

## **NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH I PRZEDAWNIE NIE JEJ KARALNOŚCI**

*Infringement of public finance discipline and the statute of limitations for  
its punishment*

### **ABSTRACT**

In the doctrine of financial law, there is a consensus on the statement that this concept of public finance discipline means conduct in accordance with the legally prescribed rules for the determination, collection and enforcement of receivables that are public funds, the management of these funds by entities belonging to the public finance sector units and by entities outside the sector that are authorized to dispose of public funds. It is also worth noting that the concept of public finance discipline is not the same issue as the term public finance regime. The positive dimension of public finance discipline is understood as a system of managing public funds in accordance with the applicable laws, while the negative dimension means the behavior of authorized entities contrary to the assumed model of behavior.

**Keywords:** public finance discipline, entities, public funds

### **1. UWAGI WSTĘPNE**

Pojęcie dyscypliny finansów publicznych pomimo tego, że stanowi podstawę regulacji ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>32</sup> jest terminem normatywnie niezdefiniowanym.

---

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.), dalej jako: u.d.f.p.

Jednakże, w doktrynie prawa finansowego panuje zgodność co do stwierdzenia, że to pojęcie oznacza postępowanie zgodne z prawnie wyznaczonymi regułami ustalania, poboru oraz egzekucji należności będących środkami publicznymi, gospodarowania tymi środkami przez podmioty należące do jednostek sektora finansów publicznych oraz przez podmioty spoza sektora, które są uprawnione do rozporządzania środkami publicznymi. Warto również zaznaczyć, że pojęcie dyscypliny finansów publicznych nie jest zagadnieniem tożsamym z terminem reżimu finansów publicznych<sup>33</sup>.

W niektórych definicjach dyscypliny finansów publicznych można spotkać się z pojęciem jej pozytywnego oraz negatywnego wymiaru. Pozytywny wymiar dyscypliny finansów publicznych rozumiany jest jako system gospodarowania środkami publicznymi zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, natomiast wymiar negatywny oznacza zachowanie uprawnionych podmiotów sprzeczne z założonym modelem postępowania. Dyscyplinę finansów publicznych można naruszyć poprzez zaniechanie działania nakazanego przepisami prawa lub poprzez działanie niezgodne z prawem, związane z nieprawidłowym rozporządzaniem dysponowanymi środkami publicznymi<sup>34</sup>.

Tezą niniejszego opracowania jest twierdzenie, że wina jest decydującą przesłanką odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Głównym celem pracy jest szczegółowe omówienie zagadnień dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przesłanek odpowiedzialności za to naruszenie oraz jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Jest to szczególnie intrygujący temat z uwagi na zawłość owej materii oraz brak definicji normatywnej pojęcia dyscypliny finansów publicznych. By w pełni omówić problematykę wskazanego tematu, nie można pominąć rozważań na temat kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz kwestii przedawnienia jej karalności. Ukazanie wyżej wymienionych elementów w pracy poprowadzi do należytej konkluzji w świetle założonej tezy.

## **2. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

W orzecznictwie wskazuje się, że głównym celem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest egzekwowanie od jednostek

---

<sup>33</sup> A. Drwiłło, D. Maśniak, *Leksykon prawa finansowego*, Warszawa 2009, s. 96-98.

<sup>34</sup> A. Sekuła, *Przesłanki i warunki stosowania kar pieniężnych w naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 5, s. 14-15.

uprawnionych do rozporządzania środkami publicznymi prawidłowego wykonywania planów finansowych. Zdolność do ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych posiadają tylko osoby fizyczne odpowiadające za własny, zawiniony czyn określony jako przekroczenie prawa przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia<sup>35</sup>. W art. 4 oraz art. 4a u.d.f.p. został wymieniony katalog podmiotów podlegających odpowiedzialności za to naruszenie. Z tych przepisów wynika, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą tylko osoby, które dopuściły się zachowania niezgodnego ze wskazanym wzorcem i z racji zajmowanego stanowiska lub z uwagi na powierzone im obowiązki w zakresie gospodarowania środkami publicznymi posiadają zdolność dyscyplinarną. W związku z tym, że tylko określona kategoria podmiotów jest uprawniona do rozporządzania środkami publicznymi, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma charakteru powszechnego. Zatem należy zwrócić uwagę na fakt, iż nie wszystkie osoby, które dopuściły się naruszenia dyscypliny finansów publicznych zostaną pociągnięte do odpowiedzialności z tego tytułu<sup>36</sup>.

Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawarty jest w art. 5-18c u.d.f.p. Normy sankcjonowane wyrażone w tej ustawie w większości nie określają w sposób wyczerpujący wszystkich zewnętrznych znamion wymienionych czynów zabronionych, w sposób pośredni odsyłają do innych norm merytorycznych należących do pozostałych dziedzin prawa finansów publicznych oraz dziedzin prawa blisko związanych z prawem finansowym. Normy sankcjonowane w u.d.f.p. wskazują pewne modele postępowania, od których odstępstwo stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>37</sup>. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w przypadku jednorazowego działania lub zaniechania wypełniającego znamiona czynu zabronionego z art. 5-16 u.d.f.p. oraz art. 18 pkt 2, art. 18b i 18c, którego przedmiotem są środki finansowe nieprzekraczające kwoty minimalnej następuje wyłączenie dochodzenia odpowiedzialności. W przypadku kilku zaniechań kwota bagatelna również jest odpowiednikiem wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> A. Talik, *Dyscyplina finansów publicznych – zagadnienia wprowadzające*, „Finanse komunalne” 2018, nr 7-8, s. 21.

<sup>36</sup> A. Talik, *Ibidem*, s. 21.

<sup>37</sup> W. Misiąg, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 945.

<sup>38</sup> A. Talik, *op. cit.*, s. 23.

### **3. WINA JAKO DECYDUJĄCA PRZESŁANKA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Stosownie do przepisu art. 19 ust. 2 u.d.f.p. odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia danego naruszenia. Jeśli osoba obowiązana do określonego zachowania zachowała należytą staranność, a naruszenia pomimo to nie dało się uniknąć, nie ponosi ona odpowiedzialności za ten czyn, ponieważ nie można uznać jej działania za zawinione. Warto zauważyć, że ustawodawca uzależnia stopień staranności od stanowiska zajmowanego przez konkretną osobę w jednostce sektora finansów publicznych lub od pełnionych przez nią obowiązków. Osoba odpowiedzialna za wykonanie obowiązku powinna wyróżniać się szeroką wiedzą z zakresu finansów publicznych oraz wykonywać swoje powinności ze starannością wyższą niż przeciętna. Szczególne wymagania muszą spełniać osoby obejmujące stanowiska kierownicze, których obowiązkiem jest gospodarowanie środkami publicznymi. Powinny one posiadać szeroką wiedzę na temat przepisów regulujących publiczną gospodarkę finansową oraz dokonywać systematycznej weryfikacji pracy osób podwładnych<sup>39</sup>.

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w orzeczeniu z dnia 20 stycznia 2014 r.<sup>40</sup> zwróciła uwagę na fakt, iż ustalenie winy w momencie popełnienia czynu jest podstawowym warunkiem ukarania osoby podejrzanej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W celu przypisania winy określonej osobie oskarżyciel musi udowodnić, że popełniony czyn formalnie narusza obowiązującą ustawę oraz wykazać, że w zaistniałych okolicznościach możliwe było postępowanie zbieżne ze wskazanym w ustawie wzorcem. Brak możliwości jednoznacznego stwierdzenia winy osoby obowiązanej uwalnia ją od odpowiedzialności, nawet jeżeli występują inne znamiona klasyfikujące czyn jako zabroniony<sup>41</sup>.

### **4. KARY ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Zgodnie z przepisem art. 31 u.d.f.p. karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji

---

<sup>39</sup> A. Rotter, *Wina jako kluczowa przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne”, 2015, nr 7-8, s. 40-46.

<sup>40</sup> Orzeczenie GKO z 20.01.2014 r., BDF1/4900/99/103/13/RWPD-129314, Baza rozstrzygnięć GKO za naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzona przez Ministerstwo Finansów.

<sup>41</sup> A. Rotter, *op. cit.*, s.46.

związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Kara pieniężna wymierzana jest od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego – należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia. Zakaz pełnienia funkcji związany z dysponowaniem środkami publicznymi może zostać wymierzony na okres od jednego roku do pięciu lat.

Organ orzekający wymierzając karę według swojego uznania, bierze pod uwagę rangę szkodliwości dla finansów publicznych, stopień winy, wysokość skutku finansowego spowodowanego tym naruszeniem oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące w stosunku do sprawcy<sup>42</sup>. Należy wskazać, iż to na oskarżycielu i organie orzekającym spoczywa ciężar udowodnienia naruszenia oraz winy sprawcy. Osoba podejrzana o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z zasadą ciężaru dowodzenia w znaczeniu formalnym nie ma obowiązku dostarczenia organowi orzekającemu informacji ją obciążających<sup>43</sup>. Warunkiem skuteczności kary jest szybka i sprawna reakcja organów na zachowanie osoby obowiązanej. Z biegiem czasu trudniejsze jest ustalenie wszystkich okoliczności faktycznych sprawy, co skutkuje zwiększeniem ryzyka wystąpienia błędu w osądzeniu sprawcy i tym samym w wydaniu sprawiedliwego rozstrzygnięcia.

## **5. PRZEDAWNIEŃ KARALNOŚCI NARUSZENIA DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Precyzyjne określenie czasu dokonania naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest zasadniczym elementem w ocenie stanu faktycznego przez organ orzekający. Czyn obowiązanej klasyfikowany jest jako naruszenie, jeżeli został dokonany w momencie, w którym przepisy ustawy obligowały go do określonego postępowania, a on go zaniechał lub wykonał w sposób nienależyty. W praktyce nie zawsze możliwe jest określenie czasu dokonania naruszenia.

Za przedawnienie karalności uważa się upływ czasu, po którym sprawca naruszenia nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Termin przedawnienia karalności w przypadku naruszeń w formie nieprawidłowego działania rozpoczyna się z dniem dokonania zabronionego czynu. Momentem rozpoczęcia

---

<sup>42</sup> J. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, Warszawa 2020, s. 78-83.

<sup>43</sup> A. Rotter, *op. cit.*, s. 46-47.

biegu terminu przedawnienia w odniesieniu do naruszeń dyscypliny finansów publicznych wynikających z zaniechania działania obowiązującego jest dzień następujący po dniu, w którym zgodnie z przepisami należało dokonać tego działania. W myśl art. 38 ust. 1 u. d. f. p. karalność czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustaje z upływem trzech lat. Warto zauważyć, że ustawodawca przewidział wyjątek od tego przepisu, w przypadku wszczęcia postępowania o naruszenie, karalność ustaje po upływie dwóch lat od zakończenia tego okresu, zatem podstawowy trzyletni termin przedawnienia karalności ulega przedłużeniu do lat pięciu, licząc od dnia dokonania czynu<sup>44</sup>.

## 6. UWAGI KOŃCOWE

Główną ideą ustawodawcy przy tworzeniu projektu u.d.f.p. było przeciwdziałanie nadużyciom związanym z gospodarowaniem środkami publicznymi przez jednostki upoważnione do rozporządzania tymi środkami. Ustawa ta pełni funkcję edukacyjną poprzez prewencyjne kształtowanie wzorów postępowania podmiotów uprawnionych do rozporządzania środkami publicznymi oraz wskazanie ewentualnych kar za działanie niezgodne normą<sup>45</sup>. Znajomość przepisów ustawy powinna być wymagana od wszystkich osób zatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych, którzy potencjalnie mogą podlegać odpowiedzialności za jej naruszenie<sup>46</sup>.

Z powyższych rozważań wynika, że wina stanowi decydującą przesłankę odpowiedzialności za czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustalenie winy sprawcy w momencie popełnienia przez niego czynu jest warunkiem poniesienia przez niego odpowiedzialności. Brak możliwości przypisania winy sprawia, że obowiązany nie ponosi konsekwencji za naruszenie, nawet jeżeli zostały spełnione inne formalne przesłanki czynu<sup>47</sup>. Stopień winy osoby obowiązanej jest jednym z czynników wpływających na wysokość kary wymierzanej przez organ orzekający.

Należy zauważyć, że w związku z brakiem normatywnej definicji pojęcia dyscypliny finansów publicznych mogą powstawać pewne nieścisłości w interpretacji, które czynności jednostek sektora finansów publicznych się do niej zaliczają. Normatywne uregulowanie definicji dyscypliny finansów publicznych ułatwiłoby pracę osobom

---

<sup>44</sup> E. Kowalczyk-Hyży, *Przedawnienie karalności naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwalniającego sprawcę od odpowiedzialności*, „Finanse komunalne” 2019, nr 4, s. 74-79.

<sup>45</sup> J. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, *op. cit.*, s. 87.

<sup>46</sup> A. Talik, *op. cit.*, s. 29.

<sup>47</sup> A. Rotter, *op. cit.*, s. 40.

odpowiedzialnym za wykonywanie zadań publicznych oraz rozwiązałoby pewne dylematy interpretacyjne. W celu podkreślenia napiętnowania naruszeń przepisów u.d.f.p. przez ustawodawcę można by wprowadzić zmiany w wysokości kar. Najmniejszy wymiar kary pieniężnej należy podwyższyć do równowartości połowy miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

## BIBLIOGRAFIA

1. Drwiłło A., Maśniak D., *Leksykon prawa finansowego*, Warszawa 2009.
2. Kowalczyk-Hyży E., *Przedawnienie karalności naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwalniająca sprawcę od odpowiedzialności*, „Finanse komunalne” 2019, nr 4.
3. Misiąg W., *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz.*, wyd. 3, Warszawa 2019.
4. Orzeczenie GKO z 20.01.2014 r., BDF1/4900/99/103/13/RWPD-129314, Baza rozstrzygnięć GKO za naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzona przez Ministerstwo Finansów.
5. Rotter A., *Wina jako kluczowa przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse komunalne” 2015, nr 7-8.
6. Salachna J., Stelmaszczyk K., Babczuk A., *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, Warszawa 2020.
7. Sekuła A., *Przesłanki i warunki stosowania kar pieniężnych w naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 5.
8. Talik A., *Dyscyplina finansów publicznych - zagadnienia wprowadzające*, „Finanse komunalne” 2015, nr 7-8.
9. Walasik A., *Statystyka orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w latach 2006-2014*, „Finanse komunalne” 2015, nr 7.