

SYSTEM WYDATKÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Joanna M. Salachna, Piotr Woltanowski

4.1. Istota wydatków publicznych (J.M. Salachna)

Zanim będzie mowa o wydatkach publicznych, wypada najpierw wskazać, że wydatek w znaczeniu ogólnym (słownikowym) to suma/kwota, która ma być wydana albo suma/kwota wydana (już) na coś/na jakiś cel¹. Okazuje się zatem, że o wydatku/wydatkach mówimy w dwóch znaczeniach, mianowicie jako: a) zaplanowanych i przyszłych (przewidywanych) rozdysponowaniach pieniędzy bądź też b) dokonanych już rozdysponowaniach określonych kwot. Oznacza to, że powinniśmy sobie zdawać sprawę – co ma bardzo istotne znaczenie szczególnie dla sfery gospodarki budżetowej (zob. rozdz. 2, 6, 7 i 11) – że pojęcie wydatków, w tym wydatków publicznych, występuje/może występować jako kategoria planistyczna oraz jako czynność realna (będzie o tym mowa dalej w tym punkcie). Dodatkowo jednak w przypadku wydatków publicznych możemy je określać lub wyodrębnić ich kategorie przy zastosowaniu kryterium przedmiotowego lub podmiotowego².

1 *Słownik języka polskiego PWN*, www.sjp.pwn.pl/slowniki.

2 Zob.: E. Ruśkowski, *Pojęcie wydatków publicznych*, (w:) E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 94.

I tak **przedmiotowo**, czyli inaczej zakresowo, **wydatki publiczne będą oznaczały**:

- 1) zaplanowane w stosownych dokumentach publicznych (budżecie lub planach finansowych) i przewidywane nakłady na realizację celów/zadań publicznych,
- 2) rozdysponowania pieniędzy (wydatki) dokonane na wyżej wymienione cele lub zadania.

Z kolei **podmiotowo wydatki publiczne to**:

- 1) przewidziane w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych lub budżecie publicznym (państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) nakłady na poszczególne kategorie zadań publicznych,
- 2) rozdysponowania pieniężne dokonywane przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym przez organy władzy publicznej.

Można także, za T. Dębowską-Romanowską, przyjąć, że „wydatki publiczne to środki finansowe przeznaczone przez władze publiczne w ramach przysługujących im kompetencji na utrzymanie władz i organów państwa oraz ostateczne i bezzwrotne zaspokajanie potrzeb zbiorowych, zarówno za pomocą funkcji organizatorskich, jak i świadczenia usług publicznych na rzecz indywidualnych beneficjentów – na podstawie demokratycznie podejmowanych i jawnych decyzji politycznych w imię dobra wspólnego”³.

W tym miejscu zaznaczyć wypada, że polski ustawodawca nie sformułował legalnej definicji wydatków publicznych, chociaż często posługuje się tym pojęciem. W art. 6 ust. 1 u.f.p. mowa jest tylko o tym, że środki publiczne przeznaczane są na wydatki publiczne oraz na rozchody publiczne. Przy tym określone zostały (w ust. 2 przywołanego artykułu) wyłącznie rozchody publiczne, za które uważa się:

- spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów,
- wykup papierów wartościowych,
- udzielone pożyczki i kredyty,

3 T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, (w:) E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. II, Warszawa 2010, s. 119.

- płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa,
- inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością,
- płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Z takiej konstrukcji prawnej wynika, że wszelkie inne niż powyżej wymienione rozdysponowania środków publicznych (planowane oraz następnie realizowane) są traktowane jako wydatki.

Wracając do wątku istoty wydatków publicznych, podkreślenia wymaga, że tym, co je odróżnia od wydatków niepublicznych, jest **obligatoryjność** (obowiązkowość) **planowania**. Podmiot prywatny nie musi mieć zaplanowanego wydatku, żeby go zrealizować, np. pod wpływem impulsu mogą przeznaczyć pieniądze (wydatkować je) na odzież, której nie potrzebują. Inaczej jest w przypadku wydatkowania publicznego. Tutaj dokonanie wydatku, czyli czynność realna (np. zapłata za modernizację budynku szkoły publicznej), uzależnione jest od wcześniejszego zaplanowania w stosownym dokumencie (planie finansowym i/lub budżecie publicznym) limitu wydatkowego określonej kategorii (w omawianym przypadku limitu na wydatki inwestycyjne w szkołach). Inaczej ujmując, **wydatek publiczny jako kategoria planistyczna** (limit wydatkowy) **stanowi upoważnienie/zezwole nie na późniejsze realne dokonanie wydatku określonego rodzaju lub typu**.

Zasadę planistycznego upoważnienia do dokonywania wydatków zawiera art. 44 ust. 1 u.f.p., który wskazuje, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Mając dodatkowo na uwadze, że planowane wydatki publiczne są traktowane jako nieprzekraczalny limit (art. 52 ust. 1 u.f.p.), można stwierdzić, że planowane wydatki publiczne mają charakter względny. Z jednej bowiem strony stanowią one ograniczone kwotowo upoważnienie (tj. nieprzekraczalny limit) do realnego dokonania wydatku, z drugiej zaś strony – nie ma obowiązku realizacji wydatków (w określonej limitem kwocie).

Oczywiście podmioty publiczne dokonujące wydatków muszą przestrzegać obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa (art. 44 ust. 2 u.f.p.), a ponadto dokonywać ich (art. 44 ust. 3 u.f.p.):

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (tj. zasady efektywności),
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że ocena efektywności w sektorze publicznym jest w najlepszym razie utrudniona, a najczęściej – niemożliwa, chociaż podejmowane są próby zastosowania instrumentów, które wymuszałyby efektywność wydatkowania, jak np. budżet w układzie zadaniowym.

4.2. Zakres i rodzaje wydatków publicznych (J.M. Salachna)

Mówiąc o zakresie wydatków publicznych, można mieć na myśli ich zakres podmiotowy, przedmiotowy bądź też poziom (rozmiar). Zajmijmy się tym ostatnim znaczeniem, ponieważ o zakresie podmiotowym i przedmiotowym była już mowa. Poziom wydatków publicznych określany jest najczęściej w odniesieniu do PKB (produktu krajowego brutto), umożliwia to bowiem m.in. dokonywanie porównań, a dodatkowo wskazuje na znaczenie sektora publicznego/wydatków publicznych w danym kraju. W Polsce udział wydatków sektora rządowego i samorządowego jest wyższy niż na Litwie. W 2015 r. relacja wydatków publicznych do PKB wyniosła 41,5%⁴, a w 2014 roku 42,1% i była niższa niż średnia w krajach UE i OECD⁵. Będzie się jednak zwiększała choćby z uwagi na nowo wprowadzony przez polski rząd (w 2016 r.) pakiet socjalny dla rodzin z dziećmi. Jednak na podstawie obecnych da-

4 *Informacja kwartalna o stanie finansów publicznych w IV kwartale 2015 r. i w całym 2015 r.*, Ministerstwo Finansów 2016, s. 8, dostępna na: www.mf.gov.pl

5 J. Sawulski, *Finanse publiczne w Polsce – diagnoza na tle innych krajów*, Instytut Badań Strukturalnych, kwiecień 2016, s. 4, dostępne na: ibs.org.pl

nych można stwierdzić, że Polska plasuje się w grupie krajów ze średnim udziałem wydatków w PKB, a Litwa – w grupie krajów o niskim udziale wydatków publicznych w PKB (poniżej 40%).

Ciekawsze może być jednak ukazanie, jak w stosunku do PKB (a także na tle wydatków publicznych ogółem) kształtują się poszczególne, rodzajowo wyodrębnione kategorie wydatków.

Tabela 1. Struktura wydatków publicznych w krajach UE w 2014 roku* według klasyfikacji COFOG⁶

Wyszczególnienie	Polska	średnia UE	średnia CEE** (bez Polski)	Polska	średnia UE	średnia CEE** (bez Polski)
	jako % PKB			jako % wydatków publicznych		
Działalność ogólnopaństwowa	5,0	6,9	6,3	11,9	14,9	14,6
Obrona narodowa	1,5	1,2	1,0	3,5	2,5	2,5
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	2,2	1,8	2,0	5,3	4,1	4,9
Sprawy gospodarcze	4,6	4,8	5,3	11,0	10,5	12,8
Ochrona środowiska	0,9	0,8	0,7	2,1	1,7	1,7
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	0,7	0,7	0,8	1,7	1,6	2,1
Zdrowie	4,6	6,2	5,2	11,0	13,3	12,4
Organizacja wypoczynku, kultura i religia	1,2	1,2	1,4	2,8	2,6	3,3
Edukacja	5,3	5,3	4,9	12,5	11,5	11,8
Ochrona socjalna	16,1	17,4	14,3	38,2	37,3	34,0
Suma	42,1	46,3	41,9	x	X	x

* 2013 rok dla Cypru, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Malty, Węgier i Wlk. Brytanii

** określenie CEE – Central and Eastern European Countries – 11 krajów Europy Środkowo-Wschodniej należących do UE, w tym Polska i Litwa.

Źródło: J. Sawulski, *Finanse publiczne w Polsce – diagnoza na tle innych krajów*, Instytut Badań Strukturalnych, kwiecień 2016, s. 15, dostępne na: ibs.org.pl

- 6 Szczegółowe omówienie z konkretnymi przykładami, w tym wskazanie „odstępstw” od średnich przedstawia J. Sawulski (w:) *Finanse publiczne..., op. cit.*, s. 14 i n.

Wydatki publiczne można typować czy klasyfikować wedle różnych kryteriów. Jak z już wynika z powyższej tabeli, można wśród nich wyróżniać rodzaje ze względu na ich przeznaczenie, tj. rodzaj finansowanych zadań lub funkcji publicznych.

Ze względów ustrojowych istotny jest podział na wydatki szczebla rządowego oraz samorządowego (jednostek samorządu terytorialnego). Z ekonomicznego punktu widzenia można wyróżnić wydatki transferowe oraz nabywcze. Te pierwsze polegają na przekazaniu pieniędzy określonym podmiotom (np. przekazanie zasiłku), które same decydują o przeznaczeniu środków. Natomiast wydatki nabywcze to przede wszystkim zakup dóbr i usług. Różne są także formy prawne wydatków publicznych; tutaj wyróżnić możemy m.in.: subwencje i dotacje (w tym dla jednostek samorządu terytorialnego), wynagrodzenia dla osób fizycznych oraz składki od nich naliczane, inwestycje i zakupy inwestycyjne.

Struktura wydatków państwa jest inna niż budżetów samorządowych. W tym pierwszym dominują wydatki o charakterze transferowym oraz socjalnym. I tak np. w 2015 r. blisko 25% wydatków budżetu państwa przeznaczonych było na świadczenia związane z zabezpieczeniem społecznym, w tym emerytalnym i rentowym. Znaczące pozycje wśród tzw. „różnych rozliczeń” (łącznie 21,5% wydatków) zajęły środki przeznaczone na subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego oraz składkę do budżetu UE. Obsługa długu (tzn. bez spłat kapitału długu) to prawie 9% wydatków⁷.

Samorzady znaczącą część swoich wydatków przeznaczają na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Według danych za 2015 rok⁸ stanowiły one aż 19,6% wydatków samorządów wszystkich szczebli (gmin, województw oraz województw samorządowych). Przy tym największy udział tego rodzaju wydatków był w województwach samorządowych (ponad 43% wydatków ogółem jednostek tego szczebla). Wśród wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego największy odsetek stanowiły wydatki na wynagrodzenia (średnio ok. 36% wydatków).

7 *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 roku*. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2016, s. 70; dostępne na: www.mf.gov.pl

8 *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku*, KRRIIO, Warszawa 2016, s. 166-168, dostępne na: www.rio.gov.pl

Natomiast według struktury rodzajowej (rodzaju zadań) polskie samorządy od lat wydają najwięcej na (średnio): oświatę i wychowanie (ponad 30%); transport i łączność (16,5%); pomoc społeczną (ponad 12%), administrację publiczną (ponad 9%) i gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (7%)⁹.

4.3. Zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych

(P. Woltanowski)

Zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych, któremu odpowiadają stale rosnące potrzeby finansowe państwa, stanowi potwierdzoną empirycznie i szeroko opisywaną w literaturze przedmiotu prawidłowość ekonomiczną. Nazywane jest ono niekiedy prawem Wagnera od nazwiska niemieckiego polityka i ekonomisty Adolfa Wagnera (1835-1917), który je w 1892 opisał¹⁰. Zjawisko to stanowi przedmiot badań specjalistów w zakresie teorii zawodności rynków i teorii państwa dobrobytu, którzy próbują wyjaśnić występujący w wielu krajach stały wzrost wydatków publicznych (wzrost ten jest szczególnie wyraźny w wartościach bezwzględnych, w mniejszym stopniu we względnych – w odniesieniu do PKB). Długookresowy wzrost wydatków publicznych w liczbach bezwzględnych (pomimo okresowych wahań i niezależnie od deprecjacji pieniądza¹¹) może być nadal łatwo obserwowany w państwach OECD, jednak w poszczególnych krajach przybiera odmienny charakter¹². Tendencje w tym zakresie zależą przede wszystkim od typu gospodarki i od ustroju państwa, jego stopnia rozwoju gospodarczego, poziomu presji społecznej na rządzących, prowadzonej polityki finansowej, w tym przyjętego poziomu redystrybucji i zakresu wypełniania przez państwo jego zadań (np. w zakresie ochrony zdrowia i edukacji),

9 Na różnych szczeblach samorządu terytorialnego struktura wskazanych w tekście wydatków będzie kształtować się odmiennie – z uwagi na różny zakres zadań przypisanych gminom, powiatom oraz województwom samorządowym. Dodatkowo to gminy jako podstawowe jednostki realizują najwięcej zadań samorządowych (realizują one prawie 44% wydatków wszystkich jednostek samorządu terytorialnego).

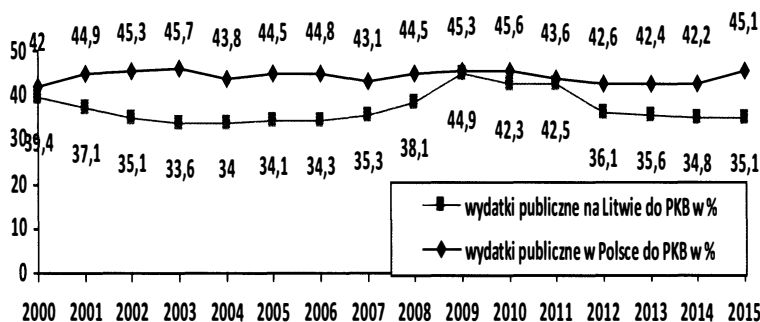
10 P. Gaudemet, F. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 73.

11 *Ibidem*, s. 75.

12 K. Piotrowska-Marczak, *Współczesne tendencje zmian poziomu wydatków publicznych*, (w:) L. Pawłowicz, R. Wierzbę (red.), *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, Warszawa 2003, s. 300.

możliwości pozyskiwania nowych dochodów publicznych oraz ewentualnej aktywności militarnej państwa¹³. W Polsce i na Litwie możemy w zasadzie mówić (w ciągu kilkunastu ostatnich lat) jedynie o **systematycznym nominalnym wzroście wydatków publicznych**, natomiast udział wydatków sektora finansów publicznych w PKB w obydwu krajach podlega ciągłym wahaniom – ilustruje to poniższy wykres.

Wykres 1. Udział wydatków publicznych w Polsce i na Litwie w PKB w latach 2000-2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Jak widać – jeżeli nominalnemu wzrostowi wydatków publicznych towarzyszy dobra koniunktura gospodarcza i szybki wzrost PKB (jak np. w Polsce w roku 2006 i 2007, gdy wydatki publiczne wzrosły o 32,7 mld zł i 42,7 mld zł, odpowiednio o 6,9% i 7,0%) – udział wydatków publicznych w PKB nie zwiększa się wyraźnie.

Przyczyny wzrostu wydatków publicznych podzielić można na kilka grup. Do **przyczyn politycznych** zaliczyć należy przede wszystkim wzrost zakresu zadań nakładanych na państwo, spełnianie przez polityków obietnic wyborczych oraz potrzebę obsługi zadłużenia sektora finansów publicznych¹⁴. Wśród **przyczyn społecznych** wymienia się postępujące w wielu krajach (w tym szczególnie wyraźnie na Litwie i w Polsce) starzenie się społeczeństwa, wydłużanie się średniej długości życia oraz wzrost tzw. trzeciego sektora dofinansowywanego ze środków

13 K. Piotrowska-Marczak, *Zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych*, (w:) C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 672.

14 P. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 79.

publicznych¹⁵. Zmiany modelu rodziny (odejście od rodziny wielopokoleniowej, coraz większa liczba osób samodzielnie wychowujących dzieci, zmniejszenie się dzietności rodzin), wzrost aspiracji zawodowych kobiet i świadomości ekologicznej, wzrost potrzeb kulturalnych, opór społeczeństwa (przede wszystkim beneficjentów świadczeń) przed zmniejszaniem poziomu wydatków publicznych oraz iluzje fiskalne¹⁶ zalicza się najczęściej do grupy **przyczyn socjologicznych**. **Przyczynami ekonomicznymi** są: większe zaangażowanie podmiotów sektora finansów publicznych w procesy zachodzące w gospodarce, aktywna polityka społeczna, potrzeba zapobiegania rozwarstwieniu i pauperyzacji społeczeństwa, zwiększający się poziom interwencjonizmu państwowego, niewystarczająca efektywność wydatkowania środków publicznych, potrzeba dokonywania kosztownych inwestycji infrastrukturalnych, postęp techniczny, a w wypadku Polski i Litwy – wstąpienie do Unii Europejskiej¹⁷. Do **przyczyn historycznych** zaliczyć można potrzebę obsługi powiększającego się stale długu zaciągniętego już we wcześniejszych okresach istnienia państwa lub długu „odziedziczonego” w ramach sukcesji długów oraz konieczność finansowania inwestycji publicznych w krajach odbudowujących swój potencjał gospodarczy po wojnie lub dekolonizacji¹⁸.

Efektom stałego wzrostu wydatków publicznych może być nierównowaga budżetowa, wysoki fiskalizm i stałe powiększanie się długu publicznego. Jednakże należy pamiętać, iż racjonalne i dostosowane do tempa rozwoju kraju zwiększanie redystrybucji prowadzić może do rozkwitu społeczeństwa obywatelskiego, wzrostu gospodarczego i polepszania się poziomu życia. Dodatkowo zjawisko stałego wzrostu wy-

15 S. Kańduła, *Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 61, s. 150.

16 Por. J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa 1997, s. 161 i nast. Iluzje fiskalne wg koncepcji Amilcare Puvianiego sprowadzać się mogą do utwierdzania przez rządzących w podatnikach złudzenia, że ich obciążenia podatkowe są niższe niż w rzeczywistości lub są obniżane, gdy w rzeczywistości następować może chociażby proces odchożenia od pozyskiwania dochodów za pomocą podatków bezpośrednich na rzecz podatków pośrednich (zjawisko opisywane też (w:) P. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 79). Jednocześnie możliwe jest wzmocnienie w beneficjentach przekonania, że wartość dóbr i usług, która jest im dzięki działalności władz dostępna jest wyższa od rzeczywistej.

17 S. Kańduła, *Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 61, s. 151.

18 P. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 79.

datków publicznych powinno być raczej bodźcem do podwyższania efektywności systemu pobierania należnych danin publicznych i poszukiwania metod racjonalizacji wydatków.

4.4. Dyscyplina finansów publicznych (P. Woltanowski)

Dyscyplina finansów publicznych jest wyznaczonym normatywnie stanem szeroko rozumianej gospodarki finansowej, którego naruszenie skutkować może pociągnięciem do odpowiedzialności w ramach szczególnego postępowania administracyjnego. Można ją również rozumieć jako katalog sformułowanych w przepisach zasad odnoszących się do prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Niezależnie od definicji dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność za jej naruszenie jest jednym z mechanizmów mających zapewnić prawidłowe funkcjonowanie procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych; jej ramy prawne wyznacza **ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**¹⁹.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności określony jest w ustawie bardzo szeroko, objęte są nim (co do zasady) przede wszystkim osoby fizyczne bezpośrednio związane z sektorem finansów publicznych, a więc:

- członkowie organu kolegialnego wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych,
- kierownicy jednostek sektora finansów publicznych,
- pracownicy jednostek sektora finansów publicznych wykonujący obowiązki, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Należy pamiętać, że zakresem odpowiedzialności objęte są też osoby związane z podmiotami spoza sektora, którym przekazano środki publiczne:

- członkowie organu zarządzającego w podmiocie niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. członkowie zarządu stowarzyszenia),

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1311.

- osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych czynności związane z wykorzystaniem środków publicznych²⁰.

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyznaczony jest w zawartym w art. 5 do 18c ustawy katalogu czynów zabronionych. Obejmuje on m.in.:

- czyny związane z pobieraniem środków publicznych, jak np. nieustalenie należności jednostki sektora finansów publicznych, zaniżenie takiej należności, jej niepobranie lub niedochodzenie, bezprawne umorzenie takiej należności, odroczenie lub rozłożenie na raty jej spłaty oraz dopuszczenie do przedawnienia takiej należności;
- czyny związane z nieprawidłowościami przy wydatkowaniu środków, jak np. przeznaczenie dochodów uzyskiwanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce i dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia;
- nieprawidłowości związane z przeprowadzeniem lub rozliczeniem inwentaryzacji, niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania oraz zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej.

Szczególne znaczenie wśród tych czynów mają nieprawidłowości związane z zamówieniami publicznymi. Ustawodawca wskazuje, że naruszeniem mogą być w szczególności: niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, nieprawidłowe ustalenie wartości zamówienia publicznego, jeżeli miało to wpływ na kwestię stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, nie-

20 Katalog ten podlega modyfikacjom w odniesieniu do naruszeń przy udzielaniu zamówień publicznych określonych w art. 17 ustawy oraz do naruszenia określonego w art. 13 polegającego na nieprawidłowościach przy przekazywaniu, wykorzystywaniu i rozliczaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

zgodne z przepisami określenie kryteriów oceny ofert, nieprzekazanie do publikacji ogłoszenia o zamówieniu oraz udzielenie zamówienia publicznej wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych może być także niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny wszczyna pełniący funkcję oskarżyciela publicznego **rzecznik dyscypliny finansów publicznych** na podstawie zawiadomienia. Po jego otrzymaniu podejmuje czynności sprawdzające w celu stwierdzenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Postępowanie wyjaśniające może zakończyć się złożeniem przez rzecznika dyscypliny wniosku o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do odpowiedniej **komisji orzekającej**. W pierwszej instancji orzekają:

- wspólna komisja orzekająca,
- międzyresortowe komisje orzekające umocowane przy: ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, ministrze właściwym do spraw administracji publicznej oraz Ministrze Sprawiedliwości,
- komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych.

W drugiej instancji orzeka **Główna Komisja Orzekająca**. Na orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Podczas postępowania obowiązuje zasada prawdy obiektywnej i zasada domniemania niewinności. Obwiniony może korzystać z pomocy obrońcy, którym może być każda osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. Należy jednak pamiętać, że przepisy nie przewidują zwrotu kosztów poniesionych z tego tytułu.

Katalog kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje statystycznie najczęściej orzekane przez komisje upomnienie i naganą, a także: karę pieniężną (w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie) i za-

kaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres od roku do lat 5, który może być orzekany w przypadku rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Najsurowsza z nich – zakaz pełnienia funkcji – uniemożliwia m.in. zajmowanie stanowiska kierownika, dyrektora generalnego, członka zarządu, głównego księgowego, reprezentowanie interesów majątkowych jednostki sektora finansów publicznych oraz członkostwo w jakichkolwiek organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych.