

Wydział Prawa i Administracji UMCS
Katedra Prawa Finansowego

ANNA KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA

*Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny
finansów publicznych*

The Liability for Breach of Public Finances Discipline

1 lipca 2005 r. weszła w życie ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.¹ Zastąpiła ona dotychczasowe uregulowania zawarte w ustawie o finansach publicznych² i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych.³ Celem artykułu jest przedstawienie zasadniczych uregulowań dotyczących dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zawartych w obowiązującej już kilka miesięcy ustawie. Analiza dotyczy przede wszystkim podmiotowego zakresu i zasad odpowiedzialności oraz postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny, a także kar i organów upraw-

¹ Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114 z późn. zm.), dalej jako ustawa.

² Dział V ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj. DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.), dalej jako ustawa o finansach.

³ Art. 177–179 ustawy o finansach. Aktami tymi były: 1) rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 1999 r. w sprawie właściwości i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU z 1999 r., nr 42, poz. 421 z późn. zm.), zwane dalej rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 kwietnia 1999 r.; 2) rozporządzenie Ministra Finansów z 4 sierpnia 1999 r. w sprawie działania komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych (DzU z 1999 r., nr 69, poz. 765); 3) rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania kary zakazu pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (DzU z 1999 r., nr 106, poz. 1206).

nionych do orzekania o jej naruszeniu. Stanowi również próbę wskazania niektórych różnic w uregulowaniach zawartych w ustawie o odpowiedzialności w stosunku do przepisów ustawy o finansach.

PODMIOTOWY ZAKRES ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Przepisy ustawy o finansach⁴ przewidywały poniesienie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez pracowników sektora finansów publicznych oraz przez inne osoby dysponujące środkami publicznymi. Odpowiedzialność mogła być poniesiona także przez osobę gospodarującą środkami publicznymi w jednostkach niezaliczonych do sektora finansów publicznych. Językowa wykładnia tego przepisu nie pozwalała natomiast na pociągnięcie do odpowiedzialności członków organów kolegialnych. Byłoby to – zdaniem Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów⁵ – sprzeczne⁶ z zasadami obowiązującymi w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podmiotem odpowiedzialnym może być tylko osoba fizyczna⁷, bo tylko jej można przypisać winę, odpowiedzialności nie może więc ponosić osoba prawna lub organ kolegialny.⁸ Nie można również przypisać winy osobie fizycznej, realizującej jedynie na przykład uchwałę organu kolegialnego. Główna Komisja Orzekająca wskazywała także⁹, że jeżeli nie przewidziano możliwości przypisania członkom organów kolegialnych odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to odpowiedzialności takiej nie można domniemywać ani interpretować przepisów ustawy według zasad wykładni celowościowej. Podleganie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych musi wynikać bezpośrednio z ustawy.

Członkowie organów kolegialnych podejmują jednak istotne decyzje w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, dlatego nowa ustawa przewiduje również odpowiedzialność członków organów kolegialnych.¹⁰ Nie poniesie jej członek organu kolegialnego, który uczestnicząc w podejmowaniu uchwały zawierającej polecenie lub upoważnienie do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zgłosi sprzeciw do takiej uchwały. Ustawa wskazuje, że taki sprzeciw

⁴ Art. 137 ustawy o finansach.

⁵ W dalszej części artykułu posługuję się skrótem: Główna Komisja Orzekająca (GKO).

⁶ Orzeczenie GKO z 19 czerwca 2001 r. (sygn. akt DF/GKO/Odw – 100/137/2001) opublikowane w LEX, nr 52220.

⁷ Orzeczenie GKO z 13 marca 2003 r., opublikowane w LEX, nr 81679.

⁸ Orzeczenie GKO z 2 czerwca 2002 r., opublikowane w LEX, nr 81691.

⁹ Orzeczenie GKO z 29 września 2003 r. (sygn. akt DF/GKO/Odw. – 30/47/2003, opublikowane w LEX, nr 81703.

¹⁰ Art. 4 pkt 1 ustawy.

może być zgłoszony pisemnie lub ustnie do protokołu, lub poprzez głosowanie przeciw uchwale w przypadku głosowania imiennego. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny nie podlegają członkowie organu stanowiącego jednostki, na przykład radni.

Katalog¹¹ podmiotów podlegających odpowiedzialności obejmuje także kierowników jednostek sektora finansów publicznych i pracowników tych jednostek. Ustawa koresponduje więc z uregulowaniami kreującymi odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za całość gospodarki finansowej¹² oraz z przepisami nowej ustawy o finansach publicznych.¹³ Pracownik jednostki może ponieść odpowiedzialność tylko w przypadku pisemnego powierzenia mu obowiązków przez przełożonego. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, powierzenie pracownikowi obowiązków powinno wynikać albo z przyjętego przez pracownika zakresu czynności, albo z obowiązującego w jednostce regulaminu czy statutu.¹⁴ Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w nowej ustawie o finansach.¹⁵

Podmiotowy zakres odpowiedzialności obejmuje także osoby, które w jednostkach niezaliczanych do sektora finansów publicznych gospodarują przekazanymi im środkami publicznymi. Odpowiedzialność tej grupy podmiotów przewidywała także ustawa o finansach. Warto zauważyć, że objęcie odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób gospodarujących środkami publicznymi w jednostkach niezaliczonych do sektora finansów publicznych nie zawsze jest akceptowane w literaturze.¹⁶ O ile argument, że katalog kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie do końca przemawia za objęciem odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób gospodarujących środkami publicznymi, w jednostkach niezaliczonych do sektora finansów publicznych, to rozważania o charakterze środków przekazywanych tym jednostkom w formie dotacji wydają się zbędne.¹⁷ Ustawa reguluje bowiem

¹¹ Art. 4 pkt 2, 3 ustawy.

¹² Art. 28a ustawy o finansach.

¹³ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zwana dalej nową ustawą o finansach. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP niektórych przepisów tej ustawy, tj. art. 53 ust. 5 i 6, art. 56 ust. 3, art. 62 ust. 1–3, art. 63 ust. 3 i 4, art. 65 ust. 1, art. 66 i art. 67. W pozostałym zakresie ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2006 r. (DzU nr 249, poz. 1204), dalej jako nowa ustawa o finansach

¹⁴ Np. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 5 stycznia 2004 r. (opublikowane w LEX, nr 141868)

¹⁵ Art. 44 ust. 2 nowej ustawy o finansach.

¹⁶ P. K r y c z k o, *Wprowadzenie do ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Kraków 2005.

¹⁷ *Ibid.*, s. 16 oraz J. M. S a l a c h n a, *Zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a legalne pojęcie środków publicznych – wybrane aspekty*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 6.

odpowiedzialność osób, które gospodarują środkami publicznymi, przekazanymi jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych. Nie ulega wątpliwości, że w momencie przekazania środków, np. przez udzielającego dotacji, korzystają one ze statusu środków publicznych.

PRZEDMIOTOWY ZAKRES ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Zanim przyjrzymy się niektórym naruszeniom dyscypliny finansów publicznych, należy zaznaczyć, iż ustawa nie ma zastosowania do należności celnych lub podatkowych, stanowiących dochody budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.¹⁸ Oznacza to, że nawet gdyby stwierdzone nieprawidłowości wyczerpywały przedmiotowe znamiona naruszenia, ale dotyczyły należności celnych lub podatkowych – nawet ich negatywna ocena nie uzasadnia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ustawa nie zawiera definicji naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Analizując przepisy ustawy, można jednak stwierdzić, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest określone działanie lub zaniechanie, które godzi w ważne – zdaniem legislatywy – zasady określone w przepisach dotyczących gospodarowania środkami publicznymi¹⁹, takich na przykład jak ustawa o zamówieniach publicznych.²⁰ Nie wszystkie naruszenia dyscypliny finansów publicznych powodują uszczuplenie środków publicznych lub ich wykorzystanie naruszające zasady dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny.²¹

Za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznano również działania lub zaniechania, polegające na wydatkowaniu środków bez stosownego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów zawartych w innych ustawach.²²

Ustawa nie zawiera już przepisów, na podstawie których kara groziłaby podmiotom uczestniczącym w egzekwowaniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny lub odpowiedzialnych za wykonanie prawomocnego orzeczenia komisji orzekającej.²³ Zrezygnowano również z dochodzenia odpowiedzialności kierownika jednostki lub innego przełożonego, który złożył zawiadomienie o narusze-

¹⁸ Art. 3 ustawy.

¹⁹ Podobną definicję naruszenia dyscypliny finansów publicznych przedstawia L. Lipiec w komentarzu do ustawy, opublikowanym w LEX 2005, nr 38.

²⁰ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU nr 19, poz. 199 z późn. zm.), a także ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.), ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, ustawa z 13 października 1998 r. o ubezpieczeniach społecznych (DzU nr 137, poz. 887 z późn. zm.).

²¹ Art. 35 ust. 1 nowej ustawy o finansach.

²² Na przykład art. 11, 17, 18 ustawy.

²³ Art. 138 ust. 1 pkt 16 i pkt 17 ustawy o finansach.

niu dyscypliny finansów publicznych, popełnionym w kierowanej przez niego jednostce.²⁴ Nie oznacza to oczywiście, że zaniechano wprowadzenia obowiązku złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych m.in. przez kierownika jednostki.²⁵ Nie może on jednak być ukarany na podstawie ustawy o odpowiedzialności, jeśli nie złoży takiego zawiadomienia.

Ustawa przewiduje poniesienie odpowiedzialności za dopuszczenie do popełnienia enumeratywnie wskazanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej.²⁶ Problematyka kontroli finansowej i związanych z nią obowiązków kierownika jednostki została szczegółowo uregulowana w ustawie o finansach.²⁷ Zaweżono jednak krąg podmiotów, którym można przypisać odpowiedzialność za taki czyn. Popełnić go może tylko kierownik jednostki sektora finansów publicznych.²⁸

Nowym naruszeniem jest nieprzekazanie do budżetu w należytym wysokości (lub nieterminowe przekazanie) dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. Wprowadzenie tego przepisu jest m.in. przykładem wpływu orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej.²⁹ Poprzednio obowiązujące przepisy przewidywały, co prawda, poniesienie odpowiedzialności za pobranie należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, ale nie było przepisu nakazującego karanie za nieprzekazanie tych należności do budżetu.³⁰ Można więc było pobrać należność Skarbu Państwa, nie doprowadzić jej do budżetu i nie ponieść odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Teraz nieprzekazanie do budżetu pobranych dochodów powinno być karane.

Należy podkreślić, iż jednoznacznie i negatywnie oceniono kwestię zapłaty odsetek przez jednostki sektora finansów publicznych, bez względu na charakter podmiotu, na rzecz którego są one płacone.³¹ Karze podlega osoba, która nie tylko płaci odsetki na rzecz jednostki niezaliczonej do sektora finansów publicz-

²⁴ Art. 138 ust. 1 pkt 15 ustawy o finansach.

²⁵ Art. 93 ustawy.

²⁶ Art. 5 ust. 2, art. 11 ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 7 ustawy.

²⁷ Art. 47 nowej ustawy o finansach (wcześniej art. 35a ustawy o finansach).

²⁸ Art. 138 ust. 3 starej ustawy o finansach przewidywał poniesienie odpowiedzialności nie tylko przez kierownika jednostki, ale także przez „innego przełożonego pracownika”.

²⁹ Orzeczenie GKO z 3 czerwca 2002 r., sygn. akt DF/GKO/Odw – 188/278/2001. W uzasadnieniu do orzeczenia GKO stwierdziła: „Ustawodawca w przepisie prawa [przyp. autora – art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach] nie dał podstaw do karania za czyny nieodprowadzenia należności do budżetu państwa i chociaż bezspornie można ten fakt zakwalifikować jako ewidentną lukę prawną i wnioskować o stworzenie podstaw prawnych do objęcia tych negatywnych zjawisk zagrożeniem odpowiedzialności” – to jednak do czasu stosownej nowelizacji prawa brak jest podstaw prawnych do rozszerzającej interpretacji przepisów i objęcia zarzucanego czynu odpowiedzialnością.

³⁰ Art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach.

³¹ Zgodnie z orzecznictwem Głównej Komisji Orzekającej, na podstawie art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach penalizowano zapłatę odsetek przez jednostkę sektora finansów publicznych na

nych, ale także dokona po dniu 1 lipca 2005 r. zapłaty odsetek na rzecz innej jednostki zaliczonej do sektora. Dodatkowo naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również niewykonanie zobowiązań jednostki sektora finansów, skutkujące zapłatą kar i opłat.³²

Nowym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest także niedochodzenie nadmiernie lub nienależnie pobranych środków pochodzących m.in. z budżetu Unii Europejskiej. Trzeba podkreślić, że to naruszenie dyscypliny może być popełnione tylko przez wąską grupę podmiotów, zobligowanych do dochodzenia nadmiernie lub nienależnie pobranych środków.

Znacząco zmieniły się przepisy normujące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, związane z udzielaniem i wykorzystywaniem środków publicznych przekazywanych w formie dotacji. Ustawa zawiera przepisy, które penalizują działania lub zaniechania udzielających dotacji. Szkodliwe dla finansów publicznych jest jej udzielenie z naruszeniem zasad lub trybu, a także nierozliczenie lub nieterminowe rozliczenie dotacji oraz zaniechanie ustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.³³ Wprowadzenie przepisu, na podstawie którego można pociągnąć do odpowiedzialności za nierozliczenie dotacji lub nieustalenie kwoty podlegającej zwrotowi, koresponduje z uregulowaniami zarówno ustawy o finansach³⁴, jak i nowej ustawy o finansach.³⁵

Kara grozi również beneficjentom dotacji, którzy wykorzystują ją niezgodnie z przeznaczeniem, nie rozliczą lub nieterminowo rozliczą dotację, a także zaniechają dokonania lub nie dokonają w terminie zwrotu dotacji w należytym wysokości.³⁶ Te czyny mogą być popełnione przez podmioty upoważnione do reprezentowania jednostki otrzymującej dotację.

Wprowadzenie przepisu, na podstawie którego można pociągnąć do odpowiedzialności za nierozliczenie dotacji lub nieustalenie kwoty podlegającej zwrotowi, koresponduje z uregulowaniami zarówno ustawy o finansach³⁷, jak i nowej ustawy o finansach.³⁸

rzecz podmiotów niezaliczonych do sektora. Natomiast zapłata odsetek przez jednostki zaliczone do sektora finansów publicznych nie stanowiła naruszenia dyscypliny finansów publicznych, np. orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 18 listopada 2002 r., sygn. akt DF/GKO/Odw. – 92/123–124/2002, opublikowane w LEX, nr 80015, orzeczenie GKO z 13 listopada 2003 r., opublikowane w LEX, nr 109787 lub orzeczenie GKO z 11 marca 2004 r., nr akt DF/GKO/Odw. – 111/145/2003.

³² Art. 16 ust. 1 ustawy.

³³ Art. 8 ustawy.

³⁴ Art. 93a ustawy o finansach, przepis wprowadzono ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

³⁵ Art. 144 i następne nowej ustawy o finansach.

³⁶ Art. 9 ustawy.

³⁷ Art. 93a ustawy o finansach, przepis wprowadzono ustawą z 30 kwietnia 2004 r. (DzU nr 93, poz. 890).

³⁸ Art. 144 i następne nowej ustawy o finansach.

Zmodyfikowano także znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, związane z wadliwym zaciąganiem zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Do dnia wejścia w życie ustawy karano tych, którzy przekroczyli zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet.³⁹ Nie było wątpliwości, że budżet obciążają zobowiązania jednostek budżetowych. Nie można tego było jednoznacznie stwierdzić w przypadku zaciągnięcia zobowiązania przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej. Zobowiązania tego podmiotu mogły bowiem obciążyć budżet tylko w określonych przypadkach. Przedstawiciele doktryny analizowali również status zobowiązań podejmowanych przez kierowników jednostek budżetowych, wysnuwając niekategoryczne wnioski o braku możliwości zaciągnięcia przez kierowników zakładów budżetowych zobowiązań bezpośrednio obciążających budżet.⁴⁰ Interpretacja dokonana w jednym z orzeczeń przez Główną Komisję Orzekającą nie budziła jednak wątpliwości.⁴¹ Stwierdzono m.in., że bezpośrednio obciążają budżet jedynie zobowiązania jednostek budżetowych, zaś „zobowiązania państwowe mogą obciążać budżet co najwyżej pośrednio poprzez spowodowanie konieczności przyznania lub zwiększenia dotacji dla zakładu albo poprzez zmniejszenie planowanej wpłaty do budżetu. Mogą także prowadzić do obciążenia budżetu po likwidacji zakładu”.⁴²

Obecnie ani pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, ani przedstawiciele doktryny, ani tym bardziej członkowie organów orzekających nie powinni mieć wątpliwości, że szkodliwe dla finansów publicznych jest zaciągnięcie bez upoważnienia lub z przekroczeniem jego zakresu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych. Nie jest więc konieczne, aby zobowiązania obciążyły budżet państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Zmieniono także zakres naruszenia dyscypliny finansów publicznych, związany z nierealizowaniem przez jednostkę sektora finansów publicznych obowiązków płatnika niektórych składek.⁴³ Nie ma już wątpliwości, że naganne jest nie tylko nieopłacenie określonych składek i wpłat, ale także opłacenie ich w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Ponadto jednoznacznie wskazano, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również nieopłacenie w terminie lub w należnej wysokości wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Bardzo istotna zmiana dotyczy także niewykonywania obowiązków związanych z udzieleniem zamówień publicznych.⁴⁴ Ustawa nie ogranicza się do lako-

³⁹ Art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach.

⁴⁰ G. Czarnooki, *Komentarz do art. 138 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1.

⁴¹ Orzeczenie GKO z 22 stycznia 2004 r., opublikowane w LEX, nr 109819.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Art. 14 ustawy.

⁴⁴ Art. 17 ustawy.

nicznego wskazania, że naruszeniem dyscypliny jest niestosowanie przez zamawiających zasad lub przesłanek poszczególnych trybów przy udzielaniu zamówienia publicznego. Wskazano konkretne działania lub zaniechania, których zaistnienie powinno powodować odpowiedzialność. Niezmiernie ważne jest także uznanie za szkodliwe dla finansów publicznych działanie polegające na zmianie umowy, z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.⁴⁵

Sądze, że składający zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych mogą nadużywać przepisu, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z „innym niż wymienione w pkt. 1–3 naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia.”⁴⁶ Łatwo jest bowiem wskazać, iż udzielający zamówienia naruszył określony przepis prawa zamówień i stwierdzić, iż miało to wpływ na wynik postępowania. Jednak skuteczne postawienie takiego zarzutu powinno polegać nie tylko na wskazaniu naruszonego przepisu prawa, ale również wykazaniu związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy naruszeniem przepisu a wadliwym udzieleniem zamówienia danemu oferentowi.

ORGANY ORZEKAJĄCE W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Ustawa zmieniła zarówno właściwość niektórych komisji orzekających pierwszej instancji, jak i zasady powoływania członków organów tych komisji. Nowym rozwiązaniem jest powołanie jednej regionalnej komisji orzekającej pierwszej instancji w każdym województwie. Jest ona właściwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, do tej pory rozpatrywanych przez komisje orzekające przy wojewodach i komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych.

Nie zmieniono liczby i zakresu działania pozostałych komisji orzekających. Ustawa przewiduje więc powołanie Wspólnej Komisji Orzekającej, resortowych komisji orzekających oraz Komisji Orzekającej przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.⁴⁷

Zmieniono zasady powoływania większości przewodniczących i członków komisji orzekających. Jedynie przewodniczący, zastępcy przewodniczącego i członkowie Wspólnej Komisji Orzekającej są powoływani, jak dotychczas, przez Prezydenta RP. Przewodniczący pozostałych komisji pierwszej instancji, ich za-

⁴⁵ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU nr 19, poz. 177 z późn. zm.), dalej jako prawo zamówień.

⁴⁶ Art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy.

⁴⁷ Art. 46 ustawy.

stępcy oraz przewodniczący i zastępcy przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej są powoływani i odwoływani przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Finansów.⁴⁸ Kandydaci powinni być zgłaszani odpowiednio przez właściwego ministra, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, prezesów regionalnych izb obrachunkowych. Członkowie komisji orzekających i Głównej Komisji Orzekającej są powoływani również przez Prezesa Rady Ministrów. Z wnioskiem o powołanie lub odwołanie członka komisji będzie występował jej przewodniczący.

Ustawa przewiduje, że członkowie wszystkich komisji orzekających są niezawiśli i podlegają tylko przepisom prawa. Członkowie komisji orzekających rozstrzygają samodzielnie nasuwające się im zagadnienia prawne i nie są związane rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu.⁴⁹ Niezawisłość członków organów orzekających została wzmocniona względnym zakazem wypowiedzenia przez pracodawcę stosunku pracy osobie wchodzącej w skład komisji orzekających, w czasie trwania kadencji lub w okresie 6 miesięcy po jej upływie lub 6 miesięcy po wygaśnięciu członkostwa lub odwołaniu ze składu komisji. Takie wypowiedzenie może być dokonane jedynie po wyrażeniu zgody przez Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej. Zakaz wypowiedzania stosunku pracy bez zgody Przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej dotyczy jedynie osób będących pracownikami jednostek sektora finansów publicznych.⁵⁰

Wprowadzono również zakaz łączenia członkostwa w komisji orzekającej pierwszej instancji i w Głównej Komisji Orzekającej. Przepisy nie dopuszczają także możliwości łączenia członkostwa w komisji orzekającej z funkcją rzecznika dyscypliny finansów publicznych, zastępcy rzecznika oraz Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

ZASADY ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH I PODSTAWOWE ZMIANY W PRZEPISACH PROCEDURALNYCH

Ustawa nie zawiera odwołań do przepisów zawartych w kodeksie wykroczeń oraz w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może być poniesiona za umyślne lub nieumyślne popełnienie czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych.⁵¹ Odpowiedzialność jest ponoszona nie ze względu

⁴⁸ Art. 54 ustawy.

⁴⁹ Art. 45 ustawy.

⁵⁰ Art. 67 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności.

⁵¹ Art. 19 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności.

na fakt naruszenia przepisów, ale na zasadzie winy. Ustawa nie odwołuje się już do swoistej klauzuli generalnej, wyłączającej odpowiedzialność, w przypadku gdy naruszenie nie było możliwe do uniknięcia, mimo dołożenia najwyższej staranności wymaganej od osób odpowiedzialnych za dobro finansów publicznych.⁵²

Zrezygnowano z wyłączenia odpowiedzialności z powodu upośledzenia umysłowego. Trudno bowiem wyobrazić sobie powierzenie obowiązków dbania o dobro finansów publicznych osobie dotkniętej taką przypadłością. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może być wyłączona w stosunku do pracownika, który otrzymał polecenie naruszające dyscyplinę finansów publicznych. Odmiennie niż w ustawie o finansach do uniknięcia odpowiedzialności nie jest konieczne pisemne potwierdzenie przez przełożonego wykonania polecenia.⁵³ Wystarczy, jeśli przed wykonaniem polecenia pracownik poinformuje przełożonego, że wykonanie polecenia spowoduje naruszenie dyscypliny finansów publicznych i nie zostanie ono odwołane lub zmienione.⁵⁴

Nowym rozwiązaniem jest umożliwienie na każdym etapie postępowania zaniechania dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości jest znikomy dla finansów publicznych.⁵⁵ Ustawa o odpowiedzialności rozszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do stwierdzenia znikomej szkodliwości czynu o organy orzekające. Wyłączono również dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podjęte wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego.⁵⁶

Ustawa utrzymała wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, m.in. w wypadkach zaciągnięcia zobowiązań w kwocie nieprzekraczającej przeciętnego wynagrodzenia.⁵⁷ Nowym rozwiązaniem jest jednak umocowanie do odmowy dochodzenia odpowiedzialności nie tylko organu orzekającego i rzecznika dyscypliny⁵⁸, ale także brak obowiązku złożenia takiego zawiadomienia przez zobowiązanego podmiot.⁵⁹ Wskazuje na to redakcja tego przepisu. Jeśli działanie lub zaniechanie nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to nie trzeba o nim zawiadamiać.

Znaczące zmiany dotyczą natomiast przebiegu postępowania, zwłaszcza czynności podejmowanych przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Postę-

⁵² Art. 141 ustawy o finansach.

⁵³ Art. 144 ustawy o finansach.

⁵⁴ Art. 29 ust. 1 ustawy.

⁵⁵ Art. 28 ustawy.

⁵⁶ Art. 27 ustawy.

⁵⁷ Art. 26 ustawy.

⁵⁸ Miał on taką kompetencję na podstawie § 38 ust. 1a rozporządzenia Rady Ministrów z 27 kwietnia 1999 r.

⁵⁹ Ustawa posługuje się bowiem sformułowaniem: „Nie stanowi naruszenia dyscypliny”, a składający zawiadomienie jest zobowiązany do informowania o działaniach lub zaniechaniach wyczerpujących – jego zdaniem – naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

powanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje teraz trzy etapy: postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych, postępowanie przed komisją orzekającą i postępowanie odwoławcze przed Główną Komisją Orzekającą.⁶⁰ Istotne różnice występują przy czynnościach podejmowanych przez rzecznika dyscypliny. Ich pierwszy etap, tzw. czynności sprawdzające, nie stanowi jeszcze postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W trakcie czynności sprawdzających rzecznik powinien ustalić, czy czyn – opisany w zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny – wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W przypadku stwierdzenia braku takich znamion rzecznik wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Takie postanowienie może być zaskarżone do Głównego Rzecznika przez składającego zawiadomienie, natomiast stwierdzenie znamion naruszenia powoduje wszczęcie postępowania wyjaśniającego wobec konkretnej osoby. Wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego jest równoznaczne ze wszczęciem postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podmiotem uprawnionym do wszczęcia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych stał się rzecznik dyscypliny finansów publicznych, a nie przewodniczący komisji orzekającej.⁶¹ Nie wskazano jednak podmiotu, który powinien rozstrzygnąć o wszczęciu postępowania w przypadku złożenia wniosku o ukaranie przez Najwyższą Izbę Kontroli, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych lub prezesa regionalnej izby obrachunkowej.

Oczywiście osoba, której dotyczy postępowanie wyjaśniające, powinna być poinformowana o jego wszczęciu. Zmiana momentu wszczęcia postępowania ma istotne znaczenia dla osoby wskazanej w zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny jako odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny. Może ona korzystać ze wszystkich praw i gwarancji już od dnia wydania postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego przez rzecznika dyscypliny, np. korzystać z prawa do pomocy obrońcy lub z prawa do odmowy składania wyjaśnień. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego rzecznik może wnieść wniosek o ukaranie lub umorzyć postępowanie. Osoba, wobec której wszczęto postępowanie, ma prawo złożenia zażalenia na to postanowienie do Głównego Rzecznika. Rozstrzygnięcie, wydane przez Głównego Rzecznika, nie musi być ostateczne. Przysługuje na nie zażalenie do Głównej Komisji Orzekającej.

Postępowanie przed komisją orzekającą nie zawiera tak znaczących różnic w stosunku do uregulowań zawartych w ustawie o finansach. Chciałabym zwrócić uwagę, że Główna Komisja Orzekająca może rozstrzygnąć na korzyść wszyst-

⁶⁰ Art. 72 ust. 2 ustawy.

⁶¹ Art. 166 ust. 1 ustawy o finansach, na podstawie tego przepisu postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych było wszczynane przez przewodniczącego komisji orzekającej.

kich obwinionych – nawet jeśli odwołanie wniesie tylko jeden z nich. Oczywiście może się tak zdarzyć tylko w takim przypadku, gdy orzeczenie komisji orzekającej dotyczyło naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez więcej niż jedną osobę, a rozstrzygając o uniewinnieniu wnoszącego odwołanie, Główna Komisja Orzekająca dostrzeże względy, które przemawiają za uchyleniem orzeczenia wobec pozostałych i rozstrzygnięciem na ich rzecz.

Główna Komisja Orzekająca nie może również orzec o ukaraniu obwinionego (na którego niekorzyść złożono odwołanie od orzeczenia o uniewinnieniu) lub o umorzeniu postępowania. Orzekając o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca może przekazać sprawę do ponownego rozpoznania w celu wymierzenia kary obwinionemu.

Należy także podkreślić, iż wniesienie skargi do sądu administracyjnego na prawomocne rozstrzygnięcie Głównej Komisji Orzekającej wstrzymuje wykonanie prawomocnego orzeczenia.⁶² To rozwiązanie zasadniczo różni się od stosowanego w poprzednim stanie prawnym.⁶³ Rozstrzygnięcie, co do zasady, podlegało wykonaniu, chyba że odmienne było postanowienie sądu w tej sprawie.

KARY ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Przepisy ustawy – podobnie jak ustawa o finansach – przewidują cztery kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Są to: upomnienie, nagana, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.⁶⁴

Nowa ustawa rozszerzyła katalog funkcji, których sprawowanie nie jest możliwe w przypadku ukarania zakazem pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Ów zakaz dotyczyć będzie także pełnienia funkcji związanej z reprezentowaniem interesów majątkowych Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych.⁶⁵ Ukarany tą karą nie będzie mógł być członkiem w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych. Wskazano także przykładowe okoliczności uzasadniające ukaranie najsurowszą z kar – działanie lub zaniechanie powodujące m.in. znaczące uszczuplenie środków publicznych lub postępowanie świadczące o uporczywym lekceważeniu zasad gospodarowania środkami publicznymi. Kara ta może być orzeczona na okres od roku do pięciu lat. Warto jeszcze zwrócić uwagę, że

⁶² Art. 169 ustawy.

⁶³ Art. 173 ust. 2 ustawy o finansach.

⁶⁴ Art. 31 ust. 1 ustawy.

⁶⁵ Art. 32 ust. 2 ustawy.

orzeczenie kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi nie może ograniczać prawa wybieralności na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.⁶⁶ Oznacza to, że nawet w przypadku odwołania uporczywie naruszającego dyscyplinę finansów publicznych wójta nic nie stoi na przeszkodzie, aby w kolejnych wyborach samorządowych kandydował on na to samo stanowisko lub na podobne w dysponującej większym budżetem gminie.⁶⁷ Jeśli zostanie on wybrany w powszechnych wyborach, będzie mógł znowu gospodarować środkami publicznymi.

PODSUMOWANIE

Ustawa zastąpiła dotychczasowe uregulowania zawarte w kilku aktach prawnych. Jej uchwalenie zakończyło prawie czteroletni okres, w którym wiele podstawowych zasad, stosowanych w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, było zawartych w starym kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Uchwalenie ustawy, która odsyła do przepisów wykonawczych tylko w niezbędnym zakresie, powinno ułatwić stosowanie przepisów zarówno osobom obwinionym, jak i organom prowadzącym postępowanie. Takie było zresztą założenie jej projektodawców.

Za właściwe należy uznać zmiany dotyczące podmiotów, które mogą ponieść odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Trudno znaleźć uzasadnienie dla niepociągania do odpowiedzialności członków organów kolegialnych. Podejmują oni często decyzje, których rezultatem jest niezgodne z prawem dysponowanie znacznymi kwotami. Powinni to czynić ze świadomością, że za wadliwe decyzje mogą ponieść odpowiedzialność, a kolegialność podejmowania decyzji nie oznacza bezkarności. Oczywiście należało wprowadzić odpowiednie gwarancje, aby nie dopuścić do stosowania zasad odpowiedzialności zbiorowej. Wydaje się jednak, że przepisy ustawy taką gwarancję zapewniają.⁶⁸ Ustawa wprowadziła również bardzo istotną zmianę w przepisach normujących zasady finansów publicznych. Zasada jawności finansów publicznych ma być realizowana m.in. poprzez podejmowanie w głosowaniu jawnym uchwał dotyczących gospodarowania środkami publicznymi.

Na aprobatę zasługują także niektóre zmiany dokonane w katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych; powinny one pomóc w wyeliminowaniu wielu

⁶⁶ Art. 32 ust. 3 ustawy.

⁶⁷ Art. 156 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności. Odwołanie wójta, burmistrza lub prezydenta następuje zgodnie z przepisami ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza lub prezydenta (DzU nr 113, poz. 984).

⁶⁸ Opisałam je w pierwszej części artykułu. Ponadto należy pamiętać o obowiązującej w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zasadzie *in dubio pro reo*.

negatywnych zjawisk. Dotychczasowa interpretacja przepisu, na podstawie którego możliwe było ukaranie jedynie za dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, powodującej zapłatę odsetek za opóźnienie w zapłacie⁶⁹, dokonana z uwzględnieniem reguł wykładni gramatycznej, nie pozwalała na pociąganie do odpowiedzialności konkretnych osób, których decyzje powodowały zapłatę wysokich odsetek za zwłokę przez jednostki sektora finansów publicznych. Nieterminowe regulowanie zobowiązań pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych, powodujące zapłatę odsetek, jest zawsze zjawiskiem niepożądanym. Przepis ustawy pozwala obecnie pociągać do odpowiedzialności osoby, które narażają finanse publiczne na straty z tytułu zapłaty odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań także wobec innych jednostek sektora finansów publicznych oraz wydatki z tytułu kar lub opłat.⁷⁰ Właściwym rozwiązaniem jest stworzenie podstaw prawnych⁷¹ do karania podmiotów odpowiedzialnych za wadliwe przekazanie dotacji lub jej nierozliczenie, albo nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Udzielający dotacji powinni mieć świadomość, że gospodarowanie środkami publicznymi to nie tylko przekazanie środków na odpowiedni rachunek bankowy. Ważnym zadaniem jest sprawdzenie, czy środki publiczne zostały spożytkowane na cel wskazany w decyzji lub umowie o ich przyznaniu. Każda dotacja powinna być rozliczona, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości powinna zostać wydana decyzja ustalająca kwotę środków publicznych podlegających zwrotowi.⁷²

Za właściwy należy uznać sposób, w jaki określono znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, związane z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.⁷³ Wskazanie wprost, które działania lub zaniechania są naganne, z pewnością zawęzi zakres dowolności oceny, czy wystąpiły znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Większość zmian, dokonanych w katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, wynika z analizy przepisów zawartych w dawnej regulacji. Wiele nagannych działań lub zaniechań, związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi, nie powodowało pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny. Konstruując w 1998 r. katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, nie przewidziano możliwości wystąpienia niektórych zjawisk szkodliwych dla finansów publicznych. Nie przewidziano także kierunku rozwoju rozstrzygnięć komisji orzekających. Natomiast poglądy Głównej Komisji Orzekającej wskazują, że „system odpowiedzialności dyscyplinarnej ujęty został w grupie przepisów typu karnego, co przesądza o konieczności interpretacji prawa według

⁶⁹ Art. 138 ust. 1 pkt 11 ustawy o finansach.

⁷⁰ Art. 16 ustawy.

⁷¹ Art. 8 ustawy.

⁷² Art. 93a ustawy o finansach.

⁷³ Art. 17 ustawy.

metod stosowanych w prawie karnym. Zasadą wykładni prawa jest stosowanie wykładni przede wszystkim gramatycznej bez możliwości stosowania wykładni rozszerzającej”.⁷⁴ Nie można zapomnieć, że Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych zawsze może zaskarżyć orzeczenie GKO, jeśli nie zgadza się z wykładnią dokonaną przez tę komisję. Wydaje się, że nie odwołując się od rozstrzygnięcia GKO, przynajmniej milcząco się z nim zgadza.

Słusznym rozwiązaniem jest też ograniczenie liczby komisji orzekających. Szkoda, że ustawodawca nie zdecydował się na jeszcze większe ograniczenie ich liczby i uniemożliwienie im orzekania m.in. w sprawie wykonania własnych budżetów. Takie rozwiązanie z pewnością wzmocniłoby niezależność komisji. Można by także rozważyć możliwość stworzenia innych zasad powoływania rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Optymalnym rozwiązaniem byłoby powołanie wyspecjalizowanej grupy rzeczników (w znacznie mniejszej niż dotychczas liczbie), którzy wypełnialiby obowiązki w ramach stosunku pracy – jako pracownicy Ministerstwa Finansów. Mają oni wszak obowiązek działać na rzecz finansów publicznych i reprezentować interesy Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek sektora finansów publicznych.⁷⁵ Działalność komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych powinna znajdować odzwierciedlenie również w działaniach sygnalizujących systemowe nieprawidłowości, stwierdzone w trakcie prowadzenia postępowań o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za właściwe należy uznać przyznanie osobie, wobec której wszczęto postępowanie wyjaśniające, prawa złożenia zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Szkoda tylko, że na postanowienie Głównego Rzecznika, kończące postępowanie w sprawie, służy zażalenie do Głównej Komisji Orzekającej, zamiast prawa złożenia odwołania do sądu. Oczywiście od prawomocnego rozstrzygnięcia Głównej Komisji Orzekającej, które kończy postępowanie, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Jednak wnoszenie kolejnych środków zaskarżenia do Głównej Komisji Orzekającej, zamiast od razu do sądu, zdecydowanie wydłuży postępowanie. Nie znajduje także uzasadnienia niestworzenie rzecznikom dyscypliny finansów publicznych możliwości działania z urzędu. Brak takiego przepisu zdecydowanie zmniejszy skuteczność postępowania.

Katalog kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest tożsamy z obowiązującym na podstawie ustawy o finansach. Nie różni się zasadniczo od stosowanych w postępowaniach dyscyplinarnych. Warto byłoby jednak rozważyć przekazanie kompetencji wcześniejszego zatarcia ukarania Prezesowi Rady Ministrów. Wszak to on, a nie Minister Finansów, powołuje zarówno przewodniczących, jak też ich zastępców i członków komisji orzekających.⁷⁶

⁷⁴ Orzeczenie GKO z 3 czerwca 2002 r. (DF/GKO/Odw. – 188/278/200, opublikowane w LEX, nr 80026.)

⁷⁵ Art. 59 ustawy.

⁷⁶ Art. 41 ustawy.

Najważniejsze jest jednak, by osoby gospodarujące środkami publicznymi miały świadomość, że kara za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest nieuchronna. Wtedy ukaranie może spełnić funkcję prewencyjną i wychowawczą. Nie jest nawet najistotniejsze, aby orzekane kary były nadzwyczaj surowe, ważniejsze, by były nieuchronne. Niepokój mogą budzić dane opublikowane w 2003 r., dotyczące m.in. uniewinnień i kar orzeczonych w latach 1999–2001.⁷⁷ Zaskakujące jest, że w tym okresie systematycznie rosła liczba uniewinnień oraz orzeczeń o uznaniu za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i odstąpieniu od wymierzenia kary. Wzrastała też liczba orzeczonych kar upomnienia, a spadała liczba wymierzonych kar pieniężnych. Komisje orzekające stwierdziły tylko dwie kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Przyczyn takiej sytuacji jest kilka. Może to wskazywać albo na doskonałe działanie komisji orzekających i wzorowe realizowanie przez nie celów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, albo też wynikać ze zbyt liberalnego stanowiska komisji orzekających i niechęci poddania orzeczenia weryfikacji przez Główną Komisję Orzekającą lub sąd administracyjny. Powodem mogą być także trudności w wypracowaniu jednolitego orzecznictwa. Sądzę, że prawdziwą przyczyną takiej sytuacji jest wypadkową co najmniej wszystkich wyżej opisanych powodów.⁷⁸

SUMMARY

The Author presents the new act of Parliament which regulates liability for breach of public finance discipline – legal institution characteristic of Polish law of public finance. New provisions have come into force since 1st July 2005. The resolution of the new act shall result in better protection of proper usage of public funds by finance sector and entities from outside the sector.

The Author presents provisions concerning the subjective and objective scope of liability, adjudicating bodies, principles of liability, penalties and rules of proceeding to evaluate how new regulations differ from the previous ones. The Author analyzed not only the provisions but also took into account the jurisdiction of adjudicating bodies and administrative courts. That allowed her to show how experience of adjudicating bodies and commissioners of public finance discipline let create new, more efficient regulation.

In the conclusion the author evaluates the new regulation from the perspective of subjects which apply its provisions and submits the proposition of amendments, especially with regard to adjudicating bodies.

⁷⁷ A. T a l i k, *Organy orzekające i kontrolne w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1. W opracowaniu zawarto dane z dłuższego okresu (1993–2001). Skupiłam się na nich ze względu na fakt, że dotyczą one okresu, w którym obowiązywała już ustawa o finansach.

⁷⁸ Po przekazaniu niniejszego artykułu do druku ukazała się publikacja C. Kosikowskiego krytycznie oceniająca praktyczne rezultaty funkcjonowania ustawy. Zob. C. K o s i k o w s k i, *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 12, s. 3 i n.