

WOJCIECH BOŻEK

Uniwersytet Szczeciński

## **Odstąpienie od wymierzenia kary oraz efektywność kar w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

**The renouncement from the measurement of the  
punishment and effectiveness of penalties in cases  
related to violating public finance discipline**

**Streszczenie.** Odstąpienie od wymierzenia kary jest instytucją bardzo często stosowaną w praktyce orzeczniczej organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W latach 2010–2014 liczba spraw, które kończą się odstąpieniem od wymierzenia kary, przekracza liczbę orzeczonych w danym roku kar. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowią sankcję za popełnienie czynu, którego skutki naruszają ład w finansach publicznych. Omawiane kary: upomnienie, nagana, kara pieniężna i zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, spełniają przede wszystkim funkcję represyjną i prewencyjną (prewencja ogólna i indywidualna). W opracowaniu dokonano analizy instytucji odstąpienia od wymierzenia kary oraz samych kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z wykorzysta-

niem metody analitycznej, dogmatyczno-egzegetycznej i empirycznej, odnosząc się do wykładni przepisów ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz do poglądów doktryny, a także orzecznictwa organów orzekających na podstawie ww. ustawy oraz sądów administracyjnych. Źródłem danych empirycznych są sprawozdania z działalności Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz zbiorcze sprawozdania z działalności komisji orzekających w pierwszej instancji w latach 2010–2014. W opracowaniu uwzględniono stan prawny na dzień 21 kwietnia 2015 r.

**Słowa kluczowe:** naruszenie dyscypliny finansów publicznych; odstąpienie od wymierzenia kary; upomnienie; nagana; kara pieniężna; zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

**Abstract.** The committee adjudicating in cases over violation of public finance discipline shall measure out the penalty at its own discretion, within the limits envisaged in the act, taking into consideration the degree of the fault and the effects and degree of harmfulness of the act for order of public finances, with due regard for the purposes of the penalty in its social impact and the preventive and educational purposes that it is to achieve for the punished person. In cases that deserve particular consideration, on taking into account the character and circumstances of the act or the personal features and conditions of the perpetrator, measuring out of a punishment may be refrained from. The following shall be penalties for violating public finance discipline admonition, reprimand, a fine, a ban on performance of managerial functions connected with disposing of public funds, for a period of 5 years from the day of validation of the adjudicating decision. The renouncement from the measurement of the punishment is an institution very often applied in practice of arbitrating of adjudication commission deciding in matters for the departure from discipline of public finance. In years 2010–2014 the number of matters which were ended with the renouncement from the measurement of the punishment exceeded the number of adjudication which measure out of penalties. Several research methods are used in the study, including dogmatic-exegetical, analytical and empirical method. Essential part of the article is based on analysis of the adjudication commission resolutions, reports of its activity, e.g. Reports of the Main Adjudication Commission in Cases Related to Violation of Public Finance Discipline and collective reports of the first instance adjudication commissions activities in 2010–2014. The output of Polish financial law

doctrine was used in the study. Legal status valid for 19 March 2015 is applicable to this study.

**Keywords:** the violation of public finance discipline; the renouncement from the measurement of the punishment; admonition; reprimand; a fine; a ban on performance of managerial functions connected with disposing of public funds.

## **1. Wstęp**

Analiza danych opublikowanych w Sprawozdaniach z działalności Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych<sup>1</sup> oraz zbiorczych sprawozdaniach z działalności komisji orzekających w pierwszej instancji<sup>2</sup> wskazuje na bardzo liberalne podejście do karania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czego dowodem jest większa liczba orzeczeń o odstąpieniu od wymierzenia kary aniżeli orzeczeń nakładających te kary. Tymczasem instytucja odstąpienia od wymierzenia kary ma charakter fakultatywnego środka nadzwyczajnego<sup>3</sup>, dotyczącego przypadków zasługujących na szczególne uwzględnienie. Przeprowadzone badania w zakresie rodzaju najczęściej wymierzanych kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych również potwierdzają ww. tezę o liberalnej polityce organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż zdecydowanie dominują kary o niskim stopniu dolegliwości dla sprawcy (upomnienie i nagana).

Powyższe wnioski skłaniają do pogłębionej analizy wskazanych w tytule niniejszego opracowania instytucji finansowoprawnych, w tym ich podstaw materialnoprawnych wynikających z ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicz-

---

<sup>1</sup> Dalej: GKO.

<sup>2</sup> Dalej: komisje orzekające.

<sup>3</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 października 2013 r., II GSK 914/12, „Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych” 2013, nr 1, poz. 8.

nych<sup>4</sup>. W pracy wykorzystano również dane z ww. sprawozdań, co umożliwiło zobrazowanie częstotliwości stosowania w praktyce orzeczniczej omawianych instytucji. Obszar badawczy obejmuje lata 2010–2014.

## 2. Odstąpienie od wymierzenia kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Zgodnie z art. 36 u.o.n.d.f.p. w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, odstąpić od wymierzenia kary. Okoliczności uprawniające do stosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary są zbieżne z tymi, które wpływają na wymiar kary. Mogą one mieć charakter podmiotowy lub przedmiotowy i stanowią katalog otwarty<sup>5</sup>. Należy także mieć na uwadze, że ww. przepis ten zawiera pewien mechanizm stopniowania, z uwagi na fakt, że stanowi on w pierwszej kolejności o karze łagodniejszego rodzaju, a odstąpienie od jej wymierzenia jest sytuacją jeszcze bardziej szczególną, o czym stanowi użyty w nim zwrot „a nawet”.

Ustawodawca przewidział dwa przypadki, które ze względu na okoliczności dokonanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wyłączają stosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary: rażący stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz działania lub zaniechanie popełnione w warunkach braku zatarcia prawomocnie orzeczonego ukarania za inne naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a więc pośrednio wcześniejsza karalność. W przypadku, gdy

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 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.).

<sup>5</sup> Szerzej: orzeczenie GKO z 25 września 2006 r., DF/GKO-4900-48/61/RN-25/06/1364, „Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych” 2006, nr 4, poz. 13 oraz P. Gryśka, *Komentarz do art. 36 u.o.n.d.f.p.*, [w:] P. Gryśka, T. Robaczyński, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 232 oraz A. Kościńska-Paszkowska, *Komentarz do art. 36*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 235.

w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych nastąpiło uszczuplenie środków publicznych w znacznej wysokości, można odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli przed wydaniem orzeczenia kwota wyrównująca to uszczuplenie została w całości wpłacona lub zwrócona na rzecz Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej właściwej jednostki sektora finansów publicznych. Rozwiązanie to ma wyeliminować możliwość braku wymierzenia kary w przypadkach najwyższej szkodliwości dla finansów publicznych oraz w przypadku zrekompensowania uszczuplenia środków publicznych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że przed zastosowaniem instytucji odstąpienia od wymierzenia kary zawsze należy rozważyć, czy spełni ona wobec sprawcy cele prewencji indywidualnej<sup>6</sup>. Odstąpienie od wymierzenia kary każdorazowo wiąże się z obowiązkiem wyliczenia w orzeczeniu okoliczności, które zostały wzięte pod uwagę, uzasadnieniem przyjętego stanowiska i szczególnego charakteru konkretnego przypadku, decydującego o dopuszczalności skorzystania z tej instytucji<sup>7</sup>.

Odstąpienie od wymierzenia kary rzutuje również na krótszy czas zatarcia ukarania, bowiem w przypadku zastosowania omawianej instytucji zatarcie ukarania wymierzonej kary następuje z mocy prawa po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

Przykładowymi przesłankami uzasadniającymi odstąpienie od wymierzenia kary są: podjęcie działań mających na celu zapobieganie podobnym przypadkom w przyszłości, brak uszczerbku dla budżetu jednostki sektora finansów publicznych, brak zastrzeżeń co do prawidłowości wielu innych postępowań przeprowadzonych przez obwinionego<sup>8</sup>, dotychczasowa niekaralność<sup>9</sup>, osiągnięty cel prewencyjny wobec sprawcy<sup>10</sup>, nie-

---

<sup>6</sup> P. Gryska, *Komentarz do art. 36 u.o.n.d.f.p.*..., s. 232.

<sup>7</sup> Art. 135 ust. 3 pkt 2, art. 137 ust. 2 pkt 4 u.o.n.d.f.p. oraz orzeczenie GKO z 16 czerwca 2000 r., DF/GKO/Odw.60/86/RN-16/2000, niepubl.

<sup>8</sup> Orzeczenie GKO z 10 maja 2007 r., DF/GKO-4900-6/6/07/275, „Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych” 2007, nr 3, poz. 10.

<sup>9</sup> Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 17 lipca 2007 r., 0965-DB/67/07, „Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych” 2007, nr 4, poz. 6.

znaczna skala przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań finansowych jednostki sektora finansów publicznych ustalonego planem finansowym jednostki<sup>11</sup>.

### 3. Katalog i charakter kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Katalog kar, jakie wiążą się z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, określony został w sposób wyczerpujący w u.o.n.d.f.p. Karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: upomnienie, nagana, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi<sup>12</sup>. Kary te stanowią kategorię sankcji, tj. dolegliwości prawnych ustalonych za nieprzestrzeganie reguł publicznej gospodarki finansowej w skali mikroekonomicznej<sup>13</sup>. Głównym ich założeniem jest wywołanie dolegliwości, która wyraża w sobie dezaprobatę wobec sprawcy popełnionego przez niego czynu<sup>14</sup>.

W opinii zleconej Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP o rządowym projekcie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>15</sup> P. Hofmański wskazał, że katalog omawianych kar obejmuje zarówno typowe kary orzekane w postępowaniu dyscyplinarnym (upomnienie, nagana, zakaz pełnienia funkcji), jak i karę pieniężną, która nie

---

<sup>10</sup> Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 9 grudnia 2013 r., DB-0965/74/13, „Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych” 2014, nr 1, poz. 2.

<sup>11</sup> Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z 25 marca 2013 r., ZDB-4100-3/2013, „Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych” 2013, nr 3, poz. 2.

<sup>12</sup> Dalej: zakaz pełnienia funkcji.

<sup>13</sup> J.M. Salachna, *Odpowiedzialność w prawie finansowym*, [w:] C. Kosikowski, *System prawa finansowego. Teoria i nauka prawa finansowego*, t. I, Warszawa 2010, s. 406.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> P. Hofmański, *Opinia zlecona Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP o rządowym projekcie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, druk sejmowy nr 1958, s. 3, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 26.04.2015 r.).

mieści się w konwencji tej odpowiedzialności<sup>16</sup>. Zamknięty katalog kar obejmuje zatem trzy kary niemajątkowe (upomnienie, nagana oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi) oraz karę pieniężną<sup>17</sup>. Wyliczenie kar wynikające z treści art. 31 u.o.n.d.f.p. nie jest przypadkowe, bowiem ustawodawca ujmuje je w kolejności od najłagodniejszej do najsurowszej.

W orzeczeniu GKO z 25 lipca 2011 r.<sup>18</sup> wskazano, że granice orzekania o karze w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych definiują art. 34, 34a oraz 35 u.o.n.d.f.p., uzależniające zastosowanie kary upomnienia albo kary zakazu pełnienia funkcji związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi od wskazanych w tych przepisach przesłanek. Wybór między karą nagany oraz karą pieniężną jest natomiast pozostawiony wyłącznie do uzasadnionej oceny składu orzekającego.

W doktrynie istnieją stanowiska, które wskazują, że ww. katalog kar nie jest w pełni dostosowany do zakresu podmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a błędy legislacyjne w u.o.n.d.f.p. i liberalna polityka komisji orzekających w zakresie karania nie piętnują uchybień i nie eliminują nieodpowiedzialnych dysponentów środków publicznych<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> 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 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97, LexPolonica nr 343692 oraz P. Kryczko, *Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] K. Świątek, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 409.

<sup>17</sup> C. Kosikowski uznaje, że 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 za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12, s. 14–15.

<sup>18</sup> Orzeczenie GKO z 25 lipca 2011 r., BDF1/4900/66/73/11/1921, <http://www.mf.gov.pl>, (dostęp: 21.04.2015 r.).

<sup>19</sup> Por.: A. Kościńska-Paszkowska, *Komentarz do art. 31 u.o.n.d.f.p.*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 218, M. Wróblewska, *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] A. Drwiłło, *Podstawy finansów publicznych*, Warszawa 2011, s. 536–537, L. Lipiec-Warzecha, *Egzekwowanie odpowiedzialności za narusze-*

#### 4. Charakterystyka kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Mając na uwadze kolejność wymienionych kar orzekanych w przypadku stwierdzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, nie budzi wątpliwości, że upomnienie, jako sankcja najmniej dotkliwa, wymieniona jest jako pierwsza, z kolei największy stopień oddziaływania represyjnego przejawia zakaz pełnienia funkcji związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi.

Kara upomnienia, jako sankcja o charakterze niepieniężnym, nie wiąże się z ujemną oceną kwalifikacyjną ukaranego. W art. 35 u.o.n.d.f.p.<sup>20</sup> zawarto dyspozycję, w myśl której karę upomnienia można wymierzyć w szczególności w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny<sup>21</sup>. Słusznie zauważa się, iż upomnienie wskazuje na to, że w danej sprawie zachodzą przesłanki działające na korzyść sprawcy, zaś sama kara stanowi dla niego swoiste ostrzeżenie, mające na celu zapobieganie kolejnemu naruszeniu w przyszłości dyscypliny finansów publicznych<sup>22</sup>. Istotne jest przy tym uzasadnienie przyczyn wymierzenia sprawcy kary upomnienia pod kątem przesłanki warunkującej skorzystanie z tej instytucji, tj. nieznacznego<sup>23</sup>

---

*nie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9, s. 8–9.

<sup>20</sup> W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt V SA/Wa 224/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, (dostęp: 21.04.2015 r.) wskazano, że art. 35 u.o.n.d.f.p. jest przepisem szczególnym w odniesieniu do art. 33 u.o.n.d.f.p., w którym zawarto ogólne dyrektywy wymiaru kary i przepis ten powinien mieć pierwszeństwo w stosowaniu do obwinionych uznanych za winnych nieumyślnego naruszenia dyscypliny. Podobne stanowisko zaprezentowano w orzeczeniu GKO z 21 lipca 2011 r., BDF1/4900/51/57/11/1653, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), (dostęp: 21.04.2015 r.).

<sup>21</sup> Orzeczenie GKO z 27 września 2012 r., BDF1/4900/79/79/12/2313, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), (dostęp: 21.04.2015 r.).

<sup>22</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 427 oraz orzeczenie GKO z 13 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-100/131/132/02, <http://www.mf.gov.pl>, (dostęp: 21.04.2015 r.).

<sup>23</sup> A. Kościńska-Paszowska wskazuje, że określenia „znikomy” i „nieznaczny” mają charakter synonimiczny, a ze względu na brak jasnych kryteriów wymiaru kary istnieje niebezpieczeństwo istnienia przypadków, gdy jedna komisja orzekająca uzna znikomą szkodliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a druga wyda orzeczenie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wymierzy karę



stopnia społecznej szkodliwości popełnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>24</sup>. Ukarany powinien bowiem mieć świadomość, jakie okoliczności zadecydowały o wymierzeniu mu kary upomnienia, jakie względy zadecydowały o jej wymiarze, które przesłanki miały z tego punktu widzenia istotne znaczenie, a które były indyferentne dla rozstrzygnięcia<sup>25</sup>. Wymierzenie kary upomnienia powinno wskazywać na to, że w danej sprawie zachodzą przesłanki działające na korzyść sprawcy, niemniej, kara upomnienia musi być adekwatna do wagi popełnionego czynu oraz pomimo swojego łagodnego charakteru przyczynić się do umocnienia właściwej postawy sprawcy czynu<sup>26</sup>.

Z karą nagany, w odróżnieniu do kary upomnienia, wiążą się dodatkowe skutki, jakie wynikają z negatywnej (ujemnej) oceny kwalifikacyjnej, która to ocena powinna mieć swoje oparcie w aktach prawnych określających obowiązek oceny kwalifikacyjnej<sup>27</sup>. Przesłanki kary nagany nie są szczegółowo uregulowane w u.o.n.d.f.p. Nieprecyzyjna jest również granica między zastosowaniem ww. kary a zastosowaniem upomnienia<sup>28</sup>. Karę nagany należy wymierzyć w przypadku poważniejszego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, lecz nie na tyle istotnego, aby stosować bardziej dolegliwą karę pieniężną czy też karę zakazu pełnienia funkcji. Należy również mieć na uwadze, że zgodnie z treścią art. 34a u.o.n.d.f.p., karę nagany albo karę pieniężną można wymierzyć w szczególności w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny, z tym że wymierza się karę pieniężną, jeżeli wskutek naruszenia:

---

upomnienia. A. Kościńska-Paszowska, *Komentarz do art. 35 u.o.n.d.f.p.*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 233.

<sup>24</sup> Orzeczenie GKO z 3 lutego 2011 r., BDF1/4900/116/128/10/3327, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), (dostęp: 21.04.2015 r.).

<sup>25</sup> Por. orzeczenie GKO z 15 kwietnia 2010 r., BDF1/4900/18/20/10/325, <http://www.mf.gov.pl>, (dostęp: 21.04.2015 r.).

<sup>26</sup> Por. orzeczenie GKO z 15 kwietnia 2004 r., DF/GKO/Odw.-123/158/2003, *Lex Polonica* 371334.

<sup>27</sup> A. Kościńska-Paszowska, *Komentarz do art. 32 u.o.n.d.f.p.*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 220.

<sup>28</sup> M. Ostaficzuk, *Analiza...*, s. 159.

1. nie została wpłacona lub zwrócona należność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych w znacznej wysokości,
2. bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia zaciągnięto zobowiązanie lub dokonano wydatku w znacznej wysokości,
3. zapłacono ze środków publicznych odsetki, kary lub opłaty albo oprocentowanie w znacznej wysokości,
4. udzielono zamówienia publicznego z istotnym naruszeniem zasady uczciwej konkurencji lub zasady równego traktowania wykonawców.

W orzecznictwie GKO wyrażony został pogląd, zgodnie z którym ujemna ocena kwalifikacyjna pozwala przyjąć, że wymierzenie kary nagany czyni zadość ustawowemu wymogowi celów kary w zakresie jej społecznego oddziaływania<sup>29</sup>.

Kara pieniężna jest jedyną karą majątkową przewidzianą w u.o.n.d.f.p., stanowiącą samodzielną dolegliwość dla ukaranego, środek sankcjonujący i dyscyplinujący. Wpływy z kar pieniężnych są źródłem dochodów budżetu państwa<sup>30</sup>. Kara pieniężna wymierzana jest w wysokości 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. Istotny jest fakt, że dyrektywy wymiaru kary odwołują się do wysokości wynagrodzenia należnego w czasie popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie zaś w czasie orzekania, co skutkuje uznaniem, że sankcja ta ma charakter obiektywny<sup>31</sup>. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, o którym mowa powyżej, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia<sup>32</sup>. Podobnie jak

---

<sup>29</sup> Orzeczenie GKO z 17 marca 2003 r., DF/GKO/Odw.-179/229/2002, <http://www.mf.gov.pl>, (dostęp: 21.04.2015 r.).

<sup>30</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność...*, s. 400.

<sup>31</sup> M. Ostaficzuk, *Analiza...*, s. 159.

<sup>32</sup> Ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zgodnie z art. 5 ust 7 ustawy z 4 mar-

w przypadku kary nagany, ukaranie karą pieniężną wywołuje skutki wynikające z ujemnej oceny kwalifikacyjnej, wynikające z przepisów szczególnych<sup>33</sup>. Kara pieniężna stanowić ma istotną dolegliwość dla sprawcy danego deliktu finansowego, ma być współmierna do stopnia zawinienia oraz wyrzucić na sprawcy pożądany skutek wychowawczy i zapobiegawczy<sup>34</sup>.

Karę pieniężną można wymierzyć w szczególności w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny, co stanowi fakultatywną przesłankę wymiaru kary pieniężnej. Obligatoryjnie – w razie zaistnienia dwóch przesłanek pozytywnych, tj. znacznej szkodliwości dla finansów publicznych i wystąpienia jednego z ww. skutków – wymierza się karę pieniężną w sytuacji, gdy wskutek naruszenia spełniona została jedna z czterech przesłanek określonych w przytoczonym wyżej art. 34a u.o.n.d.f.p.<sup>35</sup>

Kara pieniężna może być uznana za wykonaną w dniu wpłaty całości orzeczonej kwoty na odpowiedni rachunek bankowy, względnie – w przypadku rozłożenia kary pieniężnej na raty – w dniu dokonania zapłaty ostatniej raty, ewentualnie, w razie uchylania się od jej uiszczenia, w dniu egzekucji administracyjnej<sup>36</sup>.

Katalog kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zamyka kara zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, którą wymierza się na okres od roku do 5 lat. Istotą tej kary jest wykluczenie przez czas określony w orzeczeniu o ukaraniu możliwości pełnienia określonych w u.o.n.d.f.p. funkcji, tj. kierownika, zastępcy kierownika lub dyrektora generalnego, członka zarządu, skarbnika, głów-

---

ca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 111).

<sup>33</sup> Przykładowo: art. 76 ust. 7 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), art. 27 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1202).

<sup>34</sup> Por.: orzeczenie GKO z 1 lipca 2002 r., DF/GKO/Odw.-39/50/2002, LexPolonica nr 409017, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), orzeczenie GKO z 20 marca 2006 r., DF/GKO/Odw.-96/125/2005/1037, LexPolonica nr 2519414, <http://www.mf.gov.pl>.

<sup>35</sup> Na istotne zastrzeżenia do konstrukcji przepisu art. 34a u.o.n.d.f.p., wskazuje A. Kościńska-Paszkowska w: A. Kościńska-Paszkowska, *Komentarz do art. 34a u.o.n.d.f.p.*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 230–231.

<sup>36</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność...*, s. 402.

nego księgowego lub zastępcy głównego księgowego, kierownika lub zastępcy kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego, jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto ww. rozwiązanie prawne ma na celu wykluczenie możliwości reprezentowania interesów majątkowych Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych; członkostwa w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych osób, które dopuściły się naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wobec których orzeczono zakaz pełnienia funkcji. Jedną z głównych funkcji tej kary jest zapobieganie zajmowaniu stanowisk związanych z odpowiedzialnością za dysponowanie środkami publicznymi osób, których nierzetelność i brak kompetencji zagraża łaadowi finansów publicznych, a nadto, zniechęcenie do uporczywego naruszania dyscypliny finansów publicznych przez osoby, dla których coroczne stawanie przed komisją orzekającą stanowiło konsekwencję kierowania jednostką sektora finansów publicznych<sup>37</sup>. Ukaranie ww. karą nie ogranicza prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>38</sup>. Podobnie jak w przypadku wcześniej omawianych kar, również zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi spełnia cele represyjne oraz prewencyjne<sup>39</sup>.

W art. 34 u.o.n.d.f.p. określono przesłanki orzekania kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, które mają charakter rozłączny, a więc każda z nich uzasadnia zastosowa-

---

<sup>37</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Egzekwowanie...*, s. 9.

<sup>38</sup> P. Radziejewicz w *Opinii zleconej Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP o art. 32 projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, wskazuje, że przepis art. 34 ust. 3 u.o.n.d.f.p. nie wnosi żadnej normatywnej treści, gdyż nie modyfikuje ustawowych przesłanek biernego prawa wyborczego w wyborach bezpośrednich do organu wykonawczego gminy, a informuje on jedynie, że nie istnieje zakaz prawny. Por. P. Radziejewicz, *Opinia zlecona Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP o art. 32 projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, druk sejmowy nr 1958, <http://www.sejm.gov.pl>, (dostęp: 21.04.2015 r.).

<sup>39</sup> Orzeczenie GKO z 26 maja 2003 r., DF/GKO/Odw.-178/228/2002, niepubl.

nie tego zakazu. Karę tę wymierza się w przypadku rażącego<sup>40</sup> naruszenia dyscypliny finansów publicznych, choć można wymierzyć ją również w przypadku ponownego ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Pierwsza z wyżej wymienionych przesłanek ma charakter obligatoryjny, druga zaś jest fakultatywną przesłanką.

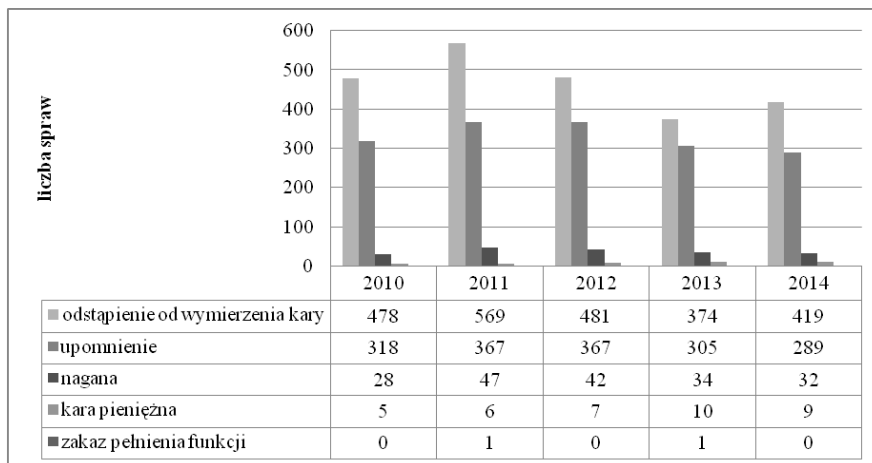
## **5. Odstąpienie od wymierzenia kary oraz kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w praktyce orzeczniczej komisji orzekających pierwszej instancji w latach 2010–2014**

Analizując częstotliwość stosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary oraz efektywność kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uzasadnione jest odniesienie się w pierwszej kolejności do sprawozdań z działalności GKO i komisji orzekających w pierwszej instancji, przy czym analizie poddany zostanie okres ostatnich pięciu lat budżetowych. W zamieszczonym poniżej wykresie w ujęciu porównawczym przedstawiono liczbę orzekanych kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i z uwzględnieniem rozstrzygnięć o odstąpieniu od wymierzenia kary, co umożliwi sformułowanie wniosków końcowych o efektywności systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

---

<sup>40</sup> Por. P. Radziejewicz, *Opinia...*, który wskazuje, że rażące naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest pojęciem ocennym, pozostawionym do interpretacji komisji orzekające w danej sprawie.

Wykres 1. Rodzaje orzekanych kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz odstąpienie od wymierzenia kary.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w latach 2010–2014, <http://www.mf.gov.pl> (dostęp: 21.04.2015 r.).

Z zestawionych na wykresie 1 danych wynika, że liczba spraw, w których odstąpiono od wymierzenia kary, przewyższała ogólną liczbę orzeczonych kar o ok. 7% (w 2013 r.) do ponad 36% (w 2010 r.)<sup>41</sup>.

Komisje orzekające w latach 2010–2014 wymierzały w ok. 98% przypadków karę upomnienia albo nagany, zatem udział dwóch pozostałych kar w ogólnej liczbie orzeczonych kar jest marginalny. W badanym okresie wymierzono tylko dwukrotnie zakaz pełnienia funkcji (w 2011 i w 2013 r.). Z kolei liczba orzeczonych kar pieniężnych nie przekraczała dziesięciu rocznie.

Odnosząc rodzaje orzekanych kar do poszczególnych rodzajów komisji orzekających, można zauważyć, że w analizowanym okresie zdecydowanie dominowały rozstrzygnięcia regionalnych komisji orzekających przy regionalnych izbach obrachunkowych. Przykładowo w 2014 r. spośród 330 osób ukaranych, 299 rozstrzygnięć wydanych zostało przez re-

<sup>41</sup> W 2011 r. – ok. 35%, w 2012 r. – ok. 116%, zaś w 2014 r. – ok. 27%.

gionalne komisje orzekające (ok. 91%), przy czym 260 spośród orzeczonych kar to kary upomnienia, 32 kary nagany i 7 kar pieniężnych. W międzyresortowych komisjach orzekających i wspólnej komisji orzekającej ukarano karą upomnienia łącznie 29 osób. Ponadto, międzyresortowe komisje orzekające ukarały karą pieniężną 2 osoby. Jak już wyżej wskazano, w 2014 r. nikogo nie ukarano karą zakazu pełnienia funkcji.

## **6. Podsumowanie**

Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinna stać na straży przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki finansowej w procesach związanych z gospodarowaniem i rozdysponowaniem środków publicznych, gdyż jej regulacje mają charakter publicznoprawny i restrykcyjny. W literaturze przedmiotu ugruntowany jest pogląd, że zachowanie adresata norm prawa finansowego, które jest niezgodne z określoną w dyspozycji powinnością, jest uznawane za naganne i traktowane jako naruszenie prawa oraz wymagające reakcji w postaci odpowiedzialności uregulowanej przez prawo<sup>42</sup>. Należałoby zatem rozważyć, czy stosowanie sankcji przewidzianych w u.o.n.d.f.p. służy w odniesieniu do wszystkich osób dysponujących środkami publicznymi i wykorzystujących je do zaspokajania potrzeb publicznych dobru finansów publicznych? Odpowiedź na powyższe postawione pytanie nie może być jednoznacznie pozytywna. Należy bowiem mieć na uwadze fakt niskiego stopnia prewencyjnego oddziaływania kar wymienionych w u.o.n.d.f.p. na 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. Cele stawiane karom z art. 31 ust. 1 u.o.n.d.f.p. w stosunku do tych osób nie zawsze będą osiąmane.

---

<sup>42</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 87.

Z powyższego punktu widzenia jednym z głównych zadań legislacyjnych racjonalnego ustawodawcy powinno być zapewnienie maksymalnej jednolitości, przejrzystości, spójności i stabilności norm prawa finansowego – dotyczących zarówno ogólnych zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i poszczególnych form działalności finansowej, chronionych reżimem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W szczególności racjonalność ta przejawia się dążeniem do niedopuszczania do niezgodnego z metodami legislacyjnymi czy też chaotycznego normowania konkretnych sytuacji prawnych związanych z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zastosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary nie jest powinnością, ale suwerennym uprawnieniem komisji orzekającej. Rodzaj rozstrzygnięcia stanowi bowiem przedmiot uznania organu orzekającego w konkretnej sprawie dotyczącej naruszenia dyscypliny finansów publicznych w granicach określonych w u.o.n.d.f.p., co nie zwalnia jednak właściwej komisji orzekającej z obowiązku wyczerpującego uzasadnienia przesłanek, które zadecydowały o odstąpieniu od wymierzenia kary czy też o zastosowaniu konkretnych kar przewidzianych w u.o.n.d.f.p.<sup>43</sup> Merytoryczne rozstrzygnięcie komisji orzekającej powinno opierać się na konkretnych okolicznościach i stanie faktycznym danej sprawy. Odstąpienie od wymierzenia kary zazwyczaj stanowi wynik uznania, że wymierzenie obwinionemu nawet najłagodniejszej kary, jaką jest kara upomnienia, byłoby zbyt surowe przy uwzględnieniu okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Należy zauważyć, że odstąpienie od wymierzenia kary nie może mieć miejsca w przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest rażący. Praktyka orzecznicza czyni jednak to rozwiązanie faktycznie martwym ze względu na występujące zjawisko niezwykle rzadkiego nakładania kary zakazu pełnienia funkcji (karę

---

<sup>43</sup> Por.: orzeczenie GKO z 14 maja 2007 r., DF/GKO-4900-2/2/RN-2/07/161, „Biuletyn Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych” 2007, nr 3, poz. 11.



tę wymierza się właśnie w przypadku rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych).

Z punktu widzenia zasad prawidłowej gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych zakaz pełnienia funkcji stanowi właściwy instrument eliminowania ryzyka zajmowania przez niekompetentne osoby stanowisk związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych. Jednakże jak wykazano w przytoczonych wyżej sprawozdaniach, ten rodzaj kary ma niezwykle rzadko zastosowanie w praktyce, co świadczyć może z jednej strony o nieefektywności rozwiązań u.o.n.d.f.p., a z drugiej strony o dużej powściągliwości komisji orzekających czy też o obawie, że rozstrzygnięcie podjęte przez ten organ w drodze postępowania przed GKO przekroczy granice racjonalnie pojętego uznania administracyjnego.

Analiza rodzaju wymierzanych w praktyce orzeczniczej komisji orzekających kar wskazuje na dużą powściągliwość organów orzekających w stosowaniu kar o znacznym stopniu represyjnego oddziaływania na obwinionego (kara pieniężna i zakaz pełnienia funkcji). Nie kwestionując kompetencji orzecznich składów orzekających w konkretnych sprawach, które działają przecież w granicach dopuszczalnej swobody (tzw. luzu decyzyjnego), należy jednak zastanowić się, czy przewidziane w u.o.n.d.f.p. kary są adekwatne do stwierdzanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Ponadto należałoby kontynuować dyskusję nad efektywnością tych kar w kontekście ich funkcji prewencyjnej. Pewne obszary finansów publicznych chronione u.o.n.d.f.p. wskazują na stałą wysoką częstotliwość stwierdzanych naruszeń np. w zakresie zamówień publicznych, sprawozdawczości i inwentaryzacji w jednostkach sektora finansów publicznych, co uzasadniać by mogło podjęcie bardziej skutecznych, a być może bardziej restrykcyjnych kroków sprzyjających zapobieganiu w przyszłości naruszeniu ładu i bezpieczeństwa finansów publicznych.

Konkludując, w katalogu okoliczności zagrażających ładowi i bezpieczeństwu finansów publicznych wskazać można zarówno poszczególne elementy składające się na konstrukcję odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dotyczące np. jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego, jak i dotyczące całości modelu prawnego tej odpowiedzialności.

## Bibliografia:

- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Gryśka P., *Komentarz do art. 36 u.o.n.d.f.p.*, [w:] P. Gryśka, T. Robaczyński, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Hofmański P., *Opinia zlecona Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP o rządowym projekcie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, druk sejmowy nr 1958, www.sejm.gov.pl, (dostęp: 21.04.2015 r.).
- Kosikowski C., *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12, s. 2–21.
- Kościńska-Paszkowska A., *Komentarz do art. 31 u.o.n.d.f.p.*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2012.
- Kościńska-Paszkowska A., *Komentarz do art. 32 u.o.n.d.f.p.*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2012.
- Kościńska-Paszkowska A., *Komentarz do art. 34a u.o.n.d.f.p.*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2012.
- Kościńska-Paszkowska A., *Komentarz do art. 35 u.o.n.d.f.p.*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2012.
- Kościńska-Paszkowska A., *Komentarz do art. 36*, [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Lexis Nexis, 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.
- Lipiec-Warzecha L., *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9, s. 5–12.
- Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- 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 publicz-*

*nich. Zasady odpowiedzialności, problemy orzecznicze i aspekty praktyczne*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2012.

Radzewicz P., *Opinia zlecona Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP o art. 32 projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, druk sejmowy nr 1958, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), (dostęp: 21.04.2015 r.).

Salachna J.M., *Odpowiedzialność w prawie finansowym*, [w:] C. Kosikowski, *System prawa finansowego. Teoria i nauka prawa finansowego*, t. I, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Wróblewska M., *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] A. Drwiłło, *Podstawy finansów publicznych*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.