstawienia pisemnych informacji oraz do zasięgnięcia opinii od organów lub instytucji w zakresie, o którym mowa w art. 86 ustawy. Uprawnienia te rozszerzą możliwości zbierania przez rzecznika dyscypliny informacji niezbędnych do weryfikacji złożonego zawiadomienia i podjęcia decyzji co do wszczęcia postępowania.

Proponuje się także wprowadzenie w art. 96a ustawy, analogicznie jak to przewiduje w stosunku do komisji orzekających art. 111 ustawy, obowiązku rzecznika dyscypliny badania z urzędu swojej właściwości. Stwierdzenie niewłaściwości przez rzecznika i przekazanie sprawy mogłoby nastąpić nie później niż przed zakończeniem postępowania wyjaśniającego. Rzecznik właściwy w sprawie miałby obowiązek przejęcia postępowania w celu dalszego prowadzenia. Zmiany umożliwią rzecznikowi dyscypliny kontynuowanie prowadzonego postępowania wszczętego przez niewłaściwy organ.

Prawidłowe stosowanie jednej z podstawowych zasad postępowania, o której mowa w art. 74 ustawy, statuującej prawo obwinionego do obrony, wymaga, aby postępowanie toczyło się w sprawie precyzyjnie określonego naruszenia, szczególnie w postanowieniu o wszczęciu postępowania, które determinuje zakres jego dalszego prowadzenia. Proponuje się zatem uzupełnienie niezbędnych elementów postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz postanowienia o jego umorzeniu (art. 98 ust. 1, art. 100 ust. 2 i art. 106 ust. 3 ustawy), tak by postanowienia te zawierały obok wskazania naruszonego przepisu prawa (np. ustawy o finansach publicznych) również określenie przepisu ustawy określającego to naruszenie. W efekcie naruszenie dyscypliny finansów publicznych, będące przedmiotem postanowienia, zostanie określone w sposób jednoznaczny, umożliwiającą identyfikację czasu jego popełnienia, naruszonego

przepisu prawa oraz przepisu wskazującego znamiona czynu karalnego. Analogicznie zmianę wprowadzono w art. 131 ust. 1 ustawy oraz uzupełniono elementy rozstrzygnięć komisji orzekających (art. 116 ust. 4 i art. 135 ust. 2 ustawy).

Proponowana zmiana art. 100 ust. 1 ustawy wynika z faktu, że zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny są składane przez różne podmioty i mogą dotyczyć tych samych naruszeń dyscypliny. Jeżeli kolejne zawiadomienie rzecznik otrzymuje przed rozstrzygnięciem o odmowie wszczęcia postępowania lub o wszczęciu postępowania, to rozpatruje te zawiadomienia łącznie, zgodnie z zasadą określoną w art. 79 ustawy. Brak jest natomiast przepisu wskazującego sposób postępowania w przypadku zawiadomienia w sprawie, w której rzecznik wydał już postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego. W szczególności odmowa wszczęcia postępowania może nastąpić tylko w przypadkach określonych w art. 78 ust. 1 ustawy. Proponowane wprowadzenie możliwości odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego w stosunku do osoby, wobec której, w tej samej sprawie, toczyło się postępowanie wyjaśniające, zakończone wydaniem postanowienia o jego umorzeniu, przyczyni się do zachowania ekonomiki procesowej przez niepowielanie czynności już przez rzecznika dyscypliny dokonanych. Regulacja będzie miała też charakter gwarancyjny dla osoby wskazanej w poprzednim postanowieniu o umorzeniu postępowania, ponieważ ograniczy możliwość ponownego wszczęcia wobec niej postępowania. Wszczęcie postępowania będzie bowiem miało miejsce tylko wówczas, gdy zajdą przesłanki analogiczne do określonych dla wznowienia postępowania (art. 162 ustawy).

Zmiana art. 101 ust. 2 ustawy polega na rozszerzeniu zakresu możliwych rozstrzygnięć wydawanych przez Głównego Rzecznika, w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, o możliwość zmiany zaskarżonego postanowienia. Praktyka pokazała bowiem, że są sprawy, w których Główny Rzecznik podziela rozstrzygnięcie rzecznika (odmowa wszczęcia postępowania), natomiast po analizie zebranego w sprawie materiału dowodowego uznaje, że podstawa prawna odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego jest niewłaściwa (np. rzecznik przyjął znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych, a zdaniem Głównego Rzecznika brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych).

W celu wzmocnienia gwarancji prawa do obrony osoby, wobec której wszczęto postępowanie wyjaśniające, a w szczególności prawa do złożenia wyjaśnień lub wniosków dowodowych, proponuje się sprecyzowanie w art. 102 ust. 2 ustawy, iż termin określony przez rzecznika na złożenie tych wyjaśnień lub wniosków nie może być krótszy niż 14 dni od

dnia otrzymania przez obwinionego postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. Poza tym, w celu doprecyzowania uprawnień obwinionego podkreślono, że niezłożenie wyjaśnień lub wniosków dowodowych w tym terminie uznaje się za odmowę ich złożenia tylko na tym etapie postępowania. Proponuje się również zmianę formy rozstrzygnięcia rzecznika o oddaleniu wniosku dowodowego. Postanowienie jest właściwszą formą oddalenia wniosku dowodowego, tym bardziej że właśnie taka forma jest przewidziana dla komisji orzekającej.

Również sprecyzowanie w art. 103a ustawy sposobu postępowania rzecznika dyscypliny, w przypadku gdy zebrany w toku postępowania materiał dowodowy wskazuje na konieczność zmiany kwalifikacji prawnej naruszenia dyscypliny finansów publicznych objętego postanowieniem o wszczęciu postępowania wyjaśniającego ma na celu respektowanie prawa do obrony osoby, wobec której wszczęto postępowanie wyjaśniające. Rzecznik dyscypliny powinien mieć możliwość i obowiązek zmiany tak kwalifikacji naruszenia, jak i wskazanego przepisu prawa określającego to naruszenie. Natomiast osoba, wobec której postępowanie zostało wszczęte, powinna mieć zagwarantowaną możliwość złożenia wyjaśnień lub wniosków dowodowych.

Zmiana art. 105 polega na zwolnieniu rzecznika z obowiązku informowania obwinionego o wystąpieniu z wnioskiem o ukaranie, bowiem uzyskuje on tę informację wraz z wnioskiem o ukaranie przekazanym przez przewodniczącego komisji orzekającej na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy.

W obecnym stanie prawnym postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego może być zaskarżone wyłącznie przez osobę, wobec której wszczęto postępowanie wyjaśniające (art. 108 ust. 1 ustawy). W praktyce postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego nie były poddawane szerokiej kontroli instancyjnej. Nie można bowiem oczekiwać (poza bardzo rzadkimi przypadkami), aby osoba, wobec której toczyło się postępowanie, zaskarżyła postanowienie o jego umorzeniu. Ustawa nie przyznawała natomiast prawa złożenia zażalenia na to postanowienie zawiadamiającemu, który nawet nie jest informowany przez rzecznika o umorzeniu postępowania. Brak uprawnienia zawiadamiającego do złożenia zażalenia jest podnoszony jako jedna z przyczyn stosunkowo wysokiej liczby umorzeń postępowań wszczętych przez rzeczników. Proponuje się zatem, aby na postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego zażalenie przysługiwało również zawiadamiającemu. Celem propozycji jest rozszerzenie weryfikacji wydawanych przez rzeczników dyscypliny postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, a w

konsekwencji przyczynienie się do zwiększenia skuteczności egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto proponuje się uzupełnienie przepisów o wskazanie rodzaju rozstrzygnięć podejmowanych przez Główną Komisję Orzekającą w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie Głównego Rzecznika wydane w związku z rozpoznaniem zażalenia na postanowienie rzecznika dyscypliny umarzające wszczęte postępowanie wyjaśniające.

Projekt znosi przewidzianą obecnie w art. 109 ust. 2 ustawy możliwość wnoszenia wniosku o ukaranie przez Najwyższą Izbę Kontroli, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz prezesów regionalnych izb obrachunkowych. W efekcie jedynym organem właściwym do wniesienia wniosku o ukaranie będzie rzecznik dyscypliny. Rozwiązanie to związane jest z koniecznością zapewnienia w toku postępowania równych praw osób obwinionych o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym prawa do odmowy składania wyjaśnień, ustanowienia obrońcy itp. W trakcie kontroli prowadzonej z inicjatywy ww. organów, jeszcze przed ostatecznym ustaleniem wyniku kontroli, osoba (osoby) odpowiedzialne za gospodarowanie środkami i mieniem publicznym są bowiem zobowiązane do udzielania wyjaśnień i przedstawiania dokumentacji w zakresie przedmiotu kontroli. Ze względu na odmienną zasad kontroli, co najmniej utrudnione jest respektowanie przez prowadzącego kontrolę praw osoby, wobec której będzie wniesiony wniosek o ukaranie, gwarantowanych przepisami ustawy, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi. Przykładowo, kontrolowany jest zobowiązany do składania wyczerpujących wyjaśnień odnośnie do przedmiotu kontroli, a w „roli” obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma prawo do odmowy składania wyjaśnień. Biorąc pod uwagę powyższe, celowe jest pozostawienie uprawnienia do wniesienia wniosku o ukaranie wyłącznie rzecznikowi dyscypliny.

Proponowana zmiana art. 110 ust. 2 ustawy, tj. wprowadzenie wymogu dołączenia do wniosku o ukaranie również postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego wydanego przez rzecznika dyscypliny, wynika z faktu, że to właśnie postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego określa faktyczny zakres prowadzonego postępowania, a dzień wydania postanowienia wpływa na określenie terminu przedawnienia karalności.

Postępowanie przed komisją orzekającą.

Zmiana art. 111 ustawy ma na celu wyeliminowanie błędu polegającego na niewłaściwym użyciu określenia „nieważności” zamiast „niewłaściwości”, bowiem faktycznie reguluje się postępowanie związane ze stwierdzeniem przez komisję braku właściwości do merytorycznego rozpatrywania sprawy, czego konsekwencją jest przekazanie sprawy w każdej fazie postępowania, jednakże nie dłużej niż do otwarcia postępowania, właściwej komisji orzekającej.

W odniesieniu do wstępnej kontroli wniosku o ukaranie (art. 112 ustawy) proponuje się zmianę określanego przez przewodniczącego komisji terminu usunięcia braków wniosku. Z praktyki wynika, iż w niektórych sprawach okres do 30 dni jest niewystarczający na należyte uzupełnienie wniosku. Proponuje się, aby termin ten był nie krótszy niż 30 dni. W przypadku gdy uzupełnienie wniosku nie jest możliwe w tym terminie, na uzasadniony wniosek rzecznika dyscypliny, przewodniczący komisji orzekającej mógłby przedłużyć termin na czas oznaczony.

Proponuje się także uelastycznienie rozstrzygnięć organu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na zarządzenie o zwrocie wniosku o ukaranie. W konsekwencji organ odwoławczy będzie mógł utrzymać w mocy zarządzenie przewodniczącego komisji orzekającej albo uchylić je – w całości lub części.

Uchylenie art. 114 ustawy jest konsekwencją zniesienia możliwości wnoszenia wniosku o ukaranie przez podmioty inne niż rzecznik dyscypliny.

W art. 115 ustawy wprowadza się regulacje dotyczące sporządzania protokołu z posiedzenia. Zmiana ma na celu również usunięcie wątpliwości związanych z udziałem protokolanta w posiedzeniu komisji, które ma charakter niejawny i odbywa się bez udziału stron.

Proponuje się też modyfikację terminu doręczenia rozstrzygnięć komisji orzekającej (art. 116 ust. 5 i 5a, art. 137 ust. 1 i art. 137a ustawy). Zmiana polega na zastąpieniu dotychczasowej regulacji wskazującej termin doręczenia postanowienia i orzeczenia (21 dni od dnia jego wydania) określeniem terminu na sporządzenie uzasadnienia postanowienia i orzeczenia (21 dni od dnia jego wydania) oraz ustanowieniem obowiązku niezwłocznego doręczenia stronom postanowienia i orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Zmiana pozwoli na zagwarantowanie niezbędnego czasu na sporządzenie uzasadnienia danego rozstrzygnięcia.

Proponuje się też sprecyzowanie wymagań co do uzasadnienia postanowienia o umorzeniu postępowania przez odesłanie do art. 137 ustawy.

Zmiana art. 125 pkt 3 ustawy ma na celu zaostrzenie reguł odraczania rozprawy na wnioski obwinionego lub jego obrońcy przez doprecyzowanie przyczyn usprawiedliwiających nieobecność obwinionego (jego obrońcy) na rozprawie, skutkujących jej odroczeniem. Stwierdzone zostały przypadki nadużywania tej instytucji w celu wydłużenia postępowania. Komisje orzekające, interpretując przepis w sposób korzystny dla obwinionego, odraczały rozprawy w wyniku złożenia wniosku o odroczenie rozprawy, zawierającego jakiegokolwiek usprawiedliwienie. Sprecyzowanie okoliczności usprawiedliwiających nieobecność, nienaruszających prawa do obrony i prawa do udziału w rozprawie, powinno spowodować ograniczenie tego rodzaju nadużyć i przyczynić się do usprawnienia postępowania.

Zmiana art. 130 ust. 1 ustawy polega na wprowadzeniu obowiązku odroczenia rozprawy w każdym przypadku ujawnienia okoliczności uzasadniających wniesienie dodatkowego wniosku o ukaranie (wobec osoby niewymienionej w złożonym wniosku o ukaranie), jeżeli zachodzą przesłanki z art. 79 ustawy, a nie ma przeszkód w łącznym rozpoznaniu spraw. Przepis art. 79 ustawy jako zasadę wprowadza bowiem wspólne rozpoznawanie spraw, a wyjątek dopuszczalny jest tylko w razie istnienia okoliczności uniemożliwiających łączne rozpoznanie. Dodatkowo precyzuje się, że rzecznik dyscypliny wszczyna postępowanie wyjaśniające wobec osoby niewymienionej we wniosku o ukaranie oraz ma obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Rzecznik dyscypliny będzie obowiązany do informowania komisji orzekającej o ewentualnym umorzeniu bądź zawieszeniu wszczętego postępowania. Wniosek o ukaranie nie będzie już podlegał wstępnej kontroli przewodniczącego komisji orzekającej lecz będzie kierowany do komisji orzekającej w celu łącznego rozpoznania sprawy (art. 130 ust. 1a i 1b i art. 113 ust. 4 ustawy).

Wzruszanie rozstrzygnięć

W art. 138 ust. 1 ustawy uzupełnia się zakres przepisu o wskazanie nie tylko zarządzeń, ale również postanowień przewodniczącego komisji orzekającej, na które przysługuje zażalenie do Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej. Potrzeba uzupełnienia wynika z faktu, że zażaleniu podlegają także postanowienia przewodniczącego komisji, co nie zostało ujęte w ogólnej regulacji w zakresie środków zaskarżenia. Natomiast w ogólnej regulacji wskazującej 14-dniowy termin na składanie środków zaskarżenia,

zasadne było uwzględnienie odmiennych regulacji szczególnych ustawy (termin 14-dniowy nie dotyczy zaskarżenia zarządzenia o zwrocie wniosku o ukaranie do uzupełnienia zgodnie z art. 112 ust. 3, gdzie obowiązuje termin 7-dniowy). Ponadto proponuje się uzupełnienie o wskazanie, iż środek zaskarżenia może dotyczyć całości lub części rozstrzygnięcia.

Proponuje się również uzupełnienie w art. 139a ustawy uprawnień organu odwoławczego do wydania postanowienia o odmowie przyjęcia przekazanego środka zaskarżenia. Propozycja wynika z faktu, że niejednokrotnie dopiero organ odwoławczy, na podstawie przekazanych akt sprawy stwierdza, że środek zaskarżenia został wniesiony po terminie lub przez osobę nieupoważnioną.

Równocześnie wprowadza się możliwość złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie przyjęcia środka zaskarżenia zarówno wydane przez organ, za pośrednictwem którego środek ten jest składany (art. 139 ust. 2 ustawy), jak i przez organ odwoławczy. Uzupełnienie przepisów w tym zakresie jest konieczne ze względu na respektowanie zasady dwuinstancyjności postępowania.

Projekt porządkuje regulację art. 140 ustawy określającego uprawnienia do cofnięcia środka odwoławczego. Obecne brzmienie art. 140 ust. 1 ustawy może sugerować możliwość cofnięcia tylko odwołania – tymczasem uprawnienie to powinno dotyczyć każdego środka zaskarżenia. Proponuje się ponadto umożliwienie cofnięcia odwołania złożonego przez rzecznika dyscypliny, także przez Głównego Rzecznika. Propozycja wynika z faktu, iż Główny Rzecznik jest oskarżycielem w II instancji (do jego decyzji należy popieranie złożonego przez rzecznika odwołania), jak również z istniejącego stosunku zwierzchnictwa w zakresie pełnionej funkcji (art. 58 ust. 3). Możliwość wycofania środka zaskarżenia jeszcze przed rozprawą jest celowa ze względu na ekonomikę postępowania. Uzasadnione jest także, by Główny Rzecznik przedstawił powody wycofania zarówno rzecznikowi dyscypliny, który wniósł środek zaskarżenia, jak i Głównej Komisji Orzekającej.

Dodany art. 140a ustawy uzupełnia regulację co do rodzaju rozstrzygnięć organu odwoławczego rozpoznającego zażalenia na postanowienia i zarządzenia w sytuacjach nieunormowanych w przepisach szczegółowych.

Art. 146 ustawy formułuje normy o charakterze gwarancyjnym odnośnie do sytuacji obwinionego w związku z wniesieniem odwołania od orzeczenia komisji orzekającej. W przypadku rozpoznania odwołania od orzeczenia uniewinniającego obwinionego lub

umarzającego postępowanie, Główna Komisja Orzekająca nie może wymierzyć kary, lecz w wyniku uznania argumentów odwołania przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania. Określona w ten sposób zasada rozpoznawania odwołania w przypadku rozstrzygnięcia o uniewinnieniu ma gwarantować zasadę instancyjności postępowania. Gwarancja ta jest tylko częściowa. W zwrocie „nie może wymierzyć kary” nie mieści się bowiem rozstrzygnięcie o odstąpieniu od wymierzenia kary. Nie jest zatem jasne, czy jeżeli zostało złożone odwołanie na niekorzyść obwinionego, którego komisja orzekająca uznała za niewinnego, to Główna Komisja Orzekająca może wydać orzeczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i odstąpić od wymierzenia kary, czy też powinna przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

Zasadne jest więc zastąpienie dotychczasowego zakazu ukarania obwinionego, zakazem wydania w takiej sytuacji orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i nałożenie w tym przypadku obowiązku przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, jeżeli Główna Komisja Orzekająca uzna, że przypisanie odpowiedzialności jest uzasadnione. Rozwiązanie to w pełni gwarantuje obwinionemu prawo instancyjnej kontroli orzeczenia przypisującego mu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Proponuje się także doprecyzowanie rozstrzygnięć wydawanych przez Główną Komisję Orzekającą w wyniku rozpoznania odwołania (art. 147 ustawy) przez wskazanie także możliwości uchylecia przez Główną Komisję Orzekającą orzeczenia i wydania orzeczenia o umorzeniu postępowania.

Zmiana art. 148 (w związku z art. 149) ustawy ma na celu zastosowanie w zakresie uzasadnienia i doręczania postanowień i orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej przepisów dotyczących orzeczeń komisji orzekającej I instancji. W konsekwencji termin 21 dni będzie odnosił się również do sporządzania uzasadnienia orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej, a doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem będzie następowało niezwłocznie po sporządzeniu uzasadnienia.

Proponuje się ponadto wprowadzenie dodatkowego wymogu odnośnie do uzasadnienia postanowienia i orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej dotyczącego ustosunkowania się do zarzutów stawianych zaskarżonemu rozstrzygnięciu. Celem propozycji jest zobowiązanie do jak najbardziej pełnego wyjaśnienia stronom stanowiska Głównej Komisji Orzekającej w odniesieniu do argumentów odwołania.

Art. 152 ustawy wskazuje, że do postępowania obejmującego ponowne rozpoznanie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed komisją orzekającą. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed komisją orzekającą powodowało wątpliwości co do obowiązku przedstawienia dotychczasowego przebiegu sprawy, w tym stanowiska Głównej Komisji Orzekającej, w przypadku ponownego rozpoznawania sprawy na rozprawie. Proponowane zobowiązanie do przedstawienia, przy ponownym rozpoznaniu sprawy na rozprawie, sprawozdania z dotychczasowego przebiegu postępowania przez wyznaczonego członka składu orzekającego ma na celu usunięcie powyższych wątpliwości.

Zmiana art. 154 ust. 1 ustawy polega na jego uzupełnieniu o wskazanie obowiązku niezwłocznego usunięcia z akt osobowych obwinionego odpisu prawomocnego orzeczenia przypisującego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, po upływie terminu zatarcia ukarania, tj. terminów, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 2 ustawy. Brak takiej regulacji wywoływał wątpliwości co do sposobu postępowania z tymi dokumentami po zatarciu ukarania.

Zgodnie z art. 157 ust. 1 ustawy jedną z przesłanek nieważności prawomocnego orzeczenia lub postanowienia jest jego wydanie przez komisję niewłaściwą w sprawie. Powiązanie takiej wadliwości rozstrzygnięcia z koniecznością stwierdzenia nieważności orzeczenia wydaje się zbyt daleko idące, a poza tym sprzeczne z zasadami postępowania określonymi dla przypadków uznania danej komisji za niewłaściwą. Zgodnie z art. 111 ust. 2 ustawy stwierdzenie niewłaściwości może nastąpić nie dłużej niż do otwarcia postępowania dowodowego. W przypadku gdy komisja orzekająca stwierdzi swoją niewłaściwość w sprawie po otwarciu postępowania dowodowego nie ma możliwości przekazania sprawy do rozpoznania komisji właściwej. Otwarcie postępowania dowodowego zobowiązuje komisję orzekającą do jego zakończenia, poprzez podjęcie rozstrzygnięcia, a zatem w takim przypadku nie jest uzasadnione uznawanie wydanego orzeczenia lub postanowienia za nieważne z mocy prawa. Proponuje się zatem zrezygnowanie z tej przesłanki nieważności prawomocnego postanowienia lub orzeczenia komisji orzekającej.

Proponuje się rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania o Ministra Finansów (art. 163 ust. 1 ustawy). Proponowane przyznanie uprawnień Ministrowi Finansów do występowania z wnioskiem o wznowienie postępowania uzasadnione jest jego pozycją ustrojową. W związku z wykonywaniem swoich uprawnień Minister Finansów może uzyskiwać istotne informacje

związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w konkretnych sprawach, także tych zakończonych prawomocnym orzeczeniem lub postanowieniem. Możliwe jest zatem ujawnienie przez niego nowych okoliczności, dowodów lub innych faktów, które mogą stanowić podstawę wznowienia postępowania.

Art. 169 ustawy stanowi, iż skarga do sądu administracyjnego służy na prawomocne orzeczenia i postanowienia Głównej Komisji Orzekającej kończące postępowanie. Proponuje się doprecyzowanie przepisu o wyraźne wskazanie, że skarga taka przysługuje stronom postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Konieczne jest ponadto przyznanie prawa do skargi również w przypadku kończących postępowanie postanowień Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie o odmowie przyjęcia środka zaskarżenia. Postanowienie takie zamyka drogę do zaskarżenia orzeczenia lub postanowienia o umorzeniu postępowania (a zatem do wydania rozstrzygnięcia, które mogłoby być następnie zaskarżone do sądu). Zasadne jest zatem przyznanie również w tym przypadku prawa do sądu ze względu na zasadę równości.

Przepisy porządkowe

W zakresie prostowania oczywistych omyłek pisarskich lub rachunkowych (art. 170 i 171 ustawy) proponuje się zmiany odnośnie do sprostowań wniosku o ukaranie, protokołów i rozstrzygnięć wydanych przez rzecznika dyscypliny. Proponuje się, by organem właściwym do dokonywania takich sprostowań w przypadku dokumentów już złożonych do akt sprawy rozpatrywanej przez komisję orzekającą, była komisja orzekająca (Główna Komisja Orzekająca). Organem właściwym do oceny wniosku o ukaranie, a także innych dokumentów załączonych do akt sprawy, jest bowiem komisja orzekająca i to ona powinna decydować również o akceptacji lub odrzuceniu sprostowania. Na wydane w tym zakresie postanowienie komisji orzekającej przysługiwać będzie zażalenie.

Doprecyzowanie przepisów dotyczących udostępniania akt sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 173 ustawy) jest konieczne ze względu na potrzebę ochrony zebranego materiału dowodowego i zabezpieczenie przed możliwością jego ujawnienia przed zakończeniem postępowania oraz z uwagi na potrzebę ujednolicenia praktyki w zakresie udostępniania przez organy prowadzące postępowanie akt prowadzonej sprawy. Wobec wątpliwości, czy obecnie obowiązujący przepis ma jedynie walor gwarancyjny dla stron, a tym samym umożliwia wgląd do akt sprawy także innym osobom,

czy też jest normą określającą brak możliwości wglądu do akt sprawy innym osobom poza stronami postępowania, proponuje się doprecyzowanie tego przepisu przez wskazanie, że akta sprawy mogą zostać w wyjątkowych wypadkach udostępnione także innym osobom, za zgodą odpowiednio rzecznika dyscypliny lub przewodniczącego komisji orzekającej, Głównego Rzecznika lub Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej. Proponowane doprecyzowanie odnośnie do dostępu do akt sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie stoi na przeszkodzie, by organ prowadzący postępowanie udostępniał akta sprawy innym organom na podstawie przepisów szczególnych innych ustaw.

Proponuje się także rozszerzenie uprawnienia strony do wglądu do akt sprawy także po zakończeniu postępowania oraz doprecyzowanie, że akta sprawy są udostępniane w siedzibie organu prowadzącego sprawę.

Art. 187 ustawy został uzupełniony wobec możliwości wydawania przez komisje orzekające nie tylko postanowień, ale także orzeczeń o umorzeniu postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto w związku z projektowanym nadzorem Głównego Rzecznika nad rzecznikami dyscypliny proponuje się wprowadzenie obowiązku przekazywania przez rzeczników dyscypliny także postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, wydanych ze względu na przedawnienie karalności albo okoliczności, o których mowa w art. 27 ust. 1 lub art. 28 ust. 1 ustawy.

Zmiany art. 192 ustawy obejmują uzupełnienie regulacji o wskazanie niezbędnych informacji, jakie powinny zawierać sprawozdania odnośnie do działalności Głównego Rzecznika i Głównej Komisji Orzekającej. Proponowany zakres sprawozdań wynika z charakteru nadzoru (administracyjnego) nad tymi organami.

Ponadto, w związku z proponowanym nadaniem Ministrowi Finansów uprawnień do nadzoru administracyjnego nad działalnością Głównego Rzecznika oraz Głównej Komisji Orzekającej, w tym w zakresie poprawności i terminowości sporządzania sprawozdania, uzasadnione jest, by sprawozdania były przekazywane temu Ministrowi, a następnie po uzyskaniu jego akceptacji, przekazywane do wiadomości Prezesowi Rady Ministrów oraz sejmowej komisji finansów publicznych.

Art. 194 ust. 3 ustawy określa środki nadzorcze przysługujące Przewodniczącemu Głównej Komisji Orzekającej w ramach nadzoru administracyjnego nad komisjami orzekającymi, obejmujące m.in. możliwość żądania wyjaśnień. Proponuje się doprecyzowanie rodzaju wyjaśnień, jakich może żądać Przewodniczący Głównej Komisji

Orzekającej, celem podkreślenia, że nadzór Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej nie dotyczy merytorycznego rozpoznania sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto, w celu wyposażenia Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w narzędzia umożliwiające reakcję na stwierdzone nieprawidłowości w ramach sprawowanego nadzoru, proponuje się uzupełnienie jego uprawnień o możliwość zawiadomienia organów właściwych do odwołania bądź zainicjowania odwołania przewodniczącego komisji orzekającej lub jego zastępcy, w przypadku wystąpienia okoliczności, o której mowa w art. 56 ust. 2 ustawy, tj. stwierdzenia, w wyniku nadzoru, nieusprawiedliwionego niewykonywania przez niego obowiązków lub rażąco niedbałego ich wykonywania, zachowania uchybiającego godności członka komisji lub trwałej niemożności wykonywania obowiązków członka komisji.

Zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy wyznaczającym „pozycję ustrojową” Głównego Rzecznika wobec rzeczników dyscypliny pierwszej instancji oraz ich zastępców, Główny Rzecznik w zakresie sprawowanej funkcji jest przełożonym rzeczników dyscypliny i ich zastępców. Ustawa nie określa sposobu wykonywania przez Głównego Rzecznika funkcji „przełożonego” rzeczników dyscypliny, poza uprawnieniami do oceny w toku postępowania, w zakresie określonym w ustawie, zaskarżonych rozstrzygnięć wydawanych przez rzeczników dyscypliny. Proponuje się uzupełnienie w tym zakresie przepisów ustawy o regulacje dotyczące nadzoru nad rzecznikami dyscypliny. Dodawane regulacje art. 195a ustawy określają zakres nadzoru nad rzecznikami dyscypliny. Nadzór ten obejmuje przede wszystkim terminowość prowadzonych czynności, stąd też wprowadzony został obowiązek nie tylko informowania Głównego Rzecznika o niezakończeniu postępowania wyjaśniającego w ustawowym terminie, ale również przekazywania wydanych postanowień o zawieszeniu postępowania.

Proponuje się także nadanie Głównemu Rzecznikowi uprawnień do wydawania poleceń i wytycznych, wiążących dla rzeczników, z zastrzeżeniem, że nie będą one dotyczyć sposobu zakończenia czynności sprawdzających lub wszczętego postępowania, wypełniania funkcji oskarżyciela w postępowaniu przed organami orzekającymi oraz decyzji związanych z dalszym tokiem postępowania. Istotnym instrumentem nadzorczym będzie także okresowa ocena wywiązywania się z obowiązków.

Projekt wprowadza nadzór Ministra Finansów nad działalnością Głównego Rzecznika oraz Głównej Komisji Orzekającej. Nadzór ten ma charakter wyłącznie administracyjny a jego zakres jest określony w proponowanym art. 195b ustawy. Nadzór jest ograniczony do analizy składanych sprawozdań z działalności i sposobu wywiązywania się z obowiązków.

Zmiany w innych ustawach.

Zmiana ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych są związane z uchYLENIEM uprawnienia do wnoszenia wniosku o ukaranie dla Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych i prezesów regionalnych izb obrachunkowych.

Zmiana ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej

Obowiązujący obecnie art. 7 ustawy o działach administracji rządowej stanowi, że dział budżet obejmuje między innymi sprawy nadzoru nad działalnością organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Nadzór Ministra Finansów nad działalnością organów orzekających w sprawach o naruszenia dyscypliny budżetowej miał umocowanie w nieobowiązującej już ustawie z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej (Dz. U. Nr 57, poz. 258). Organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej zakończyły działalność 31 marca 1999 r. na podstawie art. 194 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a kompetencje nadzorcze Ministra Finansów wygasły wraz z utratą mocy wskazanych przepisów.

Obecnie obowiązujące przepisy nie nadają Ministrowi Finansów kompetencji nadzorczych nad organami właściwymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W szczególności nadzór nad komisjami orzekającymi sprawuje Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej (art. 194 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Zaproponowany w projekcie nadzór administracyjny Ministra Finansów ograniczony będzie do działalności Głównego Rzecznika oraz Głównej Komisji Orzekającej.

Propozycja, aby sprawy związane z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych znalazły się w dziale finanse publiczne (a nie w dziale budżet) wynika z tego, że odpowiedzialność ta związana jest nie tylko z realizacją budżetów: państwa i jednostek samorządu terytorialnego, ale także z szeroko rozumianą gospodarką finansową jednostek sektora finansów publicznych, a nawet, w ograniczonym zakresie, odnosi się do wykorzystania i gospodarowania środkami publicznymi przekazanymi podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

Zmiana ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Proponuje się dodanie do zasad gospodarki finansowej, obowiązujących wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, zasady wprowadzającej obowiązki związane z ustalaniem i dochodzeniem należności, w tym należności cywilno-prawnych. Regulacja taka obowiązuje obecnie wyłącznie wobec państwowych jednostek budżetowych (§ 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych).

Brak takiego przepisu powoduje, że w stosunku do pozostałych jednostek sektora finansów publicznych nie obowiązuje żaden przepis, który nakazuje dochodzenie należności, w szczególności o charakterze cywilno-prawnym, w tym kar umownych. Stanowi to poważną przeszkodę dla dochodzenia odpowiedzialności w tym zakresie w stosunku do pracowników sektora finansów publicznych. Przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych muszą mieć bowiem swą podstawę w przepisach materialnych kreujących obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

Za proponowanym rozwiązaniem przemawiają też argumenty natury systemowej i celowościowej. Wszystkie jednostki sektora finansów publicznych dysponują bowiem środkami publicznymi. Ich uszczuplenie, przez zaniechanie podejmowania czynności związanych z ustaleniem i dochodzeniem należności, wpływa negatywnie na szeroko rozumianą sytuację finansową państwa, bez względu na to, czy stanowią one dochody budżetu państwa, czy nie. Nie wydaje się też, aby wprowadzeniu ww. zasady stała na przeszkodzie znaczna niezależność organizacyjno-prawna większości, innych niż państwowe jednostki budżetowe, jednostek sektora finansów publicznych. Należy także wskazać, że art. 42 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stanowiący, że sposób gromadzenia środków publicznych z poszczególnych tytułów określają odrębne ustawy, jest niewystarczający. Nie

może mieć bowiem zastosowania do należności cywilno-prawnych. Do nich stosuje się bowiem przepisy prawa cywilnego, które, w tym zakresie, traktują o uprawnieniach, a nie obowiązkach wierzyciela.

Przepisy dostosowujące, przejściowe i końcowe

Art. 7 projektu jest związany z uchYLENIEM art. 62 ust. 3 i art. 70 ust. 3 ustawy. Zgodnie z ogólną regulacją art. 17 projektu dotychczas powołani rzecznicy dyscypliny będą pełnić swoje funkcje do czasu odwołania, stąd konieczne było zachowanie dotychczasowego źródła finansowania wydatków na wynagrodzenia i szkolenia rzeczników powołanych spośród kandydatów niezgłoszonych przez właściwe organy.

Art. 8 projektu rozstrzyga kwestię ryczałtowych wynagrodzeń miesięcznych za miesiąc, w którym projektowana nowelizacja wejdzie w życie, wskazując na stosowanie w tym czasie przepisów dotychczasowych.

Art. 9 projektu umożliwi stosowanie nowych regulacji art. 95 ustawy również w przypadku informacji przekazanych przed wejściem w życie projektowanej nowelizacji. Warunkiem jest jednak wyznaczenie przez rzecznika dyscypliny nowego terminu na powiadomienie o podjętych działaniach.

Art. 10 projektu reguluje sposób postępowania, w przypadku gdy czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych, popełniony przed dniem wejścia w życie projektowanej nowelizacji, nie będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu zmienionej ustawy (zakaz wszczęcia lub nakaz umorzenia postępowania). Przepis jest wyrazem respektowania ogólnej zasady, iż nie można karać za czyn, który nie jest zagrożony groźbą kary.

Zakłada się także, iż do postępowań w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wszczętych i nie zakończonych do dnia wejścia w życie projektowanej nowelizacji stosowane będą co do zasady przepisy ustawy, w brzmieniu nadanym projektowaną nowelizacją. Oznacza to, iż do spraw będących w toku stosować się będzie co do zasady przepisy nowej ustawy. Takie rozwiązanie zapewnia przejrzysty stan prawny, a w konsekwencji wysoki stopień pewności prawa, jaki wymagany jest w prawie publicznym, bowiem w zakresie postępowań w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych obowiązywać będzie tylko jedna – nowa regulacja prawna.

W związku z proponowanym zniesieniem możliwości składania wniosku o ukaranie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Najwyższą Izbę Kontroli, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz prezesów regionalnych izb obrachunkowych, w sprawach, w których wniosek o ukaranie został wniesiony przez jeden z wymienionych podmiotów, po wejściu w życie projektowanej nowelizacji funkcję oskarżyciela będzie pełnił rzecznik dyscypliny właściwy w sprawach komisji orzekającej, do której został wniesiony wniosek o ukaranie (art. 11 projektu).

Art. 12 projektu reguluje kwestie przejścia spraw rozpatrywanych przez resortowe komisje orzekające przez nowe komisje międzyresortowe. Proponuje się, aby kadencja resortowych komisji orzekających, powołanych przed dniem wejścia w życie ustawy, wygasła w dniu powołania przewodniczących międzyresortowych komisji orzekających, nie później niż z upływem miesiąca od dnia wejścia w życie projektowanej nowelizacji. Zakłada się, że będzie to czas wystarczający na powołanie na podstawie przepisów zmienionej ustawy przewodniczących nowych komisji. Proponuje się, aby komisja orzekająca, rozpoznając sprawę, która została jej przekazana na skutek wygaśnięcia kadencji komisji, miała obowiązek prowadzenia postępowania w dalszym ciągu, w nowym terminie, a w przypadku przekazania sprawy, w której było prowadzone postępowanie dowodowe na rozprawie, miała obowiązek ujawnienia dowodów przeprowadzonych poprzednio przez komisję orzekającą.

Art. 13 reguluje wykonanie w okresie przejściowym obowiązków sprawozdawczych odnośnie do działalności resortowych komisji orzekających. W związku z wygaśnięciem kadencji resortowych komisji orzekających proponuje się, aby sprawozdania z działalności komisji resortowych składali przewodniczący tych komisji, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wygaśnięcia ich kadencji.

Z uwagi na to, iż właściwość rzeczników jest związana z właściwością komisji orzekającej, konieczne jest sformułowanie przepisów dostosowujących również działalność rzeczników dyscypliny finansów publicznych. W art. 14 projektu proponuje się, aby rzecznicy dyscypliny i ich zastępcy powołani przy resortowych komisjach orzekających pełnili funkcje i podejmowali niezbędne czynności określone przepisami dotychczasowej ustawy do czasu ich odwołania. Odwołanie powinno nastąpić nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej nowelizacji. Sprawy przez nich prowadzone przejmą rzecznicy dyscypliny powołani przy międzyresortowych komisjach orzekających. Przepis przewiduje także, że w przypadku gdy międzyresortowa komisja orzekająca zostanie powołana przed dniem odwołania rzecznika dyscypliny lub jego zastępcy przy komisji

resortowej, będą oni właściwi w sprawach prowadzonych przez właściwą komisję międzyresortową, która przejęła sprawy z komisji resortowej, przy której byli powołani.

Analogicznie jak w przypadku resortowych komisji orzekających, rzecznicy dyscypliny działający przy tych komisjach będą mieć obowiązek złożenia Głównemu Rzecznikowi sprawozdania z działalności (art. 15 projektu).

Wprowadzenie w art. 16 projektu upoważnienia dla Prezesa Rady Ministrów do dokonania przeniesienia między częściami budżetu państwa wydatków związanych z funkcjonowaniem resortowych komisji orzekających i rzeczników dyscypliny, w zakresie określonym w art. 70 ustawy, jest związane z nową organizacją komisji orzekających, tj. powołaniem komisji międzyresortowych. Upoważnienie ma charakter fakultatywny, jest jednak konieczne z uwagi na to, że w art. 172 ustawy o finansach publicznych zawarte jest upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do dokonywania, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa tylko w przypadku zniesienia lub przekształcenia ministerstwa. Możliwość skorzystania z przedmiotowego upoważnienia zależy od czasu wejścia w życie ustawy. Przeniesienia wydatków mogą okazać się zbędne, w sytuacji gdy będzie możliwe zaplanowanie wydatków w nowych wysokościach w odpowiednich częściach budżetu państwa.

W art. 17 projektu, w związku z zaproponowaną zmianą polegającą na zmianie profilu wykształcenia wyższego, jakie powinni posiadać przewodniczący, ich zastępcy i członkowie komisji orzekających oraz Głównej Komisji Orzekającej, osoby pełniące funkcję Głównego Rzecznika, rzecznika dyscypliny i ich zastępców, proponuje się, aby zmienione przepisy ustawy miały zastosowanie do osób powoływanych na te funkcje dopiero po wejściu w życie projektowanej nowelizacji.

Art. 18 projektu wprowadza regulacje wymagane zgodnie z art. 50 ustawy o finansach publicznych (limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy oraz mechanizmy korygujące, które będą miały zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia limitu wydatków, a także organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków). Zgodnie z art. 50 ust. 4 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zaproponowany w projekcie mechanizm korygujący, który będzie miał zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia

przekroczenia limitu wydatków, polega na zmianie kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli.

Do oszacowania zmiany limitów wydatków jednostek sektora finansów publicznych, przeznaczonych na finansowanie działalności związanej z dochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zastosowane zostały wartości wskaźników makroekonomicznych na lata 2010 – 2020, określone w wytycznych Ministra Finansów dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, opublikowanych 31 grudnia 2010 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów oraz wskaźnik CPI w roku 2009 i 2010 zgodnie z Komunikatem Prezesa GUS z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2009 r. oraz Komunikatem Prezesa GUS z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2010 r.

Do oszacowania limitów przyjęto następujące wskaźniki makroekonomiczne:

- 1) dla lat 2010 – 2014: przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej oraz CPI – dynamika średnioroczna, przy czym założono, że wydatki na wynagrodzenia organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych będą rosły w tempie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, a wydatki na koszty ich obsługi w tempie wzrostu inflacji;
- 2) dla lat 2015 – 2020: PKB – dynamika realna oraz CPI – dynamika średnioroczna, przy czym założono, że wydatki na wynagrodzenia organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych będą rosły w tempie realnego PKB powiększonego o inflację, a wydatki na koszty ich obsługi w tempie wzrostu inflacji;
- 3) wydatki na obsługę organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostały oszacowane na podstawie danych źródłowych odnośnie do tych kosztów, zebranych w 2008 r., przyjmując, że w latach 2009 i 2010 wydatki te rosły w tempie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Wydatki na obsługę po wejściu w życie ustawy (w roku 2011 r.) zostały powiększone o koszty zatrudnienia dodatkowo 11 osób – 652 tys. zł, przy czym założono, że koszty te będą rosły w tempie wzrostu inflacji, tak jak pozostałe wydatki przeznaczone na obsługę organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- 4) wydatki na miesięczne wynagrodzenia ryczałtowe i ryczałtowe wynagrodzenia za udział w rozprawach zostały oszacowane na podstawie wysokości tych wynagrodzeń w roku 2010, zgodnie z art. 26 i art. 65 – 66 ustawy.

Przewiduje się zmianę poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych, finansowanych z budżetu państwa, w związku z wejściem w życie projektowanych zmian, polegającą na zmniejszeniu wydatków przeznaczonych na finansowanie działalności organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (koszty ich obsługi oraz miesięcznych wynagrodzeń ryczałtowych oraz ryczałtowych wynagrodzeń za udział w rozprawie, przysługujących osobom pełniącym funkcje w organach właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Zmniejszenie wydatków w kolejnych latach budżetowych przedstawia się następująco:

w roku 2011 – zmniejszenie o kwotę 342 tys. zł;

w roku 2012 – zmniejszenie o kwotę 341 tys. zł;

w roku 2013 – zmniejszenie o kwotę 362 tys. zł;

w roku 2014 – zmniejszenie o kwotę 411 tys. zł;

w roku 2015 – zmniejszenie o kwotę 466 tys. zł;

w roku 2016 – zmniejszenie o kwotę 515 tys. zł;

w roku 2017 – zmniejszenie o kwotę 575 tys. zł;

w roku 2018 – zmniejszenie o kwotę 673 tys. zł;

w roku 2019 – zmniejszenie o kwotę 703 tys. zł;

w roku 2020 – zmniejszenie o kwotę 770 tys. zł.

Proponuje się określenie maksymalnego limitu wydatków, w zakresie budżetu państwa, przeznaczonych na finansowanie działalności organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy w następującej wysokości dla kolejnych lat:

w roku 2011 – 9 836 tys. zł;

w roku 2012 – 10 022 tys. zł;

w roku 2013 – 10 330 tys. zł;

w roku 2014 – 10 770 tys. zł;

w roku 2015 – 11 240 tys. zł;
w roku 2016 – 11 690 tys. zł;
w roku 2017 – 12 198 tys. zł;
w roku 2018 – 12 719 tys. zł;
w roku 2019 – 13 254 tys. zł;
w roku 2020 – 13 801 tys. zł.

W przypadku zagrożenia przekroczenia na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków zastosowany zostanie mechanizm korygujący w postaci zmniejszenia, nie więcej niż o 50 %, miesięcznych wynagrodzeń ryczałtowych, przysługujących osobom pełniącym funkcje w organach właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Organem monitorującym wykonanie zadań wynikających z ustawy, w tym wykorzystania maksymalnych limitów wydatków na ich realizację, będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych. Decyzję o wdrożeniu mechanizmu korygującego podejmie minister właściwy do spraw finansów publicznych, określając w drodze rozporządzenia, wysokość miesięcznych wynagrodzeń ryczałtowych, przysługujących osobom pełniącym funkcje w organach właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz termin (okres), w jakim wynagrodzenia w nowej wysokości będą wypłacane.

Poza obszarem objętym nowelizacją odnośnie wydatków na działalność organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wystąpią zmiany innych wydatków jednostek sektora finansów publicznych.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia. Proponowany termin uwzględnia możliwość dostosowania się adresatów norm do zmienionego stanu prawnego.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji w trybie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zakres spraw regulowanych projektowaną ustawą nie jest objęty regulacjami prawa Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Wpływ projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowane zmiany nie wpływają bezpośrednio na sektor finansów publicznych, a ich wejście w życie wiąże się z nieznacznymi oszczędnościami w wydatkach z budżetu państwa.

Zakłada się natomiast istotny pośredni wpływ proponowanych rozwiązań na sektor finansów publicznych. Zaproponowane w projekcie zmiany będą miały wpływ na zachowania osób gospodarujących środkami publicznymi, w szczególności kierowników jednostek sektora finansów publicznych. Funkcje realizowane przez postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogą przyczynić się w przyszłości do bardziej zgodnego z prawem gospodarowania środkami publicznymi. Przedmiotem spraw w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są okoliczności, które nastąpiły w przeszłości; prowadzenie postępowania ex post nie ma zatem bezpośredniego wpływu, a jedynie pośredni na zachowania osób gospodarujących środkami publicznymi. Postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych może stanowić istotne uzupełnienie innych narzędzi (np. kontroli zarządczej), nie będzie natomiast narzędziem podstawowym zapewniającym przestrzeganie przepisów dotyczących gospodarki finansowej. Należy je traktować jako narzędzie pomocnicze, sprzyjające gospodarowaniu środkami publicznymi w sektorze finansów publicznych zgodnie z prawem (poprzez wywieranie presji w zakresie prewencji ogólnej).

Sprawy związane z dochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zostały wyodrębnione w układzie zadaniowym jako nowe zadanie lub podzadanie w rozumieniu art. 2 pkt 3 lit. a i b ustawy o finansach publicznych. Proponuje się, by miernikiem dla oceny efektywności dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych była relacja (%) liczby osób, którym prawomocnym orzeczeniem przypisano odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

do liczby osób objętych postanowieniami o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. Relacja ta w pierwszym roku obowiązywania ustawy powinna wynosić nie mniej niż 30 %.

Przewiduje się nieznaczne skutki finansowe projektowanych zmian regulujących finansowanie działalności organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Postulowana w projekcie nowa organizacja komisji orzekających, uwzględniająca dotychczasowe obciążenie sprawami poszczególnych komisji, przyczyni się do zmniejszenia kosztów ich funkcjonowania.

Łączna kwota rocznych wydatków ponoszonych na działalność organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz ich obsługę (wg danych za 2008 r.) wynosi ok. 9,6 mln zł (z tego 5,2 mln zł na wynagrodzenia osób pełniących funkcje w postępowaniu i 4,4 mln zł na sfinansowanie kosztów obsługi), w tym na:

- 1) Główną Komisję Orzekającą (GKO), Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i jego zastępców oraz obsługę: ok. 2,3 mln zł,
- 2) Wspólną Komisję Orzekającą (przy Szefie Kancelarii Prezydenta RP), Komisję Orzekającą przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz resortowe komisje orzekające przy ministrach (17 Ministerstw), rzeczników właściwych dla spraw rozpatrywanych przez te komisje, ich zastępców oraz ich obsługę: ok. 2,7 mln zł,
- 3) regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (16 komisji), rzeczników właściwych dla spraw rozpatrywanych przez te komisje, ich zastępców oraz ich obsługę: ok. 4,6 mln zł.

Przewidywane do sfinansowania w 2010 r. wydatki na wynagrodzenia osób pełniących funkcje w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyniosą ok. 5,5 mln zł. Wydatki ponoszone na obsługę tych organów nie powinny ulec znaczącym zmianom. Łączne wydatki wyniosą zatem ok. 10 mln zł rocznie.

Tabela (str. 60) przedstawia porównanie ogólnych szacunkowych wydatków ponoszonych na wynagrodzenia (ryczałtowe wynagrodzenie miesięczne oraz ryczałtowe wynagrodzenie za udział w rozprawie lub posiedzeniu) członków komisji orzekających i GKO oraz rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców, Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i jego zastępców – na podstawie obecnie obowiązujących przepisów i proponowanych zmian.

Przewiduje się zmniejszenie wydatków na ryczałtowe wynagrodzenia miesięczne przysługujące członkom resortowych komisji orzekających, Wspólnej Komisji Orzekającej oraz Komisji Orzekającej przy Szeffie KPRM oraz rzeczników w związku z projektowanymi zmianami organizacji komisji, tj. zmniejszeniem ich liczby z 19 do 5. Obecnie ryczałtowe wynagrodzenia miesięczne są wypłacane łącznie 252 osobom (przewodniczącym, ich zastępcom, członkom komisji oraz rzecznikom dyscypliny). Przewiduje się, że wynagrodzenia te będą wypłacane łącznie 110 osobom.

Przewiduje się zwiększenie wydatków na wypłatę ryczałtowych wynagrodzeń za udział w rozprawie.

Proponuje się zmianę wysokości mnożników. W porównaniu z obecnie obowiązującą ustawą, wzrosłyby mnożniki określające wysokość ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego przysługującego:

- przewodniczącym komisji orzekających z 0,4 do 0,6 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego,
- zastępcom przewodniczących komisji orzekających z 0,3 do 0,4 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego,
- rzecznikom dyscypliny finansów publicznych z 0,4 do 0,8 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego,
- zastępcom rzecznika dyscypliny finansów publicznych z 0,3 do 0,6 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Mnożnik określający wysokość ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego przysługujący Przewodniczącemu Głównej Komisji Orzekającej (0,8 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego), zastępcom Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej (0,6 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego), Głównemu Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych (0,8 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego), zastępcom Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (0,6 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego) pozostaje bez zmian.

W porównaniu z obowiązującą ustawą zmniejszyłyby się mnożniki określające wysokość wynagrodzenia miesięcznego przysługującego:

- członkom komisji orzekających z 0,2 do 0,08 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego,

- członkom Głównej Komisji Orzekającej z 0,4 do 0,1 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Wysokości mnożników określających ryczałtowe wynagrodzenie za udział w rozprawie lub posiedzeniu wynosiłyby:

- dla przewodniczącego składu orzekającego komisji orzekającej 0,12 przeciętnego wynagrodzenia (zwiększenie z 0,08 przeciętnego wynagrodzenia),
- dla przewodniczącego składu orzekającego komisji orzekającej wyznaczonego do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia 0,18 przeciętnego wynagrodzenia (zwiększenie z 0,08 przeciętnego wynagrodzenia),
- dla członka składu orzekającego komisji orzekającej 0,06 przeciętnego wynagrodzenia (zmniejszenie z 0,07 przeciętnego wynagrodzenia),
- dla członka składu orzekającego komisji orzekającej wyznaczonego do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia 0,12 przeciętnego wynagrodzenia (zwiększenie z 0,07 przeciętnego wynagrodzenia),
- dla oskarżyciela występującego przed komisją orzekającą (rzecznika dyscypliny finansów publicznych lub jego zastępcy) 0,06 przeciętnego wynagrodzenia (zmniejszenie z 0,07 przeciętnego wynagrodzenia),
- dla przewodniczącego składu orzekającego Głównej Komisji Orzekającej 0,16 przeciętnego wynagrodzenia (zwiększenie z 0,12 przeciętnego wynagrodzenia),
- dla przewodniczącego składu orzekającego Głównej Komisji Orzekającej wyznaczonego do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia 0,24 przeciętnego wynagrodzenia (zwiększenie z 0,12 przeciętnego wynagrodzenia),
- dla członka składu orzekającego Głównej Komisji Orzekającej 0,08 przeciętnego wynagrodzenia (zmniejszenie z 0,1 przeciętnego wynagrodzenia),
- dla członka składu orzekającego Głównej Komisji Orzekającej wyznaczonego do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia 0,16 przeciętnego wynagrodzenia (zwiększenie z 0,1 przeciętnego wynagrodzenia),
- dla oskarżyciela występującego przed Główną Komisją Orzekającą (Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych lub jego zastępcy) 0,08 przeciętnego wynagrodzenia (zmniejszenie z 0,1 przeciętnego wynagrodzenia),

– dla protokolanta 0,035 przeciętnego wynagrodzenia.

Szacunkowe obliczenia zawarte w poniższej tabeli uwzględniają wszystkie zmiany dotyczące organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W sposób przybliżony odzwierciedlają także projektowane rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności. Skutki finansowe takich zmian są trudne do oszacowania; należy jednak założyć, że mogą spowodować konieczność poniesienia dodatkowych wydatków związanych ze zwiększeniem o około 10 % liczby rozpoznawanych spraw przed komisjami orzekającymi.

	wg ustawy obecnie obowiązującej	po wprowadzeniu zmian wskaźników i zmniejszeniu liczby komisji	różnica	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4 (2-3)</i>	
OGÓŁEM:	5 505 956,16	4 511 911,96	994 044,20	oszczędność
GKO:	382 512,77	253 197,37	129 315,40	oszczędność
Główny Rzecznik i jego zastępcy:	131 488,76	128 228,71	3 260,05	oszczędność
komisje I instancji:	3 770 250,14	2 485 789,65	1 284 460,49	oszczędność
rzecznicy I instancji i ich zastępcy:	1 221 704,49	1 644 696,23	- 422 991,74	dotł. wydatki

Należy także założyć, że funkcjonowanie międzyresortowych komisji orzekających, z uwagi na ich rozszerzoną właściwość i znaczną liczbę spraw do nich wpływających, wiązać się będzie z koniecznością zapewnienia dodatkowej obsługi organizacyjnej i administracyjno-prawnej tym komisjom i właściwym rzecznikom dyscypliny finansów publicznych. Przewiduje się, że roczne wydatki związane z zatrudnieniem dodatkowych 10 osób, wykonujących przedmiotową obsługę, wynosić będą ok. 580 tys. zł (w tym na wynagrodzenia – ok. 540 tys. zł, na pokrycie pozaosobowych kosztów utrzymania stanowiska pracy wraz z odpisem na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – ok. 40 tys. zł). Ponadto należy uwzględnić koszty zatrudnienia osoby wykonującej obowiązki związane z planowanym wprowadzeniem nadzoru administracyjnego, jaki minister właściwy do spraw finansów będzie sprawował nad działalnością Głównego Rzecznika oraz Głównej Komisji

Orzekającej (ok. 72 tys. zł rocznie). Jednorazowe wydatki związane z utworzeniem stanowisk pracy wyniosłyby ok. 61 tys. zł.

Reasumując – skutki finansowe, związane z proponowaną nową organizacją resortowych komisji orzekających, zmianą zasad ryczałtowego wynagradzania osób wykonujących funkcje organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz założonym wzrostem rozpoznawanych spraw powinny spowodować oszczędności w kolejnych latach budżetowych w wysokości ok. 994 tys. zł, wydatki z budżetu państwa związane z zatrudnieniem dodatkowych 11 osób wynosić będą ok. 652 tys. zł rocznie oraz jednorazowo ok. 61 tys. zł w pierwszym roku wprowadzenia zmian, przeznaczonych na wydatki związane z utworzeniem nowych stanowisk pracy. Ostatecznie zatem dla budżetu państwa proponowane zmiany winny skutkować oszczędnościami na poziomie ok. 342 tys. zł rocznie.

Wpływ projektowanej regulacji na rynek pracy

Nie przewiduje się, aby rozwiązania zaproponowane w projekcie miały wpływ na rynek pracy.

Wpływ projektowanej regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw

Nie przewiduje się, aby rozwiązania zaproponowane w projekcie miały wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Wpływ projektowanej regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Nie przewiduje się, aby rozwiązania zaproponowane w projekcie miały wpływ na sytuację i rozwój regionów.

Wyniki prowadzonych konsultacji

Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na podstawie którego opracowany został niniejszy projekt, równoległe z przeprowadzeniem uzgodnień międzyresortowych przekazany został do konsultacji Przewodniczącemu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, a także rzecznikom dyscypliny finansów publicznych i przewodniczącym komisji orzekających oraz Głównej Komisji Orzekającej. Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb

Obrachunkowych nie zgłosił uwag, natomiast uwagi rzeczników i przewodniczących komisji orzekających zostały rozważone i w miarę możliwości uwzględnione.

Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych był także przedmiotem konsultacji w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ponadto zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt założeń, a następnie projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa.

Na podstawie § 12 ust. 3a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, w dniu 25 maja 2011 r. projekt ustawy został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W swoim stanowisku z dnia 29 czerwca 2011 r. Strona Samorządowa powtórzyła postulaty, które zostały wyrażone w stanowisku Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 1 czerwca 2011 r. Kwestia dotyczyła zapisania w art. 26 ustawy, że „W tych postępowaniach, które dotyczą dysponentów środków finansowych podległych organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego wymiar kary zostaje powierzony organowi wykonawczemu, o ile skutek finansowy nie przekracza 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego”. Jednocześnie kierownik jednostki samorządu terytorialnego jest odpowiedzialny za niewszczywanie postępowania. Zdaniem Strony Samorządowej taki zapis nie obniży dyscypliny finansów publicznych, ale pozwoli na tańsze, szybsze i skuteczniejsze jej egzekwowanie. Pozwoli też na wyeliminowanie 75 % spraw kierowanych dziś do rzecznika dyscypliny finansów, które kończą się umorzeniem lub uniewinnieniem, a rodzą ogromne koszty związane z przygotowaniem dokumentów.

Ustosunkowując się do stanowiska Strony Samorządowej należy stwierdzić, że art. 26 ustawy określa przypadki wyłączające karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a tym samym możliwość dochodzenia odpowiedzialności, ze względu na nieznaczne skutki naruszenia dla finansów publicznych. Określone zachowanie, choć wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to naruszenia tego, w świetle ustawy, nie stanowi, ponieważ jego negatywny skutek finansowy nie przekroczył określonej wartości.

Propozycja Strony Samorządowej wydaje się mieć zupełnie inny cel, dlatego trudno wiązać ją wyłącznie ze zmianą art. 26 ustawy.

W propozycji Strony Samorządowej nie wskazuje się przepisów, które miałyby zastosowanie do wymierzania kary przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieprzekraczające 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, popełnione przez dysponenta środków finansowych, podległego temu organowi. Nie wskazuje się także zasad i zakresu odpowiedzialności kierownika jednostki samorządu terytorialnego za niewszczynanie postępowania, w tym w szczególności organu (podmiotu), przed którym kierownik miałby tę odpowiedzialność ponosić, upoważnionego do oceny, czy niewszczynanie postępowania było uzasadnione.

Brak jest uzasadnienia dla powierzenia organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do rozstrzygania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem:

- 1) organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego pełniłby często rolę „sędziego we własnej sprawie”, co naruszałoby zasadę niezależności organu orzekającego,
- 2) w sprawach o tożsamym przedmiocie, wobec pracowników sektora rządowego i innych niesamorządowych jednostek sektora finansów publicznych orzekałyby wyspecjalizowane organy, a wobec jednostek samorządowych – najczęściej jednoosobowo, osoby pełniące funkcję organów wykonawczych. Wobec tego nie byłyby zachowane jednakowe standardy wymagane dla postępowań o charakterze represyjnym. Naruszona zostałaby zasada równości wobec prawa.

Podniesiona w stanowisku Strony Samorządowej sprawa kosztów, związanych z przygotowaniem dokumentów (materiału dowodowego niezbędnego do rozstrzygnięcia sprawy) musi być traktowana jako wtórna w stosunku do celów egzekwowania odpowiedzialności i w związku z koniecznością zapewnienia podstawowych praw w postępowaniu o charakterze represyjnym, które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawa. Propozycja Strony Samorządowej nie zapewnia obniżenia kosztów (które, zdaniem Strony Rządowej, nie są proporcjonalnie wysokie). Podobne czynności procesowe będą musiały być przeprowadzane, niezależnie od tego, jaki organ będzie właściwy do orzekania w przedmiotowym zakresie. Nie można się zatem zgodzić z poglądem, że wyeliminowanie spraw kierowanych do rzecznika dyscypliny finansów, które kończą się umorzeniem lub uniewinnieniem, wpłynie na obniżenie kosztów, ponieważ i tak dokumenty będą gromadzone,

najczęściej jako efekt kontroli, niezależnie od tego, czy zawiadomienie byłoby kierowane do rzecznika czy organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Należy też podnieść, że kwestia potrzeby zmniejszenia dodatkowej dokumentacji przygotowywanej dla rzecznika dyscypliny została zauważona i uregulowana w zmianie odnoszącej się do zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (zmiana 62 b), zobowiązującej zawiadamiającego do załączenia, w miarę możliwości, zebranego materiału potwierdzającego fakt i okoliczności ujawnionego naruszenia. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego przeważająca część zawiadomień jest składanych przez regionalne izby obrachunkowe, można się więc spodziewać, że proponowane rozwiązanie wpłynie na zmniejszenie kosztów, związanych z przygotowaniem dokumentów.

Należy także zaznaczyć, że podniesiona przez Stronę Samorządową okoliczność, że znaczna część zawiadomień nie kończy się wymierzeniem kary nie oznacza, że postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie spełnia swoich funkcji, w tym w szczególności funkcji prewencyjnej i edukacyjnej. Jednym z celów nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest także doprecyzowanie przepisów określających przedmiotowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co także powinno przyczynić się do zmniejszenia liczby składanych zawiadomień w sprawach, w których rzecznik dyscypliny odmawia wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Proponowane w projekcie ustawy zmodyfikowanie przepisów określających wytyczne wymiaru kar oraz ograniczenie stosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary powinno także wzmocnić funkcję represyjną systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a tym samym zwiększyć skuteczność egzekwowania tej odpowiedzialności.

Strona Samorządowa wyraziła podgląd, że należy dążyć do wyeliminowania obowiązku składania zawiadomień (a w konsekwencji prowadzenia postępowań) w sprawach naruszeń dyscypliny finansów publicznych mających niewielki wymiar finansowy. Warunkiem uzyskania pozytywnej opinii Strony Samorządowej do projektu ustawy było uwzględnienie jej propozycji.

Wychodząc naprzeciw postulatowi Strony Samorządowej w niniejszym projekcie ustawy zaproponowano zwiększenie określonej w art. 26 ust. 3 kwoty minimalnej – w stosunku do kwoty proponowanej w projekcie przekazanym do zaopiniowania Stronie Samorządowej – z kwoty odpowiadającej 0,1 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce

narodowej w roku poprzednim (ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych) w przypadku jednorazowego działania lub zaniechania naruszającego dyscyplinę finansów publicznych oraz z kwoty 0,75 tego wynagrodzenia w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania naruszającego dyscyplinę finansów publicznych w roku budżetowym – do wysokości nieprzekraczającej w roku budżetowym kwoty odpowiadającej jednemu przeciętnemu wynagrodzeniu miesięcznemu w odniesieniu do działań lub zaniechań, bez względu na to, czy miały one charakter jednorazowy, czy wielokrotny.

Postulat podwyższenia kwoty, poniżej której nie jest dochodzona odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do wysokości 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia nie został uwzględniony, ponieważ tak wysoka kwota może być istotna z punktu widzenia realizacji planu finansowego wielu małych jednostek organizacyjnych.

Należy uznać, że pomimo częściowego uwzględnienia stanowiska, Strona Samorządowa negatywnie zaopiniowała projekt ustawy, ponieważ jej stanowisko nie zostało przyjęte w całości.