

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Komentarz

redakcja naukowa Anna Kościńska-Paszkowska

Bogdan Artymowicz, Anna Kościńska-Paszkowska
Krzysztof Subocz, Karol Marcin Szmaj, Maciej Tomczak

KOMENTARZE

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Komentarz

redakcja naukowa Anna Kościńska-Paszkowska

Bogdan Artymowicz, Anna Kościńska-Paszkowska
Krzysztof Subocz, Karol Marcin Szmaj, Maciej Tomczak

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 5 października 2021 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Karol Świtaj

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Bogdan Artymowicz – 17, 17a

Anna Kościńska-Paszkowska – 1, 2, 4, 4a, 13, 18a, 18d, 20, 29–42, 72–85a,
109, 110, 115, 116, 128–134, 138–149, 173, 173a, 188–198

Krzysztof Subocz – 3, 3a, 5–7, 18, 18b, 19, 24–26, 93–101a, 150–152,
157–166, 170–172, 174–178, 187

Karol Marcin Szmaj – 10–12a, 14–16, 111–113a, 117–127, 135–137, 153–156,
167, 168

Maciej Tomczak – 8–9a, 18c, 21–23, 27, 28, 43–71, 86–92, 102–108, 169,
179–186

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-577-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----------|
| Wykaz skrótów | 17 |
| USTAWA z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych | 23 |
| DZIAŁ I. Przepisy ogólne | 25 |
| Art. 1. [Zakres stosowania ustawy] | 25 |
| Art. 2. [Odesłanie do definicji określonych w ustawie o finansach publicznych] | 33 |
| Art. 3. [Wyłączenie stosowania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych] | 38 |
| Art. 3a. [Zasady przetwarzania danych osobowych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych] | 50 |
| DZIAŁ II. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych | 58 |
| Rozdział 1. Zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych | 58 |
| Art. 4. [Podmiotowy zakres odpowiedzialności] | 58 |
| Art. 4a. [Zakres podmiotowy odpowiedzialności za nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami unijnymi lub zagranicznymi] | 59 |
| Art. 5. [Naruszenia w zakresie ustalania, pobierania, dochodzenia i umarzania należności] | 75 |
| Art. 6. [Naruszenia w zakresie przekazywania dochodów] | 97 |

USTAWA

z dnia 17 grudnia 2004 r.

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

(Dz.U. z 2021 r. poz. 289)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres stosowania ustawy]

Ustawa określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

1. Aktualnie ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych reguluje całokształt spraw związanych z dochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (z wyjątkiem postępowania przed sądami administracyjnymi, które rozpoznają skargi na prawomocne orzeczenia i postanowienia GKO).

Komentowana ustawa określa:

- podmiotowy zakres odpowiedzialności (kto odpowiada),
- przedmiotowy zakres odpowiedzialności (za co odpowiada),
- kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zasady tej odpowiedzialności,
- postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

- zasady powoływania, uprawnienia i obowiązki organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- nadzór nad działalnością organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- obowiązki organów, przy których powołano rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców oraz komisje orzekające,
- terminy, doręczenia, zasady udostępniania dokumentów.

Do ustawy wydano dwa akty wykonawcze:

- rozporządzenie Rady Ministrów z 5.07.2005 r. w sprawie rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych¹,
 - rozporządzenie Rady Ministrów z 5.07.2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela².
2. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie obejmuje oczywiście wszystkich aspektów odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rozstrzygając o odpowiedzialności, należy przede wszystkim, oprócz kwalifikacji prawnej naruszenia (art. 5–18c u.n.d.f.p.), obowiązkowo wskazywać naruszony, konkretny przepis prawa, np. ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości, ustawy z 19.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³. Należy też badać stan prawny w oparciu o przepisy obowiązujące w momencie popełnienia domniemanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jak i w momencie rozstrzygnięcia (art. 24 u.n.d.f.p.).

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 933.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 189.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.

3. Mimo „kompleksowego” uregulowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie można powiedzieć, aby kompleksowość regulacji oznaczała też optymalność. Najważniejsze przyczyny to, jak się wydaje:

1) ani w ustawie o finansach publicznych, ani w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zdefiniowano pojęcia dyscypliny finansów publicznych. Próbuując zaproponować racjonalną definicję, można stwierdzić, że dyscyplina finansów publicznych to przestrzeganie zasad gospodarowania środkami publicznymi. Zasady zostały określone przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych. Są to m.in.:

- jawność (art. 33 u.f.p.),
- obowiązek ustalania należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania (art. 42 ust. 5 u.f.p.),
- dokonywanie wydatków na cele i w wysokościach określonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 u.f.p.),
- dokonywanie wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków (art. 44 ust. 2 u.f.p.),
- dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 u.f.p.),
- zawieranie umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 4 u.f.p.),
- zaciąganie zobowiązań do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki

na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligacyjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich (art. 46 u.f.p.).

Brak legalnej definicji dyscypliny finansów publicznych uwidacznia się szczególnie, jeśli przyjrzymy się zakresowi przedmiotowemu ustawy, tj. tzw. naruszeniom dyscypliny finansów publicznych, oraz próbom ich definiowania, jakie można znaleźć w orzecznictwie GKO. Główna Komisja Orzekająca niejednokrotnie podkreślała, że nie każde naruszenie przepisów finansowych skutkuje odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a przypisanie odpowiedzialności może mieć miejsce tylko w przypadku popełnienia czynu, zdefiniowanego *expressis verbis* w katalogu naruszeń⁴. To, że nie każde nieprzestrzeganie przepisów powinno być naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, nie budzi wątpliwości. Zastanowienia wymagałoby jednak, czy aktualny katalog naruszeń na pewno jest adekwatny.

Brak przemyślanej definicji dyscypliny finansów publicznych powoduje m.in., że za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznano naruszenia o znacznym stopniu szkodliwości dla finansów publicznych, takie jak przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków czy zaciągania zobowiązań, nieregulowanie zobowiązań w terminie, które skutkuje zapłatą odsetek, niedochodzenie należności budżetowych czy dopuszczenie do przedawnienia takich należności, naruszenie zasady uczciwej konkurencji przy udzielaniu zamówień publicznych. Jednak naruszeniem będzie też nieprzekazanie sprawozdania budżetowego w terminie czy wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z ewidencją księgową (jednak zamieszczenie danych nieprawdziwych, ale zgodnych z ewidencją, już naruszeniem dyscypliny nie będzie) czy niezatrudnienie audytora. Taki sposób skonstruowania katalogu naruszeń zaburza identyfikację wartości, jakie ustawodawca uznaje za ważne. Można zadawać kolejne pytania, np. dlaczego naruszeniem dyscypliny jest

⁴ Por. orzeczenia GKO: z 3.11.2003 r., DF/GKO/Odw-26/41/42/2003; z 21.04.2005 r., DG/GKO/Odw-107/145/2004/1325, niepubl.

dokonanie wydatku nieprzewidzianego w planie finansowym, ale decyzja o wydatku nieoszczędnym, takim, który świadczy o nieprzestrzeganiu zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a u.f.p.), już nie będzie podlegała odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵.

Na konieczność pogłębionej analizy systemu i jego zmian wskazują przedstawiciele doktryny. System powinien stanowić skuteczną gwarancję prawidłowości funkcjonowania finansów publicznych i chronić interes finansowy państwa, koncentrować się na materialnym wymiarze dbałości o stan finansów państwa⁶.

Pod rozważę proponować wypada ustalenie, co rozumiemy przez dyscyplinę finansów publicznych, ale nie na poziomie budżetu w skali makro, tylko w poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych, co dokładnie chcemy chronić, jakie działania mogą być dysfunkcyjne i dlaczego, czy uchybienie terminowi np. przekazania cyklicznego sprawozdania powinno uruchamiać machinę dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

- 2) system kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w szczególności w powiązaniu z podmiotowym zakresem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Po pierwsze, skoro odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może być ponoszona także przez osoby gospodarujące środkami publicznymi w jednostkach niezaliczonych do sektora finansów publicznych, to katalog kar nie jest adekwatny. Jedyną karą, która może oddziaływać na sprawcę spoza sektora, jest kara pieniężna, w wysokości zróżnicowanej w zależności od szkodliwości naruszenia. Nie powinno się osoby zatrudnionej w sektorze karać np. naganą, a tej spoza sektora karą pieniężną za naruszenia o porównywalnym stopniu szkodliwości.

⁵ Por. A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Kontrola Państwa” 2012/2, s. 8 i n.

⁶ Por. J. Szołno-Koguc, *Dyscyplina finansów publicznych – refleksje w świetle dotychczasowych doświadczeń*, BO 2015/1, poz. 30.

Drugi aspekt to fikcyjna dodatkowa represja związana z naganą lub karą pieniężną. Orzeczenie tych kar powinno się wiązać z dodatkowymi skutkami wynikającymi z ujemnej lub negatywnej oceny kwalifikacyjnej. Wypada zauważyć, że przecież większość przepisów regulujących zatrudnienie w sektorze finansów publicznych takich dodatkowych skutków albo nie przewiduje, albo jeśli przewiduje, to są różne wątpliwości co do zakresu ich stosowania wespół z karami w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, np. pozbawienie osoby ukaranej karą nagany dodatkowej, uznaniowej nagrody jest możliwe, jeśli w jednostce przewidziano regulamin przyznawania takich nagród Ponadto, jeśli przewidujemy „dodatkową sankcję”, to powinno się weryfikować, czy ona działa, czy dodatkowe, negatywne skutki związane z naganą w ogóle w praktyce występują. Brak jest jednak danych na ten temat, chociażby w corocznych sprawozdaniach.

Kolejne zagadnienie, które trzeba brać pod rozwagę, to skąd się bierze tak duża liczba „odstąpień od wymierzenia kary” i orzekanych od lat kar upomnienia. Być może wynika to z braku jasnych dyrektyw wymiaru kary albo ze sposobu konstrukcji katalogu naruszeń, który zawiera czyny o znacznym stopniu szkodliwości dla finansów publicznych, ale również takie, których wpływ, na sektor finansów publicznych jest znikomy lub nie ma go w ogóle, np. niezłożenie sprawozdania w terminie.

4. Sposób uregulowania odpowiedzialności (poza kwestiami nieadekwatnego katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych czy kar) budziłby może mniej wątpliwości, gdyby przy tej okazji jednoznacznie rozstrzygnięto, jaki jest jej charakter. Nie zrobiono tego jednak i na bazie rozwiązań prawnych stosowanych do 2005 r. przygotowano przepisy, które miały być „kompleksowe”. I rzeczywiście ustawa reguluje większość kwestii, lecz ze względu na połączenie rozwiązań występujących w różnych reżimach odpowiedzialności powoduje wątpliwości przede wszystkim aksjologiczne. Wpływają one jednak na efektywność systemu dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Podsumowując, nie ma wątpliwości, że odpowiedzialność na charakter represyjny, ale poszczególne elementy tego systemu pochodzą z różnych reżimów odpowiedzialności. Przykładowo, katalog kar i konstrukcja organów właściwych do dochodzenia odpowiedzialności są zbliżone do występujących w postępowaniach dyscyplinarnych, czyli służących karaniu za przewinienia dyscyplinarne danej grupy zawodowej, np. lekarzy, adwokatów, pracowników służby cywilnej. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma jednak takiego charakteru. Podlegają jej nie tylko pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, ale także pracownicy jednostek spoza tego sektora, którzy gospodarują środkami publicznymi przekazanymi im np. w formie dotacji. Oznaczałoby to powszechny reżim odpowiedzialności służący ochronie środków publicznych. Kontroli sądowej rozstrzygnięć wydanych w drugiej instancji przez GKO nie sprawują sądy pracy, jak to zazwyczaj jest w postępowaniach dyscyplinarnych. Kontrolę tę wykonują sądy administracyjne.

Na związki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z odpowiedzialnością wskazuje m.in. orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 22.09.2011 r., II GSK 1595/11⁷, zwrócił uwagę, że postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych toczy się w trybie administracyjnym, tyle że na podstawie ustawy szczególnej (u.n.d.f.p.), a nie przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, a wydając rozstrzygnięcie, jako organ drugiej instancji, Przewodniczący GKO występuje jako organ administracyjny realizujący wobec strony postępowania przyznane mu przez ustawodawcę uprawnienie.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że nadzór administracyjny nad postępowaniem w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych należy do Ministra Finansów. Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych (powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra

⁷ LEX nr 948985.

W komentarzu w przystępny sposób przedstawiono przebieg postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz uprawnienia osoby, której ono dotyczy. Omówiono m.in. składanie zażaleń i odwołań oraz sposoby obrony przed zarzutami naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W publikacji omówiono m.in. następujące zagadnienia:

- podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności,
- kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zasady powoływania organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ich uprawnienia i obowiązki,
- nadzór nad działalnością organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- obowiązki organów, przy których powołano rzeczników dyscypliny finansów publicznych i ich zastępców oraz komisje orzekające,
- terminy, doręczenia, zasady udostępniania dokumentów.

Autorami opracowania są praktycy pełniący funkcje w organach powołanych do dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (rzecznicy, członkowie organów orzekających).

Książka jest przeznaczona dla kierowników, głównych księgowych i pracowników wszystkich jednostek sektora finansów publicznych oraz osób gospodarujących środkami publicznymi w innych jednostkach. Będzie cennym źródłem wiedzy dla pracowników organów kontroli i komórek kontroli we wszystkich urzędach administracji publicznej, a także rzeczników dyscypliny finansów publicznych i członków organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.



9788382465778 W01P01

ISBN: 978-83-8246-577-8



9 788382 465778

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL