

*Krzysztof Horubski*

Uniwersytet Wrocławski

krzysztof.horubski@uwr.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3062-6015>

# Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako szczególna postać odpowiedzialności administracyjnoprawnej

<http://dx.doi.org/10.12775.SIT.2022.008>

## 1. Wprowadzenie

Dyskurs naukowy dotyczący charakteru prawnego odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych toczy się wokół dwóch zasadniczych poglądów, zgodnie z którymi ma ona postać odpowiedzialności karnej bądź odpowiedzialności administracyjnej (administracyjnoprawnej). Jednocześnie akcentowaniu dyscyplinarnego charakteru tej odpowiedzialności towarzyszy również poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o dominację w jej konstrukcji prawnej elementów właściwych prawu karnemu bądź też administracyjnemu<sup>1</sup>. Wyrażenie stanowiska co do wskazywanej kwestii wymaga analizy argumentów podnoszonych w ramach rozważań o przynależności gałęziowej odnośnej postaci odpowiedzialności prawnej. W związku z tym w niniejszym artykule w pierwszej kolejności zostanie zwrócona uwaga na te cechy konstrukcji praw-

---

<sup>1</sup> Zob. W. Robaczyński, *O charakterze odpowiedzialności za uchybienia popełniane przy udzielaniu i wykonywaniu zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych. Kwartalnik” 2013, nr 4, s. 116–120.

nej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej, które zbliżają ją do odpowiedzialności typu karnego. W dalszej zaś kolejności zostaną ukazane te elementy konstrukcji prawnej analizowanej odpowiedzialności, które odpowiadają założeniom właściwym modelowi odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Niewątpliwie występowanie w konstrukcji przedmiotowej odpowiedzialności elementów typowych dla różnych rodzajów odpowiedzialności prawnej (w tym np. także dla odpowiedzialności pracowniczej) uzasadnia również słuszność stwierdzenia o jej mieszanym charakterze<sup>2</sup>. Posługiwanie się takim dookreśleniem dobrze uwypukla aspekt wyraźnego i specyficznego zespolenia (zmieszania się) w regulacji tytułowej instytucji prawnej cech odpowiedzialności właściwej prawu administracyjnemu oraz prawu karnemu. Określenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznej mianem mieszanej (administracyjno-karnej lub karno-administracyjnej<sup>3</sup>) również może stanowić jej klasyfikację prawną. Niemniej jednak fakt występowania w regulacji odnośnej instytucji prawnej znaczących „zapożyczeń” z regulacji prawnokarnej każe stawiać pytania o zakres ich wpływu na istotę tej postaci odpowiedzialności prawnej. W przypadku bowiem uznania dominacji w jej ramach elementów prawnokarnych, a tym samym uznania jej za odpowiedzialność *de facto* karną konieczne byłoby respektowanie wszelkich konstytucyjnych wymogów odnośnie do regulacji ponoszenia odpowiedzialności karnej. Chodziłoby tu więc także o wymogi ustrojowe, przykładowo o unormowanie, zgodnie z którym wymiar sprawiedliwości (w tym w sprawach karnych) sprawują wskazane w art. 175 Konstytucji RP<sup>4</sup> sądy, nie zaś organy administracji publicznej (jak w przypadku rozstrzygania o tytułowej odpowiedzialności), czy o domniemanie

---

<sup>2</sup> Zob. W. Miemieć, *Konsekwencje naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z udzieleniem zamówienia publicznego*, w: *Zamówienia publiczne jako przedmiot regulacji prawnej*, red. M. Guziński, Wrocław 2012, s. 221; W. Robaczyński, *op.cit.*, s. 120.

<sup>3</sup> Zob. W. Robaczyński, *op.cit.*, s. 120; R. Szostak, *Planowanie i finansowanie zamówień publicznych*, Warszawa 2007, s. 163; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 99–104.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

kompetencji na rzecz sądów powszechnych w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 177 Konstytucji RP). Stąd też konieczne jest rozważanie problemu dominacji (przewagi) w obszarze tytułowej instytucji prawnej elementów administracyjnych lub właśnie karnych, co oczywiście nie stoi na przeszkodzie uznaniu jej ogólnie mieszanego charakteru<sup>5</sup>. Rozważania takie jak zawarte w niniejszym artykule służą również wskazywaniu na kryteria szczególnie przydatne w rozgraniczaniu prawa administracyjnego oraz karnego w związku z coraz silniejszym przenikaniem się obu tych gałęzi prawa<sup>6</sup>.

Zapowiadane w tytule artykułu uznanie istotnej przewagi aspektów administracyjnoprawnych w regulacji analizowanej postaci odpowiedzialności pozwoli w rezultacie na ukazanie jej wyraźnej specyfiki na tle przyjmowanych wciąż za typowe cech odpowiedzialności właściwej prawu administracyjnemu jako gałęzi prawa.

## 2. Elementy odpowiedzialności karnej w ramach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Cechy wyróżniające odpowiedzialność karną jako postać odpowiedzialności regulowanej prawem upatruje się wśród takich aspektów modelu odpowiedzialności prawnej jak: rodzaj sankcji, zasada jej ponoszenia oraz podmiot odpowiedzialności. Sankcja karna pełni

---

<sup>5</sup> W literaturze dotyczącej odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych pojawia się także kwalifikacja (określenie) tej postaci odpowiedzialności prawnej jako hybrydowej (tak: J. Szołno-Koguc, *Dyscyplina finansów publicznych – refleksje w świetle dotychczasowych doświadczeń*, w: *10 lat ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wydanie specjalne*, red. W. Robaczyński, A. Talik, Z. Zieliński, Warszawa 2015, s. 25–26). Takie stwierdzenie nie znosi jednak wskazanej powyżej konieczności analizy wzajemnego stosunku elementów karno- oraz administracyjnoprawnych w regulacji tytułowej instytucji prawnej.

<sup>6</sup> Por. I. Sepioło-Jankowska, *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 1, s. 81–100.

przede wszystkim funkcję represyjną, będąc sposobem reakcji na zagrożenie lub naruszenie dóbr prawnych, podlegających szczególnej ochronie (prawnokarnej). Sankcja karna pełni funkcję sprawiedliwościową, stanowiąc odpłatę za szkody oraz krzywdy wyrządzone przez sprawcę czynu zabronionego. Wskazanej tu, specyficznej dla prawa karnego funkcji sankcji towarzyszy także funkcja prewencyjna w wymiarze ogólnospołecznym oraz szczególnym, dotyczącym samego sprawcy (art. 53 § 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>7</sup>). Odpowiedzialność karna jest oparta na zasadzie winy (zasada ponoszenia odpowiedzialności), stąd jedną z podstawowych zasad prawa karnego jest założenie, że tylko czyn zawiniony może stanowić przestępstwo (*nullum crimen sine culpa*; zob. art. 1 § 3 k.k.). Podmiotem odpowiedzialności karnej, w jej modelowym (klasycznym) ujęciu<sup>8</sup>, może być zaś wyłącznie osoba fizyczna, której można przypisać winę w czasie czynu.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansowej oparta jest na założeniach, które w pewnym zakresie (z różną intensywnością) wpisują się we wskazane tu podstawowe wyróżniki odpowiedzialności prawnej typu karnego. Stąd też przedmiotowa odpowiedzialność także opiera się na zasadzie winy, o czym stanowi art. 19 ust. 2 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>9</sup>. Odpowiedzialności takiej, obok funkcji prewencyjnej, przypisywana jest również funkcja represyjna. Ocena stopnia owej represyjności wymaga jednak przyjrzenia się katalogowi kar służących sankcjonowaniu, stypizowanych w przepisach u.o.n.d.f.p. (zob. art. 5–18d), czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych. Katalog ten obej-

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 2345), dalej: k.k.

<sup>8</sup> Warto w tym kontekście odnotować poglądy, zgodnie z którymi odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary stanowi, w pewnym stopniu, odrębny typ odpowiedzialności prawnej w stosunku do odpowiedzialności karnej, nie jest więc odpowiedzialnością karną *sensu stricto* – zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., K 18/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – A. Zbiór Urzędowy” 2004, nr 10, poz. 103.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 289), dalej: u.o.n.d.f.p.

muje następujące rodzaje kar: 1) upomnienie; 2) nagana; 3) karę pieniężną; 4) zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (art. 31 ust. 1). Kary te zostały ukształtowane na wzór sankcji ponoszonych przez osoby podlegające różnego rodzaju odpowiedzialności o charakterze dyscyplinarnym<sup>10</sup>. Kary wskazane w katalogu wykazują jednak także podobieństwo do kar kryminalnych, środków karnych lub też kar za wykroczenia. Karę pieniężną można bowiem uznawać za odpowiednik kary grzywny (zob. art. 33 k.k.). Maksymalny stopień represyjności kary pieniężnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest jednak nieporównywalnie niższy od maksymalnej wartości kary grzywny jako kary kryminalnej<sup>11</sup>. Reżim prawny odpowiedzialności, o którym tu mowa, operuje, jako najbardziej represyjną, karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (zob. art. 31 ust. 1 pkt 4, ust. 4; art. 34 u.o.n.d.f.p.). Sankcja ta wykazuje podobieństwo do środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej (por. art. 41 k.k.). Jednym z czynników wpływających na represyjność takiej kary lub środka karnego jest maksymalny okres, na który sankcja może być orzeczona. W odniesieniu do tej kwestii należy stwierdzić, że wzmiankowany powyżej środek karny może być orzeczony na okres od roku do lat 15 (art. 43 § 1 k.k.), natomiast kara dyscyplinarna zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami

---

<sup>10</sup> Por. art. 65 ust. 1 Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.); art. 81 ust. 1 Ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1651 ze zm.); art. 83 ust. 1 Ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1342).

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 31 ust. 2 u.o.n.d.f.p. „Karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [...]”. Zgodnie zaś z ust. 3 tego artykułu: „Jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 2, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia”. W przypadku kary grzywny jako kary kryminalnej maksymalna wartość orzeczonej kary może sięgnąć kwoty 1 080 000 zł (540 stawek dziennych o maksymalnej wartości stawki w kwocie 2000 zł).

publicznymi na okres od roku do lat 5 (art. 31 ust. 4 u.o.n.d.f.p.). Powyższe przykłady porównywania sankcji w postaci kar kryminalnych oraz kar z tytułu naruszeń dyscypliny finansowej ukazują, że w odniesieniu do charakteryzowanej tu postaci odpowiedzialności intencją ustawodawcy było wprowadzenie sankcji o istotnie mniejszym stopniu dolegliwości. Chodzi tu więc o sankcje, za pomocą których nie jest możliwa tak daleko idąca w skutkach ingerencja w sferę podstawowych praw i wolności człowieka jak w przypadku kar kryminalnych. Wśród kar z tytułu naruszenia dyscypliny finansowej brakuje takich, które ograniczałyby lub znosiły wolność osobistą sprawców sankcjonowanych czynów jak w przypadku kary ograniczenia lub pozbawienia wolności. Można także założyć, że w typowych sytuacjach ponoszenia odpowiedzialności ze wskazanego tytułu orzeczona kara pieniężna nie będzie osiągać stopnia dolegliwości kary grzywny jako kary kryminalnej orzekanej za przestępstwa przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu czy obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi.

W analizie stopnia podobieństwa odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych do odpowiedzialności prawnej typu karnego należy wskazać także na możliwość jej ponoszenia wyłącznie przez osoby fizyczne, w określony ustawowo sposób związane z gospodarowaniem środkami publicznymi lub mieniem publicznym (zob. art. 4–4a u.o.n.d.f.p.). Przedstawiany tu rodzaj odpowiedzialności prawnej, w kontekście podmiotowym, nie ma jednak charakteru powszechnego. Obejmuje bowiem swym zakresem przede wszystkim pracowników jednostek sektora finansów publicznych, w tym ich kierowników.

Ze względu na pełnioną funkcję gwarancyjną prawo karne opiera się na szeregu zasad, których respektowanie przez ustawodawcę oraz inne właściwe organy władzy publicznej (organy ścigania, sądy, organy wykonujące kary) ma gwarantować ochronę osoby pociąganej do odpowiedzialności przed nadmierną (nieuzasadnioną) ingerencją w sferę jej praw podstawowych. Wskazywana funkcja regulacji prawnokarnych znajduje swój wyraz w art. 42 Konstytucji RP, który przewiduje m.in. zasadę *nullum crimen sine lege*, domniemanie niewinności (wyrażające także zasadę *nullum crimen sine culpa*) oraz prawo do obrony w każdym stadium postępowania

karnego. Gwarancje tego rodzaju znajdują potwierdzenie w regulacji zasad odpowiedzialności karnej zawartej w rozdziale I Części ogólnej k.k. (zob. art. 1 § 1 i § 3 k.k.). Są tam uzupełnione m.in. o zasadę stosowania ustawy karnej obowiązującej w momencie orzekania, chyba że ustawa poprzednio obowiązująca jest względniejsza dla sprawcy (zob. art. 4 k.k.), czy też o założenie, że odpowiedzialność karna może być realizowana tylko wobec sprawców czynów zabronionych, których społeczna szkodliwość jest wyższa niż znikoma (zob. art. 1 § 2 k.k.).

Wzmiankowane tu zasady, fundamentalne dla współczesnego rozumienia odpowiedzialności karnej, znajdują także swój normatywny wyraz w przepisach u.o.n.d.f.p. Będąca odpowiednikiem zasady *nullum crimen sine lege* zasada ustawowej określoności czynu<sup>12</sup> wyrażona została w treści art. 19 ust. 1 u.o.n.d.f.p., zgodnie z którym: „Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. Domniemanie niewinności osoby pociąganej do odpowiedzialności zostało sformułowane w art. 76 ust. 1 u.o.n.d.f.p. Z kolei art. 24 ust. 1 wyraża zasadę stosowania ustawy nowej lub względniejszej dla sprawcy. Nie ulega wątpliwości, że „zapożyczeniem” z obszaru zasad odpowiedzialności karnej jest ustanowienie nakazu niedochodzenia odpowiedzialności za naruszenie, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy<sup>13</sup>. Uzależnienie ponoszenia odpowiedzialności oraz stopnia dolegliwości sankcji m.in. od stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych także nawiązuje do rozwiązań specyficznych dla ponoszenia odpowiedzialności karnej. Charakterystyczne dla tej postaci odpowiedzialności, a występujące jedynie wyjątkowo w przypadku odpowiedzialności administracyjnej, jest

---

<sup>12</sup> Zob. W. Miemieć, op.cit., s. 214–215; R. Szostak, op.cit., s. 169–170.

<sup>13</sup> Zob. art. 28 u.o.n.d.f.p. Należy tu jednak podkreślić, że inaczej niż w przypadku odpowiedzialności karnej znikoma szkodliwość czynu nie oznacza braku zaistnienia czynu (w przypadku odpowiedzialności karnej przestępstwa – zob. art. 1 § 2 k.k.), lecz nakaz niedochodzenia odpowiedzialności, mimo że czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych zaistniał.



orzekanie o rodzaju i rozmiarach sankcji według uznania organu orzekającego, przy uwzględnieniu stopnia winy sprawcy, stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych, a także celów kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz celów zapobiegawczych i dyscyplinujących w stosunku do ukaranego (por. art. 28 ust. 1a–3 oraz art. 33 u.o.n.d.f.p. w zw. z art. 53 oraz art. 115 § 2 k.k.).

Wskazane powyżej cechy konstrukcji prawnej tytułowego typu odpowiedzialności, z mniejszą lub większą intensywnością wzorowane na regulacji prawnokarnej, wymagają skonfrontowania z argumentami na rzecz administracyjnoprawnego charakteru odnośnego zespołu unormowań, a w rezultacie przyjęcia stanowiska w sprawie kwalifikacji gałęziowej (charakteru prawnego) tytułowej postaci odpowiedzialności prawnej. W związku z tym w poniższych rozważaniach zostanie poruszona kwestia administracyjnoprawnych cech regulacji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej.

### 3. Elementy właściwe odpowiedzialności administracyjnoprawnej w ramach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Przed odniesieniem się do cech regulacji prawnej istotnie zbliżających tytułową odpowiedzialność do prawa administracyjnego konieczne jest poczynienie ogólnych uwag na temat pojęcia (specyfiki) odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Dążąc do uchwycenia istoty odpowiedzialności właściwej prawu administracyjnemu jako gałęzi prawa, należy uznać, że tkwi ona w elemencie pociągania do odpowiedzialności jej podmiotu przez organ administracji publicznej, w procedurze właściwej prawu administracyjnemu, oraz w swoistych dla tej gałęzi władczych, prawnych formach działania, w szczególności w formie aktu administracyjnego. Pojęcie odpowiedzialności administracyjnej jest więc oparte na kryteriach analogicznych do tych, które służą do definiowania prawa administracyjnego w ujęciu klasycznym (rdzeniowym). Inaczej mówiąc, kryteria



wyodrębniania odpowiedzialności administracyjnej (administracyjnoprawnej) korespondują ze stanowiskami na temat najbardziej typowych znamion prawa administracyjnego, nawiązujących do właściwej tej gałęzi prawa metody regulacji.

Istotę odpowiedzialności administracyjnej upatruje się w tych elementach jej struktury prawnej, na które składają się reguły ustalania (dochodzenia) oraz egzekwowania odpowiedzialności, a więc w regułach stanowiących wyraz instytucjonalno-procesowego aspektu odpowiedzialności prawnej<sup>14</sup>. Te elementy struktury odpowiedzialności prawnej obejmują bowiem m.in. następujące zagadnienia: organ (organy) właściwy do wymierzenia sankcji i jej egzekwowania, tryb (reguły proceduralne) ustalania stanu faktycznego i przypisywania go podmiotowi odpowiedzialności oraz określania rodzaju i wielkości sankcji, a także jej egzekwowania<sup>15</sup>.

Za cechę typową, choć jednak nie konstytutywną, dla odpowiedzialności administracyjnoprawnej uznaje się jej obiektywizację, a więc jej ponoszenie na zasadzie bezprawności (naruszenia prawa) bez odniesienia do kwestii zawinienia czy innych elementów strony podmiotowej czynu. Inaczej mówiąc, co do zasady ustalanie podstaw ponoszenia odpowiedzialności administracyjnoprawnej nie podlega subiektywizacji (relatywizacji do winy, umyślności-zamiaru czy nieumyślności działania, sytuacji motywacyjnej sprawcy-podmiotu odpowiedzialności). Inną cechą typową, lecz także nie konstytutywną, stanowi możliwość ponoszenia odpowiedzialności tego rodzaju przez osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne, co pozostaje w ścisłym związku z powyższą cechą obiektywizacji takiej odpowiedzialności.

Dobłą ilustracją założeń dotyczących modelowej postaci administracyjnoprawnej są typowe cechy administracyjnych kar pieniężnych, a więc jednej z „najpopularniejszych” w obecnym ustawodawstwie postaci sankcji administracyjnych, wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W judykaturze

---

<sup>14</sup> W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo” 1968, nr 8(31), s. 28.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 23–24, 28–29.

odnośnego organu sądowego określa się minimalny katalog cech kar pieniężnych. Ich odwzorowanie w regulacji prawnej danej postaci odpowiedzialności administracyjnej pozwala uznać właściwe sankcje pieniężne za klasyczne administracyjne kary pieniężne. W związku z tym wśród cech znamionujących klasyczną postać kar pieniężnych w prawie administracyjnym wskazuje się na<sup>16</sup>: 1) naruszenie wynikającego z ustawy lub z decyzji administracyjnej obowiązku prawnego przez jego adresata jako przesłankę wymierzenia kary<sup>17</sup> (bezprawność jako zasada odpowiedzialności); 2) wymierzanie kary w oderwaniu od winy podmiotu naruszającego prawo, w ramach odpowiedzialności o charakterze obiektywnym<sup>18</sup>; 3) obligatoryjność nakładania kary bez możliwości odstąpienia przez właściwy organ administracji publicznej od jej wymierzenia, w sytuacji gdy doszło do naruszenia sankcjonowanego zakazu lub nakazu; 4) wymierzanie kary w wysokości przewidzianej w ustawie, najczęściej w ściśle określonej kwocie lub ściśle określonych granicach, co oznacza brak możliwości ustalania wysokości kary według uznania organu orzekającego, stosownie do oceny społecznej szkodliwości naruszenia lub cech (sytuacji) podmiotu odpowiedzialności. Ostatnia ze wskazanych cech, zgodnie z tym, o czym była już mowa wcześniej, także stanowi przejaw obiektywizacji odpowiedzialności administracyjnej.

Po przedstawieniu typowych cech znamionujących rozwiązania prawne z zakresu odpowiedzialności administracyjnoprawnej w dalszej kolejności omówione zostaną właściwe prawu administracyjnemu aspekty odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co pozwoli także na ukazanie jej atypowości na tle sygnalizowanych powyżej założeń modelowych.

Poza wskazywanymi powyżej „zapożyczeniami”, czy też wzorcami z regulacji karnoprawnej konstrukcja prawna tytułowej odpo-

---

<sup>16</sup> Zob. wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – A. Zbiór Urzędowy” 2015, nr 9, poz. 148.

<sup>17</sup> Zob. wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – A. Zbiór Urzędowy” 2000, nr 3, poz. 89.

<sup>18</sup> Zob. wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – A. Zbiór Urzędowy” 2006, nr 1, poz. 6.

wiedzialności zawiera w sobie elementy konstytutywne dla modelu odpowiedzialności administracyjnej. Stanowią je, zgodnie z tym, na co wskazano powyżej, pociąganie do odpowiedzialności oraz jej egzekwowanie przez organ administracji publicznej w procedurze i prawnej formie działania właściwej (swoistej) prawu administracyjnemu (w szczególności w formie decyzji administracyjnej wydawanej w ogólnym postępowaniu administracyjnym).

Odnosząc się do tych kwestii, należy wskazać, że zarówno pociąganie do przedmiotowej odpowiedzialności jej podmiotów, jak i jej egzekwowanie (ewentualne przymusowe egzekwowanie kary; zob. art. 91b ust. 10 oraz art. 168 ust. 1 u.o.n.d.f.p.) pozostają w sferze kompetencji organów administracji publicznej. Orzekanie o ponoszeniu przedmiotowej odpowiedzialności stanowi domenę organów administracji publicznej, powołanych specjalnie do rozstrzygania spraw tego rodzaju<sup>19</sup>. Są nimi komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (w I instancji) oraz Główna Komisja Orzekająca (w II instancji; zob. art. 42 ust. 1–2 u.o.n.d.f.p.). Przepisy u.o.n.d.f.p. przewidują powoływanie następujących komisji orzekających: wspólna komisja orzekająca; międzyresortowe komisje orzekające<sup>20</sup>; komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zob. art. 50 u.o.n.d.f.p.); regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (zob. art. 51 u.o.n.d.f.p.). Wskazane komisje oraz GKO są organami kolegialnymi oraz kadencyjnymi<sup>21</sup>. Komisje, o których tu mowa, wykonują swoje kompetencje w odniesieniu do organów oraz pracowników administracji państwowej (wspólna komisja orzekająca), rządowej (komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa RM, międzyresortowe komisje orzekające), a także

---

<sup>19</sup> Zob. P. Kryczko, *Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, red. A. Kostecki, Kraków 2000, s. 410.

<sup>20</sup> Funkcjonują trzy takie komisje, przy ministrach właściwych do spraw: administracji publicznej, finansów publicznych, Ministrze Sprawiedliwości – zob. art. 48–49a u.o.n.d.f.p.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 42 ust. 3–4 u.o.n.d.f.p. kadencja komisji orzekających oraz GKO trwa 4 lata, a rozpoczyna się w dniu powołania przewodniczącego danej komisji.

administracji samorządowej (regionalne komisje orzekające)<sup>22</sup>. W rozważaniach nad zagadnieniem statusu ustrojowego komisji orzekających należy odnieść się do treści art. 45 ust. 1 u.o.n.d.f.p., zgodnie z którym: „Członkowie komisji orzekających i Głównej Komisji Orzekającej są niezawisli w zakresie orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i podlegają tylko przepisom prawa”. Aspekt wskazywanej w przytoczonym przepisie niezawisłości członków komisji orzekającej był przedmiotem rozważań judykatury sądownoadministracyjnej. W uchwale NSA z dnia 17 czerwca 1997 r., w sprawie FPS 1/97<sup>23</sup>, uznano, że „[...] komisja orzekająca (i GKO) podejmuje swoje działanie w formach typowych dla działania organu administracji publicznej. Charakteru tego nie może podważać, że członkowie komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są w zakresie orzekania niezawisli. Chodzi tu bowiem o niezawisłość szczególnego charakteru. Niezawisłość pojmowaną jako niezależność w orzekaniu od organu administracji państwowej, przy którym działa komisja orzekająca”<sup>24</sup>. Cytowane orzeczenie zostało wprawdzie wydane w odniesieniu do nieobowiązującego już stanu prawnego, niemniej jednak zawarte w jego treści wytyczne co do rozumienia aspektu niezawisłości członków komisji pozostają aktualne także na gruncie obecnie obowiązującego przepisu art. 45 ust. 1 u.o.n.d.f.p.

Dokonane ustalenia na temat pozycji ustrojowej komisji orzekających oraz GKO potwierdzają ich status jako wyspecjalizowanych, kolegialnych organów administracji publicznej, wyposażonych w kompetencje orzecznicze w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Takie stanowisko obecne jest także w sto-

---

<sup>22</sup> W orzeczeniu GKO z dnia 17 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-23/31/RM-9/2002 (Lex nr 80042) stwierdzono, że komisje orzekające działają w zorganizowanym systemie organów realizujących zadania ustawy o finansach publicznych w zakresie respektowania dyscypliny w gospodarce finansowej jednostek.

<sup>23</sup> Uchwała NSA z dnia 17 czerwca 1997 r., FPS 1/97, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1997, nr 4, poz. 146.

<sup>24</sup> Zob. I. Kondak, *Głosa do uchwały NSA z 17 czerwca 1997 r., FPS 1/97*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 11, poz. 199.

sownych poglądach doktryny<sup>25</sup>. Kompetencje orzecznicze tych organów rozciągają się przede wszystkim na określone układy organizacyjne administracji publicznej, choć, z woli ustawodawcy, jako podmioty odpowiedzialności mogą występować również osoby niebędące kierownikami lub pracownikami jednostek sektora finansów publicznych.

W konstrukcji prawnej analizowanej tu odpowiedzialności występują także dalsze elementy właściwe pojęciu odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Należy do nich postać prawna orzeczenia w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Takie orzeczenie podlega kwalifikacji jako akt administracyjny, co znajduje potwierdzenie w dokonanych powyżej ustaleniach, dotyczących statusu prawnego komisji orzekających oraz GKO. Podnoszone tu kwestie również były przedmiotem rozważań uchwały NSA w sprawie FPS 1/97. W uchwale tej uznano, że odnośne orzeczenia mają walor decyzji administracyjnych, wydawanych w odrębnej od ogólnego postępowania administracyjnego procedurze o charakterze administracyjnoprawnym. Podkreślono także, że nazwa, jaką ustawodawca odnosi do czynności organu administracji, nie ma decydującego znaczenia przy ustalaniu charakteru prawnego tej czynności. „Podstawowe znaczenie dla ustalenia kwalifikacji prawnej określonej czynności (rozstrzygnięcie, orzeczenie, zezwolenie, stwierdzenie itd.) ma wykładnia przepisów stanowiących podstawę prawną dla jej podjęcia”, a także treść samej czynności. Wobec tego wskazano, że rozstrzygnięcie komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansowej zawiera w sobie elementy powszechnie uznawane „[...] za przesądzające o decyzyjnym charakterze rozstrzygnięcia: chodzi o akt o charakterze zewnętrznym, adresat orzeczenia jest wskazany konkretnie, adresat nie podlega służbowo organowi orzekającemu, orzeczenie ustala konsekwencje naruszenia przez adresata przepisów prawa”. Odnośne orzeczenie cechuje więc podwójna kon-

---

<sup>25</sup> Zob. P. Kryczko, *Model odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, red. A. Kostecki, Kraków 2000, s. 40; L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 453.

kretność właściwa decyzjom administracyjnym – skierowanie do konkretnie oznaczonego adresata oraz odniesienie do konkretnych okoliczności sprawy, w tym przypadku do naruszeń administracyjnoprawnych zakazów, względnie nakazów<sup>26</sup>. W przedstawianym tu judykacie podkreślono ponadto, że ustrojowe umocowanie GKO przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych<sup>27</sup> uzasadnia uznanie, że „[...] podejmuje ona swoje działania w formach typowych dla działania organu administracji publicznej”, co w tym przypadku oznacza formę decyzyjną. Inaczej byłoby wyłącznie w sytuacji, w której o innej formie działania wyraźnie przesądzałby przepis ustawy. Takie stanowisko w przedmiocie charakteru prawnego rozważanych czynności prawnych dokonywanych przez komisje orzekające było także akceptowane w ówczesnych poglądach nauki prawa<sup>28</sup>. Wprawdzie wskazywane orzecznictwo dotyczy nieobowiązującego już stanu prawnego, niemniej jednak, gdy chodzi o elementy istotne dla oceny charakteru prawnego rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansowej, obecna regulacja prawna rozważanej odpowiedzialności pozwala na uznanie aktualności powyżej sformułowanych ustaleń. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że w ramach powyższego orzecznictwa rozstrzygano kwestię możliwości zaskarżenia drugoinstancyjnych orzeczeń o naruszenie dyscypliny finansowej do sądu administracyjnego w stanie prawnym, w którym brakowało wyraźnej regulacji prawnej tej kwestii<sup>29</sup>. Wobec tego należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym ustawodawca potwierdził administracyjnoprawny charakter odnośnych orzeczeń, przesądzając, że orzeczenia GKO oraz wydawane przez ten organ postanowienia kończące postępowanie w sprawie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 169 ust. 1 u.o.n.d.f.p.).

---

<sup>26</sup> Zob. Z. Kmieciak, *Charakter prawny orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej a koncepcja sankcji administracyjnej*, „Głosa” 1997, nr 11, s. 5.

<sup>27</sup> W obecnym stanie prawnym brakuje takiego dookreślenia w przepisach u.o.n.d.f.p. Określają one GKO jako organ orzekający w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych drugiej instancji (art. 42 ust. 2).

<sup>28</sup> Zob. Z. Kmieciak, *op.cit.*, s. 5–6.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 3–6.

Kwalifikacja przedmiotowych orzeczeń jako aktów administracyjnych jest także obecna w poglądach doktryny, dotyczących aktualnego stanu prawnego. Wiesława Miemiec stwierdza, że orzeczenia, o których tu mowa, mają „[...] wszelkie istotne cechy decyzji administracyjnej”<sup>30</sup>. Również Paweł Kryczko określa orzeczenia w sprawach naruszeń dyscypliny finansowej jako akty administracyjne oraz decyzje administracyjne „szczególnego typu”<sup>31</sup>. Niniejsze rozważania pozwalają uznać za zasadne opinie o administracyjnoprawnym charakterze rozstrzygnięć w przedmiocie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ich kwalifikacja jako decyzji administracyjnych „szczególnego typu” lub, ogólniej, jako aktów administracyjnych stanowi, jak już podkreślano, element konstytutywny dla pojęcia odpowiedzialności administracyjnej.

Takim elementem jest również charakter postępowania, w którym organ administracji pociąga do odpowiedzialności podmiot ponoszący odpowiedzialność. Wypowiedzi na temat charakteru prawnego odnośnego postępowania także można odnaleźć w analizowanej powyżej judykaturze. W przywoływanej już uchwale NSA w sprawie FPS 1/97 stwierdza się bowiem, że „[...] postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej z woli prawodawcy jest szczególnym postępowaniem o unormowanej odrębnie procedurze [...]”, podkreślając przy tym, że „W sferze szeroko rozumianego prawa administracyjnego ustawodawca kształtuje różne formy odpowiedzialności za naruszenia przepisów tego prawa. Najczęściej, w zależności od charakteru powiązań między podmiotami stosunku administracyjnoprawnego, są to sankcje egzekucyjne, dyscyplinarne czy też typu karnego [...]. Należy jednak zauważyć, że w ustawodawstwie w tym zakresie pojawiają się także rozwiązania szczególne [...]”, w których konieczne jest ustalanie charakteru prawnego czynności prawnej wieńczącej całą procedurę. Wobec uznania administracyjnoprawnego charakteru takiej czynności (orzeczenia) procedurę poprzedzającą jej dokonanie również zakwalifikowano, w powyżej cytowanym wyroku, jako objętą zakresem prawa administracyjnego (odnośną procedurę uznano za formalny

---

<sup>30</sup> W. Miemiec, op.cit., s. 221.

<sup>31</sup> P. Kryczko, *Charakter prawny*, s. 411–412.



wyraz dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie administracyjnych zakazów lub nakazów). Taka kwalifikacja jest przyjmowana także w poglądach nauki prawa odnoszących się do obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych z zakresu tytułowej odpowiedzialności. Zdaniem Ryszarda Szostaka procedura, w której dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej, ma „wyraźnie administracyjny” charakter. Autor ten podkreśla, że odnośne postępowanie przybiera kształt „[...] odrębnej procedury administracyjnej, jednak z elementami kontradyktoryjności, które zbliżają ją częściowo do zasad procedury sądowej”<sup>32</sup>. Odrębność proceduralna, o której tu mowa, wynika także z wyłączenia stosowania w tym postępowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>33</sup>. Wiesława Miemiec uznaje, że procedura dochodzenia i wykonywania charakteryzowanej odpowiedzialności „ma jednoznacznie charakter administracyjny”<sup>34</sup>. Trzeba tu też zwrócić uwagę na występowanie w przepisach u.o.n.d.f.p. odesłań do stosowania przepisów Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>35</sup>. Takie odesłania dotyczą egzekwowania kar porządkowych, związanych z nieusprawiedliwionym niewykonywaniem obowiązku stawiennictwa w charakterze świadka, które to kary nie zostały uiszczone w terminie (art. 91b ust. 10 u.o.n.d.f.p.). Przedmiotem odesłania do stosowania wskazanych przepisów jest również przymusowe egzekwowanie kary pieniężnej jako kary dyscyplinarnej orzekanej w postępowaniu w sprawie o naruszenie dyscypliny finansowej, a także kosztów tego postępowania (art. 168 ust. 1 u.o.n.d.f.p.). Ten stan rzeczy potwierdza założenie o przyjęciu przez ustawodawcę koncepcji administracyjnoprawnego charakteru odnośnej procedury i tak też jest interpretowany w poglądach doktryny<sup>36</sup>. Poddanie przymu-

---

<sup>32</sup> R. Szostak, op.cit., s. 164.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), dalej: k.p.a.

<sup>34</sup> W. Miemiec, op.cit., s. 221.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.).

<sup>36</sup> W. Miemiec, op.cit., s. 221.

sowej realizacji kar porządkowych oraz kary pieniężnej regułem postępowania egzekucyjnego w administracji jest niewątpliwie rozwiązaniem komplementarnym wobec ustanowienia skargi do sądu administracyjnego jako środka prawnego inicjującego sądową kontrolę orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansowej. Tym samym ustawodawca zdecydował, że wykonywanie przez komisje orzekające oraz GKO ich kompetencji orzeczniczych stanowi przejaw wykonywania administracji publicznej, wobec czego kontrola sądowa nad tą działalnością administracyjną została powierzona sądownictwu administracyjnemu<sup>37</sup>.

W bardzo istotnym dla kwalifikacji gałęziowej odnośnej postaci odpowiedzialności prawnej aspekcie (intensywności) sankcji nakładanych na osoby fizyczne – sprawców czynów naruszających odnośną dyscyplinę – należy przywołać stanowisko TK w przedmiocie represyjności sankcji administracyjnej na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych. W jego świetle nie sam charakter represyjny kary administracyjnej, lecz dopiero nadmierny, lub nawet drastyczny stopień tej represyjności pozwala na formułowanie wniosków o w istocie karnoprawnym charakterze regulacji posługującej się takimi sankcjami<sup>38</sup>. W stosownej judykaturze trybunalskiej wyrażono również opinię o możliwości pełnienia przez sankcje administracyjne funkcji „środka represji i odpłaty za niewykonanie określonych obowiązków najczęściej typu administracyjnego”, przez co stają się one instrumentem szerszej pojętej polityki karania, a tym samym zagadnieniem interdyscyplinarnym<sup>39</sup>. Ten punkt widzenia otwiera pytanie o granice represyjności sankcji administracyjnej, które, szczególnie gdy podmiotem odpowiedzialności jest człowiek (nie zaś jednostka organizacyjna), nie powinny wykraczać poza skalę represji w ramach odpowiedzialno-

---

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 1 § 1 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.): „Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej [...]”. Zob. art. 181 Konstytucji RP.

<sup>38</sup> Zob. wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – A. Zbiór Urzędowy” 2015, nr 9, poz. 148.

<sup>39</sup> Zob. wyrok TK z dnia 15 października 2013 r., P 26/11, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – A. Zbiór Urzędowy” 2013, nr 7, poz. 99.

ści prawnokarnej, służącej ochronie tożsamych lub rodzajowo zbliżonych dóbr prawnych. W świetle dokonanych powyżej porównań potencjalnej represyjności kar za naruszenie dyscypliny finansowej oraz kar kryminalnych należy stwierdzić, że problem „nadmiernej” skali represji, który mógłby uzasadniać pytania o *de facto* karną naturę analizowanej regulacji prawnej, nie odnosi się do sankcji z tytułu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej. Porównywalne z właściwymi karami dyscyplinarnymi kary za przestępstwa lub też środki karne (grzywna, zakaz wykonywania określonego zawodu) mogą być orzekane w postępowaniu karnym w znacznie, lub nawet nieporównywalnie większych rozmiarach, na co wskazywano już powyżej.

#### 4. Podsumowanie

Podsumowując dokonane ustalenia, należy sformułować wniosek, że odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych stanowi specyficzną (atypową) postać odpowiedzialności o charakterze administracyjnym. Owa specyfika wyraża się przede wszystkim w dostosowaniu konstrukcji prawnej tej odpowiedzialności do wymogów, jakie wiążą się z coraz silniejszym nurtem wprowadzania do prawa administracyjnego sankcji wzorowanych na sankcjach karnych, a więc sankcji służących w mniejszym lub większym stopniu represji. W regulacji prawnej tytułowej postaci odpowiedzialności dochodzi do daleko idącego przemieszania się założeń podstawowych dla odpowiedzialności administracyjnej (realizacja przez organ administracji publicznej w swoistej dla prawa administracyjnego formie działania, poddanie kontroli sądownoadministracyjnej i w pewnym zakresie egzekucji administracyjnej) z założeniami właściwymi dla ponoszenia i pociągania do odpowiedzialności karnej. Drugie spośród wskazywanych założeń stanowi nawiązanie do funkcji gwarancyjnej prawa karnego (zasada określoności czynu, zasada *nullum crimen sine culpa*, zasada stosowania ustawy nowej, chyba że stara jest względniejsza dla sprawcy, większy niż znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych jako warunek karalności czynu, zapewnienie prawa do

obrony obwinionego). W związku z obecnością w odnośnej regulacji szeregu rozwiązań typowych dla prawa karnego wyraźnie widoczna jest daleko idąca subiektywizacja ponoszenia odpowiedzialności za czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych. Taka subiektywizacja wciąż nie jest normą dla rozwiązań prawnych z zakresu (ogólnie zobiektywizowanej) odpowiedzialności administracyjno-prawnej, niemniej jednak bez wątpienia stanowi obecny trend ewolucyjny w regulacji ponoszenia odpowiedzialności właściwej prawu administracyjnemu. Jest to wyraźnie widoczne chociażby w ogólnym unormowaniu administracyjnych kar pieniężnych wprowadzonym do k.p.a. (art. 189a–189k) w roku 2017<sup>40</sup>, gdzie sformułowano szereg podmiotowych dyrektyw wymiaru kary pieniężnej, dotyczących np. stopnia przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa czy częstotliwości naruszeń danych nakazów/zakazów administracyjnych w przeszłości (zob. art. 189d k.p.a.).

W świetle dokonanej analizy wybranych, istotnych dla określenia charakteru prawnego badanej postaci odpowiedzialności, elementów jej konstrukcji prawnej należy stwierdzić, że nie doszło w tym przypadku do przyjęcia regulacji prawnej o *de facto* karnoprawnym charakterze (operującej sankcją karną *sensu stricto*) pomimo licznych „zapożyczeń” ze sfery prawa karnego. Nie doszło tu do przekroczenia pewnej „masy krytycznej” (co w szczególności należałoby oceniać przez pryzmat postaci i intensywności sankcji, a więc głównego kryterium rozgraniczania w takich przypadkach regulacji administracyjno- oraz karnoprawnej), po przekroczeniu której konieczne byłoby stwierdzenie rzeczywistego istnienia odpowiedzialności typu karnego, „ubranej” jedynie przez ustawodawcę „w szaty” odpowiedzialności administracyjnej. Gdyby taki stan rzeczy miał miejsce lub został wprowadzony w przyszłości przez ustawodawcę (w szczególności poprzez istotne zaostrzenie sankcji), powodowałoby to także konieczność przekształcenia komponentu ustrojowego tytułowej instytucji prawnej, z uwzględnieniem m.in. konstytucyjnej zasady domniemania kompetencji w zakresie spra-

---

<sup>40</sup> Zob. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

wowania wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych, co z kolei wyłączałoby tę postać odpowiedzialności z pojęcia odpowiedzialności administracyjnoprawnej.

Analizowana postać odpowiedzialności na tyle silnie eksponuje jednak w swej konstrukcji elementy konstytutywne dla odpowiedzialności administracyjnoprawnej, że może, pomimo całej swojej specyfiki, zostać przyporządkowana temu pojęciu. Stanowisko, które zajmuję w tym względzie, oczywiście nie może być uznane za równoznaczne z bagatelizowaniem znaczenia obecnych w konstrukcji prawnej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej licznych „zapożyczeń” z zasad ponoszenia odpowiedzialności karnej ani ze sprzeciwem wobec interdyscyplinarności badań szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa nad charakteryzowaną postacią odpowiedzialności.

## STRESZCZENIE

### Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako szczególna postać odpowiedzialności administracyjnoprawnej

Celem niniejszego artykułu jest przyjęcie stanowiska w przedmiocie charakteru prawnego i kwalifikacji gałęziowej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Problem ten wynika z istotnego przemieszania się w regulacji prawnej tej postaci odpowiedzialności elementów właściwych prawu administracyjnemu oraz prawu karnemu. Ustalenia autora artykułu prowadzą do wniosku o dominacji aspektów administracyjnoprawnych w ramach tytułowej odpowiedzialności, co przesądza o jej kwalifikacji gałęziowej. Także postacie i intensywność sankcji nie uzasadniają wniosku o karnym (kryminalnym) charakterze omawianej regulacji prawnej. Niemniej jednak odnośnej odpowiedzialności nie można uznać za typowy przykład odpowiedzialności administracyjnoprawnej m.in. ze względu na istotny stopień subiektywizacji jej ponoszenia.

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; odpowiedzialność administracyjnoprawna; odpowiedzialność karna; obiektywizacja odpowiedzialności; subiektywizacja odpowiedzialności; sankcja administracyjna

## SUMMARY

### Liability for violation of public finance discipline as a special form of administrative responsibility

The main aim of this paper is to establish a position with regard to the legal character and branch qualification of the liability for violation of the discipline in public finance. What forms the main issue here is the high level of entanglement of elements characteristic to both administrative and criminal law. The findings of the paper lead to a conclusion that, with regard to the said liability, the elements characteristic to administrative law are the dominant ones. It is this finding that determines the location of the above mentioned regulation within the system of law as the types and intensity of the stipulated sanctions also do not substantiate qualifying this regulation as an element of criminal law. Nevertheless, the said responsibility cannot be considered a typical example of administrative law liability due to, inter alia, a high level of subjectivity in the process of its imposition.

**Keywords:** responsibility for violation of public finance discipline; administrative liability; criminal liability; objectivization of responsibility; subjectivization of responsibility; administrative sanction

## BIBLIOGRAFIA

- Kmieciak Z., *Charakter prawny orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej a koncepcja sankcji administracyjnej*, „Głosa” 1997, nr 11.
- Kondak I., *Głosa do uchwały NSA z 17 czerwca 1997 r., FPS 1/97*, OSP 1997, nr 11, poz. 199.
- Kryczko P., *Charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, red. A. Kostecki, Kraków 2000.
- Kryczko P., *Model odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, w: *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, red. A. Kostecki, Kraków 2000.
- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo” 1968, nr 8(31).

- Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Miemiec W., *Konsekwencje naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z udzieleniem zamówienia publicznego*, w: *Zamówienia publiczne jako przedmiot regulacji prawnej*, red. M. Guziński, Wrocław 2012.
- Robaczyński W., *O charakterze odpowiedzialności za uchybienia popełniane przy udzielaniu i wykonywaniu zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych. Kwartalnik” 2013, nr 4.
- Sepiolo-Jankowska I., *Odpowiedzialność administracyjna jako odpowiedzialność alternatywna dla deliktów finansowych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 1.
- Szołno-Koguc J., *Dyscyplina finansów publicznych – refleksje w świetle dotychczasowych doświadczeń*, w: *10 lat ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wydanie specjalne*, red. W. Robaczyński, A. Talik, Z. Zieliński, Warszawa 2015.
- Szostak R., *Planowanie i finansowanie zamówień publicznych*, Warszawa 2007.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.