

KRZYSZTOF CZARNECKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

„Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w aspekcie prawa karnego, prawa pracy i prawa finansowego”

**Sprawozdanie z seminarium naukowego,
Toruń, 29 listopada 2013 r.**

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchwalona została 17 grudnia 2004 r., weszła zaś w życie z dniem 1 lipca 2005 r. Dziewięciokrotnie nowelizowana, podlegała istotnym zmianom zarówno w zakresie przepisów prawa materialnego, jak i regulacji proceduralnych. Tekst jednolity ustawy ogłoszony został 5 lutego 2013 r.¹ Mimo podejmowanych licznych zabiegów legislacyjnych, stosowanie przepisów sankcjonujących naruszenia dyscypliny finansów publicznych sprawia trudności interpretacyjne, a nawet każe stawiać pytania o prawidłowość przyjętych rozwiązań. Dlatego też słuszne wydaje się podjęcie debaty nad kształtem aktu prawnego, stanowiącego w zamyśle

¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 września 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2013, poz. 168).

ustawodawcy jeden z instrumentów ochrony finansów publicznych, oraz o jego roli w systemie prawa.

Przyczynkiem do dyskusji w przedmiotowej materii było seminarium naukowe „Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w aspekcie prawa karnego, prawa pracy i prawa finansowego”, zorganizowane 29 listopada 2013 r. z inicjatywy Katedry Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Wydarzenie to zgromadziło pracowników naukowych Katedr: Postępowania Karnego, Prawa Karnego i Kryminologii, Prawa Pracy, Publicznego Prawa Gospodarczego, Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego. Organy administracji samorządowej reprezentował Skarbnik Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Paweł Adamczyk. Przybyli także seminarzyści przygotowujący prace licencjackie i magisterskie z zakresu finansów publicznych oraz studenci.

Obrady otworzył Prodziekan WPiA, prof. dr hab. Arkadiusz Lach. Następnie głos zabrał koordynator merytoryczny seminarium, prof. dr hab. Andrzej Borodo, który przedstawił genezę i ewolucję ustawodawstwa dotyczącego odpowiedzialności w prawie finansowym od lat 50. XX w. aż do chwili obecnej. Rozpoczął on naukową debatę, wymieniając kluczowe problemy i pytania, jakie nasuwają się w związku z regulacjami ustawy z 17 grudnia 2004 r.

Prof. dr hab. Grzegorz Goździewicz (Katedra Prawa Pracy) wskazał na daleko idące podobieństwa między odpowiedzialnością dyscyplinarną określoną w przepisach prawa pracy a odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dotyczą one w szczególności stosowanej terminologii (np. pojęcie obwinionego) oraz katalogu kar. Odnosząc się do problemu, czy dany czyn może stanowić jednocześnie delikt pracowniczy oraz naruszenie dyscypliny finansów publicznych, G. Goździewicz zauważył możliwość wystąpienia takiej sytuacji, gdyż ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zawiera stosownej klauzuli wyłączającej.

Wiele rozwiązań istniejących na gruncie omawianej ustawy zostało zaczerpniętych niemal literalnie z Kodeksu karnego oraz Kodeksu postę-

powania karnego. W tym kontekście prof. dr hab. Jerzy Lachowski (Katedra Prawa Karnego i Kryminologii) zwrócił uwagę, że przeniesienie regulacji karnoprawnych do sfery odpowiedzialności o charakterze administracyjnym nie zawsze przynosi pożądane efekty. Kolejny istotny problem wskazany przez J. Lachowskiego to nadmierna szczegółowość, wręcz kazuistyka przepisów ustawy, która wywołuje liczne trudności interpretacyjne. Podkreślił on, iż wiele czynów opisanych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może jednocześnie wypełniać znamiona czynu określonego w art. 231 Kodeksu karnego (występek nadużycia uprawnień przez funkcjonariusza publicznego). W tej sytuacji, jeżeli zostanie wszczęte postępowanie karne, postępowanie w przedmiocie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest zawieszane, zaś w przypadku wydania przez sąd prawomocnego wyroku skazującego – podlega umorzeniu. Podobny skutek powinno wywierać warunkowe umorzenie postępowania karnego. Dlatego też, w zgodnej ocenie dyskusantów, poważne zastrzeżenia budzi rozwiązanie przyjęte w art. 25 ust. 3 ustawy, który nie przewiduje umorzenia postępowania w przedmiocie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w sytuacji, gdy sąd warunkowo umorzył postępowanie karne. Może to skutkować ponoszeniem podwójnej odpowiedzialności za ten sam czyn, co w świetle postanowień Konstytucji RP należy uznać za niedopuszczalne.

Prof. dr hab. Arkadiusz Lach (Katedra Postępowania Karnego) krytycznie ocenił konstrukcję art. 75 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności, który w obecnym brzmieniu sugeruje możliwość składania wyjaśnień przez obrońcę². Zdaniem A. Lacha za nietrafny należy uznać też przepis art. 94 ust. 3 ustawy, nakazujący pozostawić bez rozpoznania zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, o ile nie zawiera ono danych umożliwiających zidentyfikowanie zawiadamiającego. Brak gwarancji anonimowości może bowiem oddziaływać zniechęcająco, prowadzić do nieprzekazywania informacji o zauważonych nieprawidłowościach.

² „Obrońca może podejmować wszystkie czynności określone dla obwinionego oraz przysługują mu wszystkie prawa określone dla obwinionego [...]”.

Prawnoporównawczy aspekt odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przedstawiła w swoim wystąpieniu dr Małgorzata Cilak (Katedra Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego). Dotyczyło ono rozwiązań przyjętych na gruncie francuskiego Kodeksu sądownictwa finansowego (*Code des juridictions financières*, CJF³) – aktu określającego rodzaje naruszeń przepisów prawa finansowego, wiążące się z nimi sankcje, a także organizację i kompetencje organów właściwych do rozpoznawania spraw finansowych. Jak podkreśliła M. Cilak, funkcjonujący we Francji Trybunał Dyscypliny Budżetowej i Finansowej stanowi interesujący przykład sądu wyspecjalizowanego w sprawach dotyczących publicznej gospodarki finansowej. Podobna instytucja jest nieznaną na gruncie prawa polskiego. Właściwość Trybunału obejmuje w szczególności badanie decyzji o zaangażowaniu środków publicznych (np. w drodze umowy o udzielenie zamówienia publicznego) oraz zatwierdzanie prawidłowości wydatków.

Paweł Adamczyk, Skarbnik Województwa Kujawsko-Pomorskiego, scharakteryzował najczęściej występujące naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Należą do nich m.in. przekroczenia wydatków wynikających z rocznego planu finansowego jednostek sektora finansów publicznych. Jednakże w sytuacji, gdy do przekroczenia dochodzi w ramach jednej podziałki klasyfikacji budżetowej, nie powinno być mowy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Stan finansów publicznych nie został bowiem uszczuplony, zaś wynikające z planu zadanie – w pełni zrealizowane.

Podsumowując seminarium, prof. dr hab. Andrzej Borodo przywołał konkluzje wystąpień dyskutantów, a następnie zakończył obrady.

³ Tekst Kodeksu w języku francuskim znajduje się na stronie <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070249> (dostęp: 5 grudnia 2013 r.).