

Wojciech Bożek*
Ewa Kowalewska**

**O BOWIĄZEK DZIAŁANIA NA RZECZ ZAPEWNIENIA
JEDNOLITEGO STOSOWANIA PRZEPISÓW USTAWY
O ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY
FINANSÓW PUBLICZNYCH W KONTEKŚCIE NIEDOOKREŚLONEGO
CHARAKTERU ZASAD WYMIARU KAR ZA JEJ NARUSZENIE**

Streszczenie

W ustawie z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określono zasady wymierzania kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W opracowaniu omówiono ww. rozwiązania prawne i odniesiono je do obowiązku przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dążeniu do zachowania jednolitości orzecznictwa w tych sprawach. We wnioskach końcowych wskazano na różne działania, które mogą sprzyjać upowszechnianiu wiedzy z finansów publicznych, w szczególności dotyczącej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wskazując na istotne znaczenie sądów administracyjnych w procesie wykładni przepisów u.o.n.d.f.p. W opracowaniu uwzględniono stan prawny z 18 kwietnia 2016 r.

Słowa kluczowe: naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej

* dr Wojciech Bożek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; e-mail: wojciech.bozek@wpiaus.pl

** dr Ewa Kowalewska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; e-mail: ewa.kowalewska@wpiaus.pl

Wstęp

W ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹ określono m.in. kryteria wymiaru kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, których znaczenie jest niedookreślone, co umożliwi organom orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych² rozstrzyganie ww. spraw z poszanowaniem zasady niezależności i z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności dotyczących konkretnego stanu faktycznego. Niedookreśloność, o której mowa, zwiększa uznaniowość decyzji zapadających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jednocześnie organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w analogicznych stanach faktycznych i prawnych muszą stosować te same kryteria prawa w stosunku do wszystkich obywateli³. Nie oznacza to jednak, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa powinna być stosowana w sposób absolutny i dosłowny, a jedynie to, że równość wobec prawa oznacza równe traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji⁴. Dlatego też od 11 lutego 2012 r.⁵ w u.o.n.d.f.p. zobowiązano przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej (dalej GKO) do podejmowania działań zmierzających do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez organy orzekające w sprawach o takie naruszenie, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, w szczególności przez upowszechnianie orzeczeń GKO i komisji orzekających⁶.

¹ Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm., dalej: u.o.n.d.f.p.

² Są to komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji: wspólna komisja orzekająca; międzyresortowe komisje orzekające przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, ministrze sprawiedliwości; komisja orzekająca przy szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (dalej: komisje orzekające) oraz Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, orzekająca w drugiej instancji (dalej: GKO).

³ Wyrok WSA w Białymstoku z 27 stycznia 2004 r., SA/Bk 1009/03, www.nsa.gov.pl (dostęp 6.04.2016).

⁴ Wyrok NSA z 25 września 2007 r., I OSK 1861/06, Legalis (dostęp 6.04.2016).

⁵ Od dnia wejścia w życie przepisów ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 240, poz. 1429, dalej: ustawa zmieniająca.

⁶ Szerzej zob. W. Bożek, *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza głównych kierunków w dorobku orzecznictwym w latach 2010–2015*, Szczecin 2016, s. 108–109, 112.

Na powyższym tle wylania się potrzeba wyraźnego rozgraniczenia zasady niezawisłości członków organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz obowiązków nałożonych na przewodniczącego GKO w art. 44a u.o.n.d.f.p.

Należy wskazać także, że w literaturze poświęconej koncepcjom zasad prawa w polskim prawoznawstwie podkreśla się, że stawianie w opozycji terminu „zasady prawa” i „reguły prawne” jest obce terminologii tradycyjnie ukształtowanej w polskiej kulturze prawnej. M. Zieliński stwierdza, że koncepcje ogólnych zasad torii prawa R. Dworkina i R. Alexy’ego „są istotne w innych kulturach prawnych, a także interesujące w perspektywie zmian polskiej kultury prawnej, odbiegają od pryncypiów, na których zasadza się nasza kultura prawna”⁷. Z kolei S. Tkacz wskazuje, że „wśród obowiązujących norm można wyodrębnić te, którym przyznawany jest status »zasad«, i te, które do grupy »zasad prawa« nie są zaliczane”⁸.

Zasady wymiaru kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza karę według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie, uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stopień winy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które ma osiągnąć w stosunku do ukaranego. Subiektywne przesłanki wymiaru kary, o których mowa wyżej, określone zostały w art. 33 ust. 1 u.o.n.d.f.p. Uznanie oparte na swobodzie wymierzania kary stanowi pochodną gwarancji niezawisłości członków komisji orzekających w zakresie orzecznictwa i wskazuje na to, że nikt nie ma prawa wywierać pozaprawnych nacisków na członków komisji lub w jakikolwiek inny sposób wpływać na wydawane rozstrzygnięcia. Jest to zasada, od której u.o.n.d.f.p. nie przewiduje wyjątków⁹. Naczelnym

⁷ Szerzej: M. Zieliński, A. Munczewski, *Interpretacyjna rola zasad*, w: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci Stanisława Waltosia*, red. J. Czapska, A. Gaberle, A. Światłowski, A. Zoll, Warszawa 2000, s. 775.

⁸ S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie*, Toruń 2014, s. 382.

⁹ Orzeczenie GKO z 12 października 2006 r., DF/GKO-4900-68/85-86/06/2058, LexPolonica nr 2517740.

Sąd Administracyjny¹⁰ wyraził pogląd, zgodnie z którym to, że organ wymierza karę według swojego uznania, nie oznacza dowolności w ramach ustawowego katalogu kar, w tym możliwości odstąpienia od wymierzenia kary, gdyż wydając orzeczenie, komisja orzekająca ma obowiązek dokonać wszechstronnej oceny rodzaju i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a zarówno wybór kary, jak i jej wymiar muszą mieć swoje oparcie w przepisach prawa.

Odnosząc się do problemu określenia stopnia szkodliwości dla finansów publicznych dokonanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należy zacząć od tego, że szkodliwość czynu ma nie tylko wymiar straty finansowej, lecz również naruszenia ładu prawnego, tj. wagi przepisu prawa, który został naruszony przez obwinionego¹¹. Stopień szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych jest elementem, który musi analizować komisja, podejmując decyzję odnośnie do wymiaru kary¹². Tymczasem w u.o.n.d.f.p. posłużono się pojęciem znikomego (art. 28 u.o.n.d.f.p.), nieznacznego (art. 35 u.o.n.d.f.p.), znacznego (34a u.o.n.d.f.p.) i rażącego (art. 36 ust. 3 pkt 2 u.o.n.d.f.p.) stopnia szkodliwości dla finansów publicznych, bez podania legalnych definicji każdego z ww. terminów. Proces subsumpcji przepisów stanowiących o stopniu szkodliwości dla finansów publicznych wiąże się zatem z koniecznością posiadania profesjonalnej wiedzy prawniczej istotnej dla prawidłowego dokonywania wykładni, która polega na zastosowaniu wszystkich metod (językowej, systemowej i funkcjonalnej)¹³.

Kolejna dyrektywa wymiaru kary, powiązana ze skutkiem finansowym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nakazuje organom orzekającym brać pod uwagę relację wysokości skutku finansowego do wysokości kwoty wydatków albo kosztów określonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych lub wysokości kwoty środków publicznych przekazanych do wykorzystania lub dysponowania w roku budżetowym podmiotowi niezaliczanemu do

¹⁰ W wyroku NSA z 27 czerwca 2012 r., II GSK 820/2011, LexPolonica nr 3960208 oraz w wyroku NSA z 14 grudnia 2010 r., II GSK 1092/2009, „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (BONDFP)” 2011, nr 1, poz. 16.

¹¹ Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 15 czerwca 2009 r., 0965-DB/71/09, LexPolonica nr 2114361.

¹² Por. wyrok NSA z 3 kwietnia 2002 r., III SA 3224/2001, LexPolonica nr 357294.

¹³ Por. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Karna z 19 listopada 2008 r., V KK 74/08, OSNKW 2009 nr 3, poz. 21, s. 71.

sektora finansów publicznych¹⁴. W uzasadnieniu¹⁵ do rządowego projektu ustawy zmieniającej wskazano, że powyższa wytyczna odzwierciedla „potencjał” finansowy danej jednostki lub wielkość środków publicznych przekazanych podmiotowi niezaliczanemu do sektora finansów publicznych i pozwala precyzyjniej uwzględnić przy wymiarze kary skutki nieprawidłowego wykonania obowiązków tak dla danej jednostki, jak i dla finansów publicznych. Istotne jest, aby dokonując oceny skutku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, uwzględnić wagę przepisu prawa, który został naruszony zachowaniem sprawcy¹⁶.

Ponadto wymierzając karę, organ orzekający powinien uwzględnić również inne okoliczności podmiotowe, takie jak: motywy działania, właściwości, warunki osobiste osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych, okoliczności przedmiotowe tj. sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, jak również okoliczności podmiotowo-przedmiotowe, do których należy zaliczyć zachowanie sprawcy po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Okoliczności te powinny być rozpatrywane w odniesieniu do konkretnej osoby, bowiem, zgodnie z zasadą indywidualizacji kary, okoliczności wpływające na wymiar kary uwzględnia się tylko co do osoby, której dotyczy¹⁷.

Regułą wymiaru kary jest również to, że karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi obligatoryjnie wymierza się w przypadku rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 34 ust. 1 u.o.n.d.f.p.) oraz fakultatywnie wymierza się ją w przypadku ponownego ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dyrektywy wymiaru kary zawierają ponadto omówione powyżej art. 34a u.o.n.d.f.p., który określa zasady wymierzania kary pieniężnej oraz kary nagany, oraz art. 35 u.o.n.d.f.p. uzależniający możliwość orzeczenia kary upomnienia od znikomego stopnia szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Ustawodawca w art. 36 u.o.n.d.f.p. wskazuje przesłanki nadzwyczajnego złagodzenia oraz odstąpienia od wymierzenia kary, przewidując możliwość sto-

¹⁴ Art. 33 ust. 1a u.o.n.d.f.p.

¹⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 4465), <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4465.htm> (dostęp 6.04.2016), ale również T. Strąk, *Kary wymierzane inaczej, „Kadra Kierownicza w Administracji”*, styczeń 2012, s. 32.

¹⁶ Szerzej zob. K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 225–226.

¹⁷ L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 416.

sowania ww. instytucji wyłącznie w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie¹⁸. Oceny sytuacji jako „szczególnej” dokonuje się na podstawie analizy alternatywnych przesłanek o charakterze przedmiotowym – rodzaju i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, lub o charakterze podmiotowym, czyli dotyczących osoby sprawcy – jego właściwości i warunków osobistych¹⁹. Ustawowy katalog okoliczności, które decydują o łagodniejszym wymiarze kary, jest otwarty i obejmuje zwłaszcza przypadki działania lub zaniechania działania ze szczególnych pobudek lub w szczególnych warunkach zasługujących na uwzględnienie, w tym w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym, wyróżniania się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych wzorowym wykonywaniem obowiązków zawodowych czy też przyczynienia się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań. W orzeczeniu GKO z 17 września 2012 r.²⁰ zwrócono uwagę, że gdyby ustawodawca uznał, iż wzorowe wypełnianie obowiązków przez osoby dysponujące środkami publicznymi stanowiło normę, której naruszenie zawsze wymaga ukarania, to nie ustanowiłby instytucji odstąpienia od wymierzenia kary i nie wskazałby wśród okoliczności łagodzących wyróżniania się przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych. Bowiem pomimo iż wymogi stawiane osobom pełniącym funkcje związane z dysponowaniem środkami publicznymi słusznie są wysokie, to nawet wykształcona, doświadczona i gospodarna osoba może popełnić błąd i naruszyć porządek prawny²¹.

Co więcej, skorzystanie z art. 36 ust. 2 u.o.n.d.f.p., tj. odstąpienia od wymierzenia kary, jest prawem, a nie ustawowym obowiązkiem komisji orzekającej. W związku z powyższym właściwa komisja może z tego prawa skorzystać bądź nie, według własnego uznania i oceny²². Ustawodawca wskazuje również na przesłanki wykluczające możliwość skorzystania z odstąpienia od wymierzenia

¹⁸ Por. orzeczenie GKO z 22 września 2011 r., BDF1/4900/64/71/RN-21/11/1926, LexPolonica nr 2813300; orzeczenie GKO z 21 maja 2007 r., DF/GKO-4900-1/1/RN-1/07/145, BONDFP 2007, nr 3, poz. 15.

¹⁹ L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, Warszawa 2012, s. 430, a ponadto por. wyrok NSA z 19 kwietnia 2012 r., II GSK 421/2011, LexPolonica nr 3921609.

²⁰ Orzeczenie GKO z 17 września 2012 r., BDF1/4900/52/51/RN-9/12/1336, LexPolonica nr 5019188.

²¹ Orzeczenie GKO z 19 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-47/60/06/1353, LexPolonica nr 2508920.

²² Orzeczenie GKO z 8 września 2011 r., BDF1/4900/56/62/11/1762, LexPolonica nr 2790860.

kary. Dwie z nich zostały sformułowane od strony negatywnej, tj. w przypadku, gdy wobec sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego w czasie, gdy nie uległo zatarciu prawomocnie orzeczone ukaranie za inne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, oraz w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest rażąco²³. Jedna natomiast wymaga wnioskowania *a contrario* (art. 36 ust. 4 u.o.n.d.f.p.), gdyż została sformułowana od strony pozytywnej. W przypadku, gdy w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych nastąpiło uszczuplenie środków publicznych w znacznej wysokości, można odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli przed wydaniem orzeczenia środki wyrównujące to uszczuplenie zostały w całości wpłacone lub zwrócone na rzecz Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej właściwej jednostki sektora finansów publicznych.

Naczelną zasadą wymierzania kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych została określona w art. 37 u.o.n.d.f.p., w którym wskazano przesłanki wymierzenia kary łącznej w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z ww. przepisem dla orzeczenia kary łącznej za wszystkie czyny konieczne jest jednoczesne spełnienie dwóch przesłanek, takich jak: popełnienie kilku czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz objęcie spraw o te czyny jednym postępowaniem, co wymusza łączność przedmiotową (ścisły związek) czynów. Wymierzenie kary łącznej, w przypadku spełnienia przesłanek określonych ww. przepisem, jest obligatoryjne, a dyrektywy jej wymiaru określa przede wszystkim art. 33 u.o.n.d.f.p.²⁴

Analiza ww. zagadnień jednoznacznie prowadzi do wniosku, że kryteria wymierzania kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają niedookreślony charakter. Są to rozwiązania świadome, pragmatycznie uzasadnione i stanowiące przejaw gwarantowanej konstytucyjnie zasady niezależności członków organów orzekających w sprawach rozstrzyganych na podstawie u.o.n.d.f.p.

Jednolitość orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Na przewodniczącego GKO nałożono szczególnego rodzaju obowiązek, który ma sprzyjać trafności podejmowanych rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przewodniczący GKO podejmuje dzia-

²³ Szerzej zob. L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 432–437.

²⁴ *Ibidem*, s. 438–439.

łania na rzecz zapewnienia jednolitego stosowania przepisów u.o.n.d.f.p. przez organy orzekające w sprawach o takie naruszenie, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów, w szczególności przez upowszechnianie orzeczeń GKO i komisji orzekających. Jednym z celów przyświecających przyjętemu rozwiązaniu jest większa dbałość o wyczerpujący charakter uzasadnień oraz prawidłowości stosowania kar, a także wzmocnienie funkcji prewencyjnej orzeczeń wydawanych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie jednolitości orzecznictwa w procesie zapewnienia pewności rozstrzygnięć w tożsamych sprawach, co wpływa na zapewnienie poczucia bezpieczeństwa prawnego²⁶.

Obowiązek wyrażony w art. 44a u.o.n.d.f.p. materializuje się poprzez kierowane do przewodniczących komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji wyjaśnienia i opinii w sprawach skomplikowanych, budzących wątpliwości. Są to wytyczne dotyczące m.in. obowiązujących kosztów postępowania w sprawach podlegających u.o.n.d.f.p., stosowania instytucji zawieszenia ww. postępowania, stwierdzenia daty uprawomocnienia się orzeczenia²⁷. Przykładowo w 2014 r. przewodniczący GKO wystosował do wszystkich przewodniczących komisji orzekających wyjaśnienia w zakresie zachowania szczególnej ostrożności przy wyznaczaniu składów orzekających, tak aby w składach tych nie uczestniczyły osoby, w odniesieniu do których mogłaby powstać wątpliwość związana z ich bezstronnością.

Dokonując oceny wprowadzonych ustawą zmieniającą rozwiązań prawnych, uznać można, że powyższe rozwiązanie będzie sprzyjało spójności i podwyższaniu jakości orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zminimalizuje ryzyko wydawania zróżnicowanych pod względem merytorycznym i formalnym uzasadnień rozstrzygnięć zapadających w tych sprawach. W praktyce orzeczniczej zdarzały się bowiem sytuacje występowania błędów wynikających z braku znajomości aktualnie obowiązujących przepisów u.o.n.d.f.p., jak np. w sprawie zakończonej wydaniem orzeczenia GKO z 16

²⁵ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, druk Sejmu IV kadencji nr 1958.

²⁶ Por. A. Skoczylas, *Działalność uchwalodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 16.

²⁷ Por. Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających w pierwszej instancji w 2013 r., s. 12 oraz w 2014 r., s. 11, www.mf.gov.pl (dostęp 6.04.2016).

kwietnia 2012 r.²⁸, w którym zarzucono komisji orzekającej pierwszej instancji niestosowanie właściwej nomenklatury związanej z zakresem winy oraz umyślności i nieumyślności. Zalecenia skierowane do ww. komisji orzekającej zawierały m.in. zalecenie unikania używania pojęć winy umyślnej i winy nieumyślnej jako niemających umocowania w obowiązujących obecnie przepisach u.o.n.d.f.p., jak i przepisach obowiązujących w chwili popełnienia naruszenia, a także zalecenia postępowania w zakresie wątpliwości interpretacyjnych²⁹. Zasygnalizować należy, że potrzebę podjęcia działań zmierzających do poprawy poziomu rozstrzygnięć zapadających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która wpłynie pozytywnie na ogólną ocenę systemu opartego na u.o.n.d.f.p., wykazywano jeszcze przed wejściem w życie przepisów ww. ustawy zmieniającej³⁰.

Kolejnym sposobem na zapewnienie jednolitości orzeczeń w sprawach rozstrzyganych na podstawie u.o.n.d.f.p. są szkolenia z zakresu problematyki finansów i prawa, choć pozycja przewodniczącego GKO uprawnia go do wykorzystywania także różnych innych instrumentów w celu wypełniania nałożonych na niego obowiązków ustawowych³¹, o których mowa będzie w dalszej części opracowania.

Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Jednolitość orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie powinna polegać na takim samym stosowaniu tych samych przepisów, zwłaszcza zawierających zwroty niedookreślone, w każdej sprawie danego rodzaju, lecz na takim samym ich stosowaniu w takich samych okolicznościach faktycznych. Należy podkreślić, że dążenie do jednolitości orzecznictwa stanowi może kryterium rozstrzygające o wyborze wykładni w danej sprawie podlegającej u.o.n.d.f.p., np. w sytuacji, gdy w ocenie właściwego organu dopuszczalne są różne interpretacje przepisu i każda z nich znajduje uzasadnienie. Jest to istotne

²⁸ Orzeczenie GKO z 16 kwietnia 2012 r., BDF1/4900/32/30/12/655, www.mf.gov.pl (dostęp 6.04.2016).

²⁹ Por. orzeczenie GKO z 7 stycznia 2013 r., BOND FP 2013, nr 1, poz. 5.

³⁰ Por. wyrok WSA z 7 stycznia 2005 r., III SA/Wa 860/04, www.orzeczenia-nsa.pl (dostęp 6.04.2016).

³¹ K. Borowska, *Komentarz do art. 44a u.o.n.d.f.p.*, w: K. Borowska, A. Kościńska-Paszowska, T. Bolek, *op. cit.*, s. 255.

z punktu widzenia ugruntowywania opartej na konstytucyjnej zasadzie równości stabilności prawnej i pewności prawnej obywateli³².

Istotne znaczenie z punktu widzenia dążenia do zachowania jednolitości orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma przyjęta przez ustrojodawcę w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³³ zasada równości, zgodnie z którą wszyscy są wobec prawa równi oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada ta musi być brana pod uwagę przez wszystkie organy administracji publicznej, a więc również orzekające w sprawach uregulowanych w u.o.n.d.f.p. Słuszne jest zatem uznanie, że organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych może, co prawda, na podstawie decyzji zróżnicować sytuację obywateli w zakresie pewnej określonej grupy stosunków, ale tylko na podstawie konkretnie sformułowanych przesłanek, wynikających z niebudzącej wątpliwości różnej sytuacji faktycznej oraz wyraźnego nakazu prawa lub ze względu na interes publiczny, przemawiający za odmiennym potraktowaniem poszczególnych obywateli. Zasada jednolitości orzecznictwa znajduje swoją podstawę także w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Przy wydawaniu decyzji w sprawach „uznaniowych” należy zatem brać pod uwagę wnioski płynące z konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa. Gdy zaś organ administracji w drodze decyzji powoduje wyraźnie zróżnicowane pozycje obywateli w zakresie pewnej określonej grupy stosunków, może to uczynić tylko na podstawie konkretnie sformułowanych przesłanek. Wśród nich podstawowe znaczenie mają przesłanki płynące z niewątpliwie różnej sytuacji faktycznej, w jakiej znajdują się ci obywatele, z wyraźnie odmiennego traktowania tych obywateli przez prawo oraz z wyraźnego interesu publicznego, jaki przemawia za odmiennym potraktowaniem poszczególnych obywateli.

Niedookreśloność kryteriów orzekania kar w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z pewnością zwiększa elastyczność decyzyjną organów orzekających w ww. sprawach, a zatem daje im możliwość podejmowania działań adekwatnych do zmieniającej się rzeczywistości³⁴. Korzystanie z uzna-

³² H. Knysiak-Molczyk, *Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 21–40.

³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja.

³⁴ M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 168.

nia administracyjnego w granicach swobody decyzyjnej organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymaga jednak uprzedniego szczegółowego zbadania okoliczności sprawy w celu ich prawidłowej kwalifikacji prawnej i dokonania optymalnego oraz właściwego wyboru rozstrzygnięcia. Stosowanie niedookreślonych i nieostrych zwrotów w przepisach stanowiących o zasadach wymierzania kar w omawianych sprawach, takich jak „swoje uznanie”, „cele kary”, „cele zapobiegawcze i dyscyplinujące”, „właściwości i warunki osobiste”, wiąże się z koniecznością ustalenia w procesie stosowania prawa przez właściwy organ orzekający ich znaczenia w konkretnej sprawie. Jest to zadanie wymagające wiedzy i doświadczenia ze względu na konieczność wyważenia różnych znaczeń tych pojęć i dokonania prawidłowego wyboru, adekwatnego do konkretnej sytuacji ich znaczenia.

W u.o.n.d.f.p. nie sformułowano definicji legalnej m.in. stopnia szkodliwości dla finansów publicznych czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która to okoliczność decyduje o rodzaju i wymiarze orzekanej kary wobec obwinionego. Dlatego też to właśnie organ orzekający w danej sprawie powinien określić stopień ww. szkodliwości, zaś z orzecznictwa sądów administracyjnych, GKO oraz komisji orzekających powinny wynikać wskazówki w zakresie prawidłowej interpretacji tego stopnia. Na tym tle wyłania się również duża rola przewodniczącego GKO, który owe orzeczenia publikuje.

Dążenie do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli uzasadnia wprowadzenie rozwiązania obligującego przewodniczącego GKO do upowszechniania orzeczeń wydawanych przez organy orzekające w omawianych sprawach. Istotne jest także zapewnienie jednolitego stosowania przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez ww. organy.

Należy stwierdzić, że w konstrukcji art. 44a u.o.n.d.f.p. wskazano jedynie na przykładowe działania, jakie powinien podjąć przewodniczący GKO, o czym świadczy użycie zwrotu „w szczególności”. Upowszechnianie orzeczeń GKO, komisji orzekających i sądów administracyjnych stanowi zatem jedną z wielu możliwości wypełniania przez przewodniczącego jego ustawowego obowiązku, nie przesądzając o skuteczności również innych instrumentów służących postawionemu celowi. Z treści aktualnych przepisów prawa wynika istotna rola przewodniczącego GKO i przydzielonych mu kompetencji, bowiem należy do niego wybór właściwych metod i środków realizacji obowiązków z art. 44a u.o.n.d.f.p. Należy spodziewać się, że najwłaściwszym sposobem weryfikacji poprawności zastosowanych instrumentów, w celu zapewnienia jednolitości orzekania w spra-

wach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, będzie faktyczne stwierdzenie istnienia tej jednolitości w orzeczeniach właściwych organów.

Działania przewodniczącego GKO, które prowadzić będą do ww. jednolitości, mogą być realizowane również przez dokonywanie i publikowanie interpretacji przepisów u.o.n.d.f.p., wyjaśnianie wątpliwości dotyczących zarówno materialnych, jak i proceduralnych kwestii uregulowanych w ww. ustawie. Duże znaczenie ma także współpraca z jednostkami sektora finansów publicznych w wyjaśnianiu problemów praktycznych, zwłaszcza zaś z komórkami organizacyjnymi tych jednostek odpowiedzialnymi za sprawowanie kontroli, wykonywanie audytu wewnętrznego, przygotowanie i przeprowadzanie procedury zamówień publicznych, związanej z udzielaniem dotacji, wykorzystaniem rezerw celowych itd. Biorąc pod uwagę skrupulatnie realizowane, w ocenie autorów, obowiązki przewodniczącego GKO przyjmujące postać publikacji w *Biuletynie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych* niektórych merytorycznie szczególnie istotnych orzeczeń komisji orzekających, GKO, a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, można by ewentualnie rozważyć również postulat organizowania konferencji naukowych, umożliwiających szersze omówienie zagadnień problemowych i bezpośrednio przekazywanie poglądowych interpretacji przepisów. Wynikałoby bowiem z tego urzeczywistnianie inicjatyw teoretycznego (publikacje książkowe, upowszechnianie w formie elektronicznej dotychczasowego dorobku w literaturze przedmiotu) i praktycznego (staże, konkursy) promowania wiedzy i doświadczeń z zakresu dyscypliny finansów publicznych. Ze sprawozdań z działalności GKO i komisji orzekających w pierwszej instancji wynika, że ww. biuletyn otrzymują podmioty związane z dochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także państwowe uczelnie wyższe. W formie elektronicznej natomiast biuletyn jest zamieszczany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, a ponadto na portalu Ministerstwa Finansów zamieszcza się wydane od 1 lipca 2005 r., tj. od dnia wejścia w życie u.o.n.d.f.p., orzeczenia GKO, co ma służyć poszerzaniu wiedzy z zakresu finansów publicznych oraz wspomaganie funkcji prewencyjnej orzeczeń, w tym również realizowaniu obowiązku wynikającego z art. 44a u.o.n.d.f.p.

Ważne jest, aby wszelkie działania podejmowane przez przewodniczącego GKO nie naruszały w żadnym stopniu zasady niezawisłości członków komisji orzekających oraz GKO przy rozstrzyganiu konkretnych spraw. Dlatego też wszelkie interpretacje przepisów, poglądy wyrażane w trakcie szkoleń czy kon-

ferencji nie mogą mieć charakteru wiążącego, a jedynie stanowić zalecany kierunek rozważań, które każdorazowo powinny mieć na względzie indywidualny charakter odpowiedzialności podmiotu i okoliczności konkretnego przypadku.

Przewodniczący GKO może zatem wykorzystywać liczne możliwości realizowania jego ustawowego obowiązku z pożytkiem nie tylko dla organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i prowadzących postępowanie wyjaśniające w tych sprawach, ale również do usprawniania funkcjonowania wszystkich jednostek sektora finansów publicznych podlegających u.o.n.d.f.p. oraz podmiotów niezaliczanych do tego sektora, które również podlegają reżimowi wspomnianej wyżej ustawy. Nie budzi bowiem wątpliwości, że przewodniczący GKO będzie w ten sposób realizował zadania z zakresu prewencji ogólnej i indywidualnej, niwelując jednocześnie podkreślane w uzasadnieniu do ustawy zmieniającej zróżnicowanie poziomu merytorycznej i formalnej poprawności uzasadnień organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ten sposób osiągnięte może zostać również założenie spójnej linii orzeczniczej i podobne rozstrzygnięcie podobnych stanów faktycznych. Można również założyć, że wszystkie działania, o których mowa, umożliwią osiągnięcie celu w postaci prawidłowego stosowania dyrektyw wymierzania kar, zgodnie z założeniami racjonalnego ustawodawcy, jak również poprawę poziomu wydawanych orzeczeń³⁵.

Koncentrując się na obowiązku upowszechniania właściwych orzeczeń sądów administracyjnych, wskazać należy, że realizując zadania i funkcje określone w przepisach prawa powszechnego, sądy administracyjne spełniają ważną rolę w procesie wykładni przepisów u.o.n.d.f.p., a tym samym w zapewnieniu jednolitości interpretacyjnej tych przepisów.

Sięgając poza rozwiązania przyjęte w u.o.n.d.f.p., warto zauważyć, że w orzeczeniach sądów administracyjnych podkreśla się, że: „Obowiązek dbałości o jednolitość orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego spoczywa w największym stopniu na Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Ugruntowująca się linia orzecznicza NSA w zakresie interpretacji przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [...] – ma w istocie charakter prawotwórczy³⁶”. Dlatego też konieczność wyboru jednego ze sposobów dopuszczalnej

³⁵ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw*, druk Sejmu VI kadencji nr 4465, www.sejm.gov.pl (dostęp 6.04.2016).

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Kr 1268/08, [Legalis](http://legalis.com) (dostęp 15.04.2016).

wykładni prezentowanego w orzecznictwie NSA, jako sądu wyższej instancji, jest uzasadniona, gdyż w zakresie podstawowych praw i wolności, gwarantowanych w Konstytucji, należy dążyć do jednolitości orzecznictwa wszystkich działających w RP organów sądowych.

Również Sąd Najwyższy³⁷ wielokrotnie podkreślał, że obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec organów administracji jest zbliżona, mogą oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, a nawet tożsamej treści.

Podsumowując, ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy, administracji i sądownictwa, tj. takiego systemu, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy, jest jedną z podstawowych prawnych i politycznych funkcji Konstytucji we współczesnym państwie prawnym. Fundamentem takiego systemu jest wskazana wyżej zasada równości, która chroni przed usankcjonowaniem woluntaryzmu, występowaniem nadużyć, a nawet dyskryminowaniem poszczególnych jednostek.

Literatura

- Borowska K., Kościńska-Paszkowska A., Bolek T., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bożek W., *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010–2015*, Szczecin 2016.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Knysiak-Molczyk H., *Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Wykłady i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
- Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Skoczylas A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających w pierwszej instancji w 2013 i 2014 r.

³⁷ Między innymi w wyroku Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90, OSP 1992, nr 3, poz. 56.

Strąk T., *Kary wymierzane inaczej*, „Kadra Kierownicza w Administracji”, styczeń 2012.
Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie*, Toruń 2014.
Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, druk Sejmu IV kadencji nr 1958.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu VI kadencji nr 4465.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu nr 4465, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/4465.htm> (dostęp 6.04.2016).

Zieliński M., Munczewski A., *Interpretacyjna rola zasad*, w: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci Stanisława Waltosia*, red. J. Czapka, A. Gaberle, A. Światłowski, A. Zoll, Warszawa 2000.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.

Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 240, poz. 1429.

Wykaz orzeczeń

Wyrok NSA z 3 kwietnia 2002 r., III SA 3224/2001, LexPolonica nr 357294.

Wyrok NSA z 25 września 2007 r., I OSK 1861/06, Legalis (dostęp 6.04.2016).

Wyrok NSA z 14 grudnia 2010 r., II GSK 1092/2009, LexPolonica nr 2460228, BOND FP 2011, nr 1, poz. 16.

Wyrok NSA z 27 czerwca 2012 r., II GSK 820/2011, LexPolonica nr 3960208.

Wyrok NSA z 19 kwietnia 2012 r., II GSK 421/2011, LexPolonica nr 3921609, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp 6.04.2016).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Białymstoku z 27 stycznia 2004 r., SA/Bk 1009/03, www.nsa.gov.pl (dostęp 15.04.2016).

Wyrok WSA z 7 stycznia 2005 r., III SA/Wa 860/04, www.orzeczenia-nsa.pl (dostęp 15.04.2016).

Orzeczenie GKO z 19 czerwca 2006 r., DF/GKO-4900-47/60/06/1353, LexPolonica nr 2508920.

- Orzeczenie GKO z 12 października 2006 r., DF/GKO-4900-68/85-86/06/2058, LexPolonica nr 2517740.
- Orzeczenie GKO z 21 maja 2007 r., DF/GKO-4900-1/1/RN-1/07/145, LexPolonica nr 2142020, BONDFP 2007, nr 3, poz. 15.
- Orzeczenie GKO z 8 września 2011 r., BDF1/4900/56/62/11/1762, LexPolonica nr 2790860.
- Orzeczenie GKO z 22 września 2011 r., BDF1/4900/64/71/RN-21/11/1926, LexPolonica nr 2813300.
- Orzeczenie GKO z 16 kwietnia 2012 r., BDF1/4900/32/30/12/655, www.mf.gov.pl (dostęp 15.04.2016).
- Orzeczenie GKO z 17 września 2012 r., BDF1/4900/52/51/RN-9/12/1336, LexPolonica nr 5019188.
- Orzeczenie GKO z 7 stycznia 2013 r., BONDFP 2013, nr 1, poz. 5.
- Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 15 czerwca 2009 r., 0965-DB/71/09, LexPolonica nr 2114361.

THE OBLIGATION OF ACTIVITY TO ENSURE THE UNIFORM APPLICATION OF THE ACT ON LIABILITY FOR DISCIPLINE VIOLATION PUBLIC FINANCES IN THE CONTEXT OF THE INDETERMINATE CHARACTER OF PRINCIPLES OF GOVERNING PENALTIES FOR THIS VIOLATION

Summary

In the Act of 17 December 2004 on liability of violation of public finance discipline are specified rules on penalties for violation of public finance discipline. The study discusses the relevant legal arrangements and reference them to the obligation of the Chairman the Main Adjudicating Commission in cases of violation of public finance discipline, consisting in the intention to preserve the uniformity of decisions in these matters. In conclusion, the author pointed out the different measures that can foster the dissemination of knowledge of the public finances, in particular the liability for violation of public finance discipline, pointing to the importance of administrative courts in the interpretation of the provisions of abovementioned Act. The study takes into account the legal status of 18 April 2016.

Keywords: violation of public finance discipline, chairman of the Main Adjudication Commission