

WOJCIECH LACHIEWICZ

**JAWNOŚĆ GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI PUBLICZNYMI
- POPRZEZ POWSZECHNY DOSTĘP
DO UMÓW OPIEWAJĄCYCH NA ŚRODKI PUBLICZNE
- JAKO REJEST DANYCH Z UMÓW ZAWIERANYCH PRZEZ
JEDNOTSKI SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH**

*

**ANALIZA NOWEGO OBOWIĄZKU EWIDENCJONOWANIA
- ZOBOWIĄZAŃ (UMÓW) ANGAŻUJĄCYCH ŚRODKI PUBLICZNE**

*

**- MIEJSCE PRAWA REJESTOWEGO
W SYSTEMIE PRAWNYM**

*

**OCENA KONCEPCJI ZABEZPIECZENIA
PRZESTRZEGANIA NORM PRAWA O JAWNOŚCI UMÓW ZA
POMOCA ZAGROŻENIA – W POSTACI SANKCJI KARNEJ
BĄDŹ STOSOWANIEM ŚRODKÓW SYSTEMU
ODPOWIEDZIALNOŚCI Z NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW
PUBLICZNYCH**

*

**WRAZ Z ANALIZĄ
AKTUALNEGO SYSTEMU ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE
DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH JAKO SKUTECZNEGO
INSTRUMENTU ZABEZPIECZENIA PRAW O JAWNOŚCI UMÓW**

1

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Iceland 
Liechtenstein **Active**
Norway **citizens fund**

* **WSTĘP - charakterystyka przedmiotu analizy i opinii prawnej**

Według obecnego stanu prawnego (od 1 lipca 2022 r.) regulacja zasad funkcjonowania centralnego rejestru umów zawieranych przez Jednostki Sektora Finansów Publicznych (RUJSFP) oraz związanych z nim obowiązków kierowników jednostek sektora finansów publicznych (JSFP), jako przepisów, które miały wejść w życie 1 lipca 2022 r., na skutek zmian w ustawie je wprowadzającej, z dnia 14 października 2021 r., jako zakładane powstanie obowiązków rejestrowych, oraz miejsca rejestracji danych – jako RUJSFP – na zacząć działać dopiero w dniu 1 stycznia 2024 r. RUJSFP.

Należy się spodziewać, że przed tą datą dojdzie do zmian prawa rejestrowego – jakie nie wydaje się pospawać w wyczekiwaniu (*vacatio legis*) – do tak odległej daty. Jak postanowiono 14 października 2021 r. prawo to miało już dawno działać do 1 lipca 2022 roku, wraz z sankcją karną zagrażającą sprawcom go nieprzestrzegającym lub dopuszczającym się zaniechania wykonania obowiązku wpisania umów do rejestru (ewidencji) umów.

Koncepcja powszechnego dostępu do informacji o odpłatnych umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych (JSFP), rejestracji istotnych danych o ich treści oraz instytucji Rejestru Umów stanowi wyraz urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji R.P.). Wiązana jest również z gwarancjami działania *zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi* z art. 33 ust. 1 **ustawy z dnia 27**

sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), dalej: „u.f.p.”.u.f.p.

Przygotowany do uruchomienia system centralnej rejestracji danych odnośnie każdej umowy zawieranej przez JSFP, skutkującej poniesieniem wydatku powyżej 500,00 zł, nazwany „*Rejestrem Umów zawieranych przez Jednostki Sektora Finansów Publicznych*” (dalej: RUJSFP), pod względem zakresu danych rejestrowych, zasad i trybu ich wpisywania przez kierowników JSFP został regulowany nowymi przepisami „**art. 34a**” oraz „**art. 34b**” - **dodawanymi do** ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) przepisem ustawy je wprowadzającej poprzez **art. 6 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. z 2021 r. poz. 2054; zm. z 2022 r. poz. 1265), dalej: „**ustawa z dnia 14.10.2021 r.**”. Wprowadzeniu przepis o RUJSFP, towarzyszy tak samo ustanawiany przepisem art. 6 ustawy z dnia 14 października 2021 r, (mający wejść w życie 1 lipca 2022 r. i przesunięty jak przepisy rejestrowe - na dzień 1 stycznia 2024.) przepis „**art. 34 ust. 1 pkt 12**” **u.f.p. jaki „literalnie” przewiduje „udostępnianie umów JSFP”**.

Należy ustalić, czy jego treść jest składową przepisów „prawa rejestrowego” – czy wyraża normę „samodzielną”, merytorycznie niekształtującą obowiązków rejestrowych i obowiązku funkcjonowania rejestru umów.

Warto zauważyć, że konstytucyjne pojęcie środków publicznych (art. 216) nie ogranicza się do wskazania, że są one środkami w dyspozycji podmiotów państwowych lub samorządowych podległych przepisom ustawy o finansach publicznych. Punktem odniesienia zasady jawności gospodarowania „środkami publicznymi” art. 33 i 34 u.f.p. są środki publiczne definiowane w art. 5 u.f.p. – a nie „środki dyspozycji jednostek” art. 9 u.f.p. Czasami środki publiczne są

przedmiotem gospodarowania środkami publicznymi w spółce Skarbu Państwa lub spółce JST, niektórych „ustawowo” tworzonych bankach, jakie to nie są podmiotowo rozumianym sektorem finansów publicznych z art. 9 u.f.p. Czy one podlegają jawnemu gospodarowaniu środkami publicznymi, tak „przedmowo” określonej zasadzie z art. 33 i art. 33 u.f.p.

Jako formę zabezpieczenia przestrzegania obowiązków rejestrowych z art. 34a u.f.p., ustawodawca za pomocą tego samego przepisu **art. 6** ustawy wprowadzającej z dnia 14 października 2021 roku, ustanowił zabezpieczenie przestrzegania tych obowiązków, w postaci **wyrażonej w art. 34b u.f.p. sankcji karnej**.

Według oczekującego wejścia w życie przepisu art. 34b u.f.p.: *„niewykonanie lub niedopuszczenie do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia lub wprowadzania danych do rejestru umów albo podanie w nim nieprawdziwych danych - **jest przestępstwem** podlegającym grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch”*.

Konkludując, przepisy o RUJSFP, wraz z określeniem zakresu „danych rejestrowych”, jako nowe obowiązki kierowników JSFP (*obowiązki rejestrowe*), miały doprowadzić do uruchomienia RUJSFP od 1 lipca 2022 roku. Tak samo w dniu 14.10.2021 r. ustawą wprowadzającą - ustawodawca uznał, że wraz z obowiązkami rejestrowymi, z dniem 1 lipca 2022 roku wobec sprawców naruszenia obowiązków rejestrowych (kierowników lub pracowników JSFP), będzie można w postępowaniu karnym wymierzać sankcje z art. 34b u.f.p. Wraz z odroczeniem (w dniu 9.06.2022 r.) o półtora roku terminu wejścia w życie norm o obowiązkach rejestrowych, do dnia 1 stycznia 2024 r. przesunięto również

termin wejścia w życie normy z zabezpieczającą ich przestrzeganie, sankcją karną z art. 34b u.f.p.

Ustanowioną sankcję karną można traktować jako element składowy norm prawa rejestrowego, albo **oceniać jej znaczenie na gruncie innych norm przewidujących stosowanie sankcji karnych, ustanowionych w celu gwarancji dla przestrzegania przez kierowników i pracowników JSFP, innych obowiązków, jako „zbieżnych” pod względem charakteru prawnego, i doniosłości jak obowiązki rejestrowe z art. 34a u.f.p.**

* * *

Oceniając kwestię rodzaju sankcji, jakimi może (powinno) zostać zabezpieczone przestrzeganie obowiązków rejestracji umów, należy ustalić treść zapisanego prawa rejestrowego. Należy ustalić jego miejsce w systemie prawnym oraz przynależność do odpowiedniego działu lub gałęzi prawa wraz z konsekwencją stosowania właściwych działowi lub gałęzi prawa reguł ogólnych do kompletowania treści prawa rejestrowego oraz interpretacji tego, co w nim „obecnie” zapisano.

Problemem, wymagającym rozwiązania jest dokonanie osądu (oceny) **na ewentualność przyszłego przyjęcia decyzją ustawodawcy, innej niż sankcja karna (art. 34b u.f.p.) formy zabezpieczenia przestrzegania obowiązków rejestrowych (art. 34a u.f.p.), na przykład „jedynie” poprzez system odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych.**

Kwestiami dodatkowymi będzie zatem odniesienie się do przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym uwzględnienie praktyki ich stosowania przez organy orzecznicze (rzeczników i komisje orzekające). Chodzi o ocenę prawa o odpowiedzialności za naruszenie

5

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

dyscypliny finansów publicznych – jako takiego – a także ocenę jego ewentualnych funkcji dla zapewnienia przestrzegania prawa rejestrowego. Chodzi o ustalenie, czy w prawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych bądź w jego niewłaściwym stosowaniu nie ma istotnego zagrożenia na ewentualność, jeśli by miało być gwarancją przestrzegania obowiązku rejestracji umów (prawa rejestrowego).

Analiza (i zarazem opinia) zbudowana została z dwóch części

I Część dotyczy prawa o rejestracji umów *de lege lata* (jak zapisy oczekujące w *vacatio legis* do 1.01.2024 r.) oraz prawa rejestrowego rozumianego jako jego merytoryczny przedmiot i istota (cel) jawności umów – czyli postulatów *de lege ferenda* – jak udoskonalić to, co „oczekuje” – bądź jakie istnieją uwarunkowania, gdyby na nowo, jak w dniu 12 maja 2022 r., pojawiały się koncepcje rewizji prawa wykreowanego w dniu 14.10.2021 r., jako koncepcji zakładanej do jej realizacji w dniu 12 maja 2022 r. tuż przed jego wejściem w życie (1.07.2022 r.). Koncepcji - nie w pełni zgodnej z celami oraz miejscem obowiązków restrowych i prawa o nich - w polskim systemie prawnym, w tym w systemie prawa finansowego oraz wymogiem kompletności systemu prawnego – jako całości.

W ramach prowadzonej analizy, na potrzeby przyszłych prób zmian prawa rejestrowego, w tekście wyodrębniono liczne wnioski i spostrzeżenia odnośnie do wagi i znaczenia niektórych przepisów prawnych - jak np. art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p., potrzeby ich obrony i ulepszenia, tak samo jak wnioski odnośnie do potrzeby „skompletowania” rozwiązań prawnych na ewentualność zabezpieczenia obowiązków rejestrowych - „również” za pomocą sankcji z tytułu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

II - Część analityczna opracowania, ma za przedmiot analizę przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – jako ocenionej w cz. I. całościowo, pod kątem istoty i funkcji tego rodzaju odpowiedzialności, jako ewentualnego zabezpieczenia (penalizacji) za jej pomocą przestrzegania obowiązków z przepisów prawa rejestrowego. Ocenianymi w II – części są treści norm materialnoprawnych dyscypliny finansów publicznych. Ocenione zostały również regulacje prawno-procesowych rozwiązań z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – w tym także na ewentualność ich zastosowania, gdyby przypadek złamania obowiązków rejestrowych został ujawniony przez kontrolę społeczną (np. przez NGO). Czy w takich sytuacjach, jego ujawnienie uruchomiłoby działanie przepisów, aby sprawca naruszenia i jego czynu – został sprawiedliwie osądzony ze strony organów systemu odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych? Jak również – czy te przypadki łamania norm prawa rejestrowego - w praktyce (faktycznie) mogłyby kończyć się ukaraniem sprawcy, karą miarodajną do wagi i znaczenia naruszonych przepisów o ewidencji rejestrowej umów oraz do oceny stopnia ich naruszenia przez sprawcę czynu?

Część I Jawność umów opiewających na środki publiczne – Prawo rejestrowe – zabezpieczenie jego przestrzegania - analiza – uwagi *de lege lata* - wnioski *de lege ferenda*

- I. **Przepisy o rejestrze umów (RUJSFP) oraz o obowiązkach rejestrowych – treść unormowań, charakter prawny oraz miejsce i znaczenie w systemie prawnym (w tym w systemie prawa finansowego).**
 - ***Obowiązki rejestracji (ewidencji) zobowiązań z umów – jako czynność procesu gospodarki środkami finansowymi jednostki sektora finansów publicznych (nowa czynność i obowiązki z zakresu gospodarki finansowe jednostki).***

Przepisy dotyczące funkcjonowania jawnego i ogólnodostępnego RUJSFP wraz z przepisami określającymi treść nałożonych na kierowników JSFP obowiązków rejestrowych – wyrażają normy właściwe dla prawa publicznego. (Przyszłe uprawnienie „osób prywatnych” w zakresie dostępu do danych o umowach z RUJSFP również noszą charakter publicznoprawny). Normy wynikające z art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p. oraz z art. 34a u.f.p., dotyczące umów oraz RUJSFP, jako

8

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

normy prawa publicznego, nie tyle z powodu „miejsca” ich zamieszczenia i „nazwy ustawy”, co od strony ich treści materialnej, należy zaliczyć do „*prawa finansów publicznych*”.

Przynależność przepisów o rejestrze umów do prawa finansów publicznych nie wynika z „miejsca” ich zamieszczenia (w u.f.p.), ale z treści merytorycznych i ich związków z innymi normami systemu prawnego. Daje to podstawę do uznania przynależności norm o rejestracji umów i rejestrze umów do tej gałęzi prawa publicznego.

Podstawowe założenia odnośnie **przedmiotu prawa finansów publicznych**¹, wyrażono w *rozdziale X Konstytucji R.P. (Finanse publiczne)*.

Przedmiotem tego prawa są *środki publiczne*. Jest to rodzaj *aktywów majątkowych* - przyjmujących **postać pieniężną** - – w rozumieniu – ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – (Dz. U. z 2021 r. poz 217, z późn. zm.) – dalej; u.r. pieniężne).

Według art. 216 ustawy zasadniczej „ustawa” określa *gromadzenie i wydatkowanie środków przeznaczonych na cele publiczne*. (*Z finansami publicznymi wiąże się również zasada dostępu do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji R.P., jaka nie ma charakteru normy stosowanej bezpośrednio, ale znajduje urzeczywistnienie w regulacjach ustawowych).

Przedmiotem prawa finansów publicznych jest między innymi **regulacja zachodzących w państwie i w JSFP (art. 9 u.f.p.) procesów finansowych dotyczących „środków publicznych” (art. 5 u.f.p.)**. Rodzaje procesów finansowych składających się na „**finanse publiczne**” - w rozumieniu

¹ Funkcjonujące w praktyce pojęcie „*prawo finansowe*”, ma szerszy zakres, gdyż obejmuje nie tylko przepisy prawa finansów publicznych, ale również inne obszary finansowe, jak dotyczące podatków i innych danin publicznych czy ubezpieczeń społecznych.

funkcjonalnym, określa art. 3 u.f.p. Do procesów finansowych normowanych prawem finansów publicznych należy m.in.:

- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, a także
- wydatkowanie środków publicznych.

Z istotą i zakresem merytorycznym prawa finansów publicznych związana jest również konstrukcja *odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (pierwotnie nazwana odpowiedzialnością za naruszenie „dyscypliny budżetowej”).

Przepisy o rejestracji umów JSFP i o rejestrze umów, dotyczą „zawierania umów” przez JSFP.

Zawieranie przez JSFP umów z obowiązkiem poniesienia wydatku - od strony prawa rachunkowości (prawa bilansowego) – stanowi *zaciąganie zobowiązań*. Zaciąganie zobowiązań zawierana przez JSFP umową - poza stosowaniem unormowań właściwych prawu prywatnemu (cywilnemu) oraz przedmiotowi zobowiązania (jako: *dostawy, usługi, roboty budowlanej, czy zaciąganiu „zobowiązania dłużnego”*), w przypadku JSFP, podlega również szeregowi unormowań prawa publicznego.

Oprócz *prawa zamówień publicznych* (znajdującego zastosowanie do wyboru kontrahenta), zaciąganie zobowiązań przez JSFP równolegle podlega funkcjonującemu w sektorze finansów publicznych **specjalnemu „reżimowi” prawno-finansowemu (budżetowemu)**, z większą ilością norm niż stosowane do zaciągania zobowiązań w sektorze prywatnym.

Reżim prawa finansów publicznych, w przypadku jednostek powiązanych z budżetem (b. państwa lub budżetami jednostek samorządu terytorialnego – j.s.t.) obfituje w liczne obowiązki oraz reguły odrębne od nieco „łagodniejszego”

reżimu gospodarki finansowej obowiązującego w tych JSFP (z katalogu z art. 9 u.f.p.), jakie posiadając osobowość prawną, opartego na stosowaniu ustawy o rachunkowej oraz dodatkowych wymagań z u.f.p. i ustawy normującej funkcjonowanie takiej JSFP (instytucji kultury, SPZOZ, agencji wykonawczej, NFOŚiGW, szkoły wyższej itp.).

Dopuszczalność zaciągnięcia zobowiązania angażującego środki publiczne oraz dokonywanie wynikającego z umowy wydatku objęte jest szeregiem rozwiązań odnośnie jego zgodności z *planem finansowym* (w tym z „budżetem”), z rozwiązaniami odnośnie *technicznej strony gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków*, **szczególnymi zasadami rachunkowości**, jak również cyklicznymi *sprawozdaniami z procesów finansowych (budżetowych)* oraz innymi regułami właściwymi dla gospodarki finansowej w JSFP.

Należy w tym miejscu kategorię podkreślić, że **zawarcie każdej odpłatnej umowy przez JSFP, z której dane od dnia 1 lipca 2022 r. (po zmianach: od 1 stycznia 2024 r) miałoby zostać- zaewidencjonowane do RUJSFP** (od kwoty: od 500 zł), - stanowi proces finansowy polegający na „**zaciągnięciu zobowiązań angażujących środki publiczne**” (art. 3 pkt 4 u.f.p.).

Następstwem tego procesu jest proces kolejny w postaci uruchamianego „**wydatkowania środków publicznych**” (art. 3 pkt 2 u.f.p.).

Od zakładanego dnia 1 lipca 2022 roku, związane z umową „czynności wpisowe” byłyby dodatkowymi (nowymi) **czynnościami konkretnej JSFP z tytułu „prowadzenia gospodarki finansowej”**, tak samo jak są nimi:

(a) czynności ewidencyjno-księgowe (rachunkowe),

(b) czynności w zakresie sprawozdawczości budżetowej i finansowej „ujawniające” zobowiązanie i wydatek w łącznych kwotach rodzajowo zbieżnych zobowiązań.

Zastrzec jednocześnie należy, że *wpis rejestrowy umowy* (tak samo jak jej księgowe zaewidencjonowanie), **nie jest (nie byłby) elementem bezpośrednio warunkującym „zaciągnięcie zobowiązania angażującego środki publiczne”, a tylko „czynnością towarzyszącą” całościowo widzianemu procesowi zaciągania zobowiązań, jako nowy rodzaj „czynności ewidencyjnej”**, poza dokonywanymi w związku z umową czynnościami ewidencji księgowej oraz włączaniem skutków zawarcia umowy (tzw. zaangażowania środków) do danych w ujawnianych w sprawozdawczości z konkretnej JSFP.

Uwaga odnośnie kontroli

Mające miejsce **powiązania między dotyczącymi umowy danymi rejestrowymi** (z RUJSFP) **a danymi finansowymi z ewidencji księgowej JSFP i zbiorczymi danymi ze sprawozdawczości budżetowej** – pokazuje na znaczenie praktyczne tych powiązań – z punktu widzenia możliwości weryfikacji kompletności danych z rejestru umów – sięgając do innych wpisów tej umowy – jak dokumentacja księgowa i generowana z niej cykliczna sprawozdawczość i finansowa konkretnej JSFP.

Umożliwia to „konfrontację danych” między wpisem z RUJSFF a danymi o umowie z ksiąg finansowych JSFP. Z ewidencji księgowej pochodzą dane do ich ujawnianych sprawozdań budżetowych lub finansowych JSFP. Dane o zaangażowaniu lub wydatkach z tytułu umów zbieżnych rodzajowo, w sprawozdaniu budżetowym jednostki, ze względu na takie same oznaczenie podziałkami klasyfikacji budżetowej, zgrupowane są w jednej pozycji sprawozdania. Zobowiązania umowne w zakresie umów zbieżnych rodzajowo

(przedmiotowo) zgrupowane są w jednej pozycji ze względu na opisywanie ich w ewidencji księgowej tożsamym układem podziałek klasyfikacji budżetowej. Podziały „działowe” i „rozdziałowe” oznaczają rodzaj realizowanego zadania (przeznaczenie, cel wydatku), zaś „paragrafowe” – rodzaj wydatku (lub kosztu) w znaczeniu ekonomicznym lub prawnym. Z podziałek klasyfikacyjnych opisujących umowę i wydatek można ustalić rodzaj umowy oraz pośrednio, jej przedmiot. Z kolei wpis rejestrowy umowy z RUJSFP będzie obejmował między innymi określenie jej „przedmiotu” oraz „wartości przedmiotu umowy”. Możliwe wydaje się przez to, aby bez sięgania do ksiąg finansowych jednostki, skonfrontować (skontrolować) poprawność wykazywanej w sprawozdaniu budżetowym kwoty (sumy) wartości umów w podobnym przedmiocie - sumą wartości tego rodzaju umów możliwą do ustalenia w wyniku analizy i obliczeń w oparciu o dane rejestrowe.

KONKLUZJA:

Opisane „miejsce” **czynności rejestrowych**, jako wpisów do RUJSFP, - powinno być widziane na tle całościowo traktowanego na poziomie konkretnej JSFP procesu „**zaciągania zobowiązań**” oraz następującego po nim procesu „**dokonywania wydatków**” (inaczej: bądź ponoszenia „kosztów”, bądź dokonania „rozchodów budżetu j.s.t” jak spłata długu lub udzielania pożyczek podmiotom trzecim) – ujawnia fakt powiązania między dotyczącymi umowy niektórymi danymi rejestrowymi a znajdującymi się w ewidencji księgowej (księgach finansowych).

Czynności ewidencji rejestrowej umów - to element zaciągania zobowiązań, zatem regulacja ich wykonania przynależy do prawa regulującego gospodarkę finansową jednostki dysponującej środkami publicznymi

(według obecnych przepisów art. 34a u.f.p. wpisy umów JSFP, wg. art. 33 i 34a u.f.p. jawna gospodarka „środkami publicznymi”, a te znaleźć można również w spółkach Skarbu Państwa i spółkach JST).

II. Uwarunkowania (prawno-aksjologiczne) dla kierunków decyzji ustawodawcy odnośnie wyboru „rodzaju odpowiedzialności” zabezpieczającej przestrzeganie obowiązków rejestrowych (ewidencyjnych) w zakresie wpisu umowy do rejestru umów.

Wskazana na wstępie ewentualność ustanowienia w przyszłości zabezpieczenia przestrzegania obowiązków rejestrowych drogą stosowania środków i systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - wymaga dokonania osądu, poczynając od oceny pierwotnej decyzji ustawodawcy, który w dniu 14 października 2021 r. ustanawiając obowiązki w przyjmowanym przepisie art. 6 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, - **miarodajnie dla istoty i znaczenia (rangi, doniosłości) nowej regulacji, powinien był dokonać doboru rodzaju zabezpieczenia jej przestrzegania przez kierowników i pracowników JSFP.**

Odpowiedzialność pracownicza

Spekulując nad wynikiem takiej decyzji, należy zaznaczyć, że **gdyby w dniu 14 października 2021 r. ustawodawca** jako gwarancji dla przestrzegania przepisów o RUJSPF i obowiązków rejestrowych - **nie ustanowił nowej normy w postaci**

14

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

sankcji karnej, to w systemie prawnym znajdowały się i są w nim nadal normy o odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej kierowników i pracowników państwowych i samorządowych jednostek sektora finansów publicznych.

Chodzi o przepisy z tzw. „*pragmatyk urzędniczych*”, które za naruszenie prawa przewidują możliwość uruchamiania środków z zakresu właściwej „prawa pracy” odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej.

Możliwość ustanowienia kilku rodzajów odpowiedzialności dla zabezpieczenia jednej normy prawa finansowego

Należy także zastrzec, że ustanowiony w dniu 14 października 2021 r. „poza-kodeksowy” przepis o odpowiedzialności karnej (art. 34b u.f.p.), nie wyklucza sytuacji, w której wobec sprawcy naruszenia obowiązków rejestrowych, który nie zostałby pociągnięty do odpowiedzialności karnej, zastosowane zostałyby środki odpowiedzialności dyscyplinarnej (pracowniczej).

- ***Ocena racjonalności decyzji o ustanowieniu sankcji karnej jako gwarancji przestrzegania obowiązków rejestrowych***

Dokonany przez ustawodawcę wybór zabezpieczenia przestrzegania obowiązków rejestrowych w postaci zagrożenia sankcją ze specjalnie ustanawianego w tym celu przepisu karnego, wymaga przeprowadzenia osądu.

Należy ustalić, na ile na podjętą decyzję ustawodawcy wpłynął możliwy do „przypisania” mu **pogląd o znaczeniu i doniosłości chronionych sankcją karną unormowań z art. 34a u.f.p.**

Podobnego osądu wymaga również koncepcja wyrażona w „*Art. 12 ustawy sejmowej z dnia 12 maja 2022 r.*”, a nie doszła do skutku, decyzja Sejmu, aby zabezpieczeniem przestrzegania obowiązków rejestrowych, w miejsce zakładanego do uchylecia przepisu karnego z art. 34b u.f.p, stała się

odpowiedzialność z nowego przepisu „**Art. 18ca**”, projektowanego do dodania do *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U z 2021 r. poz 289, z późn. zm.) – dalej: **u.d.f.p.**

Zatem potencjalnie ustawodawca w przyjmowanej ustawie w dniu 14 października 2021 r. mógł sięgnąć po inny z możliwych do ustanowienia rodzajów odpowiedzialności, a mimo to uznał, że waga chronionego dobra uzasadnia posłużenie się odpowiedzialnością karną.

Dla przykładu „zgodność sprawozdań z ewidencją księgową”, pomimo ich rągi dla „zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi” (art. 33 i art. 34 u.d.p.) gwarantowana jest zagrożeniem pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jeśli idzie o prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej i wpisów do ksiąg finansowych (źródła danych, z jakimi muszą być zgodne sprawozdania), to naruszenie związanych z tym zasad zagrożone jest odpowiedzialnością karną z art. 77 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217).

Stąd wniosek, że obowiązkowi ewidencyjnemu ujawniania danych o umowach JSFPF, ich rzetelności i kompletności, racjonalny ustawodawca nadał rangę „równą” treściom czynności ewidencyjnych i innym właściwym wpisom do ksiąg finansowych jednostki. Za miarodajne każdej z obydwu czynności znaczenie prawne, uznał zabezpieczenie ich prawidłowości za pomocą sankcji karnej.

III. Istota odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – jako instrument gwarancji przestrzegania norm

zapewniających szeroko rozumiany ład finansów publicznych (dyscypliny finansów publicznych)

W ramach ochrony ładu finansów publicznych ustanowiono szczególny system odpowiedzialności regulowanej w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U z 2021 r. poz 289, z późn. zm.), dalej: u.d.p.p. Objęte jest nią popełnienie naruszeń określonych konkretnie norm prawa finansowego, prawa zamówień publicznych i innych przepisów (tzw. normy sankcjonowane odpowiedzialnością z u.d.f.p.).

Właśnie owa „istotność” **niektórych reguł prawa finansowego** (poczynając od norm wyrażanych w Konstytucji, po przepisy rozporządzeń), **stanowi uzasadnienie dla zabezpieczenie ich przestrzegania w drodze zagrożenia zastosowaniem kary za popełnienie „deliktu” naruszenia dyscypliny finansów publicznych,** czyli popełnienia – o określonym stopniu zagrożenia dla (ładu) Finansów publicznych (większego niż „znikome” – albo „żadne-formalistyczne-bez skutków” – jak to „wynika” z interpretacji art. 28 u.d.f.p. – a zarazem czynu nagannego, którego indywidualne cechy, znamiona zostały opisane w katalogu deliktów w art. art. 5-18c u.d.f.p.

W przypadku większości deliktów (z art. 5-18c u.d.f.p.) odpowiedzialności podlegają kierownicy JSFP lub pracownicy na których kierownik delegował swoje uprawnienia obowiązki i odpowiedzialność.

Niektóre z postaci rodzajowych deliktów dotyczą naruszeń określonych przepisów popełnionych przez osoby nie będące pracownikami JSFP (np. naruszenie przepisów prawa dotacyjnego przez beneficjentów dotacji), jeśli dany rodzaj czynu jest czynem o znamionach deliktu , np. z art. 9 pkt 1-3, art. 13 u.d.f.p.

17

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Popelniający naruszenie (sprawcy) odpowiadają za swój czyn deliktowy, za jaki można im przypisać winę (odpowiedzialność)

za popelnienie czynu stanowiącego naruszenie określonego przepisu prawa –

- jak zakładano: art. 34a ust. 1 u.f.g.p (norma sankcjonowana), jakiego przestrzeganie jest chronione przepisem określającym znamiona czynu deliktowanego (przepis sankcjonujący) – jak zakładana w okresie 12.05.2022 – 9.06.2022 – norma deliktowa z „*art. 18ca u.d.f.p.*”.

Odpowiedzialność z u.d.f.p. obsługiwana jest przez (1) system organów będących „oskarżycielem” (rzecznicy d.f.p. w tym Główny Rzecznik Odpowiedzialności za naruszenie d.f.p.) oraz (2) kolegialnych organów orzeczniczych w systemie dwuinstancyjnym (komisje regionalne, komisja wspólna, komisje resortowe oraz Główna Komisja Orzekająca - GKO).

Od orzeczeń GKO przysługuje skarga do WSA w Warszawie, zaś od orzeczenia WSA możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do NSA.

Karami jest odpowiednio do stopnia naruszenia ładu FP – warunków i właściwości osobistych sprawcy (*np. pozytywna opinia odnośnie sprawcach nielegalnego zakupu programu Pegasus ?*):

- kara upomnienia,

- kara pieniężna,

- kara nagany,

- **najdolegliwsza z systemu kar:** *kara czasowego ograniczenia możliwości piastowania funkcji związanych z finansami publicznymi* (dysponenta środków publicznych - czyli: *zawarcie umowy angażującej środki publiczne jednostki* – a także dekretacja do uruchomienia wydatku ze środków publicznych jego finansowego do wykonania, albo zakaz ze skutkiem niemożności pełnienia funkcji głównego księgowego JSFP – jak funkcje wyłączone z art. 54 u.f.p.).

IV. Konsekwencje systemowe (prawno-aksjologiczne) dla rangi oraz znaczenia czynności ewidencji umów do rejestru umów – na ewentualność podnoszonej 12 maja 2022 r. koncepcji zmiany rodzaju zabezpieczenia przestrzegania obowiązków rejestrowych poprzez zastąpienie zagrożenia sankcją karną zagrożeniem odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Decyzją ustawodawcy wyrażoną w ustawie przyjętej w dniu 14 października 2021 r. było założenie, aby formą zabezpieczenia przestrzegania przepisów o „Rejestrze Umów zawieranych przez Jednostki Sektora Finansów Publicznych” (RUJSFP) w tym przepisów nakładających „obowiązki rejestrowe” na kierowników (i pracowników) Jednostek Sektora Finansów Publicznych (JSFP – jako jednostek wymienionych w art. 9 u.f.p.) – było zabezpieczenie ich przestrzegania zagrożeniem sankcją karną z art. 34b u.f.p.

Tymczasem, tuż przed dniem wejścia w życie nowej regulacji (przed dniem 1.07.2022 r.) w dniu 12 maja 2022 r. przekazaną do Senatu ustawą sejmową przyjęto koncepcję uchylecia przepisu karnego art. 34b u.f.o. w miejsce, którego przyjęto rozwiązanie w postaci zabezpieczenia przestrzegania obowiązków rejestrowych za pomocą systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ustawodawcą, wobec którego stosuje się i musi się stosować „złożenie (fikcję) racjonalności ustawodawcy” - jest łącznie traktowany Sejm i Senat, jako „autorzy” przyjętej regulacji prawnej.

Zasada racjonalności ustawodawcy służy do oceny kompletności i spójności systemowej ustanawianego projektowanego prawa, zaś **po jego ustanowieniu – wspomaga procesu dla jego interpretacji.**

(*Sięgnięcie po tę zasadę w niniejszym materiale miało również miejsce przy interpretacji przepisu art. 34 ust. 12 u.f.p., dla łącznej interpretacji art. 34a ust. 9 w związku z art. 53 ust. 1 i 2 u.f.p. celem ustalenia adresatów, na jakich mogą spoczywać obowiązki rejestrowe i odpowiedzialność za ich wykonanie. Sięgnięto po nią również dla wskazania na konieczność i racjonalność, aby uzupełnić opis deliktów z art. 18c u.d.f.p., na wypadek wejścia do u.d.f.p. projektowanego przepisu „art. 18ca u.d.f.p.”).

Skutkiem zastąpienia dolegliwej sankcji karnej z art. 34b u.f.p., jako środka stosowanego w przypadku **czynów karnych uznanych „z tego powodu” za „czyny społecznie niebezpieczne”** - na łagodniejszą pod względem dolegliwości stosowanych kar – rodzaj odpowiedzialności, właściwej penalizacji czynów „szkodliwych dla (ładu) finansów publicznych” (jako chronionej nią wartości z art. 28 u.d.p.p) – **obniżałoby dotychczasową wagę i rangę obowiązków rejestracji (wpisu) umów oraz samego RUJSFP.**

Mówiąc to (dosłownie- praktycznie) obrazowo - porównywalnie:

- **ranga obowiązków** ujawniania danych z umów w powszechnie dostępnym rejestrze umów – z rangi równorzędnej (dajmy na to) **zabezpieczanych sankcją karną, „podstawowych obowiązków i zasad rachunkowości”** (przestępstwo przeciw księgom lub ich prowadzeniu z ustawy o rachunkowości), spadłaby **do rangi równej „obowiązkom-zasodom formalnym sprawozdawczości finansowej”**, jako reguł i zasad zabezpieczanych odpowiedzialnością z art. 18 pkt 2 u.d.f.p. (jawność, rzetelność obowiązków formalnych „przerzucenia danych z elektronicznej księgowości – do

20

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

elektronicznych szablonów sprawozdań budżetowych i finansowych”. (Uwaga: Zawarcie w sprawozdaniach „absurdalnych- nonsensownych danych” – w zasadzie nie są naruszeniem ładu finansów – bo sprawozdania muszą być wiarygodne z księgami. Mogą natomiast ujawniać fakt popełnienia naruszeń zasad rachunkowości budżetowej (nie jest to objęte odpowiedzialnością dfp) lub rachunkowości ogólnej z ustawy o rachunkowości z 1994 r. – jako czyny o znamionach przestępstwa.

Zmiana rodzaju odpowiedzialności – jak obrazuje ww. przykład „innych obowiązków podstawowych w SFP” – mogłaby deprecjonować renge chronionego dotąd „dobra prawnego”, jakiemu mają służyć ustanowione obowiązki rejestrowe oraz rejestr umów z art. 34a u.f.p. W efekcie – jako skutki mogłyby pojawiać się społecznie niekorzystne postawy (i podejście), nie tylko ze szkodą dla istoty „rejestru umów i obowiązków wpisowych”, jak i dla realizowanej dzięki temu konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji R.P.) oraz dla realizacji ustawowej zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi (z art. 33 i art. 34 ust. 1 u.f.p.). Czy nie mówić, że **take „manipulacje na rodzaju sankcji” (zanim przepisy weszły w życie) **już „na starcie”** mogłoby stać się powodem wypowiedzi i poglądów (medialnych i innych) *ośmieszających i utrudniających „życie” (i czas pracy) urzędnikom – wykonywanie „jakichś wpisów z fragmentów umowy” – do „nikomu nie potrzebnego Centralnego Rejestru Umów” ?***

V. Czynności udostępniania umów w JSFP - wnioski z wykładni przepisu art. 34 ust. 12 u.f.p. – doniosłość obowiązku „udostępniania umów” - Czy przepis art. 34 ust. 12 u.f.p. jest elementem prawa

rejestrowego? Dlaczego „sankcjami rejestrowymi” nie objęto przestrzegania art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p.?

Z mocy ustawy z dnia 14 października 2021 r. założono również, że (od dnia 1 lipca 2022 r. – zaś po zmianach – od dnia 1 stycznia 2024 r.) **do zbioru istniejących gwarancji zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi** będzie dodana również kolejna gwarancja określona w przepisie „**pkt 12**”. dodawanym do **art. 33 ust. 1 u.f.p.**

Nowy rodzaj gwarancji realizacji powyższej zasady został opisany „*czynnościowo*” - jako „*udostępnianie umów, o których mowa w art. 34a;*”. Czytany wybiórczo, z pominięciem treści budującego go „odesłania do art. 34a” oraz treści zdanie głównego „ust. 1”, jakie poprzedza treść pkt 12, przepis mówiłby o bezpośrednim „udostępnianiu umów”, to wymagałoby dalszego ustalenia podmiotów do tego zobowiązanych, z uwzględnieniem, że ustawy odrębne od u.p.f. wykluczają niekiedy dostęp do tekstu umowy lub do informacji o jej ustaleniach.

Przepis musi być czytany z uwzględnieniem jego pełnej treści, wraz z kontekstowym „odesłaniem” oraz przedmiotem i treścią przepisów art. 34a u.f.p. Przedmiot całego przepisu art. 34a u.f.p. (bo odesłanie skierowane jest do całego art. 34a) są obowiązki rejestrowe z normami określającymi: umowy objęte obowiązkiem rejestracji, określenie rodzaju danych z umowy, określenie terminu wykonania obowiązku rejestrowego.

Udostępnianie umowy - czy udostępnianie wpisanych o niej danych w rejestrze umów (?) – wnioski z interpretacji prawa wraz z uzasadnieniem.

Od strony *semantycznej* przedmiotem regulacji art. 34a u.f.p. jest „specyfikacja umów i rodzaju danych z umów” oraz „regulacja czynności rejestracyjnych, w tym terminu”. **Interpretacja przepisu „pkt 12” z art. 34 ust. 1** - poza koniecznością uwzględnienia treści norm wynikających z całego art. 34a u.f.p., **powinna również uwzględniać zdanie główne rozpoczynające „ust.1” zapisu art. 34 u.f.p.** - poprzez jakie wymienione zostają gwarancje realizacji zasady jawności gospodarki środkami publicznymi.

Posługując się metodą wykładni *logiczno-semantycznej*, przepis „ust. 12” w połączeniu – przepis art. 34 ust. 12 u.f.p. – powinien być rozumiany, wraz ze zdaniem głównym „art. 34 ust.1”- jako wyrażający regułę (myśl), według której **„poprzez” – „udostępnienie umów” – „określonych w art. 34a” – realizowana jest zasada jawności gospodarki środkami publicznymi.**

Oznacza to, że **wolą ustawodawcy wyrażoną w dniu przyjęcia ustawy wprowadzającej z dnia 14 października 2021 r.** – nie zmienioną dotąd, jest **aby „udostępniać umowy – jakie podlegają rejestracji”** (!), Normą z art. 34 ust. 1 pkt 12 – nie jest bynajmniej samo: „udostępnienie danych o umowach” - „o którym mowa” w art. 34a.

Zauważyć należy, że w pierwszych interpretacjach przepisów „prawa rejestrowego”, ustanowionego ustawą wprowadzającą z dnia 14 października 2021 r. , twierdzono w sposób odmienny, że **to właśnie „rejestr umów JFP z powszechnym dostępem do danych rejestrowych”** (z art. 34a u.f.p.) – **jest nowym rodzajem gwarancji działania zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi z „pkt 12 art. 34 ust. 1 u.f.p.”.**

W interpretacji prawa należy również zakładać „racjonalność ustawodawcy”, że „w bezpośrednio przyjmowanym tekście prawnym aktu”

przestrzega on również ogólnych zasad budowania tekstów prawnych i treści zapisów. Przy interpretacji ustaw, zarówno Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne zakładają konsekwentnie, że w ustanawianym prawie ustawodawca przestrzega również tego, co Mu „pilnowali legislatorzy” i On sam pilnuje – mianowicie norm z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) – dalej: r,z,t.p. Służą one nie tylko budowie i systematyzacji projektów ustaw, ale po uchwaleniu ustawy, służą niejednokrotnie również do „posiłkowania się” przy interpretacji niektórych przepisów ustawy. Tak też jest z kwestią wykładni zapisu „art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p.”.

Przepis „pkt 12” – jak wyrażone w nim „odesłanie”- należy czytać w kontekście całego „art. 34a”i jego 12 ustępów. **O powszechnym dostępie do danych z umów podlegających rejestracji**, a o dostępie do danych z umów „faktycznie” wpisanych do rejestru – stanowi **przepis art. 34a ust. 11 i 12 u.f.p.** (Czy ustawodawca odsyła do rejestru- art. 34a ust. 11 i do treści rejestru o konkretnej umowie – art. 34a ust. 12 ?) Faktem zatem pozostaje, że „zasada powszechnego dostępu do danych z RUJSFP” została ustanowiona przez ustawodawcę w sposób bezpośredni za pomocą przepisów art. 34a ust. 11 i 12 u.f.p.

Nie jest zatem zasadne i *racjonalne* twierdzić, jakoby przepis **art. 34 ust. 12 u.f.p.** stanowił „o zapewnieniu dostępu do umów i to tylko i wyłącznie - dzięki dostępowi do prowadzonego centralnie rejestru umów, że właśnie w ten sposób i w „zakresie prawnie-istotnych danych rejestrowych” można powziąć informacje o konkretnej umowie, zawartej przez JSFP.

Nie można racjonalnemu ustawodawcy przypisywać, „dwukrotnego” ustanowienia, w obrębie jednej i tej samej ustawy (u.f.p.), w dwóch kolejno

po sobie umieszczonych przepisach - jednej i tej samej normy – o powszechnym dostępie do dotyczących umowy danych z RUJSFP. Pierwszy raz poprzez (tak interpretowany) przepis art. 34 ust. 12, jaki odsyła do „całego art. 34a z ustępem 11 i 12” oraz drugi raz poprzez ustanowienie „ustępu 11” w art. 34a. – o powszechnym dostępie do danych rejestrowych dla umowy w nim wpisanej.

Jeśli zakłada się, że racjonalny ustawodawca tworząc prawo (przepisy), „przestrzega” zasad dotyczących tworzenia prawa oraz budowania tekstów zawierających przepisy prawne - to przyjąć należy, że **przestrzega również uznawanej za powszechnie obowiązującą zasadę „zakazu superfluum”² (zakazu powtórzeń) – z § 4 w zw. z § 25 r.z.t.p.** Z tych względów w obydwu przepisach, zarówno w przepisie art. 34 ust. 12, jak w przepisie art. 34a z ustępem 11, **należy znajdować wyraz (źródło) ustanowienia dwóch odrębnych treściowo (znaczeniowo) norm prawnych.**

Gdyby ustawodawcy w zapisie „pkt 12 z art. 34 ust. 1 u.f.p.” - chodziło o ustanowienie gwarancji jawności gospodarki środkami publicznymi „poprzez” **„udostępniania danych rejestrowych o umowach z art. 34a”** – to słowo użyte w „odesłaniu do art. 34a” musiałyby wówczas przyjmować odmienne brzmienie „czynnościowe” , jako: „(...) **„udostępnianie (...) o którym** mowa w art. 34a”. W ten sposób gwarancją jawności gospodarowania środkami publicznymi – nie byłby **„dostęp do umów”** (bezpośredni, jakby mogło wynikać z obecnej treści zapisu) , ale zapisany w art. 34a u.f.p **„powszechny dostęp do danych rejestru umów”**, czyli **danych odnośnie umów faktycznie zarejestrowanych** (z normy wynikającej bezpośrednio z ust. 11 i 12 w zw. z ust. 5-8 art. 34a). Obecne

² Por. Grzegorz Wierczyński: Komentarz do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej. /.../ - Opublikowano – Wolter Kluwer, 2016 – dostępne w LEX – komentarz do § 4 oraz § 25 r.z.t.p. – wraz z tam zamieszczonymi przykładami z poglądów innych autorów i orzecnictwem.

brzmienie przepisu – wyraża bezpośrednio normę o „udostępnianiu umów” – jakie mają być wpisane do rejestru umów – a nie powszechny-dostęp do danych rejestrowych o „wszystkich umowach” wpisanych do rejestru.

- **Doniosłe znaczenie „obowiązku” udostępniania umów - na potrzeby możliwej kontroli społecznej - przestrzegania obowiązków rejestrowych.**
- **Problem gwarancji prawnych dla przestrzegania obowiązku udostępnienia umowy – jako obowiązku „udostępnienia” z art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p.**

Działanie tak wyinterpretowanej normy o dostępie do podlegających wpisowi rejestrowemu, umów JSFP, na ogromne znaczenie, nie tylko jako wyraz poszerzenia dotychczasowego zakresu gwarancji działania zasady jawności publicznej gospodarki finansowej oraz dla konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej. Publiczny dostęp do umów JSFP, umożliwia **funkcjonowanie kontroli społecznej**, nie tylko związanej z weryfikacją danych rejestrowych o umowie, ale i także **kontroli innych „niż finansowe” (rejestrowe) , treści merytorycznych umowy.**

Waga obowiązku prawnego i znaczenie uprawnienia do żądania „okazania umowy” z art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p., powinny być mieć gwarancje w postaci objęcia ich rodzajem odpowiedzialności miarodajnym do ich prawnej doniosłości.

Przepis sankcyjny z art. 34b u.f.p. – *penalizuje* wyłącznie przestrzeganie obowiązków rejestrowych doprecyzowanych pod względem określenia podlegających rejestracji umów, rodzaju danych oraz terminu wykonania wpisu danych.

Jeśliby uznać, że poprzez **art. 34 ust. 1 pkt 12** u.f.p. „racjonalny ustawodawca” ustanowił obowiązek udostępniania każdej umowy, jaka podlega obowiązkowi wpisowemu, to **gwarancją jego przestrzegania nie jest sankcja karna z art. 34b u.f.p.**

Gwarancją, na miarę obecnego systemu prawnego, byłyby (dopiero i *pośrednio*) przepisy ustawy o dostępie do informacji, jako przewidziana w nich skarga do sądu administracyjnego na odmowę lub bezczynność w realizacji obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Żądanie udostępnienia tekstu umowy byłoby „wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej”.

- **Wnioski de lege ferenda**

Przepisy o obowiązkach rejestrowych z art. 34a u.f.p., wraz z dotkliwą sankcją karną z art. 34b u.f.p., zagrażającą sprawcom przestępstw przeciwko obowiązkom rejestrowym, mają wejść w życie od 1 stycznia 2024 roku.

Tak samo wchodziłyby w życie niepoddawany dotąd krytyce ani propozycjom zmian, przepis art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p.

Dlatego w ramach na nowo pojawiających się „propozycji zmian” w oczekujących wejścia w życie nowych przepisach do ustawy o finansach publicznych - należy wziąć pod uwagę, że **przepis art. 34 ust. 12 u.f.p., interpretowany jako norma o obowiązku udostępniania umów, nie jest bezpośrednio elementem „prawa rejestrowego”.**

Nie tylko z powodu braku zabezpieczonego jego przestrzegania sankcją karną z art. 34a u.f.p., ale z powodu znaczenia prawnego jego treści merytorycznych.

Należałoby *de lege frenda* pomyśleć o penalizacji jego naruszeń, najlepiej drogą uzupełnienia treści przepisu karnego z art. 34b u.f.p.

- ***Konkluzje o potrzebie zachowania przepisu art. 34 ust. 12 u.f.p. z możliwością uściślenia, celem przeciwdziałania interpretacjom przeciwnym.***

Dotychczasowe i obecne głosy krytyki oraz propozycje nowelizacji miały za swój przedmiot przepisy prawa rejestrowe i kwestionowanie doboru rodzaju sankcji.

Dlatego powyższa analiza, argumentacja prawna i wnioski odnośnie roli i znaczenia art. 34 ust. 12 u.f.p., jako przepisu niepoddawanego dotąd krytyce, ani propozycjom modyfikacji jego treści - może posłużyć do budowanie własnej koncepcji na jego nowe brzmienie, jak również stanowić argumenty przeciw „osłabianiu” jego aktualnego znaczenia i miejsca w polskim systemie prawnym.

VI. Praktyczne funkcjonowanie przepisów z art. 34a u.f.p - ocena rzeczywistej możliwości wykrycia naruszeń obowiązków rejestrowych - jako „przestępstwa” lub jako „deliktu” dyscypliny finansów publicznych

Wykrywanie popełnienia czynu naruszającego każdy z rodzajów obowiązków rejestrowych – jako „zapewnienia wpisów danych” ze strony kierownika, drogą porównania dokumentów JSFP (tj. konkretnej umowy) z danymi fatycznie

wpisanymi do RUJSFP, nie wymaga specjalnych analiz i opracowania dodatkowych zestawień danych.

Naruszenia mogłyby ujawniać się - w **ramach każdej standardowej kontroli finansowej** (ze strony organów państwowego systemu kontrolnego – np. *NIK, rio, kontrola skarbową*) i innej kontroli dokumentów prawnych i finansowych w JSFP - prosta praca dla „znającej schemat i rodzaje dokumentów” – *komisji rewizyjnej* organu stanowiącego j.s.t.

- **SYSTEMY KONTROLI – PUBLICZNEJ i SPOŁECZNEJ**

W prawie dotyczącym JSFP funkcjonuje gwarantowana przepisami kontrola – ze strony organu zwierzchniego rządowego lub wykonawczego j.s.t „nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi”. To kontrola jednostek i zakładów budżetowych – należących do SFP – innych JSFP z art. 9 u.f.p. Ważną kwestią jest również, że organy rządowe – jako Skarb Państwa bądź jako JST – mogą również wykonywać funkcje zwierzchnie organu założycielskiego – wobec spółek Skarbu Państwa i odpowiednio spółek komunalnych (JST).

REFLEKSJA – „poszerzenie podmiotowe” zakresu obowiązku rejestrowego

Spółki S.P. i spółki JST niejednokrotnie wydatkują „środki publiczne” – w rozumieniu art. 5 u.f.p. – gdzie podlegają przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej czy prawu zamówień publicznych. Stąd pytanie.

Dlaczego rejestr umów nie obejmuje „wszystkich środków publicznych” z art. 216 Konstytucji R.P. (?)

Dlaczego koncepcja „rejestru umów” – w zapisie art. 34a ogranicza się wyłącznie do „umów w zakresie gospodarki środkami publicznymi w dyspozycji JSFP” W przepisie art. 33 i art. 34 ust. 1 – w zw. z ust. 12 u.f.p. – jest mowa o **gwarancjach jawności gospodarowania środkami publicznymi**. Tymczasem koncepcja jawności umów – jakie są wyrazem takiej gospodarki (pieniądem z art. 5 u.f.p.) – została ograniczona do gospodarki środkami (z art. 216 Konstytucji), ale tylko w dyspozycji JSFP z art. 9 u.f.p. ? W celu urzeczywistnienia zasady dotyczącej „środków publicznych” - równie istotne są – gdyby tak postanowiono – również dane finansowe (rejestrowe) o gospodarce środkami publicznymi – drogą zawierania umów w przedmiocie wydatkowania z zasady „wszystkich” środków publicznych, dajmy na to - jak logika stosowania wobec Spółek – przepisów Prawa zamówień publicznych.

- **Uwaga *de lege ferenda* – prawo rejestrowe , jako „pełna” ustawa**

Można rozważyć zmianę podstaw budowy „instytucji rejestru umów” odnośnie do zakresu przedmiotowego i podmiotowego obowiązku rejestracji umów.

Czy wobec obecnej koncepcji rejestru umów JSFP – nie wprowadzić koncepcji wychodzącej od chronionego dobra – jako „przedmiotu zasady jawności” – czyli od „środków publicznych” , gdyż zasada art. 33 i art. 34 u.f.p. – jest „zasadą przedmiotową” (?)

Zamiast Regestu <UMÓW JSFP> – czy nie należy postulować powstanie <Rejestru <UMOWNEGO wykorzystania Środków Publicznych> (?) – zatem również środków publicznych w dyspozycji spółek państwowych i spółek

komunalnych. **Wszak nie wszystkie tam znajdujące się aktywa finansowe** – są „środkami publicznymi” z art. 5 u.f.p.

Nasuwa się zatem refleksja (jaką można **sprawdzić w materiałach procesu legislacyjnego**) : Czy aby przy powstawaniu koncepcji i konsultacji projektu ustawy wprowadzającej 14.10.2021 r. – Ktoś „życzliwy” nie podpowiedział, żeby w celu ochrony zasady jawności gospodarowania (wszystkimi) środkami publicznymi – jako art. 33 i art. 34 w związku z art. 5 u.f.p. i art. 216 Konstytucji w procedowanej koncepcji „rejestrów umów” - nie ograniczyć się li tylko do ochrony jawności gospodarki tylko tym *pieniędzem publicznym*, jaki pozostaje w dyspozycji podmiotów – stanowiących JSFP – czyli z katalogu z art. 9 u.f.p. (?) Wskutek czego nie doszło do powstania (systemowo i legislacyjnie uzasadnionej) **„samodzielnej Ustawy poświęconej kwestiom prawnym „jawności gospodarki środkami publicznymi – odnośnie umów podmiotów dysponujących tymi środkami ” ?**

Dlaczego nie jest to <**REJESTR umów FINANSOWANYCH ze ŚRODKÓW PUBLICZNYCH**> (RUFSP)?

Zatem w ramach oceny *a propos* „kontroli jednostek podległych lub nadzorowanych przez organy rządowe lub JST - wyszło na jaw coś nieracjonalnego „systemowo” ze strony Ustawodawcy.

Koncepcja rejestru umów z ustawy z dnia 14.10.2021 r. – jako koncepcja legislacyjna ograniczona „skromnymi” zapisami art. 34a oraz sankcji karnej z art. 34b u.f.p. – jest mimo wszystko – nie w pełni racjonalna – jako rejestru okrojonego „podmiotowo” do danych JST. (W ustawie sejmowej z 12.05.2022 r. próbowano również kilkoma pociągnięciami – koncepcję z art. 34a – ograniczyć „przedmiotowo, w tym wartością umów”).

Dla porównania - w tej samej ustawie z 14.10.2021 r. – w sposób zdecydowany i konsekwentny potraktowano wszystkie partie polityczne – ustanawiając rozpoczynający działalność od 1.07.2022 t. - Rejestr Wpłat (datków) na Partię Polityczną (RWPP) , a także Rejestr Umów Partii Politycznej (RUPP) – jak w przepisach ustawy o partiach politycznych. Obydwa rejestry i obowiązki rejestrowe zabezpieczają sankcje karne. Czyli odnośnie do dwóch rejestrów – nie zastosowano wyłączeń podmiotowych.

W obecnym rejestrze umów JSFP – jaki powinien „ruszyć” od 1.01.2024 r., wraz z groźbą stosowania sankcji z art. 34b u.f.p. – poza obowiązkiem rejestrowym i zasadą jawności gospodarki środkami publicznym – znalazły się takie środki, chociażby w dyspozycji **spółek**: LOT, ORLEN MPK, MZK, Wodociągi Gminne itd.

Tymczasem „zawieranie umów” przez ww. podmioty, gdy dotyczy środków publicznych, w zakresie wyboru kontrahenta, objęte jest co do zasady stosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych i dostęp do IP – w części –

- ***Ocena możliwości i skuteczność kontroli społecznej przestrzegania prawa rejestrowego przez JSFP***

Przyszłe **stosowanie normy z przepisu art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p.**, który stanowi o „udostępnianiu umów” z art. 34a, czyli (jak wskazano wcześniej i dowiedziono) tych umów JSFP, które to umowy podlegają rejestracji -jeśli tak interpretować i stosować zapis, w przyszłej praktyce powinno oznaczać możliwość funkcjonowania w materii spraw publicznych z art. 34a u.f.p.- tzw. „**kontroli społecznej**”.

Ustawodawca przepisem sankcyjnym z art. 34b u.f.p. postanowił zatem, że **wyniki z tego rodzaju kontroli państwowej i społecznej, jako dowody naruszenia obowiązków z art. 34a. u.f.p., będą narażały sprawców naruszeń na poniesienie negatywnych konsekwencji na gruncie odpowiedzialności karnej.** Kontrolę taką mogłyby śmiało wykonywać NGO oraz uprawnieni w zakresie dostępu do tekstu umowy „dociekliwi obywatele” – konfrontując ją z danymi dostępnymi z internetu.

VII. Prawna strona – zakresu podmiotowego

obowiązków rejestrowych w konkretnej JSFP – jak rozumieć znaczenie i skutki prawne pojęcia:

„kierownik wprowadza dane” (art. 34a ust. 9 u.f.p.)

oraz *„kierownik ponosi odpowiedzialność za wprowadzanie danych” – wg wariantu z projektu ustawy z dnia 12.05.2022r. (?)*

(Osoby zagrożone sankcją karną z art. 34b u.f.p. i odpowiedzialnością z projektowanego „art. 18ca u.d.f.p.” - Sprawca przestępstwa z art. 34b u.f.p. oraz sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18ca u.d.f.p.)

Penalizowane sankcją z art. 34b u.f.p. (od dnia 1 stycznia 2024 r.) w postaci możliwości wymierzenia: (a) kary grzywny bądź (b) kary ograniczenia wolności do dwóch lat, albo (c) kary pozbawienia wolności do dwóch lat - mają być czyny przeciwko (naruszenia):

- obowiązkom wpisywania do RUJSFP umów określonych w art. 34a ust. 5 w zw. z ust. 3 i 4 u.f.p.(od 500 zł), w zakresie danych z art. 34a ust. 6 u.f.p. - z dochowaniem terminu opisanego w art. 34a ust. 10 u.f.p.,

-- obowiązkom uzupełnienia (aktualizacji) w stosunku do umów wpisanych do RUJSFP, poprzez wpisy w zakresie danych z art. 34 a ust. 7 i 8 u.f.p. - z dochowaniem terminu (max. 14 dni) opisanego w art. 34a ust. 10 u.f.p.

Penalizowane sankcją z art. 34b u.f.p. (od dnia 1 stycznia 2024 r.) w postaci możliwości wymierzenia: (a) kary grzywny, bądź (b) kary ograniczenia wolności do dwóch lat, albo (c) kary pozbawienia wolności do dwóch lat - mają być czyny sprawcy popełnione przeciwko obowiązkom rejestrowym – jak określone w art. 34b u.f.p.

Zgodnie z art. 34a ust. 11 u.f.p. opisane powyżej obowiązki rejestrowe, w zakresie zapewnienia ich realizacji „spoczywają” na kierowniku JSSFP.

- **Zakres przedmiotowy obowiązku finalizowanego wpisem danych do rejestru umów z art. 34a u.f.p.**

Jak rozumieć powyższe sformułowanie z punktu widzenia przypisywania odpowiedzialności za naruszenie obowiązku dokonania wpisu – w zakresie potrzeby ustalenia sprawcy naruszenia prawa, w stosunku do którego będą lub mogłyby zostać zastosowane przewidziane w prawie środki odpowiedzialności karnej (art. 34b) bądź środki odpowiedzialności

slużbowej (i dyscyplinarnej), bądź *projektowane* (a nie wprowadzone) środki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (projektowany: *art. 18ca* u.d.f.p.) ?

Instytucja RUJSFP oraz **obowiązki rejestracji umów JSFP, mające zapewnić jawność „gospodarowania środkami publicznymi”, są czynnościami z zakresu gospodarki finansowej jednostki SFP.** Uzasadnić to należy faktem, że następstwem zawarcia **umowy** jest uruchomienie procesu finansowego w postaci „ewidencji zaciągnięcia zobowiązania angażującego środki publiczne” (art. 3 pkt 4 u.f.p.) oraz następczego procesu „wydatkowania środków publicznych” (art. 3 pkt 2 u.f.p.). Skoro zawarcie umowy oraz zapłata są czynnościami w zakresie „gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych”, to tak jak jej „ewidencja księgową” jest czynnością z zakresu gospodarki finansowej jednostki”, tak samo elementem normowanej prawem gospodarki finansowej jednostki są obowiązki rejestrowe z art. 34a u.f.p.

Z użytego sformułowania „*dane* (rejestrowe) *wprowadzają do rejestru umów kierownicy...*”, nie powinno się wprowadzać normy o **spoczywającym na kierowniku „obowiązku osobistego i fizycznego dokonywania wpisów”**. Ani normy o wyłączności kierownika do podjęcia czynności faktycznej wprowadzania poprzez system teleinformatyczny (internet) danych do elektronicznego systemu rejestracji umów.

Uwzględniając **przepisy kształtujące organizację i funkcjonowanie każdej z JSFP** (jako podmiotów z art. 9 u.f.p.), których umowy muszą zostać wpisane do RUJSF (wynikające z ustaw u.f.p., **z *ustaw odrębnych* - w rozumieniu art. 2 pkt. 4 u.f.p.**), jak również mając na uwadze normy **prawa wewnętrznego każdej JSFP** (w tym ze statutów i regulaminów), przyjąć należy, że przepis art.

34a ust. 11 u.f.p. ustanawia *normę o spoczywającym na kierowniku JSFP „obowiązku podjęcia decyzji o dokonaniu wpisu w zakresie umów i danych wymagających zamieszczenia w RUJSFP”*. To również „*obowiązek zapewnienia dokonania skutecznych czynności faktycznych w zakresie wpisu danych rejestrowych*”.

Nie należy się spierać na gruncie treści literalnej „ust. 9” w art. 34a u.f.p. o to: czy „**techniczne wykonanie (dokonanie)**” wpisu jest **obowiązkiem kierownika (jest Jego osobisty wpis z komputera kierownika)**, czy jest to „**obowiązek jednostki – podmiotu SFP**”. Obowiązek ewidencji i rejestracji danych do „rejestru umów”, tak samo jak <obowiązek księgowej ewidencji (rejestracji) treści finansowych umowy> – jest obowiązkiem w zakresie gospodarki finansowej konkretnej JSFP. **Obowiązki w zakresie rachunkowości jednostki** – z mocy normy-zasady z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości – spoczywa na kierowniku – z licznymi modyfikacjami jego „przynależności” (do głównego księgowego w przypadku JSFP – z mocy art. 54 u.f.p. ich „przenaszalności” w JST z mocy art. 53 sut. 5 u.f.p.

Należy zatem odróżnić „(1) obowiązek podjęcia decyzji o konkretnym wpisie danych od (2) „technicznego wykonania takiej decyzji”.

Uznając **obowiązki wpisowe**, jak już dowiedziono, za *czynność w zakresie gospodarki środkami publicznymi*, a co za tym idzie za **czynność z zakresu „gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych” - ustalenie w jednostce SFP osoby zobowiązanej** do (a) zapewnienia realizacji obowiązku wpisowego odnośnie konkretnej umowy i (b) zapewnienia dokonania konkretnego wpisu danych z art. 34a ust. 11 u.f.p. – powinno się **dokonywać po dokładnym zbadaniu regulacji wewnętrznej**, czy to w zakresie regulaminów, **czy pracowniczych-aktów-indywidualnych** – z uwzględnieniem art. 53 u.f.p.

- jako „ust. 1” (bezpośrednio kierownik) oraz ewentualnego przeniesienia takiego obowiązku – związania nim „innej osoby fizycznej” – jak z art. 53 u.f.p. „ust. 3” lub z „ust. 5” ust. 1 u.f.p.

Odwołując się do nadrzędnej zasady organizacji i funkcjonowania gospodarki finansowej w każdej z JSFP, zapisanej w **art. 53 ust. 1 u.f.p.** „(...) **za całość gospodarki finansowej każdej JSFP, jest odpowiedzialny kierownik tej JSFP.**

Zastrzec należy, że **dotyczący organizacji czynności gospodarki finansowej w jednostce SFP, przepis art. 53 ust. 1 u.f.p.** - nie powinien być odbierany „dosłownie”. Czyli w ten sposób, że **to zawsze kierownikowi JSFP należałoby „przypisywać (automatycznie) ponoszenie odpowiedzialności”** (?) za każde mające miejsce w jednostce *potchnięcie* – ze skutkiem w postaci naruszenia unormowań regulujących prowadzonej przez JSFP gospodarki finansowej. **Kierownik odpowiada za zapewnienie wykonawstwa czynności i obowiązków prawnych dotyczących gospodarki finansowej jednostki, co nie oznacza „wyłącznieści” do osobistego ich wykonawstwa.**

- ***Jak rozumieć prawne znaczenie pojęcia „kierownik JSFP ponosi odpowiedzialność” – użyte w projekcie „ust. 9 art. 34a - dnia 12.05.2022 r. oraz w art. 53 ust. 1 u.f.p. ?***

Wyjaśnienie tego, **jak rozumieć sformułowanie: „ponosi odpowiedzialność” użyte w ust. 1 art. 53 u.f.p.** (?) wymaga sięgnięcia do przepisu „ust. 2” art. 53 u.f.p. Zgodnie z ustępem 2 art. 53 u.f.p., kierownik JSFP może pracownikom JSFP **powierzyć (delegować)** (a) określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki, (b) określając te obowiązki /z zakresu gospodarki

finansowej jednostki/ i (c) powierzając, dokonując tego bądź to - odrębnym imiennym dokumentem upoważniającym, bądź - drogą wskazania (przypisania) ich w regulaminie organizacyjnym określonym stanowisku pracy lub kierownikowi komórki organizacyjnej.

Konkludując, zasada z art. 53 ust. 1 u.f.p. zakłada, że to na kierowniku JSFP ciąży **obowiązek i odpowiedzialność za zapewnienie realizacji czynności z zakresu gospodarki finansowej jednostki, z zapewnieniem ich realizacji zgodnie z prawem normującym ich wykonywanie.**

Obowiązki i odpowiedzialność w tym zakresie, dzięki konstrukcji z art. 53 ust. 2 u.f.p., kierownik może delegować na podległych służbowo pracowników.

Zastrzec jednocześnie należy, że możliwość **posłużenia się konstrukcją delegacji z art. 53 ust. 2 u.f.p. może niekiedy podlegać faktycznym ograniczeniom, jakie wynikają z przepisu prawa, w tym ograniczeniom podmiotowym (np. czynności głównego księgowego), a także ograniczeniom dotyczącym i przedmiot czynności (np. zaciąganie kredytu przez j.s.t.).** Sytuacje takie wymuszają **wykonawstwo czynności osobiście przez kierownika (lub zastępcę kierownika).**

- *Obowiązki z zakresu gospodarki finansowej JSFO – możliwość i tryb ich delegacji na pracownika jednostki – jako kompetencji – obowiązków i odpowiedzialności.*

Obowiązki rejestrowe kierownika JSFP z art. 34a ust. 11 u.f.p. w związku z art. 53 ust. 1 u.f.p. – jako czynności gospodarki finansowej jednostki - nie należą do „obowiązków nieprzenaszalnych”.

Przeniesieniu mogą podlegać „obciążające” kierownika (z mocy art. 53 ust. 1 u.f.p.) obowiązki JSFP, w zakresie:

(1) **zaewidencjonowania danych z konkretnej umowy do rejestru umów**, dzięki tej samej konstrukcji delegacji obowiązków (kompetencji) kierownika (co z logicznego punktu widzenia należy uznać za „konieczność”) - z art. 53 ust. 2 u.f.p, jako „czynności techniczne” nazwane w art. 34a ust. 9 u.f.p. „**wprowadzeniem danych do rejestru**”.

Z mocy art. 53 ust. 2

(a) **kompetencje (uprawnienia)**, wraz

(b) **z obowiązkami ich wykonania** i przestrzeganiem prawa,

(c) **oraz z odpowiedzialnością**, podlegają wówczas konkretnemu imiennie:

- pracownikowi jednostki określonego „imiennym upoważnieniem (nałożeniem obowiązku)”,

- albo prawnie i faktycznie sposzczywać na pracowniku, który zobowiązany jest je realizować z racji zajmowania stanowiska pracy, z jakim **regulamin organizacyjny wiąże wykonanie obowiązków np. z art. 34a u.f.p.**, a co za tym idzie **odpowiedzialność za zaniechania lub działania wbrew prawu związanemu z ich realizacją.**

Pierwotny obowiązek rejestrowy kierownika, poprzedzający faktyczne dokonanie wpisu danych do RUJSFO, w postaci (a) „**podejmowania decyzji o zamieszczeniu w rejestrze konkretnych danych odnośnie konkretnej umowy**” (z art. 34a ust. 6-8 u.f.p.), jako element traktowanej całościowo **czynności z zakresu gospodarki finansowej jednostki**, tak samo jak (b) obowiązki zapewnienia technicznej organizacji wykonania decyzji oraz (c) techniczne wykonanie wpisu – podlegają możliwości posłużenia się przez

kierownika konstrukcją z art. 53 ust. 2 u.f.p. Wówczas projektowany w ustawie z 12.05.2022 r. „nowy zapis ust. 11 art. 34a” – aby (obecną) treść „wprowadza do rejestru” – zastąpić treścią „(...) **ponosi odpowiedzialność**” - okazywałoby się „zbytecznym i nieściśłym zdublowaniem” - normy nadrzędnej z art. 53 u.f.p.

KONKLUZJA: Wpis z art. 34a – to tak jak wpis do ewidencji księgowej – czynność procesu finansowego jednostki, o jakim mowa w art. 3 pkt 4 (ewidencja mającego miejsce zaciągnięcia zobowiązania angażującego środki publiczne). Jako czynność gospodarki finansowej jednostki – obciąża kierownika jednostki z art. 53 ust. 1 u.f.p. – wraz z możliwością – przenaszalności” – kompetencji – obowiązku – i odpowiedzialności w trybie art. 53 ust. 2 i ust. 5. u.f.p.

- ***Zastępcze wykonanie obowiązku rejestrowego – przez kierownika jednostki zapewniającej „zastępczą obsługę gospodarki finansowej (tzw. „jednostki CUW lub funkcje urzędu JST”)***

Jeszcze raz należy podkreślić, że podstawą twierdzenia, że za przestępstwo przeciw obowiązkom rejestrowym (wpisowym) lub jako delikt naruszenia dyscypliny finansów publicznych (z projektowanego *art. 18ca u.d.fp.*), **poza kierownikiem odpowiedzialność mogą ponosić również pracownicy jednostki – przemawia łącznie:** (1) dowód, że obowiązki rejestrowe, jako zaewidencjonowanie danych z umowy (art. 34a ust. 6-8 u.f.p.), są elementem *procesu zaciągania zobowiązania angażującego środki publiczne* (art. 3 u.f.p.), oraz wyrazem (*jawnego*) *gospodarowania środkami publicznymi* (art. 33 i art. 34 ust. 1 u.f.p.) oraz stanowią rodzaj *czynności w zakresie gospodarki finansowej jednostki* (art. 53 ust. 1 i 2 u.f.p); a także (2) dowód, że „źródłem i podstawą prawną” przypisania kierownikowi jednostki obowiązków w zakresie „zapewnienia wpisu (zamieszczenia) danych do rejestru umów”, nie jest przepis

art. 34a ust. 9 u.f.p., ale przepis art. 53 ust. 1 u.f.p., jaki wyraża ogólną zasadę organizacji gospodarki finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych.

- **Konkluzja *de lege ferenda*** – odnośnie celowości „zamieszczenia” w przepisie art. 34a u.f.p. – treści o „obowiązku” kierownika (*do wprowadzania danych*) bądź odpowiedzialności (jaka *ponosi kierownik*).

Niejasny jest sens sformułowania „zapisu ust. 11” art. 34a (tak samo w propozycji nowelizacji z 12.05.2022 r), aby poprzez znajdujący się w obrębie całej u.f.p. – zapis „ust. 11” art. 34a – postanawiać i dublować prawo już obowiązujące – ze czynność gospodarki finansowej jednostki - immanentna kierownikowi – co już ma źródło u podstawy w normie ogólnej art. 53 ust. 1 u.f.p. – tenże sam **kierownik realizuje poprzez (wprowadzanie danych do rejestru umów)** – a tym bardziej wątpliwe jest zapisywanie (jak w wersji zapisu z 12.05.2022 r.), że kierownik „*ponosi odpowiedzialność*” za ich dokonanie. Treści tak zamieszczone – a ściślej „fakt ich zamieszczenia” wobec istniejącego w dniu 14.10.2021 r. (i nadal) przepisu „Art. 53 u.f.p.” – pozostają w **sprzeczności z zasadami legislacji z art. 4 i art. 25 r.z.t.p.** i „*zasadą wykładni systemowej wewnętrznej*” - czyli interpretacji obowiązków i uprawnień w obrębie norm i przepisów tego samego aktu – jako ustawy o finansach.

Czyżby „autorowi” tekstu „ust. 11 art. 34a” – chodziło o to, aby to „kierownik osobiście wprowadzał” dane rejestrowe – do rejestru – tak jak – w ramach „bankowości elektronicznej” – za pomocą jemu dostępnego urządzenia – kierownik dokonuje (a nie musi on sam) „fizycznego przelewu środków” z

41

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

rachunku jednostki – na rachunki podmiotów z „zatwierdzonej listy płac” – czyli po dokonanej „dyspozycji środkami – na konkretne wydatki – jak kwoty i adresaci przelewów” – zajmować się „technicznym wykonaniem – decyzji o wydatku” – co leży w obowiązkach „zapewnienia” po stronie Głównego Księgowego z art. 54 u.f.p. (?) *Czy każdy Minister – jako kierownik jednostki budżetowej (ministerstwa z art. 9 u.f.p.) – „...będzie (w godzinach pracy) wprowadzał dane do rejestry umów”* – czy może **w granicach art. 53 u.f.p. i ust. 2 – deleguje** (a) czynności analityczne (rodzaj danych) i (b) decyzyjne (treść wpisu) oraz (c) techniczne „wprowadzenie danych” – **na konkretnych pracowników ministerstwa** (na podstawie ust 2 art. 53 u.f.p.).

KONKLUZJA – kto i na jakim statusie prawnym (w tym odpowiedzialności) uczestniczy w czynnościach zapewnieniu wpisu umowy do rejestru

W konkluzji stwierdzić należy, że - **z zestawienia ze sobą treści przepisów art. 34a ust. 9 u.f.p. oraz art. 3 i art. 53 ust. 1 i 2 oraz 5 u.f.p.** – wynika wniosek, że obowiązek **zamieszczanie danych rejestrowych, jako czynność z zakresu gospodarki finansowej JSFP**, objęta jest odpowiedzialnością bezpośrednią kierownika, jako (1) „**decyzja o wpisie**”, oraz jego odpowiedzialnością za (2) „**organizację dokonania wpisu**”, jako czynności z art. 34a ust. 9 u.f.p. Czynności te mogą być delegowane na pracowników w ramach dwóch możliwych trybów określonych w art. 53 ust. 2 u.f.p. oraz stanowić przedmiot „zastępczej obsługi finansowej jednostki – jaka zawiera umowę” – z ust. 5 art. 53 u.f.p.

- ***Uwagi praktyczne – w zakresie ustalenia sprawcy przestępstw lub innego deliktu popełnionego przeciw obowiązkom rejestrowym.***

42

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Dowodem na to, że pracownik, którego działanie lub zaniechanie w zakresie art. 34a u.f.p., spowodowało „skutek” opisany w art. 34b u.f.p. jako „postaci rodzajowe” przestępstwa przeciwko obowiązkom rejestrowym (z art. 34a u.f.p.), bądź spowodowało „skutek” opisany jako „znamiona” i postaci rodzajowe deliktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, opisanego w projektowanym (nieuchwalonym przepisie) „art. 18ca u.d.f.p. - popełnił czyn przestępny lub (opisane) naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zaniechania lub działania) jednocześnie (w warunkach) naruszeniem przypisanych mu obowiązków, jest fakt pozostawiania zobowiązanym do wykonania czynności rejestrowych – mający opisane w art. 53 ust. 2 u.f.p. źródło (podstawę prawną), jako (1) „dokument” , jakim kierownik imiennie określone mu pracownikowi powierza, „poleca”, realizację opisanej (precyzyjnie) czynności z zakresu gospodarki finansowej jednostki, co pracownik pisemnie potwierdza albo (2) fakt zajmowania przez pracownika w czasie popełnienia czynu, stanowiska pracy (funkcji), dla którego w regulaminie organizacyjnym jednostki wskazano (przypisano) realizację określonych precyzyjnie czynności (i obowiązków) z zakresu gospodarki finansowej jednostki.

VIII. Analiza znamion i poprawności zapisu odnośnie projektowanego nowego rodzaju *deliktu* naruszenia dyscypliny finansów publicznych z „art. 18ca” – na ewentualność jego wprowadzenia do u.d.f.p.(w tym

porównanie z aktualnym zapisem sankcji karnej z art. 34b u.f.p.)

Według oczekującego wejścia w życie (z dniem 1 stycznia 2024 r.) przepisu art. 34b u.f.p.: **przestępstwo penalizowane** sankcją karną (*grzywny, albo ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch*) – **może z punktu widzenia „skutków” przyjąć następuje postaci rodzajowe:** „*niewykonanie lub niedopuszczenie do wykonania obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia lub wprowadzania danych do rejestru umów albo podanie w nim nieprawdziwych*”. Poza dotyczącym Ministerstwa Finansów „*obowiązkiem prowadzenia rejestru umów*”, wszystkie pozostałe postaci rodzajowe przestępstwa przeciwko obowiązkom rejestrowym wyrażonym w art. 34a u.f.p. dotyczą czynności z zakresu gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, których zapewnienie wykonawstwa w „*pierwotnej postaci*” z mocy zasady z art. 53 ust. 1 u.f.p. obciąża kierownika JSFP albo na skutek delegacji spoczywało po stronie konkretnego pracownika.

Dla porównania, projektowany do wprowadzenia (a nie ustanowiony) przepis „art. 18ca” u d.f.p (według ustawy sejmowej z dnia 12 maja 2022 r.) – jako penalizowane odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – przewidywał następujące w nim opisane postaci rodzajowe deliktu przeciwko obowiązkom wpisowym (rejestrowym) z art. 34a u.f.p.:

- (1) **niewykonanie obowiązku wprowadzenia danych do rejestru umów**, o którym mowa w art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, albo

(2) **niedopuszczenie do wykonania obowiązku wprowadzenia danych do rejestru umów**, o którym mowa w art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, albo

(3) **podanie w nim** (w rejestrze umów) **nieprawdziwych danych** (odnośnie zawartej umowy).

Odpowiedzialności za opisany czyn (działania lub zaniechania), jako „skutek” braku wpisu w rejestrze umów (jako takiego w tym kompletnego) lub skutek w postaci wpisu nieprawdziwych danych – jako naruszenie „skutkowe” opisane w projektowanym „art. 18ca u.d.f.p.” tj. „stan w rejestrze umów”, na podstawie zasady ogólnej o obowiązkach kierownika z art. 53 ust. 1 u.f.p., odpowiedzialność przypisywana byłaby kierownikowi. Gdyby zaś kierownik posłużył się konstrukcją delegacji uprawnień (obowiązków) i odpowiedzialności na pracownika z art. 53 ust. 2 u.f.p., mający miejsce „skutek”, jako delikt z art. 18ca udfp, przypisywany byłby pracownikowi. W przypadku konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak to wynika z art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.d.f.p. **w rzeczywistości (formalnie) penalizowanymi**, z możliwością postawienia zarzutu i wymierzenia kary, są **czyny deliktowe** (wypełniające znamiona czynów z art. 5-18c u.d.f.p.) jako **czyny przypisane (popelnione) przez kierownika JSFP** (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.f.p. w zw. z art. 53 ust. 1 u.f.p.) oraz **czynów pracowników** (z art. 5-18c) **popelnione w warunkach, gdy pracownikowi** ustawą lub czynnością dokonaną na jej podstawie (jak art. 53 ust. 2 u.f.p.) **powierzono wykonywanie obowiązków w JSFP, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn deliktowy** (z art. 5-18c u.d.f.p.).

Wynika stąd wnioski, że aby ustalony w wyniku kontroli państwowej lub w wyniku kontroli społecznej fakt naruszenia przez jednostkę (w jednostce)

sektora finansów publicznych, obowiązków rejestrowych (z dowodem, że treści konkretnej umowy nie znajdują się w powszechnie dostępnym rejestrze umów lub zostały wprowadzone błędnie albo niekompletnie) – **mógł spowodować uruchomienie środków odpowiedzialności karnej z art. 34b u.f.p.** albo odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – **należy ustalić „spawcę” na którym w czasie popełnienia czynu spoczywały obowiązki dokonania czynności ewidencyjnych, jako czynności z zakresu gospodarki finansowej w rozumieniu art. 53 ust. 1 i 2 lub 5 u.f.p.**

O ile w przypadku **czynu przestępnego w formie „działania”** (nieprawdziwe dane) sprawcą jest osoba decydująca o treści wpisu oraz/lub osoba faktycznie wykonująca wpis, **to w przypadku przestępstwa „zaniechania” odpowiada osoba, na której ciążył obowiązek „podjęcia decyzji o wpisie” i/lub „techniczne wykonanie wpisu”.**

- *Delikt z „art. 18ca u.d.f.p.– jako czyn w postaci „działania (facere)” a delikt w postaci czynu „zaniechania (pati)” - jako dwie postacie rodzajowe czynów przeciw obowiązkowi rejestrowemu z art. 34a u.f.p.*

Osobnego komentarza wymaga sytuacja, jaka zachodziłaby w przypadku „deliktów działania” i „deliktów zaniechania”, jako naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Czy potencjalny sprawca przestępstwa z art. 34a u.f.p. – lub sprawca deliktu d.f.p. - może ujść płazem – pomimo, że przyczynił się do naruszenia w JSFP obowiązków z art. 34a u.d.p.?

Podjęcie niekompletnej decyzji o wpisie lub wykonanie niekompletnego wpisu jako decyzji lub czynności dokonanej przez pracownika nie posiadającego formalnego upoważnienia z art. 53 ust. 2 u.f.p., w związku z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 3 u.d.f.p. (tj. brakiem zgodnego z prawem umocowania pracownika) rodziłoby sytuację niemożności postawienia pracownikowi zarzutu, przypisania mu odpowiedzialności i ponoszenia konsekwencji w postaci zastosowania kary z u.d.f.p..

Należy na marginesie wskazać, że w konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – występuje również szczególny rodzaj deliktów przypisywanych kierownikowi jednostki sektora finansów publicznych, w jakiej „doszło do naruszenia prawa”. Kierownikowi przypisywana jest „*odpowiedzialność za brak lub nienależyte wykonywanie kontroli zarządczej*” – tj. obowiązków z art. 68-71 u.f.p.

Postaci rodzajowe deliktów kierownika, jako „rodzaju naruszeń prawa” mających miejsce w jednostce sektor finansów publicznych - określa **art. 18c ust. 1 u.d.f.p.**

UWAGA – Postulat de lege ferenda

Poszerzona odpowiedzialność kierownika JSFP w zakresie dyscypliny finansów publicznych – za naruszenie w JSFP obowiązków rejestrowych z art. 34a u.f.p.

Dostrzegalna jest potrzeba zapewnienia „miarodajnej kompletności” katalogu deliktów naruszenia dyscypliny finansów publicznych, aby **na ewentualność**

wprowadzenia chroniącego przestrzeganie obowiązków rejestrowych nowego rodzaju deliktu „art. 18ca” - ustanowić również dodatkowy rodzaj deliktu w istniejącym przepisie „Art. 18c ust. 1 u.d.f.p. jako związanego z odpowiedzialnością kierownika z tytułu kontroli zarządczej (art. 68-71 – u.f.p.) w zakresie przestrzegania w jednostce obowiązków rejestrowych z art. 34a u.f.p. - penalizowanych przepisem art. 18ca u.d.f.p.

KRYTYKUJĄC

konceptję ustanowienia nowego rodzaju deliktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych „art. 18ca”, jaka znalazła wyraz w „art. 12”

procedowanej ustawie sejmowej z 12 maja 2022 r. (w wersji nieprzyjętej ustawą z dnia 9 czerwca 2022 roku) – wskazać należy na „brak kompleksowości i systemowości” Konceptja pominęła systemową potrzebę - poszerzenia treści (innego jeszcze przepisu – deliktu u.d.f.p): – mianowicie „poszerzenie treści deliktów” z przepisu art. 18c u.f.p.” – aby powstał w ten sposób nowy (dodatkowy) rodzaj deliktu - naruszenia dyscypliny finansów publicznych - przeciwko obowiązkom kierowników JSFP z zakresu wykonywania kontroli zarządczej – art. 68-71 u.f.p. – w związku wystąpieniem w JSFP czynów z art. 18ca u.d.f.p. – przeciw zasadom z art. 34a u.f.p.

Wyglądałoby to następująco:

„art. 18c ust. 1. Niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych, obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, jeżeli miało ono wpływ na: (...)”

- dalej nazwa „skutku” czyli naruszenia obowiązku z art. 34a u.f.p.

Do tak zamieszczonego zdania głównego – określającego „rodzaje naruszeń prawa w jednostce sektora finansów publicznych” można byłoby wpisać „określenia naruszeń prawa”, jako obowiązków rejestrowych, dajmy na to posługując się **„nazewnictwem naruszeń” zaczerpniętym z art. 34b u.f.p. lub z „projektowanego art. 18ca”**.

- **Koncepcja oraz opis „kompleksowej odpowiedzialności” za uchybienia obowiązkom z art. 34a u.f.p. – jako wyraz zachowania istniejącej sankcji karnej uzupełnionej stosowaniem środków odpowiedzialności z projektowanego art. 18ca oraz uzupełnionego art. 18c u.d.f.**

Jak wskazano wcześniej, każdy czyn przeciw obowiązkom rejestrowym z art. 34a -pomimo , że może wypełniać zbieżne „nazwowo” – znamiona właściwe czynowi przestępnemu (przestępstwu) z art. 34b u.f.p. – zawsze stanowi „czyn naruszenia prawa” – przez pracownika – w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej, ustawy o pracownikach urzędów państwowych, czy ustawy o pracownikach samorządowych. Stąd zbieg działania prawa karnego z przepisami o odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej z ww. pragmatyk urzędniczych. (w JSFP, gdzie brak odrębnych przepisów prawa pracy – stosowana jest odpowiedzialność z Kodeksu pracy).

- ***Kwestie praktyczne i aksjologiczne możliwości pozyskania „obiektywnych” argumentów i „dowodów” dla zasadności zmiany rodzaju odpowiedzialność na naruszenie obowiązków rejestrowych lub uzupełnienie sankcji karnej odpowiedzialnością z u.d.f.p.***

Gdyby praktyka uruchomionego RUJSFP i wpisów umów – p ich funkcjonowaniu przez z upływem czasu– ze względu na penalizację naruszeń obowiązków z art. 34a – sankcją karną z art. 34b u.f.p. – dzięki społecznej „świadomości” – jak „łatwo skontrolować przestrzeganie obowiązku” – tak przez komisję rewizyjną rady gminy zaś dzięki (poprawnym interpretacjom) art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p. – również dzięki kontroli społecznej i „dociekliwym obywatelom” – w miarę upływu roku, dwóch lat – **doprowadziła do „spadku liczby (lub braku) przestępstw” – mogłoby to być podstawą do twierdzenia – **o ustaniu zakładanego jako „istniejące” na dzień 14.10.2021 r. – oraz na dzień 9.06.2022 „zagrożenie dla funkcjonowania stosunków społecznych” oraz wartości z konstytucyjnej zasady (i roli) dostępu do informacji publicznej** (art. 61) oraz **„jawności finansowej JSFP”** (art. 33 i art. 34 u.f.p).**

Wówczas „racjonalny ustawodawca” z zachowaniem aksjologicznej wagi obowiązków rejestrowych i jawności umów – **mógłby penalizację obowiązków sankcją karną zastąpić innym rodzajem odpowiedzialności.** (a może kilkoma rodzajami). W polu rozważań jest również (systemowo i aksjologicznie uzasadniona) – koncepcja „odpowiedzialności kompleksowej” – o czym dalej.

W polu rozważań mieści się również możliwość jednoczesnego 3- systemowego zabezpieczenia:

- (1) **Sankcja karna – z precyzyjnym (nie ogólnym) opisem czynów o wysokim stopniu społecznej szkodliwości;**
- (2) **Poprawiony w opisie delikt** jak projekt „**art. 18ca u.d.f.p.**” – uzupełniony i **delikt na penalizację „braku kontroli zarządczej ze strony kierownika”** – jak sugerowany powyżej dodatkowy jeden lub więcej **„punktów” dopisanych do <art. 18c u.d.f.p>**
- (3) a w zapisie zawsze zostaje dodatkowo „odpowiedzialność pracownicza”- z *pragmatyk* urzędniczych, a jak tych nie ma, to z Kodeks pracy – lub z kompetencji organu zwierzchniego nad kierownikiem JSFP (instytucji kultury SPZOZ, uczelini i innych podmiotów z art. 9 u.f.p.) – oraz „organ założycielski w stosunku o spółki Skarbu Państwa lub spółki komunalnej”. Nie można kwestionować w przypadku „czynu (lub czynów) jednego sprawcy” zbiegu zagrożenia sankcją z wyczerpaniem przez ten sam czyn „znamion deliktu” z u.d.f.p.

Okoliczność, że **choć czyn sprawcy naruszenia obowiązków JSFP z art. 34a u.f.p. – wypełnia znamiona przedmiotowe przestępstwa z art. 34b** - nie wyklucza tego, że względu na dodatkowe jego znamiona przedmiotowe bądź podmiotowe sprawcy czynu (*przewidziane przepisami K.k.*) **osoba odpowiedzialna - nie poniesie odpowiedzialności karnej.**

Wówczas do uznaniowej oceny zwierzchnika pozostaje ewentualne zastosowanie środków odpowiedzialności pracowniczej.

Uzasadnia to **potrzebę „kompleksowego spojrzenia” na kwestię penalizacji** zabezpieczającej **przestrzeganie obowiązków rejestrowych** – nie tylko surową sankcją karną (relatywną w stosowaniu), ale również innymi *równolegle (lecz nie „stosowanymi równocześnie”)* rodzajami znanych prawu odpowiedzialności.

Od połowy XX wieku, w systemach państwa prawa – przyjęło się to określać „**odpowiedzialnością kompleksową**”, jaka odnosi się do jednego czynu-skutku – a ma źródło w różnych środkach prawnych. Prawo ustanawia zarazem reguły dla praktyki stosowania przepisów - na ewentualność „zbiegu dwu lub więcej rodzajów odpowiedzialności”. Zasadą jest, że w pierw analizuje się czyn pod kątem odpowiedzialności, z założenia stosującej najbardziej dolegliwe dla sprawcy środki, a gdy jej sankcje nie znajdują zastosowania – sięga się po kolejny rodzaj odpowiedzialności.

Na ewentualność – przyszłego „zbiegu” stosowania sankcji karnej z art. 34b u.f.p. z sankcjami właściwymi np. przyszłym deliktom np. z art. 18ca u dfp – istnieje przepis:

Art. 25. U.d.f.p. [Niezależność odpowiedzialności. Zawieszenie i umorzenie postępowania]

*1. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa, z zastrzeżeniem ust. 2 i [*Wynik sprawy zakończonej - na policji - u prokuratora , czy w sądzie karnym – nie hamuje działania zdrożeniem dfp – - w konsekwencji <obowiązku wykrycia i osądzenia za delikt>]*

*2. W razie wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie albo wykroczenie skarbowe, o czyn stanowiący równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych [tj. *noszący znamiona deliktu z art. 5-18c u.d.f.], postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawiesza się do czasu zakończenia postępowania karnego, postępowania w sprawie o wykroczenie albo postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe. [... a zawieszono – jak „ustąpią przeszkody” się WZNAWIA – i powadzi – CHYBA, że*

*3. W razie prawomocnego skazania za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie albo wykroczenie skarbowe, będące równocześnie[*deliktem z art. 5-18c u.d.f.p.] naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, wszczęte postępowanie o naruszenie {DFP} podlega umorzeniu. Nie można dwa razy ukarać za „ten sam czyn”.*

Powyższe dowodzi, że odkąd powstała „*dyscyplina budżetowa*” i właściwe jej ustawy, - jak jej nowa *nazwa*: „*dyscyplina finansów publicznych*” (z ustawy z 1998 r.) jakiej kontynuacją jest obecna ustawa z 17.12.2004 r. – **polski ustawodawca - nie wyklucza ”kompleksowego” zbiegu odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością z u.d.f.p.**

Da się jedną z drugą pogodzić.

Zasadne jest „dobro” z art. 33, art. 34 i art. 34a u.f.p. – „chronić kompleksowo”. Kompleksowym systemem odpowiedzialności prawnej.

- *ZAKRES MERYTORYCZNY POSTULOWANEJ DECYZJI - WPISNEJ DO PRZEPISÓW PRWNYCH – na ewentualność uruchomienia przyszłych prac koncepcyjnych i legislacyjnych w zakresie penalizacji obowiązków z art. 34a u.f.p. - środkami odpowiedzialności dyscypliny finansów publicznych z ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.*

Jeśliby, po nieudanej próbie z 12 maja 2022 roku, ponownie **doszło do uruchamiania procesu legislacyjnego z złożeniem ustanowienia „nowego” rodzaju zabezpieczenia przestrzegania obowiązków rejestrowych w postaci odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

– to poza głosami jego krytyki – można by rozważyć za celowe – WYRAZIĆ POGŁAD odmienny – **pogląd własny - prawniczo-profesjonalny i zgodny z zasadami systemowości „PRAWA”** – tego z **art. 2** Konstytucji (czyli „prawa” w *Państwie – Prawa*) – aby:

(1) oprócz ewentualnego **uznania niektórych (mniejszej wagi) naruszeń obowiązków rejestrowych za wyraz deliktu naruszenia dyscypliny finansów publicznych** -

-zachować mimo to sankcję karną (!!) - dla osądu czynów ze skutkami uznanymi za przestępstwo – skutkach społecznie niebezpiecznych.

– a **PONADTO:**

(3) dokonać uzupełnienia odpowiedzialności za dyscyplinę finansów publicznych - o **nowy rodzaj deliktu** (do art. 18c ust. 1 u.d.f.p.), jako **czynu przeciwko obowiązkom kierowników w zakresie związanej z obowiązkami rejestrowymi „kontroli zarządczej”**.

Część II

ANALIZĄ AKTUALNEGO SYSTEMU ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH JAKO SKUTECZNEGO INSTRUMENTU ZABEZPIECZENIA PROJEKTOWANEGO PRAWA REJESTROWEGO

A. Istota i model „praktycznego funkcjonowania” odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych -i osiągnięcia celów, jakim ustawa służy

Oceniając na końcu „przystawalność” konstrukcji odpowiedzialności z ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. – jako „jedynego” lub jednego z „wielu” narzędzi, jakie łącznie i każde o osobna zabezpiecza (penalizuje) przestrzeganie prawa rejestrowego z art. 34a u.f.p – lub właściwego do penalizacji za jego pomocą – osobno traktowanego „obowiązku okazania umowy z art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p. – na wstępie należy odróżnić ocenę słuszności i aksjologicznej miarodajności odpowiedzialności skonstruowanej tą ustawą i jej elementów składowych (w tym konkretnych przepisów) – od oceny „praktyki organów systemu orzeczniczego” stosujących ustawę i zarazem, na ile treść lub „braki treści” w u.d.f.p. – mogłyby zabezpieczyć przestrzeganie obowiązków z art. 34a (i art. 34 ust. 1 pkt 12) u.f.p. (?) Czy „przeszkoda” – tkwi „w prawie – ustawie”, czy „w praktyce stosowania prawa” – czy nieścisłości/wady jednego zapisu – zagrażają, **w osiągnięciu aksjologicznych celów ustawy**

– aby każdy czyn przeciw art. 34a u.f.p. – jako deliktu z katalogu z art. 5-18c (18ac) – wykryty w wyniki kontroli

- po ustaleniu sprawcy – powodował, że wobec sprawcy czynu sprzecznego z art. 34a u.f.p. – i zarazem deliktu dfp – zostawałby uruchamiany system represyjny/sankcyjny.

(1) kontrola zawiadamia rzecznika DFP (kontrola nie może ustalać, czy czyn naruszenia art. 34a u.f.p. nie nosi znamion szczególnych np. znikomej szkodliwości (art. 28 u.df.p.)

– innymi słowy: nie policja, ale prokurator i sąd ustalaliby, czy czyn sprawcy, który spełnienia znamion czynu przestępnego z art. 34b u.f.p. nie zagraża stosunkom społecznym, miał miejsce w „stanach nadzyczajnych”.

- Rzecznik - oceny konkretnego czynu – czy wg rzecznika jest deliktem „z art. 18ca u.d.f.p.” – następuje wszczęcie postępowania - /zawiadamiający na odmowę może odwołać się do Rzecznika Głównego DFP - rzecznik I-instancji prowadzi na bazie materiałów z kontroli postępowanie dowodowe i wyjaśniające – następuje samodzielne ustalenie braku okoliczności wyłączających: naganność, ponoszenie odpowiedzialności, karalność, brak cech osobistych sprawcy wyłączających „winę” – z uwzględnieniem prawa dot. naruszonych obowiązków, ustawy o dfp jako prawo materialne dfp (tj. brak wyłączeni oraz propozycja rzecznika odnośnie rodzaju kary miarodajnej z katalogu kar) - przy stwierdzeniu deliktu i braku wyłączeń materialnych lub formalnych – rzecznik „musi” wnieść na komisję dfp „wniosek o ukaranie”- co najmniej proponując „karę upomnienia”

- **Komisja na rozprawie:** – Obwiniony (sprawca) - Oskarżyciel (rzecznik – broniący ładu finansów publicznych) – rozpoznanie czynu rzeczywistego – ustalenie prawa naruszonego czynem sprawcy – kwalifikacja czynu pod delikt (z art. 18ca u.d.f.p. – ocena znamion konkretnego czynu: prawo naruszone – przepisy materialne u.d.f. (czy brak cech – kontratypów – wyłączających

naganność, karalność ponoszenie odpowiedzialności) – badanie znamion przedmiotowych i podmiotowych niezbędnych do wydania orzeczenia w części wymiaru kary

- Orzeczenie komisji: (jeśli nie wystąpiły okoliczności na umorzenie lub uniewinnienie – a czyn spełnia znamiona deliktu z art. 18ca u.d.f.p. - to

(a) **Uznanie sprawcy** czynu rzeczywistego przeciw prawu finansowemu (art. 34a u.f.p.) – za **odpowiedzialnego naruszenia** dyscypliny finansów publicznych - jako **popelnienia deliktu z katalogu** (art. 18ca) z art. 5-18c (18ca) ;

(b) **dobór kary – ukaranie sprawcy** – jako wymierzona mu (1) **dolegliwość** – (2) **efekt wychowawczy dla sprawcy** – (3) **cele prewencji ogólnej – informacja dla innych osób, które winne przestrzegać prawa** – jakie naruszył ukarany/sprawca

- „*nadzwyczajna możliwość*” (art. 36 u.d.f.p. – przeciwskazania: ust. 3 art. 36) <odstąpienia od wymiaru i zastosowania kary – jako „istota i rola odpowiedzialności z u.d.f.p.”.

(c) **obciążenie sprawcy uznanego odpowiedzialnym** popelnienia czynu przeciw obowiązkom prawa finansów publicznych – jako deliktu d.f.p. – **obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa** (zryczałtowanych/stałych) **kosztów postępowania** – tak **wobec sprawcy ukaranego** jak i przez sprawcę deliktu wobec którego odstąpiono do wymierzenia kary - **zwrot kosztów nie jest kara.**

- *Uzasadniona nieświadomość bezprawności własnego czynu - jako naruszenia np. art. 34a u.f.p.- jako wyłączenie odpowiedzialności – jako spełnienia przesłanki z „Art. 23 u.f.p.p.”*

Opisana powyżej istota funkcjonowania odpowiedzialności z u.d.f.p. – w kontekście czynu przeciw obowiązkom z art. 34a u.f.p. – jako ewentualnego deliktu – wg. projektowanego „art. 18ca” u.d.f.p. – ujawnia jej „istotę” – po jej uruchomieniu z decyzji rzecznika o wszczęciu postępowania, jakie rzecznik może umorzyć – to również idealizm – pracy komisji - znajomości prawa, jakie sprawca naruszył – przestrzegania istoty i zasad posługiwania się prawem materialnym u.f.p. – dla osądu czynu – czy nie występują okoliczności (dodatkowe poza znamionami deliktowymi), jakie w postaci cech przedmiotowych naruszonego prawa, okoliczności naruszenia (tzw. kontratypy), bądź okoliczności wyłączające winę sprawcy za „swoją czyn”(np. art. 24 u.d.f.p. – **uzasadniona nieświadomość bezprawność własnego, jako naruszenia np. art. 34a u.f.p.**

– przedmiotem „*usprawiedliwione nieświadomości bezprawności*” nie jest brak wiedzy sprawcy lub wadliwe interpretowanie przez sprawcę „przepisu-deliktu” – **jak np. „art. 18ca”** Od sprawcy u.d.f.p. ani u f.p. - nie oczekuje **znajomości u.d.f.p. w chwili jego pracy zawodowej. Czym innym jest są obowiązki procesowe kierownika** w postaci: zawiadomienie rzecznika oraz współpraca rzecznikiem w postępowaniu przeciw sprawcy: art. 93, 94, art. 95 ust. 2, art. 96 u.d.f.p.

- ***Przykłady wadliwej interpretacji prawa procesowego u.d.f.p. – „na niekorzyść” sprawcy-obwinionego o naruszenie przepisu finansowego, ze skutkiem uznani popełnienia deliktu dfp***

Obserwowane niekiedy w praktyce – sytuacje, gdy **we wszczętym postępowaniu „przeciw sprawcy” rzecznik zobowiązuje samego sprawcę** (a nie jego organ zwierzchni” – lub organ zawiadamiający”) – do **dostarczenia przez „samego**

sprawcę (gdy jest nim np. kierownik) „dodatkowych dowodów” (np. naruszenia przez tego kierownika obowiązków np. z art. 34a u.f.p. jako czynu z art. 18ca udfp) – Rzecznik, kompletując w ten sposób– dowody na naruszenie np. art. 34a u.f.p. – łamie istotę i zasady ponoszenia tej odpowiedzialności, przepisy o roli rzecznika oraz o pozycji prawno-procesowej – osoby przeciw której rzecznik wszczął postępowanie.

Tak samo wątpliwe jest – jeśli komisji orzekającej – gdy na rozprawie dostrzeże „braki dowodowe wniosku rzecznika” – zamiast żądać uzupełnienia wniosku od rzecznika – żąda dostarczenia dowodów „na winę” od samego Obwinionego (domniemanego sprawcy). Tymczasem wobec domniemanego sprawcy – domniemanego naruszenia prawa – tak w postępowaniu przed rzecznikiem, jak przed komisją do czasu wydania orzeczenia końcowego – Komisja (do wydania orzeczenia) i Rzecznik (do złożenia wniosku o ukaranie) muszą stosować – zasadę domniemania jego niewinności z art. 76 u.d.f.p., że domniemany sprawca nie musi udowadniać swojej niewinności -ale to rzecznik komisji – a potem komisja w wydanym orzeczeniu -dowodzi obwinionemu naruszenia prawa finansowego (np. art. 34a u.f.p.) - kwalifikowane pod delikt – jak projektowany „art. 18ca u d f.p..

Ewentualna krytyka <praktycznego i konkretnego> stosowania ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (w wbrew celom ustawy i należytej staranności) – nie powinna być przekładana na negatywne oceny ustawy – jako takiej i wyrażonych (a może „nie stosowanych”) rozwiązań prawno-materialnych i prawno-procesowych

Ustawa rodem z 17 grudnia 2004 r. spotyka się niekiedy z krytyką jakiej przyczyną jest *sricte* „praktyka jej stosowania”

Ma to bądź to postać **błędów w stosowania jej rozwiązań prawno-materialnych** – bądź **błędów nieumyślnych** – lub sytuacji **celowego nadużycia niektórych rozwiązań z przepisów prawno-procesowych** – jakich funkcją jest uruchamianie działań rzecznika dfp – aby np. przekonał prezesa rio o celowości i potrzebie ponad-planowej kontroli (doraźnej) w związku z powzięciem informacji z pisma od NGO, lub „dociekliwego obywatela” – czego wynikiem może być zgłoszenie skierowanie przez prezesa zawiadomienia o naruszenia dfp – z dostatecznymi i konkretnymi dowodami. Po czym, rzecznik wniósł wniosek do RKO, a ta orzekłaby na podstawie prawa procesowego dfp i zgodzie z prawem materialnym dfp – w tym przepisami odwołującymi się do „stopnia szkodliwości”

B. ISTOTA TZW „KONTRATYPÓW” z art. 24-28 u.d.f.p. - wyłączających ponoszenie odpowiedzialności pomimo naruszenia norm prawa finansowego - o znamionach *deliktu* dyscypliny finansów publicznych

Instytucje **prawno-materialne** u.d.f.p. – to między innymi:

Ustawowe tzw. „kontratypy, których wystąpienie – jak dodatkowych cech konkretnego czynu – jako „deliktu” z art. 5-18c u.d.f.p., sprawia, że **sprawca**

pomimo deliktowości czynu – nie ponosi odpowiedzialności – jeśli czyn wypełnia znamiona kontratypu – jak z art. 24, z art. 26, z art. 27 lub z „**ART. 28**”

- **niska kwota uszczuplenia (kwota minimalna) -art. 26** - czy w przypadku penalizacji wpisów umów sankcją z art. 18ca – rzeczywiście chodziłoby o „kwotę” nieujawnionych „środków publicznych” i pomyłki w tym względzie (?)

- **zdarzenie losowe art. 27** – złamanie zasady terminowości i kompletności wpisu – jako „jawność” i norma o dostępie do informacji publicznej z art. 61 Konstytucji R.P. – naruszona czynem „donośnie konkretnej umowy” – podpadałaby pod takie sytuacje – gdy miało miejsce zdarzenie - wywołane przez czynniki zewnętrzne, którego nie można przewidzieć z pewnością, w szczególności zagrażające bezpośrednio życiu lub zdrowiu ludzi lub grożące powstaniem szkody niewspółmiernie większej niż spowodowana działaniem lub zaniechaniem - wartości dotyczących kompletnego i terminowego wpisu danych z konkretnej umowy.

- **KONTRTYP z art. 28 u.d.f.p.** – „*brak szkodliwości*” – np. w kontekście **czynu złamania zasad wpisowych – termin, kompletność z art. 34a u.f.p.** – jako projektowany delikt z „art. 18ca” u.d.p.f -

Przepis art. 28 ma swój cel. Jest, jak wskazano, budulcem i podstawą odpowiedzialność – nie z tego powodu, że wyłącza odpowiedzialność. Tak jak w prawie karnym jego celem jest ochrona zagrożonych lub naruszonych stosunków społecznych., to w ustawie istocie odpowiedzialności chodzi o ład finansów publicznych „dyscyplinę przestrzegania ustaw i innych źródeł prawa finansów publicznych, prawa zamówień publicznych – jako norm – jakie pośrednio „powtarza – nawiązuje do nich” treść przepisów z katalogu rodzajowego deliktów z art. 5-118c u.d.f.p.

Wobec czynów – uchybień formalnych prawa finansowego „bez ich szkodliwości” – lub co (kontrowersyjne – „jak ją mierzyć”?) - bądź „o znikomej szkodliwości” - dla dobra jakie miał i ma chronić <naruszony przepis finansowy> - według art. 28 u.d.f.p. nie wszczyna się postępowania a wszczęte – umarza. *Uwzględnia się wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia. Jest zatem problem – czy naruszenia obowiązków rejestrowych z art. 34a u.f.p.*

- **Sporadyczne błędy w ocenie czynu i kwalifikacji jako deliktu oraz w sięganiu po art. 28 u.f.p. (znikoma szkodliwość) lub przepis art. 36 u.d.f.p. (złagodzenie lub odstąpienie od wymierzenia kary) – z praktyki działania rzeczników lub z interpretacji prawa przez indywidualnych członków komisji orzekających**

Prawdą jest – ze „niektórym” osobom z systemu dfp – <**punkt oceny stopnia szkodliwości czynu**> - -**jakim powinna być ocena naruszenia w kontekście naruszonej <normy prawa finansowego – sankcjonowanej/penalizowanej (art. 34a u.f.p.) - ustanowionym w rodzaju „deliktu” z art. 5-18c (*art 18ca) – jako - ale SAM DELIKT-in abstracto” „nazwowo określony w art. 5-18c u.d.f. „delikt-abstrakcyjny”.**

To błąd gdyby rzecznik, bądź jednostkowy członek składu RKO, komisji resortowej lub GKO – zamiast „**oceniać czyn sprawcy - przeciw art. 34a u.f.p. a w ramach tego – stopień naruszenia, jego zakres, znaczenie - dobra chronionego - oceniałby tenże konkretny „czyn zaniechania wpisu” z perspektywy interpretacji przez tę osobę „zapisu sankcyjnego – jako Art. 18ca u.d.f.p.” – czyli dokonywałby oceny <czemu służy przepis sankcyjny> – nie**

zaś „czemu służy przepis naruszony” (art. 34a) - konkretnym czynem sprawcy.

.

Powinno być „myślenie odwrotnie. Osoba z systemu d.f.p. (rzecznik, członek komisji) – rozpoznając „materiał z kontroli” (dowody naruszenie prawa finansowego) musi bezwzględnie znać na naruszonym prawie materialnym – i wiedzieć – czemu służy „formalnie” naruszony art. 34 a u.f.p.

Źródłem wiedzy o tym prawie nie jest „protokół kontroli”, ani „wniosek rzecznika” do komisji o ukaranie sprawcy czynu (!!)

To błąd, również niebezpieczny w skutkach , jeśli Rzecznik lub członek komisji <ocenia – cel i rolę – „*deliktu in abstracto*”> - opisanego w treści (o jego znamionach) art. 18ca u.d.f.p.. - bez niezbędnego pierwotnego sięgnięcia do art. 34a u.f.p., aby ocenić:

- czy czyn opisany w protokole kontroli – jest naruszeniem art. 34a

- a jako takie naruszenie prawa finansowego – czy jego indywidualne cechy kwalifikują ten czyn – pod znamiona deliktu z art. 18ca

W „skrótowej” i naganne wersji myślenia – ocenia się niekiedy <czy „czyn opisany przez kontrolę – podpada pod literalny opis deliktu z art. 18ca >(?)

Stąd niekiedy BŁĘDY LOGICZNE i FORMALNE – przypisania sprawcy, że „Sprawca <naruszył art. 18ca>.

Sprawca nie mógł naruszyć przepisu sankcyjnego. Nie musi znać się na u.d.f.p. Ma znać się i przestrzegać prawo materialne, a nie baczyć „kiedy może złamać prawo materialne” (bez skutków z u.d.f.p.), a kiedy prawo finansowe musi przestrzegać.

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Należy podkreślić, że w odróżnieniu od prawa karnego – którego zapis art. 148 K.k. wyraża normę-karę (sankcję) za zabójstwo, a zarazem wyraża normę chronioną (pozytywną) – „*nie zabijaj*” – **opisy deliktów naruszenia dyscypliny finansów publicznych (z art. u.d.f.p.) – nie są „normami o zasadach i trybie gospodarowania środkami publicznymi” (!)** I nie wolno się w tym względzie pomylić.

Przy tak „błędnych osądach” „już niedaleko do oceny celowości istnienia zapisu u.d.f.p .” – jak niepotrzebnego zapisu-deliktu. Wnioski tak powzięte – mogą w wyniku np. „umorzenia postępowania” (art. 28 u.f.p.) lub odstąpienia od ukarania (art. 36 u.d.f.p.) – doprowadzić do „deprecjacja dobra” z ustawy prawa finansowego” – jakiego ochronie przepis-sankcyjny miał służyć.

Z drugiej strony to również niebezpieczne dla ludzi-nazwanych-sprawcami, jacy ze „swoim czynem”, np. *1 dniowej zwłoki we wpisie umowy – weszliby (niechcący) w machineę dfp*. Nie znając roli i sensu naruszonego przepisu – osoba piastująca funkcję organu dfo – może „na miarę fatycznie posiadanej wiedzy o prawie, doświadczenia praktycznego i życiowego, popartych własnym sumieniem” - subiektywnie „spotęgować (sobie samej) znaczenie przepisu-sankcji”. Aby następnie w celu wywołania – Jej zdaniem niezbędnego skutku w postaci „*prewencji powszechnej*” – uznając subiektywne, że 1-dniowa zwłoka we wpisie danych – to „*rażące naruszenie z art. 18ca u.d.p.p.(?)*” – może przyczynić się swoją postawą do wymierzenia sprawcy nawet - „*kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi*” (zobowiązania/umowy/ wydatkowania środków) – zarówno odnośnie JSFP, jak również reprezentacji Skarbu Państwa, JST lub innej JSFP (art. 31 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 2 u.d.f.p.) .Zamiast sięgnąć do naruszonej normy prawnej z art. 34a u,f,p. – sięgnie do protokołu, a w danych e statystyki „naruszeń dfp z art. 18ca” i

wymierzonych kar – uznać za celowe „ukarać sprawcę” i zabezpieczyć system finansów – nie przed kolejnymi naruszeniami art. 38a u.f.p. – ale przed nawalem kolejnych danych statystycznych o popełnionych czynach z art. 18ca u.d.f.p.

C. Stopień „szkodliwości czynu dla (ładu) finansów publicznych – miarkowanie (dobór) kary.

Stopień *szkodliwości „czynu-in konkreto”* (o znamionach -deliktu in abstarcto” z art. 5-18c) – w **połączeniu z wiedzą o normie finansowej – naruszonej – stopniu – ilości naruszeń – to postawa dla OCENY STOPNIA** *szkodliwości czynu in-concreto* – niezbędna do „uwzględnienia lub odrzucenia” ewentualności – uznania czynu przez rzecznika lub komisję = za czyn o cechach deliktu, jednak ze względu na **dotatkowe znamiona (przesłanki) – kwalifikowalne (przedmiotowe) kalikujące pod art. 28** – spowoduje, że „nie będzie się „dochożiło do odpowiedzialności wobec osoby naruszającej prawo finansowe (np. art. 34a u.f.p. – o cechach naruszenia z art. 18.sa u.d.f.p.).

- ***Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów od podmiotów zobowiązanych do takiego zawiadomienia –(art. 93 u.d.f.p.) – problem oceny* *szkodliwości czynu***

UWAGA – NALEŻY KATEGORYCZNIE PODKREŚKIĆ, że do dokonywania takich ocen (że stwierdzone naruszenie art. 34a u.f.p.) - **nie jest uprawniony – wykrywający naruszenie art. 34a u.f.p. – kwalifikowane pod delikt z art. 18ca u.d.f.p. – organ kontroli (np. rio, NIK, kontrola skarbową,**

organ zwierzchni JSFP. Podmioty z art. 93 u.d.f.p. – powziąwszy wiadomość i ujawniając (w aktach kontroli) – spotykając czyn naruszenia prawa finansowego (art. 34a u.f.p.) – składają niezwłocznie do właściwego rzecznika dyscypliny - „zawiadomienie” ujawnionym naruszeniu prawafinansowego – ich zdaniem o kwalifikacji pod delikt z art. 5-18c u.d.f.p. Nie oceniają „autorytatywnie” - czy „doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych”.

Mają bezwzględny obowiązek z dochowaniem należytej staranności poinformować „drogą formalnego dokumentu-zawiadomienia”, że **faktycznie wykryty czyn naruszenia prawa „(...) wskazuje na naruszenie (ściślej może stanowić naruszenie) d.f.p.”.**

Organowi z art. 93 Rzecznik odpowiada – jeśliby **„odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego”** z powołaniem się na „przyczynę materialnoprawną” i swój **„obowiązek przestrzegania art. 28 u.d.f.p.”** - np. podałby, że Jego zdaniem 1 dzień zwłoki w wykonaniu obowiązku wpisowego z art. 34a u.f.p. – to **„właśnie – brak – lub – znikomość zagrożenia skutkami” - dla jawności gospodarki środkami publicznymi** – art. 33, 34 u.f.p. oraz **dla dobra chronionego „terminowością wpisów rejestrowych”.** Z mocy art. 101 zawiadamiający, znając się „lepiej” na prawie rejestrowym i praktyce jego stosowania - może wnieść zażalenie do Rzecznika Głównego – jaki może zgodzić się z poglądami rzecznika I-instancji, bądź uchylić jego postanowienie odmowne – polecić wszczęcie postępowania wyjaśniającego (a gdy powodem odmowy byłą niekompletność materiałów – nakazać uzupełnienie).

D. „Informacja rzecznika – z art. 95 u.d.f.p. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych” - od osób i podmiotów

66

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

(innych niż z art.93 3) – w tym w wyniku „kontroli społecznej” – od NGO , lub innych osób prawnych albo do osób fizycznych

O ile w przypadku „przestępstw z art. 34b u.f.p. (jaki jest ścigane z urzędu) – osoby prywatne – z mocy Art. 304 K.P.K. – zobowiązane są niezwłocznie zawiadomić Prokuratora lub Policję. Według- D. Świeckiego: KPK – komentarz, LEX, elektr, 2022 r. „Przepis ten niewątpliwie jest adresowany do każdej osoby, która ma określoną w jego normie wiedzę. Ma on charakter obowiązku społecznego, a nie prawnego, i jego niewypełnienie nie jest związane z sankcją natury karnej, a jedynie możliwa jest ewentualna odpowiedzialność społeczna związana z napiętnowaniem zachowania - co może być szczególnie ważne w dobie oddziaływania środków masowego przekazu i de facto niecenzurowanego Internetu.”

Prawo o dfp – o ile na podmioty z art. 93 u.d.f.p. – nakłada „obowiązek zawiadamiania rzecznika, tyle dotyczy on tylko tam wymienionych organów i podmiotów. Zabezpieczeniem jego przestrzegania są wyłącznie środki odpowiedzialności służbowej w tym w strukturach NIK, bądź funkcje nadzorcze i zwierzchnie Prezesa R.M. oraz Ministra SWiA wobec 16 r.i.o.

Informacje kierownika, lub rzecznika – jako „informacja o naruszeniu” -tak nazwana w art. 95 u.d.f.p. – pochodząca od podmiotów i osób prywatnych – w tym NGO – nie ma „mocy” ani „skutków prawnych” zawiadomienia”. Nie ma tutaj obowiązku , a ni zwrotnej informacji do rzecznika, „jak wykorzystał informację”. Środek zażalenia do Głównego Rzecznika z art. 101 nie mam tutaj zastosowania. Rzecznik – jeśli uzna że „powziął wiadomość” czynie z

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

możliwą kwalifikacją, jako delikt dfp – powinien dla dobra i realizacji funkcji i roli u.d.f.p. – przekazać informacje kierownikowi – logiczne wydaje się, że jeśli podjrznym byłby kierownik – to do organu sprawującego nadzór (niech uruchomi kontrolę). W przypadku JST – gdy naruszenie dotyczy urzędu, lib GOPS - myli się „organ nadzoru nad JST” (rio – wojewodę) z pojęciem „organu zwierzchniego”. (W ogóle w przepisach u.d.f.p. pojęcie organu nadzoru” w przypadku naruszeń w JST- jest niedefiniowalne. „ To nie JST (samorząd) „narusza DFP” ale czynią to osoby w jej jednostkach organizacyjnych danej JST”. Czasami spawy, jakie powinna w jednostce wyjaśnić kontrola uruchamiana przez wójta – burmistrza – prezydenta – trafiają (niesłusznie) do RIO. Jeśli trafia do RIO, to przepis **art. 95 u.d.f.p.** nakazuje udzielenia terminowych wyjaśnień – rzeczników – podjęcia czynności i/lub złożenia zawiadomienia o naruszeniu dfp. Gdyby tak się nie stało ze strony RIO, to tenże **Rzecznik DFP przy RKO przy RIO** , powinien powiadomić Głównego Rzecznika – że RIO nie podjęła kroków lub nie udziela informacji – jako konkretna RIO, jaka temuż rzecznikowi I-instancji „zapewnia obsługę administracyjną” i finansuje jego funkcjonowania (bo musi), Według Art. 62 u.d.f.p - **rzecznika I-instancji powołuje** (na czas nieokreślony) i **odwołuje** (w każdym czasie) .

.O przedstawiania Głównemu Rzecznikowi „kandydata” na rzecznika przy RIO (a także jego zastępców) – Główny Rzecznik występuje do tego samego Prezesa RIO – który temuż rzecznikowi przy RIO – nie udziela informacji lub nie podejmuje działań w związku z „informacją” np. od NGO z **art. 95 u.d.f.p . (I koło się zamyka).**

Są przepisy o dostępie do informacji publicznej – co rzecznik I-instancji z zrobił i „co się dzieje” z „informacją od NGO z art. 95 u.d.f.p.”

Są jeszcze przepisy KPA – o skargach wnioskach oraz „ustawa o petycja” do „organu zwierzchniego”.

- **MIARKOWANIE KAR** – w zależności od *stopnia szkodliwości naruszenia obowiązków rejestrowych z art. 34a u.f.p.* (* projektowany delikt z art. 18ca u.d.f.p) – przepisy o karaniu: **art. 31-37 u.d.f.p.**

W art. 28 u.d.f.p – tkwi nie tylko podstawa odmowy wszczęcia lub umorzenia – ale i także ISTOTA - miarkowania kary – uzależnionego od stopnia szkodliwości

Jak co do czynu brak jest wyłączenia a=odpowiedzialności z art. 28 lub z innych kontratypów – to sprawca „czynem – in-concreto – popełnił „delikt” – wówczas

Zapada – następujące Orzeczenie (schemat):

– jest pkt 1 sentencji orzeczenia – *Uznaje się Jana Kowalskiego /.../ odpowiedzialnym popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych „z art. 18ca u.d.f.p.” -w taki sposób, że w wyniku działania/zaniechania tu opis w dniu poprzez to i tanto — w dniu (...) naruszył przepis (normę ustawy - sankcjonowanej – panalizowanej) – opis ustawowego obowiązku – jak-art. 34a ust. ufp – co – stanowiło „naruszenie dfo z art. 18ca u.d.f.p*

- pkt 2 - orzeczenie WYMIAR – kary i tutaj na nowo wraca **STOPIEŃ SZKODLIWOŚCI** przedmiotowego czynu **in-concreto** plus – okoliczności

przedmiotowe naruszenia oraz cechy podmiotowe sprawy w chwili naruszenia – a także „przed” i „potem” a „*nawet – współpraca z kontrolą – rzecznikiem i komisją*” – plus inne „warunki i właściwości osobiste sprawcy” – np. pozytywna opinia pracodawcy WIELKIE POLE UZNANIA KOMISJI

- ALE NIE MOŻNA POMIJAĆ – że czyn – „NIE JEST szkodliwy” ani nie w stopniu znikomym !!! – jak art. 28 u.d.f.g bo to już wykluczono)

- „niska szkodliwość (acz – nie znikoma) – *plus inne ww. – „uzasadniane na piśmie” – odstąpienie od wymierzenia kary*

- niewielka – acz – „nie będąca – znaczną” szkodliwość - uzasadniana na piśmie kara „upomnienia” – a co napisać-dlaczego-jednak upomnienie ? (do akt personalnych i przyszłe zagrożenie w przypadku „czynów w warunkach „nie zatarcia kary” – czyli <recydywy>_ - - jeśli Sprawca wniósł o „odstąpienie – dlatego – i dlatego”

- później – jest już b.ostro

- znaczna szkodliwość – nagana (skutki – wtrzymanie nagród – i inne) –

albo (równoważnie) – ale konkretnie (bo to już recydywa – sprawca krnąbrny – musi kara odnieść skutek wychowawczy – a „dla załogi z Jego JSFP” ” skutek „prewencyjny”) – **Kara pieniężna**

- **KARA OSTATECZNA** - a za zakup systemu *Pegassu* – dysponent – do podpisał umowę (Art. 15 u.d.f.p – naruszenia u.f.p.) – a potem przelew (art. 11 u.d.f.p. - naruszenia u.f.p.) – oraz **Główna Księgowa** – co „asygnowała umowę – nie oglądając” – a potem dyspozycje „jest OK do dokonania wydatku” (Art. 18b u.d.f.p - naruszenie art. 54 u.f.p.)

- stopień szkodliwości „wołający o pomstę do nieba) - czyli wg, swobodnej oceny Komisji Resortowej DFP – a może potem GKO – kara zakazu pełnienia funkcji dysponenta w JSFP – oraz Głównej Księgowej w JSFO – zostaje Orlen, LOT , ect – JEDNK). *Kara wykluczenia s sektora finansów publicznych !!*

Opisany na końcu przykład -ujawnia:

- na czym polega „*ratio legis*” odpowiedzialności opartej na u.d.f.p. z **17.12.2004r.**

- co ustawa „chroni i w jaki sposób

- co to jest szkodliwość

- czy ma sens krytyka przepisu Art. 28 udfp – czy przeczytać orzeczenie i dopiero wtedy krytykować LUDI

- jaki jest sens – doboru kary – w tym „odstąpienia” od jej wymiaru

- **UZUPEŁNIENIE: *Paradoks nadużycia „nie-swojej” kompetencji ze strony organu kontroli, który wykrywając naruszenia prawa finansowego, wyczerpującego znamiona ustawowe opisu deliktu – nie zawiadamia rzecznika dyscypliny finansów publicznych (Przykłady i skutki dokonywania nie-uprawnionej ocen czy odpowiedzialność sprawcy „deliktu” – „powinna podlegać wyłączeniu”)***

Poza bezpośrednia oceną ustawą z 17.12.2004 r, pozostaje kwestia organów kontroli (niczym: policji finansowej), które, czego nie powinny czynić, miast

powiadomić rzecznika dfp (prokuratora) o ujawnionym w protokole kontroli naruszeniu norm prawa finansowego, kwalifikowanym pod delikt dyscypliny finansów, zastępując rzecznika i organy orzekają, nie zawiadamiają rzecznika, a same rozstrzygając za te organy orzecznicze, dajmy na to, że naruszenie nie nosi cech szkodliwości finansowej (art. 28 u.d.f.p.), bądź że doszło do niego w sytuacji nadzwyczajnej (zdarzenia losowego z art. 27 u.d.f.p.), bądź sprawca w chwili popełnienia czynu był nieświadom, że narusza prawo (tj. prawo finansów publicznych, a nie – co jest karygodnym błędem interpretacji art. 23 u.d.f.p - że popełnia „delikt” z u.sd.f.p.) a owa *nieświadomość naganności sprawcy*, (w ocenie, pozostającej „bezczyzną” kontroli-policji) była „(...) usprawiedliwiona”, i dlatego kontrola nie kieruje do rzecznika zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

Nie jest to wadą ustawy z 17.12.2004 – ale wyrazem nadużycia – poprzez posłużenie się „cudzymi” „kompetencjami” (tj. przynależnymi rzecznikowi i organowi orzeczniczemu), jak również wyraz „rażącego” zaniechania realizacji właściwego tutaj obowiązku (i kompetencji) organu kontroli z art. 93 i 94 u.d.f.p

***Konkluzje końcowe na temat dyscypliny finansów publicznych – jako prawa i praktyki jego stosowania**

A w końcu wypada zapytać:

Czy zła jest ustawa z 17.12.2004 r. – jako całość – czy tylko - jak to dowiedziano - aktualizacji wymagają niektóre przepisy procesowego prawa dyscypliny finansów publiczny, albo katalog czynów deliktowych.

Prawo materialne – o istocie z ustawy z 17.12.02004 r. w kontekście dóbr nią chronionych - jakie to niosą za sobą przepisy ustaw prawa finansowego (w tym zanalizowane w I-części materiału normy prawa rejestrowego – *odnośnie zobowiązań rejestrowanych zaciąganych umów, jako wyraz jawnej gospodarka środkami publiczny* – art. 33 i art. 34 u.f.p) – **nie dyskredytują stanowiące podstawy prawne tej odpowiedzialności – założenia o sytuacjach „wyłączenia jej ponoszenia” (kontratypów, w tym kontestowanego z art. 28 u.d.f.p. „znikoma szkodliwość” w prawie finansowym”). **Ustawy – jako takiej nie dyskredytują wynikające z kwestii „oceny stopnia szkodliwości” – rozwiązania – zasady prawne - doboru kary, od tej najsurowszej, po tę najmniej dolegliwą jak „kara upomnienia”, jak również racje i uzasadnienie możliwego „odstąpienie od wymierzenia kary”, pomimo uznania sprawcy winnym (odpowiedzialnym) popelnienia deliktu.****

- *Symulacja – ekstrapolacja – dalszych losów zamrożonego (vacatio legis) prawa o ewidencji rejestrowej zobowiązań (z umów) JSFP – Wnioski praktyczne*

Jeśli uruchomiony zostanie rejestr umów, czy to dopiero od 1.01.2024 r. – czy wcześniej, z ewentualnym udoskonaleniem wchodzącego w życia prawa rejestrowego (udoskonalen z zachowaniem jego istotności dla jawnej gospodarki środkami publicznymi, a także z zachowaniem „zdobytego”

Ekspertyza przygotowana z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

praw do możliwości żądania okazania konkretnej umowy z art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p.) - ustawowo sankcja karna z art. 34b u.f.p. – dzięki zmianie ustawy 17.12.2004 r., może zostać uzupełniona o – równoległy z sankcją karną (z art. 34b u.f.p.) – zapis o skutkach naruszenia prawa rejestrowego, jako popełnianego wówczas deliktu, jak projektowany (12. 05.2022 r.) jego opis w „art. 18ca udfp”. Wówczas celowe jest równoczesne ustanowienie nowego rodzaju deliktu (pominiętego w koncepcji z 12.05.2022 r.) – jako: „*zaniechanie kontroli zarządczej (z art. 69 i 69 u.f.p.) ze skutkami w postaci naruszenia w jednostce art. 34a u.f.p.*”. Dokonane byłoby to drogą dodania takiego zapisu do obecnych treści art. 18c u.d.f.p.

W części materialnoprawnej ustawy z 17.12.20004 r. – „złą nie jest ustawa”, a co najwyżej, to że niejednokrotnie stosującymi u.d.f.p. – okazują się być ludzie jeszcze „*niedojrzali*” do piastowania stanowisk - tak organów jednoosobowych, bądź członkostwa w organach kolegialnych- jako organach systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oni również stosują prawo, według jego znajomości, rozumienia, a tam gdzie w ustawie jest „*margines oceny*” – dokonując oceny według swojej znajomości prawa, doświadczenia praktycznego i własnego sumienia, może nie zawsze „*czują*” rolę i znaczenie chronionych (*penalizowanych*) norm prawa finansowego a w zderzeniu z prawem finansowym nie zawsze ich oceny są miarodajne dla „*posilkowej*” tutaj roli, w tym celów i funkcji ustawy z 17.12.2004 r.

/-/ Wojciech Lachiewicz