

UNIWERSYTET WARSZAWSKI
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
KATEDRA PRAWA FINANSOWEGO

mgr Kamil Krauschar

**Postępowanie dowodowe w procesie dochodzenia odpowiedzialności
za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Praca doktorska przygotowana pod kierunkiem
prof. UW dr hab. Elżbiety Chojna-Duch

Promotor pomocniczy:
dr Przemysław Czernicki

Recenzenci:

prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic
(Uniwersytet Śląski w Katowicach)

prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski
(Uniwersytet Szczeciński)

Warszawa 2024

1. Przedmiot i zakres badań oraz uzasadnienie wyboru tematu

Nauka finansów i prawa finansowego w Polsce od ponad kilkudziesięciu lat zajmuje się problematyką związaną z dochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zagadnienia te szeroko opracowane były w literaturze finansowej, jednak wciąż stanowią podstawę naukowej dyskusji i konieczności dalszego prowadzenia badań. Istotne znaczenie w porządku prawnym oraz w budowaniu zaufania obywateli do państwa odgrywa ustawa z dnia 17 grudnia 2024 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, która stoi na straży konstytucyjnej zasady demokracji i przyjmuje postać w rozliczalności władzy publicznej z tytułu szeroko pojętego dysponowania środkami publicznymi.

Problematyka dyskusji dotyczącej dyscypliny finansów publicznych to głównie zasady odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych oraz zasad postępowania w zakresie zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych. Dotychczasowe rozwiązania prawne ukazały, iż odrębny szczególny reżim odpowiedzialności deliktowej wytrzymał próbę czasu, przede wszystkim w zakresie podstaw, jakie legły ku jej konstrukcji. Założenia m.in. co do prawidłowej realizacji prawa materialnego związanego z wymaganą ochroną prawną, która zagwarantuje i wyegzekwuje niezakłócone poszanowanie wartości, zasad i norm (nakazów i zakazów), w tym również kształtowania w sposób transparentny tego obszaru finansów publicznych. Od roku 1958 zasady odpowiedzialności dyscypliny budżetowej regulowała ustawa o Prawie budżetowym, a następnie od 1 lipca 2005 r. obowiązuje ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jednak żadna z wersji tych ustaw nie była wolna od ułomności (nieścisłości), które zostały dostrzeżone, a następnie w jej kolejnych nowelizacjach uwzględnione przez ustawodawcę. Poczynione liczne nowelizacje (od roku 1 lipca 2005 r.) w głównym nurcie odnosiły się do poprawy statusu prawno-organizacyjnego organów, rozszerzenia katalogu deliktów finansowych oraz zwiększenia skuteczności oraz efektywności (celu) postępowania. Nie poświęca się należytej uwagi zagadnieniom dowodu, w tym postępowania dowodowego w procesie dochodzenia odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy. Dotychczasowe opracowania nauki finansów koncentrowały się bowiem wokół problematyki dowodów w postępowaniu podatkowym, postępowaniach karnych skarbowych. Nie sposób jednak dostrzec głębszego odniesienia się do zagadnienia dowodowego w publikacjach poświęconych dyscyplinie finansów publicznych. W istniejących publikacjach naukowych skupiono się na uniwersalnym podejściu do znaczenia postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nie były podejmowane próby w zakresie postępowania dowodowego oraz dowodów *in fine* środków

dowodowych, jakie na jego potrzeby dostarczyć powinny strony (pod pewnymi warunkami obwiniony, a obligatoryjnie oskarżyciel publiczny) lub organ procesowy z urzędu. Nie prowadzono badań zjawiska nadużyć dowodowych, obstrukcji procesowych, ciężaru dowodu, a przede wszystkim w warstwie terminologicznej „dowodu” oraz jego rodzajów. Do dziś nie dokonano analiz oraz nie podjęto szerszych prób przyjrzenia się tym zjawiskom. Zagadnienia te zasługują na szersze omówienie w kontekście prawnoinstytucjonalnym. W literaturze podkreśla się, że każde postępowanie procesowe powinno opierać się o ciężar dowodu, który stanowi jego kluczowy element – element wyjściowy. Przeprowadzenie prawidłowego postępowania dowodowego przez organ procesowy bezpośrednio związane jest z dopuszczeniem oraz przeprowadzeniem legalnego dowodu w postępowaniu, bowiem na ich gruncie następuje ustalenie rzeczywistego stanu, który ostatecznie zmierza do określenia subsumcji – ogólnej normy prawnej (prawa materialnego). Konieczne wydaje się więc przybliżenie tego zagadnienia w aspekcie filozoficznym, historycznym, ustrojowym, w tym również na tle rozwiązań prawnych i literatury zagranicznej. W pracy oparto się w szczególności na prawie oraz opracowaniach francuskich, gdyż regulacje polskie zbliżone są do rozwiązań francuskich.

Obecnie, aktem obejmującym dotychczasowy zakres dyscypliny finansów publicznych, która wprowadziła szczególny reżim ochrony finansowo-prawnej środków publicznych jest ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. Określa ona zasady, zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także wskazuje organy właściwe i reguluje postępowanie w tych sprawach. Akt ten w sposób pełny miał regulować procedury dochodzenia odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy, jak również stanowić podstawę do zapewnienia adekwatnych instrumentów prawnych w przedmiocie poszanowania wartości ochrony bezpieczeństwa i porządku sektora finansów publicznych. Należy wskazać, iż obowiązujące przepisy nie definiują pojęcia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz nie wyjaśniają terminu samej dyscypliny finansów publicznych.

Długoletni rozwój prawa finansowego oraz samych finansów publicznych nie spowodował określenia przez ustawodawcę pojęcia „dyscypliny budżetowej”, a obecnie „dyscypliny finansów publicznych”. Dyscyplina definiowana jest jako zasady regulujące sposób zachowania się i postępowania w określonym środowisku. W literaturze zagranicznej podkreśla się, że dyscyplina finansów publicznych winna zapewniać i wypełniać zasadę trafnej reakcji penalnej (fr. *procès équitable*), polegającej na tym, aby sprawca deliktu finansowego został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a osoba niewinna jej nie poniosła (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy). Zakres nieuregulowanych zagadnień w ustawie jest jednak szeroki. Identyfikacja dyscypliny budżetowej została nie tylko uzewnętrzniona w celu wzmocnienia i zasugerowania podjęcia prac legislacyjnych w sferze odpowiedzialności

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ale przede wszystkim zasygnalizowania istoty zagrożenia dla prawidłowego wypełniania swojej funkcji.

Zaniechanie ustawodawcy w zakresie definiowania pojęcia dyscypliny finansów publicznych wprowadza różnorodność dokonywanej wykładni w nauce prawa finansowego i prowadzi do niejednoznaczności, niejednorodności rozumienia omawianego terminu. Uzasadnionym i koniecznym jest sformułowanie w ustawie danego pojęcia dyscypliny finansów publicznych w celu zapewnienia spójnej, prawidłowej oraz odpowiedniej jej interpretacji. Pożądane jest uzupełnienie tej luki, a tym samym zapewnienie realizacji zasad poprawnej legislacji poprzez ograniczenie nieostrości czy też wieloznaczności zastępczego formułowania owej definicji. Zapisy ustawy winny wyraźnie oraz precyzyjnie definiować dyscyplinę finansów publicznych, jak również odnosić się do poszczególnych jej norm. Czynności takie pozwolą na zastosowanie ostrej, jednolitej wykładni, co przełoży się na oczekiwane realizowanie źródła prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest treść danego aktu prawnego (nakazów, zakazów lub dozwolonego postępowania w zakresie prawa finansów publicznych) i zachodzących w nim interesów prawnych.

Przedmiotowe rozwiązania zostały oparte na poglądach zachodnich nauk (w tym głównie literatury francuskiej) w zakresie ujęcia materialnoprawnego dyscypliny finansów publicznych. Należy zauważyć, iż zastosowanie pojęć elementarnych, odnoszące się do bytu „dowodu”, jego istoty, zastosowanych procedur oraz rozwiązań prawnych posłużyć mogą jako zobrazowanie niektórych rozwiązań prawnych i wywiedzenie na ich podstawie konkluzji ogólnych. Zgodnie bowiem z założeniami metodologicznymi kreowanymi przez teorię prawa (w tym w teorii prawa finansowego) ewidentnym zjawiskiem jest fakt, iż „z powodów oczywistych różnic między systemami prawnymi państw, należących do tego samego nawet kręgu kulturowego i tradycji prawnej, konieczne jest każdorazowe dokonanie analizy porównawczej, czy sposób przeprowadzenia czynności dowodowych (...) nie jest sprzeczny z analogicznymi regulacjami krajowymi. Analiza dokonywana na tle okoliczności konkretnej sprawy wykaże, czy prawne standardy (...) czynności dowodowych w danym państwie obcym są - w porównaniu z rygorami przewidzianymi przez nasze ustawodawstwo - niższe, podobne lub też wyższe (...)”¹. Zauważyć należy, iż model rozwiązań francuskich w dochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przyjmuje podobne rozwiązania prawne do tych, które stanowi polskie prawo. Zakres rozwiązań francuskiego prawa finansowego (w tym przedmiotowej dyscypliny) zasługuje na przedstawienie nie tylko jego podobieństw, ale również różnic na tle obowiązującego prawa krajowego.

Celem ustawy było kompleksowe ujęcie procedury dochodzenia odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy – podobnie jak w prawie francuskim (fr. *Code des juridictions*

¹ Postanowienie SN z 28.03.2002 r., V KKN 122/00, LEX nr 53740.

financières)³, co powinno wpływać na poprawę jakości prawa, jego pewności oraz dostępności⁴. Zainteresowanie przedmiotowej odpowiedzialności odnosi się do norm dotyczących gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowywania⁵, w tym związanych z gromadzeniem dochodów i przychodów publicznych⁶, wydatkowaniem środków publicznych; finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, zaciąganiem zobowiązań angażujących środki publiczne⁷, zarządzaniem środkami publicznymi, zarządzaniem długiem publicznym⁸, rozliczeniami z budżetem Unii Europejskiej⁹. Kluczowe jest także w polskich regulacjach określenie odpowiednich mechanizmów zapewniających poszanowanie wartości ochrony bezpieczeństwa i porządku sektora finansów publicznych¹⁰. Odpowiedzialność za popełniony delikt finansowy ma służyć przede wszystkim egzekwowaniu (fr. *de nature répressive*)¹¹ od dysponujących środkami publicznymi prawidłowego wykonywania planów finansowych jednostek działających w oparciu o środki publiczne¹².

² We Francji obowiązuje „Kodeks jurysdykcji finansowych”, który określa zasady odpowiedzialności (w tym również katalog deliktów i sankcji) oraz procedury, organizację i prerogatywy organów orzekających z zakresu dyscypliny finansów publicznych, <http://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp: 26.06.2023 r. Obowiązująca treść Kodeksu jurysdykcji finansowych, jest wynikiem przeprowadzonej reformy w roku 2016 na podstawie ordonansu - ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières. Obok aktu szczególnego regulującego system kontroli finansowej, wyróżnić należy normy ogólne, które składają się na system kontroli (w ujęciu generalnym): ustawa z dnia 2 marca 1982, nr 82-213 – Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (ustawa z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów); *Code général des collectivités territoriales* (Ogólny kodeks władz lokalnych i regionalnych). Zob. J.B. Auby, J.-F. Auby, R. Noguellou, *Droit des collectivités locales*, Paryż 2015, s. 316.

³ Por. M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paryż 1992, s. 11.

⁴ Por. M. Guyomar, *Les perspectives de la codification contemporaine*, Paryż 2014, s. 400.

⁵ Art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

⁶ W. Miemiec, *Transfery środków pieniężnych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego - wybrane aspekty finansowoprawne*, FK 2010/1-2/52-75, Warszawa 2010, s. 52.

⁷ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 89 i n.; Z. Ofiarski (w:) M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 24.

⁸ E. Chojna-Duch, *Zagadnienia długu jednostek samorządu terytorialnego – nowe propozycje prawne*, ST 2008/11/5-11, Warszawa 2008, s. 5; Por. szerzej: E. Chojna-Duch, M. Bitner, *Dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych*, (w:) E. Chojna-Duch i H. Litwińczuk (red.): *Prawo Finansowe*, Warszawa 2007, s. 126; Z. Ofiarski, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2010/1-2/25-33, Warszawa 2010, s. 25 i n.

⁹ Art. 3 u.f.p.

¹⁰ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 123; T. Dębowska-Romanowska, *Istota i treść władztwa finansowego - samowola finansowa (samowola podatkowa), restrykcje finansowe - zagadnienia pojęciowe*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. Adam Jankiewicz, Teresa Dębowska-Romanowska, Warszawa 1999, 345-350; M. Matczak, S. Łajszczyk, *Wartości, zasady i typy wykładni w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Badanie ilościowe słownictwa użytego w uzasadnieniach orzeczeń*, (w:) T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2015, s. 461-482.

¹¹ L. Peyen, *Pour une véritable éthique financière: le renforcement de la Cour de discipline budgétaire et financière*, *Gestion & Finances Publiques* 2017, nr 6, s. 25.

¹² Wyrok NSA z 21.01.2003 r., III SA/417/01, LEX nr 141276.

Dokonując z kolei analizy praw i obowiązków przysługujących stronom w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, trzeba zauważyć że realizowane są one z uwzględnieniem postępowania dowodowego – jest jego immamentną cechą¹³. Stronami postępowania w sprawie jest obwiniony oraz oskarżyciel (rzecznik dyscypliny finansów publicznych)¹⁴. Podmioty te posiadają interes prawny, który przejawia się w postulowanym, z reguły korzystnym dla nich rozstrzygnięciu istoty sprawy (w prawie francuskim utożsamiane z pojęciem sporności i stosowności – „zdolność spornego faktu” – fr. *pertinence*)¹⁵ na kanwie prowadzonego postępowania. Postępowanie dotyczy osoby, wobec której oskarżyciel wystąpił z wnioskiem o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z zasadą domniemania niewinności (fr. *présomption d'innocence*)¹⁶ obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki jego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie zostanie udowodniona i potwierdzona prawomocnym orzeczeniem w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷. Obwiniony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności i może bez podania powodów odmówić składania wyjaśnień lub odpowiedzi na poszczególne pytania. Rola procesowa poszczególnych stron (obwinionego i oskarżyciela) wskazuje, że odpowiedzialność podmiotowa oraz przedmiotowa obwinionego opiera się na udowodnieniu jemu popełnienia deliktu finansowego przez oskarżyciela¹⁸, a przede wszystkim udowodnieniu mu winy w czasie, w którym działał lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany¹⁹.

Dowody i postępowanie dowodowe (proces dowodzenia) w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – stanowi podstawę niniejszej pracy, której wybór stanowi kompleksowe przedstawienie problematyki związanej z czynnym i biernym udziałem stron w postępowaniu (w ujęciu pozytywnym i negatywnym). Analizie poddano status prawny oraz rolę oskarżyciela w systemie odpowiedzialności deliktowej za naruszenie dyscypliny finansów

¹³ Por. X. Lagarde, *Finalités et principes du droit de la preuve*, JCP 2005 I 133, s. 771 i n.

¹⁴ Art. 73 ust. 1 ustawy.

¹⁵ X. Lagarde, *Réflexion critique sur le droit de la preuve*, L.G.D.J. Paris 1994, s. 149.

¹⁶ M. Delmas-Marty, C. Teitgen-Colly, *Punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paryż 1992, s. 118; A. Tabi, *Le pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes de régulation économique. Témoin de la consécration d'un ordre répressif administratif*, Paryż 2018, s. 438 i n.

¹⁷ F. Sudre, L. Milano, H. Surrel, B. Pastre-Belda, *Droit Européen et international des droits de l'homme*, Paryż 2021, s. 650; art. 19 ust. 2 w zw. z art. 76 ust. 1 ustawy.

¹⁸ Francuski ustawodawca wyraża – w ramach instytucji dowodowych (środka dowodowego) opartych na zasadzie kontryktoryjności – obowiązek zakomunikowania (fr. *Communication des pièces*) obwinionemu przez oskarżyciela dowodów w ramach uzasadnionego oskarżenia. Por. G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris 2006, s. 183.

¹⁹ Por. T. Kleinknecht, K. Meyer, L. Meyer-Gossner, *Strafprozessordnung*, Monachium 1997, s. 856, cyt.: *Über das Ergebnis des Beweisaufnahme entscheidet das Gericht nach seiner freien, aus dem Inbegriff der Verhandlung geschöpften Überzeugung*.

publicznych. Inną kwestią, która wymaga badania (analizy) jest przeprowadzenie wartościowania dowodów i czynności związanych z ich uzyskaniem. Klasyfikacja dowodów w postępowaniu wymaga weryfikacji dla potrzeb prawidłowego przypisania odpowiedzialności sprawcy deliktu finansowego. W literaturze przedmiotu nie sposób dostrzec kompleksowego ujęcia znaczenia i roli dowodu, jego przedmiotu oraz jego szczegółowej klasyfikacji w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co wskazano w pracy. Podsumowując, kluczowym kierunkiem badawczym, zawartym w pracy, jest wielopłaszczyznowa i całościowa analiza dyspozycji prawnych dotyczących postępowania dowodowego, ról stron procesowych oraz interpretacja i ocena kształtu obecnych regulacji prawnych.

2. Cele badawcze i hipotezy badawcze

Celem pracy jest analiza prawna charakteru postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym interpretacja przepisów w zakresie dochodzenia odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy. Samo postępowanie obejmuje swoją strukturą funkcje: represyjne, gwarancyjne, edukacyjne (wychowawcze – fr. *mesures de polices*), egzekucyjne oraz restytucyjne (fr. *mesures restitutives*). Punktem wyjścia o przeprowadzenia inferencji prawidłowego określenia charakteru prawnego postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych będzie wskazanie determinantów je regulujących. Determinantami kreującymi odrębny reżim odpowiedzialności za popełnienie deliktu finansowego są czynniki natury socjologicznej, przesłanki prawne, a przede wszystkim okoliczności ekonomiczne. Odpowiedzialność określana jest w prawie jako ponoszenie przez dany podmiot przewidzianych przez zespół norm prawnych negatywnych konsekwencji za swoje działania lub zaniechania, do którego był ich adresat zobowiązany na mocy prawa, w następstwie którego dojść może do przypisania dolegliwości prawnej (sankcji – fr. *amendes administratives* lub *pénalités*). Określenie charakteru odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno być uzupełnione w ustawie. Odpowiedzialność za popełniony delikt finansowy, tryb postępowania i egzekwowania odpowiedzialności, zgodnie z poglądem doktryny, posiada typowe cechy dla postępowania administracyjnego. Asekuracyjnymi rozwiązaniami wypełniającymi dostrzeżone braki ustawowe było określenie przez prawodawcę, w sposób niejako zastępczy, w ustawie, enumeratywnego, zamkniętego katalogu czynów (*numerus clausus*), stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy zauważyć, że katalog ten nie obejmuje swoim zasięgiem wszystkich procesów składających się na finanse publiczne, co stanowi o niekompletnym wypełnieniu elementów stawianych przez ustawę o finansach publicznych.

Celami badawczymi pracy są problemy pojawiające się w interpretacji przepisów na kanwie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,

ze szczególnym uwzględnieniem postępowania dowodowego. W efekcie nie zawsze można prawidłowo interpretować przy zastosowaniu odpowiedniej wykładni przepisów prawa. Pomimo dużego zainteresowania problematyką dochodzenia odpowiedzialności z tytułu popełnionego deliktu finansowego w doktrynie oraz już bogatego orzecznictwa organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, należy dojść do przekonania, iż dotychczasowe opracowania nie były przedmiotem rozważań i nie wyczerpały analizowanych tu zagadnień. W ocenie autora przeprowadzone analizy dotyczą kilku ujemnych obszarów reżimu odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy. Niewiele uwagi poświęcono obopólnym relacjom dochodzenia odpowiedzialności, a obligatoryjnym wyrównaniem przez sprawcę wyrządzonego uszczerbku finansowego (poniesionych strat - niezyskanych korzyści). Po wtóre, nie dość wyraźnie akcentuje się kwestie o pozyskiwania i gromadzenia danych osobopoznawczych w postępowaniu, które są elementem nieodzownym jego całokształtu.

Centralnym punktem, wokół którego w pracy rozważane jest postępowanie dowodowe w procesie dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest ujęcie nadużyć praw procesowych obwinionego przy wykorzystaniu konstytucyjnych gwarancji prawa do obrony. W orzecznictwie, jak również w doktrynie nie ma jednomyślności co do istoty prawnej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w rezultacie charakteru postępowania. W opracowaniu dokonano porównania zagadnienia odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy z aktualnymi opiniami naukowymi, jak i ujęcia ich w aspekcie historycznym, co ma znaczenie w prawidłowym sklasyfikowaniu postępowania w danej gałęzi prawa. Pozwala to na skuteczne ustalenie, jakie zasady należy stosować, podczas prowadzenia konkretnego postępowania oraz jakie reguły mają bezpośredni wpływ i na trafność reakcji penalnej (osiągnięcie założeń i celów ustawy).

Postawiono hipotezy badawcze, które dotyczą zbadania następujących problemów i pytań: czy reżim odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest systemem adekwatnym do egzekwowania penalizacji deliktów finansowych? Dokonano badania, na ile obecna konstrukcja prawna daje gwarancje do zapewnienia ochrony ładu finansów publicznych (przy uwzględnieniu wskaźnika stopnia dolegliwości wobec sprawcy), czy wręcz przeciwnie, umożliwia obstrukcję procesową z zamiarem zapobieżenia lub sparaliżowania postępowania przez obwinionego. Dokonane badania na tle poruszanych zagadnień ujawniają nie tylko problemy, jakie występują w realizacji celów zakreślonych ustawą (z którymi muszą zmierzyć się organy procesowe), ale również ujawniają luki prawne, które stwarzają pole do nadużyć ze strony obwinionego. Hipotezy badawcze zostały skoncentrowane na: 1. płaszczyznach dowodowych, *in corecto* pojęciu dowodu i jego zakazów (w ujęciu osobowym i rzeczowym), w zakresie jego znaczenia deontologicznego w aspekcie praktycznym w postępowaniu o naruszenie dyscypliny

finansów publicznych; 2. zakresie „swobodnego” działania jednostek sektora finansów publicznych w dochodzeniu odszkodowania deliktowego za poniesioną szkodę wywołaną działaniem lub zaniechaniem sprawcy; 3. analizie spójności pozyskiwania i gromadzenia danych osobo poznawczych w przyjętych rozwiązaniach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; 4. badaniu dynamiki ustawowego prawa do obrony, z jednoczesnym przeobrażeniem jego do czynienia obstrukcji procesowych przez obwinionego w postępowaniu dowodowym; 5. odpowiedzi na pytanie – na ile uniwersalizm zastosowanych wymiarów czasowych przedawnienia karalności oraz mechanizmów proceduralnych (m.in. wydawania opinii specjalistycznej lub udzielenia pomocy organom właściwym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych) służy sprawności prowadzonego procesu (w tym postępowania dowodowego). Identyfikacja pojawiających się problemów na tle praktyki organów procesowych, pozwoliła na sformułowanie pytań badawczych, które szerzej zostały wyeksponowane w pracy.

Rewizji wymaga ustalenie, jak praktyka organów procesowych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych odnosi się do postawionych w treści opracowania pytań, które koncentrują się w oddziaływaniu ich w wymiarze empirycznym. Następnie, określenia wymaga, jak w aspekcie dogmatycznym, na tle sformułowanych pytań, do zagadnienia podchodzi modelowa konfiguracja odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy (podejście normatywne). Wychwycenie niedoskonałości, ujawnienie zdarzeń (zaistniałych przypadków) oraz przedstawienie aspektów, jakie wytwarzają przeszkody natury prawnej w praktyce organów procesowych potwierdziły hipotezę założoną w rozprawie. Zobrazowanie kluczowych problemów dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dotychczas nieomawianych lub w ogóle niedostrzeżonych, bezpośrednio przekłada się na udoskonalenie praktyki.

3. Układ pracy i metodologia badań

W pracy wykorzystano wielokierunkowe metody badawcze, a w szczególności metodę ujęcia historycznego, metodę dogmatyczną, metodę egzegezy oraz metodę prawno-komparystyczną. Podstawową metodą badawczą jest analiza aktów prawa powszechnie obowiązującego. Metoda analizy normatywnej i strukturalnej związana jest z poruszonymi w pracy zagadnieniami, które opierają się na kompleksowej ocenie poglądów, dokonanej na bazie literatury nauki prawa konstytucyjnego, finansowego, karnego, cywilnego.

Metodę egzegezy wykorzystano przy zidentyfikowaniu terminów używanych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które nie zostały wprost w niej zdefiniowane. Dodatkowo metodę tę zastosowano do konkretnych konstrukcji prawnych, w ustawie o finansach publicznych oraz innych ustawach kształtujących zagadnienia

prawno-finansowe. Ujęcie historyczne zapewni to analizę porównawczą zmian dokonanych przez normo dawcę w obowiązującym systemie prawa, jej kierunków, ewolucji i wpływu kształtowania się linii orzeczniczej oraz standardów obejmujących sektor finansów publicznych. Metodologia determinowana jest założonymi tezami oraz przedstawionym celem pracy, systematyzacją norm prawnych w oparciu o dogmatykę prawa. W celu uniknięcia błędów poznawczych odnoszących się do terminologii wykorzystanej dla potrzeb opracowania posłużono się normami sankcjonowanymi, które wyznaczają granice zachowania adresata (nakazy i zakazy). Normy te służą do „implikowania sfery bezprawnego zachowania”, przy uwzględnieniu kontratypów ujętych w ustawie. Natomiast realizacja normy sankcjonującej ukierunkowana jest na funkcjonowanie organów procesowych, gdzie projektodawca wyposażył je w kompetencje, w ramach realizacji władztwa publicznego (posiadanych prerogatyw) w dochodzeniu odpowiedzialności wobec osoby, która dopuściła się czynu zabronionego przez ustawę.

W ocenie autora, zakres i tematyka przedstawiona w pracy w całości wpisuje się w proces badań w nauce polskiej i francuskiej oraz istotę odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Może być inspiracją do podjęcia zmian prawa finansów publicznych, podmiotów jego sektora oraz innych adresatów. Omówiono działalność orzeczniczą sądów administracyjnych oraz organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dokonano analizy praktycznego ujęcia oraz istoty orzecznictwa w świetle prowadzonego postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dorobek doktryny prawa finansowego, prawa karnego, prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego był jednym z głównych fundamentów, który pierwotnie został wyznaczony ramą przyjętej problematyki, zakresem prowadzonych badań, jak również zawartych tez i głównych założeń.

4. Struktura rozprawy

Celowi badawczemu pracy podporządkowano jej strukturę. Składa się ona ze wstępu, siedmiu rozdziałów o rozbudowanej wewnętrznie konstrukcji, a także zakończenia. W pracy zawarto zestawienie wykorzystanych materiałów źródłowych, literatury, aktów prawnych, orzeczenia organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz sądów administracyjnych i powszechnych, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. W pracy ujęto wykaz użytych skrótów aktów prawnych i innych źródeł.

W rozdziale pierwszym wyjaśniono podstawowe zagadnienia, które są niezbędne do podjęcia dalszych rozważań. Poddano analizie warstwę terminologiczną „dowodu” w ujęciu ustawowym, w interpretacji doktrynalnej, jak również w stanowiskach wypracowanych przez judykaturę. W rozdziale tym zawarto istotne kwestie związane ze znaczeniem dowodu w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przedmiotem pracy w tej części,

jest omówienie klasyfikacji dowodów, aspektów czynności dowodowych, zobrazowanie pojęcia i rodzajów czynności dowodowych w postępowaniu. Przedstawiono istotę postępowania deliktowego, jego kontrowersje oraz niespójności, jakie związane są z dochodzeniem odpowiedzialności za popełnienie czynu stanowiącego dyscyplinę finansów publicznych.

W rozdziale drugim poddano analizie zagadnienia związane z charakterem dogmatyczno-empirycznym, wpływem orzecznictwa na kształtowanie się sfery odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz źródła i postępowanie dowodowe w zakresie dochodzenia odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy. W rozdziale tym ujęto istotne kwestie związane z zasadami i trybem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wyszczególniono zagadnienia obejmujące sferę osobowych źródeł dowodowych, jak również zakazy dowodowe oraz przedmiot i rodzaj tajemnic zawodowych. W celu usprawnienia dochodzenia odpowiedzialności dokonano analizy instytucji świadka (jego mocy dowodowej, jaką uzewnętrznia w postaci zeznań) oraz postawy samego obwinionego (gdzie dostarcza, w sytuacji skorzystania z przysługującego mu prawa, wyjaśnień na swoją obronę (*audiatur et altera pars*)). Wzajemna korelacja tych źródeł osobowych stanowi gwarancję przeprowadzenia procesu i związana jest z odzwierciedleniem zasady prawdy materialnej.

Treścią rozdziału trzeciego jest problematyka materialno-prawna dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wskazano problematyczne zagadnienia, które są niezbędne do podjęcia dalszych rozważań, takie jak: związane z procesem przetwarzania danych w celu prawidłowego dochodzenia odpowiedzialności za popełnienie deliktu finansowego, zakres pozyskiwania i gromadzenia danych w fazie *in rem* oraz *ad personam* przez organ procesowy. Modelowe postępowanie i zawarte w nim podstawy materialne obligujące organ do podejmowania konkretnych czynności wyrażane są w postaci norm prawnych, zatem krytycznie należy ocenić zaniechanie regulatora, co do zakresu i rozmiaru pozyskiwania danych osobowych o obwinionym. Ułomności na tle danych osobopoznawczych, stanowi swoiste *novum*, w relacji do obecnie obowiązującego stanu prawnego i badań prowadzonych w tym zakresie. Dalsze rozważania w tej części rozprawy obejmują materialnoprawne aspekty obligatoryjnego wyrównania przez sprawcę wyrządzonego uszczerbku finansowego (poniesionych strat - niezyskanych korzyści). Należy poddać sprawdzeniu adekwatność i skuteczność obowiązujących przepisów, które obejmują obszar prowadzonych badań, z naciskiem dochodzenia odszkodowania przez podmioty uprawnione oraz ich egzekwowania od sprawcy deliktu finansowego.

W czwartym rozdziale zobrazowano nadużycia praw procesowych przez obwinionego, które stanowią realizację przysługujących mu praw do obrony (lub utożsamiany na gruncie francuskiego systemu prawnego - „prawo do dowodu”) niekoniecznie z zamiarem prawidłowej współpracy wobec prowadzonego postępowania. Realizacja przysługującego prawa do obrony

została podniesiona do rangi normy konstytucyjnej, zagwarantowanej zasadą domniemania niewinności (art. 42 ust. 2 ustawy zasadniczej). Ważnym elementem jest dostrzeżenie działań negatywnych (przeciwstawnych), do jakich w postępowaniu może uciekać się obwiniony, jak i ustanowiony w sprawie obrońca. Prowadzenie obrony w sposób obstrukcyjny może doprowadzić do udaremnienia, odwleczenia lub sparaliżowania postępowania, a w ostateczności do jego przedawnienia. Wprowadzenie nowych lub modyfikacja dotychczasowych przepisów co do wydłużenia terminów przedawnienia, wyznaczenia ram i skutków jego biegu – związane jest z kolejnym obszarem badań, które odnosi się także do nadużyć procesowych obwinionego w postępowaniu (lub jego obrońcy). Odejście od uniwersalnego terminu przedawnienia pod względem rodzaju popełnienia czynu zabronionego stanowi usprawnienie dochodzenia odpowiedzialności, co zażegnałoby przebiegłe lub nieuczciwe praktyki w postępowaniu.

W piątym rozdziale omówiono problematykę związaną z aspektem proceduralnym dochodzenia odpowiedzialności. Zagadnienia związane są z realizacją szczególnego rodzaju dowodu – wywołania w postępowaniu opinii specjalistycznej. Postawione w tym rozdziale hipotezy stanowią przyczynę do zbadania możliwości przeprowadzenia i występujących trudności z jego realizacją przez organ procesowy. Dalsze rozważania obejmują – zgodnie z dotychczasowym kierunkiem ujętym w tej części dysertacji – problematykę związaną z uzyskaniem pomocy przez organ procesowy. Perturbacje wyłaniają się przeważnie w sytuacji, gdy sprawa dotyczy osoby pełniącej funkcje kierownicze, która jednocześnie jest dysponentem materiałów dowodowych, o jakie organ się zwraca. Kierunek obranych badań zmierza do wzmocnienia kompetencji organu procesowego i mobilizacji adresata do udostępnienia niezbędnych materiałów dowodowych na potrzeby prowadzonego postępowania. W tym rozdziale odniesiono się również do zagadnień związanych z polityką fiskalną, która dotyczy kosztów postępowania należnych na rzecz Skarbu Państwa, oraz ich wysokości w znaczeniu kompensacyjnymi i adekwatnym udziale obwinionego w ich uregulowaniu. Poczyniono rozważania prawne dotyczące uregulowania zwrotu i wysokości kosztów postępowania występujących po stronie obwinionego, a które to związane są z nawiązaniem formalnego prawa do obrony (stosunek obrońcy), a także z uzyskaniem pozytywnego orzeczenia w stosunku do jego osoby.

Szósty rozdział został poświęcony systemowi sankcji i jego wymiarowi w dochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustalenie statusu wskaźnika dolegliwości wobec sprawcy czynu zabronionego stanowi wstęp do podjętych rozważań związanych z nowelizacją obowiązujących rozwiązań prawnych. Zagadnienia te odnoszą się do weryfikacji oraz adekwatności ich stosowania w praktyce przez organy orzekające, co wymaga zbadania, w jaki sposób poszczególne sankcje prawne spełniają funkcję odstraszającą. Dyskrecjonalna władza organu procesowego powinna być wyposażona w odpowiednie instrumenty

prawne, które pozwolą z należyтым poszanowaniem dobra publicznego i zasady demokratycznego państwa prawa w dochodzeniu przedmiotowej i podmiotowej odpowiedzialności. Aktualnie poziom dolegliwości i represyjności dla sprawców wymaga korekty prawnej oraz zaostrzenia poszczególnych jej elementów składających się na dyrektywy wymiaru kary.

W ostatnim rozdziale - siódmym, omówiono problematykę interpretacyjną kształtu obecnych regulacji. Przedstawiono ocenę obowiązujących przepisów ustawy w zakresie postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wysunięto postulat podjęcia nowelizacji przepisów ustawowych w ramach podjętej analizy reżimu ochrony finansowo-prawnej, które zostały przedstawione w rozdziałach poprzedzających.

5. Konkluzje z badań

Ujawnienie trudności w dochodzeniu odpowiedzialności za popełniony delikt finansowy ma swoje istotne znaczenie, nie tylko w aspekcie późniejszego zainicjowania procesu legislacyjnego do wdrożenia kluczowych zmian, ale również w znaczeniu generalnym dla zapewnienia najwyższych standardów demokratycznego państwa prawa, w tym dla prac organów oskarżycielskich i organów orzekających oraz praw przysługujących obwinionemu. *Ratio legis* w dochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie powinno stwarzać pola do lekceważenia i bagatelizowania trudności, z jakimi zderzają się w swoich czynnościach organy procesowe oraz na jakich oddziaływanie „skazani” są pozostali uczestnicy postępowania. Dokonane analizy obowiązujących przepisów skłaniają do jednoznacznego stwierdzenia, że normodawca ostatnimi nowelizacjami nie wyczerpał sytuacji związanych z ułomnościami proceduralnymi, niedokładnościami jednostek redakcyjnych (nieostrość przepisów, luzy interpretacyjne), czy też trudnościami natury prawnej – dotyczących prawa materialnego, które związane są bezpośrednio z pozycją i postawą obwinionego w postępowaniu. Istotą przedmiotowej rozprawy jest przedstawienie rozwiązań prawnych, wypracowanie pożądaných wniosków *de lege ferenda*, które wkraczają w zawilość oraz naturę dostrzeżonych problemów.

W literaturze francuskiej prawa finansowego, dostrzeżono mankamenty związane z funkcjonowaniem Trybunału Dyscypliny Budżetowej i Finansowej, co przyczyniło się do przeprowadzenia reformy w roku 2022, a w konsekwencji likwidacji (z dniem 1 stycznia 2023 r.) tego organu z przeniesieniem jego zadań na wyspecjalizowaną izbę Trybunału Obrachunkowego. L. Bertrand stwierdził, że Trybunał jest „całkowicie żywotną instytucją, która przez sam fakt swojego istnienia i strach, jaki budzi, zapobiega wielu przestępstwom i której przydatność nie byłaby już kwestionowana ani niedoceniana, gdyby skromne dostosowania

proceduralne miały poprawić jej działanie (...)”²⁰. Z tak poczynionych rozważań i refleksji poczynionych kilkadziesiąt lat temu można zastanawiać się nad aktualnością stawianej tezy. Dostrzeżono na gruncie francuskiego prawa rozbieżność pomiędzy pojęciem i założeniami teoretycznymi, a rzeczywistą funkcjonalnością Trybunału. Dla niektórych komentatorów działalność Trybunału była postrzegana jako „dziwna jurysdykcja”²¹ czy też utożsamiana z „papierowym tygrysem”²². Nie można zapominać o tym, że status prawny Trybunału ulegał zmianom, aby mógł się dostosować do założeń legislacyjnych praworządnego państwa prawa, tak aby jego metody funkcjonowania oraz jego byt nie zostały zakwestionowane na płaszczyźnie konstytucyjności oraz klasycyzacji²³. W wyroku z dnia 26 września 2000 r. o n° 33933/96 w sprawie *Guisset c. France* - Europejski Trybunał Praw Człowieka potępił Francję za przewlekłość postępowania i zapewnienia jawności postępowania, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁴.

Reasumując, ocena obowiązujących przepisów, co do zasady nie powinna rodzić trudności i problemów z ich stosowaniem w praktyce, ponieważ nie jest to nowe zagadnienie, lecz obowiązujące od 1 lipca 2005 r. w polskim systemie prawnym. Ustawa doczekała się dwudziestu dwóch nowelizacji, nie mniej konstrukcja jej zachowuje swoją względną trwałość oraz stabilność. Na przełomie niespełna dwóch dekad można dostrzec walory i tendencje pozytywne w krajowym prawodawstwie dyscyplinarno-finansowym oraz stosownej reakcji ustawodawcy na pojawiające się niekonsekwencje. Mimo wszystko przeprowadzone w dysertacji analizy i rozważania pozwalają na wyprowadzenie krytycznych uwag i konkluzji oraz przedstawienie w ich następstwie wniosków *de lege ferenda*. Trzeba dostrzec fakt, iż przeprowadzone wcześniejsze nowelizacje ustawy zmierzały do modyfikacji obowiązujących przepisów oraz prowadzone były pod kątem eliminacji dostrzeżonych luk prawnych, jednak w sposób wyczerpujący nie sprostano tym założeniom. Działania takie należy ocenić krytycznie, ponieważ pozostają w dalszym ciągu do uregulowania podstawy materialne i proceduralne, które są niezbędne w dochodzeniu odpowiedzialności. Przepisy ustawy nie mogą być interpretowane rozszerzająco, nie może być stosowana analogia, wynika to z charakteru represyjnego odpowiedzialności, zatem odmienne działania wbrew

²⁰ L. Bertrand, *La Cour de discipline budgétaire: bilan d'une première décennie et perspectives d'avenir*, Bulletin de l'Économie et des Finances, vol. 13, 1961, s. 22.

²¹ M. Lascombe, X. Vandendriessche, *Chronique de jurisprudence financière...*, s. 37.

²² B. Poujade, *La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier: état des lieux*, AJDA, 2005, s. 703.

²³ Por. L. Philip, *La Cour de discipline budgétaire et financière*, Rev. sc. légis. fin., vol. 56, oct.-déc. 1964, s. 744-792; F. J. Fabre, *La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière*, Rev. adm., n° 143, sept.-oct. 1971, s. 539.; F. J. Fabre, *La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière*, Rev. adm., n° 144, nov.-déc. 1971, s. 662-665; J.C. Maitrot, *Jouissance pour une inconnue. La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière*, AJDA, 1971, s. 507-518.

²⁴ Wyrok z 26.09.2000 r. ETPCZ, n° 33933/96 w sprawie *Guisset c. France*, publik. <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/cedh-26-septembre-2000-guisset-contre-france-req-n33933-96/>; Dostęp: 01.06.2023 r.

przytoczonym regułom należy uznać za pozaprawne i niedopuszczalne. W ostateczności nie można tracić z pola widzenia zainteresowania ustawodawcy wokół ustawy deliktowej, a z drugiej strony nie można przejść obojętnie i formalistycznie obok wyłaniających się nieprawidłowości legislacyjnych. Oczekiwany wzorzec ustawowy wymaga stosunkowo wiele udoskonaleń, które związane są z dokonaniem zmian redakcyjnych, usunięciem luk prawnych oraz wprowadzeniem koniecznych usprawnień (pożądanych narzędzi prawnych). Należy żywić przekonanie, iż racjonalny ustawodawca w najbliższym czasie dostrzeże przedstawione postulaty²⁵, a jego wyraźnym przejawem będzie wyczerpujące, właściwe oraz wewnętrznie spójne przeprowadzenie zmian i dostosowanie do już obowiązujących regulacji²⁶.

Należy zauważyć, iż organy orzekające muszą zostać wyposażone w nowe i racjonalne narzędzia prawne, które powinny być należycie realizowane w praktyce (po ich wprowadzeniu do obrotu prawnego), z jednoczesnym poszanowaniem ról oraz praw pozostałych uczestników postępowania. Jedynie w taki sposób zostaną zagwarantowane przez ustawodawcę najwyższe standardy demokratycznego państwa prawa, z uwzględnieniem prawa do obrony i zasady proporcjonalności w dochodzeniu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁷. Represyjność określona w ustawie nie może być utożsamiana z „celem samym w sobie”, lecz środkiem, który ma zapewnić organowi kontrolę rzeczywistego przeznaczenia²⁸, jaki odnosi się do właściwej realizacji zadań publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz organizacje pozarządowe (beneficjentów środków publicznych)²⁹. Rzeczpospolita Polska utożsamiana jako demokratyczne państwo prawa winna zapewniać społeczeństwu obywatelskiemu najwyższe standardy oraz relatywnie wysoki pułap przy realizacji zadań własnych o kluczowym znaczeniu społecznym. W budowaniu i umacnianiu pożądanych postaw istotną rolę odgrywa reżim odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który aktualnie zajmuje relewantną pozycję w krajowym systemie prawnym.

Stan prawny pracy przyjęto na dzień 31 grudnia 2023 r.

²⁵ Por. L. Philip, *La Cour de discipline budgétaire et financière*, RFFP, n° 92, nov. 2005, s. 749.

²⁶ B. Poujade, *État des lieux de la responsabilité des ordonnateurs en droit public financier aujourd'hui*, RFFP, n° 92, nov. 2005, s. 101-112.

²⁷ Por. S. Damarey, *Le projet de réforme des juridictions financières: portée, évidences et insuffisances d'un texte*, JCP A, n° 4, 2010, s. 44-47.

²⁸ Por. wyrok WSA w Szczecinie z 27.08.2014 r., I SA/Sz 712/14, LEX nr 1507430.

²⁹ Por. M. Mariański, *Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych*, Prawo i Więzy 2021, nr 35, s. 128.