

I. Ogólne zasady stosowania ustawy o dyscyplinie finansów publicznych

W art. 1–3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: ustawa o dyscyplinie finansów publicznych) zostały zawarte ogólne wskazówki co do zasad stosowania tej ustawy, w tym objaśnione zostało znaczenie terminów używanych w tej ustawie oraz zakres wyłączeń spod jej stosowania.

1. Art. 1 – Zakres regulacji zawartych w ustawie

***Art. 1.** Ustawa określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.*

W ustawie o dyscyplinie finansów publicznych ustalono specjalny reżim odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, lecz nie zdefiniowano samego pojęcia „**dyscyplina finansów publicznych**”, normując jedynie zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności z tytułu jej naruszenia, odpowiednio w przepisach:

- art. 4 i 4a – **zakres podmiotowy** – wskazanie osób ponoszących odpowiedzialność za naruszenie,
- art. 5 do 18c – **zakres przedmiotowy** – określenie katalogu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto ustawa oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 5 lipca 2005 r. (w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do pełnienia funkcji oskarżyciela i w sprawie rejestru prowadzonego przez Główną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych) określają:

- 1) zasady ponoszenia odpowiedzialności;
- 2) rodzaje stosowanych kar i zasady ich wymierzania;
- 3) organy właściwe do prowadzenia postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, takie jak:
 - organy orzekające: I instancji – komisje orzekające, II instancji – Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: GKO),
 - organy właściwe do wypełniania funkcji oskarżyciela: w I instancji – rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy, II instancji – Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych i jego zastępcy;
- 4) zasady prowadzenia postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W doktrynie przyjmuje się, że przez dyscyplinę finansów publicznych rozumie się *przestrzeganie prawnie wyznaczonych reguł ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowanie nimi w skali mikroekonomicznej, czyli w jednostkach sektora finansów publicznych oraz poza nimi, jeśli podmioty te korzystają ze środków publicznych*.

Reguły te są przede wszystkim zawarte w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp), a także w wielu innych ustawach i aktach wykonawczych prawa materialnego, z których do najważniejszych zalicza się:

1) ustawy:

- z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: upzp),
- z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym,
- z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane,
- z 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: uor),
- z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: ustawa o samorządzie gminnym),
- z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: ustawa o samorządzie powiatowym),
- z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: ustawa o samorządzie województwa),
- z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: Ordynacja podatkowa),
- regulujące zasady ustalania i pobierania dochodów budżetowych, m.in.: ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: updof), ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: updop), ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, ustawa z 30 października 2002 r. o podatku leśnym;

2) rozporządzenia:

a) Rady Ministrów:

- z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa,

b) Ministra Finansów:

- z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa,
- z 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzaju i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach,
- z 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności,
- z 3 września 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych,
- z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (dalej: rozporządzenie o sprawozdawczości budżetowej),
- z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Nie każde naruszenie reguł dotyczących zasad ustalania, poboru i egzekucji należności budżetowych oraz zasad gospodarowania środkami publicznymi, wynikających z przywołanych aktów prawnych, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Za naruszenie tych norm mogą grozić **sankcje** przewidziane w innych przepisach, np.:

- w uofp, np. instytucja blokowania planowanych wydatków budżetowych (art. 177 uofp – w odniesieniu do budżetu państwa oraz art. 260 uofp – w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego), która może być stosowana w przypadku stwierdzenia w określonych jednostkach: niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków lub poważnych naruszeń zasad gospodarki finansowej,
- w ustawie z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej: k.k.) i ustawie z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (dalej: k.w.) odnośnie do czynów naruszających zasady gospodarowania środkami publicznymi, które jednocześnie mogą wypełniać znamiona przestępstw lub wykroczeń,
- w ustawie z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (dalej: k.k.s.) w odniesieniu do czynów naruszających zasady gospodarowania środkami publicznymi, stanowiących przestępstwa lub wykroczenia skarbowe.

Poza tym za naruszenie większości reguł nie grożą żadne sankcje – oprócz ewentualnych kar dyscyplinarnych związanych z naruszeniem obowiązków pracowniczych.

Niezależnie od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czy odpowiedzialności karnej, niektóre naruszenia zasad prowadzenia gospodarki finansowej jednostek sektora publicznego mogą wiązać się z pociągnięciem do odpowiedzialności osób, które się ich dopuściły na podstawie ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: k.c.) – w zakresie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub innym jednostkom organizacyjnym należącym do sektora publicznego oraz ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: k.p.) – w zakresie odpowiedzialności pracowników jednostek organizacyjnych sektora publicznego za szkodę wyrządzoną pracodawcy.

2. Art. 2 – Słowniczek pojęć

***Art. 2.** Określenia zawarte w dziale II: „finanse publiczne”, „środki publiczne”, „jednostka sektora finansów publicznych”, „budżet”, „plan finansowy”, „wydatek”, „dotacja”, „rezerwa”, „sprawozdanie z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania” oraz „kontrola zarządcza” mają znaczenie nadane im w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn.zm.).*

W artykule 2 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych zostały zawarte objaśnienia terminów używanych w tej ustawie. Na potrzeby tej ustawy terminy te nie zostały odrębnie zdefiniowane, ich znaczenie jest takie samo, jak przyjęte w uofp. Takie uregulowanie tych kwestii ma zapewnić jednolite ustalanie zakresu tych pojęć używanych m.in. do określania znamion czynów stanowiących naruszenia dyscypliny finansów publicznych i usunięcie wątpliwości interpretacyjnych. Objasnienia tych terminów przedstawia **tabela 1**.

Tabela 1. Objasnienia terminów używanych w ustawie o dyscyplinie finansów publicznych według znaczenia nadanego im przez uofp

Termin używany w ustawie o dyscyplinie finansów publicznych	Przepis uofp	Znaczenie terminu według uofp
Finanse publiczne	art. 3	Uofp definiuje finanse publiczne jako procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysonowywaniem, obejmujące w szczególności: 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych, 2) wydatkowanie środków publicznych, 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, 5) zarządzanie środkami publicznymi, 6) zarządzanie długiem publicznym, 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.
Środki publiczne	art. 5 i 6	Uofp definiuje środki publiczne poprzez ich enumeratywne wyliczenie. Środkami publicznymi są: 1) dochody publiczne; 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2; 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące: a) ze sprzedaży papierów wartościowych, b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, d) z otrzymanych pożyczek i kredytów, e) z innych operacji finansowych (zalicza się tu także środki przekazane z rachunków depozytowych Ministra Finansów, o których mowa w art. 83a, na inne rachunki Ministra Finansów); 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł. Dochodami publicznymi są: 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązkiem ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw; 2) inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;