

Łukasz DOMAGAŁA
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w świetle ostatnich zmian

„Niezakłócone funkcjonowanie mechanizmów finansów publicznych możliwe jest tylko wtedy, gdy podmioty rozporządzające środkami publicznymi przestrzegają prawnie określonych reguł gospodarki nimi. Nieprzestrzeganie zasad dotyczących dokonywania wydatków lub zaciągania zobowiązań przez osoby, będące pracownikami jednostek sektora finansów publicznych, może spowodować dla niego ujemne skutki.”¹

Między innymi również dlatego dnia 11 lutego 2012 r. weszły w życie nowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zmiana została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw². Jak wynika z uzasadnienia autorów projektu powodem zmian miało być niedostateczne wypełnianie przez dotychczasowe przepisy ustawy funkcji represyjnych wynikające z ich nieprecyzyjnego brzmienia. Nowe przepisy mają umożliwić skuteczniejsze karanie osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w konsekwencji eliminować niezgodne z prawem gospodarowanie środkami publicznymi. Patrząc na przesłanki, którymi kierował się ustawodawca, można odnieść wrażenie, iż przesłanki te występują przy każdej zmianie przepisów dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Pojęcie dyscypliny finansów publicznych pojawiło się po raz pierwszy w ustawie o finansach publicznych z 1998 r.³, zastępując pojęcie dyscypliny budżetowej

¹ B. Brzeziński, red. *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2010, s. 2009.

² Dz. U. Nr 240, poz. 1429.

³ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014).

postrzeganej jako obowiązek przestrzegania przez dysponentów budżetu, w toku działalności budżetowej, wszystkich przepisów prawnych i zasad, w szczególności zasad legalności i gospodarności⁴. W ustawie z 1998 r. zrezygnowano z definiowania pojęcia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tworząc jedynie zamknięty katalog takich czynów. Dopiero w wyniku analizy przepisów ustawy poświęconych dyscyplinie można było przyjąć, że pojęcie to odnosi się wyłącznie do przestrzegania prawnie wyznaczonych reguł ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowania nimi w skali mikroekonomicznej, czyli w jednostkach sektora finansów publicznych oraz poza nimi, jeśli podmioty te korzystają ze środków publicznych. Pod względem przedmiotowym w pojęciu dyscypliny finansów publicznych tkwiły zatem tylko te wymogi, których nieprzestrzeganie było przez ustawodawcę traktowane jako popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵.

Z dniem 1 lipca 2005 r. zaczęły obowiązywać w Polsce przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶, które regulują problematykę odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poza ustawą o finansach publicznych. Potrzeba odrębnego i kompleksowego uregulowania tej problematyki była wielokrotnie sygnalizowana przez przedstawicieli doktryny prawa finansowego i finansów publicznych, ponieważ w poprzednich okresach, tj. wyznaczonych czasem obowiązywania ustawy o finansach publicznych, jak i kolejnych ustaw o prawie budżetowym odpowiedzialność dyscyplinarna w tym zakresie nie była wyczerpująco uregulowana w tych aktach prawnych⁷. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. tworzy zespół norm prawnych wprowadzających zasady i zakres odpowiedzialności, organy i postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸. Niestety pojęcie „dyscyplina finansów publicznych” nie zostało również zdefiniowane w ustawie z 2004 r. Biorąc pod uwagę przedmiot jej regulacji, można jedynie stwierdzić, iż dyscyplina finansów publicznych oznacza obowiązek przestrzegania zasad gospodarowania środkami publicznymi i majątkiem publicznym. Przy czym należy mieć świadomość tego, iż naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie musi wiązać się bezpośrednio z powstaniem szkody w majątku Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego. Naruszeniem jest już samo odstępstwo od reguł funkcjonowania sektora publicznego, nawet jeśli

⁴ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 239.

⁵ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, red. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 818.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm. (aktualnie tekst jedn. Dz. U. 2013.168).

⁷ Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, wyd. II, Warszawa 2010, s. 433.

⁸ A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 260.

nie spowodowało ono jeszcze realnych, negatywnych skutków, choć mogło do takich prowadzić⁹.

Ostatnia nowelizacja niewiele zmieniła w powyższej kwestii. Nadal brak jest jednoznacznej definicji pojęcia „dyscyplina finansów publicznych”, niemniej jednak warto podkreślić, iż objęła ona m.in. zakres podmiotowy odpowiedzialności, zasady odpowiedzialności, a także katalog naruszeń podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rzeczone zmiany można podzielić na trzy grupy mające różny charakter. Pierwszy rodzaj zmian stanowią nieznanne wcześniejszym regulacjom konstrukcje normatywne. Chodzi tutaj o możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych inne niż podmiot decyzyjny, osoby dokonujące na co dzień czynności o charakterze pomocniczym, takie jak na przykład wstępna kontrola głównego księgowego, czy szereg czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Drugi rodzaj zmian charakteryzuje się mniejszą lub większą modyfikacją zasad i reguł odpowiedzialności dotychczas obowiązujących. Trzecia grupa obejmuje zmiany w zakresie procedury, a także zmiany, które dotyczą ustroju organów powołanych do egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Nowe przepisy precyzują i rozszerzają krąg osób, które mogą ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną. W myśl nowego brzmienia art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialności podlegać mogą pracownicy jednostek sektora finansów publicznych i inne osoby, których obowiązki wynikają wprost z przepisów odrębnych ustaw lub którym na podstawie tych przepisów zostały powierzone obowiązki w tych jednostkach. Przykładem takich osób mogą być dyrektorzy sądów okręgowych, apelacyjnych, którzy realizują zadania przypisane kierownikom jednostek na podstawie odrębnych przepisów zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁰, m.in. w zakresie finansowym, gospodarczym, czy audytu wewnętrznego. Zmiana ta w sposób wyraźny wiąże odpowiedzialnością osoby faktycznie realizujące zadania sektora finansów publicznych, a nie osoby, które jedynie formalnie kierują daną jednostką. Przeniesienie ciężaru odpowiedzialności na osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację danej czynności szczególnie uwidocznione zostało w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Odpowiedzialności w myśl nowej regulacji podlegać może osoba bezpośrednio zaangażowana w przygotowanie i przeprowadzenie postępowania. Poza wyżej wymienionymi podmiotami, które mogą ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny w jednostce sektora finan-

⁹ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 679.

¹⁰ Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

sów publicznych nie należy zapominać o kierowniku jednostki sektora finansów publicznych, czy osobach wchodzących w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych, które nadal mogą być pociągnięte do odpowiedzialności. Zakres podmiotowy został również rozszerzony o osoby niebędące pracownikami jednostki sektora finansów publicznych. Chodzi tutaj o inne niż pracownicy osoby, którym na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych zamawiający będący jednostką sektora finansów publicznych jako pełnomocnikom powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego finansowanego ze środków publicznych. Poza wskazanymi wyżej zmianami w sferze podmiotowości należy również pochylić się nad innymi zmianami odnoszącymi się do procedury udzielania zamówień publicznych. Otóż w myśl nowych przepisów naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych: opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję; 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; opisanie sposobu dokonania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób niezwiązany z przedmiotem zamówienia lub nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia; określenie kryteriów oceny ofert; nieprzekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu, ogłoszenia o zmianie zamówienia lub ogłoszenia o udzieleniu zamówienia; niezawiadomienie w terminie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wymienione zachowania będą stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych tylko wówczas, gdy nie zostały skorygowane w sposób zapewniający zgodność danej czynności i toku postępowania z przepisami o zamówieniach publicznych, a także wyłącznie gdy dojdzie do udzielenia zamówienia publicznego, a więc podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego¹¹. Nadal naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w zakresie udzielania zamówień publicznych jest udzielenie zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany w jednym z trybów określonych w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych¹². Nowością natomiast jest wskazanie wprost, iż naruszeniem dyscypliny jest także udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów dotyczących przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego, takich jak negocjacje bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, czy zapytania o cenę. W sferze procedury udzielania zamówienia publicznego kosmetycznej zmianie uległ przepis mówiący o odpowiedzialności za czyn zaniechania złoże-

¹¹ Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 6 października 2003 r., DF/GKO/Odw.-29/45-46/2003. LEX nr 81706.

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

nia przez członka komisji przetargowej lub innej osoby występującej w postępowaniu oświadczeń wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych. Nowy przepis precyzuje, iż chodzi o niezłożenie przez członka komisji przetargowej lub inną osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po stronie zamawiającego oświadczenia o braku lub istnieniu jakichkolwiek okoliczności wykluczających ich z tego postępowania.

Nowelizacja wprowadza także inne zmiany w katalogu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zmiany te polegają zarówno na wprowadzeniu całkowicie nowego katalogu zachowań podlegających odpowiedzialności, jak i na doprecyzowaniu już istniejącego. Nowości pojawiły się w sferze środków unijnych lub zagranicznych, a więc 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. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w myśl nowego brzmienia art. 13 ustawy jest niewłaściwa pod względem finansowym realizacja programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych. Nieprawidłowości te mogą polegać na przyznawaniu lub przekazywaniu środków bez zachowania lub z naruszeniem obowiązujących procedur, nieterminowym rozliczeniu tych środków, nieustaleniu, niedochodzeniu lub ustaleniu oraz dochodzeniu w wysokości niższej podlegającej zwrotowi kwoty środków, a także niezgodne z przepisami umorzenie podlegającej zwrotowi kwoty środków, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności. Art. 13 należy analizować łącznie z nowo utworzonym art. 4a, który wprost wskazuje osoby podlegające odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Chodzi tutaj o osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu przy zastosowaniu odrębnych przepisów lub w związku z zawartą umową powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego przy zaangażowaniu środków unijnych lub zagranicznych. Do rzeczonych podmiotów należy zaliczyć te, które pełnią funkcję instytucji zarządzających, pośredniczących, wdrażających, a także inne podmioty, które na mocy ustawy, w drodze porozumienia, umowy lub upoważnienia wykonują obowiązki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W kręgu osób wskazanych w art. 4a ustawy, mogących ponosić odpowiedzialność znajdują się także osoby bezpośrednio zobowiązane, a także osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, którym przekazano środki publiczne do wykorzystania lub na realizację takiego projektu. Zgodnie z nowymi regulacjami dotyczącymi podmiotowej i przedmiotowej odpowiedzialności za gospodarowanie środkami unijnymi i zagranicznymi, na poziomie instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów finansowanych

z udziałem środków europejskich odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje wszystkie etapy gospodarowania nimi, tj. zarówno przyznawanie i przekazywanie, poprzez rozliczanie, aż po czynności związane z egzekwowaniem środków podlegających zwrotowi, w tym ustalanie i dochodzenie kwot, umarzanie podlegającej zwrotowi kwoty, odraczanie jej spłaty lub rozkładanie spłaty na raty¹³.

Przykładem kosmetyki w sferze już istniejących czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych może być bardziej precyzyjne określenie zakresu czasowego wykonania obowiązku poprzez związanie odpowiedzialności z niewykonaniem obowiązku w określonym terminie. W tym przypadku naruszeniem dyscypliny w myśl nowej regulacji będzie nieprzekazanie w terminie do budżetu w należytej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, czy niedokonanie w terminie wpłaty do budżetu w należytej wysokości dochodów przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy albo nadwyżki środków finansowych przez agencję wykonawczą.

Wśród nowych zachowań stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy wskazać niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Pojęcie kontroli zarządczej zostało zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych. Otóż przez kontrolę zarządczą rozumie się ogół działań podejmowanych w celu zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ten rodzaj kontroli nie odnosi się jedynie do działalności finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Kontrola zarządcza bowiem jest traktowana jako jedna z funkcji zarządzania (kierowania) jednostką organizacyjną. Jest ona organizowana i wykonywana po to, aby zarządzający znał nie tylko rezultaty działalności wykonywanej przez zarządzaną jednostkę, ale przede wszystkim po to, by mógł w toku jej funkcjonowania odpowiednio korygować niepożądane działania lub zaniechania (niezgodne z prawem i planem, nieefektywne, nieoszczędne, nieterminowe)¹⁴. Dzięki sprawnej wykonywanej kontroli można uniknąć błędów lub zweryfikować przyczyny ich pojawienia się. Poprawnie przeprowadzona kontrola powinna wykazać, czy kontrolowana jednostka posiada program działania, czy jest on sprawny i czy odpowiada podstawowym wymaganiom najnowszej wiedzy i obowiązującemu prawu¹⁵. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie odnosi się do całości tak szeroko pojmowanego znaczenia kontroli zarządczej. Otóż za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez kierownika jednostki

¹³ L. Lipiec-Warzecha, *Dyscyplina finansów publicznych 2012. Objaśnienia do nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2012, s. 39.

¹⁴ C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 2013.

¹⁵ A. Bartoszewicz, M. Munnich, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2012, s. 455.

sektora finansów publicznych uznane zostanie tylko takie jego działanie lub zaniechanie w przedmiocie kontroli zarządczej, które miało znaczenie dla uszczuplenia wpływów należnych kierowanej przez niego jednostce, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, miało wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki, 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, a także gdy miało wpływ na niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. O naruszeniu dyscypliny finansów publicznych związanym z kontrolą zarządczą będzie mowa także w sytuacji zaistnienia nieprawidłowości w przygotowaniu lub przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, polegającej na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, a także naruszając te przepisy, przy zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, dotyczące formy pisemnej, okresu, czy terminu jej zawarcia oraz niewyłączeniu z postępowania osoby, która jak wynika z przepisów powinna zostać z takiego postępowania wyłączona. Z takim samym skutkiem będziemy mieli do czynienia w przypadku zawarcia umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z koncesjonariuszem, który nie został wybrany zgodnie z przepisami o koncesji na roboty budowlane lub usługi, a także gdy zastosowana forma umowy, okres, na który została zawarta oraz termin jej zawarcia w przypadku skargi na czynność wyboru oferty najkorzystniejszej, narusza te przepisy. Poza wskazanymi wyżej zachowaniami w gronie enumeratywnie wymienionych w art. 18c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych znajdują się także te polegające na unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pomimo braku przesłanek określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, a także odwołaniu postępowania o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów regulujących rzeczoną materię. Potrzebną nowością wynikającą z postulatów orzecznictwa i piśmiennictwa prawn-administracyjnego jest odpowiedzialność kierownika w zakresie kontroli zarządczej w sytuacji nieskutecznego powierzenia przez niego obowiązków pracownikowi. Dodać należy, iż samo niewłaściwe powierzenie obowiązków nie będzie skutkowało możliwością pociągnięcia kierownika do odpowiedzialności. Odpowiedzialność kierownika jednostki uzależniona jest w tym przypadku od dokonania określonej czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę, która nie została do jej dokonania upoważniona. Taką osobą nieupoważnioną będzie pracownik jednostki, któremu co prawda kierownik powierzył obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, w przygotowaniu lub w samym postępowaniu o udzielenie

zamówienia publicznego albo w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, niemniej jednak samo powierzenie okazało się nieskuteczne z powodu braku przyjęcia obowiązków przez pracownika. Powyższa analiza pokazuje, iż za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej odpowiedzialność z tytułu dyscypliny finansów publicznych poniesie wyłącznie kierownik jednostki, nawet jeżeli czynności te, w ramach wykonywania powierzonych ustawowo kompetencji realizuje główny księgowy.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych stało się także niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej bądź finansowej z planem finansowym, lub kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji, jeżeli miało ono wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, lub miało wpływ na zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wstępną kontrolę zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym przeprowadza główny księgowy (skarbnik). Jego szczególna rola w funkcjonowaniu jednostki stanowi dostateczne uzasadnienie działań ustawodawcy polegających na rozszerzeniu podmiotowego zakresu odpowiedzialności właśnie o głównego księgowego (skarbnika). Stanowisko takie wywodzi się zarówno z wieloletniej dyskusji doktrynalnej, jak i stanowiska orzecznictwa na temat samodzielnej odpowiedzialności kierownika jednostki, który własnym podpisem przy kontrasygnacie głównego księgowego (skarbnika) potwierdza wolę dokonania wydatku. Trudno dopatrywać się uzasadnienia dla ograniczenia odpowiedzialności głównego księgowego (skarbnika) w sytuacji, gdy niedokonanie lub nienależyte dokonanie wstępnej kontroli stanowiło przyczynę niewłaściwego, tzn. niemieszczącego się w planie finansowym wydatkowania środków publicznych, czy zaciągania zobowiązań. Zatem słuszne wydaje się zachowanie ustawodawcy w przedmiocie wyżej wymienionych zmian dotyczących odpowiedzialności głównego księgowego. Niemniej jednak należy wyjaśnić, iż za czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych będzie uznane tylko takie działanie lub zaniechanie głównego księgowego (skarbnika) w przedmiocie wstępnej kontroli, które umożliwiło dokonanie wydatku lub zaciągnięcie zobowiązania nieprzewidzianego w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Analizując wprowadzone zmiany, nie można pominąć tych, które pojawiły się w sferze zasad odpowiedzialności. Do podstawowych reguł odpowiedzialności należą zasada określoności czynu, zasada niedziałania prawa wstecz oraz zasada odpowiedzialności za czyn zawiniony¹⁶. Odpowiedzialność za naruszenie

¹⁶ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2008, (wersja elektroniczna – LEX).

dyscypliny finansów publicznych nie jest ponoszona za samo naruszenie przepisu prawa. Bardzo ważnym, obok przekroczenia nakazu lub zakazu wynikającego z normy prawnej, czynnikiem decydującym o możliwości przypisania sprawcy odpowiedzialności jest udowodnienie mu winy. W myśl nowych przepisów odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. 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. Takie doprecyzowanie poprzedniej regulacji pozwala na wyłączenie odpowiedzialności osób, które nie miały wpływu na zaistnienie zdarzenia naruszającego przepisy ustawy. Zatem w obecnym stanie prawnym przesłankami wyłączającymi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: brak winy (art. 19 ust. 2 u.o.n.d.f.p.), usprawiedliwiona niepoczytalność (art. 23 ust. 2 u.o.n.d.f.p.)¹⁷, usprawiedliwiona nieznajomość prawa (art. 23 ust. 1 u.o.n.d.f.p.)¹⁸, zdarzenie losowe (art. 27 ust. 1 u.o.n.d.f.p.)¹⁹, znikoma szkodliwość dla finansów publicznych (art. 28 ust. 1 u.o.n.d.f.p.)²⁰, a także nieprzekroczenie kwoty minimalnej (art. 26 u.o.n.d.f.p.). W tym miejscu należy pochylić się nad zmianami, które dotyczą kwoty minimalnej. Otóż nowelizacją z dnia 19 sierpnia 2011 r. rozszerzony został katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, za które odpowiedzialność uzależniona jest od przekroczenia kwoty minimalnej. Chodzi już teraz o większość zachowań stanowiących nieprawidłowości mające wymiar finansowy. Wśród wszystkich zachowań stanowiących zamknięty katalog, opisanych w art. 5–18c ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., nieprzekroczenie kwoty minimalnej jako przesłanka wyłączająca odpowiedzialność nie znajduje zastosowania tylko do tych stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieprawidłowości z zakresu zamówień publicznych, umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, postępowania o zawarcie umowy koncesji, inwentaryzacji oraz zaniechania prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych. W pozostałym zakresie określonym w art. 26 ustawy o odpowiedzialności dyscypliny finansów publicznych nie będzie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zachowanie, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo,

¹⁷ „Nie popełnia naruszenia dyscypliny finansów publicznych osoba, która z powodu choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych nie mogła w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem.”

¹⁸ „Nieświadomość tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie wyłącza odpowiedzialności, chyba że nieświadomość była ograniczona.”

¹⁹ „Nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego.”

²⁰ „Nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.”

a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Wspomnianą kwotą minimalną jest kwota przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Celem przepisu art. 26 ustawy jest zaniechanie wszczynania postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na niewielki uszczerbek dla finansów publicznych²¹. Zatem rozszerzenie katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, za które odpowiedzialność uzależniona jest od przekroczenia kwoty minimalnej wydaje się zasadne.

Bardzo istotną zmianą w zakresie zasad odpowiedzialności jest uchylenie art. 22 ustawy, który odnosił się do pojęć umyślności lub nieumyślności popełnienia czynu. Można wnioskować, iż zdaniem ustawodawcy od osób dysponujących finansami publicznymi należy wymagać wyższej niż przeciętna staranności. Nieumyślność lub niedbalstwo nie powinny stanowić przesłanek łagodzących odpowiedzialność, gdyż stanowią większe ryzyko dla funkcjonowania systemu finansów niż ujawniony czyn umyślny.

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa system kar, którymi zagrożone są poszczególne, wymienione przypadki naruszeń dyscypliny finansów publicznych w stosunku do sprawcy tych naruszeń²².

Również na tej płaszczyźnie można zauważyć pewne zmiany i modyfikacje. Nie zmienił się jednak katalog kar. Nadal karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: upomnienie, nagana, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Wśród wymienionych najłagodniejszym środkiem represji jest kara upomnienia. Nie ma ona charakteru pieniężnego i oprócz samej dotkliwości związanej z jej wymierzeniem, nie rodzi w zasadzie dodatkowych skutków dla obwinionego²³. W nowym stanie prawnym karę upomnienia można wymierzyć w szczególności w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny. Kolejną karą jest nagana. Jest ona zaliczana do kar o charakterze niemajątkowym. Jest ona cięższa w stosunku do kary upomnienia²⁴. W katalogu środków represji jawi się jako sankcja o charakterze pośrednim, którą wymierza się za nieprawidłowości stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych o znacznym stopniu szkodliwości, jednak nie na tyle poważnym, by trzeba było wymierzać karę pieniężną. Kolejne miejsce w hierarchii surowości kar za

²¹ K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 177.

²² E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012 r., s. 256.

²³ P. Gryśka, T. Robaczyński, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 31.

²⁴ A. Drwiłło, red. *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 546.

naruszenie dyscypliny finansów publicznych zajmuje kara pieniężna. Podobnie jak karę nagany, karę pieniężną można wymierzyć w szczególności w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny. W wyniku nowelizacji z dnia 19 sierpnia 2011 r. zostały wskazane wprost przesłanki stosowania kary pieniężnej. Otóż karę pieniężną wymierza się, jeżeli wskutek naruszenia: nie została wpłacona lub zwrócona należność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych w znacznej wysokości; bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia zaciągnięto zobowiązanie lub dokonano wydatku w znacznej wysokości, zapłacono ze środków publicznych odsetki, kary lub opłaty albo oprocentowanie w znacznej wysokości; udzielono zamówienia publicznego z istotnym naruszeniem zasady uczciwej konkurencji lub zasady równego traktowania wykonawców. Zmianie uległ także wymiar kary pieniężnej. 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. Natomiast w sytuacji, gdy nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Ostatnią z wymienionych wyżej kar jest zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Nowelizacja pokazuje, iż ustawodawca dokonał pewnego uelastycznienia przesłanek wymierzania tej kary, odstępując od wskazania działań lub zaniechań, za które może ona grozić. W obecnym stanie prawnym zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi wymierza się w przypadku rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Można ją również wymierzyć w przypadku ponownego ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Być może wprowadzone ostatnią nowelizacją ustawy uelastycznienie przesłanek wymierzania zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi spowoduje, iż organy orzekające będą częściej sięgać w swoich orzeczeniach po ten środek represji.

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest szczególnym postępowaniem dyscyplinarnym, o odrębnej, w szczególności od postępowania administracyjnego i karnego, procedurze. Rozstrzygnięcia wydawane na każdym etapie postępowania traktować jednak należy, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, jako szczególnego rodzaju decyzje administracyjne.

Postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzi rzecznik dyscypliny oraz komisja orzekająca²⁵. Postępowanie w sprawach

²⁵ J. Borkowska, red. *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej*, Warszawa 2011, s. 254.

o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest oparte na zasadzie skargowości. Podstawą wszczęcia postępowania przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych, a więc oskarżyciela, jest otrzymanie zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Bez otrzymania stosownego zawiadomienia rzecznik dyscypliny finansów publicznych nie może podjąć czynności sprawdzających, ponieważ nie może działać z urzędu. Zawiadomienie powinno zawierać określoną treść oraz pochodzić od ustawowo wskazanego podmiotu. W przypadku, gdy rzecznik odmówi wszczęcia postępowania wyjaśniającego, zawiadamiającemu przysługuje prawo zaskarżenia postanowienia rzecznika dyscypliny do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Nowelizacja rozszerzyła w tym zakresie uprawnienia zawiadamiającego o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, dając mu także możliwość złożenia zażalenia na postanowienie rzecznika dyscypliny o umorzeniu postępowania. Zmianami objęta została także organizacja organów właściwych do egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zmiany na wspomnianej płaszczyźnie polegają przede wszystkim na zniesieniu resortowych komisji orzekających, które funkcjonowały w każdym ministerstwie, i utworzeniu w ich miejsce trzech komisji międzyresortowych orzekających przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej oraz przy Ministrze Sprawiedliwości. Właściwość tych komisji określa ustawa. W pozostałym zakresie ustrój organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie został zmieniony. Nadal komisjami orzekającymi są: wspólna komisja orzekająca, komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych.

Opisane zmiany wprowadzone w 2012 r. stanowią jedną z wielu nowelizacji liczoną od momentu wejścia w życie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. 1 stycznia 2013 r. w wyniku zmian wprowadzonych do ustaw związanych kosmetyczne zmiany dotknęły także ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Chodzi tutaj o ustawę z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw²⁶, a także ustawę z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe²⁷. Kolejne dokonywane po sobie zmiany ustawy wskazywały i nadal wskazują na niedomagania i słabe punkty zmienianych regulacji w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zmiany w sferze podmiotowości, przedmiotowości i procedury mają już kolejny raz na celu zwiększyć skuteczność egzekwowania odpowiedzialności, zwiększyć surowość orzecznictwa oraz zmniejszyć koszty utrzymania aparatu administracyjnego. Niestety mimo kolejnych zmian nadal można dostrzec w ustawie przepisy,

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 951.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1529.

które mogą rodzić pewne kontrowersje interpretacyjne. Chociażby przykładem może tutaj być przepis art. 18a, z którego wynika, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą. Zatem dokonując wykładni językowej w/w przepisu można stwierdzić, iż naruszeniem będzie jedynie niezatrudnienie audytora lub niezawarcie umowy z usługodawcą nie zaś zaniechanie w zakresie przeprowadzenia audytu w jednostce zobligowanej. Należy jednak pamiętać, iż sama, kolejna zresztą, zmiana przepisów niewiele pomoże, a co więcej może pogorszyć sytuację w zakresie ochrony publicznego pieniądza. Z jednej strony dość często stosowana filozofia działania organów powołanych do dochodzenia odpowiedzialności, polegająca na szukaniu okoliczności łagodzących odpowiedzialność sprawcy naruszeń. Z drugiej strony, patrząc na ostatnie zmiany i możliwość pociągania do odpowiedzialność „szeregowych” urzędników za nieprawidłowe wykonywanie przez nich czynności, na przykład z zakresu udzielania zamówień publicznych, można snuć wizję zagęszczającej się atmosfery, spoglądając często na niedoszkoloną (często nie z jej winy) i niedoświadczoną kadrę. W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy ostatnie zmiany przypadkiem nie zwiększą dylematów organów przy orzekaniu kar za czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych, czy przypadkiem nie pogłębią kontrowersji w temacie czy winę ponosi, a tym samym odpowiedzialność powinien ponieść kierownik jednostki, który nie jest w stanie na wszystkim się znać, ale z drugiej strony nie robi nic, aby mieć wyszkoloną i doświadczoną kadrę, czy winę, a tym samym odpowiedzialność powinien ponieść pracownik, który rzeczywiście nie dopełnił swoich obowiązków, ale spowodowane to było jego nieumyślnością wynikającą z braku wiedzy i niedoświadczenia?

Streszczenie

Pomimo, iż pojęcie dyscypliny finansów publicznych pojawiło się po raz pierwszy w ustawie o finansach publicznych z 1998 r., to do dnia dzisiejszego nie doczekaliśmy się jego legalnej definicji. Jedynie na podstawie analizy przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych możemy przyjąć, iż pojęcia to odnosi się wyłącznie do przestrzegania prawnie wyznaczonych reguł ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowania nimi w jednostkach sektora finansów publicznych oraz poza nimi, jeśli podmioty te korzystają ze środków publicznych. Zatem prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów finansów publicznych jest możliwe pod warunkiem, że podmioty, które dysponują środkami publicznymi będą przestrzegać prawnie określonych reguł gospodarowania nimi. Dlatego też podmioty te należy w odpowiedni sposób zdyscyplinować. Między innymi dlatego 11 lutego 2012 r. weszły w życie nowe zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, lekko doprecyzowane zmianami wprowadzonymi 1 stycznia 2013 r. Nowelizacja objęła m.in. zakres podmiotowy odpowiedzialności, zasady odpowiedzialności, a także katalog naruszeń podlegających odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych. Jak wynika z uzasadnienia autorów projektu powodem zmian miało być niedostateczne wypełnianie przez dotychczasowe przepisy ustawy funkcji represyjnych wynikające z ich nieprecyzyjnego brzmienia. Nowe przepisy mają umożliwić skuteczniejsze karanie osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w konsekwencji eliminować niezgodne z prawem gospodarowanie środkami publicznymi.

Słowa klucze: odpowiedzialność, dyscyplina, finanse publiczne, środki publiczne, pobór, egzekucja, należności, sektor publiczny, zobowiązanie, podmiot, przedmiot, zasady, kontrola zarządcza.

Summary

Even though the concept of public finance discipline appeared for the first time in the Public Finance Act from 1998, we must still wait for its legal definition. Only on the basis of analysis of the provisions of the act on the liability for the breach of public finance discipline we can assume that this concept refers exclusively to the observance of legally determined principles for establishing, collection and execution of receivables constituting the public funds as well as their management in the public finance sector entities and in other entities using the public funds. Therefore, proper operation of public finance mechanisms is possible, provided that the entities benefiting from the public funds comply with the principles of the funds management specified by the law. For that reason these entities should be appropriately disciplined. It was one of the purposes for introducing new rules of liability for the breach of public finance discipline which entered into force on February 11th, 2012 and were slightly amended on January 1st, 2013. The amendments concerned, inter alia, the subjective scope of liability, the rules of liability and the catalogue of breaches of public finance discipline. The reason for the changes, in accordance with the justification of the draft's authors, was insufficient enforcement of the repression functions by the provisions of the previous act resulting from their imprecise wording. The new rules aim at more effective punishment of people responsible for violation of public finance discipline and, as a consequence, they shall eliminate the inconsistent with the law management of the public funds.

Key words: liability, discipline, public finance, public funds, collection, execution, receivables, public sector, obligation, entity, object, principles, management control.

Bibliografia

- Bartoszewicz A., Munnich M., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2012.
- Borkowska J., red. *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej*, Warszawa 2011.
- Borodo A., *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008.
- Borowska K., Kościńska-Paszkowska A., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Brzeziński B., red. *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2010.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012.

- Drwiłło A., red. *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2011.
- Gryśka P., Robaczyński T., *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Kosikowski C., Ruśkowski E., red. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, 2008, (wersja elektroniczna – LEX).
- Lipiec-Warzecha L., *Dyscyplina finansów publicznych 2012. Objasnienia do nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2012.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, wyd. II, Warszawa 2010.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014) – akt prawny nieobowiązujący
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.)
- Ustawa 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., aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 168)
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1429)
- Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 951)
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1529)

Wykaz orzeczeń

- Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 6 października 2003 r., DF/GKO/Odw.-29/45-46/2003. LEX nr 81706