

MGR WOJCIECH BOŻEK

AUTOREFERAT ROZPRAWY DOKTORSKIEJ:

DZIAŁALNOŚĆ ORZECZNICZA GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ

W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH – ANALIZA GŁÓWNYCH KIERUNKÓW

W DOROBKU ORZECZNICZYM W LATACH 2010-2014

Jednym z głównych zadań legislacyjnych racjonalnego ustawodawcy powinno być zapewnienie maksymalnej jednolitości, przejrzystości, spójności i stabilności norm prawa finansowego, zarówno dotyczących ogólnych zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i poszczególnych form działalności finansowej. Racjonalność ta przejawia się w szczególności dążeniem do niedopuszczania do niezgodnego z metodami legislacyjnymi regulowania konkretnych sytuacji prawnych.

Wartością nadrzędną chronioną przez system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ład i bezpieczeństwo finansów publicznych. Taki jest też najważniejszy cel ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹, która w zamierzeniu ustawodawcy stanowi próbę kompleksowego uregulowania wszystkich zagadnień prawnych związanych z egzekwowaniem tej odpowiedzialności. Obszar prawny regulowany ustawą jest dynamiczny, a proces zmian będzie w kolejnych latach kontynuowany, gdyż system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wciąż nie jest doskonały, a w doktrynie i fachowej literaturze praktycznej wskazuje się na liczne pola dysfunkcyjności tego systemu.

Prawna instytucja dyscypliny finansów publicznych istnieje w polskim porządku prawnym dopiero od 1999 r. Wcześniej bowiem w finansach publicznych funkcjonowało wężziej określone pojęcie „dyscypliny budżetowej”. Uznać jednak można, że w polskim porządku prawnym stworzony został szczególny reżim prawny ochrony środków publicznych, z odrębnymi regułami – zasadami i trybem postępowania w zakresie dotyczącym gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

W pracy przyjąłem założenie o istotnej roli Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: GKO) w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza orzeczeń GKO i sądów administracyjnych umożliwiła zidentyfikowanie oraz szczegółową analizę kilku funkcji tego organu, to jest kontrolnej, nadzorczej, prewencyjnej, informacyjnej (edukacyjnej, popularyzującej) oraz podkreślenie oryginalnego statusu przewodniczącego GKO w procesie efektywnego i uporządkowanego wykonywania przez GKO zadań ustawowych.

Podjąłem próbę identyfikacji luk w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które stanowią zagrożenie dla jego prawidłowego funkcjonowania, decydując o istotnych jego

¹ Ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm., dalej: ustawa.

słabościach. Podstawowym celem badawczym, sformułowanym w pracy, jest kompleksowa i wieloaspektowa analiza regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania GKO, tendencji i przyczyn dokonywanych zmian w polskim porządku finansowoprawnym, jakie zachodziły w tym zakresie na przestrzeni ostatnich lat, ocena ich zasadności oraz skutków. Kompleksowość ujęcia zagadnienia funkcjonowania GKO w sferze odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pozwoliła zweryfikować tezę o szczególnej pozycji GKO, jako organu drugiej instancji w tych sprawach, a także o wynikających z tego statusu zróżnicowanych funkcjach. Główna Komisja Orzekająca jest istotnym elementem składowym sektora finansów publicznych jednocześnie mającym wpływ na kształtowanie standardów jego funkcjonowania, w tym zwłaszcza związanych z legalnym przebiegiem procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych. Pozostałe jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nie zostały wyposażone w tak istotne kompetencje.

W pracy zastosowałem kilka metod badawczych, wykorzystując metodę dogmatyczno-egzegetyczną, analityczną, prawnoporównawczą, historyczną i empiryczną. Podstawowa metoda badawcza zastosowana w pracy oparta jest na kompleksowej i wszechstronnej analizie materiału normatywnego odnoszącego się do wszystkich poruszanych kwestii. Przeprowadzono także analizę i ocenę poglądów sformułowanych w krajowej i zagranicznej literaturze przedmiotu.

Ważną jest zastosowana w pracy metoda empiryczna, która jest uzupełnieniem metody dogmatyczno-prawnej. Przeprowadziłem badania empiryczne poprzez zestawienie w formie tabelarycznej i wykresów oryginalnych danych dotyczących działalności GKO w latach 2010-2014. Zidentyfikowałem i omówiłem tendencje w działalności orzeczniczej GKO. Istotną część pracy oparłem również na analizie rozstrzygnięć GKO, sprawozdań z jej działalności oraz z działalności komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwszej instancji (dalej: komisje orzekające) i podmiotów pełniących funkcję oskarżyciela w tych sprawach. Część materiału badawczego uzyskałem w wyniku kilkakrotnej kwerendy przeprowadzonej w Biurze Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: BDFP) oraz w Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie. W pracy wykorzystałem dorobek polskiej doktryny prawa finansowego, administracyjnego, karnego, cywilnego oraz prawa pracy, a także brytyjską, francuską oraz niemiecką literaturę finansowoprawną i ekonomiczną.

W mojej ocenie, praca wpisuje się w nurt badań nad istotą i zakresem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i może być przydatna w praktyce stosowania przepisów prawa finansowego oraz w kolejnych działaniach zmierzających do podnoszenia poziomu funkcjonowania sektora finansów publicznych.

Przyjęta teza badawcza, wyznaczone cele badawcze oraz zastosowane metody wywarły bezpośredni wpływ na strukturę pracy. W aspekcie formalnym praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia, a ponadto załączników zawierających wykorzystane materiały źródłowe. W pracy zamieściłem także wykaz używanych skrótów oraz spis tabel i wykresów.

W pierwszym rozdziale rozprawy wyjaśniłem podstawowe pojęcia i instytucje związane z prawną regulacją odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, takie jak: istota dyscypliny finansów publicznych, pojęcie naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W rozdziale tym omówiłem zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, a także przedstawiłem ewolucję regulacji prawnych związanych z dyscypliną budżetową oraz następnie z dyscypliną finansów publicznych, co stanowiło uzupełnienie analizowanego wcześniej, w sposób kompleksowy, aparatu terminologicznego i pojęciowego.

W katalogu okoliczności zagrażających łaadowi i bezpieczeństwu finansów publicznych wskazać można zarówno na 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. Ewolucja rozwiązań prawnych dotyczących dyscypliny w finansach publicznych wskazuje na jakościowe zmiany w ocenie znaczenia dyscypliny finansów publicznych w procesie legalnego, gospodarnego, efektywnego i skutecznego gospodarowania środkami publicznymi, w tym ich gromadzenia i rozdysponowania. O znaczeniu dyscypliny finansów publicznych świadczy fakt, że problematyka ta została uregulowana w odrębnym akcie prawnym, regulującym materialne i proceduralne aspekty dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepisy tej ustawy stanowią zatem szczególną nadbudowę nad innymi aktami prawnymi regulującymi zjawiska tworzące ustawowe pojęcie „finanse publiczne”.

Dyscyplina finansów publicznych wiąże się z przestrzeganiem norm prawnych, które regulują procesy gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych w związku z wykonaniem zadań publicznych. W innym z kolei ujęciu, należy przez nią rozumieć obowiązek przestrzegania określonych prawem reguł związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, a także środkami pochodzącymi z zasobów publicznych, przekazanymi jednostkom spoza sektora finansów publicznych, to jest ładu w gospodarce finansowej, zasad legalności i gospodarności określonych przez prawo i niezbędnych do prawidłowego wykonywania publicznej gospodarki finansowej.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma jednoznacznie określonego charakteru prawnego, gdyż można dostrzec w niej elementy konstrukcyjne właściwe dla odpowiedzialności kamej, administracyjnej, czy też pracowniczej. Prowadzi to do uznania, że aktualnie w polskim porządku finansowoprawnym funkcjonuje odpowiedzialność o szczególnym charakterze, niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa, tzn. odpowiedzialność o charakterze mieszanym, co nie oznacza jednak braku jakichkolwiek związków jurydycznych odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z odpowiedzialnością np. karną lub administracyjną, a nawet pracowniczą. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednoznacznie, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma charakter represyjny, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia wykładni przepisów ustawy i odkrywania wad tego modelu odpowiedzialności.

Brak wyraźnego określenia charakteru prawnego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest poważną słabością, gdyż charakter tej odpowiedzialności determinuje konstrukcję jej zakresu przedmiotowego, podmiotowego oraz aspekty proceduralne. Dokonana ustawą z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw² nowelizacja skłania także do uznania, że ustawodawca podejmuje jedynie próby zmierzające do usunięcia niektórych nieścisłości redakcyjnych, nie decyduje się zaś na rozwiązania o charakterze systemowym, wkraczające w istotę problemów identyfikowanych w dorobku orzeczniczym oraz w doktrynie. Można zatem stwierdzić, że pomimo wielu podobieństw do odpowiedzialności kamej, pracowniczej oraz administracyjnej, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma odmienny charakter prawny i pewne odrębne elementy konstrukcyjne. Odpowiedzialność ta nie jest również tożsama z typową odpowiedzialnością dyscyplinarną i majątkową.

W ustawie, ani w żadnym innym akcie prawnym nie sformułowano legalnej definicji dyscypliny finansów publicznych, ani jej naruszenia. W celu zneutralizowania ww. braków definicyjnych ustawodawca przyjął rozwiązanie polegające na sformułowaniu zamkniętego katalogu czynów, które stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednakże, pomimo dokonanych niedawno zmian nadal występuje zjawisko niepełnego uregulowania wszystkich procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych. Zjawisko to wynika m.in. z faktu wprowadzania do polskiego porządku finansowoprawnego nowych instytucji i rozwiązań prawnych im towarzyszących. Na tym tle należy podkreślić, że przepisy ustawy nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a więc każda ujawniająca się luka prawna w jej uregulowaniach skutkuje brakiem możliwości pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niezależnie od powyższego, pojawia się potrzeba dostosowania przepisów ustawy do nowych oraz istniejących, ale wielokrotnie nowelizowanych instytucji finansowoprawnych. Przykładowo, zakładając potrzebę stosowania ustawy do instytucji budżetu zadaniowego konieczne jest dokonanie nowelizacji ustawy, przez nowe określenie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonywanych w tym zakresie.

Pierwszym z wymagających uregulowania problemów jest zatem sformułowanie w ustawie spójnej, legalnej definicji dyscypliny finansów publicznych, która uporządkuje argumenty w prowadzonej w doktrynie polemice dotyczącej jej zakresu i sposobów możliwego ujęcia. Konieczne wydaje się zwłaszcza wprowadzenie takiej definicji dyscypliny finansów publicznych, która będzie akcentowała przedmiot ochrony, jakim jest ład i bezpieczeństwo finansów publicznych oraz będzie eliminowała ujawniającą się dotychczas wieloznaczność tego określenia. Nie sposób nie wspomnieć o wyłaniającej się na tym tle niekonsekwencji ustawodawcy, który z jednej strony legalnie określił pojęcie finansów publicznych, środków publicznych, jednostek sektora finansów publicznych itd., odsyłając

² Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 240, poz. 1429.

do pojęć stosowanych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (art. 2 ustawy), a z drugiej natomiast, nie stworzył podstawowych, z punktu widzenia zakresu uregulowań ustawy, definicji takich pojęć, jak wspomniana wyżej dyscyplina finansów publicznych, która obecnie odnosi się tylko do niektórych stanów faktycznych wypełniających znamiona czynów spenalizowanych w art. 5-18c ustawy czy też naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie obejmuje wszystkich elementów składowych pojęcia finansów publicznych.

Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest obszerny, lecz nadal nie obejmuje w całości wszystkich procesów składających się na finanse publiczne.

Konieczne jest również doprecyzowanie znamion poszczególnych czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Inicjatywa ustawodawcza w powyższym zakresie z pewnością stanowić będzie uzasadniony celowościowo mechanizm doprecyzowania języka tekstu ustawy i zapewni jego przejrzystość i komunikatywność.

Kolejny rozdział rozprawy poświęciłem zagadnieniom genezy i statusu prawnego GKO oraz statusu Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: Główny Rzecznik), który pełni funkcję oskarżyciela publicznego przed ww. komisją. W rozdziale tym omówiłem nadzór sprawowany przez Ministra Finansów nad działalnością administracyjną GKO oraz najistotniejsze funkcje GKO, jako organu drugiej instancji w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analizie poddałem także strukturę organizacyjną GKO, funkcję i zadania Głównego Rzecznika i jego zastępców oraz zasady powoływania Głównego Rzecznika i jego zastępców. Zbadałem ponadto formy współpracy GKO z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi, w tym z komisjami orzekającymi, z instytucjami państwowymi i samorządowymi, zobowiązanymi do udzielania pomocy GKO, jak również problematykę sygnalizacji uchybień w działaniach instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, sprzyjających naruszeniom prawa. Przedstawiłem także znaczenie BDFP w procesie praktycznego funkcjonowania GKO w Ministerstwie Finansów. Dokonałem również identyfikacji roli spełnianej przez Najwyższą Izbę Kontroli w sferze odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Geneza GKO wskazuje na ścisłe powiązania tego organu z Ministrem Finansów, który zapewnia siedzibę, obsługę prawną i organizacyjno-techniczną GKO, a także ponosi np. wydatki związane z jej funkcjonowaniem. Nadzór administracyjny Ministra Finansów nad GKO wynika zatem z finansowania działalności GKO ze środków publicznych i realizowania przez GKO zadań z zakresu właściwości Ministra Finansów.

W trzecim rozdziale pracy analizie poddałem aspekty proceduralne funkcjonowania GKO, to jest postępowanie odwoławcze przed GKO, z uwzględnieniem istoty tego postępowania. W celu uzupełnienia funkcji i zadań Głównego Rzecznika, przedstawiłem pozycję obwinionego jako uczestnika postępowania przed GKO.

³ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885ze zm.

Dokonałem analizy praw przysługujących obwinionemu (np. prawa do obrońcy) oraz omówiłem główne zasady postępowania wpływające na pozycję obwinionego we wszystkich etapach postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to jest zasadę domniemania niewinności, *in dubio pro reo* oraz jawności. Zakresem prowadzonych badań objąłem również instytucję umorzenia postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wykorzystałem w tym celu metody empirycznego zobrazowania znaczenia umorzenia postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w procedurze dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Omówiłem konstrukcję prawną tej instytucji i częstotliwość jej stosowania w latach 2010-2014.

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje uporządkowany ciąg czynności, składających się na proces mający na celu rozstrzygnięcie przez właściwe organy kwestii odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obwiniony ma możliwość skutecznej realizacji konstytucyjnie zagwarantowanych uprawnień. Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności GKO rozpoznaje m.in. odwołania od orzeczeń komisji orzekających w pierwszej instancji, co oznacza związanie organu rozpoznającego sprawę w postępowaniu odwoławczym granicami środka zaskarżenia.

Rozdział czwarty poświęciłem analizie działalności orzeczniczej GKO w latach 2010-2014. Rozdział ten ma charakter empiryczno-dogmatyczny. Odnosząc się do dorobku literatury przedmiotu, orzecznictwa GKO, sądów administracyjnych oraz wykorzystując dane opublikowane w Sprawozdaniach z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorczych sprawozdaniach z działalności komisji orzekających I instancji w latach 2010–2014, dokonałem analizy wybranych orzeczeń GKO w badanym okresie, uwzględniając podział analizowanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych na następujące kategorie: w zakresie gromadzenia środków publicznych; w zakresie wydatkowania środków publicznych; w zakresie udzielania zamówień publicznych; w zakresie zawierania umowy koncesji; w zakresie zaciągania i wykonywania zobowiązań; pozostałe czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przeprowadzona analiza sprawozdań z działalności GKO i komisji orzekających w latach 2010-2014 wskazuje na to, że tylko nieznaczna część orzeczeń komisji orzekających jest zaskarzana do GKO i to w sytuacji, gdy zaledwie ok. 30% z zaskarżonych orzeczeń jest utrzymywana w mocy, a podobna część orzeczeń komisji orzekających wydanych w pierwszej instancji jest uchylana lub zmieniana w całości lub w części, z orzeczeniem co do istoty sprawy. Najczęstszą przyczyną uchylecia orzeczenia i uniewinnienia obwinionego (obwinionych), jest przesłanka zmiany stanu prawnego, następującej między datą wydania orzeczenia przez komisję orzekającą, a datą wydania orzeczenia przez GKO, powodującej, że przepisy ustaw obowiązujących w czasie orzekania przez GKO uznawane były za względniejsze dla sprawcy, a także, ustalenia, że sprawcy nie można przypisać winy w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych czy też błędnego ustalenia stanu faktycznego i błędnej interpretacji przepisów prawa. Na tym tle wyłania się szczególna rola GKO, jako organu pełniącego funkcję

kontrolną i informacyjną (edukacyjną, popularyzującą), gdyż treść podlegających publikacji orzeczeń GKO, jak również przeprowadzanie szkolenia dla członków organów orzekających oraz oskarżycieli w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przyczynić się może do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów ustawy przez organy orzekające w tych sprawach, przy uwzględnieniu merytorycznie właściwego orzecznictwa sądów. Zaprezentowane wyżej dane wskazują na niewielką poprawność merytoryczną rozstrzygnięć i formalnoprawną postępowania przed komisjami orzekającymi.

Na tle przeprowadzonych badań empirycznych wyłania się zatem wniosek o bardzo istotnej roli GKO, jako organu drugiej instancji sprawującego kontrolę nad prawidłowością funkcjonowania systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Mając powyższe na uwadze, w pełni zasadne jest oparcie systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na zasadzie dwuinstancyjności, ze względu na rolę przypisaną GKO i pełnione przez nią funkcje. Konieczne wydaje się jednak prowadzenie dalszych prac legislacyjnych zmierzających do stworzenia warunków bardziej skutecznego dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i konsekwentniejszego wdrażania w życie skutków zapadłych orzeczeń.

Analiza orzeczeń GKO wskazuje, że większość z nich sprowadza się do piętnowania czynów, które są naganne z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku w finansach publicznych, a więc ich wartość prewencyjna i edukacyjno-popularyzująca jest niekwestionowana. W uzasadnieniach dotyczących konkretnych spraw często podkreśla się konieczność postępowania zgodnego z zasadami wyrażonymi w ustawach z zakresu prawa finansowego, co ma prowadzić do efektywnego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

W rozdziale piątym poddałem analizie instytucję skargi do sądu administracyjnego na prawomocne orzeczenia i postanowienia GKO kończące postępowania, przy czym uwagę skoncentrowałem przede wszystkim na przedstawieniu zagadnień dotyczących podstaw materialnoprawnych i istoty skargi na prawomocne orzeczenie i postanowienie GKO oraz na zbadaniu istoty postępowania przed sądem administracyjnym, wywołanego wniesieniem ww. skargi. Najobszerniejszą część tego rozdziału stanowi analiza wybranych orzeczeń sądów administracyjnych z lat 2010 – 2014, w której dokonałem weryfikacji różnych stanów faktycznych, dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Sformułowałem również ocenę wpływu orzecznictwa sądów administracyjnych na propagowanie zasad prawidłowego gromadzenia i rozdysponowania środkami publicznymi.

Możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (wcześniej dyscypliny budżetowej) do sądu administracyjnego uznano dopiero w 1994 r., co wynikało z przekonania, że orzeczenie GKO jest decyzją administracyjną i tym samym podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się do oceny legalności działania GKO na trzech płaszczyznach obejmujących: ocenę zgodności działania z prawem materialnym, dochowania wymaganej prawem procedury oraz respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych. Sąd administracyjny nie może opierać

powyższej kontroli na kryterium słuszności, celowości wydanego rozstrzygnięcia, zasad współzycia społecznego lub sprawiedliwości społecznej, jak również nie może załatwiać określonych spraw merytorycznych. Przyjęty model funkcjonowania sądownictwa administracyjnego wyłącza również możliwość gromadzenia i dokonywania oceny dowodów we własnym zakresie przez sądy administracyjne. Rola sądu administracyjnego sprowadza się zatem do korygowania działania lub zaniechania GKO, a nie jej zastępowania w załatwianiu sprawy przez wydawanie końcowego rozstrzygnięcia.

Dzięki uregulowanej w art. 169 ustawy instytucji skargi do sądu administracyjnego, która daje możliwość rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd administracyjny, strona postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest pozbawiona gwarancji procesowych chroniących jej interesy. Sądowoadministracyjna kontrola przestrzegania prawa ma jednak ograniczony charakter ze względu na to, że są nią objęte jedynie działania GKO wskazane w ustawie i to dopiero po dopełnieniu przez skarżącego określonych warunków. Rozwiązanie to jest jednak zgodne z art. 175 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁴

Postępowanie przed sądami administracyjnymi jest dwuinstancyjne, co oznacza, że nieprawomocne orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego może podlegać weryfikacji przez hierarchicznie wyższy Naczelny Sąd Administracyjny, z wykorzystaniem dopuszczonych prawem środków odwoławczych.

Uznać należy, że nie do końca efektywne jest rozwiązanie polegające na poddawaniu rozstrzygnięć wydawanych przez GKO i przewodniczącego GKO jurysdykcji sądów administracyjnych. Analiza rozstrzygnięć wydanych przez GKO i sądy administracyjne, jak również sprawozdań z działalności GKO i komisji orzekających wskazuje, że niewielki odsetek uprawnionych korzysta z tego rozwiązania. W analizowanym okresie najwięcej skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego wpłynęło w 2010 r. - 19 skarg, najmniej zaś w 2013 r. - 9 skarg, przy czym w zasadzie były to skargi na orzeczenia GKO, zaś skargi na postanowienia GKO i przewodniczącego GKO wnoszone były sporadycznie. Dodać należy, że większość ze skarg wojewódzki sąd administracyjny odrzucał albo oddalał. Jeszcze mniejsza liczba orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego była zaskarżana do Naczelnego Sądu Administracyjnego (od 8 w 2011 r. do 2 w 2013 r.).

Realizując zadania i funkcje określone w przepisach prawa polskiego, sądy administracyjne spełniają ważną rolę w procesie wykładni przepisów ustawy, a tym samym w zapewnieniu jednolitości interpretacyjnej tych przepisów w procesie orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przedmiotem analizy sądów administracyjnych były nie tylko przepisy prawa zawarte w ustawie, ale również przepisy materialne i proceduralne z innych ustaw, które pozostawały w związku z jednym z naruszeń określonych w art. 5-18c ustawy. Duża liczba orzeczeń sądów administracyjnych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczyła przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ i naruszenia w zakresie

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

udzielania zamówień publicznych. Jest to logiczna konsekwencja dużej liczby stwierdzanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych z art. 17 ustawy.

Argumentem uzasadniającym administracyjny charakter orzeczeń GKO jest wyrażona w art. 169 ustawy możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego. Zgodnie z ww. przepisem, do sądu administracyjnego mogą być zaskarżone m.in. rozstrzygnięcia prawomocne, będące orzeczeniem albo postanowieniem, wydane przez GKO i kończące postępowanie.

Ostatni rozdział rozprawy doktorskiej zawiera analizę rozwiązań prawnych przyjętych w trzech wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej: Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech. Omówienie głównych rozwiązań ustrojowych i struktury administracyjnej umożliwiło ukazanie złożoności problemów towarzyszących utrzymaniu dyscypliny finansowej w tych państwach, a jednocześnie stanowi punkt wyjścia dla wskazania alternatywnych rozwiązań, które mają na celu zapewnienie ładu w finansach publicznych tych państw. Jednocześnie, uwidoczniła została unikatowość rozwiązań przyjętych w polskiej ustawie. Analiza porządków prawnych wybranych państw Unii Europejskiej wskazuje także na rosnące znaczenie kryteriów 3E (to jest gospodarności (economy), skuteczności (efficiency) i efektywności (effectiveness) wydatkowania środków publicznych w wybranych obszarach działalności publicznej) oraz value for money w ocenie sprawnego funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Adekwatność, skuteczność oraz efektywność kontroli jednostki sprzyja prowadzeniu prawidłowej gospodarki finansowej.

Odrębny i szczególny tryb odpowiedzialności związanej z naruszeniem dyscypliny finansowej w ramach systemu finansowego w ustawodawstwach finansowych innych państw stosowany jest sporadycznie, przy czym, analiza porządku prawnego Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec wskazuje, że zagadnienia kontroli i nadzoru nad zgodnym z kryteriami 3E gospodarowaniem środkami publicznymi zostały uregulowane obok innych instytucji finansowoprawnych, odnoszących się do zagadnień prawa finansowego, ale również administracyjnego i innych. Najbardziej rozbudowane regulacje prawne dotyczące dyscypliny finansowej zawiera francuski system finansowy, w którym uregulowano normatywnie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansowej pracowników jednostek sektora finansów publicznych. Regulacje te są poświęcone przede wszystkim kontroli wykonania budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. We francuskim porządku prawnym wyodrębniono kategorię jurysdykcji finansowej, stanowiącą odrębny i wyspecjalizowany rodzaj jurysdykcji administracyjnej. Odpowiedzialność ta jest niezależna od odpowiedzialności kamej, cywilnej i dyscyplinarnej (pracowniczej). W pozostałych badanych porządkach prawnych, brakuje instrumentów oddziaływania na podmioty gospodarujące środkami publicznymi, na wzór przyznanych w Rzeczypospolitej Polskiej komisjom orzekającym i GKO. W Wielkiej Brytanii i w Niemczech nie uregulowano odrębnie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niemniej, w każdym z omawianych państw istnieją pewne alternatywne instytucje publiczne wyposażone w instrumenty finansowoprawne, które mają na celu zapewnienie przestrzegania przepisów regulujących procedury gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych.

Analiza orzeczeń GKO i sądów administracyjnych pozwala na sformułowanie wielu wniosków, które wskazują na potrzebę zwiększenia efektywności zarządzania i nadzoru nad jednostkami sektora finansów publicznych, aby w przyszłości nie dochodziło do naruszania podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi. Obecny model odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie chroni w pełni i skutecznie ładu i bezpieczeństwa finansów publicznych, a zatem potrzebne są kolejne zmiany niektórych elementów tego systemu odpowiedzialności. Jednakże, stwierdzić także można, że ustawa tworzy model i mechanizmy sprzyjające prawidłowemu funkcjonowaniu gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, niemniej mechanizmy te nie są szczelne i w pełni skuteczne, ze względu na zaburzenia w funkcjonowaniu niektórych ogniw tego systemu. Konieczne jest konsekwentne obejmowanie odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wszystkich podmiotów, które są odpowiedzialne za sprawowanie funkcji kontrolnych i nadzorczych nad jednostkami sektora finansów publicznych oraz wszystkich czynów, które mogą zakłócać zgodne z przepisami prawa gromadzenie i rozdysponowanie środkami publicznymi.

Dyskusyjne są również rezultaty stosowania systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem koszty funkcjonowania rozbudowanej infrastruktury związanej z egzekwowaniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (postępowanie wyjaśniające przed rzecznikiem dyscypliny, postępowanie przed komisją orzekającą i GKO, a także wykonanie prawomocnych rozstrzygnięć tych organów) ponoszone są ze środków publicznych (z budżetu państwa). Przykładowo, limit wydatków na funkcjonowanie systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w 2013 r. wynosił 10.330,00 tys. zł, a wykorzystano ok. 8.245,00 tys. zł, zaś w 2014 r. – 10.770,00 tys. zł, a wykorzystano - 8.233,00 tys. zł. Są to zatem koszty nieadekwatne do uzyskanych efektów ochrony dyscypliny finansów publicznych. Dlatego też przyszłe działania legislacyjne powinny być ukierunkowane przede wszystkim na zwiększenie efektywności działania systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uzasadnione jest tu kierowanie się stosowanymi w porządkach prawnych innych państw, kryteriami 3E oraz value for money.

Rola GKO w procedurze dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest istotna. Trafnym rozwiązaniem jest powierzenie spraw z zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych organom orzekającym w tych tylko sprawach. Gwarantuje to bezpieczeństwo i zwiększa profesjonalizm wydawanych rozstrzygnięć. Dodać należy, że gwarancja prawidłowego funkcjonowania GKO stanowi również konsekwencję działań podejmowanych przez przewodniczącego GKO oraz BDFP, której kompetentny personel zapewnia sprawną obsługę prawną i organizacyjną GKO. Wskazują na to nie tylko dokonane przeze mnie badania prawnoporównawcze i empiryczne, zrealizowane na gruncie niniejszej pracy, ale również bezpośrednie obserwacje w trakcie mojej dwukrotnej kwerendy w BDFP w Ministerstwie Finansów. Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć także, że ustawa nie zalicza przewodniczącego GKO do organów właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bowiem zgodnie z art. 42 ustawy są nimi wyłącznie komisje orzekające oraz GKO. Konstrukcja rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę sugeruje zatem

potrzebę uściślenia, że obok GKO, jako organu orzekającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w drugiej instancji, działa również, jako organ, jej przewodniczący.

Sformułowane powyżej uwagi krytyczne, odnoszące się jedynie do niektórych elementów systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie podważają sensu stosowania odrębnego, fachowego i niezależnego od bieżących uwarunkowań społeczno-politycznych, reżimu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgłoszone w tym zakresie postulaty i wnioski zmierzają natomiast do poprawy efektywności jego funkcjonowania w celu dalszego doskonalenia kryteriów i standardów niezbędnych w procesie legalnego, efektywnego i optymalnego wykorzystania publicznych zasobów finansowych, zarówno bezpośrednio w sektorze finansów publicznych, jak i przez podmioty i jednostki organizacyjne kooperujące w realizacji zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych.

W pracy uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 19 marca 2015 r.