

DYSCYPLINA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Aktualne problemy w systemie
odpowiedzialności

redakcja naukowa
Joanna M. Salachna
Klaudia Stelmaszczyk, Arkadiusz Babczuk

UWZGLĘDNIAM REGULACJE TARCZ
ANTYKRYZYSOWYCH ZWIĄZANYCH Z COVID-19



Wolters Kluwer

DYSCYPLINA FINANSÓW PUBLICZNYCH

**Aktualne problemy w systemie
odpowiedzialności**

redakcja naukowa

Joanna M. Salachna

Klaudia Stelmaszczyk, Arkadiusz Babczuk

SERIA **MONOGRAFIE**

*Stan prawny na 1 maja 2020 r.
z uwzględnieniem zmian wynikających ze specustawy o COVID-19
oraz wprowadzonych do niej nowelizacji*

Recenzent

Dr hab. Katarzyna Kopyścińska, prof. Uwr

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-741-1

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Przedmowa	19
Rozdział 1	
Definicje legalne w regulacjach finansów publicznych	
– zagadnienia wprowadzające (<i>Paweł Borszowski</i>)	21
1.1. Uwagi ogólne	21
1.2. Wybór obszaru podlegającego definiowaniu w regulacji finansów publicznych	23
1.3. Determinanty wprowadzania definicji legalnych dla ograniczenia obszaru nieostrości w regulacji finansów publicznych	28
1.4. Podsumowanie	30
Rozdział 2	
Zwroty niedookreślone (nieostre) w tekście aktu prawnego na przykładzie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – analiza wybranych zagadnień (<i>Wojciech Bożek</i>)	
32	
2.1. Uwagi ogólne	32
2.2. Zwroty niedookreślone i nieostre w tekście aktu prawnego	34
2.3. Zwroty niedookreślone w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na przykładzie „szkodliwości czynu dla finansów publicznych”	36
2.4. Aspekty praktyczne badanej problematyki	47

2.4.1. Wykładnia przepisów o charakterze sankcyjnym ...	47
2.4.2. Odtworzenie toku rozumowania komisji orzekającej	47
2.4.3. Szkoda dla finansów publicznych. Stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych (znikomy, nieznaczny, znaczny, rażący)	48

Rozdział 3

Dostęp do informacji publicznej w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów

publicznych (<i>Anna Kościńska-Paszkowska</i>)	50
3.1. Uwagi ogólne	50
3.2. Jawność na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	52
3.3. Dostęp do niektórych informacji	55
3.4. Podsumowanie	59

Rozdział 4

Wina jako przesłanka odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych (<i>Jerzy Lachowski</i>)	61
4.1. Uwagi ogólne	61
4.2. Pojęcie winy jako przesłanki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	62
4.3. Przesłanki przypisania winy	67
4.4. Funkcje winy	72
4.4.1. Funkcja legitymizująca winy	72
4.4.2. Funkcja winy w procesie wymiaru kary	74
4.5. Dodatek praktyczny – wybór tez z orzecnictwa	75

Rozdział 5

Adekwatność kar za naruszenie dyscypliny finansów

publicznych – wybrane zagadnienia (<i>Wojciech Gonet</i>)	78
5.1. Uwagi ogólne	78
5.2. Czyny powodujące stratę finansową dla sektora finansów publicznych	79
5.3. Czyny niepowodujące straty finansowej dla sektora finansów publicznych	81

5.4. Katalog kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	83
5.5. Koszty postępowania	85
5.6. Podsumowanie	87

Rozdział 6

Rola obrońcy w postępowaniu o naruszenie dyscypliny

finansów publicznych (<i>Ewa Kosior</i>)	88
6.1. Uwagi ogólne	88
6.2. Umocowanie obrońcy	90
6.3. Tajemnica	94
6.4. Relacja pomiędzy obwinionym a obrońcą. Kolizja interesów	96
6.5. Podsumowanie	103

Rozdział 7

Prawidłowość ugody w przedmiocie należności cywilnoprawnej jako warunek wyłączający bezprawność gospodarowania środkami publicznymi

(<i>Joanna M. Salachna</i>)	105
7.1. Uwagi ogólne	105
7.2. Obowiązujące unormowania. Podstawowe warunki zawarcia ugody i ich systemowa analiza	106
7.3. Ocena skutków zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej – zasady	111
7.4. Schemat oceny skutków zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej	112
7.5. Zawieranie ugód a wymogi kontroli zarządczej. Zmodyfikowany schemat oceny skutków ugody	114
7.6. Formuła zawarcia ugody	120
7.7. Względna dobrowolność zawarcia ugody przez jednostkę sektora finansów publicznych (okoliczności wskazujące na obligatoryjność ugodzenia się)	121
7.8. Podsumowanie	124

Rozdział 8

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych a udzielanie ulg w spłacie należności jednostek sektora finansów publicznych

(Paweł Majka)	125
8.1. Uwagi ogólne	125
8.2. Zakres regulacji prawnych	126
8.3. Pojęcie należności jednostek sektora finansów publicznych	129
8.4. Pojęcie niezgodnego z przepisami udzielania ulg	133
8.5. Podsumowanie	136

Rozdział 9

Upoważnienie jako podstawa do nabycia zdolności dyscyplinarnej za czyny naruszające dyscyplinę finansów publicznych

(Anna Rotter)	138
9.1. Uwagi ogólne	138
9.2. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych jako podmiot potencjalnie odpowiedzialny za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	141
9.3. Powierzenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej	144
9.4. Powierzenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych określonych obowiązków głównemu księgowemu	150
9.5. Upoważnienie a pełnomocnictwo	153
9.6. Prawidłowy rozdział zadań pomiędzy pracowników a nienależyte wykonywanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej	154
9.7. Podsumowanie	156

Rozdział 10

Naruszenia dyscypliny finansów publicznych związane z dokonywaniem wydatków i zaciąganiem zobowiązań – próba systematyzacji i oceny

(Anna Ostrowska)	157
10.1. Uwagi ogólne	157

10.2. Dokonanie wydatku bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia	160
10.3. Dokonanie wydatku z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków	165
10.4. Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań	169
10.5. Podsumowanie	174

Rozdział 11

Konstrukcja prawna odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z dokonywaniem wydatków publicznych w formie dotacji na realizację zadań publicznych (Klaudia Stelmaszczyk)	176
11.1. Uwagi ogólne	176
11.2. Wadliwe udzielenie lub przekazanie dotacji – art. 8 pkt 1 u.o.n.d.f.p.	179
11.3. Niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji – art. 8 pkt 2 u.o.n.d.f.p.	189
11.4. Nieustalenie kwoty do zwrotu – art. 8 pkt 3 u.o.n.d.f.p.	193
11.5. Podsumowanie	198

Rozdział 12

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z nierozliczeniem w terminie otrzymanej dotacji (Krzysztof Czarnecki)	199
12.1. Uwagi ogólne	199
12.2. Obowiązek rozliczenia jako <i>signum specificum</i> dotacji	200
12.3. Konstrukcja prawna wybranych rodzajów dotacji a odpowiedzialność na podstawie art. 9 pkt 2 u.o.n.d.f.p. ...	203
12.4. Podsumowanie	213

Rozdział 13

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wydatkowania subwencji przez publiczne uczelnie akademickie (Michał Stawiński)	216
13.1. Uwagi ogólne	216

13.2. Geneza i charakterystyka przepisu art. 9a u.o.n.d.f.p.	216
13.3. Charakter prawny subwencji dla publicznej uczelni akademickiej	219
13.4. Dysponowanie subwencją przez publiczne uczelnie akademickie a znamiona czynu z art. 9a pkt 2 u.o.n.d.f.p. ...	223
13.5. Pierwsza interpretacja (szeroka)	223
13.6. Druga interpretacja (wąska)	224
13.7. Problemy praktyczne	228

Rozdział 14

O konieczności nowelizacji art. 14 u.o.n.d.f.p.

<i>(Jacek Wantoch-Rekowski, Martyna Wilmanowicz)</i>	230
14.1. Uwagi ogólne	230
14.2. Delikt finansowy z art. 14 pkt 1 u.o.n.d.f.p.	230
14.3. Artykuł 14 pkt 1 a art. 16 ust. 1 u.o.n.d.f.p.	233
14.4. Ład finansów ubezpieczeń społecznych a ZUS	236
14.5. Aspekty praktyczne – wybrane orzecznictwo	239

Rozdział 15

Nowe Prawo zamówień publicznych – wyzwania dla orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny

finansów publicznych <i>(Sylwester Kuchnio)</i>	243
15.1. Uwagi ogólne	243
15.2. Znaczenie nowych unormowań zamówień publicznych	243
15.3. Zmiany przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczących naruszeń w obszarze zamówień publicznych	247
15.4. Podsumowanie	252

Rozdział 16

Dylematy zamówień podprogowych z perspektywy odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych *(Małgorzata Filipek)* 253 |

16.1. Uwagi ogólne	253
16.2. Zamówienia podprogowe – definicja i ich rodzaje	254
16.3. Zasady udzielania zamówień do progu 30 000 euro	262

16.4. Konsekwencje naruszenia zasad wydatkowania środków publicznych	266
16.5. Podsumowanie	269

Rozdział 17

Delikt określenia kryteriów oceny ofert w sposób niezgodny z przepisami o zamówieniach publicznych

<i>(Ewaryst Kowalczyk)</i>	271
17.1. Uwagi ogólne	271
17.2. Pojęcie kryteriów oceny ofert w zamówieniach publicznych	272
17.3. Pojęcie określenia kryteriów oceny ofert	274
17.4. Pojęcie niezgodności z przepisami o zamówieniach publicznych jako kwalifikacji określenia kryteriów oceny ofert	277
17.5. Naruszenia przepisów dotyczące doboru poszczególnych rodzajów kryteriów oceny ofert	279
17.5.1. Naruszenie zasady określającej konieczność określania kryteriów oceny ofert związanych z przedmiotem zamówienia	279
17.5.2. Naruszenie zasady ograniczonego zastosowania jedyne lub dominującego kryterium cenowego ...	280
17.6. Naruszenia dotyczące sposobu (metody) formułowania dobranych kryteriów oceny ofert	281
17.7. Podsumowanie	282

Rozdział 18

Naruszanie dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej. Aspekty prawne i ekonomiczne

<i>(Janusz Sarnowski)</i>	284
18.1. Uwagi ogólne	284
18.2. Znaczenie i funkcje sprawozdawczości w systemie finansów publicznych	285
18.3. Zasady zapewniające jakość prezentowanych danych	287
18.4. Zakres i podstawy prawne sprawozdawczości w sektorze publicznym	288

18.5. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości	289
18.6. Wykazanie danych niezgodnych z danymi z ewidencji księgowej	293
18.7. Sporządzenie sprawozdania na podstawie błędnej ewidencji	294
18.8. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej a uszczerbek dla finansów publicznych. Sankcje za nieprawidłowości w sprawozdawczości	296
18.9. Podsumowanie	298

Rozdział 19

Zmiana umowy o zamówienie publiczne a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w czasie epidemii (Ewa Piechota-Ołoś)	300
19.1. Uwagi ogólne	300
19.2. Zmiana umowy na gruncie Prawa zamówień publicznych a dopuszczalna zmiana umowy na podstawie przepisów specustawy o COVID-19	302
19.3. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych jako następstwo zmiany umowy o zamówienie publiczne w trybie przepisów specustawy o COVID-19	313
19.4. Podsumowanie	317

Wykaz aktów prawnych	319
-----------------------------------	------------

Bibliografia	323
---------------------------	------------

Autorzy	329
----------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa 2014/24/UE	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 65, ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1950 ze zm.)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2020 r. poz. 19 ze zm.)
Kodeks Etyki Adwokackiej	– obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 27.02.2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej)
Kodeks Etyki Radcy Prawnego	– uchwała nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z 22.11.2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)

- nowelizacja z 2011 r. – ustawa z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 1429)
- nowelizacja z 2017 r. – ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz.U. poz. 933 ze zm.)
- nowelizacja z 2018 r. – ustawa z 14.12.2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)
- p.s.w. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.)
- p.w.p.z.p.2019 – ustawa z 11.09.2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2020)
- p.z.p. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843)
- p.z.p.2019, nowe Prawo zamówień publicznych – ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019)
- rozporządzenie w sprawie dotacji przedmiotowych – rozporządzenie Ministra Finansów z 3.09.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 667 ze zm.)
- rozporządzenie w sprawie sprawozdań j.s.f.p. – rozporządzenie Ministra Finansów z 4.03.2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- u.COVID-19 – ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.)

u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)
u.d.p.p.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.o.n.d.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440 ze zm.)
u.o.p.d.k.	– ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.)
Zasady techniki prawodawczej	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Dokumenty

pismo RIO w Gdańsku z 20.01.2016 r.	– pismo RIO w Gdańsku z 20.01.2016 r. w sprawie zasad przekazywania dotacji podmiotowej samorządowym instytucjom kultury, RP.0441/86/58/1/2015, http://gdansk.rio.gov.pl/?p=document&action=show&id=8634&bar_id=3808 (dostęp: 31.03.2020 r.)
uzasadnienie projektu nowelizacji z 2011 r.	– uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, VI kadencja, druk sejm. nr 4465

uzasadnienie projektu nowelizacji z 2017 r.	– uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, VIII kadencja, druk sejm. nr 1185
---	---

Publikatory, czasopisma, bazy danych

AUMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
Biul. NDFP	– Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
FK	– Finanse Komunalne
MZP	– Monitor Zamówień Publicznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria B
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne

Inne

d.f.p.	– dyscyplina finansów publicznych
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: TS – Trybunał Sprawiedliwości)

GKO	– Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
Główny Rzecznik	– Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
j.s.f.p.	– jednostka sektora finansów publicznych
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
MF	– Ministerstwo Finansów
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PFRON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RKO	– regionalna komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
rzecznik dyscypliny	– rzecznik dyscypliny finansów publicznych
SA	– sąd apelacyjny
SFP	– sektor finansów publicznych
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

PRZEDMOWA

Szanowni Czytelnicy,

Niniejsza monografia jest rezultatem dyskursu naukowego zapoczątkowanego podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Aktualne problemy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”, która odbyła się w Toruniu 16–17.05.2019 r. Jej głównym organizatorem był Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, współorganizatorami – Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy oraz Miasto Toruń.

Podstawowym założeniem przyświecającym przygotowaniu książki była – zgodnie z tym, co wynika z przyjętego tytułu – prezentacja bieżących, dyskusyjnych (a niekiedy nawet kontrowersyjnych) kwestii pojawiających się na gruncie analizy i stosowania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednocześnie nie chcieliśmy ograniczać rozpoznawania do zagadnień o charakterze wyłącznie praktycznym i szczegółowym. Stąd też w strukturze monografii można wyróżnić trzy zasadnicze zróżnicowane części, których układ zasadza się na sekwencyjnym przechodzeniu od problemów najbardziej ogólnych do szczegółowych o istotnym znaczeniu praktycznym. Pierwsza część, obejmująca rozdz. 1–3, poświęcona została kwestiom teoretyczno-legislacyjnym (rozdz. 1 i 2) oraz realizacji jawności (rozdz. 3). Dalej, w rozdz. 4–6, dokonano analizy podstawowych konstruktów każdej odpowiedzialności, jakimi są wina oraz kara, a także roli obrońcy w postępowaniu o naruszenie dyscypliny

finansów publicznych. Część trzecia – najobszerniejsza (rozdz. 7–18) – zawiera opracowania dedykowane rozpoznaniu problemów pojawiających się na tle interpretacji oraz stosowania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym określonych ustawowo czynów. Zważywszy na istotność zabezpieczenia prawidłowości udzielania zamówień publicznych oraz na to, że naruszenia przepisów w tym przedmiocie wydają się najczęstszą przyczyną pociągania do odpowiedzialności, kwestiom tym poświęcono względnie dużo miejsca (rozdz. 15–17). Uwzględniono przy tym szczególne rozwiązania związane z trwającym od marca 2020 r. stanem epidemii SARS-CoV-2 (rozdz. 19). Nie pominięto jednak regulacji, które zostały wprowadzone niedawno, a z których zastosowaniem wiążą się określone problemy natury dogmatycznej (rozdz. 7 i 13), a także omówienia kwestii rzutujących na odczytywanie znamion większości naruszeń dyscypliny finansów publicznych (rozdz. 9 i 10).

Mamy nadzieję, że przyjęta konwencja oraz zawartość książki będzie pożyteczna w codziennej pracy zarówno pracowników jednostek sektora finansów publicznych, jak i członków komisji orzekających oraz rzeczników właściwych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W imieniu Redaktorów oraz Autorów
Joanna M. Salachna

Rozdział 1

DEFINICJE LEGALNE W REGULACJACH FINANSÓW PUBLICZNYCH – ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

1.1. Uwagi ogólne

Badanie regulacji prawnych dotyczących finansów publicznych z uwagi na rodzaj stosowanych środków techniki prawodawczej ma istotne znaczenie dla tworzenia i stosowania prawa finansów publicznych. Trudno jednoznacznie przesądzać o wyższości jednego – wybranego rodzaju środka techniki prawodawczej dla badanego obszaru normatywnego. Punktem wyjścia jest administracyjnoprawna metoda regulacji, której skutki można badać zarówno w odniesieniu do wybranego rodzaju rozwiązania legislacyjnego, jak i dla ustalania jego zakresu normatywnego w praktyce stosowania prawa. Dążenie do precyzji normodawczej wyrażanej poprzez odpowiedni poziom szczegółowości przepisów dotyczących finansów publicznych stanowi dla prawodawcy istotne zadanie. Dynamika procesów gospodarczych, której skutki są ujmowane w obszarze regulacji prawnych finansów publicznych, nie powinna być postrzegana wyłącznie jako konieczność tworzenia nowych, bardzo szczegółowych rozwiązań. Nie można bowiem pomijać tego, że język pojęć prawnych używanych w regulacjach finansów publicznych jest specyficzny, a nierzadko ustawodawca stosuje pojęcia z zakresu ekonomii, którym nadaje określone (niejednokrotnie

odmienne) znaczenie prawne¹. Wprowadzenie nowych rozwiązań normatywnych, zarówno co do ich rodzaju, kształtu, jak i zakresu powinno być poprzedzone kilkoma etapami, tj. po pierwsze, ustaleniem obszaru podlegającego normowaniu, po drugie, wyborem środka techniki prawodawczej, zaś po trzecie, nadaniem mu właściwego kształtu. Ponadto przy nadaniu kształtu normatywnego powinno się uwzględniać nie tylko brzmienie danego rozwiązania legislacyjnego, ale w równej mierze jego miejsce w danej regulacji czy też instytucji prawnej, a także cel regulacji oraz instytucji z obszaru finansów publicznych, gdzie ten środek techniki prawodawczej zostaje umieszczony.

Jednym z rozwiązań normatywnych stosowanych w regulacjach finansów publicznych są definicje legalne. Jest to właściwe podejście, gdyż poprzez definicję legalną realizowana jest administracyjnoprawna metoda regulacji. Służy ona zapewnieniu precyzji normodawczej w ramach tworzenia i stosowania prawa, ale także daje możliwość uzyskania pewnego poziomu szczegółowości regulacji. Ponadto w pewnych przypadkach pozwala także uwzględnić środki służące zapewnieniu elastyczności przepisów dotyczących finansów publicznych, tj. w przypadku definicji legalnych służących ograniczeniu nieostrości. Badania zagadnień dotyczących definiowania pojęć w regulacjach finansów publicznych nie doczekały się dotychczas kompleksowego opracowania, jakkolwiek poszczególni autorzy odnosili się do nich przy rozpatrywaniu danej definicji legalnej, która podlegała omówieniu w komentarzu². Coraz częściej problematyka dotycząca definiowania pojęć pojawia się w opracowaniach z zakresu prawa podatkowego³. Wydaje się zatem, że podjęcie analizy definicji

¹ Jedynie tytułem przykładu można przytoczyć pojęcie dochodów, które zostało zdefiniowane m.in. poprzez dochody bieżące oraz majątkowe.

² Tytułem przykładu wskazać można komentarz do art. 2 u.f.p. autorstwa E. Ruśkowskiego, U.K. Zawadzkiej-Pak [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk 2013, s. 27 i n.

³ Zob. B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013, s. 63 i n.; P. Borszowski, *Wprowadzanie definicji legalnych w prawie podatkowym – zagadnienia wyjściowe*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2016/7, s. 219 i n., a także A. Halasz, *Definicje pojęć prawnych w ustawodawstwie dotyczącym podatków obrotowych*, Wrocław 2019.

legalnych w regulacjach finansów publicznych powinno stać się istotnym zadaniem dla nauki, jak też praktyki. Cenne byłyby opracowania poświęcone badaniu relacji stopnia szczegółowości unormowania danej definicji legalnej do jej zakresu w konkretnych rozstrzygnięciach praktyki stosowania prawa. Chodziłoby bowiem o unikanie takich sytuacji, gdy mimo istniejącej definicji legalnej podmiot ją stosujący w rezultacie dokonuje redefinicji danego pojęcia.

Celem niniejszego opracowania jest więc wskazanie pewnych wyjściowych zagadnień, które powinny być brane pod uwagę przy tworzeniu rozwiązań w tym obszarze regulacji. Przy czym, jak podkreślono, definicje legalne służące ograniczeniu obszaru nieostrości mogą odgrywać szczególną rolę także dla regulacji finansów publicznych⁴. Dlatego też hipoteza będzie dotyczyła możliwości wykazania pewnych determinant przy tworzeniu tego rodzaju definicji w obszarze finansów publicznych.

1.2. Wybór obszaru podlegającego definiowaniu w regulacji finansów publicznych

Podjęcie decyzji normodawczej o wprowadzeniu definicji legalnej w regulacji finansów publicznych powinno być każdorazowo poprzedzone analizą obszaru podlegającego definiowaniu. Przy czym podkreślenie znaczenia wyboru tego obszaru należy postrzegać na dwóch płaszczyznach, tj. po pierwsze, jako podjęcie decyzji o umieszczeniu

⁴ Coraz częściej pojawiają się w prawie podatkowym, czego typowym przykładem jest choćby unormowanie dotyczące klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania zawarte w rozdziale 1 w dziale IIIA Ordynacji podatkowej. Już sama definicja unikania opodatkowania z art. 119a o.p., a przede wszystkim definicja legalna odnosząca się do sztucznego sposobu działania z art. 119c o.p. mają taki kształt normatywny. W przypadku regulacji z art. 119c o.p. definicja ta służy do wskazania z jednej strony, jakiego sposobu działania nie uznaje się za sztuczny w § 1, z drugiej strony wymieniono w niej jedynie przykłady, które należy brać pod uwagę przy ocenie, czy sposób działania był sztuczny. Warto przy tym zauważyć, że w ramach tych definicji legalnych ustawodawca posługuje się określeniami nieostrymi, jak choćby ryzyka gospodarczego przewyższającego spodziewane korzyści inne niż podatkowe w takim stopniu, że należy uznać, że działający rozsądnie podmiot nie wybrałby tego sposobu działania.

definicji legalnej, zaś po drugie, przez dokonanie wyboru właściwego obszaru podlegającego definiowaniu. Zainicjowanie tego normatywnego rozstrzygnięcia wraz ze wskazaną jako druga płaszczyzną pozostają w odpowiedniej relacji, przy czym ich wyróżnienie ma jedynie charakter modelowy, gdyż w praktyce mogą one następować niemalże jednocześnie. Akcentowanie analizy tego procesu na dwóch płaszczyznach pozwala na dostrzeżenie wagi podjęcia tego rodzaju decyzji normodawczej i uniknięcie jej przedwczesności. Mianem przedwczesnej decyzji o umieszczeniu tego środka legislacyjnego należy określić taką sytuację, gdy wymóg niezbędności jego wprowadzenia nie został spełniony. Nie można bowiem wychodzić z założenia, że wystarczająca staje się potrzeba jego wprowadzenia. Mimo że posługiwanie się tym rodzajem środków techniki prawodawczej z założenia niejako realizuje to, co ustawodawca zamierza osiągnąć, wykorzystując administracyjnoprawną metodę regulacji, jednak pozostawienie zbyt dużego poziomu elastyczności mogłoby powodować negatywne konsekwencje dla kształtu danej regulacji, a także instytucji prawnej, w ramach której dana definicja zostałaby umieszczona. Stąd też wymóg niezbędności wydaje się właściwy dla tego rodzaju środków techniki prawodawczej, a zarazem nieco łagodniejszy, gdy chodzi o zakres zachowań jemu odpowiadający, niż kryterium konieczności, którym należy posługiwać się przy wprowadzaniu określeń nieostrych i klauzul generalnych⁵. Wskazany wymóg niezbędności należy potraktować jako punkt wyjścia dla podjęcia decyzji o umieszczeniu definicji legalnej, co należy niemalże jednocześnie rozpatrywać poprzez drugą płaszczyznę, a zatem wybór właściwego obszaru podlegającego definiowaniu w regulacji finansów publicznych. Znaczenie tego wymogu należy zatem postrzegać w taki sposób, że wpływa on na dokonanie wyboru obszaru podlegającego definiowaniu. Oznacza to zatem, że staje się dodatkowym kryterium zastosowania tzw. determinant wprowadzania definicji legalnych, które można ustalić, posługując się Zasadami techniki prawodawczej. Determinanty te uzyskuje się w obrębie każdej z czterech podstaw formułowania definicji legalnej

⁵ Zob. szerzej P. Borszowski, *Określenia nieostre i klauzule generalne w prawie podatkowym*, Warszawa 2017.

danego określenia⁶. Chodzi zatem o determinanty wieloznaczności określeń, ograniczenia obszaru ich nieostrości, determinanty znaczenia danego określenia z uwagi na powszechne jego rozumienie czy też nadania jego nowego znaczenia. Należy je zatem „wzmocnić” wymogiem niezbędności wprowadzenia definicji legalnej w obszarze finansów publicznych. Przy czym każde z nich można nazwać mianem wyjściowych, w ich obrębie zaś wypada wyróżnić szczegółowe determinanty, które pozwolą ustalić obszar podlegający definiowaniu w regulacji finansów publicznych. Także w tym przypadku każde ze szczegółowych determinant należy podbudować wymogiem niezbędności.

Dokonanie wyboru właściwego obszaru podlegającego definiowaniu w regulacji finansów publicznych wymaga zatem odniesienia wymogu niezbędności do poszczególnych determinant wprowadzenia definicji legalnych, zarówno w ich ujęciu ogólnym, jak i szczegółowym. Stanowi to jednakże dopiero pierwszy etap wyboru właściwego obszaru podlegającego definiowaniu. Drugi etap należy bowiem ustalać w stosunku do normatywnej regulacji finansów publicznych. Wyróżnienie tych dwóch etapów, podobnie jak wskazanych już płaszczyzn, ma jednakże charakter modelowy, gdyż w konkretnym przypadku powinny być one rozpatrywane łącznie. Drugi etap stanowi już bezpośrednio odniesienie wskazanych determinant do regulacji finansów publicznych. Wydaje się, że unormowaniem odgrywającym kluczową rolę jest art. 3 u.f.p. Przepis ten bowiem wskazuje normatywny zakres finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że dokonując każdego wyboru obszaru podlegającego definiowaniu, należy poprzestawać wyłącznie na przepisie art. 3 u.f.p. Rozważania w tym opracowaniu stanowią wprowadzenie do problematyki, stąd też należy ukazać pewne ramy analizy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w kon-

⁶ Zgodnie z § 146 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

kretnym przypadku powinno się dokonywać wyboru szczegółowego obszaru podlegającego definiowaniu w odniesieniu do jednej bądź kilku regulacji⁷.

Punktem wyjścia powinny być procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem. Należy jednocześnie zauważyć, że normatywne ujęcie finansów publicznych zostało oparte na wyrażeniu nieostrym, a zatem z uwzględnieniem pewnej elastyczności przepisów prawa finansów publicznych. Nieostrość ta przejawia się w dwóch zakresach, a zatem po pierwsze, w ramach dość szeroko zakreślonego sformułowania odnoszącego się do procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem. Wykorzystanie w tym przypadku przez ustawodawcę relacji związania otwiera niejako obszar potencjalnie podlegający definiowaniu. Definicje legalne mogą zatem dotyczyć nie tylko samego gromadzenia czy też rozdysponowania środków publicznych, ale także procesów z nimi związanych. Już zatem w tym wyjściowym zakresie pojawia się możliwość rozpatrywania definicji legalnej służącej ograniczeniu obszaru nieostrości. Drugi zakres nieostrości wynika z kształtu normatywnego procesów, którymi objęto normatywne ujęcie finansów publicznych. Jest to bowiem wyliczenie przykładowe⁸, co także stanowi podstawę do poszukiwania konkretnych obszarów podlegających definiowaniu, a jednocześnie może posłużyć rozważaniom nad wprowadzeniem definicji legalnej służącej ograniczeniu obszaru nieostrości.

⁷ Przykłady definicji legalnych odnoszących się do szczegółowego obszaru regulacji zawiera m.in. art. 2 u.f.p., stanowiący *de facto* katalog definicji legalnych.

⁸ Zgodnie z art. 3 u.f.p. finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, 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.

Wybór obszaru podlegającego definiowaniu w regulacji finansów publicznych jest zatem konsekwencją zastosowania wymogu niezbędności, odniesionego do ogólnie ujętej determinanty (co najmniej jednej z czterech wskazanych) czy też determinanty szczegółowej, a następnie do gromadzenia oraz rozdysponowania środków publicznych, jak również procesów z nimi związanych. W dalszej kolejności powinno się ustalić, czy wybór ten dotyczy jednego z procesów wyliczonych w art. 3 u.f.p., czy też wychodzi poza to wyliczenie. Jeżeli wynikiem tego ustalenia będzie wskazanie obszaru podlegającego definiowaniu w ramach co najmniej jednego z wymienionych siedmiu procesów z art. 3 u.f.p., pozostaje jedynie zastosowanie tego wyjściowego obszaru do konkretnej regulacji czy też instytucji w ramach regulacji finansów publicznych, gdzie ta definicja ma zostać zamieszczona.

Jeżeli zaś wybór ten nie dotyczy jednego z ustawowo wymienionych procesów, powinno się go w pierwszej kolejności zidentyfikować, a następnie zbadać, czy mieści się w ramach szeroko określonego sformułowania odnoszącego się do procesów związanych z gromadzeniem oraz rozdysponowywaniem środków publicznych. Wybór obszaru podlegającego definiowaniu (można go także określić mianem wyjściowego) powinien dotyczyć wyłącznie tego zakresu, który mieści się we wskazanym sformułowaniu. W dalszej kolejności należy uwzględnić konkretną regulację czy też instytucję finansów publicznych, gdzie ta definicja ma zostać zamieszczona. Wyjściowy obszar podlegający definiowaniu jest ustalany poza wymienionymi procesami, a w ramach zwrotu zapewniającego elastyczność przepisów prawa finansów publicznych, stąd też szczególnego znaczenia nabiera wymóg niezbędności, poprzez który normodawca powinien dążyć do wypełnienia tego zwrotu.

Na tym etapie nie powinno dochodzić do rozstrzygnięcia rodzaju zastosowanej definicji. Może to bowiem nastąpić po uzyskaniu pewności co do obszaru podlegającego definiowaniu, a dopiero potem należy ustalić, czy zachodzi przykładowo niezbędność ograniczenia obszaru nieostrości czy też nadania nowego znaczenia danemu pojęciu.

1.3. Determinanty wprowadzania definicji legalnych dla ograniczenia obszaru nieostrości w regulacji finansów publicznych

Ukazanie pewnych determinant dotyczących wprowadzania definicji legalnych służących ograniczeniu obszaru nieostrości nie oznacza, że normodawca powinien coraz częściej korzystać w regulacji finansów publicznych z tego środka legislacyjnego. Chociaż, jak podkreślono, taką praktykę ustawodawczą można zaobserwować w regulacjach prawa podatkowego, co może być wyraźną wskazówką także dla tego zakresu unormowań. Nieprzypadkowo bowiem w Zasadach techniki prawodawczej tę podstawę, a zarazem rodzaj definicji legalnej umieszczono jako drugą, co niewątpliwie jest również konsekwencją problemów, jakie można dostrzec przy badaniu swoistości języka prawnego. Nieostrość danego określenia bądź określeń staje się bowiem jednym z istotnych problemów nie tylko na etapie tworzenia prawa, ale także jego stosowania.

Z kolei biorąc pod uwagę specyfikę języka prawnego finansów publicznych, w którym pojawiają się także pojęcia charakterystyczne dla ekonomii, możliwość wyrażenia tych pojęć poprzez tego rodzaju definicje staje się niezwykle aktualna. Pozwala to bowiem z jednej strony na zapewnienie pewnego stopnia elastyczności przepisów, a zatem niejako z założenia spełnia wymóg relacji pomiędzy obrotem gospodarczym a prawem finansów publicznych, z drugiej zaś strony daje możliwość ograniczenia negatywnych skutków nieostrości będącej wynikiem zastosowania zbyt dużego stopnia elastyczności przepisów.

W niniejszym opracowaniu wskazane zostaną determinanty wprowadzania tych definicji w przepisach dotyczących finansów publicznych, które można określić mianem ogólnych. Może to jednocześnie stanowić punkt wyjścia do dalszego opracowania poświęconego determinantom szczegółowym, gdzie uwzględnieniu podlega moment podjęcia decyzji o umieszczeniu danej definicji oraz jej formułowaniu.

Pierwszą z nich należy nazwać jako determinantę nieostrości danego określenia. Pozwala ona wyznaczyć nieostrość w odniesieniu do konkretnej regulacji z zakresu finansów publicznych, a zatem regulacji mieszczącej się w ramach danego procesu związanego z gromadzeniem oraz rozdysponowywaniem środków publicznych. Przy czym ustaleniu podlega nie tylko nieostrość, ale także jej stopień. Szczególne znaczenie dla zastosowania tej determinanty jest konsekwencją – jak wskazano – użycia zwrotu, gdzie normodawca bardzo szeroko otwiera zakres normatywny finansów publicznych, odnosząc się do procesów związanych z gromadzeniem oraz rozdysponowywaniem środków publicznych. Nie oznacza to jednak, że zastosowanie tej determinanty, a zatem i tego rodzaju definicji nie będzie miało miejsca w ramach wskazanych konkretnie procesów z art. 3 pkt 1–7 u.f.p., jak choćby wydatkowania środków publicznych⁹. Podkreślane szczególne znaczenie tej determinanty przejawia się w tym, że korzystając z określeń nieostrych w ramach wskazanego wyrażenia, nie można doprowadzić do wyjścia poza nieostrość będącą konsekwencją jego zastosowania.

Drugą z nich należy nazwać jako determinantę ograniczenia nieostrości. Przy czym pozostaje ona w ścisłym związku z wcześniej wskazaną w takim sensie, że *de facto* jej użycie jest uzależnione od stwierdzenia nieostrości danego określenia. Determinanta ograniczenia nieostrości może mieć zastosowanie bezpośrednio przy wprowadzeniu danego środka techniki prawodawczej zapewniającego elastyczność przepisów dotyczących finansów publicznych, bądź też w ramach praktyki stosowania prawa, gdy ustalony zakres nieostrości odnoszony do konkretnych przypadków wymaga ograniczenia. W pierwszej sytuacji chodzi o umieszczanie określeń nieostrych jednocześnie z zamiarem ograniczenia ich nieostrości poprzez definicję legalną. W drugiej sytuacji ograniczenie tej nieostrości jest konsekwencją praktyki stosowania prawa.

⁹ Przykładem może być definicja wydatków bieżących budżetu j.s.t. (art. 236 ust. 2 i 3 u.f.p.). Determinanta nieostrości przejawia się już w samym określeniu wydatków bieżących stosownie do art. 236 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym przez wydatki bieżące budżetu j.s.t. rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Potwierdzeniem zastosowania tej determinanty jest także art. 236 ust. 3 u.f.p., gdzie normodawca wskazuje, że „w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na (...)”.

Kluczowe dla zastosowania tej determinanty staje się ustalenie takiego stopnia nieostrości danego określenia, który niejako aktualizuje jego użycie. Trudno jednoznacznie przesądzić stopień nieostrości danego określenia, przy którym należy zastosować tę determinantę. Powinien być on ustalany w konkretnym przypadku w odniesieniu do danej regulacji z zakresu finansów publicznych, w której umieszczono określenie nieostre. Jeżeli zatem stopień nieostrości wywołany wprowadzeniem danego określenia powoduje, że zakres danej regulacji wychodzi poza jej cel, aktualizuje się determinanta ograniczenia nieostrości. W tym przypadku nie ma wymogu badania, czy zakres ten wychodzi także poza cel instytucji, w której dana regulacja jest umieszczona. Wystarczające dla spełnienia tej determinanty, a zatem również podjęcia decyzji o wprowadzeniu definicji legalnej jest niezgodność zakresu regulacji z jej celem. Nie powinno mieć przy tym znaczenia to, na ile zakres ten wychodzi poza cel regulacji. Nie należy bowiem dokonywać stopniowania determinanty ograniczenia obszaru nieostrości. Biorąc bowiem pod uwagę charakter prawny unormowań z zakresu finansów publicznych oraz administracyjnoprawną metodę regulacji, w każdym przypadku wyjścia poza cel regulacji należy stwierdzić konieczność wprowadzenia tej definicji. Przy czym nie oznacza to jednakże, że w każdym takim przypadku wypada wprowadzać oddzielną definicję legalną. Każde bowiem aktualizowanie tej determinanty powinno być rozpatrywane kompleksowo także z odniesieniem do celu instytucji, gdzie dana regulacja została umieszczona. Pozwoli to bowiem uniknąć takich sytuacji, gdy wprowadzenie tej definicji legalnej doprowadzi jedynie do jednorazowego ograniczenia obszaru nieostrości, który jednakże w ramach praktyki stosowania prawa będzie wymagał działań w postaci kolejnych definicji legalnych.

1.4. Podsumowanie

Dynamika rozwoju rzeczywistości społeczno-gospodarczej, której skutki są dostrzegalne także w regulacjach finansów publicznych, prowadzi do podniesienia rangi środków legislacyjnych będących definicjami legalnymi. Szczęólnego znaczenia nabiera konieczność

wyróżnienia pewnych etapów, w ramach których definicje te uzyskają kształt normatywny. Jednym z nich jest niewątpliwie wybór właściwego obszaru podlegającego definiowaniu. Nieuwzględnienie tego obszaru bądź też błędy popełnione na tym etapie mogą w konkretnych przypadkach praktyki stosowania prawa skutkować trudnościami w uzyskaniu takiego kształtu definicji legalnej, który będzie zgodny z brzmieniem nadanym przez normodawcę.

Jednym z rodzajów środków legislacyjnych, których stosunkowo częste zastosowanie można postulować, są definicje legalne służące ograniczeniu obszaru nieostrości. Przez ich zastosowanie można bowiem w pewien sposób powiązać zapewnienie właściwego stopnia szczegółowości regulacji z elastycznością przepisów dotyczących finansów publicznych. Dlatego też istotnego znaczenia nabiera wyróżnienie pewnych determinant, na podstawie których definicje te powinny być wprowadzane do obrotu prawnego.

Rozdział 2

ZWROTY NIEDOOKREŚLONE (NIEOSTRE) W TEKŚCIE AKTU PRAWNEGO NA PRZYKŁADZIE USTAWY O ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH – ANALIZA WYBRANYCH ZAGADNIENI

2.1. Uwagi ogólne

Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny wywodzi z tego artykułu potrzebę zachowania poprawności przepisu¹⁰, jego precyzyjności¹¹

¹⁰ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów – jasności i precyzyjności. Zob. wyrok TK z 3.12.2009 r., Kp 8/09, OTK-A 2009/11, poz. 164. W orzecznictwie GKO wskazano, że: „W ramach przepisów o charakterze sankcyjnym przyznawanie wykładni innej niż językowa pierwszeństwa w ustalaniu treści normy prawnej w zasadzie jest niedopuszczalne” (orzeczenie GKO z 9.12.2010 r., BDF1/4900/68/75/10/1874, LEX nr 793185).

¹¹ Zgodnie z wyrokiem TK z 21.03.2001 r., K 24/00, OTK 2001/3, poz. 51, precyzja „winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”.

oraz jasności prawa¹², które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów¹³.

Jednocześnie jednak TK w wyroku z 9.10.2007 r.¹⁴ stwierdził, że zarówno historycznie, jak i porównawczo nie jest możliwe prawidłowe działanie systemu prawnego i społecznego, z którego wyeliminowane byłyby wyrażenia i zwroty niedookreślone w prawie. Jak wskazano w tym orzeczeniu: „Taki system musiałby charakteryzować się nie tylko bardzo wysokim stopniem kazuistyki, za którą byłby odpowiedzialny ustawodawca, ale zarazem wykluczałby jakikolwiek margines swobody decydowania przy ocenie konkretnych wypadków stosowania prawa. System taki, jako nieelastyczny, musiałby prowadzić do rozstrzygnięć niesprawiedliwych. Typizacja oceny prawnej byłaby bowiem zawsze dokonywana już na etapie abstrakcyjnie tworzonego prawa. Jednocześnie – w płaszczyźnie podziału władz – taki system niweczyłby gwarancyjne działanie założenia podziału władzy, a sądy – byłyby sprowadzone do roli automatu subsumcyjnego. Tego rodzaju wizja prawa jest nie tylko nierealna; jest ona także obca założeniom polskiej Konstytucji”.

Zwroty niedookreślone występują we wszystkich systemach prawa europejskiego, także tych państw, które charakteryzują się wysoką kulturą prawną i ich modele są zaliczane do państw prawa. Można dojść zatem do wniosku, że nie jest możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody odczytania¹⁵. Powyższe skłania do wnikliwego przeanalizowania przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i użytych w niej zwrotów niedookreślonych i nieostrych. Z oczywistych powodów, wynikających z ograniczonych ram niniejszego

¹² Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Zob. wyrok TK z 3.12.2009 r., Kp 8/09.

¹³ Por. wyrok TK z 28.10.2009 r., Kp 3/09, OTK-A 2009/9, poz. 138; *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 2, teza 35.

¹⁴ Wyrok TK z 9.10.2007 r., SK 70/06, OTK-A 2007/9, poz. 103.

¹⁵ Wyrok TK z 31.03.2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005/3, poz. 29.

opracowania, autor odniesie się do niektórych z wyżej wskazanych zwrotów.

2.2. Zwroty niedookreślone i nieostre w tekście aktu prawnego

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że niedookreśloność jako właściwość zwrotu odnosi się do znaczenia zwrotu, z kolei nieostrość dotyczy jego zakresu¹⁶. Powszechnie dostrzega się, że zwroty nieostre zawarte w przepisach zwiększają elastyczność aktu prawnego¹⁷ i powinny stanowić wyraz świadomego działania racjonalnego ustawodawcy, który wyraża zgodę na to, aby w procesie stosowania prawa sięgano poza system prawny, tzn. do kryteriów pozaprawnych¹⁸, przewodnich założeń społecznych czy gospodarczych itd.¹⁹ O doniosłości omawianych zagadnień świadczy dyskusja przedstawicieli literatury przedmiotu, w której wskazuje się na różne definicje „klauzul generalnych” jako niedookreślonego zwrotu użytego w tekście aktu prawnego²⁰.

Jak wskazuje M. Zieliński, niedookreśloność dotyczy przypadków, gdy „treść słownikowa danego zwrotu jest niepełna, przy czym nie stanowi ona zespołu konstytutywnych cech, bądź stanowi zespół cech kon-

¹⁶ Z. Radwański, M. Zieliński, *Uwagi de lege ferenda o klauzulach generalnych w prawie prywatnym*, „Biuletyn Legislacyjny” 2002/2, s. 12; M. Śliwka, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010/1, s. 261, który wskazuje, że niedookreśloność jest właściwością języka, nieostrość natomiast ma charakter logiczny.

¹⁷ K. Bochania, *Znaczenie klauzul generalnych w stosowaniu prawa krajowego i międzynarodowego* [w:] *Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym*, red. L. Zacharko, Katowice 2016, s. 19.

¹⁸ M. Śliwka, *Znaczenie...*, s. 261.

¹⁹ J. Małecki, *Refleksje o stosowaniu klauzul generalnych w prawie finansowym* [w:] *W kręgu teoretycznych i praktycznych aspektów prawoznawstwa. Księga Jubileuszowa Prof. Bronisława Ziemianina*, red. M. Zieliński, Szczecin 2005, s. 463; P. Borszowski, *Zwrot szacunkowy w konstrukcji zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” 2014/7, s. 144.

²⁰ Szerzej L. Leszczyński, *Pojęcie klauzuli generalnej*, AUMCS 1991/38, s. 158–163; L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 25; J. Nowacki, *O przepisach zawierających klauzule generalne* [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 133 i n.