

Dyscyplina finansów publicznych

Abstrakt

Publikacja poświęcona jest przedstawieniu doktrynalnych i normatywnych podstaw dyscypliny finansów publicznych jako szczególnej instytucji prawa. Jej specyfika wynika z przedmiotu ochrony, którym są szeroko rozumiane finanse publiczne, a także charakteru odpowiedzialności z tytułu jej naruszenia.

Słowa kluczowe

finanse publiczne, dyscyplina finansów publicznych, legalność, gospodarność, celowość wydatkowania środków publicznych, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Gromadzenie i dysponowanie środkami publicznymi poddane jest szczególnej dyscyplinie¹. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest szczególnym rodzajem odpowiedzialności prawnej. Specyfiką tej odpowiedzialności jest przedmiot ochrony, którym są szeroko rozumiane finanse publiczne. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma charakteru odpowiedzialności karnej. Wynika to z zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz tego, jaką funkcję spełnia². Dyscyplinę finansów publicznych rozumie się jako legalne, gospodarne i celowe wydatkowanie środków publicznych.

Na wstępie konieczne wydaje się określenie pojęcia finansów publicznych. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ nie zawiera definicji finansów publicznych, ale wskazuje na ich zakres. Art. 3 ustawy stanowi, że finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych i dysponowaniem nimi, w szczególności:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- 2) wydatkowanie środków publicznych,
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- 5) zarządzanie środkami publicznymi,
- 6) zarządzanie długiem publicznym,
- 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

¹ A. Walasik, *Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] B. Ciupek, T. Famulska, A. Walasik (red.), *Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 54.

² *Ibidem*, s. 55.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Środki publiczne przeznaczone są na pokrycie wydatków i rozchodów publicznych (rozchody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego).

Zasadnicze znaczenie dla gospodarki finansowej mają zasady racjonalnego, celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych. Celowość oznacza takie działania, które zapewniają zgodność działań jednostki w zakresie dokonywania wydatków z jej celami statutowymi. Oznacza także optymalizację zastosowanych metod i środków oraz ich adekwatność dla osiągnięcia zamierzonego rezultatu⁴. Podmiot dysponujący środkami publicznymi musi wybrać taki sposób finansowania zadań, który prowadzi do najbardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi⁵. Jasne i precyzyjne określenie celów pozwoli na unikanie sytuacji, w której zostałyby wprowadzone ciężary i wydatki niezwiązane z kompetencjami państwa czy samorządu terytorialnego⁶. A zatem, dyscyplina finansów publicznych ma zapewnić prawidłowe i zgodne z przepisami prawa przeznaczenie środków publicznych⁷.

Problematykę odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych reguluje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸ w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do pełnienia funkcji oskarżyciela¹⁰, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych¹¹.

Instytucja odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest nowa. Występowała już w rozdziale 8 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe¹² oraz rozdziale 5 ustawy o finansach publicznych. Jednak dopiero ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pełni ujęła i doprecyzowała zagadnie-

⁴ E. Janik, *Podstawy prawa finansowego dla ekonomistów*, Katowice 2014, s. 91.

⁵ *Ibidem*, s. 91–92.

⁶ C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 51–52.

⁷ A. Walasik, *op. cit.*, s. 54.

⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zm.).

⁹ 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).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do pełnienia funkcji oskarżyciela (Dz. U. z 2013 r., poz. 930).

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 933).

¹² Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r., Nr 158, poz. 1042).

nia, które wcześniej budziły wątpliwości interpretacyjne. Obowiązująca ustawa objęła odpowiedzialnością za naruszenie porządku finansów publicznych osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub zajmujące się dysponowaniem czy gromadzeniem środków publicznych. Znowelizowana ustawa jest korzystna dla harmonii finansów publicznych, ponieważ przewiduje odpowiedzialność organów kolegialnych, które są wyposażone w szerokie kompetencje przy decydowaniu w sprawach funduszy celowych, a w jednostkach samorządu terytorialnego przy wykonywaniu budżetu. Aktualnie organy kolegialne, np. członkowie zarządu powiatu w sytuacji, gdy przekroczą uprawnienia w zakresie zmiany budżetu, mogą ponieść odpowiedzialność jako sprawcy lub jako sprawcy polecający (np. gdy budżet jednostki samorządu terytorialnego zostanie zmieniony z pominięciem przepisów prawa, zostaną stwierdzone nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu oraz nastąpi opóźnienie w realizacji zadań). Poprzednia ustawa nie regulowała tych kwestii. Oznaczało to w praktyce, że za działania stanowiące rażące naruszenie dyscypliny finansów publicznych nikt nie był pociągany do odpowiedzialności¹³. Stąd też podstawowym argumentem prezentowanym w projekcie ustawy było rozszerzenie kręgu podmiotów, które mogą odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴.

Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest do końca zdefiniowany¹⁵. Wskazuje na to zarówno orzecznictwo komisji orzekających, jak i doktryna prawa finansowego. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest odpowiedzialnością o charakterze normatywno-prawnym¹⁶. Biorąc pod uwagę orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych można podzielić na odpowiedzialność o charakterze: administracyjnym, karnym, dyscyplinarnym oraz zbliżoną do odpowiedzialności karnej¹⁷. Doktryna prawa finansowego natomiast wyróżnia dodatkowo jeszcze odpowiedzialność karną, dyscyplinarną, karną skarbową, administracyjną, a nawet odpowiedzialność opartą na prawie pracy oraz administracyjno-karną¹⁸.

1. Aspekt cywilny naruszenia dyscypliny finansów publicznych

Odpowiedzialność o charakterze cywilnym ma na celu wyrównanie uszczerbku, jaki poniosły finanse publiczne. Wiąże się to bezpośrednio z karą pieniężną nałożoną na

¹³ C. Kosikowski, *Sektor...*, s. 55.

¹⁴ *Ibidem*, s. 55.

¹⁵ J. Kuczyńska, *Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] J. Przybylska (red.), *Dyscyplina finansów publicznych*, Warszawa 2012, s. 13.

¹⁶ J. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 15.

¹⁷ J. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 13.

¹⁸ *Ibidem*, s. 13.

winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Głównym zadaniem dyscypliny finansów publicznych jest dbanie o to, by finanse publiczne nie ulegały znaczącemu uszczupleniu. Co za tym idzie, kara pieniężna w obecnym stanie prawnym jest najskuteczniejszą metodą, która w pewien sposób gwarantuje rekompensatę za poniesione straty pieniężne. W tym przypadku odpowiedzialność ta ma charakter odszkodowawczy¹⁹.

2. Aspekt karny oraz karny skarbowy naruszenia dyscypliny finansów publicznych

Czyny, które stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych, mogą być klasyfikowane jako przestępstwo lub wykroczenie skarbowe. Zgodnie z art. 53 § 2 kodeksu karnego skarbowego przestępstwo skarbowe jest to czyn zabroniony przez kodeks pod groźbą kary grzywny w stawkach dziennych, kary ograniczenia wolności lub kary pozbawienia wolności²⁰. Przestępstwo skarbowe jest czynem związanym z łamaniem prawa finansowego. W konsekwencji prowadzi do pozbawienia wolności, ograniczenia wolności lub podlega karze grzywny. Wykroczenie skarbowe jest to czyn zabroniony, zagrożony wyłącznie karą grzywny.

W aspekcie karnym oraz karnym skarbowym mieszczą się między innymi:

- przestępstwa w obrocie gospodarczym – czyny, które zagrażają ogólnemu interesowi gospodarczemu. Odnoszą się do ogółu, nie do jednostki. Nieprawidłowości powstające przy udzielaniu zamówień publicznych to częsty zarzut w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przykładem może być art. 17 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, określających przesłanki upoważniające do unieważnienia tego postępowania”;
- przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz jednostek samorządu terytorialnego – naruszenia te polegają na nieprawidłowym działaniu jednostek samorządu terytorialnego: nadużycie uprawnień, płaćna protekcja bierna, sprzedajność osoby pełniące funkcje publiczne;
- przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów – przedmiotem ochrony w przypadku przestępstwa fałszowania dokumentów jest dobro w postaci wiarygodności dokumentów.

¹⁹ C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Warszawa 2000, s. 27–28.

²⁰ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r., poz. 186 z późn. zm.).

3. Aspekt pracowniczy naruszenia dyscypliny finansów publicznych

Aspekt pracowniczy naruszenia dyscypliny finansów publicznych to odpowiedzialność porządkowa i materialna wobec pracodawcy za wyrządzone mu szkody. Szczególnej odpowiedzialności podlega kierownik jednostki, który dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Kierownik jednostki może ponieść odpowiedzialność zarówno za naruszenie dyscypliny finansów publicznych popełnione w wyniku własnego działania bądź zaniechania (także wskutek wykonania polecenia), jak również za wydanie polecenia wykonania czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Kierownik ponosi odpowiedzialność za dobór pracowników, którym zostało powierzone prowadzenie określonej sprawy. Jeżeli postępowanie tych pracowników stanowiłoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych, odpowiedzialność za naruszenia ponosi kierownik²¹.

Katalog kar, jakie grożą za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co do zasady ma charakter zamknięty. Karami tymi są²²:

- a) upomnienie – karę upomnienia wymierza się w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego nieumyślnie oraz gdy stopień szkodliwości naruszenia nie jest znaczny²³;
- b) nagana – zaliczana do kar niemajątkowych; ukaranie naganą jest równoznaczne z ujemną oceną kwalifikacyjną²⁴;
- c) kara pieniężna – w wysokości od jednokrotności do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby, która została pociągnięta do odpowiedzialności w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jeżeli ustalenie wynagrodzenia napotyka trudności, karę pieniężną wymierza się w wysokości od jednokrotności do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Kara pieniężna podobnie jak nagana wiąże się z ujemną oceną kwalifikacyjną²⁵;
- d) zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi²⁶ – karę tę można wymierzyć w razie rażącego bądź ponownego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W szczególności, gdy środki publiczne w wyniku działania lub zaniechania uległy znaczącemu uszczupleniu lub gdy zaciągnięto zobowiązanie bez upoważnienia. Kara ta wymierzona zostaje również w przypadku, gdy doszło

²¹ M. Kuźma, *Błędy w procesie udzielania zamówień publicznych. Odpowiedzialność zamawiającego*, Warszawa 2015, s. 268.

²² M. Wróblewska, *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 543.

²³ M. Kuźma, *op. cit.*, s. 269.

²⁴ M. Wróblewska, *op. cit.*, s. 543.

²⁵ M. Kuźma, *op. cit.*, s. 269

²⁶ C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za ...*, s. 26–27.

do nagannego lekceważenia swoich obowiązków oraz zasad gospodarowania środkami publicznymi. Zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi obowiązuje przez czas określony w orzeczeniu komisji. W takim przypadku zakazane jest pełnienie funkcji: kierownika, zastępcy kierownika, dyrektora generalnego, skarbnika, członka zarządu, głównego księgowego bądź jego zastępcy. Orzeczenie zakazu pełnienia funkcji, które związane są z gromadzeniem, dysponowaniem środkami publicznymi odnosi się również do zakazu reprezentacji interesów majątkowych Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego. Oprócz tego istnieje zakaz członkostwa w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych²⁷. Zakaz pełnienia funkcji publicznej związanej z dysponowaniem środkami publicznymi obejmuje okres od roku do lat 5 od momentu uprawomocnienia się orzeczenia. W razie uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia orzeczenie przedawnia się po upływie 2 lat od daty uchylenia prawomocnego rozstrzygnięcia²⁸.

4. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba:

- 1) która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia;
- 2) której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia;
- 3) która wydała polecenia wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa również art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność ponoszą:

- 1) osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo jednostki niezaliczanej do jednostki sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne lub zarządzającego mieniem tych jednostek;
- 2) kierownicy jednostek sektora finansów publicznych;
- 3) pracownicy jednostek sektora finansów publicznych;

²⁷ M. Wróblewska, *op. cit.*, s. 543–544.

²⁸ M. Kuźma, *op. cit.*, s. 270.

- 4) pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych;
- 5) osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych.

Nowelizacja ustawy wprowadziła „nowy” art. 4a, który stanowi, iż za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność ponoszą również²⁹:

- 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 z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- 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 finansowego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje takie środki.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych będą ponosili również kierownicy jednostek oraz pracownicy, którzy zajmują się przyznawaniem, przekazywaniem i rozliczaniem środków z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej³⁰.

Aby móc przypisać odpowiedzialność, muszą zaistnieć odpowiednie przesłanki. Do podstawowych reguł odpowiedzialności należą:

- zasada określoności czynu – czyn, który narusza dyscyplinę finansów publicznych, musi być określony przez ustawę obowiązującą w chwili jego popełnienia. Z tej zasady wynika zasada *lex retro non agit* (prawo nie działa wstecz)³¹;
- zasada niedziałania prawa wstecz;

²⁹ K. Pędzich, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie podmiotowym i przedmiotowym odnoszącym się do gospodarowania środkami unijnymi lub zagranicznymi w świetle znowelizowanych przepisów*, [w:] J. Przybylska (red.), *Dyscyplina finansów publicznych*, Warszawa 2012, s. 128.

³⁰ R. Szostak, *Kierunki nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Część pierwsza*, „Zamówienia publiczne. Doradca” 2011, nr 1, s. 11.

³¹ M. Wróblewska, *op. cit.*, s. 542.

- zasada odpowiedzialności za czyn zawiniony³² – do przypisania odpowiedzialności konieczne jest ustalenie winy. Co za tym idzie, odpowiedzialność ponosi tylko osoba, której można przypisać winę³³;
- zasada zatarcia ukarania z mocy prawa – jeżeli według nowej ustawy określone działania lub zaniechanie nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ukaranie ulega zatarciu z mocy prawa;
- zasada niezależności odpowiedzialności – odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa. Naruszenie dyscypliny finansowej może być jednocześnie przedmiotem odpowiedzialności określonej w innych przepisach, np. w odniesieniu do prawa karnego skarbowego, prawa pracy czy prawa cywilnego³⁴.

Ustawowa cecha, która przesądza o podmiotowej zdolności do ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, musi istnieć w chwili popełnienia czynu, który potem można zakwalifikować jako naruszenie dyscypliny finansowej³⁵. Utrata tych cech, już po popełnieniu czynu zabronionego, nie stanowi okoliczności zwalniającej z odpowiedzialności³⁶.

Osoba, która sama nie dokonała naruszenia dyscypliny finansów publicznych, natomiast wydała polecenie wykonania czynu naruszającego przepisy ustawy, nie zostaje zwolniona z ponoszenia odpowiedzialności. Polecenie może być wydane w dowolnej formie, ustnej lub pisemnej. Konstytutywnym elementem odpowiedzialności za wydanie polecenia jest istniejący stosunek służbowy (stosunek zależności) pomiędzy osobą wydającą polecenie a osobą wykonującą polecenie. Znamion odpowiedzialności nie wypełnia zwykła zależność, np. rodzinna, ekonomiczna. Współodpowiedzialność osoby, która wydała polecenie wykonania czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie dotyczy czynów wymienionych w art. 4 ust. 3. Dotyczy zaniechania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej i obejmuje: dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej jednostce sektora finansów publicznych wskutek zaniechania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej (art. 5 ust. 2), dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek zaniechania

³² L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 302.

³³ M. Wróblewska, *op. cit.*, s. 542.

³⁴ *Ibidem*, s. 544.

³⁵ L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 309.

³⁶ *Ibidem*, s. 309.

lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej (art. 11 ust. 2), dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności upłynął wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej (art. 16 ust. 2).

5. Zakres przedmiotowy – czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Obecnie obowiązujące regulacje w sposób istotny zmieniły rodzaje działań kwalifikowanych jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jak zauważa A. Walasik, w najbardziej ogólnym ujęciu działania te można podzielić na: działania związane z gromadzeniem środków publicznych, dysponowanie tymi środkami oraz działania wynikające z zaniedbania obowiązków lub przekroczenia uprawnień w zakresie kontroli, ewidencji i sprawozdawczości przy gromadzeniu i dysponowaniu środkami publicznymi³⁷. Można więc powiedzieć, że dyscyplina finansów publicznych to działania, które w głównej mierze zmierzają do zapewnienia odpowiednich dochodów dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
- niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
- 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.

Do naruszenia może dojść między innymi, gdy:

- nie przekazano w terminie do budżetu w należytym wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego (art. 6);
- nie dokonano w terminie wpłaty do budżetu w należytym wysokości dochodów przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy albo nadwyżki środków finansowych przez agencję wykonawczą (art. 6);

³⁷ A. Walasik, *op. cit.*, s. 57.

- nie przeznaczono dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce (art. 7);
- przekazano lub udzielono dotację z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji (art. 8);
- nie zatwierdzono w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji (art. 8);
- nie ustalono kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu (art. 8);
- wydatkowano dotację niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającą dotację (art. 9);
- nie rozliczono w terminie otrzymanej dotacji (art. 9);
- nie dokonano w terminie zwrotu dotacji w należytym wysokości (art. 9);
- dokonano zmiany w budżecie lub planie, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 10);
- dokonano 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 (art. 11);
- przeznaczono środki rezerwy na inny cel niż określony w decyzji na jej otrzymaniu (art. 12);
- przyznano lub przekazano środki związane z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych bez zachowania lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich przyznaniu lub przekazaniu (art. 13);
- nie dokonano rozliczenia w terminie środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych (art. 13);
- nie ustalono podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych albo ustalono taką kwotę w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 13);
- zaciągnięto 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. 15).

W grupie działań stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z procesami dysponowania środkami publicznymi, odrębną kategorię stanowią działania związane z udzieleniem zamówienia publicznego. Do naruszenia dyscy-

pliny finansów publicznych przy zamówieniach publicznych może dojść w sytuacji, gdy nastąpiło³⁸:

- udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
- udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów dotyczących przesłanek stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego, obowiązku zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, a także obowiązku uzyskania wymaganej zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych;
- udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiot lub warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji;
- udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli miało ono wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego bez zachowania formy pisemnej, na czas nieoznaczony, na czas dłuższy niż 3 lata bez wymaganej zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych albo przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu;
- unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów określających przesłanki upoważniające do unieważnienia tego postępowania;
- niezłożenie oświadczeń wymaganych przepisami przez członka komisji przetargowej lub inną osobę występującą w postępowaniu w imieniu zamawiającego;
- niewyłączenie z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu na podstawie przepisów;
- zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów.

Organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są:

- w pierwszej instancji – komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (1. Wspólna komisja orzekająca; 2. Międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, Ministrze Sprawiedliwości; 3. Komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; 4. Regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych);
- w drugiej instancji – Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Główna Komisja Orzekająca rozpoznaje

³⁸ A. Walasik, *op. cit.*, s. 58.

środki zaskarżenia, w szczególności odwołania od orzeczeń i zażalenia na postanowienia wydane przez komisje orzekające I instancji oraz na postanowienia Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Członkowie orzekają tylko w granicach określonych ustawą, kierują się przekonaniem opartym na ocenie zebranego materiału dowodowego. Rozstrzygają samodzielnie, nie są związani rozstrzygnięciami innych organów – jedynie wyrokiem sądu.

Fiscal discipline in public finances

Abstract

This article focuses on doctrinal and normative basis of fiscal discipline in public finances understood as specific legal institution. Its specificity arises from the object of its protection which is public finances in a broad sense, as well as from the character of legal responsibility by the reason of its breaching.

Keywords

public finances, fiscal discipline in public finances, legality, economical management, expediency of spending public money, legal responsibility for breaching public finances discipline

Wykaz literatury

Janik E., *Podstawy prawa finansowego dla ekonomistów*, Katowice 2014

Kosikowski C., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Warszawa 2000

Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006

Kuczyńska J., *Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* [w:] J. Przybylska (red.), *Dyscyplina finansów publicznych*, Warszawa 2012

Kuźma M., *Błędy w procesie udzielania zamówień publicznych. Odpowiedzialność zamawiającego*, Warszawa 2015

Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012

Pędzich K., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie podmiotowym i przedmiotowym odnoszącym się do gospodarowania środkami unijnymi lub zagranicznymi w świetle znowelizowanych przepisów* [w:] J. Przybylska (red.), *Dyscyplina finansów publicznych*, Warszawa 2012

Salachna J., *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008

Szostak R., *Kierunki nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Część pierwsza, „Zamówienia publiczne. Doradca” 2011, nr 1*

- Walasik A., *Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* [w:]
B. Ciupek, T. Famulska, A. Walasik (red.), *Finanse publiczne*, Warszawa 2006
- Wróblewska M., *Dyscyplina finansów publicznych* [w:] A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2011

