

WOJCIECH BOŻEK
PRZEMYSŁAW ZDYB
Uniwersytet Szczeciński

Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników urzędów państwowych a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz kary związane z ich ponoszeniem

The Disciplinary Responsibility of Employees of State Offices for the Infringement of Public Finance Discipline and Penalties Related to Them

Streszczenie. Do podstawowych obowiązków urzędnika państwowego należy chronienie interesów państwa, praw i interesów obywateli oraz sumienne wypełnianie poleceń służbowych przełożonych. Z kolei odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma służyć przede wszystkim egzekwowaniu od osób dysponujących środkami publicznymi prawidłowego wykonywania planów finansowych jednostek działających w oparciu o środki publiczne. W niniejszym opracowaniu autorzy podjęli się próby przybliżenia niektórych elementów konstrukcyjnych ww. instytucji oraz ich porównania.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność dyscyplinarna; dyscyplina finansów publicznych; pracownicy urzędów państwowych.

Abstract. The primary duties of state officials are: protecting the interests of the state, protecting citizen's rights and performing commands of their superiors. The authors analyze situation when state officials fail their duties (disciplinary responsibility). They also recognize that the responsibility for the infringement of public finance discipline is very important to the public finance order. Therefore, the authors describe some of the structural elements of the above-mentioned institutions and try to compare them.

Keywords: disciplinary responsibility; discipline of public finance; employees of the state offices.

1. Wstęp

Pojęcie odpowiedzialności w polskim porządku prawnym odnosi się do ponoszenia przez określony podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy (zachowanie własne lub innych osób) podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej¹, co wiąże się z występowaniem określonych prawem dolegliwości². Odpowiedzialność, w zależności od gałęzi prawa, może pełnić różne funkcje. Normatywne wyznaczenia, które stanowią elementy konstrukcyjne każdego rodzaju odpowiedzialności prawnej, obejmują zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy, przesłanki odpowiedzialności, rodzaj możliwych dolegliwości prawnych oraz procedury dochodzenia czy też egzekwowania odpowiedzialności, a także organy właściwe do stosowania sankcji³.

Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników urzędów państwowych nie stanowi instytucji jednolitej pod kątem zarówno stosowania kar, jak i skutków oraz procedury odwoławczej. Z kolei odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest odpowiedzialnością

¹ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK w Toruniu” 1968, z. 31, s. 12; cyt za: W. Sanetra, *Odpowiedzialność według prawa pracy. Pojęcie, zakres, dyferencjacja*, Wrocław 1991 r., s. 14.

² Por. J.M. Salachna, *Odpowiedzialność w prawie finansowym*, [w:] C. Kosikowski (red.), *System prawa finansowego. Teoria i nauka prawa finansowego*, t. I, Warszawa 2010, s. 387.

³ J.M. Salachna, *Odpowiedzialność...*, s. 390–394, por.: C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 271.

o szczególnym charakterze, niezależną od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa. Przy czym jej charakter prawny nie jest jednoznacznie zdefiniowany⁴, tj. brakuje wyraźnego określenia, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma charakter dyscyplinarny⁵. Autorzy zwracają uwagę na fakt, że pomimo wielu podobieństw do odpowiedzialności pracowniczej odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma odmienny charakter prawny i pewne odrębne elementy, takie jak niezależność od innych reżimów odpowiedzialności, czy też to, że jest właściwa dla odpowiedzialności funkcjonującej w prawie finansowym⁶.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma charakteru odpowiedzialności majątkowej⁷, a w literaturze przedmiotu wskazuje się na nieumiejętne wykorzystanie instytucji i konstrukcji charakterystycznych dla prawa karnego, które zostały recypowane na grunt ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸, co skutkowało powstaniem modelu mieszanego („hybrydo-

⁴ Por.: A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 260; J. Ciak, *Nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami publicznymi*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2009, nr 6, s. 17; C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.*, Zielona Góra 2000, s. 336–337 oraz P. Kryczko, *Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] K. Święch, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 413.

⁵ P. Stanisławiszyn, *Zmiany w odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako przykład sanacji finansów publicznych w Polsce*, [w:] K. Święch, A. Zalcewicz (red.), *Sanacje finansów publicznych w Polsce...*, s. 371–375.

⁶ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2010, s. 76 oraz C. Kosikowski, *Prawo finansowe*, s. 275–276, 280 oraz B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 176, ale problem charakteru odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych był przedmiotem analizy już znacznie wcześniej – por.: C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 3, s. 14 oraz P. Kryczko, *Model odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000, s. 37.

⁷ W rozumieniu ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. Nr 34, poz. 173).

⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 169); dalej: u.o.n.d.f.p.

wego”)⁹ aktu legislacyjnego, budzącego liczne kontrowersje i problemy w zakresie zdefiniowania.

Autorzy opracowania podejmują się oceny i przybliżenia wspomnianych rodzajów odpowiedzialności, którym podlegają pracownicy urzędów państwowych, w tym niektórych ich elementów konstrukcyjnych, co wpisuje się w tok dyskusji nad ww. zagadnieniami. Celem niniejszego opracowania jest również wykazanie konieczności istnienia zarówno instytucji odpowiedzialności pracowniczej pracowników urzędów państwowych, jak i instytucji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, której funkcjonowanie zabezpiecza prawidłowy przebieg procesów zachodzących w finansach publicznych.

2. Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników urzędów państwowych

Odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną pracowników urzędów państwowych reguluje ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁰. Ustawa ta ma charakter szczególny i autonomiczny. Określa wyczerpująco kwestie związane z nawiązaniem, rozwiązaniem oraz zmianą stosunku pracy i tylko w odniesieniu do określonych sytuacji odsyła do regulacji zawartych w Kodeksie pracy¹¹.

Instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników urzędów państwowych nie stanowi instytucji jednolitej pod kątem zarówno stosowania kar, jak i skutków oraz drogi odwoławczej do sądu. Odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest także jedynym rodzajem odpowiedzialności, której podlega mianowany urzędnik państwowy. Obok niej występuje odpowiedzialność porządkowa, karna, materialna (odpowiedzialność pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy oraz za powierzone mienie) oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

⁹ P. Stanisławiszyn, *Zmiany...*, s. 371–375.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 269; dalej: „u.p.u.p.”.

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 7 stycznia 2010 r., II PK 163/09, Legalis nr 250742.

Zasady i warunki tych odpowiedzialności regulują odpowiednie przepisy ustawowe¹².

Ustalenie w sposób wyczerpujący zakresu podmiotowego u.p.u.p., a zatem i kręgu osób, które podlegać będą odpowiedzialności według zasad w niej określonych, wymaga odwołania się do szeregu innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.u.p. ustawa ta określa obowiązki i prawa urzędników państwowych oraz innych pracowników zatrudnionych w:

1. Kancelariach: Sejmu, Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Sądzie Najwyższym;
3. Biurach: Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych;
4. Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w sprawach nieuregulowanych w odrębnych przepisach;
5. Krajowym Biurze Wyborczym;
6. regionalnych izbach obrachunkowych;
7. Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

U.p.u.p. określa także obowiązki i prawa osób zatrudnionych w administracji rządowej centralnej oraz terenowej, wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy o służbie cywilnej¹³. Przepisy u.p.u.p. stosuje się również do pracowników zatrudnionych w jednostkach wojsko-

¹² Zob. komentarz wprowadzający do rozdziału 5 u.p.u.p., [w:] M. Mazuryk (red.), W. Drobny, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012.

¹³ Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.u.p. ustawa określa obowiązki i prawa osób zatrudnionych w: 1) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; 2) urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędach centralnych organów administracji rządowej; 3) urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej podległych ministrom lub centralnym organom administracji rządowej; 4) Rządowym Centrum Legislacji; 5) komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży; 6) Biurze Nasiennictwa Leśnego, wobec których nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

wych (art. 43 u.p.u.p.) oraz do pracowników administracyjnych, pomocniczych, technicznych i obsługi sądów, prokuratury, ze zmianami wynikającymi z przepisów szczególnych (art. 44 u.p.u.p.).

Ustawodawca nie sformułował w u.p.u.p. definicji urzędnika państwowego. Jedynie art. 2 pkt 1 u.p.u.p. zawiera delegację ustawową dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia stanowisk, na których zatrudniani pracownicy są urzędnikami państwowymi w rozumieniu tej ustawy. Na jego podstawie wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych oraz zasad nawiązywania z urzędnikami państwowymi stosunku pracy na podstawie mianowania¹⁴. Uprawnienie do określania stanowisk, na których zatrudniani pracownicy są urzędnikami państwowymi w urzędach wskazanych w art. 1 ust. 1 pkt 1, 2, 3b, 6–7a, 9 i 13 u.p.u.p. dla kierowników tych urzędów, przewiduje art. 48 ust. 1a u.p.u.p. Dopełnieniem powyższych rozwiązań jest przepis art. 2 pkt 2 u.p.u.p., który zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do rozciągnięcia w drodze rozporządzenia w całości lub w części przepisów ustawy na pracowników innych urzędów państwowych niż określone w art. 1 u.p.u.p.¹⁵.

¹⁴ Dz.U. Nr 39, poz. 257 ze zm. Przykładowo, zgodnie z §2 rozporządzenia stosunek pracy na podstawie mianowania nawiązuje się z urzędnikami państwowymi zatrudnionymi na następujących stanowiskach w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej: kierownika oraz zastępcy kierownika urzędu podległego naczelnemu lub centralnemu organowi administracji państwowej, dyrektora departamentu (biura, gabinetu, zespołu, działu), doradcy Prezesa Rady Ministrów, doradcy wiceprezesa Rady Ministrów, wicedyrektora departamentu (biura, gabinetu, zespołu, działu), doradcy ministra (kierownika urzędu), radcy prawnego i starszego radcy prawnego, głównego specjalisty, naczelnika wydziału, głównego księgowego, specjalisty i starszego specjalisty, sekretarzy osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji państwowej, księgowego i starszego księgowego, kasjera, referenta i starszego referenta, maszynistki i starszej maszynistki.

¹⁵ Przykładowo takim rozporządzeniem jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1991 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych na pracowników Biura Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych (Dz.U. Nr 81, poz. 353), czy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych na pracowników komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (Dz.U. Nr 29, poz. 268).

W kontekście powyżej przytoczonych aktów prawnych pracowników urzędów państwowych dzieli się na: urzędników państwowych mianowanych, urzędników państwowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub powołania oraz na pozostałych pracowników urzędów państwowych. Rozdział 5 u.p.u.p. jest w całości poświęcony odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej urzędników państwowych. Inaczej niż ma to miejsce w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁶ odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej podlegają jedynie urzędnicy państwowi mianowani (art. 34 u.p.u.p.). Pozostali pracownicy, którzy nawiązali stosunek pracy na innej podstawie niż mianowanie, podlegają przepisom zawartym w kodeksie pracy (art. 5 Kodeksu pracy¹⁷), co oznacza, że podlegają jedynie odpowiedzialności porządkowej.

3. Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej

Mianowany urzędnik państwowy może być pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej po kumulatywnym spełnieniu dwóch przesłanek, którymi są:

1. naruszenie obowiązków przez urzędnika odznaczające się cechą bezprawności oraz
2. zawinione naruszenie obowiązków przez urzędnika¹⁸.

„Bezprawność działania polega na dopuszczeniu się czynu wbrew obowiązkom ciążącym z mocy prawa na urzędniku, np. pogwałcenie zasady praworządności, niesumienne, nierzetelne wykonywanie pracy, niedochowanie tajemnicy służbowej czy państwowej niewykonywanie poleceń służbowych.”¹⁹. Z kolei „wina jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej polega na ujemnej ocenie subiektywnej (podmiotowej) strony zachowania naruszającego jeden z obowiązków wynikających

¹⁶ Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

¹⁸ I. Grochowalska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa*, [w:] J. Borkowska (red.), *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna*, Warszawa 2012, s. 67.

¹⁹ Tamże.

z wykonywania pracy (pełnienia służby). Podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest ustalenie, że działanie lub zaniechanie pracownika było w danej sytuacji naganne ze względu na towarzyszące mu okoliczności subiektywne (umyślność, niedbalstwo, lekkomyślność), wpływające ujemnie na wykonywanie służby lub pracy.”²⁰.

Oprócz odpowiedzialności dyscyplinarnej u.p.u.p. przewiduje także odpowiedzialność porządkową mianowanych urzędników państwowych. Za przewinienie mniejszej wagi karą jest upomnienie (art. 34 ust. 2 u.p.u.p.). Ustawa nie określa, co należy rozumieć przez pojęcie „przewinienia mniejszej wagi”. Upomnienia udziela kierownik urzędu. Urzędnik państwowy może w ciągu trzech dni od zawiadomienia go o ukaraniu odwołać się do kierownika jednostki nadrzędnej. Odwołanie nie przysługuje, jeżeli karę wymierzył minister (art. 35 u.p.u.p.). Od kary porządkowej nałożonej na urzędnika mianowanego nie przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (z uwagi na fakt, iż przysługuje ono jedynie od orzeczeń komisji dyscyplinarnych II instancji – art. 36⁷ ust. 2 u.p.u.p.).

Kara upomnienia znajduje zastosowanie, gdy „ze względu na stopień i rodzaj naruszenia obowiązku lub uchybienia godności stanowiska czy powagi służby oraz stopień zawinienia sprawcy i jego dotychczasowy stosunek do pracy (służby) nie jest uzasadnione wszczęcie pełnego postępowania dyscyplinarnego”²¹.

4. Kary dyscyplinarne pracowników urzędów państwowych

Zgodnie z art. 34 ust. 3 u.p.u.p. karami dyscyplinarnymi są:

1. nagana;
2. nagana z ostrzeżeniem;

²⁰ T. Kuczyński, *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Stosunek służbowy*, t. 11, Warszawa 2011, s. 450.

²¹ Tamże, s. 440.

3. nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko;
4. przeniesienie na niższe stanowisko;
5. wydalenie z pracy w urzędzie.

Katalog kar ma charakter zamknięty. W przypadku, gdy urzędnik dopuścił się kilku naruszeń obowiązków pracownika, wymierza mu się łącznie jedną karę za wszystkie czyny²². Kary nie są dolegliwościami o bezpośrednio materialnym charakterze, jednakże będąc równoznaczne z ujemną oceną kwalifikacyjną pracownika lub funkcjonariusza, w dalszej perspektywie mogą rzutować na byt stosunku pracy w ogóle lub w dotychczasowej postaci, mogą także odsunąć w czasie awans pracownika związany z przesłanką nienagannej pracy lub służby²³. Podana przez ustawodawcę kolejność kar nie narzuca obowiązku stosowania kar od najmniej dolegliwych do najbardziej surowych. Rodzaj kary zależy od konkretnego przypadku i możliwe jest orzeczenie kary najsurowszej urzędnikowi nawet, gdy dopuścił się on naruszenia obowiązków po raz pierwszy.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny²⁴: „Wykonanie kary dyscyplinarnej powinno odpowiadać treści orzeczonej kary i nie może ono zwiększać stopnia dolegliwości orzeczonej kary ani też jej bezpodstawnie łągodzić [...]. Brak ścisłej regulacji prawnej w tym zakresie uzasadnia pogląd, że przeniesienie może nastąpić tylko na stanowisko bezpośrednio niższe. Nie ma bowiem żadnych ustawowych przesłanek, które uzasadniałyby stosowanie dodatkowych dolegliwości wobec urzędników mianowanych przy wykonywaniu decyzji o ukaraniu dyscyplinarnym [...]. Nadto wykonanie kary dyscyplinarnej przeniesienia na niższe sta-

²² Zob. §25 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec urzędników państwowych oraz w sprawie komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych (Dz.U. Nr 145, poz. 1628). Zob. też R. Borek-Buchajczuk, T. Liszcz (red.), R. Borek-Buchajczuk, W. Perdus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, s. 155.

²³ T. Kuczyński, *Odpowiedzialność porządkowa...*, s. 451–452.

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach z dnia 30 listopada 1998 r., II SA/Ka 440/97, CBOSA.

nowisko przewidzianej w art. 34 ust. 3 pkt 4 [u.p.u.p. – przyp. autorów] następuje przez wypowiedzenie warunków pracy lub płacy.”

Kara wydalenia z pracy w urzędzie przewidziana w art. 34 u.p.u.p. koresponduje bezpośrednio z art. 14 ust. 1 pkt 2 u.p.u.p. W myśl tego przepisu stosunek pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym ulega rozwiązaniu z jego winy bez wypowiedzenia w razie prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie. Skutek w postaci rozwiązania stosunku pracy następuje zatem automatycznie wraz z uprawomocnieniem się orzeczonej kary. „Użycie zwrotu «ulega rozwiązaniu» nie jest przypadkowe i wskazuje na zamiar ustawodawcy, by karą wydalenia z pracy traktować jako sytuację równoznaczną z rozwiązaniem stosunku pracy. Nadto w rozumieniu przepisu art. 14 ust. 1 pkt 2 u.p.u.p. rozwiązanie stosunku pracy w wyniku kary wydalenia z pracy powinno być traktowane na równi z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia w rozumieniu przepisów prawa pracy. W konsekwencji czynności pracodawcy mające na celu wykonanie orzeczenia komisji dyscyplinarnej mają wyłącznie charakter techniczny i nie polegają na składaniu oświadczenia woli o rozwiązaniu stosunku pracy, gdyż ten rozwiązuje się automatycznie skutkiem prawomocnego orzeczenia o ukaraniu”²⁵. Potwierdza to także kolejny wyrok Sądu Najwyższego²⁶, w którym uznano, że prawomocne ukaranie urzędnika państwowego mianowanego karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie wywiera bezpośredni skutek w sferze stosunku pracy, powodując jego rozwiązanie.

W literaturze dotyczącej niniejszej problematyki brak jest jednolitego stanowiska w przedmiocie kwalifikacji odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników. Spotkać można poglądy, że jest to odpowiedzialność zbliżona do odpowiedzialności karnej lub do odpowiedzialności typu karnego o charakterze administracyjnym²⁷, a także uznaje się ją za odpowiedzial-

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1994 r., I PRN 78/94, OSNP 1995/8/98.

²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 września 1998 r., I PKN 312/98, OSNP 1999/19/615, „Wspólnota” 2000, nr 2, poz. 24.

²⁷ T. Kuczyński, *Odpowiedzialność porządkowa...*, s. 444–445 i przytoczona tam literatura. Przemawiać ma za tym m. in. odesłanie zawarte w art. 37¹ u.p.u.p., zgodnie z którym w postępowaniu przed komisjami dyscyplinarnymi I i II instancji w sprawach nie-

ność prawa pracy. Jak podnosi T. Kuczyński: „analiza materialnych i procesowych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej wskazuje, że jest to instytucja międzygałęziowa niemieszcząca się do końca tak w sferze prawa publicznego, jak i prawa pracy”²⁸. Następnie konstatuje, że „nałożenie kary dyscyplinarnej jest czynnością odzwierciedlającą dwie strony tego samego zdarzenia:

1. aktu władztwa sprawowanego przez organ władzy dyscyplinarnej działający w imieniu służby, który przez wymierzenie kary dyscyplinarnej wyraża ujemną ocenę kwalifikacyjną pracownika, rodzącą negatywne skutki w sferze publicznoprawnej;
2. prawno-pracowniczej czynności zmiany treści lub rozwiązania albo stwierdzenia ustania stosunku pracy bądź pozbawienia albo ograniczenia ekspektatywy uzyskania określonych świadczeń płacowych”.

5. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W u.o.n.d.f.p. nie sformułowano definicji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ograniczając się do zesta-

uregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Por. także M. Mazuryk (red.), W. Drobny, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach...*, komentarz wprowadzający do rozdziału 5 u.p.u.p. O powiązaniu tego rodzaju odpowiedzialności z odpowiedzialnością karną świadczą mają następujące argumenty: 1) odpowiedzialność dyscyplinarna to odpowiedzialność na zasadzie winy, 2) orzekające o niej organy pozasądowe (komisje dyscyplinarne) korzystają z przymiotu niezawisłości (art. 36 ust. 6 u.p.u.p.), 3) postępowanie dyscyplinarne ma charakter kontradyktoryjny – sporu między dwiema równouprawnionymi stronami: obwinionym i rzecznikiem dyscyplinarnym, 4) w postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego (art. 37¹ u.p.u.p.), 5) obwinionemu przysługuje domniemanie niewinności, 6) funkcją kary dyscyplinarnej jest przede wszystkim odpłata za popełniony czyn, a nie prewencja.

²⁸ Tamże, s. 445–446.

wienia zamkniętego²⁹ katalogu czynów, które stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁰. Z orzeczenia GKO z dnia 11 grudnia 2000 r. wynika, że „Dyscyplina finansów publicznych to przestrzeganie prawnie wyznaczonych reguł ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowania nimi w skali mikroekonomicznej, czyli w jednostkach sektora finansów publicznych. Pod względem przedmiotowym w pojęciu tym mieszczą się te wymagania, których nieprzestrzeganie jest przez ustawodawcę traktowane jako popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych [...]”³¹.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest odnoszona do osób fizycznych działających w imieniu i na rzecz jednostek sektora finansów publicznych lub też podmiotów, które korzystają ze środków publicznych, przy czym odpowiedzialność ta obecnie może być przypisana tylko wtedy, gdy można tym osobom przypisać winę.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określa art. 4 oraz art. 4a u.o.n.d.f.p. Odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych podlegają zarówno osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych oraz za gospodarowanie środkami publicznymi, przekazanymi poza sektor finansów publicznych, jak i osoby nienależące do tego sektora i są to³²:

²⁹ Art. 5–18c u.o.n.d.f.p.

³⁰ Por. C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12, s. 4.

³¹ Orzeczenie GKO z dnia 11 grudnia 2000 r., DF/GKO/Odw.–163/287/2000, LexPolonica nr 381405.

³² Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (druk sejmowy nr 1958), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1958.htm>; orzeczenie GKO z dnia 19 stycznia 2006 r., DF/GKO/Odw.–85/112/RN–27/2005/716, „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” 2006 nr 2; P. Gryśka, T. Robaczyński, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 91, ale również I. Motowilczuk, *Zmiany zakresu podmiotowego ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Rachunkowość Budżetowa” 2012, nr 1, s. 16–17; A. Trałka, *Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym przesłanki warunkujące odpowiedzialność pracowników jednostek sektora fi-*

1. osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek lub podmiotów;
2. kierownicy jednostek sektora finansów publicznych;
3. pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych;
4. osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami;
5. osoba niebędąca pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych, której na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych zamawiający powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, działająca jako pełnomocnik zamawiającego, przy czym odpowiedzialność ta dotyczy przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 u.o.n.d.f.p., jeżeli zamawiający jest jednostką sektora finansów publicznych lub udzielane zamówienie publiczne jest finansowane ze środków publicznych.

Wobec konieczności wprowadzenia odrębnego uregulowania – ze względu na charakter środków zagranicznych przekazywanych na realizację programów lub projektów, które pochodzą ze środków publicznych, specyficzny tylko dla nich sposób przyznawania, wydatkowania i rozliczania, a także związane z tym procesem odrębne procedury oraz rolę zaangażowanych w ten proces instytucji i podmiotów – odpowiedzialno-

nansów publicznych lub innych osób za czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych, „Budżet Samorządu Terytorialnego” 2012, z. 19, s. 6–7.

ści za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 u.o.n.d.f.p. podlegają³³:

1. osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu odrębną ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
2. osoby zobowiązane do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, którym przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub które wykorzystują takie środki;
3. osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje takie środki.

Zgodnie z u.o.n.d.f.p. odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Orzeczenia GKO wskazują, że ustalenie winy w momencie popełnienia czynu ma podstawowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wina warunkuje istnienie samego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a brak winy prowadzi natomiast do stwierdzenia, iż nie doszło do tego naruszenia³⁴. Dla przypisania winy kluczowa jest również możliwość

³³ 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>.

³⁴ Orzeczenia GKO: z dnia 14 czerwca 2012 r., BDF1/4900/49/48/12/1338, LexPolonica nr 3971488; z dnia 13 grudnia 2010 r., BDF1/4900/101/111/10/2764, LexPolonica nr 2593924; z dnia 7 grudnia 2009 r., BDF1/4900/72/73/09/2633, LexPolonica nr 2555842.

wskazania obwinionemu prawidłowego wzorca zachowania, a więc z okoliczności sprawy musi wynikać, że w chwili popełnienia czynu istniała możliwość alternatywnego zachowania, które nie naruszałoby prawa i które nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych³⁵.

Z kolei zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje zachowania (działania i zaniechania) szkodliwe dla finansów publicznych, które są niezgodne z przepisami prawa regulującymi gospodarowanie mieniem i środkami publicznymi i które zostały enumeratywnie wymienione w art. 5–18c u.o.n.d.f.p. Biorąc za kryterium obszar możliwego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wyróżnić można naruszenia: w procesie gromadzenia środków publicznych, wydatkowania środków publicznych, udzielania zamówień publicznych, zawierania umów koncesji, a także w zakresie prawidłowego zaciągania i wykonywania zobowiązań oraz wykonywania obowiązków przeprowadzania inwentaryzacji i audytu wewnętrznego³⁶. Natomiast uwzględniając zasadnicze procesy finansów publicznych, wyróżnić można kategorie naruszeń dyscypliny finansów publicznych dotyczących realizacji (w tym poboru) należności publicznoprawnych; szeroko pojętego wydatkowania środków publicznych; zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych, zaniechania ich realizacji oraz zmian planu finansowego, inwentaryzacji oraz sprawozdawczości budżetowej³⁷.

³⁵ Orzeczenie GKO z dnia 14 stycznia 2013 r., BDF1/4900/112/110/12/3290, LexPolonica nr 4966694 oraz orzeczenie GKO z dnia 29 stycznia 2009 r., BDF/GKO/4900/87/74/RN–16/08/848, LexPolonica nr 2430502; orzeczenie GKO z dnia 2 września 2010 r., BDF1/4900/48/54/10/1337, „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” 2010, nr 4, poz. 11; orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej z dnia 28 września 2009 r., RKO–75/2006, „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” 2010 nr 1, poz. 2 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2010 r., SA/Wa 175/2010, „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” 2011, nr 1, poz. 13.

³⁶ Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 435.

³⁷ J.M. Salachna, *Dyscyplina finansów publicznych i odpowiedzialność za jej naruszenie. Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 823.

6. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a odpowiedzialność dyscyplinarna i pracownicza

W u.o.n.d.f.p. brakuje wyraźnego określenia, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma charakter dyscyplinarny³⁸. Pomimo wielu podobieństw do odpowiedzialności karnej, pracowniczej oraz administracyjnej, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma odmienny charakter prawny i pewne odrębne elementy, takie jak niezależność od innych reżimów odpowiedzialności, czy też to, że jest właściwa dla odpowiedzialności funkcjonującej w prawie finansowym. Z punktu widzenia niniejszego opracowania, szczególnie ważne jest, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest tożsama z odpowiedzialnością dyscyplinarną³⁹ (o czym świadczy szerszy zakres przedmiotowy pierwszej z nich, odrębny sposób uregulowania jej zakresu przedmiotowego itp.⁴⁰), ani też nie ma charakteru odpowiedzialności majątkowej⁴¹.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2003 r.⁴² przesądzono o odrębności regulacji prawnofinansowych i wynikających z prawa pracy, bowiem ani ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴³, ani u.o.n.d.f.p. nie tworzą zakazu ponoszenia odpowiedzialności pracowniczej. Uznaje się, że stosowanie sankcji wyni-

³⁸ P. Stanisławiszyn, *Zmiany...*, s. 371–375.

³⁹ Szerzej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej: W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2012, s. 15–19.

⁴⁰ A. Kościńska-Paszowska, T. Bolek, *Związki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z innymi reżimami prawnymi służącymi egzekwowaniu odpowiedzialności pracowników sektora finansów publicznych – problemy do dyskusji*, [w:] M. Smaga, M. Winiarz, *Dyscyplina finansów publicznych – stan obecny i kierunki zmian*, Kraków 2011, s. 42–43; szerzej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej: I. Grochowalska, *Odpowiedzialność...*, s. 59–63.

⁴¹ W rozumieniu ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. Nr 34, poz. 173); por. A. Walewska-Borsuk, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Warszawa 2011, s. 200.

⁴² Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2003 r., III SA 3148/00, Lex nr 141280.

⁴³ Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.

kających z odpowiedzialności za naruszenie obowiązków pracowniczych przez pracowników ma uzupełniające znaczenie dla realizacji odpowiedzialności w prawie finansowym⁴⁴. Ponadto odpowiedzialność porządkową pracowników należy odróżnić od odpowiedzialności dyscyplinarnej, obejmującej pracowników wykonujących pracę o szczególnym charakterze⁴⁵. Natomiast odpowiedzialność materialna odnosi się do zawinionego niewykonania lub nienależytego wykonania przez pracownika powierzonych mu zadań, skutkujących wystąpieniem szkody po stronie pracodawcy⁴⁶. C. Kosikowski wskazuje, że obydwie formy odpowiedzialności – porządkowa i majątkowa – nie przystają bezpośrednio do konstrukcji odpowiedzialności związanej z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych⁴⁷.

Z punktu widzenia dyscypliny finansów publicznych istotne znaczenie mają dwie zasady funkcjonowania sektora publicznego, które powinny być przez dyscyplinę finansów publicznych chronione, tj. gospodarowanie środkami publicznymi i majątkiem publicznym w sposób efektywny oraz ściśle respektowanie procedur i zakresu uprawnień do dysponowania środkami publicznymi⁴⁸.

⁴⁴ C. Kosikowski, *Prawo finansowe...*, s. 293; B. Wysocka, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych*, [w:] J. Borkowska (red.), *Odpowiedzialność urzędnicza administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 35–36.

⁴⁵ Por. wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 210/08, LexPolonica nr 2375675; J. Iwulski, *Komentarz do art. 108 K.p.*, [w:] J. Iwulski, W. Sanetra (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, LexPolonica oraz M. Kasprzak, *Odpowiedzialność materialna pracowników*, „Rachunkowość Budżetowa” 2013, nr 4, s. 12–16; A. Mieczkowski, *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników samorządowych*, [w:] M. Chmaj (red.), *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 141–142.

⁴⁶ Dział V Kodeksu pracy, zob. szerzej: J. Iwulski, W. Sanetra (red.), *Kodeks pracy...*; M. Kasprzak, *Odpowiedzialność...*; C. Kosikowski, *Prawo finansowe...*, s. 294 oraz W. Witalec, *Odpowiedzialność za mienie jsfp*, „Finanse Publiczne” 2008, nr 3, s. 28–31.

⁴⁷ C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Warszawa 2000, s. 336–337.

⁴⁸ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 679.

W postanowieniu NSA z dnia 22 września 2011 r.⁴⁹ wskazano, że „[...] postępowanie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych toczy się w trybie administracyjnym, tyle że w oparciu o przepisy ustawy szczególnej, nie zaś w oparciu o przepisy ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego”⁵⁰. Ustawodawca w przepisach u.o.n.d.f.p. opowiedział się za takim stanowiskiem, czego wyrazem jest fakt, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa.

7. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Katalog kar, jaki wiąże się z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, określony został w sposób wyczerpujący w art. 31 ust. 1 u.o.n.d.f.p. Kary te stanowią kategorię sankcji, tj. dolegliwości prawnych ustalonych za nieprzestrzeganie reguł publicznej gospodarki finansowej w skali mikroekonomicznej⁵¹. Głównym ich założeniem jest wywołanie dolegliwości, która wyraża w sobie dezaprobatę wobec sprawcy popełnionego przez niego czynu⁵². Zgodnie z ww. przepisem karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: upomnienie; nagana; kara pieniężna; zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. W opinii zleconej przez Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP o rządowym projekcie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

⁴⁹ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 22 września 2011 r., II GSK 1595/2011, LexPolonica nr 2816621, „Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych” 2011, nr 4, poz. 15.

⁵⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 267). Por. orzeczenie GKO z dnia 3 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.–188/278/01, LexPolonica nr 371324.

⁵¹ J.M. Salachna, *Odpowiedzialność...*, s. 406.

⁵² Szerzej na temat znaczenia kary w przepisach represyjnych: M. Ostaficzuk, *Analiza porównawcza katalogu kar z kodeksu karnego skarbowego i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] T. Bojkowski, J. Przybylska (red.), *Dyscyplina finansów publicznych. Zasady odpowiedzialności, problemy orzecznicze i aspekty praktyczne*, Warszawa 2012, s. 149–150.

finansów publicznych⁵³ P. Hofmański podniósł, że katalog kar obejmuje zarówno typowe kary orzekane w postępowaniu dyscyplinarnym (upomnienie, nagana, zakaz pełnienia funkcji), jak i karę pieniężną, która nie mieści się w konwencji tej odpowiedzialności⁵⁴. Zamknięty katalog kar obejmuje zatem trzy kary niemajątkowe (upomnienie, nagana oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi) oraz karę pieniężną⁵⁵. Wyliczenie kar wynikające z treści ww. przepisu nie jest przypadkowe, bowiem ustawodawca ujmuje je w kolejności od najłagodniejszej do najsurowszej. W doktrynie istnieją stanowiska, które wskazują, że katalog kar orzekanych w postępowaniach w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest w pełni dostosowany do zakresu podmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a błędy legislacyjne u.o.n.d.f.p. i liberalna polityka komisji orzekających w zakresie karania nie piętują uchybień i nie eliminują nieodpowiedzialnych dysponentów środków publicznych⁵⁶. Warto zauważyć, że w orzeczeniu GKO z dnia z dnia 25 lipca 2011 r.⁵⁷ wskazano, że granice orzekania o karze w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych definiują art. 34 i 35 u.o.n.d.f.p., uzależniające zastosowanie kary upomnienia albo kary zakazu pełnienia funkcji związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi od wskazanych

⁵³ Druk sejmowy nr 1958, s. 3.

⁵⁴ Nie oznacza to jednak, że możliwość orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych kary pieniężnej powoduje, że odpowiedzialność za te naruszenia staje się odpowiedzialnością o charakterze karnym. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, LexPolonica nr 343692 oraz P. Kryczko, *Charakter prawny...*, s. 409.

⁵⁵ C. Kosikowski uznaje, że przez stosowanie kary pieniężnej wobec jednostki sektora finansów publicznych nie stanowi dobrego rozwiązania, gdyż nie można za jej pomocą osiągnąć takich celów, jakie stawia się np. przed stosowaniem kar pieniężnych w prawie antymonopolowym, C. Kosikowski, *Odpowiedzialność...* s. 14–15.

⁵⁶ Por. A. Kościńska-Paszowska, *Komentarz do art. 31 ustawy*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 218; M. Wróblewska, *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów publicznych*, Warszawa 2011, s. 536–537; L. Lipiec-Warzecha, *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9, s. 8–9.

⁵⁷ BDF1/4900/66/73/11/1921, LexPolonica nr 2781278.

w tych przepisach przesłanek. Wybór między karą nagany oraz karą pieniężną jest natomiast pozostawiony wyłącznie do uzasadnionej oceny składu orzekającego.

8. Podsumowanie

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „Istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej jest ponoszenie przez pracownika wobec pracodawcy konsekwencji osobistych lub materialnych, w sytuacji naruszenia przepisów związanych z zatrudnieniem, w tym zwłaszcza obowiązków pracowniczych”⁵⁸. O rodzaju odpowiedzialności decyduje charakter i waga przewinień pracownika, rodzaj kar, którymi te naruszenia są zagrożone, a także tryb postępowania i podmiot uprawniony do jego prowadzenia. Do podstawowych obowiązków urzędnika państwowego należy chronienie interesów państwa, praw i słusznym interesów obywateli oraz sumiennego wypełniania poleceń służbowych przełożonych⁵⁹ (art. 17–19 u.p.u.p.). Podkreśla się również, że urzędnik państwowy, tak jak każdy pracownik, powinien również przestrzegać obowiązków wynikających z Kodeksu pracy.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma służyć przede wszystkim egzekwowaniu od dysponujących środkami publicznymi prawidłowego wykonywania planów finansowych jednostek działających w oparciu o środki publiczne⁶⁰. Wprowadzenie odrębnego aparatu wymierzającego kary za naruszenie dyscypliny budżetowej i od-

⁵⁸ I. Grochowalska, *Odpowiedzialność...*, s. 60.

⁵⁹ Zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 u.p.u.p. jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu urzędnika państwowego jest niezgodne z prawem, godzi w interes społeczny lub zawiera znamiona pomyłki, urzędnik ten powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu; w razie pisemnego potwierdzenia polecenia powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie o zastrzeżeniach kierownika urzędu, a gdy polecenie wydał kierownik urzędu – organ nadrzędny nad urzędem. Zawiadomienia należy dokonać niezwłocznie. O ile w toku dalszego postępowania okaże się, że zastrzeżenia urzędnika były uzasadnione, przełożony, który wydał polecenie, ponosi z tego tytułu odpowiedzialność. Urzędnikowi państwowemu nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami.

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2003 r., III SA 417/01, Lex nr 141276.

rębnych zasad odpowiedzialności było kontrowersyjnym rozwiązaniem, budzącym skrajne opinie i oceny⁶¹. Celowość karania za naruszenie dyscypliny jest uzależniona od konkretnej sytuacji, w tym od częstotliwości i znaczenia występowania naruszeń. Jeżeli bowiem aparat państwowy i samorządowy cechuje dobre zorganizowanie, a kadra pracowników tego aparatu jest na wysokim poziomie moralnym i zawodowym, to wprowadzenie systemu karnego m.in. w dziedzinie naruszeń dyscypliny finansów publicznych można by było uznać za zbędne, w innym natomiast przypadku wprowadzenie karalności jest oczywiście zasadne i celowe⁶². Warto podkreślić, że w polskim porządku prawnym stworzony został szczególnie reżim prawny ochrony środków publicznych z odrębnymi regułami – zasadami i trybem postępowania w zakresie dotyczącym gromadzenia i wydatkowania środków publicznych⁶³.

Bibliografia:

- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, TNOiK, Toruń 2010.
- Borodo A., *Prawo budżetowe*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Borowska K., Kościńska-Paszowska A., Bolek B., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Ciak J., *Nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami publicznymi*, „Skarbnik i Finanse Publiczne” 2009, nr 6, s. 17–23.
- Gliniecka J., *Zasada odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej*, [w:] J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz 2001.
- Grochowalska I., *Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa*, [w:] J. Borkowska (red.), *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna*, C.H. Beck, Warszawa 2012.

⁶¹ J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 100.

⁶² J. Gliniecka, *Zasada odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej*, [w:] J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2001, s. 106–114.

⁶³ C. Kosikowski, *Odpowiedzialność...*, s. 4.

- Gryśka P., Robaczyński T., *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1988.
- Iwulski J., *Komentarz do art. 108 K.p.*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, J. Iwulski, W. Sanetra (red.), LexisNexis, Warszawa 2012, LexPolonica.
- Kasprzak M., *Odpowiedzialność materialna pracowników*, „Rachunkowość Budżetowa” 2013, nr 4, s. 12–16.
- Kołaczkowski B., Ratajczak R., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000.
- Kosikowski C., *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12, s. 3–21.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe. Część ogólna*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., Szpringer Z., *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.*, Wydawnictwo Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 3, s. 3–19.
- Kościńska-Paszkowska A., Bolek T., *Związki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z innymi reżimami prawnymi służącymi egzekwowaniu odpowiedzialności pracowników sektora finansów publicznych – problemy do dyskusji*, [w:] M. Smaga, M. Winiarz (red.), *Dyscyplina finansów publicznych – stan obecny i kierunki zmian*, Grupa Ergo Sp. z o.o., Kraków 2011.
- Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, radców prawnych i notariuszy*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Kryczko P., *Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] K. Święch, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Wydawnictwo PPH Zapol Dmochowski, Sobczyk Spółka Jawna, Szczecin 2005.
- Kryczko P., *Model odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] A. Kostecki (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000.

- Kuczyński T., *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Stosunek służbowy*, t. 11, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Lipiec-Warzecha L., *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9, s. 5–12.
- Liszcz T. (red.), Borek-Buchajczuk R., Perdeus W., *Prawo urzędnicze*, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2010.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Mazuryk M. (red.), Drobny W., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Mieczkowski A., *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników samorządowych*, [w:] M. Chmaj (red.), *Leksykon samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, Warszawa 1999.
- Motowilczuk I., *Zmiany zakresu podmiotowego ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Rachunkowość Budżetowa” 2012, nr 1, s. 16–19.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Ostaficzuk M., *Analiza porównawcza katalogu kar z kodeksu karnego skarbowego i ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] T. Bojkowski, J. Przybylska (red.), *Dyscyplina finansów publicznych. Zasady odpowiedzialności, problemy orzecznicze i aspekty praktyczne*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2012.
- Salachna J.M., *Dyscyplina finansów publicznych i odpowiedzialność za jej naruszenie. Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Salachna J.M., *Odpowiedzialność w prawie finansowym*, [w:] C. Kosikowski, *System prawa finansowego. Teoria i nauka prawa finansowego*, t. I, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Sanetra W., *Odpowiedzialność według prawa pracy. Pojęcie, zakres, dyferencjacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1991.
- Staniławiszyn P., *Zmiany w odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako przykład sanacji finansów publicznych w Polsce*, [w:], K. Święch, A. Zalcewicz (red.), *Sanacje finansów publicznych w Polsce*.

Aspekty prawne i ekonomiczne, Wyd. PPH ZAPOL Dmochowski, Sobczak Spółka Jawna, Szczecin 2005.

Trałka A., *Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym przesłanki warunkujące odpowiedzialność pracowników jednostek sektora finansów publicznych lub innych osób za czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych*, „Budżet Samorządu Terytorialnego” 2012, z. 19, s. 5–15.

Walewska-Borsuk A., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*, Wydawnictwo Muncypium SA, Warszawa 2011.

Witalec W., *Odpowiedzialność za mienie jsfp*, „Finanse Publiczne” 2008, nr 3, s. 28–36.

Wróblewska M., *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Wysocka B., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych*, [w:] J. Borkowska (red.), *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2012.