

# KARY W DYSZYPLINIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Teoria i praktyka

Wojciech Bożek, Jerzy Lachowski  
Jacek Wantoch-Rekowski

---

---

---



# KARY W DYSZYPLINIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

## Teoria i praktyka

Wojciech Bożek, Jerzy Lachowski  
Jacek Wantoch-Rekowski

---

---

---

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 stycznia 2025 r.

Recenzent

Dr hab. Beata Kucia-Guściora, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

**prawolubni**<sup>♥</sup>

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

Szanujemy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-211-1

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>9</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>11</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Zasada stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy .....</b>	<b>13</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	13
2. „Względność” ustawy a pierwszeństwo nowości .....	15
3. Pojęcie ustawy w regule intertemporalnej z art. 24 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	18
4. Etapy ustaleń przy stosowaniu reguły intertemporalnej....	22
5. Uwagi końcowe .....	26
<b>Rozdział II</b>	
<b>Pojęcie winy.....</b>	<b>29</b>
1. Ujęcie zasady winy w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	29
2. Definicja winy .....	33
2.1. Uwagi wprowadzające .....	33
2.2. Teoria psychologiczna winy .....	34
2.3. Teorie normatywne winy .....	36
2.4. Pozostałe koncepcje winy.....	38
2.5. Definicja winy na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.....	40

**Rozdział III**

<b>Przesłanki przypisania winy</b> .....	43
1. Uwagi wprowadzające .....	43
2. Przesłanki przypisania winy.....	43
2.1. Dojrzałość sprawcy.....	43
2.2. Zdolność rozpoznania znaczenia czynu i pokierowania swoim postępowaniem.....	44
2.3. Rozpoznawalność bezprawności czynu .....	45
2.4. Normalność sytuacji motywacyjnej .....	46

**Rozdział IV**

<b>Funkcje winy</b> .....	51
1. Funkcja legitymizująca winy .....	51
2. Funkcja winy przy wymiarze kary .....	53

**Rozdział V**

<b>Okoliczności wyłączające winę</b> .....	57
1. Niepoczytalność .....	57
2. Błąd co do prawa.....	63
3. Działanie na polecenie.....	67

**Rozdział VI****Wyłączenie dochodzenia odpowiedzialności a zdarzenie**

<b>losowe</b> .....	69
1. Przesłanka wyłączenia dochodzenia odpowiedzialności...	69
2. Zdarzenie losowe .....	70

**Rozdział VII**

<b>Stopnie szkodliwości deliktów dla finansów publicznych</b> .....	77
1. Uwagi wprowadzające .....	77
2. „Szkodliwość” czynu dla finansów publicznych a „szkoda” dla finansów publicznych .....	80
3. Znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych.....	83
4. Nieznaczny, znaczny i rażący stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych .....	88
5. Uwagi końcowe .....	91

**Rozdział VIII**

<b>Rodzaje i skutki kar</b> .....	95
1. Rodzaje kar.....	95
2. Skutki ukarania.....	99
3. Ukazanie karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi a bierne prawo wyborcze.....	103

**Rozdział IX**

<b>Zasady i przesłanki wymierzania kar</b> .....	105
1. Uznanie komisji orzekających a granice określone przez prawo.....	105
2. Zasady wymiaru kary.....	110
3. Przesłanki wymierzania poszczególnych kar.....	116
3.1. Przesłanki wymierzenia kary zakazu pełnienia funkcji.....	116
3.2. Przesłanki wymierzenia kary pieniężnej i kary nagany.....	117
3.3. Przesłanki wymierzenia kary upomnienia.....	123

**Rozdział X**

<b>Złagodzenie kary i odstąpienie od wymierzenia kary</b> .....	129
1. Uwagi ogólne.....	129
2. Orzecznictwo i teoria.....	129

**Rozdział XI**

<b>Kara łączna</b> .....	141
1. Uwagi wprowadzające.....	141
2. Kara łączna w ustawie z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.....	144
3. Łączne rozpoznanie sprawy.....	148
4. Uwagi końcowe.....	151

**Rozdział XII****Przedawnienie karalności oraz wykonania kary.**

<b>Zatarcie ukarania</b> .....	155
1. Uwagi wprowadzające .....	155
2. Przedawnienie karalności .....	158
3. Przedawnienie wykonania kary .....	163
4. Zatarcie ukarania.....	166
5. Uwagi końcowe .....	170
 <b>Zakończenie</b> .....	 173
 <b>Literatura</b> .....	 175
 <b>Orzecznictwo</b> .....	 181



# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
- ustawa/u.o.n.d.f.p. – ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104)

## Czasopisma, publikatory, zbiory orzecznictwa

- Biul. NDFP – Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- M.P. – Monitor Polski
- ONSAIWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
- OSNwSK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
- OTK-B – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria B
- PiP – Państwo i Prawo
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

**Organy**

GKO	-	Główna Komisja Orzekająca
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
RKO	-	Regionalna Komisja Orzekająca
SA	-	sąd apelacyjny
SN	-	Sąd Najwyższy
SO	-	sąd okręgowy
SR	-	sąd rejonowy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
WSA	-	wojewódzki sąd administracyjny

## WSTĘP

Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>1</sup> weszła w życie 1.07.2005 r. W 2025 r. minie zatem 20 lat obowiązywania tego aktu prawnego.

Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest aktem prawnym skomplikowanym i zawierającym regulacje, które budzą uzasadnione wątpliwości. Nie zostały one dotąd rozwiązane ani przez orzecznictwo komisji orzekających (w tym Głównej Komisji Orzekającej), ani przez orzecznictwo sądów administracyjnych (wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego). Co więcej, stosunkowo uboga jest literatura przedmiotu podejmująca temat odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – nieliczne komentarze i monografie, niewspółmiernie mała do wagi zagadnienia liczba artykułów.

Monografia *Kary w dyscyplinie finansów publicznych. Teoria i praktyka* jest opracowaniem oryginalnym i unikatowym, autorzy podjęli bowiem wyzwanie opracowania trudnych i kluczowych zagadnień – winy, szkodliwości deliktów i kar. Do tej pory nikt nie podjął się realizacji takiego przedsięwzięcia.

Publikacja zawiera analizy teoretycznoprawne, które uwzględniają orzecznictwo komisji orzekających i sądów administracyjnych. Należy

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 104; dalej również jako ustawa.

podkreślić, że autorzy reprezentują różne gałęzie prawa – finansowe (W. Bożek, J. Wantoch-Rekowski) i karne (J. Lachowski). Dzięki temu monografia łączy spojrzenie finansowe i karnistyczne.

## Rozdział I

# ZASADA STOSOWANIA USTAWY WZGLĘDNIJSZEJ DLA SPRAWCY

## 1. Uwagi wprowadzające

Stosunki społeczne, procesy gospodarcze i uwarunkowania polityczne są złożone, różnorodne oraz podlegają przeobrażeniom w czasie, co determinuje potrzebę zmian<sup>1</sup>, które powinny odbywać się z poszanowaniem istniejących stosunków prawnych i przy zapewnieniu jednostce racjonalnego planowania przyszłych działań. Nie sposób zakwestionować prawa do zmiany sytuacji prawnej obywateli względem państwa w zakresie określonym przepisami ustawy, ale tylko jeżeli jest to celowe i społecznie uzasadnione, przy czym każda zmiana prawa powinna odbywać się zgodnie z zasadami operowania regułami intertemporalnymi, jeżeli ma być uznana za legitymowaną. Reguły te oznaczają poszanowanie uzasadnionych oczekiwań ukształtowanych przez dawne prawo<sup>2</sup>, chroniąc jednocześnie przed natychmiastowym działaniem nowego prawa, które niekiedy może być niekorzystne dla obywatela<sup>3</sup>. W tych okolicznościach intertemporalna regulacja sprzyja zabezpieczeniu „interesu w toku” (choćby minimalnego), służąc respektowaniu i ochro-

---

<sup>1</sup> Szerzej S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym. Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej*, PiP 1991/8, s. 3 i n.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 9.06.2003 r., SK 12/03, OTK-A 2003/6, poz. 51.

<sup>3</sup> Orzeczenie TK z 2.03.1993 r., K 9/92, OTK 1993/1, poz. 6; wyrok TK z 26.02.2003 r., K 1/01, OTK-A 2003/2, poz. 15.

nie pewnych reguł kierunkowych, mających zakotwiczenie w zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa<sup>4</sup>. Powinno się to odbywać z wykorzystaniem właściwych środków, które służą realizacji obranego przez prawodawcę celu<sup>5</sup>.

Stosowanie reguły intertemporalnej przez organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych sprowadza się do rozwiązywania kolizji wynikających z różnic między uregulowaniami prawnymi zawartymi w ustawach obowiązujących w chwili popełnienia czynu bezprawnego a uregulowaniami obowiązującymi w momencie wyznaczonego ustawowo „orzekania”<sup>6</sup>. Dlatego w art. 24 ust. 1 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wprowadzono regułę, pełniącą rolę gwarancyjną z punktu widzenia obwinionego<sup>7</sup>, zgodnie z którą jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, gdy jest ona względniejsza dla sprawcy. Jednocześnie w ustępie 2 ww. artykułu ustawodawca postanowił o zatarciu z mocy prawa ukarania w sytuacji, gdy według nowej ustawy określone działanie lub zaniechanie objęte orzeczeniem nie stanowi już naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z omawianą zasadą wiąże się zatem zarówno obowiązek badania zmian, które nastąpiły w stanie prawnym, jak i bezwzględny nakaz stosowania przepisów względniejszych dla sprawcy. L. Lipiec-Warzecha wskazuje, że z uregulowań art. 24 ustawy wynika kilka zasad prawa międzyczasowego, tj.: zasada priorytetu stosowania ustawy nowej, zasada stosowania ustawy względniejszej dla sprawcy, zasada *nullum crimen sine lege poenali anteriori*, zasada stosowania

---

<sup>4</sup> Por. wyrok TK z 28.01.2003 r., SK 37/01, OTK-A 2003/1, poz. 3, ale też orzeczenie TK z 15.07.1996 r., K 5/96, OTK 1996/4, poz. 30.

<sup>5</sup> Szerzej J. Zalesny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009/13, s. 13.

<sup>6</sup> Orzeczenie GKO z 11.10.2007 r., DF/GKO-4900-41/45/07/1787, Biul. NDFP 2008/1, poz. 7.

<sup>7</sup> Orzeczenie GKO z 24.05.2018 r., BDF1.4800.28.2018, LEX nr 2530437.

ustawy nowej do naruszeń dyscypliny finansów publicznych objętych prawomocnym orzeczeniem oraz zasada zniesienia karalności czynu<sup>8</sup>.

Z punktu widzenia zasady prawidłowej legislacji ważne jest to, by uregulowania prawne, zwłaszcza te, które mają wymiar represyjny (choćby w niedominującym zakresie), były poprawne<sup>9</sup>, precyzyjne, ale także jasne. Poprawność przepisu pozwala na jego ocenę z uwzględnieniem dwu pozostałych kryteriów. Konkretność nakładanych obowiązków i przyznawanych praw powinna być łączona z tym, aby ich treść była oczywista, jak również pozwalała na wyegzekwowanie precyzyjności<sup>10</sup>. Jasność przepisu oznacza zaś jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów. Tym samym adresaci określonego przepisu mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw<sup>11</sup>. Jednocześnie jednak trzeba zauważyć, że niejasność tekstu prawa wynikająca z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym jest rozwiązaniem często stosowanym w polskim porządku prawnym, a do tego nierzadko niezbędnym. Tym samym nie w każdym przypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają ingerencję w system prawny zmierzającą na przykład do wyeliminowania z niego tego przepisu w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego<sup>12</sup>.

## 2. „Względność” ustawy a pierwszeństwo nowości

Prawidłowo działający system prawny musi zakładać istnienie wyrażeń i zwrotów niedookreślonych w prawie<sup>13</sup>. Niedookreśloność ma miejsce

---

<sup>8</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 24 u.o.n.d.f.p., s. 352–353.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 3.12.2009 r., Kp 8/09, OTK-A 2009/11, poz. 164.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 21.03.2001 r., K 24/00, OTK 2001/3, poz. 51.

<sup>11</sup> Wyrok TK z 3.12.2009 r., Kp 8/09.

<sup>12</sup> Wyrok TK z 9.10.2007 r., SK 70/06, OTK-A 2007/9, poz. 103.

<sup>13</sup> Wyrok TK z 9.10.2007 r., SK 70/06, oraz wyrok TK z 31.03.2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005/3, poz. 29.

wówczas, gdy „treść słownikowa danego zwrotu jest niepełna, przy czym nie stanowi ona zespołu konstytutywnych cech, bądź stanowi zespół cech konstytutywnych, ale któraś z cech tego zespołu jest niediagnostyczna”<sup>14</sup>. W tym kontekście należy rozważyć znaczenie użytego w art. 24 ust. 1 ustawy sformułowania „ustawa względniejsza”, które jest typowym zwrotem niedookreślonym, a co za tym idzie jego interpretator – organ właściwy w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – po zakończeniu czynności interpretacyjnych w procesie subsumpcji może korzystać z luzu decyzyjnego, który realizuje się w odniesieniu do tego, co znajduje się w nieprzekraczalnych granicach pasa nieostrości zwrotu „ustawa względniejsza”. Następnie to właśnie ten organ powinien ustalić znaczenie nazwy niedookreślonej przez kwalifikowanie określonych wielkości, które one wyrażają<sup>15</sup>.

Ocena „względności” ustawy powinna być dokonywana z uwzględnieniem wszystkich okoliczności prawnie doniosłych z punktu widzenia interesu sprawcy, ponieważ w art. 24 ust. 1 ustawy została ona wprost powiązana z jego pozycją<sup>16</sup>. Oceny względności porównywanych ustaw należy przy tym dokonywać nie abstrakcyjnie, lecz przez pryzmat konkretnej sytuacji realnie istniejącej w określonej sprawie (*in concreto*)<sup>17</sup>, jak również mając na uwadze cel regulacji i jej skutek<sup>18</sup>. Ocena ta będzie dotyczyła zarówno znamion przedmiotowych i podmiotowych istotnych z perspektywy zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych<sup>19</sup>, ale także konsekwencji popełnionego czynu<sup>20</sup>, jak i innych instytucji porównywanych ustaw mogących mieć zastosowanie do

<sup>14</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 163.

<sup>15</sup> A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 20–22 oraz postanowienie TK z 17.12.2018 r., Ts 190/17, OTK-B 2019, poz. 63.

<sup>16</sup> Por. orzeczenie GKO z 24.05.2018 r., BDF1.4800.28.2018, LEX nr 2530437.

<sup>17</sup> Por.: orzeczenie GKO z 21.03.2019 r., BDF1.4800.3.2019, LEX nr 2707551; wyrok SN z 3.12.2003 r., V KK 73/03, „Prokuratura i Prawo” 2004/3, poz. 1; wyrok SR w Gdańsku z 25.08.2015 r., II K 426/15, LEX nr 1900818.

<sup>18</sup> Orzeczenie GKO z 13.06.2019 r., BDF1.4800.38.2019, LEX nr 2867787.

<sup>19</sup> Orzeczenie GKO z 6.06.2013 r., BDF1/4900/10/13/13/301, LEX nr 1542494.

<sup>20</sup> Szerzej K. Borowska, komentarz do art. 24 u.o.n.d.f.p. [w:] K. Borowska, A. Kościńska-Paszowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.



danego sprawcy<sup>21</sup>. Wybór „względniejszej” ustawy ma dotyczyć całości przepisów obowiązujących w danym momencie, a więc stwarzających możliwość korzystniejszej dla interesów obwinionych oceny czynów, skutkując tym samym przyjęciem mniej surowych reguł odpowiedzialności lub zastosowaniem mniej dotkliwych sankcji<sup>22</sup>. W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej za niedopuszczalne uznano orzekanie na podstawie przepisów kilku ustaw obowiązujących w różnym czasie i wybieranie z każdej z nich przepisów najłagodniejszych dla sprawcy<sup>23</sup>.

Z analizy art. 24 ustawy wynika reguła „pierwszeństwa nowości”, co oznacza, że jeżeli określona nowa ustawa nie zmienia niczego w sytuacji prawnej sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wówczas należy stosować ustawę nową<sup>24</sup>. Przy czym ustawa ta będzie miała pierwszeństwo nie tylko w sytuacji, gdy jej postanowienia będą korzystniejsze dla sprawcy w porównaniu do uregulowań ustawy poprzednio (tj. w dniu popełnienia czynu<sup>25</sup>) obowiązującej, ale także w sytuacji, gdy każda z ustaw będzie rodzić te same skutki prawne (o równej dolegliwości) dla ukaranego, jak i gdy – czego nie sposób wykluczyć – nie ma możliwości ustalenia, która z ustaw jest względniejsza dla sprawcy<sup>26</sup>. Prymat nowości wyraża domniemanie, że nowe przepisy wyrażają aktualne stanowisko ustawodawcy<sup>27</sup>.

---

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 6.10.2006 r., III SA/Wa 2404/06, LEX nr 290117; orzeczenie GKO z 21.09.2006 r., DF/GKO-4900-51/64/06/1541, LEX nr 1724658; orzeczenie GKO z 6.06.2013 r., BDF1/4900/10/13/13/301, LEX nr 1542494.

<sup>22</sup> Por. orzeczenie GKO z 26.07.2021 r., BDF1.4800.20.2020, LEX nr 3458653.

<sup>23</sup> Orzeczenie GKO z 26.07.2021 r., BDF1.4800.20.2020; orzeczenie GKO z 4.10.2010 r., BDF1/4900/66/73/10/1785, Biul. NDFP 2011/1, poz. 8; orzeczenie GKO z 12.10.2006 r., DF/GKO-4900-64/81/06/1944, Biul. NDFP 2007/1, poz. 11.

<sup>24</sup> Por. orzeczenie GKO z 21.03.2019 r., BDF1.4800.3.2019, LEX nr 2707551.

<sup>25</sup> Jak słusznie zauważa K. Subocz: „ustawa obowiązująca poprzednio to każda wcześniejsza od popełnienia czynu” – K. Subocz, komentarz do art. 24 u.o.n.d.f.p. [w:] B. Artymowicz, A. Kościńska-Paszkowska, K. Subocz, K. Szmaj, M. Tomczak, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. A. Kościńska-Paszkowska, Warszawa 2021, s. 330.

<sup>26</sup> Por. R.A. Stefański, komentarz do art. 4 k.k. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2023, pkt 48, Legalis.

<sup>27</sup> W. Robaczyński, komentarz do art. 24 u.o.n.d.f.p. [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2019, Legalis.

Istotne są również aspekty czasowe rozważanych stanów prawnych, tj. momenty, z którymi ustawodawca powiązał potrzebę oceny „względności” ustawy dla sprawcy. Po pierwsze, wykluczone jest stosowanie ustawy, która obowiązywała pomiędzy datą popełnienia naruszenia a przed datą wydania orzeczenia, jeżeli w tym okresie nastąpiła zmiana stanu prawnego. Po drugie, naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany, przy czym za czas, w którym sprawca zaniechał działania, uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić (art. 21 ustawy). Jest to pierwszy wyznacznik czasowy ocenianego stanu prawnego. Po trzecie natomiast, istotny jest stan prawny obowiązujący w dacie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dotyczy to każdego etapu postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które obejmuje postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscypliny, postępowanie przed komisją orzekającą oraz postępowanie odwoławcze przed Główną Komisją Orzekającą<sup>28</sup>.

### **3. Pojęcie ustawy w regule intertemporalnej z art. 24 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

W analizowanym przepisie posłużono się pojęciem ustawy *sensu largo*, odnosi się ono bowiem do przepisów prawa materialnego, tj. zarówno do ustawy regulującej zasady i tryb egzekwowania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak również do ustaw szczególnych regulujących sposób gospodarowania środkami

---

<sup>28</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność...*, komentarz do art. 24 u.o.n.d.f.p., s. 354; oraz orzeczenie GKO z 19.11.2012 r., BDF1/4900/101/100/12/2779, LEX nr 2400900; orzeczenie GKO z 27.03.2008 r., DF/GKO-4900-71/77/RN-25/07/3130, Biul. NDFP 2008/3, poz. 14.

publicznymi<sup>29</sup>. W analizowanej regule intertemporalnej ujęto nie tylko akty prawne rangi ustawowej ustalające i regulujące zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, ale też wszystkie akty wykonawcze wydane na jej podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w tej ustawie.

Powyższe ma istotne znaczenie w praktyce, ponieważ członkowie komisji orzekających w I instancji i Głównej Komisji Orzekającej są niezawisli w zakresie orzekania i podlegają tylko przepisom prawa, orzekają w granicach określonych ustawą oraz na mocy przekonania opartego na ocenie dowodów, rozstrzygając samodzielnie nasuwające się zagadnienia prawne. Nie są również związani rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu. W tym ujęciu pojęcie ustawy obejmuje prawo w rozumieniu źródeł prawa ustalone przez normy wynikające z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Przepis prawa obowiązującego obejmuje więc nie tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, akty wykonawcze wydane na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym, tj. rozporządzenia<sup>30</sup>, ale także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły<sup>31</sup>. Tym samym z aprobatą należy podejść do wniosków wyrażonych w orzecznictwie, iż „argumentacja o wykładni językowej, która w pojęciu «ustawa» miałyby mieścić rozporządzenia, ale już nie akty prawa innej rangi jest po prostu niespójna. Skoro oskarżenie dopuszcza możliwość kwalifikacji naruszenia dyscypliny finansów publicznych jako niedochowania norm prawa miejscowego, to konsekwentnie należy stosować pozostałe regulacje odnoszące się do zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Inna interpretacja w niezasadny sposób różnicowałaby sytuację obwinionych w zależności od tego, jakiej rangi akt prawny został naruszony ich postępowaniem”<sup>32</sup>. Uzupełniająco można dodać, że w obowiązującym

---

<sup>29</sup> Orzeczenie GKO z 24.09.2018 r., BDF1.4800.72.2018, LEX nr 2596956; oraz orzeczenie GKO z 9.06.2014 r., BDF1/4900/38/43-44/14/RWPD-34644, LEX nr 1545013.

<sup>30</sup> Orzeczenie GKO z 29.05.2017 r., BDF1.4800.30.2017, LEX nr 2412831.

<sup>31</sup> Orzeczenie GKO z 24.05.2007 r., DF/GKO-4900-9/9/RN-3/07/427, Biul. NDFP 2007/3, poz. 17.

<sup>32</sup> Orzeczenie GKO z 21.07.2011 r., BDF1/4900/41/47/RN-13/11/1524, Biul. NDFP 2011/3, poz. 9.