

W poprzednim numerze dodatku komisyjnego informowaliśmy Państwa o nowym wcieleniu Prawa antykorupcyjnego. Jak okazuje się nie jest to jedyny projekt wpisujący się w nurt szeroko rozumianego polowania na (urzędowe) czarownice. Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych miał bowiem okazję zapoznać się z projektem ustawy o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw; projektu pisanego zgodnie z hasłem: karać surowiej większą grupę osób, za większy katalog uchybień.

Projekt przewiduje bowiem w szczególności:

- poszerzenie zakresu podmiotowego osób objętych odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przyjęto w szczególności generalną zasadę, że odpowiedzialności będą podlegać pracownicy i inne osoby, których obowiązki wynikają wprost z przepisów ustawy lub którym powierzono obowiązki na podstawie obowiązujących przepisów. Wśród innych rozwiązań należy przyjąć rozciągnięcie odpowiedzialności na beneficjentów środków zagranicznych oraz osoby działające w ich imieniu;
- dostosowanie (tak przynajmniej sformułowali to projektodawcy) katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, tak aby tworzył on spójny system penalizujący działania sprzeczne z podstawowymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi. W praktyce jednak owo dostosowanie prowadzi w większości wypadków do rozszerzenia zakresu penalizacji. Symptomatyczna jest tu zmiana progów skali naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Do tej pory w enumeratywnie wymienionych przypadkach nie stanowiło naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie skutkujące przekroczeniem uprawnień do wydatkowania środków publicznych, do zaciągania zobowiązań albo niewykonaniem zobowiązań w kwocie nieprzekraczającej w roku budżetowym łącznie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. Obecnie proponowane jest, co prawda, rozszerzenie tego wyłączenia na wszystkie kategorie czynów godzących w finanse publiczne, jednakże jednocześnie następuje przyjęcie, że przedmiotem działania lub zaniechania nie mogą być środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo 10% wspomnianego wynagrodzenia (sic!), a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – również łącznie 75% tego wynagrodzenia. W oderwaniu od przepisów określających inne naruszenia dyscypliny finansów publicznych wprowadzona została odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z zaniedbaniem lub niewypełnieniem obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Jak wskazują projektodawcy W dotychczasowych przepisach odpowiedzialność za niewypełnienie lub zaniedbanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej była powiązana z zaistnieniem związku przyczynowo-skutkowego z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w jednostce, co wymagało udowodnienia, że do danego (wymienionego w przepisie) naruszenia nie doszłoby, gdyby prawidłowo wykonane zostały obowiązki w zakresie kontroli zarządczej. Udowodnienie takiego związku przyczynowo-skutkowego napotyka na znaczne trudności. Projektodawcy postulują zatem, aby odpowiedzialność kierowników była niezależna od tego, czy doszło do innego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Proponuje się także złagodzenie związku przyczynowo-skutkowego przez wymóg udowodnienia wpływu zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli zarządczej na wystąpienie wskazanych zdarzeń, negatywnych dla zgodnego z prawem działania jednostki sektora finansów publicznych;
- zmodyfikowanie wytycznych wymiaru kar oraz ograniczenie stosowania instytucji odstąpienia od

wymierzenia kary. W szczególności projekt proponuje rezygnację z obowiązującego do tej pory rozróżnienia charakteru popełnienia czynu (czyny mogą być popełnione umyślnie albo nieumyślnie). Projektodawcy dowodzą, że odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają bowiem tylko osoby, od których, z racji pełnionych funkcji i wykonywanych czynności, wymaga się szczególnej staranności i dbałości o dobro finansów publicznych. Nieumyślność działania lub zaniechania nie powoduje, że szkodliwość tego zachowania dla finansów publicznych jest mniejsza. Przytaczają w związku z tym opinię, że bardziej szkodliwa jest sytuacja, w której do naruszenia dyscypliny finansów publicznych dochodzi w sposób nieumyślny, gdyż świadczy to o braku kompetencji osoby naruszającej dyscyplinę finansów publicznych (sic!). Tymczasem orzeczenie nieumyślności zachowania prowadzi do łagodniejszego traktowania osób, które wykazują się brakiem wiedzy, doświadczenia, ogólnie – kompetencji do zajmowania stanowiska. Dlatego dokonywanie czasochłonnej i pracochłonnej oceny, czy czyn był popełniony umyślnie, czy nieumyślnie, jest niecelowe i nie powinno mieć wpływu na rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności i wymiaru kary.

Gwoli ścisłości należy dodać, że projekt zawiera również pewne rozwiązania korzystne, takie jak np. zmniejszenie liczby komisji orzekających, zwiększenie przejrzystości postępowania prowadzonego przez rzecznika dyscypliny, zwiększenie zakresu współpracy między rzecznikiem dyscypliny a zawiadamiającym o okolicznościach wskazujących na popełnienie naruszenia, czy też doprecyzowanie przepisów normujących postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niestety nie są one wystarczające do tego by projekt w obecnym kształcie mógł zostać pozytywnie zaopiniowany przez stronę samorządową.