



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-10-11

Druk nr 4465
Warszawa, 21 lipca 2011 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**-o zmianie ustawy o odpowiedzialności
za naruszenie dyscypliny finansów
publicznych oraz niektórych innych
ustaw.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie 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.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„Art. 3. Przepisów ustawy, z zastrzeżeniem art. 16, nie stosuje się do określania, ustalania, poboru lub wpłaty należności celnych i należności z tytułu podatków i opłat, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.³⁾), stanowiących dochody budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w tym odsetek za zwłokę, a także udzielania ulg i zwolnień w zakresie tych należności.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawę z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych oraz ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 79, poz. 551, z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 157, poz. 1241 i Nr 223, poz. 1778 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 727, Nr 86, poz. 732 i Nr 143, poz. 1199, z 2006 r. Nr 66, poz. 470, Nr 104, poz. 708, Nr 143, poz. 1031, Nr 217, poz. 1590 i Nr 225, poz. 1635, z 2007 r. Nr 112, poz. 769, Nr 120, poz. 818, Nr 192, poz. 1378 i Nr 225, poz. 1671, z 2008 r. Nr 118, poz. 745, Nr 141, poz. 888, Nr 180, poz. 1109 i Nr 209, poz. 1316, 1318 i 1320, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 44, poz. 362, Nr 57, poz. 466, Nr 131, poz. 1075, Nr 157, poz. 1241, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323, Nr 213, poz. 1652 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 57, poz. 355, Nr 127, poz. 858, Nr 167, poz. 1131, Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1306 oraz z 2011 r. Nr 34, poz. 173, Nr 75, poz. 398, Nr 106, poz. 622 i Nr 134, poz. 781.

Art. 4. 1. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają, z zastrzeżeniem art. 4a:

- 1) osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo organu zarządzającego jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych, której przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek;
- 2) kierownicy jednostek sektora finansów publicznych;
- 3) pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, z zastrzeżeniem ust. 2;
- 4) osoby wykonujące w imieniu jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych, której przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem lub dysponowaniem tymi środkami.

2. W przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17, osoba niebędąca pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych, której na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych zamawiający powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, działająca jako pełnomocnik zamawiającego, podlega odpowiedzialności za to naruszenie, jeżeli zamawiający jest jednostką sektora finansów publicznych lub udzielane zamówienie publiczne jest finansowane ze środków publicznych.”;

2) po art. 4 dodaje się art. 4a w brzmieniu:

„Art. 4a. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 podlegają:

- 1) osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu odrębną ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,

niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, zwanych dalej „środkami unijnymi lub zagranicznymi”;

2) osoby zobowiązane do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, którym przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub które wykorzystują takie środki;

3) osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje takie środki.”;

3) w art. 5:

a) w ust. 1:

– pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.”,

– uchyla się pkt 4,

b) uchyla się ust. 2,

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Przepisy ust. 1 nie mają zastosowania do należności z tytułu składek, do poboru których są obowiązani Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.”;

4) art. 6 otrzymuje brzmienie:

„Art. 6. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

1) nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego;

- 2) niedokonanie w terminie wpłaty do budżetu w należnej wysokości dochodów przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy albo nadwyżki środków finansowych przez agencję wykonawczą.”;
- 5) w art. 8 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
„2) niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji;”;
- 6) w art. 9 pkt 2 i 3 otrzymują brzmienie:
„2) nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji;
3) niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.”;
- 7) art. 11 otrzymuje brzmienie:
„Art. 11. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.”;
- 8) art. 13 otrzymuje brzmienie:
„Art. 13. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:
1) przyznanie lub przekazanie środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, bez zachowania lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich przyznaniu lub przekazaniu;
2) niedokonanie w terminie przez przyznającego lub przekazującego środki związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych rozliczenia tych środków;
3) nieustalenie podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych albo ustalenie takiej kwoty w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
4) niedochodzenie podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub

zagranicznych albo dochodzenie takiej kwoty w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;

- 5) niezgodne z przepisami umorzenie podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności;
 - 6) wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w tym:
 - a) procedur określonych przepisami o zamówieniach publicznych – wyłącznie w zakresie określonym w art. 17,
 - b) procedur określonych przepisami o koncesji na roboty budowlane lub usługi – wyłącznie w zakresie określonym w art. 17a;
 - 7) niedokonanie w terminie przez otrzymującego lub wykorzystującego środki publiczne lub środki przekazane ze środków publicznych, związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, rozliczenia tych środków;
 - 8) niedokonanie w terminie lub w należnej wysokości zwrotu kwoty środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych;
 - 9) nieprzekazanie w terminie zwracanej kwoty środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych, związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, przez podmiot, za pośrednictwem którego zwracane są te środki.”;
- 9) w art. 14:
- a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych:”;

b) część wspólna otrzymuje brzmienie:

„– albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.”;

10) art. 15 i 16 otrzymują brzmienie:

„Art. 15. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.

Art. 16. 1. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności.

2. Nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych zaniechanie, o którym mowa w ust. 1, dotyczące obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, jeżeli zapłata odsetek lub oprocentowanie jest związane z czynnościami mającymi na celu ustalenie zasadności zwrotu tych należności.”;

11) w art. 17:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- 1) opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję;
- 2) niezgodne z przepisami ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości;
- 3) opisanie sposobu dokonania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia;

- 4) niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych określenie kryteriów oceny ofert;
- 5) nieprzekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu, ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia o udzieleniu zamówienia;
- 6) niezawiadomienie w terminie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wbrew obowiązкови określoneму w przepisach o zamówieniach publicznych.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a – 1c w brzmieniu:

„1a. Działanie lub zaniechanie określone w ust. 1 nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jeżeli:

- 1) zostało skorygowane w sposób zapewniający zgodność danej czynności i toku postępowania z przepisami o zamówieniach publicznych;
- 2) nie doszło do udzielenia zamówienia publicznego.

1b. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego:

- 1) wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
- 2) z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę.

1c. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w inny sposób niż określony w ust. 1 i 1b, jeżeli miało ono wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, chyba że nie doszło do udzielenia zamówienia publicznego.”,

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezłożenie przez członka komisji przetargowej lub inną osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania.”,

- d) uchyla się ust. 7;
- 12) w art. 17a uchyla się ust. 5;
- 13) po art. 18a dodaje się art. 18b i 18c w brzmieniu:

„Art. 18b. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na:

- 1) dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych;
- 2) zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Art. 18c. 1. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na:

- 1) uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego;
- 2) dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki;
- 3) zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych;
- 4) niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne;
- 5) udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
- 6) zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących formy pisemnej umowy, okresu, na

który umowa może być zawarta, lub w przypadku wniesienia odwołania – terminu jej zawarcia;

- 7) niewyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych;
- 8) unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych określających przesłanki unieważnienia tego postępowania;
- 9) zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z koncesjonariuszem, który nie został wybrany zgodnie z przepisami o koncesji na roboty budowlane lub usługi;
- 10) zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi dotyczących formy pisemnej umowy, okresu, na który umowa może być zawarta, lub w przypadku wniesienia skargi na czynność wyboru oferty najkorzystniejszej – terminu jej zawarcia;
- 11) odwołanie postępowania o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi;
- 12) dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej lub w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub przygotowaniu tego postępowania albo w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności;
- 13) działanie lub zaniechanie skutkujące zapłatą ze środków publicznych kary, grzywny lub opłaty stanowiącej sankcję finansową, do których stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

2. Przepisu ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do należności, o których mowa w art. 5 ust. 3.”;

14) w art. 19:

a) w ust. 2 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie

obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.”,

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Przepisu ust. 3 nie stosuje się do czynów, o których mowa w art. 18c.”;

15) w art. 20 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Osoba, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, uczestnicząca w podejmowaniu uchwały zawierającej polecenie lub upoważnienie do popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych, w przypadku niezgłoszenia sprzeciwu do tej uchwały, odpowiada na zasadach określonych w art. 19 ust. 3.”;

16) w art. 21 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„Za czas, w którym sprawca zaniechał działania, uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić.”;

17) uchyla się art. 22;

18) art. 26 otrzymuje brzmienie:

„Art. 26. 1. Nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5 – 16, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – również łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku działania lub zaniechania określonego w art. 18 pkt 2 oraz art. 18b i 18c.

3. Kwotą minimalną w rozumieniu ust. 1 jest kwota stanowiąca kwotę przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335, z późn. zm.⁴⁾), zwanego dalej „przeciętnym wynagrodzeniem”.”;

⁴⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561, Nr 139, poz. 647 i Nr 147, poz. 686, z 1997 r. Nr 82, poz. 518 i Nr 121, poz. 770, z 1998 r. Nr 75, poz. 486 i Nr 113, poz. 717, z 2002 r. Nr 135, poz. 1146, z 2003 r. Nr 213, poz. 2081, z 2005 r. Nr 249, poz. 2104, z 2007 r. Nr 69,

19) w art. 28 uchyla się ust. 2;

20) po art. 28 dodaje się art. 28a w brzmieniu:

„Art. 28a. 1. Przy ocenie stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia.

2. Przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych wywołującego skutki finansowe bierze się pod uwagę w szczególności wysokość skutku finansowego, w tym:

- 1) wysokość uszczuplonych środków publicznych;
- 2) kwotę środków publicznych niewpłaconych lub niezwróconych na właściwy rachunek budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych;
- 3) kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem albo niezgodnie z przeznaczeniem;
- 4) wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem;
- 5) kwotę zapłaconych odsetek, kar lub opłat albo wypłaconego oprocentowania.

3. Przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych niewywołującego skutków finansowych uwzględnia się w szczególności wagę naruszonych obowiązków oraz sposób i okoliczności ich naruszenia, w tym w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 i 17a – sposób naruszenia zasady uczciwej konkurencji lub równego traktowania wykonawców.”;

21) w art. 29 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Osoba, która naruszyła dyscyplinę finansów publicznych wskutek wykonania uchwały organu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli przed wykonaniem uchwały zgłosiła pisemnie zastrzeżenie i, mimo tego

poz. 467 i Nr 89, poz. 589, z 2008 r. Nr 86, poz. 522 i Nr 237, poz. 1654 i 1656, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235.

zastrzeżenia, otrzymała pisemne potwierdzenie wykonania uchwały lub uchwała nie została uchylona albo zmieniona; w tym przypadku odpowiedzialność ponosi każdy z członków organu, który podpisał się pod pisemnym potwierdzeniem wykonania uchwały, a przy braku takiego dokumentu – każdy z członków organu, który nie zgłosił sprzeciwu do uchwały, która nie została uchylona albo zmieniona.”;

22) w art. 31 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego – należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia.

3. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 2, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia.”;

23) w art. 33:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych dla finansów publicznych, a także stopień winy, jak również cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Wymierzając karę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wywołujące skutki finansowe, organ orzekający bierze pod uwagę również relację wysokości skutku finansowego do:

- 1) wysokości kwoty wydatków albo kosztów określonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych albo
- 2) wysokości środków publicznych przekazanych do wykorzystania lub dysponowania w roku budżetowym jednostce niezaliczanej do sektora finansów publicznych.”;

24) art. 34 i 35 otrzymują brzmienie:

„Art. 34. 1. Karę określoną w art. 31 ust. 1 pkt 4 wymierza się w przypadku rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

2. Karę określoną w art. 31 ust. 1 pkt 4 można wymierzyć również w przypadku ponownego ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Art. 35. 1. Karę pieniężną albo karę nagany można wymierzyć w szczególności w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny, z tym że jeżeli skutek naruszenia:

- 1) nie została wpłacona lub zwrócona należność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych w znacznej wysokości,
 - 2) bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia zaciągnięto zobowiązanie lub dokonano wydatku w znacznej wysokości,
 - 3) zapłacono ze środków publicznych odsetki, kary lub opłaty albo oprocentowanie w znacznej wysokości,
 - 4) udzielono zamówienia publicznego z istotnym naruszeniem zasady uczciwej konkurencji lub równego traktowania wykonawców
- wymierza się karę pieniężną.

2. Karę upomnienia można wymierzyć w szczególności w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny.”;

25) w art. 36:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Odstąpienia od wymierzenia kary nie stosuje się:

- 1) wobec sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego w czasie, gdy nie uległo zatarciu ukaranie prawomocnie orzeczone za inne naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 2) w przypadku gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest rażący.”,

b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. W przypadku gdy, w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, nastąpiło uszczuplenie środków publicznych w znacznej wysokości, można odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli środki wyrównujące to uszczuplenie zostały w całości przed wydaniem orzeczenia wpłacone lub zwrócone na rzecz Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej właściwej jednostki sektora finansów publicznych.”;

26) w art. 42 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Kadencja komisji orzekającej i Głównej Komisji Orzekającej rozpoczyna się w dniu powołania przewodniczącego danej komisji. Powołanie przewodniczącego po rozpoczęciu kadencji danej komisji nie skutkuje wydłużeniem okresu kadencji.”;

27) w art. 43 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W skład Głównej Komisji Orzekającej wchodzi przewodniczący, jeden lub dwóch jego zastępców i od 15 do 21 członków Komisji.”;

28) po art. 44 dodaje się art. 44a w brzmieniu:

„Art. 44a. Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej podejmuje działania na rzecz zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez organy orzekające w sprawach o takie naruszenie, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, w szczególności przez upowszechnianie orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej i komisji orzekających.”;

29) w art. 46 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) międzyresortowa komisja orzekająca:

- a) przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych,
- b) przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej,
- c) przy Ministrze Sprawiedliwości;”;

30) art. 48 i 49 otrzymują brzmienie:

„Art. 48. Międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych orzeka w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym:

- 1) realizacji budżetu państwa w częściach ustalonych dla działów administracji rządowej:
 - a) budżet,
 - b) finanse publiczne,
 - c) instytucje finansowe,
 - d) członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej,
 - e) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,
 - f) kultura fizyczna,
 - g) nauka,
 - h) oświata i wychowanie,
 - i) rolnictwo,
 - j) rozwój wsi,
 - k) rynki rolne,
 - l) rybołówstwo,
 - m) szkolnictwo wyższe,
 - n) turystyka,
 - o) sprawy zagraniczne,
 - p) zdrowie

– z wyłączeniem środków przekazanych jednostkom, o których mowa w art. 51 pkt 1 i 4;
- 2) realizacji budżetu państwa w częściach innych niż ustalone dla działów administracji rządowej, którymi dysponują ministrowie kierujący działami wymienionymi w pkt 1, z wyłączeniem środków przekazanych jednostkom, o których mowa w art. 51 pkt 1 i 4;
- 3) organów i jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministrów kierujących działami wymienionymi w pkt 1 oraz jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych;

- 4) innych jednostek otrzymujących środki publiczne przekazane z części budżetu państwa, o których mowa w pkt 1 i 2, lub z innych środków publicznych, którymi dysponują ministrowie kierujący działami wymienionymi w pkt 1 lub organy i jednostki, o których mowa w pkt 3.

Art. 49. Międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej orzeka w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym:

- 1) realizacji budżetu państwa w częściach ustalonych dla działów administracji rządowej:
 - a) administracja publiczna,
 - b) budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa,
 - c) gospodarka,
 - d) gospodarka morska,
 - e) gospodarka wodna,
 - f) informatyzacja,
 - g) łączność,
 - h) obrona narodowa,
 - i) praca,
 - j) rozwój regionalny,
 - k) Skarb Państwa,
 - l) transport,
 - m) środowisko,
 - n) rodzina,
 - o) sprawy wewnętrzne,

p) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne,

q) zabezpieczenie społeczne

– z wyłączeniem środków przekazanych jednostkom, o których mowa w art. 51 pkt 1 i 4;

- 2) realizacji budżetu państwa w częściach innych niż ustalone dla działów administracji rządowej, którymi dysponują ministrowie kierujący działami wymienionymi w pkt 1, z wyłączeniem środków przekazanych jednostkom, o których mowa w art. 51 pkt 1 i 4;
- 3) osób pełniących funkcje marszałka województwa, członka zarządu województwa i głównego księgowego budżetu województwa (skarbnika województwa);
- 4) osób pełniących funkcje wojewody, wicewojewody, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i głównego księgowego części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda;
- 5) organów i jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministrów kierujących działami wymienionymi w pkt 1 oraz jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych;
- 6) innych jednostek otrzymujących środki publiczne przekazane z części budżetu państwa, o których mowa w pkt 1 i 2, lub z innych środków publicznych, którymi dysponują ministrowie kierujący działami wymienionymi w pkt 1 lub organy i jednostki, o których mowa w pkt 5.”;

31) po art. 49 dodaje się art. 49a i 49b w brzmieniu:

„Art. 49a. Międzyresortowa komisja orzekająca przy Ministrze Sprawiedliwości orzeka w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym:

1) realizacji budżetu państwa:

- a) w części ustalonej dla działu administracji rządowej sprawiedliwość,
- b) w częściach innych niż ustalona dla działu administracji rządowej sprawiedliwość, którymi dysponuje Minister Sprawiedliwości,

- c) w części, którą dysponuje Prokurator Generalny
 - z wyłączeniem środków przekazanych jednostkom wymienionym w art. 51 pkt 1 i 4;
- 2) organów i jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości albo Prokuratora Generalnego, a także jednostek podległych lub nadzorowanych przez te organy lub jednostki;
- 3) innych jednostek otrzymujących środki publiczne przekazane z części budżetu państwa, o których mowa w pkt 1, lub z innych środków publicznych, którymi dysponują Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny lub organy i jednostki wymienione w pkt 2.

Art. 49b. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie właściwości międzyresortowej komisji orzekającej zgodnie z art. 48 – 49a, właściwa jest międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych.”;

32) w art. 50 pkt 3 i 4 otrzymują brzmienie:

- „3) organów i jednostek nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych, z wyłączeniem osób, o których mowa w art. 49 pkt 4, oraz jednostek, o których mowa w art. 51 pkt 3;
- 4) osób pełniących funkcje ministra, sekretarza stanu i podsekretarza stanu, a także dyrektora generalnego urzędu i głównego księgowego części budżetowej, z wyłączeniem dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i głównego księgowego części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda;”;

33) w art. 51:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Regionalna komisja orzekająca orzeka, zgodnie z terytorialnym zasięgiem działania regionalnej izby obrachunkowej, przy której została utworzona, w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym:”;

b) pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

- „1) jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i stowarzyszeń, z wyłączeniem osób, o których mowa w art. 49 pkt 3;

2) realizacji budżetu wojewody, z wyłączeniem osób, o których mowa w art. 49 pkt 4;”;

34) po art. 51 dodaje się art. 51a w brzmieniu:

„Art. 51a. 1. Właściwość komisji orzekającej ustala się według stanu na dzień popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

2. W przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego przez więcej niż jedną osobę, jeżeli jednym z obwinionych jest:

- 1) osoba wymieniona w art. 49 pkt 3 i 4 – właściwa jest międzyresortowa komisja orzekająca przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, z zastrzeżeniem pkt 2;
- 2) osoba wymieniona w art. 50 pkt 4 – właściwa jest komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

3. Wyłączenie do odrębnego rozpoznania sprawy jednej z osób, o których mowa w ust. 2, po złożeniu wniosku o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zmienia właściwości ustalonej zgodnie z ust. 2.”;

35) w art. 53:

a) w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) międzyresortowych komisji orzekających – przez ministra, przy którym działa dana komisja;”;

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Przewodniczący międzyresortowej komisji orzekającej występuje do ministrów kierujących działami administracji rządowej objętymi właściwością danej komisji, a w przypadku międzyresortowej komisji orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości – również do Prokuratora Generalnego, o przedstawienie kandydatów na członków tej komisji. Kandydatów przedstawia się w terminie 14 dni od dnia wystąpienia.”;

36) w art. 54 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Członków Głównej Komisji Orzekającej powołuje i odwołuje, na wniosek Przewodniczącego tej Komisji zaopiniowany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezes Rady Ministrów.”;

37) w art. 55:

a) w ust. 1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) posiada wyższe wykształcenie prawnicze, ekonomiczne lub administracyjne;”;

b) uchyla się ust. 2,

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Członkiem międzyresortowej komisji orzekającej nie może być kierownik i zastępca kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonanie budżetu państwa w zakresie części objętej właściwością danej komisji lub planu finansowego jednostki budżetowej – urzędu obsługującego ministra będącego dysponentem tej części, a w przypadku międzyresortowej komisji orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości – również Prokuratora Generalnego.”;

38) w art. 59 dotychczasowa treść otrzymuje oznaczenie ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Główny Rzecznik, rzecznik dyscypliny i ich zastępcy są w zakresie sprawowanej funkcji niezależni od innych organów i nie są związani rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu.”;

39) po art. 59 dodaje się art. 59a w brzmieniu:

„Art. 59a. 1. Główny Rzecznik, rzecznik dyscypliny i ich zastępcy mogą przekazać organowi założycielskiemu, organowi sprawującemu nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych lub podmiotowi, któremu ta jednostka podlega, albo innemu podmiotowi uprawnionemu do przeprowadzenia kontroli, z wyłączeniem Najwyższej Izby Kontroli, informację o potrzebie przeprowadzenia kontroli prawidłowości gospodarowania mieniem lub środkami publicznymi niebędącego przedmiotem złożonego zawiadomienia, o którym mowa w art. 93 ust. 1. W informacji wskazuje się zakres i cel kontroli.

2. Podmiot, który otrzymał informację, o której mowa w ust. 1, niezwłocznie zawiadamia odpowiednio Głównego Rzecznika, rzecznika dyscypliny albo ich zastępcę, od którego otrzymał tę informację, o:

- 1) możliwości przeprowadzenia kontroli i przewidywanym terminie jej zakończenia, a następnie o wynikach kontroli albo złożeniu zawiadomienia, o którym mowa w art. 93 ust. 1, albo
- 2) braku możliwości lub zasadności przeprowadzenia kontroli.”;

40) w art. 62:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. O przedstawienie kandydatów na rzeczników dyscypliny lub ich zastępców Główny Rzecznik występuje odpowiednio do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej objętymi właściwością międzyresortowych komisji orzekających, a w przypadku międzyresortowej komisji orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości – również do Prokuratora Generalnego, oraz do prezesów regionalnych izb obrachunkowych. Kandydatów przedstawia się w terminie 30 dni od dnia wystąpienia Głównego Rzecznika.”,

b) uchyla się ust. 3;

41) po art. 62 dodaje się art. 62a w brzmieniu:

„Art. 62a. Rzecznik dyscypliny i jego zastępcy są właściwi w sprawach rozpatrywanych przez komisję orzekającą, przy której zostali powołani. Spory o właściwość rozstrzyga Główny Rzecznik.”;

42) w art. 63:

a) w ust. 1:

– wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Funkcję Głównego Rzecznika, rzecznika dyscypliny i ich zastępców może pełnić osoba, która wyraziła zgodę na pełnienie tej funkcji, oraz:”,

– pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) posiada wyższe wykształcenie prawnicze, ekonomiczne lub administracyjne;”,

b) w ust. 2 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Do Głównego Rzecznika, rzeczników dyscypliny i ich zastępców stosuje się odpowiednio przepisy art. 55 ust. 4 – 7.”;

43) art. 64 otrzymuje brzmienie:

„Art. 64. O powołaniu lub odwołaniu rzecznika dyscypliny lub jego zastępcy powiadamia się odpowiednio Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, właściwego ministra, przy którym działa międzyresortowa komisja orzekająca, prezesa regionalnej izby obrachunkowej i przewodniczącego komisji orzekającej, a w przypadku rzecznika dyscypliny lub jego zastępcy powołanego przy międzyresortowej komisji orzekającej – również ministra kierującego działem administracji rządowej lub Prokuratora Generalnego, który przedstawił jego kandydaturę.”;

44) w art. 65 ust. 2 – 6 otrzymują brzmienie:

„2. Wysokość ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego, o którym mowa w ust. 1, członka komisji orzekającej i Głównej Komisji Orzekającej wynosi odpowiednio 0,08 i 0,1 przeciętnego wynagrodzenia.

3. Wysokość ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego, o którym mowa w ust. 1, przewodniczącego komisji orzekającej i Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej wynosi odpowiednio 0,6 i 0,8 przeciętnego wynagrodzenia.

4. Wysokość ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego, o którym mowa w ust. 1, zastępcy przewodniczącego komisji orzekającej i Głównej Komisji Orzekającej wynosi odpowiednio 0,4 i 0,6 przeciętnego wynagrodzenia.

5. Wysokość ryczałtowego wynagrodzenia miesięcznego, o którym mowa w ust. 1, Głównego Rzecznika i jego zastępcy wynosi odpowiednio 0,8 i 0,6 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, a rzecznika dyscypliny i jego zastępcy odpowiednio 0,8 i 0,6 tego wynagrodzenia.

6. Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1, nie przysługuje osobom powołanym spośród osób zatrudnionych w komórce organizacyjnej zapewniającej obsługę prawną i administracyjno-techniczną, o której mowa w art. 70.”;

45) w art. 66:

a) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. W przypadku udziału w rozprawie lub posiedzeniu komisji orzekającej wysokość ryczałtowego wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1:

- 1) przewodniczącego składu orzekającego wynosi 0,12 przeciętnego wynagrodzenia, a jeżeli został wyznaczony do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia – 0,18 przeciętnego wynagrodzenia;
- 2) członka składu orzekającego wynosi 0,06 przeciętnego wynagrodzenia, a jeżeli został wyznaczony do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia – 0,12 przeciętnego wynagrodzenia;
- 3) oskarżyciela wynosi 0,06 przeciętnego wynagrodzenia;
- 4) protokolanta wynosi 0,035 przeciętnego wynagrodzenia.

3. W przypadku udziału w rozprawie lub posiedzeniu Głównej Komisji Orzekającej wysokość ryczałtowego wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1:

- 1) przewodniczącego składu orzekającego wynosi 0,16 przeciętnego wynagrodzenia, a jeżeli został wyznaczony do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia – 0,24 przeciętnego wynagrodzenia;
- 2) członek składu orzekającego wynosi 0,08 przeciętnego wynagrodzenia, a jeżeli został wyznaczony do sporządzenia uzasadnienia orzeczenia lub postanowienia – 0,16 przeciętnego wynagrodzenia;
- 3) oskarżyciela wynosi 0,08 przeciętnego wynagrodzenia;
- 4) protokolanta wynosi 0,035 przeciętnego wynagrodzenia.”

b) uchyla się ust. 4;

46) w art. 67:

a) w ust. 3 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„W przypadku osoby, która pełni lub pełniła funkcję Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej, wymagana jest zgoda Prezesa Rady Ministrów.”

b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do:

- 1) rzecznika dyscypliny lub jego zastępcy – z tym że wymagana jest zgoda Głównego Rzecznika;

- 2) zastępcy Głównego Rzecznika – z tym że wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- 3) Głównego Rzecznika – z tym że wymagana jest zgoda Prezesa Rady Ministrów.”;
- 47) w art. 68 uchyla się ust. 2;
- 48) w art. 69 uchyla się ust. 2;
- 49) w art. 70:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
- „1. Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrowie, przy których działają międzyresortowe komisje orzekające, oraz prezesi regionalnych izb obrachunkowych zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną komisji orzekającej oraz rzecznika i jego zastępcy właściwych w sprawach tej komisji, a także ponoszą wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu, finansowane z budżetu państwa.”;
- b) uchyla się ust. 3;
- 50) w art. 73 ust. 2 otrzymuje brzmienie:
- „2. Oskarżycielem przed komisją orzekającą jest rzecznik dyscypliny, który występuje z wnioskiem o ukaranie, a oskarżycielem przed Główną Komisją Orzekającą jest Główny Rzecznik.”;
- 51) po art. 78 dodaje się art. 78a w brzmieniu:
- „Art. 78a. 1. Postępowanie zawiesza się, z zastrzeżeniem art. 25 ust. 2, w przypadku wystąpienia długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej jego prowadzenie.
2. Zawieszenie postępowania następuje w drodze postanowienia.
3. Zawieszone postępowanie podejmuje się, w drodze postanowienia, niezwłocznie po ustaniu przeszkody, o której mowa w ust. 1, albo uzyskaniu informacji o zakończeniu postępowania, o którym mowa w art. 25 ust. 2, z zastrzeżeniem art. 25 ust. 3.
4. Jeżeli postępowanie zostało zawieszono po rozpoczęciu postępowania dowodowego na rozprawie, a skład orzekający został zmieniony, ujawnia się dowody przeprowadzone poprzednio.”;

52) w art. 79 dotychczasowa treść otrzymuje oznaczenie ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Jeżeli okoliczności uzasadniające zawieszenie postępowania dotyczą jednej ze spraw rozpoznawanych łącznie lub jednej z osób, które popełniły naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albo jeżeli ujawnią się inne okoliczności uniemożliwiające łącznie rozpoznanie sprawy, sprawy te wyłącza się do odrębnego postępowania.”;

53) w art. 81:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Z wnioskiem o ukaranie występuje się do komisji orzekającej, zgodnie z właściwością określoną w art. 47 – 51a.”,

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej może wyznaczyć, w drodze postanowienia, do rozpoznania wniosku o ukaranie inną komisję orzekającą niż wynika to z jej właściwości, w przypadkach uzasadnionych ważnymi przyczynami innymi niż określone w ust. 2 i 3.”;

54) po art. 85 dodaje się art. 85a w brzmieniu:

„Art. 85a. W razie stwierdzenia w toku czynności sprawdzających lub w toku postępowania istotnego uchybienia w czynnościach instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, sprzyjającego naruszeniom prawa, odpowiednio rzecznik dyscypliny, Główny Rzecznik, komisja orzekająca albo Główna Komisja Orzekająca zawiadamia o stwierdzonym uchybieniu tę instytucję lub organ powołany do sprawowania nad nią nadzoru.”;

55) w art. 86:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Instytucje państwowe i samorządowe są obowiązane, w zakresie swojego działania, udzielać pomocy organom właściwym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w szczególności w terminie określonym przez organ prowadzący postępowanie:

1) wydawać opinie, jeżeli stwierdzenie okoliczności mających znaczenie dla sprawy wymaga wiadomości specjalnych lub specjalistycznych;

2) przekazać dokumenty mające znaczenie w sprawie.”,

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Wydawanie opinii i przekazywanie dokumentów następuje z zachowaniem zasad ochrony tajemnic ustawowo chronionych, w szczególności dokumenty lub opinie zawierające informacje niejawne przekazuje się w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych.”;

56) art. 87 otrzymuje brzmienie:

„Art. 87. Przedmiotem dowodu są fakty mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.”;

57) art. 90 otrzymuje brzmienie:

„Art. 90. Osoba, wobec której wszczęto postępowanie, występująca z wnioskiem dowodowym, w tym o dowód z zeznań świadków, jest obowiązana dokładnie oznaczyć fakty, o których stwierdzenie wnosi. Obowiązek dotyczy również wskazania świadków, których zeznania mają stwierdzać te fakty, tak aby wezwanie ich przez organ prowadzący postępowanie było możliwe.”;

58) w art. 91 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Osoba wezwana w charakterze świadka ma obowiązek stawić się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie, w szczególności na rozprawie, i złożyć zeznania.”;

59) po art. 91 dodaje się art. 91a – 91c w brzmieniu:

„Art. 91a. 1. Pracodawca osoby wezwanej w charakterze świadka jest obowiązany zwolnić ją z zachowaniem prawa do wynagrodzenia za czas nieobecności w pracy. Podstawą do zwolnienia z pracy jest wezwanie odpowiednio rzeczownika dyscypliny, przewodniczącego komisji orzekającej lub Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej.

2. Świadkowi, który stawił się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie, przysługuje zwrot kosztów przejazdu, zgodnie z przepisami w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.

Art. 91b. 1. Na osobę wezwaną w charakterze świadka, która nie stawiała się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie, można nałożyć karę porządkową w wysokości do 100 zł., a w przypadku ponownego niezastosowania się do wezwania – karę porządkową w wysokości do 200 zł., chyba że niestawiennictwo jest usprawiedliwione nadzwyczajnym wydarzeniem lub inną przeszkodą, której nie można było przewyżyć.

2. Karę porządkową nakłada, w drodze postanowienia, odpowiednio rzecznik dyscypliny albo przewodniczący składu orzekającego komisji orzekającej albo Głównej Komisji Orzekającej.

3. Na postanowienie o nałożeniu kary porządkowej osobie ukaranej służy zażalenie. Przepisy art. 141 stosuje się odpowiednio.

4. Zażalenie wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia, za pośrednictwem organu, który je wydał, odpowiednio do Głównego Rzecznika, przewodniczącego komisji orzekającej albo Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej. Jeżeli przewodniczącym składu orzekającego:

- 1) komisji orzekającej jest przewodniczący tej komisji – zażalenie wnosi się do Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej;
- 2) Głównej Komisji Orzekającej jest Przewodniczący tej Komisji – zażalenie wnosi się do Głównej Komisji Orzekającej.

5. Organ, który wydał zaskarżone postanowienie, może uwzględnić zażalenie i uchylić wydane postanowienie.

6. W wyniku rozpoznania zażalenia, w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania, organ wskazany w ust. 4, w drodze postanowienia, utrzymuje w mocy zaskarżone postanowienie albo je uchyla. Przepis art. 142 stosuje się odpowiednio.

7. Na postanowienie o utrzymaniu w mocy postanowienia o nałożeniu kary porządkowej służy skarga do sądu administracyjnego.

8. Wpływy z tytułu kar porządkowych stanowią dochód budżetu państwa.

9. Prawomocne postanowienie o nałożeniu kary porządkowej niezwłocznie przekazuje osobie ukaranej odpowiednio rzecznik dyscypliny albo przewodniczący składu orzekającego komisji orzekającej albo Głównej Komisji Orzekającej. Przepis art. 155 ust. 1 stosuje się odpowiednio.

10. Kary porządkowe nieuiszczone w terminie podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Art. 91c. Każdy może być wezwany przez organ prowadzący postępowanie do przedstawienia na piśmie, w wyznaczonym terminie, informacji mających znaczenie dla sprawy, w ramach posiadanej wiedzy. Przepis art. 86 ust. 3 stosuje się odpowiednio.”;

60) art. 92 otrzymuje brzmienie:

„Art. 92. Jeżeli stwierdzenie okoliczności mających znaczenie dla sprawy wymaga wiadomości specjalnych lub specjalistycznych, organ prowadzący postępowanie zasięga opinii organów lub instytucji, o których mowa w art. 86.”;

61) w art. 93 w ust. 1:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) kierownik jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych, której przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne,”

b) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) dysponent przekazujący środki publiczne jednostce sektora finansów publicznych lub jednostce niezaliczanej do sektora finansów publicznych,”

c) dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) organ założycielski jednostki sektora finansów publicznych”;

62) w art. 94:

a) w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) wskazanie okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także określenie wysokości środków finansowych będących przedmiotem naruszenia lub wysokości skutków finansowych,”

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Do zawiadomienia dołącza się, w miarę możliwości, materiał zebrany w trakcie kontroli lub innych działań, w wyniku których ujawniono naruszenie dyscypliny finansów publicznych, potwierdzający fakt lub okoliczności popełnienia tego

naruszenia, w szczególności protokołów kontroli lub wynik kontroli. Kopie dołączanych dokumentów potwierdza się za zgodność z oryginałem.”,

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Zawiadomienie pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli nie zawiera danych pozwalających na zidentyfikowanie zawiadamiającego.”;

63) w art. 95 dotychczasowa treść otrzymuje oznaczenie ust. 1 i dodaje się ust. 2 – 6 w brzmieniu:

„2. Kierownik jednostki oraz organ sprawujący nadzór nad jednostką, którzy otrzymali informację, o której mowa w ust. 1, są obowiązani, w wyznaczonym terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące i nie krótszym niż miesiąc, przekazać rzecznikowi dyscypliny informację o podjętych w tej sprawie działaniach, a następnie informować go o dalszych czynnościach w sprawie i ich wynikach.

3. Przepisu ust. 2 nie stosuje się, jeżeli w terminie, o którym mowa w tym przepisie, odpowiednio kierownik jednostki lub organ sprawujący nadzór nad jednostką złoży zawiadomienie.

4. Jeżeli w terminie, o którym mowa w ust. 2, nie zostanie przekazana informacja o podjętych działaniach ani nie zostanie złożone zawiadomienie, rzecznik dyscypliny przekazuje otrzymaną informację o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych Głównemu Rzecznikowi.

5. Przepis ust. 4 stosuje się odpowiednio, jeżeli po przekazaniu w terminie, o którym mowa w ust. 2, informacji o podjętych działaniach kierownik jednostki oraz organ sprawujący nadzór nad jednostką nie informują rzecznika dyscypliny o dalszych czynnościach w sprawie i ich wynikach.

6. Główny Rzecznik może polecić rzecznikowi dyscypliny podjęcie czynności sprawdzających na podstawie otrzymanej informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych albo przekazać właściwemu organowi informację o potrzebie przeprowadzenia kontroli prawidłowości gospodarowania mieniem lub środkami publicznymi, o której mowa w art. 59a.”;

64) w art. 96 w ust. 2 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„Przepisy art. 91c i 92 stosuje się odpowiednio.”;

65) po art. 96 dodaje się art. 96a w brzmieniu:

„Art. 96a. 1. Rzecznik dyscypliny z urzędu bada swoją właściwość.

2. Stwierdzenie niewłaściwości i przekazanie sprawy właściwemu rzecznikowi dyscypliny może nastąpić w każdym momencie, jednak nie później niż do zakończenia postępowania wyjaśniającego. Rzecznik dyscypliny, któremu przekazano sprawę, prowadzi ją w dalszym ciągu.”;

66) w art. 97:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Po zakończeniu czynności sprawdzających rzecznik dyscypliny wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego albo o odmowie jego wszczęcia.”,

b) uchyla się ust. 3 i 4;

67) w art. 98 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) określenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych będącego przedmiotem postępowania wraz z podaniem czasu jego popełnienia, naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie.”;

68) art. 100 otrzymuje brzmienie:

„Art. 100. 1. Rzecznik dyscypliny odmawia wszczęcia postępowania wyjaśniającego:

1) jeżeli stwierdzi wystąpienie okoliczności wymienionej w art. 78 ust. 1;

2) w stosunku do osoby, wobec której w tej samej sprawie toczyło się postępowanie wyjaśniające zakończone wydaniem postanowienia o umorzeniu tego postępowania, chyba że:

a) postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego zostało wydane w wyniku przestępstwa,

b) postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego zostało wydane na podstawie dowodów, które okazały się fałszywe,

c) po wydaniu postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego wyszły na jaw nowe, istotne dla sprawy okoliczności faktyczne lub dowody, nieznanne przy wydaniu tego postanowienia.

2. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego powinno zawierać dodatkowo określenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, będącego przedmiotem czynności sprawdzających, wraz z podaniem czasu jego popełnienia, naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie.”;

69) w art. 101 w ust. 2 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„W wyniku rozpoznania zażalenia Główny Rzecznik, w drodze postanowienia, utrzymuje w mocy zaskarżone postanowienie, zmienia je lub uchyla, w całości lub w części.”;

70) po art. 101 dodaje się art. 101a w brzmieniu:

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

2. Główny Rzecznik może:

- 1) polecić rzecznikowi dyscypliny uzupełnienie czynności sprawdzających;
- 2) w drodze postanowienia, polecić rzecznikowi dyscypliny wszczęcie postępowania wyjaśniającego.”;

71) w art. 102 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Osoba, o której mowa w ust. 1, ma prawo, w terminie określonym przez rzecznika dyscypliny, nie krótszym niż 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, do złożenia wyjaśnień lub wniosków dowodowych na piśmie lub do protokołu. Niezłożenie wyjaśnień lub wniosków dowodowych w tym terminie uznaje się za odmowę ich złożenia w postępowaniu wyjaśniającym. Oddalenie wniosku dowodowego następuje w formie postanowienia.”;

72) art. 103 otrzymuje brzmienie:

„Art. 103. W postępowaniu wyjaśniającym rzecznik dyscypliny sporządza protokół z czynności mających znaczenie dla sprawy. Protokół podpisują osoby uczestniczące w czynności, a w przypadku odmowy jego podpisania rzecznik dyscypliny zamieszcza stosowną adnotację.”;

73) po art. 103 dodaje się art. 103a w brzmieniu:

„Art. 103a. Jeżeli naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w postanowieniu o wszczęciu postępowania wyjaśniającego należy zakwalifikować według innego niż wskazany w tym postanowieniu naruszony przepis prawa lub przepis ustawy określający to naruszenie, rzecznik dyscypliny, w drodze postanowienia, zmienia postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w zakresie kwalifikacji prawnej naruszenia. Przepisy art. 98 ust. 2 i art. 102 stosuje się odpowiednio.”;

74) art. 104 i 105 otrzymują brzmienie:

„Art. 104. 1. Rzecznik dyscypliny, w terminie 120 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, występuje z wnioskiem o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanym dalej „wnioskiem o ukaranie”, albo wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

2. Do terminu, o którym mowa w ust. 1, nie wlicza się okresów zawieszenia postępowania.

Art. 105. O wystąpieniu z wnioskiem o ukaranie rzecznik dyscypliny informuje zawiadamiającego.”;

75) w art. 106:

a) uchyla się ust. 1,

b) w ust. 3 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) określenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych będącego przedmiotem postępowania wyjaśniającego, wraz z podaniem czasu jego popełnienia, naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie.”;

76) art. 107 i 108 otrzymują brzmienie:

„Art. 107. Jeżeli we wniosku o ukaranie rzecznik dyscypliny nie postawił zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych wszystkim osobom, wobec których wszczął postępowanie wyjaśniające, wydaje – w stosunku do tych osób – postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, z zastrzeżeniem art. 79 ust. 2.

Art. 108. 1. Postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego doręcza się zawiadamiającemu oraz, z wyłączeniem postanowienia wydanego na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 4 – osobie, wobec której było ono wszczęte. Osobie tej i zawiadamiającemu służy zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania.

2. W wyniku rozpoznania zażalenia Główny Rzecznik, w drodze postanowienia, utrzymuje w mocy zaskarżone postanowienie, zmienia je lub uchyla, w całości lub w części. Główny Rzecznik, uchylając postanowienie, poleca rzecznikowi dyscypliny:

- 1) wystąpienie z wnioskiem o ukaranie albo
- 2) uzupełnienie postępowania wyjaśniającego, wyznaczając termin wystąpienia z wnioskiem o ukaranie albo wydania nowego postanowienia.

3. Główny Rzecznik doręcza postanowienie osobom, którym służyło zażalenie. Na postanowienie Głównego Rzecznika kończące postępowanie osobom tym służy zażalenie do Głównej Komisji Orzekającej.

4. W wyniku rozpoznania zażalenia Główna Komisja Orzekająca, w drodze postanowienia:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżone postanowienie Głównego Rzecznika albo
- 2) uchyla zaskarżone postanowienie Głównego Rzecznika i postanowienie rzecznika dyscypliny w całości lub w części i przekazuje sprawę rzecznikowi dyscypliny.

5. Do rzecznika dyscypliny, któremu przekazano sprawę zgodnie z ust. 4 pkt 2, przepisy art. 150 stosuje się odpowiednio.”;

77) w art. 109 uchyla się ust. 2;

78) w art. 110:

a) w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) określenie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz ze wskazaniem sposobu i czasu jego popełnienia, naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie;”;

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Do wniosku o ukaranie dołącza się postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, a także zebrany materiał dowodowy oraz dowody i wyjaśnienia

przedstawione przez obwinionego na swoją obronę lub informację o odmowie ich złożenia.”,

c) uchyla się ust. 4;

79) w art. 111 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Stwierdzenie niewłaściwości i przekazanie sprawy właściwej komisji orzekającej może nastąpić w każdym momencie, jednak nie później niż do otwarcia postępowania dowodowego.”;

80) w art. 112:

a) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„3. W zarządzeniu o zwrocie wniosku o ukaranie do uzupełnienia należy wskazać braki wniosku oraz określić termin ich usunięcia, nie krótszy niż 30 dni. Na zarządzenie o zwrocie wniosku o ukaranie przysługuje, w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia, zażalenie do Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej za pośrednictwem przewodniczącego komisji, który wydał to zarządzenie.

4. W wyniku rozpoznania zażalenia Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej, w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia, w drodze zarządzenia, utrzymuje w mocy zaskarżone zarządzenie lub je uchyla, w całości lub w części.”,

b) dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Na uzasadniony wniosek rzecznika dyscypliny przewodniczący komisji orzekającej może przedłużyć termin usunięcia braków wniosku wskazany w zarządzeniu o zwrocie wniosku o ukaranie na czas oznaczony niezbędny do uzupełnienia wniosku.”;

81) w art. 113 dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Przewodniczący komisji orzekającej przekazuje stronom zarządzenie, o którym mowa w ust. 2, w terminie 7 dni od dnia jego wydania.

4. W przypadku, o którym mowa w art. 130 ust. 1, przewodniczący komisji orzekającej po zarządzeniu doręczenia odpisu wniosku o ukaranie obwinionemu, kieruje wniosek do rozpoznania na rozprawie.”;

82) po art. 113 dodaje się art. 113a w brzmieniu:

„Art. 113a. 1. O zawieszeniu i podjęciu postępowania, a także o wyłączeniu sprawy do odrębnego rozpoznania rozstrzyga przewodniczący komisji orzekającej, jeżeli okoliczności uzasadniają takie rozstrzygnięcie zostaną ujawnione w toku postępowania poza rozprawą lub posiedzeniem.

2. O łącznym rozpoznaniu spraw o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w których wniesione zostały odrębne wnioski o ukaranie, rozstrzyga przewodniczący komisji orzekającej.”;

83) uchyla się art. 114;

84) w art. 115 dotychczasowa treść otrzymuje oznaczenie ust. 1 i dodaje się ust. 2 i 3 w brzmieniu:

„2. Z przebiegu posiedzenia protokolant pod kierunkiem przewodniczącego składu orzekającego sporządza protokół, który zawiera:

- 1) datę i miejsce posiedzenia oraz wzmiankę o osobach w nim uczestniczących;
- 2) przebieg posiedzenia i w miarę potrzeby – stwierdzenie innych okoliczności dotyczących jego przebiegu;
- 3) treść wydanych w toku posiedzenia postanowień i zarządzeń.

3. Protokół podpisują przewodniczący składu orzekającego i protokolant.”;

85) w art. 116:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W wyniku rozpoznania sprawy na posiedzeniu komisja orzekająca, z zastrzeżeniem art. 78a i art. 79 ust. 2, wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania albo, jeżeli uzna, że nie zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, przekazuje sprawę do rozpoznania na rozprawie.”,

b) w ust. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) określenie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie.”,

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Uzasadnienie postanowienia o umorzeniu postępowania sporządza się w terminie 21 dni od dnia wydania postanowienia. Przepisy art. 137 ust. 2 – 4 stosuje się odpowiednio.”,

d) po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. Postanowienie o umorzeniu postępowania wraz z uzasadnieniem doręcza się stronom niezwłocznie po sporządzeniu uzasadnienia. Na postanowienie stronom służy zażalenie.”;

86) w art. 121 w ust. 3 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Zawiadomienie to zawiera określenie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także pouczenie, że rozprawa może być przeprowadzona bez ich udziału, a orzeczenie może zostać wydane zaocznie oraz że obwiniony może składać wnioski dowodowe.”;

87) w art. 125 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) jest dowód doręczenia obwinionemu i jego obrońcy zawiadomienia o rozprawie, a obwiniony lub jego obrońca wystąpi z wnioskiem o odroczenie rozprawy, w którym należycie usprawiedliwi swoją nieobecność na rozprawie nadzwyczajnym wydarzeniem lub inną przeszkodą, której nie można przewyżyć.”;

88) w art. 128 w ust. 2 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Jeżeli istnieje potrzeba uzupełnienia materiału dowodowego o dowody mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, rozprawę odacza się na czas niezbędny do uzupełnienia materiału dowodowego.”;

89) w art. 130:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli w toku rozprawy okaże się, że jest zasadne postawienie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych osobie niewymienionej we wniosku o ukaranie i nie ma przeszkód w łącznym rozpoznaniu sprawy, komisja orzekająca, na wniosek oskarżyciela, odacza – w celu wspólnego rozpoznania – rozprawę do czasu wystąpienia z wnioskiem o ukaranie.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Rzecznik dyscypliny niezwłocznie wszczyna postępowanie wyjaśniające wobec osoby, o której mowa w ust. 1. O umorzeniu lub zawieszeniu tego postępowania rzecznik dyscypliny informuje komisję orzekającą.

1b. Do wniosku o ukaranie, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się art. 112 ust. 1 i 2.”;

90) w art. 131 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli w toku rozprawy okaże się, że – nie przekraczając granic wniosku o ukaranie – można naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarzucone obwinionemu zakwalifikować według innego naruszonego przepisu prawa lub innego przepisu ustawy określającego to naruszenie, przewodniczący składu orzekającego informuje o tym obecne na rozprawie strony.”;

91) w art. 135:

a) w ust. 2 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) określenie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie;”;

b) w ust. 3 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) określenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisanego obwinionemu, z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, wskazaniem naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie;”;

92) w art. 137:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Uzasadnienie orzeczenia sporządza się w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia orzeczenia.”;

b) uchyla się ust. 5;

93) po art. 137 dodaje się art. 137a w brzmieniu:

„Art. 137a. 1. Orzeczenie wraz z uzasadnieniem doręcza się stronom niezwłocznie po sporządzeniu uzasadnienia.

2. Stronom służy odwołanie od orzeczenia.”;

94) art. 138 otrzymuje brzmienie:

„Art. 138. 1. Zażalenie na postanowienie rzecznika dyscypliny wnosi się do Głównego Rzecznika. Zażalenie na zarządzenie i na postanowienie przewodniczącego komisji orzekającej wnosi się do Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej. Zażalenie na postanowienie komisji orzekającej, na postanowienie Głównego Rzecznika oraz na postanowienie Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej wnosi się do Głównej Komisji Orzekającej.

2. Odwołanie od orzeczenia komisji orzekającej wnosi się do Głównej Komisji Orzekającej.

3. O ile ustawa nie stanowi inaczej, środek zaskarżenia, przysługujący w zakresie określonym w ustawie, wnosi się na piśmie, za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżane zarządzenie, postanowienie albo orzeczenie, w terminie 14 dni od jego doręczenia.

4. Środek zaskarżenia może dotyczyć całości lub części zaskarżonego rozstrzygnięcia.

5. W treści środka zaskarżenia należy określić, jakiego rozstrzygnięcia domaga się skarżący. Środek zaskarżenia wnoszony przez rzecznika dyscypliny lub obrońcę powinien zawierać także zarzuty stawiane zaskarżanemu rozstrzygnięciu.

6. Z treści środka zaskarżenia powinno wynikać, czy jest on wnoszony na korzyść, czy na niekorzyść obwinionego. Rzecznik dyscypliny może wnosić środki zaskarżenia również na korzyść obwinionego.”;

95) w art. 139:

a) dotychczasowa treść otrzymuje oznaczenie ust. 1,

b) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) przekazuje je niezwłocznie, wraz z aktami sprawy, do rozpoznania w drugiej instancji, o ile ustawa nie stanowi inaczej.”,

c) dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Na postanowienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, zażalenie służy osobie, która złożyła środek zaskarżenia będący przedmiotem tego postanowienia.”;

96) po art. 139 dodaje się art. 139a i 139b w brzmieniu:

„Art. 139a. Organ, któremu przekazano do rozpoznania środek zaskarżenia, niezwłocznie po jego otrzymaniu wydaje postanowienie o odmowie przyjęcia środka zaskarżenia, jeżeli został wniesiony po terminie lub przez osobę nieuprawnioną. Na postanowienie zażalenie służy osobie, która złożyła środek zaskarżenia będący przedmiotem tego postanowienia.

Art. 139b. Główny Rzecznik i Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej, któremu przekazano do rozpoznania środek zaskarżenia:

- 1) wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania, jeżeli ujawnią się okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 2 albo art. 78a ust. 1;
- 2) zarządza wyłączenie sprawy do odrębnego postępowania, jeżeli ujawnią się okoliczności określone w art. 79 ust. 2.”;

97) art. 140 otrzymuje brzmienie:

„Art. 140. 1. Środek zaskarżenia może zostać cofnięty przez wnoszącego ten środek do czasu jego rozpoznania przez organ drugiej instancji.

2. Odwołanie od orzeczenia komisji orzekającej może być cofnięte przez wnoszącego ten środek do czasu zamknięcia rozprawy w drugiej instancji.

3. Odwołanie od orzeczenia komisji orzekającej wniesione przez rzecznika dyscypliny może być cofnięte także przez Głównego Rzecznika. Cofnięcie odwołania poza rozprawą następuje w drodze zarządzenia, które wymaga uzasadnienia. Zarządzenie wraz z uzasadnieniem doręcza się rzecznikowi dyscypliny, który wniósł odwołanie, i Głównej Komisji Orzekającej. O cofnięciu odwołania na rozprawie powiadamia się rzecznika dyscypliny.

4. Środka zaskarżenia wniesionego na korzyść obwinionego nie można cofnąć bez jego zgody.

5. Cofnięty środek zaskarżenia pozostawia się bez rozpoznania, chyba że zachodzi jedna z okoliczności powodujących nieważność postanowienia lub orzeczenia z mocy prawa.

6. W razie cofnięcia środka zaskarżenia po jego przekazaniu do rozpoznania w drugiej instancji, niezwłocznie powiadamia się o tym odpowiednio Głównego Rzecznika lub Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej.”;

98) po art. 140 dodaje się art. 140a w brzmieniu:

„Art. 140a. O ile ustawa nie stanowi inaczej, w wyniku rozpoznania zażalenia organ odwoławczy utrzymuje w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie lub uchyla je, w całości lub w części.”;

99) w art. 144 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W wyniku rozpoznania odwołania w trybie, o którym mowa w ust. 1, Główna Komisja Orzekająca wydaje, z zastrzeżeniem art. 78a i art. 79 ust. 2, postanowienie o umorzeniu postępowania albo, jeżeli uzna, że nie zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, przekazuje sprawę do rozpoznania na rozprawie.”;

100) w art. 146 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku wniesienia odwołania na niekorzyść obwinionego, który został uniewinniony przez komisję orzekającą lub co do którego postępowanie umorzono, Główna Komisja Orzekająca nie może wydać orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jeżeli jednak uzna, że przypisanie tej odpowiedzialności jest uzasadnione, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.”;

101) w art. 147 w ust. 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) uchyla orzeczenie w całości lub w części i umarza postępowanie, albo”;

102) art. 148 otrzymuje brzmienie:

„Art. 148. 1. Do uzasadnienia postanowienia i orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące uzasadnienia postanowienia i orzeczenia komisji orzekającej, z tym że uzasadnienie postanowienia i orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej powinno dodatkowo zawierać ustosunkowanie się do zarzutów stawianych zaskarżonemu rozstrzygnięciu oraz wyjaśnienie powodów uznania je za zasadne albo nieuzasadnione.

2. Postanowienia i orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej wraz z uzasadnieniem doręcza się Głównemu Rzecznikowi oraz obwinionemu i jego obrońcy. Postanowienie i orzeczenie niezaskarżone przez strony do sądu administracyjnego doręcza się

niezwłocznie również przewodniczącemu komisji orzekającej, w celu wykonania, a za jego pośrednictwem także rzecznikowi dyscypliny.”;

103) art. 152 otrzymuje brzmienie:

„Art. 152. Do postępowania obejmującego ponowne rozpoznanie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed komisją orzekającą, przy czym w miejsce odczytania wniosku o ukaranie na rozprawie członek składu orzekającego, wyznaczony przez przewodniczącego komisji orzekającej, przedstawia sprawozdanie z dotychczasowego przebiegu postępowania.”;

104) w art. 154 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Odpis prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w art. 153 ust. 1, niezwłocznie dołącza się do akt osobowych obwinionego, a usuwa z tych akt – niezwłocznie po upływie terminu określonego w art. 40 ust. 1 i 2.”;

105) w art. 157 w ust. 1 uchyla się pkt 2;

106) w art. 163 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Z wnioskiem o wznowienie postępowania może wystąpić minister właściwy do spraw finansów publicznych, Główny Rzecznik, rzecznik dyscypliny, osoba, której dotyczy postanowienie albo orzeczenie, lub jej obrońca.”;

107) art. 169 otrzymuje brzmienie:

„Art. 169. 1. Na prawomocne orzeczenia i postanowienia Głównej Komisji Orzekającej kończące postępowanie stronom przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Wniesienie skargi wstrzymuje wykonanie prawomocnego orzeczenia w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2. Na postanowienia Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej, kończące postępowanie, wydane w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie o odmowie przyjęcia środka zaskarżenia osobie, która złożyła ten środek zaskarżenia, przysługuje skarga do sądu administracyjnego.”;

108) w art. 170 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Oczywiste omyłki pisarskie lub rachunkowe we wniosku o ukaranie wniesionym do komisji orzekającej oraz w dołączonych do niego lub złożonych do akt sprawy postanowieniach i zarządzeniach rzecznika dyscypliny i ich uzasadnieniach prostuje, w

drodze postanowienia, komisja orzekająca albo Główna Komisja Orzekająca, jeżeli postępowanie toczy się przed tą Komisją. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio.”;

109) w art. 171 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Przepisy ust. 1, 2, 4 i 6 stosuje się odpowiednio do sprostowania protokołów sporządzanych przez rzeczników dyscypliny, z tym że o sprostowaniu protokołów złożonych do akt sprawy rozpoznawanej przez komisję orzekającą lub Główną Komisję Orzekającą rozstrzyga komisja, przed którą toczy się postępowanie.”;

110) art. 173 otrzymuje brzmienie:

„Art. 173. 1. W każdym stadium postępowania oraz po jego zakończeniu umożliwia się na żądanie osoby, której postępowanie dotyczy, jej obrońcy lub oskarżyciela przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów.

2. W uzasadnionych przypadkach akta sprawy udostępnia się w toku czynności sprawdzających i postępowania w celu umożliwienia ich przeglądania oraz sporządzania z nich notatek i odpisów również innym osobom – za zgodą odpowiednio rzecznika dyscypliny, Głównego Rzecznika, przewodniczącego komisji orzekającej albo Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej.

3. Udostępnianie akt sprawy następuje w siedzibie organu prowadzącego postępowanie.”;

111) art. 187 otrzymuje brzmienie:

„Art. 187. 1. Prawomocne postanowienia i orzeczenia komisji orzekającej o umorzeniu postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na przedawnienie karalności albo okoliczności, o których mowa w art. 27 ust. 1 lub art. 28 ust. 1, przekazuje się Przewodniczącemu Głównej Komisji Orzekającej.

2. Postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz o umorzeniu tego postępowania, jeżeli przesłanką odmowy wszczęcia albo umorzenia było przedawnienie karalności albo okoliczności, o których mowa w art. 27 ust. 1 lub art. 28 ust. 1, rzecznik dyscypliny przekazuje Głównemu Rzecznikowi.”;

112) w art. 192:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej, w terminie do dnia 15 marca każdego roku, składa ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających w roku poprzednim.”,

b) po ust. 4 dodaje się ust. 4a – 4c w brzmieniu:

„4a. Minister właściwy do spraw finansów publicznych zatwierdza sprawozdania, o których mowa w ust. 2 i 4, a następnie przekazuje je Prezesowi Rady Ministrów oraz sejmowej komisji właściwej do spraw finansów publicznych.

4b. Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej powinno zawierać co najmniej informację o:

1) liczbie:

a) rozpoznanych środków zaskarżenia,

b) skarg do sądu administracyjnego

– oraz sposobie ich rozpoznania;

2) działaniach podejmowanych przez Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w ramach nadzoru nad działalnością komisji orzekających oraz wynikach tych działań;

3) złożonych zawiadomieniach o stwierdzonym uchybieniu w czynnościach instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, o których mowa w art. 85a;

4) działaniach podejmowanych na rzecz zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez organy orzekające w sprawach o takie naruszenie, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, w szczególności przez upowszechnianie orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej i komisji orzekających;

5) najważniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych i orzeczeniach Głównej Komisji Orzekającej.

4c. Sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika powinno zawierać co najmniej informację o:

1) liczbie:

a) rozpoznanych środków zaskarżenia,

- b) skarg do sądu administracyjnego wniesionych przez Głównego Rzecznika – oraz sposobie ich rozpoznania;
- 2) działaniach podejmowanych w ramach nadzoru nad działalnością rzeczników dyscypliny oraz wynikach tych działań;
- 3) złożonych zawiadomieniach o stwierdzonym uchybieniu w czynnościach instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, o których mowa w art. 85a.”;

113) w dziale V tytuł rozdziału 4 otrzymuje brzmienie:

„Nadzór nad działalnością organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych”;

114) w art. 194 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W ramach wykonywania nadzoru, Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej może:

- 1) żądać nadesłania akt sprawy;
- 2) żądać wyjaśnień, w tym podania przyczyn nierozpoznania wniosków o ukaranie oraz wskazania sposobu i terminu usunięcia powstałych zaległości lub usunięcia innych uchybień;
- 3) żądać usunięcia uchybień;
- 4) zawiadomić odpowiednio Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej albo ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wystąpieniu w odniesieniu do przewodniczącego komisji orzekającej lub jego zastępcy okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 2.”;

115) po art. 195 dodaje się art. 195a i 195b w brzmieniu:

„Art. 195a. 1. Nadzór nad działalnością rzeczników dyscypliny i ich zastępców sprawuje Główny Rzecznik.

2. Nadzór, o którym mowa w ust. 1, jest sprawowany w zakresie:

- 1) terminowości prowadzonych czynności sprawdzających oraz postępowania wyjaśniającego, w tym zasadności zawieszania postępowania wyjaśniającego;
- 2) poprawności formalnej wydawanych rozstrzygnięć;
- 3) wywiązywania się z obowiązków, o których mowa w art. 187 ust. 2;

4) terminowości i poprawności sporządzania przez rzeczników dyscypliny sprawozdań z działalności.

3. Rzecznicy dyscypliny i ich zastępcy przekazują Głównemu Rzecznikowi:

- 1) postanowienia o zawieszeniu postępowania;
- 2) informacje o niezakończeniu postępowania wyjaśniającego w terminie określonym w art. 104 ust. 1, ze wskazaniem przyczyn niezakończenia czynności sprawdzających lub postępowania wyjaśniającego oraz przewidywany termin ich zakończenia.

4. W przypadku niezakończenia postępowania wyjaśniającego w terminie wskazanym przez rzecznika dyscypliny, przepis ust. 3 pkt 2 stosuje się odpowiednio.

5. W ramach sprawowanego nadzoru Główny Rzecznik może wydawać rzecznikom dyscypliny i ich zastępcom wiążące polecenia i wytyczne. Polecenia i wytyczne nie mogą dotyczyć sposobu zakończenia czynności sprawdzających lub postępowania wyjaśniającego ani innych rozstrzygnięć związanych z tokiem tych czynności i postępowania, jak też wypełniania funkcji oskarżyciela w postępowaniu przed komisją orzekającą, z zastrzeżeniem art. 101a ust. 2.

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

Art.195b. 1. Nadzór administracyjny nad działalnością Głównej Komisji Orzekającej i Głównego Rzecznika sprawuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

2. Nadzór, o którym mowa w ust. 1, nad działalnością Głównej Komisji Orzekającej jest sprawowany przez:

- 1) analizę sprawozdań z działalności Głównej Komisji Orzekającej;
- 2) analizę sposobu wywiązywania się z obowiązków przez Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej i członków tej Komisji w szczególności w zakresie:
 - a) toku i sprawności rozpoznawania środków zaskarżenia,

- b) kolejności kierowania spraw do rozpoznania,
- c) terminowości sporządzania uzasadnień postanowień i orzeczeń,
- d) terminowości i poprawności sporządzania sprawozdania, o którym mowa w pkt 1,
- e) podejmowanych działań w zakresie nadzoru nad komisjami orzekającymi,
- f) składania zawiadomień o stwierdzonym uchybieniu w czynnościach instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, o których mowa w art. 85a.

3. Nadzór, o którym mowa w ust. 1, nad działalnością Głównego Rzecznika jest sprawowany przez:

- 1) analizę sprawozdań z działalności Głównego Rzecznika;
- 2) analizę sposobu wywiązywania się z obowiązków przez Głównego Rzecznika i jego zastępców, w szczególności w zakresie:
 - a) terminowości wydawania rozstrzygnięć,
 - b) udziału w rozprawach przed Główną Komisją Orzekającą,
 - c) terminowości i poprawności sporządzania sprawozdania, o którym mowa w pkt 1,
 - e) podejmowanych działań w zakresie nadzoru nad rzecznikami dyscypliny i ich zastępcami,
 - f) składania zawiadomień o stwierdzonym uchybieniu w czynnościach instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, o których mowa w art. 85a.

4. W ramach sprawowanego nadzoru minister właściwy do spraw finansów publicznych może żądać od Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej i Głównego Rzecznika wyjaśnień oraz usunięcia wskazanych uchybień.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, z późn. zm.⁵⁾) w art. 17 uchyla się ust. 2a.

Art. 3. W ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, z późn. zm.⁶⁾) w art. 63 uchyla się ust. 4.

⁵⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, z 2003 r. Nr 149, poz. 1454, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 14, poz. 114, Nr 64, poz. 565 i Nr 249, poz. 2104, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 238, poz. 1578.

Art. 4. W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.⁷⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) opracowywania budżetu państwa, wykonywania – z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych – budżetu państwa, kontroli realizacji budżetu państwa oraz przygotowywania sprawozdań z wykonania budżetu państwa;”;

2) w art. 8 w ust. 2 po pkt 10a dodaje się pkt 10b w brzmieniu:

„10b) sprawy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;”.

Art. 5. W ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.⁸⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 168 uchyla się pkt 1;

2) po art. 168 dodaje się art. 168a w brzmieniu:

„Art. 168a. W przypadku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy stanowiącego czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych Prezes Urzędu zawiadamia właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.⁹⁾) w art. 42 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane, z zastrzeżeniem ust. 1, do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter

⁶⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 209, poz. 1315, Nr 225, poz. 1502 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, Nr 227, poz. 1482 i Nr 238, poz. 1578.

⁷⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 107, poz. 732, Nr 120, poz. 818 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 63, poz. 394, Nr 199, poz. 1227, Nr 201, poz. 1237, Nr 216, poz. 1370 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 42, poz. 337, Nr 68, poz. 574, Nr 77, poz. 649, Nr 157, poz. 1241, Nr 161, poz. 1277, Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 143 i 146, Nr 107, poz. 679, Nr 127, poz. 857, Nr 155, poz. 1035 i Nr 239, poz. 1592.

⁸⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 28, poz. 143 i Nr 87, poz. 484.

⁹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726.

cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.”.

Art. 7. Do wydatków związanych z wypłatą wynagrodzenia i szkoleniem rzeczników dyscypliny finansów publicznych powołanych zgodnie z art. 62 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się przepisy art. 70 ust. 3 tej ustawy w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 8. Ryczałtowe wynagrodzenie miesięczne, o którym mowa w art. 65 ustawy zmienianej w art. 1, przysługujące za miesiąc kalendarzowy, w którym przypada dzień wejścia w życie niniejszej ustawy, oblicza się według przepisów dotychczasowych.

Art. 9. Przepisy art. 95 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się odpowiednio w przypadku przekazania informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, o ile rzecznik dyscypliny finansów publicznych wyznaczy nowy termin przekazania informacji o podjętych działaniach, nie dłuższy niż 3 miesiące i nie krótszy niż miesiąc od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 10. 1. Jeżeli czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych popełniony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie wszczyna się, a wszczęte umarza.

2. Postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzone jest według przepisów ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, chyba że przepisy dotychczasowe są korzystniejsze dla obwinionego. Czynności dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są skuteczne, jeżeli zostały dokonane z zachowaniem przepisów dotychczasowych.

3. Komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, której przekazano sprawę do rozpoznania według właściwości określonej zgodnie z przepisami ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, prowadzi postępowanie w dalszym ciągu. Przepis art. 132 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 11. 1. Funkcję oskarżyciela przed komisją orzekającą z wniosku o ukaranie wniesionego przez organ wymieniony w art. 109 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu

dotychczasowym, którą pełnił występujący z wnioskiem o ukaranie lub jego przedstawiciel, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przejmuje właściwy rzecznik dyscypliny finansów publicznych. Przepis art. 114 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się odpowiednio.

2. Do pokrycia kosztów działania oskarżyciela, o którym mowa w ust. 1, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 12. 1. Międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej i przy Ministrze Sprawiedliwości przejmują, stosownie do ich właściwości określonej w art. 48, 49 i 49a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, sprawy prowadzone przez resortowe komisje orzekające przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej.

2. Kadencja resortowej komisji orzekającej przy ministrze kierującym działem lub działami administracji rządowej wygasa z dniem powołania przewodniczącego międzyresortowej komisji orzekającej, która zgodnie z ust. 1 przejmuje sprawy prowadzone przez tę komisję, jednak nie później niż z upływem miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 3 i art. 13.

3. Przewodniczący resortowych komisji orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej przekazują przewodniczącemu właściwej międzyresortowej komisji orzekającej, niezwłocznie po jego powołaniu, akta spraw, w których:

- 1) toczy się postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 2) prawomocne orzeczenia nie zostały wykonane;
- 3) ukaranie nie uległo zatarciu.

4. Właściwa międzyresortowa komisja orzekająca prowadzi przejęte sprawy w dalszym ciągu. Przepis art. 132 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 13. Sprawozdania, o których mowa w art. 192 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, dotyczące wniosków o ukaranie wniesionych do resortowych komisji orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej, za okres sprawozdawczy lub część tego okresu przypadającą przed dniem wygaśnięcia kadencji tych komisji, składają przewodniczący tych komisji, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wygaśnięcia kadencji tych komisji.

Art. 14. 1. Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy, powołani przy resortowych komisjach orzekających przy ministrach kierujących działem lub działami administracji rządowej, do dnia odwołania pełnią swoją funkcję odpowiednio przy komisji, przy której zostali powołani, oraz przy międzyresortowej komisji orzekającej, która zgodnie z art. 12 ust. 1 przejęła sprawy prowadzone przez tę komisję.

2. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych odwołuje rzeczników, o których mowa w ust. 1, i ich zastępców z dniem powołania przy właściwej międzyresortowej komisji orzekającej, o której mowa w art. 46 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, odpowiednio rzecznika dyscypliny finansów publicznych i jego zastępców, nie później jednak niż w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem ust. 4 i art. 15.

3. Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych powołani przy międzyresortowych komisjach orzekających, o których mowa w art. 46 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, przejmują sprawy prowadzone przez rzeczników, o których mowa w ust. 1, i ich zastępców stosownie do właściwości komisji, przy której zostali powołani.

4. Rzecznicy, o których mowa w ust. 1, i ich zastępcy nie później niż w terminie miesiąca od dnia odwołania, przekazują właściwym rzecznikom dyscypliny finansów publicznych przy międzyresortowych komisjach orzekających:

- 1) zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w sprawach niezakończonych wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego albo o odmowie wszczęcia tego postępowania;
- 2) akta spraw, w których toczy się postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 3) akta spraw, w których nie rozpoznano złożonego zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego albo o odmowie wszczęcia tego postępowania, oraz w których nie upłynął termin na jego złożenie.

Art. 15. Rzecznicy, o których mowa w art. 14 ust. 1, składają sprawozdania, o których mowa w art. 192 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, dotyczące ich działalności, za okres sprawozdawczy lub część tego okresu przypadającą przed dniem ich odwołania, nie później niż w terminie miesiąca od dnia odwołania.

Art. 16. Prezes Rady Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonać przeniesienia między częściami budżetu państwa planowanych wydatków budżetowych związanych z funkcjonowaniem organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w zakresie wynikającym z art. 70 ustawy zmienianej w art. 1, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikającego z ustawy budżetowej.

Art. 17. Powołani przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy:

- 1) przewodniczący, zastępcy przewodniczącego i członkowie Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 2) Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych i jego zastępcy oraz rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy
– pełnią swoje funkcje do upływu kadencji albo odwołania.

Art. 18. 1. Limit wydatków jednostek sektora finansów publicznych na okres 10 lat wykonywania niniejszej ustawy, w zakresie wydatków budżetu państwa, wynosi:

- 1) w roku 2011 – 9 836 tys. zł;
- 2) w roku 2012 – 10 022 tys. zł;
- 3) w roku 2013 – 10 330 tys. zł;
- 4) w roku 2014 – 10 770 tys. zł;
- 5) w roku 2015 – 11 240 tys. zł;
- 6) w roku 2016 – 11 690 tys. zł;
- 7) w roku 2017 – 12 198 tys. zł;
- 8) w roku 2018 – 12 719 tys. zł;
- 9) w roku 2019 – 13 254 tys. zł;
- 10) w roku 2020 – 13 801 tys. zł.

2. Organem monitorującym wykorzystanie limitów wydatków określonych w ust. 1 jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

3. W przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy limitu wydatków określonego w ust. 1, stosuje się mechanizm korygujący polegający na zmniejszeniu, nie więcej jednak niż o 50 %, miesięcznego wynagrodzenia ryczałtowego, o którym mowa w art. 65 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, określa wysokość zmniejszonych miesięcznych wynagrodzeń ryczałtowych przysługujących osobom pełniącym funkcje w organach właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz okres, w którym te wynagrodzenia przysługują w zmniejszonej wysokości, biorąc pod uwagę zapewnienie właściwego funkcjonowania tych organów.

Art. 19. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

07/45rch

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 następne 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. sfalszowania 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 wykaze, 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

popelniony 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
odstąpiono 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 uszczerplenia 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 uelastyczenie 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 zawieszono 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 wyznaczenia 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 wiązałyby 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 dysponenci 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, przekaże 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, umożliwiający 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 znajdą 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 „rolu” 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 przejęcia 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 obłożenie 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>	
OGÓLEM:	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	dodatkowe 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 lobbingsowej 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 lobbingsowej 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 wymierzenie kary zostaje powierzone 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.



Minister Spraw Zagranicznych

Warszawa, 13 lipca 2011 r.

DPUE - 920 - 766 - 10/11/pk/4

SM-1469

dot.: RM-10-10-11 z 12.07.2011 r.

**Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów**

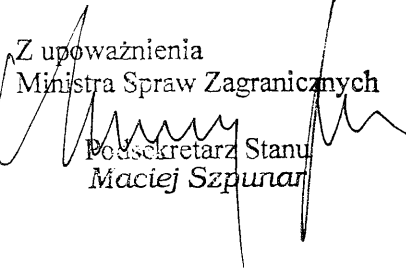
opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Ministra Spraw Zagranicznych

Podsekretarz Stanu
Maciej Szpunar

Do wiadomości:

Pan Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów