

Alicja Sekuła

Politechnika Gdańska

e-mail: Alicja.Sekuła@zie.pg.gda.pl

Alicja Śrubkowska

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku

e-mail: alasz5@o2.pl

KARA PIENIĘŻNA NA TLE INNYCH KAR WYMIERZANYCH ZA NARUSZENIE DISCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

FINANCIAL PENALTY AS COMPARED WITH OTHER TYPES OF PENALTIES APPLIED FOR A BREACH OF PUBLIC FINANCE DISCIPLINE

DOI: 10.15611/pn.2017.488.18

JEL Classification: H71, H72, K42, K12

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest systemowi kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obejmuje on 4 rodzaje sankcji, trzecią w kolejności jest kara pieniężna. Celem artykułu jest analiza cech kary pieniężnej w porównaniu z pozostałymi sankcjami, a także omówienie okoliczności warunkujących jej wymierzanie. W części praktycznej scharakteryzowano 2 przypadki naruszeń dyscypliny finansów publicznych orzeczonych przez Regionalną Komisję Orzekającą (RKO) w Gdańsku zakończonych wymierzeniem kary pieniężnej. Omawiając je, akcent położono na przesłanki, które zadecydowały o jej zastosowaniu. Wykorzystaną w artykule metodą badawczą jest studium przypadku – *case study*. Podstawowy wniosek płynący z artykułu jest taki, że brak należytej dbałości o ład systemu finansów publicznych może spowodować otrzymanie kary pieniężnej przez osobę postępującą niezgodnie z obowiązującymi regułami, jednak dochodzi do tego stosunkowo rzadko, a wymierzana kara orzekana jest bliżej dolnej granicy dopuszczonej prawem.

Słowa kluczowe: kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dyscyplina finansów publicznych, kara pieniężna, naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Summary: The subject of the article is the system of penalties for the breach of public finance discipline. It examines four different types of penalties, the third in order is the financial one. The purpose of the article is to analyse the features of the financial penalty compared with other types of penalties, as well as to discuss the circumstances determining its application. The empirical section presents and discusses two cases of breach of public finance discipline resulting in a financial penalty being applied by the Regional Chamber of Account in Gdańsk. In the course of the discussion, conditions for applying this kind of punishment were

emphasized. The adopted research method is based on case studies. The analysis leads to the basic conclusion that inadequate public finance management may lead to a financial penalty being incurred by the person who acts contrary to the regulations in force. However, this happens rarely and the penalty imposed is usually close to the lower limit permitted by law.

Keywords: penalties for public finance discipline breach, public finance discipline, financial penalty, breach of public finance discipline.

1. Wstęp

Dyscyplinę finansów publicznych określa się, wychodząc z definicji dyscypliny, która oznacza nakaz podporządkowania się określonym regułom postępowania oraz przestrzegania norm wyznaczających te zasady przez określone podmioty. W przypadku finansów publicznych wymaganie respektowania reguł wynika z faktu dysponowania publicznymi środkami finansowymi [Bojkowski, Przybylska (red.) 2012, s. 26]. A zatem dyscyplina finansów publicznych to przestrzeganie prawnie wyznaczonych reguł ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne, gospodarowanie nimi w jednostkach sektora finansów publicznych oraz poza nimi przez podmioty korzystające z tych środków [Motowilczuk 2012, s. 7]. Brak respektowania tych zasad uznano za szkodliwy. Szkodliwość dla finansów publicznych to stan, w którym naruszane lub narażone na naruszenie są podlegające ochronie istotne dobra związane z finansami publicznymi [Talik i in. 2015, s. 62]. Naruszenie tych norm może spowodować pociągnięcie do odpowiedzialności oraz wymierzenie odpowiedniej kary, co przewidziane jest w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [Ustawa z 17 grudnia 2004].

Ustawa¹ w sposób kompleksowy określa kwestie m.in. zasad i zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rodzaje stosowanych kar i zasady ich wymierzania, a także organy właściwe do prowadzenia postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Innymi słowy, jej celem jest całościowe uregulowanie przedmiotowej i podmiotowej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i zasad wymiaru kary, uwzględniających przede wszystkim skutki dokonanych naruszeń oraz okoliczności, w jakich do nich doszło [Sekuła, Fandrejewski 2016, s. 386]. Jeden z wymienionych aspektów – kara pieniężna – jest przedmiotem rozważań zawartych w niniejszym artykule.

¹ Użyte parokrotnie w dalszej części artykułu określenie ustawa odnosi się do Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [Ustawa z 17 grudnia 2004].



2. Istota kary oraz rodzaje kar wymierzanych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Głównym założeniem każdej kary, w tym także pieniężnej, w różnych obszarach życia społecznego jest dolegliwość wyrażająca dezaprobatę wobec sprawcy i popełnionego przez niego czynu. W sytuacji naruszenia dyscypliny finansów publicznych problematyce kar poświęcony jest rozdział 3 w II dziale ustawy. Omówione są w nim nie tylko rodzaje sankcji, ale i warunki ich stosowania. Artykuł 31 w ust. 1 wymienia, stosując rosnącą gradację, rodzaje dopuszczalnych kar:

1. upomnienie,
2. nagana,
3. kara pieniężna,
4. zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

Zamknięta lista oznacza, że inne kary, spoza wymienionego katalogu, nie mogą być stosowane. Orzeczenie innej niż przedstawione wyżej stanowi jedną z przesłanek do wydania przez Główną Komisję Orzekającą (GKO) nieważności prawomocnego orzeczenia. Trzy z wymienionych kar określane są jako niemajątkowe; jedyną majątkową, stanowiącą oś analiz niniejszego artykułu, jest pieniężna.

Choć ustawa nie zawiera takiego sformułowania, można dostrzec, iż kary zostały uporządkowane wg gradacji – od najłagodniejszej do najsurowszej. Decyzję o wyborze kary, adekwatnie do popełnionego czynu, stosując ogólne przesłanki wymiaru kar znajdujące się w ustawie, po uprzednim określeniu stopnia winy, podejmuje komisja orzekająca w trakcie niejawniej części rozprawy. Mimo że skład orzekający wymierza karę według własnego uznania, to względy przemawiające za określoną karą powinny przesądzać o tym, że jest adekwatna do stopnia szkodliwości czynów przypisanych obwinionemu. Przesłanki te wymienione są w art. 31. Dotyczą m.in. następujących zagadnień: stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych, stopień winy, cele kary w zakresie oddziaływania społecznego, zapobiegawczego i dyscyplinującego, które mają być osiągnięte względem ukaranego, następnie – motywy, sposób działania, okoliczności działania lub zaniechania, warunki osobiste, doświadczenie zawodowe, sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych, zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez osobę, która to uczyniła. Analiza tych podstaw wskazuje na silny akcent, poza paroma obiektywnymi przesłankami (np. stopniem szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych czy okolicznościami działania), jaki został położony przy wyborze kary na spersonalizowane przesłanki, odniesione do zachowania winnego, zarówno przed, jak i po zdarzeniu naruszającym dyscyplinę.

Z wymienionych cech wynika ponadto, że kary winny spełniać zadanie prewencji ogólnej oraz indywidualnej. Cele kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z prewencją ogólną wymienione są w ustawie przed celami w zakresie prewencji indywidualnej. Pierwsza ma wymiar oddziaływania ogóln-



społecznego. Zadaniem prewencji ogólnej jest utwierdzenie w społeczeństwie przekonania o bezwzględnym obowiązku respektowania norm nakazujących zgodne z prawem, celowe i oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi w ramach obowiązującego porządku prawnego. Jej celem jest zatem kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa przez stosowanie kar, których funkcja polega na informowaniu go o normach sankcjonowanych oraz o karach orzekanych za ich złamanie. Adresatem ogólnoprewencyjnego oddziaływania kar jest środowisko sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych [Lipiec-Warzecha 2012, s. 413-414].

Prewencja indywidualna z kolei, wyrażona w sformułowaniu „cele zapobiegawcze i dyscyplinujące”, odniesiona jest wprost do ukaranego. Ma ona za zadanie zapobiegać naruszeniu dyscypliny przez niego w przyszłości. Oczywiście nie tylko wymiar kary może odnieść skutek prewencyjny. Jest nim także przyznanie się obwinionego do naruszenia dyscypliny, a także sam fakt i uczestnictwo w prowadzonym postępowaniu. Co więcej, pozytywna prognoza związana z prawidłowym gospodarowaniem środkami publicznymi przez obwinionego w przyszłości to jedna z przesłanek przemawiających za niecelowością stosowania sankcji wobec sprawcy naruszenia dyscypliny albo do nadzwyczajnego złagodzenia kary. Dotyczy to również kary pieniężnej.

Okoliczności, które uwzględnia skład orzekający przy wymierzaniu kary, powinny zostać przedstawione, zgodnie z artykułem 137 ustawy, w uzasadnieniu sporządzanym do 21 dni po ogłoszeniu orzeczenia. Ponadto winny tam się znaleźć argumenty przesądzające o tym, że przy ustalonym stopniu winy kara nie mogła być inna niż wymierzona, gdyż tylko taka jest do niego współmierna [Mazur 2015, s. 372]. Dodać należy, że w przypadku paru zarzutów objętych jednym postępowaniem obwinionemu wymierzana jest łączna kara, mimo iż wina ustalana jest osobno – w stosunku do każdego z popełnionych czynów.

W literaturze podnosi się – analizując kompleksowo system kar – że w przypadku podmiotów spoza sektora finansów publicznych tylko kara pieniężna (nr 3) oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (nr 4) są dolegliwe, a zatem i sprawiedliwe. Ochrona środków publicznych realizowana w trybie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do podmiotów spoza sektora finansów publicznych w przypadku ukarania upomnieniem lub naganą jest nieefektywna, zważywszy na znikomą dolegliwość tych kar wobec sprawców naruszenia oraz zbyt znaczne zwiększanie kosztów funkcjonowania systemu odpowiedzialności (rzeczników, organów orzekających). Kara pieniężna wiąże się z uszczupleniem majątku osoby odpowiedzialnej, a zakaz pełnienia funkcji eliminuje taką osobę z możliwości gospodarowania takimi środkami w przyszłości [Walasik i in. (red.) 2013, s. 180].

Pierwszą wymienioną karą, zarazem najłagodniejszą, najmniej dotkliwą dla ukaranego, jest upomnienie. Roczne statystyki publikowane przez Przewodniczącego GKO wskazują, że jest karą orzekaną najczęściej (tab. 1), parokrotnie częściej niż następna w kolejności – nagana. Traktuje się ją w kategoriach ostrzeżenia, pouczenia dla obwinionego co do postępowania w zakresie przestrzegania dyscypliny



Tabela 1. Częstotliwość wymierzania w skali kraju w latach 2012-2016 kary pieniężnej na tle innych kar

Rodzaj kary	2012		2013		2014		2015		2016	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Upomnienie	367	88,2	305	87,1	289	87,6	310	81,6	267	79,9
Nagana	42	10,1	34	9,7	32	9,7	57	15,0	40	12,0
Pieniężna	7	1,7	10	2,9	9	2,7	12	3,2	27	8,1
Zakaz pełnienia funkcji	0	-	1	0,3	0	-	1	0,3	0	-
Łącznie	416	100	350	100	330	0	380	0	334	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GKO 2016b, s. 27; 2017, s. 28].

finansów publicznych w przyszłości. Przesłanką do jej wymierzenia, co zawarto w artykule 35 ustawy, jest nieznaczny stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Ze względu na to, że poprzedzono go sformułowaniem „w szczególności”, niezaczny stopień szkodliwości nie jest wyłącznym powodem zastosowania kary upomnienia. Ustawa dopuszcza, w określonych, nadzwyczajnych (dlatego nazwanych mianem „zasługujących na szczególne uwzględnienie”) przypadkach, wymierzanie łagodniejszych kar. W artykule 36 wymienione są trzy takie sytuacje:

- działanie (lub odpowiednio – zaniechanie) spowodowane szczególnymi przesłankami, np. zapobieżeniu szkodom w mieniu publicznym,
- wyróżnianie się przed popełnieniem naruszenia wzorowym wykonywaniem obowiązków zawodowych,
- przyczynienie się lub podjęcie starań o usunięcie szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny,

niemniej, jak we wcześniej opisanej sytuacji, również poprzedzone są one stwierdzeniem „w szczególności”, co oznacza, że dopuszczalne są inne okoliczności złagodzenia, a nawet odstąpienia od wymierzenia kary. Dolegliwość upomnienia jest mocno ograniczona, wiąże się głównie z upublicznieniem jej wśród osób, które uzyskały wiedzę o ukaraniu, dlatego pojawiają się postulaty, by ze względu na jej znikomy efekt zrezygnować z instytucji dość zbliżonej w skutkach – odstąpienia od wymierzania kary [Smaga 2015, s. 487]. Jedną z zasadniczych różnic między upomnieniem a odstąpieniem jest czas, po którym następuje zatarcie. W pierwszym przypadku dzieje się to po 2 latach, w drugim – po roku od uprawomocnienia orzeczenia.

Następną w katalogu kar jest nagana. O ile w ustawie znalazły się przesłanki wymierzenia upomnienia lub zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, o tyle w stosunku do nagany takich przesłanek w ustawie nie zawarto. Wnioskując z poprzednio przedstawionych wytycznych, można określić, że nagana jest orzekana, gdy nie stwierdzono okoliczności łagodzących, ale z drugiej strony naruszenie dyscypliny nie miało charakteru rażącego. Wymierza się ją, gdy stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny. Aby nagana,



poza innym brzmieniem, różniła się od upomnienia, musi wywoływać dodatkowe skutki. Ze względu na to, że odnoszą się również do kary pieniężnej, przedstawiono je w kolejnej części, jej poświęconej.

Ostatnią, najsurowszą karą, orzecaną niezwykle rzadko, w skali kraju raz na parę lat [GKO 2016b, s. 27], jest zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Przyjmuje się, że powinna być orzekana w przypadku nagannego niedopełnienia obowiązku należytej staranności zawodowej. W literaturze podkreśla się, że „należyta staranność zawodowa” nie oznacza najwyższej, lecz taką, która wymagana jest od każdego gospodarującego środkami publicznymi. Jest orzekana w sytuacji rażącego niedopełniania obowiązków za czyny świadczące o uporczywym lekceważeniu zasad gospodarowania środkami publicznymi [Borowska i in. 2012, s. 225-227]. Można ją orzec także w sytuacji ponownego ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (poprzednie naruszenie nie musi mieć charakteru „rażącego”), przy czym „ponowne” równoznaczne jest z figurowaniem danej osoby w rejestrze ukaranych, a nie z powtórny naruszeniem w trakcie całej kariery zawodowej. Innymi słowy, ukaranie ponowne oznacza wydanie orzeczenia od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w czasie między uprawomocnieniem się wcześniejszego orzeczenia a zatarciem ukarania [Lipiec-Warzecha 2016, s. 243]. Horyzont, na który orzekany jest zakaz pełnienia funkcji, wynosi od roku do 5 lat. W ustawie zawarto listę stanowisk objętych zakazem. Nie obejmuje ona biernego prawa wyborczego, czyli możliwości wyboru na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

3. Specyfika i cechy odróżniające karę pieniężną od pozostałych kar

Kara pieniężna jest trzecią pod względem dolegliwości sankcją wymierzaną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Regulacje *stricte* jej dotyczące znajdują się przede wszystkim w artykułach 31, 32, 34a ustawy. Przesłanki do jej stosowania podzielone zostały na obligatoryjne i fakultatywne. Pierwsze określają nakaz stosowania w określonych przypadkach, drugie – okoliczności mogące przesądzić o jej wymierzeniu. Bezwzględny okolicznościami determinującymi nałożenie tej kary są:

- brak wpłacenia lub zwrotu należności Skarbu Państwa lub jednostki sektora finansów publicznych,
- zaciągnięcie zobowiązania lub dokonanie wydatku w znacznej wysokości bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem,
- zapłacenie ze środków publicznych odsetek, kar, opłat, oprocentowania w znacznej wysokości,
- udzielenie zamówienia publicznego z istotnym naruszeniem zasady uczciwej konkurencji lub zasady równego traktowania wykonawców.



Natomiast fakultatywną regułą wymiaru kary pieniężnej (i nagany), a więc przesłanką mogącą przesądzać o jej zastosowaniu, jest rozmiar stopnia szkodliwości dla finansów publicznych określony jako „znaczący”. Zdaniem GKO, przykładem znacznego stopnia szkodliwości dla finansów publicznych jest prowadzenie gospodarki finansowej gminy poza budżetem, powodujące konieczność ponoszenia przez gminę dużych kosztów wynagrodzenia za udostępnienie kapitału [GKO 2016a, s. 14-15].

Analizując przedstawiony podział, zwrócić należy uwagę, że pierwsza grupa przesłanek, nazwana bezwzględny, gdyż określona zwrotem „wymierza się”, tak samo jak druga, ma charakter nieostrej (poza pierwszym przypadkiem), gdyż zawiera określenia „istotny” i „znaczący”. Skład orzekający, wydając orzeczenie, winien rozważyć i uargumentować, że zobowiązanie czy odsetki były znaczne lub np. istotnie naruszono zasadę uczciwej konkurencji, udzielając zamówienia publicznego.

Jak zostało zasygnalizowane, wymierzenie kary pieniężnej (oraz nagany) wywołuje skutki wynikające z ujemnej lub negatywnej oceny kwalifikacyjnej, o ile sprawca naruszenia jej podlega. Aby do tego doszło, muszą być spełnione następujące warunki [Misiąg (red.) 2017, s. 1168]:

- obwiniony musi podlegać ocenie kwalifikacyjnej,
- system ocen przewiduje ujemne lub negatywne oceny kwalifikacyjne,
- odrębne przepisy przewidują skutki ocen ujemnych lub negatywnych.

Wymienione warunki muszą być spełnione łącznie. Nie wszystkie osoby podlegające odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jednocześnie podlegają ocenie. Poza systemem pozostają na przykład obwinieni niebędący kierownikami lub pracownikami jednostek sektora finansów publicznych.

Sama wartość wymierzonej kary również jest ustawowo uregulowana, choć nie w odniesieniu do konkretnej kwoty. Wartość kary pieniężnej w tym sensie jest względna, że powiązana z zarobkami sprawcy. Winna mieścić się w widełkach 0,25÷3,0-krotności wynagrodzenia (obliczonego jak za czas urlopu wypoczynkowego) osoby ukaranej odniesionego do roku, w którym nastąpiło naruszenie. Punktem wyjścia przy wymiarze kary pieniężnej jest zatem wynagrodzenie sprawcy nieprawidłowości. W przypadku osób, których wynagrodzenie nie jest możliwe do ustalenia (np. osoby duchownej lub prezesa stowarzyszenia niepobierającego wynagrodzenia), kara pieniężna winna zawarta być w przedziale 0,25÷5,0-krotności przeciętnego wynagrodzenia. Ustanowienie kary poniżej lub powyżej tych widełek powoduje nieważność orzeczenia. Ustalenie kary pieniężnej na podstawie przeciętnego wynagrodzenia jest sposobem pomocniczym, uzupełniającym i znajduje zastosowanie tylko w sytuacji np. niedających się przezwyciężyć trudności w uzyskaniu informacji o wysokości wynagrodzenia lub braku otrzymywania wynagrodzenia przez ukaranego.



4. Kara pieniężna w orzeczeniach RKO przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO) w Gdańsku – *case study*

Regionalna Komisja Orzekająca (RKO) przy RIO w Gdańsku, rozpatrując wnioski rzecznika dyscypliny finansów publicznych, orzekała różne rodzaje kar, także pieniężne. W niniejszym artykule analizie poddano dwa z nich.

Karę pieniężną otrzymała prezes organu zarządzającego fundacji, czyli podmiotu niezaliczonego do sektora finansów publicznych. Miasto zleciło fundacji realizację dwóch zadań publicznych. Analiza sprawozdania końcowego realizacji pierwszego zadania wykazała, że z wydatkowanych blisko 150 tys. zł w ramach przyznanej 200-tysięcznej dotacji nie udokumentowano zapłaty faktur na niemal 72 tys. zł, tzn. na prawie połowę. Natomiast analiza sprawozdania końcowego realizacji drugiego zadania wykazała, że z przyznanych 12 tys. zł dotacji prawidłowo wydatkowano 2,8 tys. zł, czyli ok. 25%. Z zapisów umowy podpisanej między miastem a fundacją wynikało, że przyznane środki należało wykorzystać w przeciągu 15 dni od terminu wykonania zadania (był on inny w przypadku każdego z zadań), a środki niewydatkowane należało zwrócić do 15 dni po tym terminie. Regulacja ta była zgodna z zapisem ustawowym (art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), który określa, że w przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Z informacji uzyskanych od władz miasta wynikało, że środków nie zwrócono nie tylko w terminach umownych, ale także później, po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie ich zwrotu i dotujący zmuszony był wszcząć postępowanie egzekucyjne przeciwko fundacji. Brak zwrotu środków dotyczył także kwoty, której niewykorzystanie zadeklarowała sama fundacja w sprawozdaniu podpisanym przez obwinioną.

Przedstawiona nieprawidłowość wyczerpała znamiona dyscypliny finansów publicznych określone w art. 9 pkt 3 ustawy, a odpowiedzialność za powyższe czyny przypisano prezes fundacji, która jako osoba wchodząca w skład organu zarządzającego fundacją, wykonująca czynności przy realizacji zadań zleconych, powinna dopilnować, aby przekazane środki zostały wykorzystane i rozliczone zgodnie z przeznaczeniem, a w zakresie, w jakim nie zostały wykorzystane, zwrócone w określonym w umowie terminie.

Za powyższe nieprawidłowości komisja wymierzyła karę pieniężną w wysokości 3 tys. zł. Mieściła się ona w dolnym przedziale kwotowym kary pieniężnej dla osoby, dla której nie można było ustalić wysokości miesięcznego wynagrodzenia (na chwilę orzekania wynosiła 2917,10 zł). Okolicznością łagodzącą była dotychczasowa niekaralność obwinionej, a obciążającą brak zwrotu środków przez okres ponad dwóch lat, pomimo wydania decyzji w sprawie zwrotu środków, wysoki procent środków niewykorzystanych i niezwróconych w stosunku do udzielonych kwot dotacji, jak również wysokość kwoty niezwróconej dotującemu [RKO 2014].



W drugim przypadku kara pieniężna została wymierzona naczelnikowi Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w starostwie powiatowym. Miał on pełnomocnictwo do zawierania umów w imieniu i na rzecz powiatu, m.in. w sprawach zbywania nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych, oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste i zawierania umów dzierżawy, zatem jako pracownik jednostki sektora finansów publicznych, któremu powierzono wykonywanie w tej jednostce określonych obowiązków służbowych, podlegał odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony, posiadając to upoważnienie, zawarł ze spółką akcyjną umowę w formie aktu notarialnego, dotyczącą sprzedaży 8 nieruchomości gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 56 hektarów za cenę blisko 3,5 mln zł brutto. Tego samego dnia zawarł w imieniu powiatu drugą umowę – dzierżawy tej nieruchomości na okres 10 lat za kwartalny czynsz dzierżawny wynoszący blisko 88,5 tys. zł netto oraz odkupienia tej nieruchomości po 10 latach za cenę netto taką samą, jak cena sprzedaży brutto. W powiecie istniała wprawdzie uchwała rady powiatu pozwalająca zarządowi w drodze uchwały podejmować decyzję o zbyciu nieruchomości i zarząd taką uchwałę podjął, ale opisane postępowanie przekroczyło zakres upoważnienia zawarty w wieloletniej prognozie finansowej, która upoważniała zarząd do zaciągania zobowiązań, lecz tylko związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć. W wykazie przedsięwzięć stanowiących załącznik do wieloletniej prognozy finansowej nie było żadnego związanego z wydzierżawieniem na okres 10 lat, a następnie odkupieniem nieruchomości. Prognoza nie uwzględniała ani wydatków bieżących na zapłatę czynszu dzierżawnego, ani majątkowych na odkupienie nieruchomości. Oznacza to, że nastąpiło przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań określonego w wieloletniej prognozie finansowej.

Ponieważ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania przez jednostkę samorządu terytorialnego z naruszeniem przepisów, które to regulują (art. 15 ustawy), a w omawianym przypadku dotyczącym zaciągania zobowiązań stopień winy jest znaczny, komisja wymierzyła Naczelnikowi Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru starostwa karę pieniężną w wysokości blisko 1,5 tys. zł. [RKO 2016].

5. Zakończenie

Dyscyplina finansów publicznych to system gospodarowania środkami publicznymi zgodny z regułami, które go kształtują. Zawarte są one w wielu aktach prawnych różnej rangi, przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych. Mają na celu dbałość o dobro chronione, którym w przypadku dyscypliny finansów publicznych jest ład systemu finansów publicznych. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest więc z naruszeniem obowiązujących zasad. Za postępowanie odbiegające od schematu traktowanego jako prawidłowy przyjmuje się zarówno zaniechanie wykonania określonej czynności, jak i działanie niezgodne z prawem. Wybrane narusze-



nia, traktowane jako naganne i szkodliwe dla finansów publicznych, obwarowane są czterema rodzajami sankcji, przy czym trzecią w kolejności jest kara pieniężna.

Każda kara, także pieniężna, wymierzana jest osobie fizycznej, jednak odpowiedzialność, wywołująca przypisanie winy i wymierzenie kary, nie ma zastosowania do każdego pracownika danej organizacji, a jedynie do osób wskazanych w ustawie. Krąg osób, które ponoszą odpowiedzialność z tytułu czynów zabronionych, nie jest zawężony wyłącznie do przedstawicieli podsektora finansów publicznych; obejmuje także osoby spoza niego.

Reguły określania wysokości kary pieniężnej są tak skonstruowane, iż sięgać może ona nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych. Praktyka wskazuje, że tak wysokie kary nie są wymierzone; również sama kara orzekana jest stosunkowo rzadko. Uznaje się, że skutek oddziaływania społecznego, zapobiegawczego i dyscyplinującego odniosą sankcje o mniejszej dolegliwości, tj. upomnienie i nagana.

Literatura

- Bojkowski T., Przybylska J. (red.), 2012, *Dyscyplina finansów publicznych: zasady odpowiedzialności, problemy orzecznicze i aspekty praktyczne*, CeDeWu, Warszawa.
- Borowska K., Kościńska-Paszowska A., Bolek T., 2012, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, LexisNexis, Warszawa.
- GKO, 2016a, Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 20 czerwca 2016 r., nr BDF1.4800.24.2016.
- GKO, 2016b, Sprawozdanie z działalności GKO w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2015 r., nr BDF1.4812.1.2016.
- GKO, 2017, Sprawozdanie z działalności GKO w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2016 r., nr BDF1.4812.1.2017.
- Lipiec-Warzecha L., 2012, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Lex, Warszawa.
- Lipiec-Warzecha L., 2016, *Dyscyplina finansów publicznych w pytaniach i odpowiedziach*, C.H. Beck, Warszawa
- Mazur R., 2015, *Wymiar kary współmiernej do stopnia winy sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, [w:] Smaga M., Winiarz M. (red.), *Dyscyplina finansów publicznych: doktryna, orzecznictwo, praktyka*, C.H. Beck, Warszawa, s. 364-375.
- Misiąg W. (red.), 2017, *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Motowilczuk I., 2012, *Dyscyplina finansów publicznych po zmianach*, Infor, Warszawa.
- RKO, 2014, Orzeczenie RKO w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Gdańsku z 17 stycznia 2014 r., nr KO.0022-26-4-16/13.
- RKO, 2016, Orzeczenie RKO w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Gdańsku z 18 października 2016 r., nr KO.0022-17-2-30/16.
- Sekuła A., Fandrejowski R., 2016, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej*, [w:] Sokołowski J., Żabiński A. (red.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 451, s. 385-397.



- Smaga M., 2015, *System kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] Smaga M., Winiarz M. (red.), *Dyscyplina finansów publicznych: doktryna, orzecznictwo, praktyka*, C.H. Beck, Warszawa, s. 467-489.
- Talik A., Robaczyński W., Babczuk A., 2015, *Dyscyplina finansów publicznych: podstawy i zakres odpowiedzialności*, C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 168 ze zm.
- Wąlasik A., Babczuk A., Talik A., 2013, *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa.