

# Spis treści

Wykaz autorów .....	IX
Wykaz skrótów .....	XIII
Wstęp .....	XVII

## **Część 1. Podstawowe rozwiązania prawne w zakresie finansów publicznych oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

<b>Rozdział I. Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (Krystyna Sawicka) .....</b>	<b>3</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

1. Wprowadzenie .....
2. Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego .....
3. Zasada domniemania zadań i kompetencji gminy .....
4. Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych .....
5. Podsumowanie .....

<b>Rozdział II. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako akt prawny wspomagający zarządzanie płynnością finansową i ryzykiem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego (Magdalena Ziolo) .....</b>	<b>17</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1. Wprowadzenie .....
2. Płynność finansowa a ryzyko niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego .....
3. Czyny zagrożone odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a zaburzenia płynności finansowej i zagrożenie niewypłacalnością .....
4. Podsumowanie .....

<b>Rozdział III. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tytułu nieprawidłowości w dysponowaniu środkami publicznymi (Anna Rotter) .....</b>	<b>25</b>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1. Wprowadzenie .....
2. Osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych .....
3. Kierownicy jednostek sektora finansów publicznych .....

4. Pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonanie obowiązków .....	30
5. Osoby wykonujące czynności w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych .....	35
6. Podsumowanie .....	37
<b>Rozdział IV. Budżet partycypacyjny a naruszenie dyscypliny finansów publicznych</b> ( <i>Julia Zdanukiewicz</i> ) .....	39
1. Ogólne uwagi dotyczące partycypacji i budżetu partycypacyjnego .....	39
2. Podstawy prawne tworzenia budżetu partycypacyjnego w Polsce .....	40
3. Fundusz sołecki jako przykład partycypacji społecznej .....	41
4. Możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych w budżecie partycypacyjnym i funduszu sołeckim .....	49
<b>Rozdział V. Kwota minimalna jako przesłanka wyłączenia bezprawności czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych</b> ( <i>Arkadiusz Talik</i> ) .....	51
1. Wprowadzenie .....	51
2. Zakres przedmiotowy wyłączenia bezprawności czynu .....	53
3. Podstawa ustalenia kwoty bagatelnej .....	56
4. Podsumowanie .....	59
<b>Rozdział VI. Znikoma szkodliwość czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych</b> ( <i>Marek Gluch</i> ) .....	61
1. Zagadnienia ogólne .....	61
2. Szkodliwość a szkoda w finansach publicznych .....	62
3. Ocena stopnia szkodliwości .....	63
4. Skutki naruszenia jako najistotniejsze kryterium .....	64
5. Znikoma szkodliwość, wady rozstrzygnięć .....	65
<b>Część 2. Realizacja gospodarki budżetowej a naruszenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych</b>	
<b>Rozdział I. Odpowiedzialność za związane z dotacjami oświatowymi naruszenie dyscypliny finansów publicznych – problemy praktyki orzeczniczej</b> ( <i>Wojciech Lachiewicz</i> ) .....	69
1. Naruszenie zasad lub trybu przyznania dotacji oświatowej lub jej przekazania (wypłaty) .....	69
2. Odpowiedzialność związana z uchybieniem przepisów dotyczących rozliczania dotacji oświatowych .....	71
3. Sankcjonowanie obowiązku zwrotu dotacji do budżetu JST .....	73
4. Ocena możliwości zastosowania do dotacji oświatowych przepisu art. 9 pkt 1 .....	75
<b>Rozdział II. Inwentaryzacja – zasady, sposób przeprowadzania i dokumentowania</b> ( <i>Damian Grzelka</i> ) .....	77
1. Funkcje i cele inwentaryzacji .....	77
2. Zasady przeprowadzania inwentaryzacji .....	78
2.1. Formy inwentaryzacji .....	78

2.2.	Metody przeprowadzania inwentaryzacji .....	79
2.3.	Zakres przedmiotowy inwentaryzacji – według metod .....	80
2.3.1.	Inwentaryzacja drogą spisu z natury – zakres przedmiotowy .....	81
2.3.2.	Inwentaryzacja drogą potwierdzenia sald – zakres przedmiotowy .....	81
2.3.3.	Inwentaryzacja drogą weryfikacji – zakres przedmiotowy .....	82
2.3.4.	Termin i częstotliwość inwentaryzacji .....	82
3.	Odpowiedzialność za inwentaryzację .....	85
4.	Organizacja inwentaryzacji, przebieg i jej udokumentowanie .....	86
4.1.	Zasady przeprowadzania inwentaryzacji drogą spisu z natury .....	86
4.2.	Zasady przeprowadzania inwentaryzacji drogą uzyskania potwierdzenia sald .....	89
5.	Dokumentacja przeprowadzania inwentaryzacji i rozliczanie różnic inwentaryzacyjnych .....	91
5.1.	Dokumentacja inwentaryzacyjna .....	91
5.2.	Rozbieżności wyników inwentaryzacji z zapisami ksiąg rachunkowych .....	92
<b>Rozdział III. Sprawozdawczość budżetowa a odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (Krzyszyna Gąsiorek) .....</b>		<b>95</b>
1.	Pojęcie finansów publicznych i sprawozdawczości budżetowej .....	95
2.	Sprawozdania podlegające naruszeniu dyscypliny finansów publicznych .....	96
3.	Niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania .....	97
4.	Wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej .....	98
5.	Odpowiedzialność kierownika jednostki .....	99
<b>Rozdział IV. Odpowiedzialność głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych w świetle art. 18b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Artur Walasik) .....</b>		<b>103</b>
1.	Wprowadzenie .....	103
2.	Podmiotowe przesłanki odpowiedzialności głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych .....	104
3.	Przedmiotowe przesłanki odpowiedzialności głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych (zakres obowiązków głównego księgowego) .....	106
4.	Znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wstępna kontrola ( <i>causa</i> ) .....	108
5.	Znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18b ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – dokonanie wydatku oraz zaciągnięcie zobowiązania ( <i>effectus</i> ) .....	112
6.	Podsumowanie .....	114
<b>Rozdział V. Odpowiedzialność wójta za naruszenie obowiązków kontroli zarządczej (Janusz Facon) .....</b>		<b>117</b>
1.	Wprowadzenie .....	117
2.	Kontrola zarządcza czy zarządzanie przez kontrolę? .....	118
3.	Naruszenie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej a możliwość przypisania wójtowi odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	124

<b>Rozdział VI. Naruszenie przepisu ustawy jako czyn wypełniający znamiona deliktu z zakresu dyscypliny finansów publicznych</b> ( <i>Remigiusz Mazur</i> ) .....	129
1. Zagadnienia wstępne .....	129
2. Orzecznictwo komisji orzekających .....	132
2.1. Czyny kwalifikowane z art. 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	132
2.2. Czyny kwalifikowane z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	135
2.3. Czyny kwalifikowane z art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	139
2.4. Czyny kwalifikowane z art. 17 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	140
3. Podsumowanie .....	141
<b>Rozdział VII. Naruszenie zasad zaciągania zobowiązań jako czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych</b> ( <i>Joanna Radziejka</i> ) .....	143
1. Zakres przedmiotowy czynu .....	143
2. Podmiotowy zakres odpowiedzialności .....	148
3. Uwagi dotyczące zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	149
4. Podsumowanie .....	150
<b>Rozdział VIII. Należności cywilnoprawne na tle artykułu 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych</b> ( <i>Katarzyna Makowska</i> ) .....	153
1. Wprowadzenie .....	153
2. Stosunki cywilnoprawne jako źródło należności .....	154
3. Zasada swobody zawierania umów .....	156
4. Ograniczenia swobody umów zawieranych przez podmioty publiczne .....	157
5. Wykonywanie umów przez podmioty publiczne .....	159
6. Nieustalenie należności .....	161
7. Niepobranie lub niedochodzenie należności .....	163
8. Umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty należności cywilnoprawnych .....	164
9. Przedawnienie należności .....	166
10. Podsumowanie .....	169
<b>Część 3. Zamówienia publiczne i koncesje a dyscyplina finansów publicznych</b>	
<b>Rozdział I. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako instrument ochrony prawidłowości wyboru trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego</b> ( <i>Mateusz Winiarz</i> ) .....	173
1. Wprowadzenie .....	173
2. Zasada prymatu trybów przetargowych .....	175
3. Naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych jako przedmiot odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	176
4. Przesłanki stosowania trybów w orzecznictwie GKO .....	181

5. Problem winy przy przypisaniu odpowiedzialności za udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów regulujących przesłanki stosowania trybów .....	187	
6. Podsumowanie .....	189	
<b>Rozdział II. Prawne aspekty umowy w sprawie zamówienia publicznego a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych</b>		
<i>(Beata Zalewska)</i> .....	191	
1. Definicja zamówienia publicznego .....	191	
2. Wadliwe zawarcie umowy .....	193	
3. Zmiany w umowie .....	197	
4. Zmiany w zamówieniu z wolnej ręki .....	199	
<b>Rozdział III. Przedmiot art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w świetle znamion czynu zabronionego</b>		
<i>(Edyta Wojterek-Kuszyńska)</i> .....	203	
1. Nowelizacja ustawy .....	203	
2. Naruszenia prawa zamówień publicznych a wyłączenia .....	204	
3. Przepisy o zamówieniach publicznych przed nowelizacją .....	209	
4. Zasady odpowiedzialności, podsumowanie .....	211	
<b>Rozdział IV. Koncesja na roboty budowlane lub usługi w kontekście naruszenia dyscypliny finansów publicznych</b> <i>(Rafał Cieślak)</i> .....		213
1. Wprowadzenie .....	213	
2. Regulacja koncesji na roboty budowlane lub usługi w Polsce .....	216	
3. Procedura wyboru koncesjonariusza i umowa koncesji .....	218	
4. Praktyka stosowania ustawy o koncesjach w Polsce .....	223	
5. Rodzaje naruszeń dyscypliny finansów publicznych w odniesieniu do koncesji .....	226	
6. Nieprawidłowości związane ze stosowaniem ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, mogące stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	229	
7. Wnioski .....	232	
8. Postulaty zmian w prawie .....	232	
9. Wzór ogłoszenia o koncesji na usługi .....	234	
10. Wzór ogłoszenia o koncesji na roboty budowlane .....	238	
<b>Część 4. Wybrane zagadnienia postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych</b>		
<b>Rozdział I. Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych</b>		
<i>(Wojciech Robaczyński)</i> .....	245	
1. Wprowadzenie .....	245	
2. Podmioty zobowiązane do złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych .....	246	
3. Składniki zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych .....	253	
4. Skutki braków formalnych zawiadomienia .....	258	
5. Informacja o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych otrzymana od podmiotu nieuprawnionego do złożenia zawiadomienia .....	261	
6. Podsumowanie .....	262	

<b>Rozdział II. Czynności podejmowane w przypadku otrzymania informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych od osób i podmiotów nieuprawnionych do złożenia zawiadomienia</b> ( <i>Ireneusz Kołakowski</i> ) .....	265
1. Wprowadzenie .....	265
2. Przekazywanie informacji o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych .....	266
3. Praktyka a obowiązki kierownika jednostki, organu nadzorczego i rzecznika dyscypliny .....	268
4. Działalność rzecznika w przypadku biernej postawy uprawnionych osób i podmiotów .....	269
5. Informacja o podjętych działaniach w rozumieniu ustawy – opinia Głównego Rzecznika .....	270
6. Podejrzenia rzecznika przy braku podstaw do złożenia zawiadomienia .....	271
7. Terminy na dokonanie czynności w postępowaniu .....	272
8. Rzecznik dyscypliny i Główny Rzecznik – rozbieżność opinii .....	273
9. Wnioski końcowe .....	275
<b>Rozdział III. Sądowa kontrola prawidłowości rozstrzygnięć w zakresie dyscypliny finansów publicznych</b> ( <i>Zbigniew Zieliński</i> ) .....	277
1. Uprawnienie do złożenia skargi do sądu administracyjnego .....	277
2. Złożenie skargi a przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ....	277
3. Niedopuszczalność skargi na złożenie wniosku o ukaranie .....	278
4. Instrukcyjny charakter terminów na załatwienie sprawy przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych .....	279
5. Środek zaskarżenia złożony przez osobę nieuprawnioną .....	279
6. Gromadzenie dokumentacji .....	280
7. Charakter postępowania .....	280
8. Wiążący zakres wniosku o ukaranie – zmiana opisu czynu .....	280
9. Zmiana stanu prawnego .....	281
10. Wykazanie możliwości zachowania się zgodnie z prawem warunkiem przypisania odpowiedzialności .....	282
11. Nadzwyczajne złagodzenie kary, odstąpienie od wymierzenia kary .....	284
12. Ocena stopnia szkodliwości czynu .....	284
13. Odpowiedzialność .....	284
14. Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji .....	285
15. Zamówienie z wolnej ręki .....	285
16. Zaliczka na poczet wynagrodzenia .....	286
17. Interpretacja niejednoznacznych przepisów .....	286
18. Domniemanie niewinności .....	287
19. Prawomocność orzeczeń .....	287
20. Podsumowanie .....	287