

Wojciech Fill

Wybrane aspekty prawne odpowiedzialności korpusu służby cywilnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w procesie realizacji krajowych programów operacyjnych

Zarządzanie Publiczne nr 43 (1), 117-129

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Fill

Wybrane aspekty prawne odpowiedzialności korpusu służby cywilnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w procesie realizacji krajowych programów operacyjnych

Celem opracowania jest charakterystyka zadań członków korpusu służby cywilnej w obszarze realizacji ogólnokrajowych programów operacyjnych i określenie przesłanek przypisania członkom tego korpusu odpowiedzialności w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Problematyka ta eksponuje jeden z istotniejszych problemów leżących u podstaw sprawnego funkcjonowania służby cywilnej, jakim jest pogodzenie uprawnień i obowiązków piastuna funkcji organu z nadania politycznego z utrwalonymi w państwach demokratycznych zasadami funkcjonowania służby cywilnej oraz rozgraniczenia odpowiedzialności politycznej i prawnej. W praktyce istnieją obszary, gdzie sfery te się nakładają. Stan taki może powodować różnego rodzaju kolizje prawne.

Słowa kluczowe: służba cywilna, dyscyplina, kompetencje, program operacyjny

Wstęp

Czynności związane z gospodarką strumieniami bezzwrotnych i zwrotnych środków europejskich w ramach krajowych programów operacyjnych obciążają w znacznej mierze członków korpusu służby cywilnej. Wiąże się to z ustawowym powierzeniem kompetencji tak zwanych instytucji zarządzających, certyfikujących, a nierzadko również pośredniczących i wdrażających m.in. centralnym organom administracji rządowej. Zjawisko to pozwala dostrzec jeden z istotniejszych problemów leżących u podstaw sprawnego funkcjonowania służby cywilnej, jakim jest pogodzenie uprawnień i obowiązków piastuna funkcji organu z nadania politycznego z utrwalonymi w państwach demokratycznych zasadami funkcjonowania służby cywilnej oraz rozgraniczenia odpowiedzialności politycznej i prawnej. W praktyce istnieją znaczące

obszary, gdzie sfery te się przecinają lub nakładają. Sytuacja taka może powodować powstawanie złożonych stanów prawnych na gruncie przypisania odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W celu analizy wskazanych zagadnień oraz sformułowania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda* przyjęto hipotezę badawczą, zgodnie z którą ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych¹, pozwalając na względnie precyzyjną identyfikację znamion poszczególnych deliktów finansowych i administracyjnych, nie rozstrzyga zarazem w sposób wyczerpujący wątpliwości natury podmiotowej istniejących w obszarze rozdzielenia odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych między piastunami funkcji organów administracji publicznej a korpusem służby cywilnej. W szczególności kwestią nierozstrzygniętą w doktrynie pozostaje zagadnienie konieczności łącznego wypełniania przez tę samą osobę materialnoprawnych i proceduralnych przesłanek popełnienia czynu zabronionego określonych w art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

Wojciech Fill
Katedra Prawa Publicznego
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27
31-511 Kraków
wojciech.fill@uek.krakow.pl

¹ Ustawa z dnia 17.12.2004 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

finansów publicznych². Problemów tych nie rozwiązuje również wykładnia art. 29 wskazanej ustawy, gdyż wynikająca stąd norma pozwala tylko częściowo wyjaśnić istniejące wątpliwości.

1. Struktura instytucjonalna oraz podstawy prawne

Programy operacyjne stanowią podstawę prowadzenia działań współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej, zwanych normatywnie polityką rozwoju. Programy te są realizowane w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej³. Cele prowadzenia krajowej polityki rozwoju w znacznym stopniu determinuje członkostwo w Unii Europejskiej. W konsekwencji skuteczna realizacja celów tej polityki przesądza o sensowności funkcjonowania Unii Europejskiej⁴. Priorytety polityki rozwoju i sposób ich realizacji wpływają na sposób podziału zasobów budżetu Unii Europejskiej. Tym samym priorytety te przesądają o kształcie działań społeczno-polityczno-gospodarczych podejmowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Ze względu na skalę absorpcji środków wspólnotowych przez Polskę oddziaływanie to widoczne jest w sposobie myślenia polityków i ekonomistów, a co za tym idzie w strukturze i treści wewnątrz krajowych regulacji prawnych.

Analiza rozwiązań normatywnych pozwala na wyodrębnienie poszczególnych obszarów prowadzenia polityki rozwoju. Ze względu na zagadnienia prawnofinansowe za najważniejszy z tych obszarów należy uznać politykę spójności; realizacja jej celów opiera się na europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych, Funduszu Spójności oraz budżetowych środkach

własnych państw członkowskich. W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 instytucjonalne i prawnofinansowe ramy prowadzenia polityki spójności wyznacza rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Ustanawia ono: wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; przepisy uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006⁵ (dalej zwane rozporządzeniem ogólnym⁶). Na gruncie regulacji krajowej wdrażaniu unormowań rozporządzenia ogólnego służą dwie komplementarne względem siebie ustawy: o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej na lata 2014–2020⁷. Pierwsza z tych ustaw kształtuje ramy organizacyjne umożliwiające podział zadań wynikających z rozporządzenia ogólnego – w tym przygotowanie dokumentów programowych takich jak: umowa partnerstwa, strategię i programy operacyjne (Jaśkiewicz 2014a, 1.3) – druga zaś koncentruje się na implementacji rozwiązań prawnofinansowych wynikających z rozporządzenia ogólnego (Jaśkiewicz 2014b, 1.3). Oba akty zostały skorelowane również z rozwiązaniami ustawy o finansach publicznych⁸, dotyczącymi charakteru i procedur związanych z wydatkowaniem zasobów budżetu środków europejskich oraz niektórych kategorii dotacji celowych.

⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320.

⁶ Jest to skrót przyjęty normatywnie (zob. art. 2 pkt 22 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020).

⁷ Ustawa z dnia 11.07.2014 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1460 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.).

² Dz.U. z 2017 r., poz. 1311 z późn. zm.

³ Art. 2 ustawy z dnia 06.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2017 r., poz. 1376 z późn. zm.).

⁴ Ramy prawne prowadzenia Polityki Rozwoju zostały wyeksponowane w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Zgodnie z tzw. zasadą zarządzania dzielonego⁹ państwa członkowskie i Komisja UE są odpowiedzialne za zarządzanie programami realizowanymi w ramach polityki spójności oraz za ich kontrolę zgodnie z obowiązkami określonymi m.in. w rozporządzeniu ogólnym i w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. Państwa członkowskie, realizując wymogi w zakresie zarządzania, kontroli i audytu, są zobligowane do utworzenia odpowiedniego systemu instytucjonalnego oraz zapewnienia, aby systemy zarządzania i kontroli programów były ustanawiane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy oraz aby systemy te funkcjonowały skutecznie.

W ramach kompetencji określonych regulacjami rozporządzenia ogólnego system instytucjonalny tworzą na gruncie rozwiązań polskich instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające, certyfikujące i audytowe¹⁰. W rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju instytucją zarządzającą, która odpowiada za kierowanie wykonaniem programu operacyjnego zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami¹¹, jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub inny odpowiedni minister¹². Z kolei pod pojęciem instytucji pośredniczącej ukrywają się różne organy administracji publicznej lub inne jednostki sektora finansów publicznych, którym w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą została powierzona część zadań związanych z realizacją programu

operacyjnego. Instytucja wdrażająca może być podmiotem publicznym lub prywatnym, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów. Funkcje instytucji audytowej może pełnić wyłącznie organ administracji publicznej funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej, wyznaczony dla każdego programu operacyjnego oraz odpowiedzialny za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli.

W zakresie realizacji krajowych programów operacyjnych funkcje zarówno instytucji zarządzającej, jak i certyfikującej powierzono w drodze regulacji ustawowej ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego¹³, zaś kompetencje instytucji audytowej Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej¹⁴. Przypisanie pozostałych ról w strukturze podmiotów realizujących cele polityki spójności konkretnym jednostkom życia społecznego następuje w drodze zawierania stosownych umów lub porozumień, w granicach wyznaczonych przepisami rozporządzenia ogólnego.

W ramach krajowych programów operacyjnych przyjętych w obecnej perspektywie finansowej status instytucji pośredniczących uzyskały: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, liczne ministerstwa¹⁵, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Narodowe Centrum Badan i Rozwoju, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Centrum Projektów Europejskich, Centrum Projektów

⁹ Zob. art. 59 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

¹⁰ Zob. art. 5, pkt. 2–4a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; por. art. 2 i art. 122–125 rozporządzenia ogólnego.

¹¹ Zob. art. 125 ust. 1 rozporządzenia ogólnego w związku z art. 2, pkt 11 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

¹² Art. 5 pkt 2 ustawy o zasadach rozwoju. W przypadku regionalnych programów operacyjnych rolę instytucji zarządzającej pełni zarząd danego województwa (art. 9 ust. 1, pkt 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020).

¹³ Art. 9 ust. 1 pkt. 1 i 6 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Od zasady tej istnieją jednak wyjątki. Na przykład, w przypadku Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich funkcję instytucji zarządzającej pełni minister właściwy do spraw rozwoju wsi, zaś w przypadku Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze minister właściwy do spraw rybołówstwa.

¹⁴ Art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 508), a także art. 123 ust. 4 rozporządzenia ogólnego.

¹⁵ Ministerstwa: Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Edukacji Narodowej, Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Środowiska, Energii, Zdrowia oraz Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Polska Cyfrowa, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, Ośrodek Przetwarzania Informacji, Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach oraz kilka wojewódzkich urzędów pracy¹⁶.

Tworzenie instytucji pośredniczących oraz wdrażających (tzw. instytucji pośredniczących drugiego stopnia) nie ma charakteru obligatoryjnego i jest warunkowane koniecznością zapewnienia skuteczności wdrażania poszczególnych programów operacyjnych.

Wyodrębnienie instytucji wdrażających okazało się konieczne tylko w przypadku dwóch krajowych programów operacyjnych, w ramach których status ten uzyskały: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Instytut Nafty i Gazu – Państwowy Instytut Badawczy, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych¹⁷ oraz Ośrodek Przetwarzania Informacji¹⁸.

Jak wynika z powyższych zestawień, cechą instytucjonalnego systemu gospodarowania środkami wspólnotowymi jest dążenie do koncentracji zadań związanych z pośredniczeniem i wdrażaniem programów operacyjnych w rękach jednostek sektora finansów publicznych, często powoływanych specjalnie w celu gospodarowania tymi środkami (jednostki budżetowe w formie centrów tworzone przez centralne organy administracji rządowej i agencje wykonawcze, w tym przede wszystkim PARP), bądź realizujących przedmiotowe zadania w ramach kompetencji tradycyjnie związanych z zadaniami danej jednostki (jednostki budżetowe w postaci ministerstw i niektórych funduszy celowych oraz BGK).

2. Korpus służby cywilnej i jego zadania

W strukturze organizacyjnej tylko niektórych ze wskazanych podmiotów funkcjonują stanowiska zajmowane przez członków korpusu służby cywilnej. Wobec regulacji art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁹ ich identyfikacja może stanowić problem teoretyczny. Zgodnie z tym przepisem korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych m.in. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz urzędach ministrów i przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, a także w urzędach centralnych organów administracji rządowej. Zgodnie z doktryną ustawodawca, wskazując w powołanym przepisie na urzędy centralne organów administracji rządowej, miał na myśli te podmioty, które zostały *expressis verbis* wskazane w przepisach jako obsługujące organy centralne (Jagielski 2010, komentarz do artykułu 2, teza 4; Wujczyk 2014). Spośród wymienionych podmiotów należy zatem zaliczyć do wykazujących podaną cechę tylko urzędy obsługujące: ministrów, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, z pominięciem urzędów obsługujących organy agencji rządowych, NFOŚiGW, instytutów badawczych i kierowników pozostałych jednostek budżetowych. Stąd identyfikacja zadań obciążających poszczególnych członków korpusu służby cywilnej w dalszej części artykułu może dotyczyć tylko urzędów obsługujących te trzy grupy organów.

Centralną pozycję w instytucjonalnym systemie gospodarowania środkami europejskimi zajmuje obecnie Minister Inwestycji i Rozwoju. Zadania tego organu – działającego w zależności od konkretnego programu operacyjnego jako instytucja zarządzająca, pośrednicząca, certyfikująca lub wdrażająca – wykonują pracownicy szeregu ministerialnych departamentów utworzonych specjalnie w celu realizacji wskazanych zadań ministra. Przykładowo w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju obsługę zadań Ministra w zakresie działu administracji rządowej „rozwój regionalny” zapewniają m.in. następujące departamenty: Budżetu Rozwoju, Certyfikacji i Desygnacji,

¹⁶ M.in. w Lublinie, Toruniu i Wrocławiu.

¹⁷ W ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

¹⁸ W ramach Programu Operacyjnego „Inteligentny Rozwój”.

¹⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1889 z późn. zm.

Europejskiego Funduszu Społecznego, Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Programów Infrastrukturalnych, Programów Pomocowych, Programów Ponadregionalnych, Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju, Regionalnych Programów Operacyjnych, Rozwoju Cyfrowego, Strategii Rozwoju, Współpracy Terytorialnej oraz Zarządzania Projektami²⁰. Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku ministerstw obsługujących ministrów pełniących funkcje instytucji pośredniczących oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Również Szef Krajowej Administracji Skarbowej – piastujący stanowisko sekretarza stanu – wykonuje zadania Instytucji Audytowej za pośrednictwem nadzorowanych komórek organizacyjnych w strukturze Ministerstwa Finansów oraz 16 izb administracji skarbowej, w szczególności ustanowionych w nich wydziałów lub oddziałów do spraw kontroli środków z Unii Europejskiej²¹.

Można zatem stwierdzić, że w obszarze krajowych programów operacyjnych wszystkie zadania instytucji zarządzających i audytowych, a częściowo także pośredniczących i wdrażających realizują w praktyce członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędach ministrów, innych urzędach centralnych i urzędach terenowych podlegających organom centralnym. W związku z powyższym, zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 2 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności, urzędników i pracowników ministerialnych departamentów wspierających odpowiedniego ministra w wypełnianiu zadań instytucji zarządzającej bądź pośredniczącej obciążać mogą następujące zadania:

- 1) przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów;
- 2) wybór projektów do dofinansowania;
- 3) zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu;

²⁰ § 2 załącznika do zarządzenia nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Inwestycji i Rozwoju (M.P. poz. 207).

²¹ Zob. art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

- 4) zlecanie płatności²² oraz zlecanie wypłaty współfinansowania krajowego z budżetu państwa w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego na rzecz beneficjentów;
- 5) zapewnienie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu operacyjnego;
- 6) pełnienie funkcji instytucji certyfikującej;
- 7) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym weryfikacja prawidłowości wydatków ponoszonych przez beneficjentów – w przypadku krajowego albo regionalnego programu operacyjnego;
- 8) nakładanie korekt finansowych;
- 9) odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych²³, w tym:
 - a) wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań i decyzji o zapłacie odsetek²⁴,
 - b) wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań²⁵,
 - c) rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w podpunktach a) i b), wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą;
- 10) ewaluacja programu operacyjnego;
- 11) monitorowanie postępów realizacji programu operacyjnego;
- 12) zapewnianie informacji o programie operacyjnym i jego promocja²⁶.

²² O których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

²³ Na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu.

²⁴ O których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy o finansach publicznych.

²⁵ O których mowa w art. 61 ustawy o finansach publicznych.

²⁶ Art. 9 ust. ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Z kolei w ramach wypełniania zadań instytucji audytowych na barki członków korpusu służby cywilnej spadają obowiązki związane ze sprawdzaniem: 1) skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli; 2) prawidłowości rachunków; 3) prawidłowości i zgodności z prawem wydatków; 4) wywiązywania się z warunków finansowania pomocy. Zadania te powinny być realizowane w stosunku do: instytucji zarządzających, certyfikujących, pośredniczących, wdrażających, instytucji płatniczej oraz podmiotów zaangażowanych w realizację wspólnych programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także agencji płatniczych.

Obowiązki poszczególnych grup urzędników są zróżnicowane i uzależnione od zajmowanego stanowiska. Są one ściśle wyznaczone regulaminami organizacyjnymi poszczególnych ministerstw, departamentów, biur, zespołów oraz innych komórek organizacyjnych funkcjonujących w strukturze ministerstw i innych urzędów centralnych²⁷. Powyższe uogólnienie, dokonane na podstawie interpretacji ustawowych oraz podustawowych norm prawa krajowego, znajduje oparcie również w regulacjach szczegółowych wypełniających dyspozycję art. 122 rozporządzenia ogólnego. Zgodnie z jego brzmieniem państwa członkowskie zapewniają, aby systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych były ustanawiane zgodnie z art. 72, 73 i 74 tego rozporządzenia. W odniesieniu do analizowanej problematyki, w pewnym uproszczeniu, przepis ten zawiera wymóg wypełniania przez państwa członkowskie obowiązków w zakresie zarządzania, kontroli i audytu oraz przyjęcia na siebie wynikających z tego obowiązków określonych w przepisach w sprawie zarządzania dzielonego ustanowionych w rozporządzeniu finansowym i w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy. W celu wypełnienia wskazanych obowiązków każda instytucja zarządzająca została zobowiązana

m.in. do przygotowania, podlegającego procesowi audytu w celu udzielenia desygnacji instytucji zarządzającej (pośredniczącej)²⁸, opisu funkcji i procedur zgodnie z załącznikiem nr III do rozporządzenia wykonawczego 1011/2014 z dnia 22 września 2014 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów, które służą do przekazywania Komisji określonych informacji, oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi²⁹. Istotnym elementem opisu funkcji i procedur jest określenie schematu organizacyjnego oraz wyszczególnienie funkcji jednostek, w tym planu przydziału odpowiedniego personelu posiadającego niezbędne umiejętności³⁰. Można zatem powiedzieć, że przypisanie wskazanym członkom korpusu służby cywilnej określonych zadań w zakresie dysponowania środkami wspólnotowymi ma oprócz podstawy ogólnej, wynikającej z możliwości, które daje z jednej strony art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³¹, z drugiej zaś art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych³²,

²⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–20201 desygnacja jest to potwierdzenie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującego zadania państwa członkowskiego spełniania przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą i instytucję wdrażającą lub krajowego kontrolera lub wspólny sekretariat warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego.

²⁹ Dz.U. UE L 286, s.1.

³⁰ Zob. pkt 2.2.1. załącznika nr III do rozporządzenia wykonawczego 1011/2014 z dnia 22 września 2014 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

³¹ Zgodnie z treścią tego przepisu minister ustala, w drodze zarządzenia, regulamin organizacyjny ministerstwa, określając zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra (tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 z późn. zm.).

³² Zgodnie z treścią tego przepisu kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie

²⁷ Zob. np. rozdział 7 zarządzenia nr 11 Ministra Rozwoju z dnia 03.03.2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju (Dz.Urz. M. R. poz. 8) pt. *Podstawowe zadania komórek organizacyjnych wynikające z pełnienia przez Ministra funkcji Instytucji Zarządzającej programami operacyjnymi*.

także podstawę szczególną, w postaci podlegających audytowi opisów funkcji i procedur danej jednostki zarządzającej (pośredniczącej). Moc prawna przypisania kompetencji do konkretnych stanowisk urzędniczych wynika z faktu udzielenia desygnacji konkretnej instytucji zarządzającej (pośredniczącej) w formie decyzji administracyjnej odpowiedniego ministra³³.

A zatem w przypadku gdy funkcję instytucji zarządzającej, pośredniczącej lub wdrażającej powierza ministrowi lub kierownikowi urzędu centralnego ustawa (instytucje zarządzające i audytowe) lub porozumienie (instytucje pośredniczące i wdrażające), do osób zobowiązanych do działania w imieniu organu na mocy statutu ministerstwa lub regulaminu funkcjonowania urzędu – konstruowanych oraz interpretowanych w zgodzie z zatwierdzonymi przez odpowiedni organ desygnacyjny opisami funkcji i procedur, a także na podstawie odpowiednich upoważnień imiennych – należą oprócz podsekretarza stanu dyrektorzy poszczególnych departamentów i ich zastępcy, jako osoby bezpośrednio odpowiedzialne za realizację zadań instytucji zarządzającej, pośredniczącej lub wdrażającej, ściśle wyznaczonych

obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

³³ Pomimo brzmienia art. 16 ust. 11 ustawy wdrożeniowej, „decyzja o udzieleniu, zawieszeniu lub odmowie udzielenia desygnacji stanowi władcze i jednostronne rozstrzygnięcie administracyjne podejmowane przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego na podstawie opinii i sprawozdania instytucji audytowej, po uzyskaniu rekomendacji komitetu do spraw desygnacji”. Decyzja ta wywołuje skutki prawne zarówno o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Minister, wykonując przyznane mu prawem kompetencje, załatwia sprawę administracyjną w drodze aktu administracyjnego (por. B. Majchrzak, *Elementy materialnoprawne procedury administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 99 i n.). Postępowanie to stanowi zatem klasyczne postępowanie administracyjne, do którego znajdują zastosowanie odrębne od k.p.a. przepisy ustawy wdrożeniowej oraz przepisy unijne” (M. Dołowiec, *Komentarz do art. 16 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, LEX 2016, komentarz nr 532016, teza 2). Zob. też akt udzielenia desygnacji instytucjom w ramach RPO WŚ na lata 2014–2020, <http://www.sub-regioncentralny.pl/desygnacja.html> (dostęp: 26.06.2017).

zakresem służbowych kompetencji. Szefowie departamentów, o ile znajduje to podstawę w zatwierdzonej przez organ desygnacyjnych strukturze organizacyjnej, mają możliwość dalszej delegacji części tych zadań podległym organizacyjnie i merytorycznie kierownikom biur oraz zespołom, co znajduje swoje odzwierciedlenie w treści załączników do aktów mianowania lub umów o pracę i upoważnień imiennych. Tym sposobem odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje także członków korpusu służby cywilnej piastujących stanowiska szczebla średniego i zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych (np. radców prawnych), a także na stanowiskach specjalistycznych.

3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Ze względu na znaczenie zadań podejmowanych przez korpus służby cywilnej w analizowanym obszarze, a przede wszystkim ze względu na możliwość spowodowania poważnych strat w dziedzinie publicznej gospodarki finansowej, szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Należy przy tym rozróżnić zakres odpowiedzialności osoby piastującej funkcję organu i zakres odpowiedzialności członka korpusu służby cywilnej realizującego zadania organu.

Analiza określonego w art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych katalogu deliktów dotyczących gospodarowania środkami zagranicznymi pozwala na wyodrębnienie naruszeń mogących obciążać dysponentów oraz beneficjentów. Wśród naruszeń odnoszących się do dysponentów należy wymienić:

- 1) przyznanie lub przekazanie środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych bez zachowania lub z naruszeniem procedur obowiązujących przy ich przyznaniu lub przekazaniu;
- 2) niedokonanie w terminie rozliczenia tych środków przez przyznającego lub przekazującego środki związane z realizacją programów lub

- projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych;
- 3) nieustalenie podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych albo ustalenie takiej kwoty w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
 - 4) niedochodzenie podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych albo dochodzenie takiej kwoty w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
 - 5) niezgodne z przepisami umorzenie podlegającej zwrotowi kwoty środków związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.

Przywołany katalog naruszeń bezpośrednio koresponduje z zakresem działań, do podejmowania których zobowiązane są na mocy rozporządzenia ogólnego oraz ustawy o zasadach realizacji programów jednostki zarządzające, pośredniczące, wdrażające i audytujące. W strukturze katalogu w rozbudowany sposób wyeksponowano działania dysponentów w zakresie czynności technicznych, takich jak m.in. dokonywanie płatności oraz stosownych rozliczeń okresowych i końcowych³⁴.

Nowelizując w 2011 r. ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, prawodawca nie tylko starał się sprecyzować katalog zachowań karalnych w odniesieniu do gospodarowania środkami zagranicznymi poprzez poszerzenie opisu znamion poszczególnych czynów karalnych – czego owocem stało się kazuistyczne wyliczenie zawarte w art. 13 (Lipiec-Warzecha 2012a) – ale również postanowił wyodrębnić z ogólnego zakresu podmiotowego ustawy kategorię podmiotów mogących podlegać odpowiedzialności w przypadku popełnienia deliktów należących do analizowanej grupy (art. 4a). Ustalenie relacji między oboma zakresami podmiotowymi można uznać za odrębny

problem teoretyczny. W literaturze istnieje pogląd, zgodnie z którym wyodrębnienie z ogólnego katalogu podmiotów podlegających reżimowi ustawy w art. 4a można uznać za uzasadnione na mocy twierdzenia, „(...) że za delikty z art. 13 odpowiadają wyłącznie osoby określone w art. 4a, bowiem w przepisie tym brakuje słowa „również”, wskazującego, że art. 4a stanowi dookreślenie podmiotowego zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych sformułowanego w art. 4, a nie samodzielną podstawę prawną odpowiedzialności podmiotowej” (Lipiec-Warzecha 2012b). Wydaje się jednak, że w przypadku tym znacznie bardziej racjonalne wnioski da się wyprowadzić przy zastosowaniu wykładni systemowej oraz celowościowej.

Przede wszystkim trzeba zauważyć, że na gruncie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. budżet środków europejskich, w którego postanowieniach znajdują odzwierciedlenie przepływy środków europejskich, stanowi element konstrukcyjny budżetu państwa. W związku z realizacją unormowań ustawy budżetowej, które dotyczą np. limitów wydatków i źródeł pokrywania deficytu budżetu środków europejskich mających podstawowy wpływ na prawidłowość procesu absorpcji tych środków, pojawiają się zadania wypełniane przez podmioty (oraz osoby) inne niż związane kompetencyjnie wyłącznie z realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Można wśród nich znaleźć również członków korpusu służby cywilnej. Należą do nich np. główny księgowy budżetu państwa i główny księgowy obsługujący dochody budżetu środków europejskich, którzy zajmują stanowiska średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której ich zaniedbania nie byłyby objęte odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co jednoznacznie wskazuje na konieczność odejścia od literalnej wykładni analizowanego przepisu. W tym kontekście przede wszystkim należy wskazać na art. 4a pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowiący, że odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 13 podlegają osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie

³⁴ O których mowa w art. 202–210 ustawy o finansach publicznych.

umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, które nie podlegają zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Pomimo że w literaturze wskazuje się, iż do podmiotów o których mowa w przywołanej regulacji należą przede wszystkim instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające (Lipiec-Warzecha 2012a; Borowska 2012), zawarte w jej treści sformułowania: „osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu odrębną ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania” brzmią, jak się wydaje, jednoznacznie, zwłaszcza w kontekście art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 268a KPA³⁵. Zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki. Jednoznacznie wydaje się również brzmienie art. 268a KPA dającego organom administracji publicznej podstawę do upoważnienia, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

W praktyce stosowania art. 4a pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może zastanawiać również, czy sformułowanie „do działania w imieniu podmiotu” należy rozumieć w sposób cywilistyczny i wiązać przede wszystkim z zagadnieniem reprezentacji przy składaniu oświadczeń woli, czy też w sposób nieco bardziej elastyczny, dopuszczający także inne formy działania niż dokonywanie czynności prawnych. Wydaje się, że wykładnia utrzymana w duchu prawa prywatnego byłaby

nadmernie usztywniająca. Działanie w imieniu instytucji zarządzającej lub wdrażającej nie zawsze musi bowiem sprowadzać się do składania w imieniu ministra oświadczeń woli. Równie często zobowiązanie do „działania w imieniu podmiotu” może dotyczyć podejmowania działań faktycznych mających charakter organizacyjny, konsultacyjny lub koordynacyjny. Nie można również wykluczyć działania w charakterze *falsus procurator*, zwłaszcza gdyby brak takiego działania miałby skutkować naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Ponadto trudno sobie wyobrazić sytuację, w której dyrektor departamentu w ministerstwie lub jego zastępca, a nawet osoba zatrudniona na stanowisku specjalisty ds. wdrażania konkretnego programu operacyjnego, nie dysponowałiby stosownymi upoważnieniami do dokonywania czynności prawnych obciążających instytucję zarządzającą lub wdrażającą. W przypadku braku stosownych pełnomocnictw oświadczenia woli musiałyby zawsze składać odpowiedni minister lub podsekretarz stanu. Przy masowej skali absorpcji środków brak ogólnych i indywidualnych umocowań do działania udzielonych członkom korpusu służby cywilnej groziłby paraliżem organizacyjnym.

Jak wskazuje się w doktrynie, „do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 13 pkt 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, konieczne jest łączne wypełnienie dwóch znamion, tj. czynności przyznania lub przekazania środków oraz towarzyszącego tym czynnościom, naruszenia procedur. (...) W związku z tym należy postawić pytanie, czy obydwa znamiona naruszenia dyscypliny muszą być wypełnione przez jedną osobę, czy też odpowiedzialność obejmuje podmiot przyznający (przekazujący) środki, jeżeli uprzednio zostały naruszone procedury ich przyznania (przekazania) niezależnie przez kogo” (Lipiec-Warzecha 2012a; Borowska 2012). W kontekście badania relacji istniejących między organami politycznymi a korpusem służby cywilnej zagadnienie to nabiera podstawowego znaczenia³⁶. Punkt wyjścia do

³⁵ Ustawa z dnia 14.06.1965 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.).

³⁶ Warto w tym miejscu ponadto nadmienić, że ustawą z dnia 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 1429)

rozważań może stanowić art. 29 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z jego treścią, osoba, która naruszyła dyscyplinę finansów publicznych wskutek wykonania polecenia przełożonego albo kierownika jednostki, albo dysponenta środków publicznych, organu nadzorującego lub organu założycielskiego, nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli przed wykonaniem polecenia zgłosiła pisemnie zastrzeżenie i pomimo tego zastrzeżenia otrzymała pisemne potwierdzenie wykonania polecenia albo polecenie nie zostało odwołane albo zmienione. W tym przypadku odpowiedzialność ponosi osoba, która podpisała się pod pisemnym poleceniem wykonania polecenia, a przy braku takiego dokumentu – osoba, która wydała polecenie.

Wątpliwości w zakresie interpretacji wskazane go przepisu mogą się nasuwać przede wszystkim w sytuacji powierzenia pracownikowi obowiąz-

uchyłono art. 22 rozróżniający umyślny i nieumyślny charakter popełnienia czynu. Nieumyślność działania lub zaniechania nie powodowała bowiem, że szkodliwość tego zachowania dla finansów publicznych była mniejsza. Pojawiały się nawet opinie, że bardziej szkodliwa jest sytuacja, w której do naruszenia dyscypliny finansów publicznych dochodzi w sposób nieumyślny, gdyż świadczy to o braku kompetencji osoby naruszającej tę dyscyplinę. Orzeczenie nieumyślności zachowania prowadziło do łagodniejszego traktowania osób, które wykazują się brakiem wiedzy, doświadczenia, ogólnie – kompetencji do zajmowania stanowiska. Sposób dookreślenia winy jest odzwierciedleniem dotychczasowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie winy (por. np. wyrok NSA z 01.08.2001 r., sygn. akt III SA 546/01). 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 (szerzej zob. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw). W proponowanym kształcie, odpowiedzialność ponoszona byłaby na zasadzie winy określonej w sposób najbardziej zbliżony do ujęcia normatywnego znanego z doktryny prawa karnego (zob. np. Komentarz pod redakcją prof. G. Rejmana, Kodeks karny – Część ogólna, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999 s. 150 i n.), z modyfikacjami wynikającymi ze specyficznego zakresu podmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

ków na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rodzi się wówczas pytanie, czy tego typu czynność spowoduje wyłączenie odpowiedzialności kierownika jednostki, zwłaszcza jeżeli będzie to czynność zgodna z możliwościami, jakie wynikają z zatwierdzonego układu funkcji i procedur oraz regulaminu organizacyjnego jednostki. Brak obecnie orzecznictwa, które pozwoliłoby na analizę konkretnych przypadków wyłączenia odpowiedzialności w ramach relacji między centralnym organem administracji publicznej a członkiem korpusu służby cywilnej w przedmiocie realizacji krajowych programów operacyjnych. Być może stan taki wynika ze szczególnej staranności w określaniu tych kompetencji urzędników instytucji zarządzających, które podlegają desygnacji.

Istniejące orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej pozwala jednak na analizę przedmiotowych relacji na gruncie gospodarowania środkami wspólnotowymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Główna Komisja Orzekająca wielokrotnie wskazywała, że kierownik jednostki organizacyjnej nie może się uchylać od odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości z tego powodu, że zatrudnia wykwalifikowane osoby³⁷.

„Samo powierzenie obowiązków pracownikowi przez wójta nie stanowi wyłączenia odpowiedzialności samego wójta – powierzając pełnienie określonych funkcji, czy wykonywania określonych czynności wójt nie pozbyswa się własnych kompetencji. W szczególności wójt nie może się skutecznie pozbyć kompetencji do reprezentowania jednostki. Skutkiem tego nie może się również pozbyć odpowiedzialności za fakt, iż jednostka przezeń kierowana nie wykonuje określonych obowiązków. Odpowiedzialność wójta jest w tym zakresie niezależna od odpowiedzialności pracownika i wynika z innych podstaw. O ile odpowiedzialność pracownika wynika wprost z dokumentu powierzenia mu obowiązków, o tyle odpowiedzialność kierownika jednostki za pełny zakres działań podległej mu jednostki wynika z pełnionej funkcji (...)”³⁸.

³⁷ BDF1/4900/107/117/10/25.

³⁸ Orzeczenie głównej Komisji Orzekającej z dnia 25.11.2013 r. BDF1/4900/59/63/13/RWPD-625; zob. też Orzeczenie głównej Komisji Orzekającej z dnia 16.05.2014

Wobec powyższego, przenosząc rozważania na grunt relacji między organem a członkiem korpusu służby cywilnej, wyłaniają się teoretycznie cztery możliwości przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Po pierwsze: odpowiedzialność może obciążać wyłącznie piastuna funkcji organu, po drugie: odpowiedzialność może obciążać wyłącznie członka korpusu służby cywilnej, po trzecie: odpowiedzialność może mieć charakter nierozłączny i obciążać na tej samej podstawie prawnej zarówno piastuna funkcji organu, jak i podległego pracownika, po czwarte: odpowiedzialność może mieć charakter rozłączny i obciążać niezależnie organ oraz podległego pracownika na odrębnych podstawach prawnych.

Mimo że – ze względu na gwarancyjną funkcję prawa, szczególnie istotną w obszarze norm sankcyjnych – racjonalnym założeniem wydaje się uzależnienie możliwości przypisania popełnienia czynu penalizowanego od powiązania obu przesłanek z konkretną osobą, jak wynika z powołanego orzecznictwa, najczęściej w praktyce może dochodzić do przypisania odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych o charakterze łącznym (gdy do kompetencji piastuna funkcji organu należało dokonywanie określonych czynności, przekazanych do wykonania podległemu członkowi korpusu służby cywilnej) bądź rozłącznym (ze względu na dodatkową przesłankę ogólną w postaci odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie całej jednostki organizacyjnej). Wobec utrwalonego orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej przypisanie odpowiedzialności wyłącznie członkowi korpusu służby cywilnej wydaje się możliwością marginalną. Z kolei wyłączenie jego odpowiedzialności na podstawie art. 29 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych powinno być analizowane w kontekście wykładni funkcjonalnej (Czyżak 2011).

Przepis art. 29 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych koresponduje z art. 19 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi także osoba, która wydała polecenie wy-

konania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Stąd pojawia się także możliwość przypisania winy wyłącznie piastunowi funkcji organu „w przypadku złożenia zastrzeżenia i nie-odwołania polecenia przez działanie lub w sposób dorozumiany” (Kościńska-Paszkowska 2012).

Wyjątkowy charakter podmiotowego rozdzielenia odpowiedzialności piastuna funkcji organu oraz członka korpusu służby cywilnej w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 29 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wydaje się potwierdzać również historyczna wykładnia systemowa. Na skutek nowelizacji ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z 19.08.2011 r. uchylono art. 17 ust. 7 analizowanej ustawy, pozwalający na przypisanie całości odpowiedzialności kierownikowi jednostki zamawiającej w przypadku popełnienia deliktu finansowego przez członka komisji przetargowej. Zabieg ten, rozszerzając zakres odpowiedzialności kierowników jednostek sektora finansów publicznych, miał służyć zmuszeniu kierowników do dopełniania obowiązków w zakresie ustanawiania procedur pozwalających ustalić w sposób niebudzący wątpliwości zakres obowiązków pracowników jednostek sektora finansów publicznych i ich upoważnienia do dokonywania czynności. Z praktyki orzeczniczej wynikało bowiem, „że w takich sytuacjach komisje orzekające uniewinniały osoby, które nie miały formalnie powierzonych zadań lub czynności, nie przypisując także odpowiedzialności kierownikowi jednostki z tytułu odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej, bowiem nie był on bezpośrednim sprawcą czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. (...) A zatem w sytuacji, gdy odpowiedzialności nie będzie ponosiła osoba, która nie posiadając upoważnienia bezpośrednio wykonywała czynności naruszające dyscyplinę finansów publicznych, odpowiedzialność samodzielnie ponosił będzie kierownik jednostki, jeżeli zostanie udowodnione, iż niedopełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, przyczyniło się do niezgodnego z prawem działania pracowników bez upoważnienia”³⁹.

BDF1/4900/8/10/RN-4/302/RD-382. Zob. też wyrok NSA z dnia 02.09.2014 r. (sygn. V SA/Wa 760/14).

³⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych

5. Wnioski

Wobec złożoności podstaw prawnych powierzenia zadań obciążających organy odpowiedzialne za realizację krajowych programów operacyjnych oraz dającej wyprowadzić się z powołanego orzecznictwa zasady odpowiedzialności organu za całokształt działań obsługującej go jednostki organizacyjnej rozdzielenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez piastuna funkcji organu i jej naruszenie przez członka korpusu służby cywilnej w większości przypadków wymaga posiłkowania się poglądami orzecznictwa i doktryny. *De lege lata* sytuacja taka wynika z braku precyzyjnych regulacji ustawowych umożliwiających rozdzielenie odpowiedzialności. Znaczący – choć niewystarczający – wyjątek w tym zakresie stanowi art. 29 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pozwalając na rozdzielenie odpowiedzialności w przypadku pisemnego potwierdzenia przez piastuna funkcji organu obowiązku dokonania przez członka korpusu służby cywilnej czynności wypełniającej znamiona deliktu finansowego. Stąd *de lege ferenda* wydaje się zasadne wprowadzenie do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przepisu, który będzie *expressis verbis* określał zasady rozdzielenia zakresu odpowiedzialności także w przypadku braku podstaw do wyłączenia odpowiedzialności członka korpusu służby cywilnej na podstawie art. 29. Z normy takiej powinien wynikać co najmniej zakres odpowiedzialności piastuna funkcji organu i zakres odpowiedzialności urzędnika. Realizacja postulatu służyłaby wzmocnieniu gwarancyjnej funkcji prawa, zapewniając dodatkową ochronę członkom korpusu służby cywilnej przed wyraźnie widoczną w kontekście orzecznictwa tendencją do obciążania wyspecjalizowanych urzędników, zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach, skutkami niezgodnych z prawem działań organów.

De lege lata należy też uznać, że wskazane w tezie badawczej niniejszego artykułu doktrynalne zagadnienie konieczności łącznego wypełniania materialnoprawnych i formalnoprawnych przesła-

nek przypisania odpowiedzialności, określonych w art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na gruncie współodpowiedzialności piastuna funkcji organu oraz członka korpusu służby cywilnej traci szersze znaczenie. Z orzecznictwa bowiem wyraźnie wynika możliwość przypisania odpowiedzialności zarówno jednej, jak i drugiej kategorii podmiotów przy rozdzieleniu tych przesłanek.

Opierając się na systemowej wykładni art. 4a ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, można wyprowadzić z kolei wniosek, że przesłanki odpowiedzialności z tytułu naruszeń dyscypliny w zakresie gospodarowania środkami europejskimi należy przypisać nie tylko podmiotom wyodrębnionym w art. 4a, ale również niektórym innym kategoriom urzędników korpusu służby cywilnej, objętych hipotezą przepisu normującego ogólny zakres podmiotowy ustawy. Na ich szczegółową identyfikację pozwalają nie tylko regulaminy organizacyjne funkcjonowania urzędów centralnych, ale także opisy funkcji i procedur przygotowywane przez każdą instytucję zarządzającą zgodnie z wymogami rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej nr 1011/2014, podlegające szczegółowej kontroli w ramach tzw. audytu desygnacji. W tym kontekście art. 53 ustawy o finansach publicznych należy interpretować jako *lex generalis*, pozwalający na podejmowanie działań stanowiących uzupełnienie kompetencji określonych normatywnie lub uzasadnionych zaistnieniem okoliczności nadzwyczajnych.

Bibliografia

Borowska, K. (2012). Komentarz do art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W: Bolek, T., Borowska, K., Kościńska-Paszkowska, A., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis. LEX nr 9933.

Czyżak, M. (2011). Działanie na polecenie przełożonego jako okoliczność uchylająca odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. *Finanse Komunalne*, 6.

Dołowiec, M. (2016), Komentarz do art.16 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki

ustaw, nr druku: 4465, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 03.07.2017 r.).

spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. W: Poźdżik, R. (red.), *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*. LEX nr 532016.

Jagielski, J. (2010). Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz. LEX nr 9107.

Jaśkiewicz, J. (2014a). Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz. LEX nr 8937.

Jaśkiewicz, J. (2014b). Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Komentarz. LEX nr 9487.

Kościńska-Paszkowska, A. (2012). Komentarz do art. 29 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W: Bolek, T.,

Borowska, K., Kościńska-Paszkowska, A., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis. LEX nr 9933.

Lipiec-Warzecha, L. (2012a). Komentarz do art. 13 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. LEX nr 123413.

Lipiec-Warzecha, L. (2012b). Komentarz do art. 4a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. LEX nr 123404.

Rejman, G. (red.) (1999). *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Wujczyk, M. (2014). Komentarz do art. 2 ustawy o służbie cywilnej. W: *Prawo urzędnicze. Komentarz*. LEX nr 8973.

Selected legal aspects of civil service responsibility for a breach of public finance discipline in the process of implementing national operational programmes

The aim of the paper is to characterize the tasks of civil servants in the area of implementation of national operational programmes and to determine the conditions in which civil servants can be responsible for a breach of public finance discipline. This problem exposes one of the key issues underlying the smooth functioning of civil service, which is to reconcile the rights and obligations of a member of a body dependent on politicians, with the principles of civil service which obtain in democratic states and with the rule that separates political and legal responsibility. In practice, there are areas where these spheres overlap. This situation can cause all sorts of legal collisions.

Keywords: civil service, discipline, competence, operational programme