

Zbieg odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z odpowiedzialnością karną i karną skarbową

Coinciding of liability for the infringement of the public finances discipline with criminal and penal-fiscal liability

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest analiza przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1311 ze zm.) regulujących skutki zbiegu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z innymi rodzajami odpowiedzialności represyjnej – odpowiedzialnością karną i karną skarbową. W pierwszej części artykułu omówione zostały przesłanki determinujące zaistnienie zbiegu odpowiedzialności (tożsamości czynów). W szczególności omówiono kwestie związane z porównywaniem znamion czynów odrębnie analizując znamiona podmiotowe, znamiona przedmiotowe, znamiona strony podmiotowej i znamiona strony przedmiotowej. W drugiej części artykułu omówione zostały proceduralne następstwa stwierdzenia zbiegu przepisów. W artykule zwrócono uwagę na to, że aktualna treść przepisów nie wyklucza możliwości dwukrotnego ukarania za tożsamy czyn w różnych reżimach odpowiedzialności represyjnej.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, dyscyplina finansów publicznych, odpowiedzialność, zbieg odpowiedzialności, odpowiedzialność karna, odpowiedzialność karna skarbową

Abstract

The subject of the article is an analysis of the provisions of the Act dated 17 December 2004 on liability for the infringement of the public finances discipline (consolidated text. Journals of Law from 2017, item. 1311 as amended) regulating the effects of the coinciding of responsibility for the infringement of the public finances discipline with other types of repressive liability – criminal and penal-fiscal liability. The first part of the article discusses the premises that determine the existence of the coinciding of liability (identity of deeds). In particular, it discusses the issues related to comparison of features of the deeds, separately analysing subjective features, objective features, subjective party features and objective party feature. The second part of the article discusses the procedural consequences of the coinciding of provisions. The article points out that the current content of the provisions does not exclude the possibility of punishing for the same act twice in different regimens of repressive liability.

Keywords: public finance, public finance discipline, liability, coinciding of liability, criminal liability, penal-fiscal liability

1. Wstęp

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od innych rodzajów odpowiedzialności. Tę ogólną zasadę wyraża przepis art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹. Wyjątek od tej zasady dotyczy zbiegu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z odpowiedzialnością karną, karną skarbową i wykroczeniową. Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.n.d.f.p. w razie wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo,

¹ T. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1311, dalej określana jako „u.n.d.f.p.”.

przestępstwo skarbowe, wykroczenie albo wykroczenie skarbowe o czyn stanowiący równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych, postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawiesza się do czasu zakończenia tych postępowań. W razie prawomocnego skazania za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie albo wykroczenie skarbowe, będące równocześnie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, wszczęte postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlega umorzeniu (art. 25 ust. 3 u.n.d.f.p.). Przepis ten może być źródłem wątpliwości dotyczących w szczególności: sposobu rozpoznania przypadków, w których istnieje tożsamość czynów, będących przedmiotem postępowań prowadzonych w ramach różnych modeli odpowiedzialności prawnej oraz wpływu wyroku wydanego w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym na bieg postępowania i orzeczenie w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Uzyskanie odpowiedzi na tak sformułowany cel badawczy stanowi przedmiot niniejszego artykułu.

Przedstawione wyżej zagadnienie dotychczas nie było przedmiotem szczegółowych analiz w literaturze przedmiotu. Brak jest również zagranicznych publikacji w tym przedmiocie. Spowodowane jest to tym, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest instytucją prawną charakterystyczną przede wszystkim dla prawa krajowego. Zagadnienie będzie analizowane metodą dogmatyczną, ponieważ podstawowe znaczenie dla jego zbadania ma interpretacja obowiązujących przepisów prawa.

2. Przestanki zbiegu odpowiedzialności (tożsamości czynu)

Szczegółowa analiza pojęcia zbiegu odpowiedzialności wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Na potrzeby dalszych rozważań przyjmuję, że zbieg odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

i odpowiedzialności karnej², karnej skarbowej³ lub wykroczeniowej⁴ to sytuacja, w której tym samym czynem zrealizowane zostały znamiona deliktu finansowego⁵ oraz wykroczenia, przestępstwa, przestępstwa skarbowego bądź wykroczenia skarbowego. Innymi słowy chodzi o sytuację, w której podstawę wymierzenia sankcji za ten sam czyn mogą stanowić przepisy należące do różnych modeli odpowiedzialności represyjnej. Jako przykłady przestępstw i przestępstw skarbowych pozostających w zbiegu z czynami naruszającymi dyscyplinę finansów publicznych w literaturze wskazuje się m.in. przestępstwo poświadczenia nieprawdy (art. 278 § 1 k.k.), przestępstwo utrudniania przetargu publicznego (art. 305 § 1 k.k.), przestępstwo przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków (art. 231 § 1 k.k.), przestępstwo nadużycia zaufania (art. 296 § 1 k.k.), a nawet przestępstwa łapownicze (art. 228-230 k.k.)⁶. Wskazywane przykłady zazwyczaj nie są jednak poprzedzone

² Odpowiedzialność karna to odpowiedzialność za przestępstwa określone ustawą z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2204), dalej określana jako k.k. Odpowiedzialność karna obejmuje też odpowiedzialność za przestępstwa określone w innych ustawach, jeżeli stosuje się do nich przepisy Kodeksu karnego (tzw. przestępstwa pozakodeksowe). Postępowanie w tych sprawach reguluje ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1904), dalej określana jako k.p.k.

³ Odpowiedzialność karna skarbową to odpowiedzialność za przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stypizowane w ustawie z dnia 10 września 1999 roku – Kodeks karny skarbowy (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2226 ze zm.), dalej określany jako k.k.s. Kodeks karny skarbowy powinien stanowić jedyny akt prawny określający przestępstwa i wykroczenia skarbowe, a zatem ustawodawca nie może ustanawiać pozakodeksowych przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych (art. 53 § 1 k.k.s.). Przepisy regulujące postępowanie w sprawach karnych skarbowych stanowią część Kodeksu karnego skarbowego (Tytuł II i Tytuł II Kodeksu karnego skarbowego).

⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 618), dalej określana jako k.w. Postępowanie w sprawach dotyczących wykroczeń reguluje ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 475), dalej określana jako k.p.w.

⁵ Przez delikt finansowy autor rozumie czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, bezprawny, szkodliwy dla finansów publicznych i zawiniony. Pojęcie to stanowi zatem na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiednik pojęcia przestępstwa i przestępstwa skarbowego.

⁶ W.M. Bożek, *Działalność Orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Szczecin 2016, s. 44; L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 367; S. Huczek, *Dyscyplina finansów publicznych a przepisy karne*, „Finanse Komunalne” 2005, t. 4.

szczegółową analizą problematyki zbiegu odpowiedzialności i wydaje się, że ich dobór oparty jest jedynie na intuicji.

W przepisach materialnoprawnych i proceduralnych regulujących odpowiedzialność karną, karną skarbową i wykroczeniową brak jest rozwiązań dotyczących skutków zbiegu z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Regulacja taka znajduje się natomiast w cytowanym już art. 25 u.n.d.f.p. Przepis ten ma charakter procesowy, a nie materialnoprawny. W jego świetle podstawą stwierdzenia zbiegu odpowiedzialności jest ustalenie, że równolegle zostało wszczęte postępowanie karne lub karne skarbowe o czyn stanowiący równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy doszło do zbiegu odpowiedzialności, wymaga zatem ustalenia, czy w konkretnym przypadku zachodzi tożsamość czynu będącego przedmiotem obu postępowań.

Teoretycznie znamiona czynów mogą pozostawać w czterech relacjach: zawierania, krzyżowania, wykluczania lub pokrywania. O zawieraniu się znamion można mówić wówczas, gdy wszystkie znamiona deliktu finansowego mieszczą się w znamionach przestępstwa lub odwrotnie – wszystkie znamiona przestępstwa mieszczą się w zakresie znamion deliktu finansowego (zawieranie się znamion). Sytuacja taka zachodzi, gdy znamiona jednego z czynów określone są szerzej. Krzyżowanie znamion, które wydaje się być najczęstszą relacją, zachodzi natomiast wówczas, gdy znamiona jedynie częściowo pokrywają się. Wydaje się, że jako przykład można wskazać relację pomiędzy typem czynu z art. 296 § 2 k.k. (nadużycie zaufania) z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 11 ust. 1 u.n.d.f.p. polegającym na dokonaniu wydatku z środków publicznych bez upoważnienia. Nie każdy przypadek popełnienia wspomnianego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wypełnia znamiona przestępstwa nadużycia zaufania, ponieważ w znamionach przestępstwa umieszczono również znamię wyrządzenia znacznej szkody, tj. takiej, która dotyczy mienia o wartości przekraczającej 200

tys. złotych⁷. Wyrządzenie znacznej szkody nie jest natomiast niezbędne do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kolejna relacja – pokrywania się znamion – ma miejsce wówczas, gdy dla każdego z porównywanych czynów są one takie same. Dotyczyłoby to w zasadzie jedynie takiej sytuacji, w której znamiona w warstwie językowej określone są identycznie. Wydaje się, że w aktualnym stanie prawnym nie można wskazać przykładu takiej relacji. Znamiona mogą być też całkowicie rozbieżne (rozłączność znamion). Rozłączność znamion dotyczy m.in. sytuacji, w której jeden czyn popełniany jest przez zaniechanie, a drugi przez działanie⁸.

Spośród wymienionych wyżej relacji do zbiegu odpowiedzialności dochodzi z pewnością w przypadku pokrywania się znamion i z taką samą pewnością nie zachodzi on w sytuacji rozłączności tych znamion. Są to przypadki skrajne, stąd łatwe do rozpoznania. Praktyka staje jednak przed trudnym zadaniem rozpoznania zbiegu odpowiedzialności w przypadkach mniej oczywistych, tj. krzyżowania i zawierania się znamion typu czynu. Wydaje się jednak, że w tych przypadkach należy przyjąć istnienie zbiegu odpowiedzialności. Po pierwsze, w takiej sytuacji przedmiotem każdego z postępowań staje się faktycznie ten sam wycinek (fragment) ludzkiego zachowania. Za to samo zachowanie mogłaby zatem zostać dwukrotnie wymierzona kara, co może być uznane za sprzeczne z zasadą *ne bis in idem*. Po drugie, taka interpretacja – ze względu na konsekwencje procesowe – jest korzystna dla obwinionego, a specyfika przepisów regulujących odpowiedzialność represyjną uzasadnia ich wykładnię na korzyść obwinionego⁹.

Poza kwestią relacji znamion czynów istotnym elementem jest podobieństwo miejsca i czasu każdego z popełnianych czynów.

⁷ Art. 115 § 5 k.k.

⁸ A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 123; P. Kardas, *Znamiona przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna*, Warszawa 2011, s. 147.

⁹ Warto wskazać, że według niektórych poglądów ustanowiona w art. 76 ust. 3 u.n.d.f.p. zasada rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości na korzyść obwinionego dotyczy nie tylko kwestii dowodowych, ale również prawnych (L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 557). Niezależnie od tego za takim kierunkiem interpretacji przepisów przemawia ich represyjny charakter.

Podobieństwo miejsca i czasu ma znaczenie z perspektywy praktycznej (proceduralnej). Zastosowanie art. 25 ust. 2 u.n.d.f.p. ma bowiem uzasadnienie tylko wówczas, gdy zbieg dotyczy nie tylko abstrakcyjnie pojętego typu czynu, ale konkretnego zachowania realizującego znamiona typu czynu.

Ustalenie zbiegu odpowiedzialności nie ma więc charakteru ocennego, ale obiektywny. Kryterium pozwalającym na obiektywne ustalenie jest istnienie jednej z przedstawionych wyżej relacji, w jakich pozostają znamiona czynów oraz podobieństwo miejsca i czasu popełnienia każdego z czynów.

Określenie relacji, w jakiej pozostają względem siebie czyny, w każdym przypadku wymaga przeprowadzenia indywidualnej analizy. W celu jej wykonania niezbędne jest precyzyjne odczytanie znamion czynu. Znamiona typu czynu można podzielić na znamiona przedmiotowe, znamiona podmiotowe, znamiona strony podmiotowej i znamiona strony przedmiotowej¹⁰. Choć taki podział znamion typu czynu został wypracowany przez przedstawicieli nauki prawa karnego, to wydaje się że nie ma przeszkód, aby zaaplikować go również na grunt odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Znamiona przedmiotowe typu czynu wskazują szczególne dobro prawne, którego ochronie służy konkretny typ czynu¹¹. Tytułem przykładu

¹⁰ I. Andrejew, *Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw*, Warszawa 1978, s. 146.

¹¹ *Ibidem*, s. 147. Pojęcie dobra prawnego nie jest definiowane w sposób jednolity. Przez dobro prawne można rozumieć nośnik wartości akcentowanej i chronionej przez ustawodawcę, której ochrona uzasadnia ustanowienie norm sankcjonujących (szerzej: S. Tarapata, *Dobro prawne w strukturze przestępstwa. Analiza teoretyczna i dogmatyczna*, Warszawa 2016; W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 40; D. Gruszecka, *Pojęcie dobra prawnego w prawie karnym*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie” 2008, t. 1; J. Giezek, [w:] M. Bojarski (red.), J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2007, s. 83). Od szczególnego dobra prawnego należy odróżnić ogólne dobro prawne, tj. dobro prawne którego ochronie służą wszystkie normy sankcjonujące w ramach danego modelu odpowiedzialności. Przykładowo w przypadku odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ogólnym dobrem prawnym jest dyscyplina finansów publicznych. Każdy typ czynu służy jednak ochronie dobra szczególnego, mieszczącego się w zakresie znaczeniowym dyscypliny finansów publicznych (np. prawidłowości dokonywania wydatków, prawidłowości udzielania zamówień publicznych itp.).

na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych można wskazać takie rodzaje szczególnych dóbr prawnych jak: prawidłowość udzielania zamówień publicznych (art. 17 u.n.d.f.p.), prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji (art. 8 u.n.d.f.p.) czy prawidłowość dokonywania wydatków publicznych (art. 11 u.n.d.f.p.). W przypadku odpowiedzialności karnej skarbowej można wskazać dobro w postaci mienia Skarbu Państwa i Unii Europejskiej (art. 82 k.k.s.)¹². Na gruncie Kodeksu karnego ochronie podlegają takie szczególne dobra prawne jak prawidłowość funkcjonowania instytucji państwowych i samorządowych (łapownictwo czynne i bierne – art. 229 k.k. i art. 228 k.k.), powaga i dobre imię instytucji państwowych i samorządowych, organizacji międzynarodowych i jednostek dysponujących środkami publicznymi (płatna protekcja – art. 230 k.k.), mienie podmiotu, na rzecz którego jest dokonywany przetarg (udaremnienie lub utrudnienie przetargu publicznego – art. 305 k.k.)¹³.

Wymienione wyżej przykłady pozwalają stwierdzić, że dobra prawne chronione na gruncie poszczególnych modeli odpowiedzialności nie są zbieżne (nie pokrywają się). Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że szczegółowe dobro prawne chronione na gruncie prawa karnego i karnego skarbowego co do zasady jest ujęte szerzej niż na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Okoliczność ta daje się wytłumaczyć wyspecjalizowanym charakterem odpowiedzialności za delikt finansowy. Już samo ogólne dobro prawne w postaci dyscypliny finansów publicznych, w szczególności na tle odpowiedzialności karnej, ma wąski charakter. Szczegółowe dobra prawne chronione przez poszczególne typy czynów stanowią natomiast

¹² Tak G. Łabuda, [w:] P. Kardas, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 758. Takie określenie dobra prawnego wydaje się trafne. W przypadku art. 82 k.k.s. nie można zawęzić szczegółowego dobra prawnego do ochrony prawidłowości dysponowania dotacjami i subwencjami, ponieważ do znamion czynu należy narażenie na uszczuplenie finansów publicznych. Dla przypisania odpowiedzialności z art. 82 k.k.s. nie jest zatem wystarczające stwierdzenie nieprawidłowości w wypłacie, pobraniu lub sposobie wykorzystania dotacji lub subwencji.

¹³ Szczegółowe dobra prawne określone za: J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014.

jeszcze węższy fragment tego dobra ogólnego. Czyny stypizowane w Kodeksie karnym i Kodeksie karnym skarbowym służą natomiast najczęściej ochronie szerzej pojmowanych dóbr prawnych niezwiązanych wyłącznie ze sferą finansów publicznych. Można wskazać, że np. dobro prawne chronione w art. 8 u.n.d.f.p. co do zasady zawiera się w dobru prawnym chronionym przez art. 82 k.k.s. Ochrona prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji służy bowiem szeroko rozumianej ochronie mienia Skarbu Państwa. Podobną relację można wskazać również w przypadku odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (art. 18c u.n.d.f.p.) i odpowiedzialności za przestępstwa korupcyjne. Czyn z art. 18c u.n.d.f.p. pośrednio służy bowiem ochronie prawidłowości funkcjonowania instytucji, a zatem ochronie dobra tożsamego z dobrem chronionym przez typy przestępstw korupcyjnych. W praktyce, jak się wydaje, relacja między szczegółowymi dobruami prawnymi nie wpływa na ustalenie zbiegu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z odpowiedzialnością karną i karną skarbową. Wynika to z faktu, że ewentualna odmienność chronionych dóbr znajduje odzwierciedlenie w konstrukcji znamion strony przedmiotowej, które odgrywają podstawową rolę przy ustalaniu omawianego zbiegu i pozwalają na obiektywne porównanie typów czynów.

Drugi rodzaj znamion obejmuje znamiona podmiotowe. Znamiona podmiotowe obejmują określenie warunków, jakim ma odpowiadać sprawca czynu¹⁴. W przypadku ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podmiot deliktu określa art. 4 i 4a u.n.d.f.p. Badając znamię podmiotowe należy ustalić, czy podmiot określony w art. 4 lub 4a u.n.d.f.p. mieści się jednocześnie w katalogu podmiotów odpowiedzialnych za przestępstwo, przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe. W przypadku prawa karnego i karnego skarbowego znamię podmiotowe często jest opisane szeroko przez użycie

¹⁴ I. Andrejew, *op. cit.*, s. 163.

zaimka „kto” bez dodatkowych określeń¹⁵. W takiej sytuacji w zakresie znamion podmiotowych zawsze dochodzi do zbiegu, ponieważ podmioty z art. 4 i 4a u.n.d.f.p. zawsze zawierają się w tak ogólnym znamieniu podmiotowym. Sprawa może być bardziej skomplikowana w przypadku przestępstw i przestępstw skarbowych, dla których znamiona określają szczególne właściwości sprawcy¹⁶. W przypadku przestępstwa łapownictwa czynnego i łapownictwa biernego sprawcą może być osoba pełniąca funkcję publiczną. Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny¹⁷, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową (art. 115 § 19 k.k.). Użycie w definicji sformułowań takich jak „osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi” czy „członek organu samorządowego” pozwala przyjąć, że znamiona podmiotowe odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mieszczą się w zakresie znamion podmiotowych przestępstw korupcji czynnej i biernej. Inny przykład określenia szczególnych cech sprawcy czynu zabronionego zawarty jest w treści art. 278 § 1 k.k. typizujący przestępstwo poświadczenia nieprawdy. Sprawcą tego czynu może być funkcjonariusz publiczny lub „inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu”. Najczęściej będzie to osoba wymieniona również w art. 4 i 4a u.n.d.f.p. Należy jednak pamiętać, że na gruncie art. 25 ust. 1 u.n.d.f.p. konieczne jest też stwierdzenie rzeczywistej (a nie tylko abstrakcyjnej) tożsamości podmiotu.

¹⁵ W piśmiennictwie przestępstwa te określa się jako powszechne (W. Wróbel, A. Zoll, *op. cit.*, s. 190).

¹⁶ Tzw. przestępstwa indywidualne (*ibidem*, s. 190).

¹⁷ Definicję legalną pojęcia „funkcjonariusz publiczny” określa art. 115 § 13 k.k. Jest to definicja zakresowa. Funkcjonariuszem publicznym jest m.in. osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych oraz osoba zajmująca kierownicze stanowisko w instytucji państwowej.

Trzeci rodzaj znamion to znamiona strony przedmiotowej. Opisują one karalne zachowanie (działanie lub zaniechanie) czy też – mówiąc inaczej – czynność sprawczą¹⁸. Te znamiona mają najistotniejsze znaczenie przy badaniu tożsamości czynu¹⁹. Badając znamiona strony przedmiotowej, należy porównać sposób określenia czynności sprawczej stanowiącej podstawę odpowiedzialności, co sprowadza się w zasadzie do analizy językowej przepisów określających typ czynu. Tytułem przykładu ponownie można odwołać się do relacji między typem czynu z art. 82 k.k.s. (nienależna wypłata dotacji) a art. 8 pkt 1 u.n.d.f.p. (przekazanie dotacji z naruszeniem trybu przekazywania lub udzielania). Art. 82 k.k.s. nie odnosi się do trybu wypłaty dotacji, a jedynie do jej nienależnej wypłaty. Można jednak stwierdzić, że nie każde naruszenie trybu przekazania lub udzielenia dotacji oznacza jej nienależne wypłacenie, ale co do zasady nienależna wypłata jest wynikiem naruszenia trybu wypłaty. W tym zakresie znamiona czynu z art. 8 pkt 1 u.n.d.f.p. zawierają się w znamionach czynu z art. 82 k.k.s. Innym przykładem może być zbieg przestępstwa polegającego na poświadczeniu nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne (art. 271 § 1 k.k.) z deliktem finansowym polegającym na wykazaniu w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2 u.n.d.f.p.). Wydaje się, że czyny te mogą pozostawać w zbiegu, wszak sporządzenie przez osobę uprawnioną sprawozdania zawierającego dane niezgodne z ewidencją może zrealizować jednocześnie znamiona obu czynów, pomimo tego że są one różnie opisane. Błędne sprawozdanie będzie bowiem poświadczało dane nieprawdziwe.

Wydaje się jednak, że z perspektywy znamion strony przedmiotowej w zbiegu z czynami naruszającymi dyscyplinę finansów publicznych nie pozostają przestępstwa korupcji czynnej i biernej. Ich znamiona strony przedmiotowej pozostają bowiem w stosunku rozłączności ze znamionami czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych.

¹⁸ I. Andrejew, *op. cit.*, s. 175.

¹⁹ Por. A. Błachnio-Parzych, *op. cit.*, s. 124; P. Kardas, *op. cit.*, s. 125-149.

Znamie strony przedmiotowej czynu z art. 228 § 1 k.k. to przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy. Zachowanie takie nie wyczerpuje znamion żadnego deliktu finansowego. Znamiona deliktu finansowego może natomiast wypełniać zachowanie w zamian za które przyjęto korzyść majątkową lub jej obietnicę, ale będzie ono stanowiło odrębny czyn podlegający osobnej ocenie prawnej. Przykładowo, jeżeli główny księgowy w jednostce sektora finansów publicznych przyjmie korzyść majątkową w zamian za uchybienie w zakresie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczej, to zrealizuje znamiona strony przedmiotowej przestępstwa korupcji czynnej (art. 228 § 1 k.k.). Nie dojdzie jednak do realizacji znamion deliktu finansowego, chociaż niewątpliwie zachowanie takie stwarza zagrożenie dla dyscypliny finansów publicznych. Dopiero wówczas, gdy główny księgowy dopuści się uchybienia, w zamian za które przyjął korzyść majątkową, zrealizuje również znamiona czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych (a w zależności od rodzaju uchybienia, potencjalnie również kolejnego przestępstwa). Nawet jeżeli zachowania te będą zrealizowane w tym samym czasie (wręczenie korzyści majątkowej następuje jednocześnie z dopuszczeniem się uchybienia), to zachowania te będą stanowiły odrębne czyny. Wydaje się zatem, że – ze względu na rozłączność znamion strony przedmiotowej – wbrew przykładom powoływanym w literaturze nie może dojść do zbiegu odpowiedzialności za czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych z odpowiedzialnością za czyn z art. 228 § 1 k.k. lub 229 § 1 k.k.

Ostatnia grupa znamion to znamiona strony podmiotowej. Obejmują one wszelkie elementy, które można określić jako nastawienie psychiczne sprawcy do popełnianego czynu²⁰. Okoliczności takie to umyślność lub nieumyślność zachowania oraz szczególna motywacja sprawcy (np. działalnie w ściśle określonym celu). Znamiona takie obecnie nie występują w konstrukcji deliktów finansowych. Ustawodawca zrezygnował

²⁰ I. Andrejew, *op. cit.*, s. 197.

z rozróżniania deliktów umyślnych i nieumyślnych²¹. Wydaje się zatem, że w tym zakresie brak jest podstaw do porównywania tych znamion i tym samym są one obojętne dla ustalenia, czy w danej sprawie doszło do zbiegu odpowiedzialności.

Podsumowując, kwalifikacja sytuacji procesowej jako zbiegu odpowiedzialności wymaga dokonania wnikliwej analizy znamion typów czynów będących przedmiotem dwóch różnych postępowań. Komisja orzekająca musi ustalić, że czyn, w przedmiocie którego prowadzone jest postępowanie karne lub karne skarbowe, jest tożsamy z czynem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych. Należy wskazać, że dokonując ustalenia, czy istnieje badany zbieg, należy oceniać wyłącznie znamiona typu czynu bez odniesienia do konkretnego zachowania mającego realizować jego znamiona. Jest to zatem przede wszystkim analiza prawna²². Podstawowe znaczenie dla tych ustaleń mają znamiona strony przedmiotowej, tj. znamiona określające czynność sprawczą. Nie jest konieczne, aby znamiona obu czynów były identyczne. Wystarczające dla stwierdzenia zbiegu jest to, że znamiona te krzyżują się bądź zawierają w sobie. Ze względów proceduralnych istotne jest również stwierdzenie tożsamości miejsca i czasu popełnienia czynu. Tylko przy uwzględnieniu tych dodatkowych czynników dojedzie do sytuacji, w której podstawą zawieszenia postępowania jest wszczęcie postępowania w sprawie dotyczącej tego samego czynu w sensie faktycznym (to samo zachowanie, a nie tylko takie samo zachowanie). Odrębnym problemem jest problem uwzględniania tożsamości podmiotowej, który przedstawiony jest w dalszej części artykułu.

²¹ Z dniem 11 lutego 2012 roku uchylony został przepis rozróżniający odpowiedzialność za umyślne i nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych (ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r., nr 240, poz. 1429).

²² Gdyby przedmiotem ocen na etapie rozpoznawania zbiegu miało być konkretne zachowanie (a nie typ czynu), to komisja orzekająca mogłaby dokonać oceny prawidłowości kwalifikacji prawnej czynu przyjętej przez organy prowadzące postępowanie karne lub karne skarbowe. Wydaje się, że tego rodzaju oceny wykraczałyby poza prawne kompetencje komisji orzekających.

3. Konsekwencje proceduralne zbiegu odpowiedzialności

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zbieg odpowiedzialności karnej lub karnej skarbowej z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma znaczenie proceduralne jedynie w przypadku zaistnienia konkretnej sekwencji postępowań, tj. gdy postępowanie karne lub karne skarbowe zostało wszczęte przed lub w trakcie trwania postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wszczęcie postępowania karnego lub karnego skarbowego po zakończeniu postępowania dotyczącego odpowiedzialności za popełnienie deliktu finansowego jest okolicznością prawnie obojętną. Osoba, która zostanie najpierw ukarana w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, może być zatem następnie skazana w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym. Odwrotna relacja jest niemożliwa, tzn. osoba skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe wypełniające jednocześnie znamiona czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych nie może być drugi raz ukarana. Rozwiązanie takie trudno uznać za sprawiedliwe, na co zwracano już uwagę na etapie prac nad projektem ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²³. Aktualne rozwiązanie może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Opisana sytuacja oznacza też, że nie w każdym przypadku odpowiedzialność karna jest nadrzędna wobec odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁴. Ustawodawca w tej kwestii jest niekonsekwentny. Uzasadnione wydaje się sformułowanie postulatu *de lege ferenda* poprawy tego rozwiązania legislacyjnego w taki sposób, że w żadnym wypadku nie jest możliwe dwukrotne poniesienie odpowiedzialności za ten sam czyn²⁵. Jako propozycję można np. wskazać jednoznaczne określenie

²³ M. Karlikowska, *Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (druk nr 1958) z 13.10.2003 r., www.orka.sejm.gov.pl [dostęp: 20.08.2017], s. 10.

²⁴ Pogląd o nadrzędności odpowiedzialności karnej nad odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wyraził S. Huczek (S. Huczek, *op. cit.*, s. 14).

²⁵ Odrębnej analizie można poddać problem, czy uprzednie prawomocne ukaranie obwinionego w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych może być podstawą do umorzenia

przesłanki pozwalającej na wznowienie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego wydanego w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym. Tak wznowione postępowanie podlegałoby następnie umorzeniu (art. 25 ust. 3 u.n.d.f.p.), a w efekcie ostatecznie nie dochodziłoby do dwukrotnego wymierzenia kary. W takiej sytuacji można też rozważać zasadność wznowienia postępowania na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów (art. 162 pkt 3 u.n.d.f.p.). Chociaż rozwiązanie to wpisuje się w aktualny model rozstrzygania omawianego zbiegu, to – podobnie jak obecna treść art. 25 ust. 2 i 3 u.n.d.f.p. – może ono budzić wątpliwości co do zgodności z zasadą *ne bis in idem*²⁶. Szczegółowa analiza tej problematyki wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

Niezależnie od powyższej wątpliwości zagadnieniem istotnym z perspektywy praktyki jest określenie momentu, w którym postępowanie karne lub karne skarbowe jest wszczęte w rozumieniu art. 25 ust. 2 u.n.d.f.p. Stosownie do art. 303 k.p.k. należy przyjąć, że postępowanie karne jest wszczęte z chwilą wydania postanowienia o wszczęciu śledztwa, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną²⁷. Postanowienie to rozpoczyna pierwszą fazę postępowania przygotowawczego, w której nie przedstawia się jeszcze zarzutów (faza *in rem*). Kolejną fazę postępowania przygotowawczego wyznacza wydanie postanowienia w przedmiocie przedstawienia zarzutów, które rozpoczyna fazę *in personam* (art. 313 § 1 k.p.k.). Na

później wszczętego postępowania karnego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 7 k.p.k., co rozwiązywałoby przedstawiony problem (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 5 czerwca 2005 r., C-489/10 dotyczący zbliżonego problemu). Teza ta budzi jednak wątpliwości, a jej analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

²⁶ Pogląd o niezgodności obecnej regulacji art. 25 u.n.d.f.p. z zasadą *ne bis in idem* wyrażono już w piśmiennictwie (zob. A. Błachnio-Parzych, *op. cit.*, s. 396).

²⁷ Regulacja ta znajduje zastosowanie również w przypadku, gdy postępowanie karne prowadzone jest w trybie dochodzenia (art. 325a § 2 k.p.k.). W tym wypadku postanowienie o wszczęciu postępowania przygotowawczego może być zamieszczone również w treści protokołu z przyjęcia ustnego zawiadomienia o przestępstwie i przesłuchania w charakterze świadka osoby zawiadamiającej i nie wymaga ono uzasadnienia (art. 325a § 1 k.p.k.).

tym etapie jest już skonkretyzowana osoba, przeciwko której toczy się postępowanie (podejrzany) Ostatni etap postępowania karnego to etap sądowy, który rozpoczyna skierowanie aktu oskarżenia.

Wydaje się, że nie można mówić o wszczęciu postępowania karnego lub karnego skarbowego w rozumieniu art. 25 ust. 2 u.n.d.f.p. w przypadku podejmowania czynności przygotowujących do wydania powyższego postanowienia, pomimo tego, że są one regulowane Kodeksem postępowania karnego. Do tego rodzaju czynności zaliczają się postępowanie sprawdzające prowadzone na podstawie art. 307 § 1 k.p.k. oraz postępowanie w niezbędnym zakresie (art. 308 § 1 k.p.k.). Czynności wykonywane na podstawie przywołanych przepisów służą odpowiednio uzupełnieniu danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie lub zabezpieczeniu śladów i dowodów przed ich utratą. W tym kontekście warto przywołać stanowisko Głównej Komisji Orzekającej, która w jednym z orzeczeń wskazała, że przesłanką konieczną do zawieszenia postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest wszczęcie postępowania karnego lub karnego skarbowego, a nie prowadzenie czynności przygotowawczych do takiego wszczęcia²⁸. Sformułowanie to może być mylące z językowego punktu widzenia, ponieważ przez czynności przygotowawcze nie można rozumieć postępowania przygotowawczego w rozumieniu Kodeksu postępowania karnego. Czynnościami, które można określić jako przygotowawcze, są natomiast wspomniane czynności sprawdzające i zabezpieczające. Konsekwentnie nie można też mówić o wszczęciu postępowania karnego jedynie na podstawie informacji o złożeniu zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego.

Wobec powyższych uwag nasuwa się pytanie o moment przesądzający o konieczności zawieszenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czytając literalnie przepis art. 25 ust. 2 u.n.d.f.p., właściwym momentem jest wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania

²⁸ Orzeczenie GKO z dnia 18 września 2000 roku, DF/GKO/110/168-169/2000.

przygotowawczego, ponieważ to z tą chwilą wszczęte jest postępowanie w sprawie o przestępstwo, przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe. Wydanie przedmiotowego postanowienia wypełnia zatem hipotezę analizowanego przepisu, który w żaden sposób nie odnosi się do aspektu podmiotowego postępowania. Organ prowadzący postępowanie w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych uzyskując informację o wszczęciu postępowania o tożsamy czyn (z uwzględnieniem tożsamości miejsca i czasu) powinien zawiesić postępowanie, pomimo tego, że nie wiadomo, czy i komu zostaną postawione zarzuty w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym. Stanowisko to może być uznane za dyskusyjne, ale jednak znajduje ono oparcie w treści obowiązującego przepisu i jest korzystne dla obwinionego²⁹.

Stwierdzenie zbiegu odpowiedzialności jest równoznaczne z obowiązkiem wydania z urzędu postanowienia o zawieszeniu postępowania (art. 78a ust. 2 u.n.d.f.p.). Przed wydaniem takiego postanowienia komisja orzekająca musi dokładnie przeanalizować, czy przedmioty postępowań są rzeczywiście zbieżne³⁰. Zawieszenie postępowania trwa do momentu prawomocnego zakończenia konkurencyjnego postępowania³¹. W przypadku prawomocnego skazania za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie albo wykroczenie skarbowe, będące równocześnie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, wszczęte postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlega umorzeniu. Umorzenie następuje w drodze

²⁹ Z tego punktu widzenia trafniejsze jest rozwiązanie dotyczące np. tzw. zbiegu idealnego przestępstwa i przestępstwa skarbowego. Zgodnie z art. 8 § 2 k.k.s. w takiej sytuacji orzeka się karę zarówno za przestępstwo, jak i przestępstwo skarbowe, ale wykonaniu podlega tylko najsurowsza kara. Eliminacja skutków zbiegu następuje zatem na etapie wykonania kar, a nie na etapie ich orzekania.

³⁰ Tak orzeczenie GKO z dnia 8 kwietnia 2002 r., DF/GKO/Odw.-27/35/2002. Jako przykład niewłaściwego uzasadnienia można wskazać Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r. (RKO.5011.44.2015). W rozstrzygnięciu tym komisja stwierdziła jedynie, że wniosek o braku zbiegu wynika z zestawienia ze sobą występkę z deliktem finansowym. W żadnym miejscu nie wskazano jednak, jakie konkretnie kryterium przesądziło o takim stanowisku, co czyni je nieuzasadnionym.

³¹ P. Gryśka, T. Robaczyński, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 197.

wydania z urzędu postanowienia (art. 78 ust. 2 u.n.d.f.p.). Wydaje się, że obowiązek umorzenia postępowania dotyczy zarówno przypadku, gdy prawomocne orzeczenie zostało wydane w toku postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i przypadku, gdy w toku postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostanie ujawniony fakt wydania takiego orzeczenia przed wszczęciem postępowania w sprawie o delikt finansowy. Prawidłowe zastosowanie tej regulacji wymaga rozstrzygnięcia, kiedy dochodzi do prawomocnego skazania. Przedstawiając ten problem inaczej, należy ustalić, jakie wyroki są wyrokami skazującymi.

W postępowaniu karnym i karnym skarbowym można wyróżnić wyroki takie jak: wyrok skazujący, wyrok warunkowo umarzający postępowanie, wyrok umarzający postępowanie oraz wyrok uniewinniający.

W przypadku wyroku skazującego – po jego uprawomocnieniu – stanowi on podstawę umorzenia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W wyroku takim następuje bowiem przypisanie skazanemu czynu, stwierdzenie jego winy i wymierzenie kary. Biorąc pod uwagę, że wyrok ten dotyczy tego samego czynu, jak ten będący przedmiotem postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w myśl zasady *ne bis in idem* to drugie postępowanie polega umorzeniu, czego wyrazem jest art. 25 ust. 3 u.n.d.f.p.

Wątpliwości praktyczne może wywołać określenie charakteru prawnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie. Wydanie takiego orzeczenia jest możliwe w postępowaniu karnym i karnym skarbowym³². Warunkowe umorzenie postępowania jest w polskim prawie karnym jednym z środków probacyjnych. Istotą wyroku warunkowo umarzającego postępowanie jest odroczenie w czasie – na okres próby – wydania orzeczenia o winie i karze. Jeżeli sprawca w okresie próby nie da

³² Art. 66 § 1 k.k. (stosowany odpowiednio również do przestępstw skarbowych – art. 20 § 2 k.k.s.) i art. 41 § 1 k.k.s. Kwestie proceduralne związane z wydaniem tego wyroku reguluje art. 414 § 4 k.p.k. w zw. z art. 341 k.p.k. (przepisy stosowane odpowiednio w postępowaniu karnoskarbowym na podstawie art. 113 § 1 k.k.s.). Wyrok warunkowo umarzający postępowanie nie jest wydawany w przypadku wkroczeń i wykroczeń skarbowych.

podstaw do podjęcia przeciwko niemu postępowania karnego, to wydanie wyroku warunkowo umarzającego postępowanie będzie jednoznaczne z całkowitą rezygnacją z karania sprawcy. Jednocześnie jednak wyrok taki może być wydany m.in. jeżeli wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, a okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości (art. 66 § 1 k.k.). Innymi słowy w jakimś sensie sąd musi ustalić winę, a nawet jej stopień³³. Z tego powodu określenie charakteru wyroku warunkowo umarzającego postępowanie jest sporne w nauce prawa karnego³⁴. Należy podkreślić, że spór ten nie sprowadza się do kwestii terminologii (odmiennego rozumienia pojęcia wyroku skazującego), a do dyskusji, czy wyrok warunkowo umarzający postępowanie cechują wszystkie przymioty wyroku skazującego. Osią sporu jest to, czy wyrok taki przełamuje zasadę domniemania niewinności. Wątpliwość ta stała się przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który wyraził pogląd, że wyrok warunkowo umarzający postępowanie nie przełamuje zasady domniemania niewinności, a tym samym nie jest wyrokiem skazującym. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania, co do szczegółowej argumentacji dotyczącej charakteru prawnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne należy odesłać do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego³⁵.

W tym miejscu należy natomiast postawić pytanie o to, w jakim celu pojęciem „prawomocnego skazania” posłużył się ustawodawca w przepisie

³³ Informacja o osobie, wobec której wydano wyrok warunkowo umarzający postępowania, jest ujawniania w Krajowym Rejestrze Karnym, jednak osoba taka nie figuruje w rejestrze jako osoba skazana i może uzyskać zaświadczenie o niekaralności. (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 roku o Krajowym Rejestrze Karnym, t. j. Dz. U, z 2017 roku, poz. 678).

³⁴ Pogląd, zgodnie z którym wyrok warunkowo umarzający postępowanie nie jest wyrokiem skazującym, wyrażono m.in. w: A. Zoll, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna*, t. I, *Komentarz do art. 1–116*, Kraków 2004, s. 826–827; M. Cieślak, *Materialnoprawne oblicze warunkowego umorzenia*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 3–4, s. 618; W. Wolter, *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 259. Odmiennie natomiast: A. Wąsek, *Krytyczne uwagi do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16.V.2000 r. P 1/99, dotyczącego warunkowego umorzenia postępowania karnego*, [w:] S. Stachowiak (red.), *Współczesny polski proces karny. Księga ofiarowana Profesorowi Tadeuszowi Nowakowi*, Poznań 2002, s. 23–24; K. Olszak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16.5.2000 r., P 1/99, „Prokurator”* 2001, t. 4.

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2000 roku, P 1/99.

art. 25 ust. 3 u.n.d.f.p. Ustalenie tego celu może wpływać na wykładnię pojęcia „prawomocne skazanie” na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analizowany przepis wprowadza wyjątek od zasady niezależności postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zasada ta oznacza, że o ile ustawa nie wprowadza wyjątku, to postępowanie dotyczące dyscypliny finansów publicznych toczy się bez względu na to, czy odpowiedzialność za podobne zachowanie została wymierzona lub jest wymierzana w innym trybie. Odstępstwo dotyczy właśnie postępowania karnego i karnego skarbowego. Wydaje się, że *ratio legis* art. 25 u.n.d.f.p. sprowadza się do zaniechania dwukrotnego wymierzania kary za to samo zachowanie (działanie lub zaniechanie) tej samej osoby. Wydaje się, że alternatywnie można by wyrazić jedynie pogląd, że brak jest podstaw do prowadzenia drugiego postępowania w takiej samej sprawie. Stanowisko to byłoby trudne do obrony w sytuacji, gdy postępowanie podlega zawieszeniu, a nie umorzeniu (a tym samym nie jest wykluczone jego dalsze prowadzenie). W konsekwencji przyjęcie, że wyrok warunkowo umarzający postępowanie jest wyrokiem skazującym, stałoby w sprzeczności z ustalonym wyżej celem przepisu. W sytuacji braku skazania w postępowaniu karnym nie doszłoby też do rozpoznania sprawy w trybie właściwym dla odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne lub karne skarbowe nie jest zatem wyrokiem skazującym, a zatem nie prowadzi do prawomocnego skazania w rozumieniu art. 25 ust. 3 u.n.d.f.p. Wyrok ten nie zawiera rozstrzygnięcia o karze i winie oraz nie przełamuje domniemania niewinności w rozumieniu procesowym. Tym samym wydanie takiego orzeczenia uzasadnia podjęcie zawieszonego postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁶.

³⁶ Należy zauważyć, że w takiej sytuacji może ostatecznie dojść do skazania zarówno za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, jak i za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosownie bowiem do regulacji art. 68 § 1-4 k.k. sąd w niektórych przypadkach podejmuje (obligatoryjnie lub fakultatywnie) postępowanie przeciwko sprawcy, jeżeli ten w orzeczonym okresie próby dopuści się opisanych w tym przepisie zachowań. Może być zatem tak, że postępowanie karne

Również wyrok umarzający postępowanie nie prowadzi do prawomocnego skazania, ponieważ nie rozstrzyga o winie oskarżonego i nie wymierza kary. Orzeczenie umarzające kończy postępowanie głównie z przyczyn formalnych (np. ze względu na przedawnienie karalności)³⁷.

W przypadku wydania wyroku uniewinniającego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno być kontynuowane, ponieważ ten rodzaj wyroku nie jest równoznaczny z prawomocnym skazaniem w rozumieniu art. 25 ust. 3 u.n.d.p.f. Nie ulega wątpliwości, że nie jest to wyrok skazujący, ponieważ jest jego dokładnym przeciwieństwem.

Pomimo tego, że wyrok uniewinniający, umarzający i warunkowo umarzający postępowanie uzasadniają kontynuowanie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to jednak mają one moc wiążącą dla komisji orzekających i Głównej Komisji Orzekającej (art. 45 ust. 2 u.n.d.f.p.). Komisja jest zatem związana treścią merytorycznego rozstrzygnięcia, tj. w przypadku wyroków w sprawach karnych w szczególności stwierdzeniem o popełnieniu lub niepopełnieniu określonego czynu i przypisania winy. Skoro zatem zawieszenie postępowania nastąpiło na skutek stwierdzenia tożsamości czynów, w stosunku do którego wydano wyrok uniewinniający, i jednocześnie wyrok ten ma walor orzeczenia wiążącego, to najczęściej również komisja orzekająca powinna wydać orzeczenie uniewinniające. Wydaje się, że ustawodawca nie objął tej sytuacji możliwością umorzenia postępowania. Wydanie orzeczenia uniewinniającego lepiej bowiem chroni interesy obwinionego niż orzeczenie umarzające postępowanie. Idea ta znajduje zresztą odzwierciedlenie w treści art. 78 ust. 3 u.n.d.f.p.³⁸. Jednocześnie nie można bezwzględnie wykluczyć możliwości wymierzenia

będzie ponownie podjęte po zakończeniu postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

³⁷ Art. 414 k.p.k. (stosowany odpowiednio w postępowaniu karnym skarbowym na podstawie art. 113 § 1 k.k.s.). Okoliczności wyłączające ściganie o których mowa w tym przepisie, a uzasadniające umorzenie postępowania, to w szczególności negatywne przesłanki procesowe wymienione w art. 17 § 1 pkt 3-11 k.p.k.

³⁸ Podobna regulacja znajduje się również w procedurze karnej (art. 414 § 1 k.p.k.).

obwinionemu kary. Wymaga to jednak szczególnego uzasadnienia. Przykładowo, w przywołanym wyżej zbiegu art. 82 k.k.s. z art. 8 pkt 1 u.n.d.f.p. w postępowaniu karnym skarbowym mogłoby dojść do uniewinnienia oskarżonego od zarzutu nienależnego wypłacenia dotacji ze względu na to, że wprawdzie naruszył przepisy związane z wypłatą dotacji, ale mimo to dokonana wypłata nie jest nienależną. Jest to możliwe, biorąc pod uwagę, że na gruncie art. 8 pkt 1 u.n.d.f.p. nie jest konieczne dokonanie nienależnej wypłaty, a jedynie jakiegokolwiek naruszenie trybu. W takiej sytuacji uzasadnione byłoby ukaranie obwinionego przy spełnieniu wszystkich innych przesłanek odpowiedzialności.

Wyroki umarzające postępowanie i warunkowo umarzające postępowanie są natomiast wydawane w oparciu o przesłanki specyficzne dla postępowania karnego, a jednocześnie nie przesądzają one o odpowiedzialności. Z tego powodu wydaje się, że wyroki te pozostawiają komisji orzekającej większy zakres swobody orzekania.

Podsumowując, ustalenie, czy czyny będące przedmiotem postępowania karnego lub karnego skarbowego i postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogą być określone jako tożsame, wymaga porównania ich znamion, a w szczególności znamion strony przedmiotowej (znamion określających czynność sprawczą). Jeżeli znamiona te pokrywają się, krzyżują lub zawierają w sobie, wówczas należy stwierdzić zbieg odpowiedzialności. Zbieg ma konsekwencje proceduralne (tzn. uzasadnia zawieszenie postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych) wówczas, gdy w odniesieniu do porównywanych czynów można też stwierdzić podobieństwo miejsca i czasu ich popełnienia. Stwierdzenie zbiegu odpowiedzialności skutkuje obowiązkiem wydania postanowienia w przedmiocie zawieszenia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nawet jeżeli w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym nie przedstawiono jeszcze zarzutów. W przypadku zakończenia postępowania karnego lub karnego skarbowego prawomocnym wyrokiem skazującym zawieszone postępowanie powinno zostać umorzone. W pozostałych przypadkach

zawieszone postępowanie podejmuje się i kontynuuje na ogólnych zasadach, chociaż treść rozstrzygnięcia sądu karnego nie jest obojętna dla komisji orzekającej. Aktualna regulacja zbiegu odpowiedzialności budzi natomiast poważne wątpliwości w zakresie, w jakim dopuszcza podwójne ukaranie za tożsame czyny, gdy najpierw wymierzono karę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a następnie wszczęto postępowanie karne lub karne skarbowe.

LITERATURA

Andrejew I., Ustawowe znamiona czynu. Typizacja i kwalifikacja przestępstw, Warszawa 1978.

Błachnio-Parzych A., Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej, Warszawa 2016.

Bojarski M. (red.), Giezek J., Sienkiewicz Z., Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna, Warszawa 2007.

Bożek W.M., Działalność Orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Szczecin 2016.

Cieślak M., Materialnoprawne oblicze warunkowego umorzenia, „Państwo i Prawo” 1971, t. 3-4.

Giezek J. (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Warszawa 2014.

Gruszecka D., Pojęcie dobra prawnego w prawie karnym, „Wrocławskie Studia Erazmianskie. Zeszyty Studenckie” 2008, t. 1.

Gryśka P., Robaczyński T., Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2006.

Huczek S., Dyscyplina finansów publicznych a przepisy karne, „Finanse Komunalne” 2005, t. 4.

Kardas P., Znamiona przepisów ustawy w prawie karnym. Analiza teoretyczna, Warszawa 2011.

Kardas P., Razowski T., Kodeks karny skarbowy. Komentarz, Warszawa 2012.

Karlikowska M., Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (druk nr 1958) z 13.10.2003 r., www.orka.sejm.gov.pl.

Lipiec-Warzecha L., Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2012.

Olszak K., Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16.5.2000 r., P 1/99, „Prokurator” 2001, t. 4.

Tarapata S., Dobro prawne w strukturze przestępstwa, Analiza teoretyczna i dogmatyczna, Warszawa 2016.

Wąsek A., Krytyczne uwagi do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16.V.2000 r. P 1/99, dotyczącego warunkowego umorzenia postępowania karnego, [w:] S. Stachowiak (red.), Współczesny polski proces karny. Księga ofiarowana Profesorowi Tadeuszowi Nowakowi, Poznań 2002.

Wolter W., Nauka o przestępstwie, Warszawa 1973.

Wróbel W., Zoll A., Polskie prawo karne. Część ogólna, Kraków 2010.

Zoll A. (red.), Kodeks karny. Część ogólna, t. I. Komentarz do art. 1–116, Kraków 2004.

AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2204)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1904)

Ustawa z dnia 10 września 1999 roku – Kodeks karny skarbowy (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2226 ze zm.)

Ustawa z dnia 24 maja 2000 roku o Krajowym Rejestrze Karnym (t. j. Dz. U. z 2017 roku, poz. 678)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 475)

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1311)

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., nr 240, poz. 1429)

ORZECZNICTWO

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2000 roku, P 1/99

Orzeczenie GKO z dnia 18 września 2000 roku, DF/GKO/110/168-169/2000

Orzeczenie GKO z dnia 8 kwietnia 2002 r., DF/GKO/Odw.-27/35/2002

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 czerwca 2005 r., C-489/10

Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., RKO.5011.44.2015

