

DYSCYPLINA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Aktualne problemy w systemie
odpowiedzialności

redakcja naukowa
Joanna M. Salachna
Klaudia Stelmaszczyk, Arkadiusz Babczuk

UWZGLĘDNIAM REGULACJE TARCZ
ANTYKRYZYSOWYCH ZWIĄZANE Z COVID-19

DYSCYPLINA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Aktualne problemy w systemie
odpowiedzialności

redakcja naukowa
Joanna M. Salachna
Klaudia Stelmaszczyk, Arkadiusz Babczuk

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

*Stan prawny na 1 maja 2020 r.
z uwzględnieniem zmian wynikających ze specustawy o COVID-19
oraz wprowadzonych do niej nowelizacji*

Recenzent

Dr hab. Katarzyna Kopyściańska, prof. Uwr

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-741-1

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13	
Przedmowa	19	
Rozdział 1		
Definicje legalne w regulacjach finansów publicznych		
– zagadnienia wprowadzające (<i>Paweł Borszowski</i>)	21	
1.1. Uwagi ogólne	21	
1.2. Wybór obszaru podlegającego definiowaniu w regulacji finansów publicznych	23	
1.3. Determinanty wprowadzania definicji legalnych dla ograniczenia obszaru nieostrości w regulacji finansów publicznych	28	
1.4. Podsumowanie	30	
Rozdział 2		
Zwroty niedookreślone (nieostre) w tekście aktu prawnego na przykładzie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – analiza wybranych zagadnień (<i>Wojciech Bożek</i>)		32
2.1. Uwagi ogólne	32	
2.2. Zwroty niedookreślone i nieostre w tekście aktu prawnego	34	
2.3. Zwroty niedookreślone w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na przykładzie „szkodliwości czynu dla finansów publicznych”	36	
2.4. Aspekty praktyczne badanej problematyki	47	

2.4.1.	Wykładnia przepisów o charakterze sankcyjnym ...	47
2.4.2.	Odtworzenie toku rozumowania komisji orzekającej	47
2.4.3.	Szkoda dla finansów publicznych. Stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych (znikomy, nieznaczny, znaczny, rażący)	48

Rozdział 3

Dostęp do informacji publicznej w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów

publicznych (<i>Anna Kościńska-Paszkowska</i>)	50
3.1. Uwagi ogólne	50
3.2. Jawność na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	52
3.3. Dostęp do niektórych informacji	55
3.4. Podsumowanie	59

Rozdział 4

Wina jako przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (*Jerzy Lachowski*)

4.1. Uwagi ogólne	61
4.2. Pojęcie winy jako przesłanki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	62
4.3. Przesłanki przypisania winy	67
4.4. Funkcje winy	72
4.4.1. Funkcja legitymizująca winy	72
4.4.2. Funkcja winy w procesie wymiaru kary	74
4.5. Dodatek praktyczny – wybór tez z orzecznictwa	75

Rozdział 5

Adekwatność kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wybrane zagadnienia (*Wojciech Gonet*)

5.1. Uwagi ogólne	78
5.2. Czyny powodujące stratę finansową dla sektora finansów publicznych	79
5.3. Czyny niepowodujące straty finansowej dla sektora finansów publicznych	81

5.4. Katalog kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	83
5.5. Koszty postępowania	85
5.6. Podsumowanie	87

Rozdział 6

Rola obrońcy w postępowaniu o naruszenie dyscypliny

finansów publicznych (<i>Ewa Kosior</i>)	88
6.1. Uwagi ogólne	88
6.2. Umocowanie obrońcy	90
6.3. Tajemnica	94
6.4. Relacja pomiędzy obwinionym a obrońcą. Kolidzja interesów	96
6.5. Podsumowanie	103

Rozdział 7

Prawidłowość ugody w przedmiocie należności cywilnoprawnej jako warunek wyłączający bezprawność gospodarowania środkami publicznymi

(<i>Joanna M. Salachna</i>)	105
7.1. Uwagi ogólne	105
7.2. Obowiązujące unormowania. Podstawowe warunki zawarcia ugody i ich systemowa analiza	106
7.3. Ocena skutków zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej – zasady	111
7.4. Schemat oceny skutków zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej	112
7.5. Zawieranie ugód a wymogi kontroli zarządczej. Zmodyfikowany schemat oceny skutków ugody	114
7.6. Formuła zawarcia ugody	120
7.7. Względna dobrowolność zawarcia ugody przez jednostkę sektora finansów publicznych (okoliczności wskazujące na obligatoryjność ugodzenia się)	121
7.8. Podsumowanie	124

Rozdział 8**Naruszenie dyscypliny finansów publicznych a udzielanie ulg w spłacie należności jednostek sektora finansów publicznych**

<i>(Paweł Majka)</i>	125
8.1. Uwagi ogólne	125
8.2. Zakres regulacji prawnych	126
8.3. Pojęcie należności jednostek sektora finansów publicznych	129
8.4. Pojęcie niezgodnego z przepisami udzielania ulg	133
8.5. Podsumowanie	136

Rozdział 9**Upoważnienie jako podstawa do nabycia zdolności dyscyplinarnej za czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych** *(Anna Rotter)*

<i>(Anna Rotter)</i>	138
9.1. Uwagi ogólne	138
9.2. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych jako podmiot potencjalnie odpowiedzialny za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	141
9.3. Powierzenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej	144
9.4. Powierzenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych określonych obowiązków głównemu księgowemu	150
9.5. Upoważnienie a pełnomocnictwo	153
9.6. Prawidłowy rozdział zadań pomiędzy pracownikami a nienależyte wykonywanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej	154
9.7. Podsumowanie	156

Rozdział 10**Naruszenia dyscypliny finansów publicznych związane z dokonywaniem wydatków i zaciąganiem zobowiązań – próba systematyzacji i oceny** *(Anna Ostrowska)*

<i>(Anna Ostrowska)</i>	157
10.1. Uwagi ogólne	157

10.2. Dokonanie wydatku bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia	160
10.3. Dokonanie wydatku z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków	165
10.4. Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań	169
10.5. Podsumowanie	174

Rozdział 11

Konstrukcja prawna odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z dokonywaniem wydatków publicznych w formie dotacji na realizację zadań publicznych (Klaudia Stelmaszczyk)	176
11.1. Uwagi ogólne	176
11.2. Wadliwe udzielenie lub przekazanie dotacji – art. 8 pkt 1 u.o.n.d.f.p.	179
11.3. Niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji – art. 8 pkt 2 u.o.n.d.f.p.	189
11.4. Nieustalenie kwoty do zwrotu – art. 8 pkt 3 u.o.n.d.f.p.	193
11.5. Podsumowanie	198

Rozdział 12

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z nierozliczeniem w terminie otrzymanej dotacji (Krzysztof Czarnecki)	199
12.1. Uwagi ogólne	199
12.2. Obowiązek rozliczenia jako <i>signum specificum</i> dotacji	200
12.3. Konstrukcja prawna wybranych rodzajów dotacji a odpowiedzialność na podstawie art. 9 pkt 2 u.o.n.d.f.p. ...	203
12.4. Podsumowanie	213

Rozdział 13

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wydatkowania subwencji przez publiczne uczelnie akademickie (Michał Stawiński)	216
13.1. Uwagi ogólne	216

13.2. Geneza i charakterystyka przepisu art. 9a u.o.n.d.f.p.	216
13.3. Charakter prawny subwencji dla publicznej uczelni akademickiej	219
13.4. Dysponowanie subwencją przez publiczne uczelnie akademickie a znamiona czynu z art. 9a pkt 2 u.o.n.d.f.p. ...	223
13.5. Pierwsza interpretacja (szeroka)	223
13.6. Druga interpretacja (wąska)	224
13.7. Problemy praktyczne	228

Rozdział 14

O konieczności nowelizacji art. 14 u.o.n.d.f.p.

<i>(Jacek Wantoch-Rekowski, Martyna Wilmanowicz)</i>	230
14.1. Uwagi ogólne	230
14.2. Delikt finansowy z art. 14 pkt 1 u.o.n.d.f.p.	230
14.3. Artykuł 14 pkt 1 a art. 16 ust. 1 u.o.n.d.f.p.	233
14.4. Ład finansów ubezpieczeń społecznych a ZUS	236
14.5. Aspekty praktyczne – wybrane orzecznictwo	239

Rozdział 15

Nowe Prawo zamówień publicznych – wyzwania dla orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

<i>(Sylwester Kuchnio)</i>	243
15.1. Uwagi ogólne	243
15.2. Znaczenie nowych unormowań zamówień publicznych	243
15.3. Zmiany przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczących naruszeń w obszarze zamówień publicznych	247
15.4. Podsumowanie	252

Rozdział 16

Dylematy zamówień podprogowych z perspektywy odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych

<i>(Małgorzata Filipek)</i>	253
16.1. Uwagi ogólne	253
16.2. Zamówienia podprogowe – definicja i ich rodzaje	254
16.3. Zasady udzielania zamówień do progu 30 000 euro	262

16.4. Konsekwencje naruszenia zasad wydatkowania środków publicznych	266
16.5. Podsumowanie	269

Rozdział 17

Delikt określenia kryteriów oceny ofert w sposób niezgodny z przepisami o zamówieniach publicznych

<i>(Ewaryst Kowalczyk)</i>	271
17.1. Uwagi ogólne	271
17.2. Pojęcie kryteriów oceny ofert w zamówieniach publicznych	272
17.3. Pojęcie określenia kryteriów oceny ofert	274
17.4. Pojęcie niezgodności z przepisami o zamówieniach publicznych jako kwalifikacji określenia kryteriów oceny ofert	277
17.5. Naruszenia przepisów dotyczące doboru poszczególnych rodzajów kryteriów oceny ofert	279
17.5.1. Naruszenie zasady określającej konieczność określania kryteriów oceny ofert związanych z przedmiotem zamówienia	279
17.5.2. Naruszenie zasady ograniczonego zastosowania jedyne lub dominującego kryterium cenowego ...	280
17.6. Naruszenia dotyczące sposobu (metody) formułowania dobranych kryteriów oceny ofert	281
17.7. Podsumowanie	282

Rozdział 18

Naruszanie dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej. Aspekty prawne i ekonomiczne

<i>(Janusz Sarnowski)</i>	284
18.1. Uwagi ogólne	284
18.2. Znaczenie i funkcje sprawozdawczości w systemie finansów publicznych	285
18.3. Zasady zapewniające jakość prezentowanych danych	287
18.4. Zakres i podstawy prawne sprawozdawczości w sektorze publicznym	288

18.5. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości	289
18.6. Wykazanie danych niezgodnych z danymi z ewidencji księgowej	293
18.7. Sporządzenie sprawozdania na podstawie błędnej ewidencji	294
18.8. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej a uszczerbek dla finansów publicznych. Sankcje za nieprawidłowości w sprawozdawczości	296
18.9. Podsumowanie	298

Rozdział 19

Zmiana umowy o zamówienie publiczne a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w czasie

epidemii (Ewa Piechota-Ołoś)	300
19.1. Uwagi ogólne	300
19.2. Zmiana umowy na gruncie Prawa zamówień publicznych a dopuszczalna zmiana umowy na podstawie przepisów specustawy o COVID-19	302
19.3. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych jako następstwo zmiany umowy o zamówienie publiczne w trybie przepisów specustawy o COVID-19	313
19.4. Podsumowanie	317

Wykaz aktów prawnych	319
-----------------------------------	------------

Bibliografia	323
---------------------------	------------

Autorzy	329
----------------------	------------

PRZEDMOWA

Szanowni Czytelnicy,

Niniejsza monografia jest rezultatem dyskursu naukowego zapoczątkowanego podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Aktualne problemy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”, która odbyła się w Toruniu 16–17.05.2019 r. Jej głównym organizatorem był Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, współorganizatorami – Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy oraz Miasto Toruń.

Podstawowym założeniem przyświecającym przygotowaniu książki była – zgodnie z tym, co wynika z przyjętego tytułu – prezentacja bieżących, dyskusyjnych (a niekiedy nawet kontrowersyjnych) kwestii pojawiających się na gruncie analizy i stosowania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednocześnie nie chcieliśmy ograniczać rozpoznawania do zagadnień o charakterze wyłącznie praktycznym i szczegółowym. Stąd też w strukturze monografii można wyróżnić trzy zasadnicze zróżnicowane części, których układ zasada się na sekwencyjnym przechodzeniu od problemów najbardziej ogólnych do szczegółowych o istotnym znaczeniu praktycznym. Pierwsza część, obejmująca rozdz. 1–3, poświęcona została kwestiom teoretyczno-legislacyjnym (rozdz. 1 i 2) oraz realizacji jawności (rozdz. 3). Dalej, w rozdz. 4–6, dokonano analizy podstawowych konstruktywów każdej odpowiedzialności, jakimi są wina oraz kara, a także roli obrońcy w postępowaniu o naruszenie dyscypliny

finansów publicznych. Część trzecia – najobszerniejsza (rozdz. 7–18) – zawiera opracowania dedykowane rozpoznaniu problemów pojawiających się na tle interpretacji oraz stosowania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym określonych ustawowo czynów. Zważywszy na istotność zabezpieczenia prawidłowości udzielania zamówień publicznych oraz na to, że naruszenia przepisów w tym przedmiocie wydają się najczęstszą przyczyną pociągania do odpowiedzialności, kwestiom tym poświęcono względnie dużo miejsca (rozdz. 15–17). Uwzględniono przy tym szczególnie rozwiązania związane z trwającym od marca 2020 r. stanem epidemii SARS-CoV-2 (rozdz. 19). Nie pominięto jednak regulacji, które zostały wprowadzone niedawno, a z których zastosowaniem wiążą się określone problemy natury dogmatycznej (rozdz. 7 i 13), a także omówienia kwestii rzutujących na odczytywanie znamion większości naruszeń dyscypliny finansów publicznych (rozdz. 9 i 10).

Mamy nadzieję, że przyjęta konwencja oraz zawartość książki będzie pożyteczna w codziennej pracy zarówno pracowników jednostek sektora finansów publicznych, jak i członków komisji orzekających oraz rzeczników właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W imieniu Redaktorów oraz Autorów
Joanna M. Salachna

Rozdział 1

DEFINICJE LEGALNE W REGULACJACH FINANSÓW PUBLICZNYCH – ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1.1. Uwagi ogólne

Badanie regulacji prawnych dotyczących finansów publicznych z uwagi na rodzaj stosowanych środków techniki prawodawczej ma istotne znaczenie dla tworzenia i stosowania prawa finansów publicznych. Trudno jednoznacznie przesądzać o wyższości jednego – wybranego rodzaju środka techniki prawodawczej dla badanego obszaru normatywnego. Punktem wyjścia jest administracyjnoprawna metoda regulacji, której skutki można badać zarówno w odniesieniu do wybranego rodzaju rozwiązania legislacyjnego, jak i dla ustalania jego zakresu normatywnego w praktyce stosowania prawa. Dążenie do precyzji normodawczej wyrażanej poprzez odpowiedni poziom szczegółowości przepisów dotyczących finansów publicznych stanowi dla prawodawcy istotne zadanie. Dynamika procesów gospodarczych, której skutki są ujmowane w obszarze regulacji prawnych finansów publicznych, nie powinna być postrzegana wyłącznie jako konieczność tworzenia nowych, bardzo szczegółowych rozwiązań. Nie można bowiem pomijać tego, że język pojęć prawnych używanych w regulacjach finansów publicznych jest specyficzny, a nierzadko ustawodawca stosuje pojęcia z zakresu ekonomii, którym nadaje określone (niejednokrotnie

odmienne) znaczenie prawne¹. Wprowadzenie nowych rozwiązań normatywnych, zarówno co do ich rodzaju, kształtu, jak i zakresu powinno być poprzedzone kilkoma etapami, tj. po pierwsze, ustaleniem obszaru podlegającego normowaniu, po drugie, wyborem środka techniki prawodawczej, zaś po trzecie, nadaniem mu właściwego kształtu. Ponadto przy nadaniu kształtu normatywnego powinno się uwzględniać nie tylko brzmienie danego rozwiązania legislacyjnego, ale w równej mierze jego miejsce w danej regulacji czy też instytucji prawnej, a także cel regulacji oraz instytucji z obszaru finansów publicznych, gdzie ten środek techniki prawodawczej zostaje umieszczony.

Jednym z rozwiązań normatywnych stosowanych w regulacjach finansów publicznych są definicje legalne. Jest to właściwe podejście, gdyż poprzez definicję legalną realizowana jest administracyjno-prawna metoda regulacji. Służy ona zapewnieniu precyzji normodawczej w ramach tworzenia i stosowania prawa, ale także daje możliwość uzyskania pewnego poziomu szczegółowości regulacji. Ponadto w pewnych przypadkach pozwala także uwzględnić środki służące zapewnieniu elastyczności przepisów dotyczących finansów publicznych, tj. w przypadku definicji legalnych służących ograniczeniu nieostrości. Badania zagadnień dotyczących definiowania pojęć w regulacjach finansów publicznych nie doczekały się dotychczas kompleksowego opracowania, jakkolwiek poszczególni autorzy odnosili się do nich przy rozpatrywaniu danej definicji legalnej, która podlegała omówieniu w komentarzu². Coraz częściej problematyka dotycząca definiowania pojęć pojawia się w opracowaniach z zakresu prawa podatkowego³. Wydaje się zatem, że podjęcie analizy definicji

¹ Jedynie tytułem przykładu można przytoczyć pojęcie dochodów, które zostało zdefiniowane m.in. poprzez dochody bieżące oraz majątkowe.

² Tytułem przykładu wskazać można komentarz do art. 2 u.f.p. autorstwa E. Ruśkowskiego, U.K. Zawadzkiej-Pąk [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk 2013, s. 27 i n.

³ Zob. B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013, s. 63 i n.; P. Borszowski, *Wprowadzanie definicji legalnych w prawie podatkowym – zagadnienia wyjściowe*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2016/7, s. 219 i n., a także A. Halasz, *Definicje pojęć prawnych w ustawodawstwie dotyczącym podatków obrotowych*, Wrocław 2019.

legalnych w regulacjach finansów publicznych powinno stać się istotnym zadaniem dla nauki, jak też praktyki. Cenne byłyby opracowania poświęcone badaniu relacji stopnia szczegółowości unormowania danej definicji legalnej do jej zakresu w konkretnych rozstrzygnięciach praktyki stosowania prawa. Chodziłoby bowiem o unikanie takich sytuacji, gdy mimo istniejącej definicji legalnej podmiot ją stosujący w rezultacie dokonuje redefinicji danego pojęcia.

Celem niniejszego opracowania jest więc wskazanie pewnych wyjściowych zagadnień, które powinny być brane pod uwagę przy tworzeniu rozwiązań w tym obszarze regulacji. Przy czym, jak podkreślono, definicje legalne służące ograniczeniu obszaru nieostrości mogą odgrywać szczególną rolę także dla regulacji finansów publicznych⁴. Dlatego też hipoteza będzie dotyczyła możliwości wykazania pewnych determinant przy tworzeniu tego rodzaju definicji w obszarze finansów publicznych.

1.2. Wybór obszaru podlegającego definiowaniu w regulacji finansów publicznych

Podjęcie decyzji normodawczej o wprowadzeniu definicji legalnej w regulacji finansów publicznych powinno być każdorazowo poprzedzone analizą obszaru podlegającego definiowaniu. Przy czym podkreślenie znaczenia wyboru tego obszaru należy postrzegać na dwóch płaszczyznach, tj. po pierwsze, jako podjęcie decyzji o umieszczeniu

⁴ Coraz częściej pojawiają się w prawie podatkowym, czego typowym przykładem jest choćby unormowanie dotyczące klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania zawarte w rozdziale 1 w dziale IIIA Ordynacji podatkowej. Już sama definicja unikania opodatkowania z art. 119a o.p., a przede wszystkim definicja legalna odnosząca się do sztucznego sposobu działania z art. 119c o.p. mają taki kształt normatywny. W przypadku regulacji z art. 119c o.p. definicja ta służy do wskazania z jednej strony, jakiego sposobu działania nie uznaje się za sztuczny w § 1, z drugiej strony wymieniono w niej jedynie przykłady, które należy brać pod uwagę przy ocenie, czy sposób działania był sztuczny. Warto przy tym zauważyć, że w ramach tych definicji legalnych ustawodawca posługuje się określeniami nieostrymi, jak choćby ryzyka gospodarczego przewyższającego spodziewane korzyści inne niż podatkowe w takim stopniu, że należy uznać, że działający rozsądnie podmiot nie wybrałby tego sposobu działania.

definicji legalnej, zaś po drugie, przez dokonanie wyboru właściwego obszaru podlegającego definiowaniu. Zainicjowanie tego normatywnego rozstrzygnięcia wraz ze wskazaną jako druga płaszczyzną pozostają w odpowiedniej relacji, przy czym ich wyróżnienie ma jedynie charakter modelowy, gdyż w praktyce mogą one następować niemalże jednocześnie. Akcentowanie analizy tego procesu na dwóch płaszczyznach pozwala na dostrzeżenie wagi podjęcia tego rodzaju decyzji normodawczej i uniknięcie jej przedwczesności. Mianem przedwczesnej decyzji o umieszczeniu tego środka legislacyjnego należy określić taką sytuację, gdy wymóg niezbędności jego wprowadzenia nie został spełniony. Nie można bowiem wychodzić z założenia, że wystarczająca staje się potrzeba jego wprowadzenia. Mimo że posługiwanie się tym rodzajem środków techniki prawodawczej z założenia niejako realizuje to, co ustawodawca zamierza osiągnąć, wykorzystując administracyjnoprawną metodę regulacji, jednak pozostawienie zbyt dużego poziomu elastyczności mogłoby powodować negatywne konsekwencje dla kształtu danej regulacji, a także instytucji prawnej, w ramach której dana definicja zostałaby umieszczona. Stąd też wymóg niezbędności wydaje się właściwy dla tego rodzaju środków techniki prawodawczej, a zarazem nieco łagodniejszy, gdy chodzi o zakres zachowań jemu odpowiadający, niż kryterium konieczności, którym należy posługiwać się przy wprowadzaniu określeń nieostrych i klauzul generalnych⁵. Wskazany wymóg niezbędności należy potraktować jako punkt wyjścia dla podjęcia decyzji o umieszczeniu definicji legalnej, co należy niemalże jednocześnie rozpatrywać poprzez drugą płaszczyznę, a zatem wybór właściwego obszaru podlegającego definiowaniu w regulacji finansów publicznych. Znaczenie tego wymogu należy zatem postrzegać w taki sposób, że wpływa on na dokonanie wyboru obszaru podlegającego definiowaniu. Oznacza to zatem, że staje się dodatkowym kryterium zastosowania tzw. determinant wprowadzania definicji legalnych, które można ustalić, posługując się Zasadami techniki prawodawczej. Determinanty te uzyskuje się w obrębie każdej z czterech podstaw formułowania definicji legalnej

⁵ Zob. szerzej P. Borszowski, *Określenia nieostre i klauzule generalne w prawie podatkowym*, Warszawa 2017.

danego określenia⁶. Chodzi zatem o determinanty wieloznaczności określeń, ograniczenia obszaru ich nieostrości, determinanty znaczenia danego określenia z uwagi na powszechne jego rozumienie czy też nadania jego nowego znaczenia. Należy je zatem „wzmocnić” wymogiem niezbędności wprowadzenia definicji legalnej w obszarze finansów publicznych. Przy czym każde z nich można nazwać mianem wyjściowych, w ich obrębie zaś wypada wyróżnić szczegółowe determinanty, które pozwolą ustalić obszar podlegający definiowaniu w regulacji finansów publicznych. Także w tym przypadku każde ze szczegółowych determinant należy podbudować wymogiem niezbędności.

Dokonanie wyboru właściwego obszaru podlegającego definiowaniu w regulacji finansów publicznych wymaga zatem odniesienia wymogu niezbędności do poszczególnych determinant wprowadzenia definicji legalnych, zarówno w ich ujęciu ogólnym, jak i szczegółowym. Stanowi to jednakże dopiero pierwszy etap wyboru właściwego obszaru podlegającego definiowaniu. Drugi etap należy bowiem ustalać w stosunku do normatywnej regulacji finansów publicznych. Wyróżnienie tych dwóch etapów, podobnie jak wskazanych już płaszczyzn, ma jednakże charakter modelowy, gdyż w konkretnym przypadku powinny być one rozpatrywane łącznie. Drugi etap stanowi już bezpośrednio odniesienie wskazanych determinant do regulacji finansów publicznych. Wydaje się, że unormowaniem odgrywającym kluczową rolę jest art. 3 u.f.p. Przepis ten bowiem wskazuje normatywny zakres finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że dokonując każdego wyboru obszaru podlegającego definiowaniu, należy poprzestawać wyłącznie na przepisie art. 3 u.f.p. Rozważania w tym opracowaniu stanowią wprowadzenie do problematyki, stąd też należy ukazać pewne ramy analizy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w kon-

⁶ Zgodnie z § 146 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej w ustawie lub innym akcie normatywnym formuluje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

W książce przedstawiono aktualne kwestie pojawiające się na gruncie stosowania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Omówione zagadnienia dotyczą m.in.:

- dostępu do informacji publicznej,
- przesłanek winy i adekwatności kary, a także roli obrońcy w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- naruszeń związanych z dokonywaniem wydatków i zaciąganiem zobowiązań,
- odpowiedzialności za nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji,
- wydatkowania subwencji przez publiczne uczelnie akademickie.

W publikacji omówiono nowelizację z ustawy – Prawo zamówień publicznych z 11.09.2019 r., która wejdzie w życie od 1 stycznia 2021 r., wprowadzając istotne zmiany w przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odniesiono się także do ostatniej nowelizacji z 2019 r. (Dz.U. poz. 1495), która wprowadza modyfikacje zwolnień z odpowiedzialności w związku z ugodą zawartą przez jednostki sektora finansów publicznych.

Uwzględniono ponadto rozwiązania prawne dotyczące zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 odnoszące się do odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Autorzy książki są naukowcami i praktykami związanymi zarówno z podmiotami finansów publicznych, jak i organami właściwymi w sprawach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku z tym w opracowaniu przedstawiono najistotniejsze kwestie z punktu widzenia konstrukcji reżimu odpowiedzialności oraz praktyki jej dochodzenia.

Publikacja przeznaczona dla adwokatów i radców prawnych biorących udział w postępowaniach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zainteresuje też przedstawiciele nauki zajmujących się problematyką finansów publicznych.



9 788381 877411 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8187-741-1



9 788381 877411

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL