

Wina w postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych a wina w postępowaniu karnym

Wprowadzenie

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów jest szczególnym rodzajem odpowiedzialności prawnej, który został kompleksowo uregulowany w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej: u.d.f.p.)¹. Pojęcie „dyscyplina finansów publicznych” nie zostało zdefiniowane w ustawie, należy więc przy ustalaniu znaczenia tego zwrotu odnieść się do całokształtu regulacji ustawy oraz przepisów szczególnych. Przez dyscyplinę finansów publicznych można rozumieć „przestrzeganie prawnie wyznaczonych reguł ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowanie nimi w skali mikroekonomicznej, czyli w jednostkach sektora finansów publicznych oraz poza nimi, jeśli podmioty te korzystają ze środków publicznych”². Dlatego też zapewnienie dyscypliny finansów publicznych jest gwarancją pra-

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.).

² I. Motowilczuk, *Dyscyplina finansów publicznych po zmianach*, Warszawa 2012, s. 7; orzeczenie GKO z 11 grudnia 2000 r., DF/GKO/Odw.-163128712000.

widłowego funkcjonowania gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych cechuje występowanie sankcji, które gwarantują prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej, zarówno w odniesieniu do poszczególnych jednostek organizacyjnych sektora publicznego, jak i do całego budżetu jednostki samorządu terytorialnego czy nawet budżetu państwa³. Dla skutecznej ochrony ładu finansów publicznych wskazano zamknięty katalog czynów zabronionych⁴, stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 5-18c u.d.f.p.) oraz określono krąg osób podlegających odpowiedzialności (art. 4 i 4a u.d.f.p.). Jak wskazał prof. C. Kosikowski: „Określając odrębne reguły (zasady) i tryb postępowania w zakresie dotyczącym gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, ustawodawca stworzył pewien szczególny reżim prawny ochrony interesów publicznych. Reżim ten wyraża określone nakazy i zakazy korzystania z uprawnień i wykonywania obowiązków w sferze gromadzenia i wydatkowania środków publicznych”⁵.

Nie sposób omówić wszystkich cech procedury karnej, należy zatem przedstawić jej główny cel. Jak wskazuje ustawodawca w art. 2 § 1 Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.)⁶, proces karny powinien być tak prowadzony, aby sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności.

Główna Komisja Orzekająca (dalej: GKO) w jednym ze swoich orzeczeń podkreśliła, iż „postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, aczkolwiek zawiera pewne elementy kojarzone z postępowaniem o charakterze karnym (np. ele-

³ C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie reżimu prawnego finansów publicznych (nowa koncepcja)*, „PIP” 2006, nr 12, s. 10.

⁴ Orzeczenie GKO z dnia 21 kwietnia 2005 r., DF/GKO/Odw.-107/145/2004/1325, niepubl.

⁵ C. Kosikowski, op. cit., s. 4.

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 21 ze zm.).

ment winy i kary), jest odrębnym postępowaniem, uregulowanym przepisami o charakterze administracyjno-prawnym, a wymierzone przez ustawowo umocowane organy sankcje mają charakter sankcji administracyjnych. Orzeczenia komisji orzekających podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne⁷. Należy jednak zauważyć, że system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych traktowany jest jako część przepisów typu represyjnego. Skutkuje to koniecznością stosowania wykładni gramatycznej, bez możliwości stosowania wykładni rozszerzającej, podobnie jak w prawie karnym⁸.

Zarówno w przypadku postępowania karnego, jak i postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych kluczową rolę odgrywa zagadnienie winy. Odpowiedzialność sprawcy czynu jest oparta na zasadzie winy, co stanowi element wspólny tych różnych procedur.

Wina w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Do przypisania sprawcy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wystarczy spełnienie przez niego wyłącznie podmiotowych i przedmiotowych przesłanek wskazanych w u.d.f.p. Oprócz wykazania bezprawności zachowania sprawcy jednym z podstawowych warunków odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ponoszenie odpowiedzialności za czyn zawiniony, na co wskazał w jednym ze swoich wyroków Naczelny Sąd Administracyjny⁹. W konsekwencji „brak winy prowadzi do stwierdzenia, iż nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a tym samym nie można pocią-

⁷ Orzeczenie GKO z dnia 30 marca 2006 r., DF/GKO.Odw.-122/157/2003/1280/2005/31/2006, niepubl.

⁸ Orzeczenie GKO z dnia 3 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-188/278/2001, LEX nr 8002.

⁹ Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2002 r., III SA 2079/02, niepubl.

gnać sprawcy do odpowiedzialności”¹⁰. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.d.f.p. odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych będzie ponosić osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Od 11 lutego 2012 r.¹¹ winy tej nie można jednak przypisać, jeśli naruszenia nie można było uniknąć, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego wykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Ponadto zrezygnowano z rozróżnienia umyślności i nieumyślności jako sposobu popełnienia czynu zabronionego, ponieważ często skutkowało to nieadekwatnym do szkodliwości czynu traktowaniem sprawców, którzy dopuścili się czynu nieumyślnie¹². Od dnia wskazanego powyżej kwestia nieumyślności i umyślności nie jest już związana z wymiarem kary. Zatem konstrukcja winy przedstawiona na gruncie obowiązującej u.d.f.p. wyklucza spod rozważań organu orzekającego stan psychiczny sprawcy, wraz z jego wolą i zamiarem. Podobne uregulowanie występuje na gruncie prawa karnego, ponieważ wina traktowana jest jako element odrębny od strony podmiotowej czynu zabronionego. Obecnie obowiązujące ujęcie winy w kontekście odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zbliżone do wypracowanej w doktrynie prawa karnego normatywnej teorii winy, z uwzględnieniem specyficznego zakresu podmiotowego i przedmiotowego wprowadzonego przez u.d.f.p.

Ustawodawca, wskazując na okoliczności wyłączające winę, pośrednio dokonuje określenia przesłanek umożliwiających zdefiniowanie winy. Udowodnienie zawinionego popełnienia czynu naru-

¹⁰ Orzeczenie GKO z dnia 13 grudnia 2010 r., BDF1/ 4900/101/111/10/2764, LexPolonica nr 2593924.

¹¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 240, poz. 1429), zwana ustawą zmieniającą.

¹² L. Lipiec-Warzecha, *Dyscyplina finansów publicznych 2012. Objasnienia do nowelizacji ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Warszawa 2012, s. 82.

szającego dyscyplinę finansów publicznych wymaga postawienia sprawcy zarzutu, że w sytuacji gdy – obiektywnie rzecz biorąc – miał on możliwość zachowania zgodnego z obowiązującym prawem, nie zrobił tego¹³. Zatem w przypadku braku możliwości legalnego zachowania nie można sprawcy przypisać winy¹⁴. GKO podkreśla: „jeśli bowiem okaże się, że w danych okolicznościach obwiniony nie miał innej możliwości zachowania się, to pomimo obiektywnego stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego, nie będzie można przypisać winy”¹⁵. Z okoliczności sprawy musi wynikać możliwość zachowania alternatywnego, które nie naruszałoby dyscypliny finansów publicznych.

Model odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ze względu na zasadę zawinienia ma charakter subiektywny¹⁶. Skutkuje to koniecznością każdorazowego badania stopnia winy odrębnie dla każdego ze sprawców czynu zakazanego przez u.d.f.p. Jak wynika z orzecznictwa GKO, komisje orzekające mają obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, przede wszystkim w odniesieniu do winy, oraz określenia stopnia winy każdego z obwinionych indywidualnie¹⁷. Jeżeli zarzutem objęty jest więcej niż jeden czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, niedopuszczalne jest „selektywne, losowe czy też oparte na innym przekonaniu składu orzekającego przypisanie winy za wszystkie czyny na podstawie ustalenia winy w przypadku wybranych”¹⁸. W konsekwencji każdy czyn musi zostać rozpatrzony odrębnie pod

¹³ I. Motowilczuk, *Dyscyplina finansów publicznych po zmianach*, Warszawa 2012, s. 60.

¹⁴ Orzeczenie GKO z dnia 2 września 2010 r., BDF1/4900/48/54/10/1337, LEX nr 794570.

¹⁵ Orzeczenie GKO z dnia 29 stycznia 2009 r., BDF/GKO.4900/87/74/RN-16/08/848, LexPolonica nr 2430502.

¹⁶ L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 311.

¹⁷ Orzeczenie GKO z dnia 10 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-21/27-29/RN-6-7/RK, LEX nr 80040.

¹⁸ Orzeczenie GKO z dnia 24 lutego 2011 r., BDF1/4900/129/147/10/3866, LEX nr 795102.

kątem możliwości przypisania sprawcy winy. Zabronione jest łączne przypisywanie winy do wielu czynów, bez szczegółowego przeanalizowania każdego z nich¹⁹. Należy podkreślić, że ciężar udowodnienia zawinięcia określonego sprawcy spoczywa na oskarżycielu, co wskazano w art. 76 u.d.f.p. Takie stanowisko jest również utrwalane w orzecznictwie GKO: „Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest postępowaniem kontradyktoryjnym. Ustawa nakłada materialny ciężar dowodzenia na rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Zebranie dowodów winy, zgromadzenie odpowiednich dokumentów jest jego obowiązkiem”²⁰. Obwiniony w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma zatem obowiązku dostarczania dowodów na poparcie swojej winy ani dowodów świadczących o jej braku²¹. Dowodzenie niewinności nie należy do jego powinności. Istotne jest to, że samo przyznanie się sprawcy do winy nie może być jedynym i najważniejszym dowodem w sprawie²².

O winie sprawcy naruszenia deliktu finansowego wskazanego w u.d.f.p. można orzec, „kiedy możliwe jest wskazanie prawidłowego sposobu działania obwinionego, to jest określenie wzorca zachowania się, według którego nie dochodzi do naruszenia dyscypliny finansów publicznych”²³. Należy odnieść się do wzorca spełnienia obowiązków służbowych wynikających z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji, tzn. wykonania zadań „w sposób profesjonalny z zachowaniem należytej pieczołowitości”²⁴. Komisja

¹⁹ Orzeczenie GKO z dnia 12 października 2006 r., DF/GKO-4900-68/85-86/06/2058, niepubl.

²⁰ Orzeczenie GKO z dnia 26 maja 2011 r. Nr BDF1/4900/31/36/RN-9/11/1351, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1427965/BDF1_4900_45_50_RN-13_13_RWPD-44798.pdf> [dostęp: 18.02.2015].

²¹ Orzeczenie GKO z dnia 5 maja 2003 r., DF/GKO/ Odw.-174/223/2002, LEX nr 81686; orzeczenie GKO z dnia 12 czerwca 2003 r., DF/GKO/Odw.-5/9/2003, LEX nr 80097.

²² L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 312.

²³ Orzeczenie GKO z dnia 18 października 2007 roku, DF/GKO-4900-55/59/07/2486, niepubl.

²⁴ L. Lipiec-Warzecha, *Dyscyplina...*, op. cit., s. 82.

orzekająca, uzasadniając orzeczenie przypisujące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ma obowiązek wskazać właściwy sposób postępowania, który nie wywołałby nieprawidłowości objętych zakresem przedmiotowym u.d.f.p. Takie skonkretyzowanie pełni niewątpliwie funkcję edukacyjną, ponieważ nie tylko stwierdza naruszenie, ale również instruuje, jak postępować legalnie. Jednocześnie w sytuacji, gdy komisja orzekająca nie jest w stanie podać możliwości zachowania, które nie stanowiłoby naruszenia u.d.f.p., przypisanie winy nie następuje. Podstawą art. 19 ust. 2 u.d.f.p. jest koncepcja zindywidualizowanej staranności osób podlegających odpowiedzialności według wskazanej ustawy, polegająca na uwzględnianiu funkcji pełnionych przez daną osobę w zakresie gospodarki finansowej²⁵. W rezultacie obowiązek zachowania należytej staranności należy oceniać w kontekście określonej funkcji lub stanowiska²⁶. Warunkiem przypisania winy jest więc niedołożenie należytej staranności właściwej na danym stanowisku, która zależy od pozycji zajmowanej przez daną osobę. Na przykład więcej powinno się wymagać od kierownika odpowiedzialnego za całą jednostkę i zarządzającego nią niż od zwykłego pracownika, który wykonuje tylko pewne czynności²⁷. Wobec tego nie można przypisać winy osobie dokładającej należytej staranności przy wykonywaniu swoich obowiązków. Wielokrotnie w orzecznictwie GKO oraz sądów administracyjnych wskazywano, że „osoby, które odpowiadają za określoną sferę działalności publicznej, mają obowiązek znać odpowiednie regulacji prawne i ich przestrzegać”²⁸. Sformułowania „należyta staranność” nie należy utożsamiać

²⁵ L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 321.

²⁶ Orzeczenie GKO z dnia 1 marca 2004 r., DF/GKO/Odw.-127/163/2003, LEX nr 141888.

²⁷ K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska, T. Bolek, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 175; art. 53 ustawy z dnia 27 stycznia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

²⁸ Orzeczenie GKO z dnia 23 lutego 2009 r., BDF1/4900/112/101/08/54, LEX nr 515053; wyrok NSA z dnia 10 października 2002 r., III SA 3515/00, niepubl.

ze starannością najwyższą, która wymaga od sprawcy podejmowania wszelkich możliwych czynności zmierzających do uniknięcia naruszenia prawa²⁹. Należyta staranność oparta jest na zwykłych, przeciętnych umiejętnościach i kompetencjach. Nie jest to jednak staranność minimalna, którą literatura przedmiotu definiuje jako „postępowanie w granicach najniższego życiowego lub zawodowego doświadczenia”³⁰. Takie ujęcie, które zostało przyjęte w ustawie, jest zdecydowanie bardziej liberalne i łatwiejsze do osiągnięcia dla sprawców niż kwalifikowane typy staranności. Poza tym w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych zastosowanie znajdzie zasada wywodząca się z prawa rzymskiego: *impossibulum nulla obligatio est*. Nie można zatem wymagać od dysponentów środków publicznych zachowań niemożliwych do zrealizowania. Analizując kwestię należytej staranności, warto odwołać się do reguł ostrożności. Przy ich ustalaniu konieczne jest sięgnięcie do pewnych wytycznych i standardów dotyczących zachowań typowych dla podmiotu kompetentnego, który należycie wykonuje swoje zadania. Jednak podczas przypisania winy konkretnemu podmiotowi trzeba odnieść wcześniej ustalone reguły ostrożności do sytuacji, będącej przedmiotem postępowania dyscyplinarnego. To odniesienie musi być precyzyjne, a gdyż ogólnikowe określenia pewnych naruszeń nie są wystarczające do udowodnienia zawinienia sprawcy.

Warto również zaznaczyć, że w orzecznictwie określono granicę między dochowaniem a niedochowaniem wymaganych reguł ostrożności. Osoby zajmujące się gospodarką finansową jednostek sektora finansów publicznych muszą cechować się wszechstronną wiedzą i ostrożnością zarówno w podejmowaniu decyzji, jak i w korzystaniu z pomocy podległych im pracowników.

Reasumując, organ orzekający o winie powinien, po pierwsze, stworzyć wzorzec osoby kompetentnej, która wykazuje się wiedzą

²⁹ Orzeczenie GKO z dnia 8 grudnia 2003 r., DF/GKO/Odw.-50/71/2003, niepubl.

³⁰ L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 319.

i doświadczeniem wymaganym dla danego stanowiska. Może być nim np. rzetelny główny księgowy, fachowy pracownik lub profesjonalny i zaradny kierownik jednostki. Następnie należy stwierdzić, że przy zachowaniu należytej staranności przez taką osobę w konkretnych okolicznościach danej sprawy można było uniknąć naruszenia. Takie ujęcie winy jest skutkiem wspomnianej nowelizacji u.d.f.p. i pozwala na wyłączenie odpowiedzialności osób, które nie miały wpływu na zaistnienie zdarzenia naruszającego przepisy ustawy. Ustawa zmieniająca oprócz konstrukcji winy zmodyfikowała również dyrektywy wymiaru kary określone w art. 33 ust. 1 u.d.f.p. Regulacja związana z uwzględnieniem stopnia winy zawarta we wskazanym przepisie pozostała jednak niezmieniona. Należałoby zatem przyjąć, jako konsekwencję obecnego ujęcia winy, iż stopień winy określa się inaczej niż przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Mianowicie zachowanie sprawcy nie podlega rozpatrzeniu pod kątem umyślności czy nieumyślności. Winę natomiast bada się pod kątem możliwości zachowania zgodnego z prawem, dochowania należytej staranności oraz wystąpienia okoliczności ją wyłączających.

Wina w prawie karnym procesowym

Pojęcie winy występuje zarówno w polskim prawie karnym materialnym, jak i procesowym, ale nie jest ono tożsame. W obu przypadkach cechuje je pewna wieloznaczność. Jako że postępowanie karne to prawnie uregulowana działalność zmierzająca do realizacji prawa karnego materialnego, należy zwrócić uwagę na ujęcie winy również na gruncie prawa karnego materialnego. W myśl łacińskiej zasady *nullum crimen sine culpa* jednym z warunków przestępności czynu zabronionego jest zawinione zachowanie sprawcy. Kodeks karny określenie „wina” stosuje do wyodrębnienia jednego z elementów struktury przestępstwa, ponieważ podstawą odpowiedzialności karnej jest możliwość przypisania sprawcy winy w chwili czynu. Ustawodawca nie zdefiniował samego pojęcia wi-

ny, pozostawiając wypracowanie terminologii doktrynie. Aktualnie przeważa pogląd o czystej normatywnej teorii winy, czyli wymaganii od podmiotu zachowania zgodnego z prawem. Można wymagać zachowania zgodnego z prawem wtedy, gdy dany człowiek znajduje się w sytuacji wyboru między zachowaniem zgodnym z prawem a zachowaniem z nim niezgodnym, co więcej – sytuację tę musi sobie uświadamiać. Ponadto sprawca w chwili czynu powinien być poczytalny i dojrzały oraz świadomy bezprawności swojego zachowania. Tylko przy spełnieniu powyższych przesłanek może mu zostać postawiony zarzut popełnienia bezprawnego czynu zabronionego, który jest istotą winy w tej koncepcji³¹. Według obowiązującej teorii winy należy odróżniać ją od strony podmiotowej czynu zabronionego. Uznanie sprawcy za winnego popełnienia czynu bezprawnego, karalnego i karygodnego wymaga wskazania katalogu przesłanek przypisania takiemu sprawcy winy. Przesłanki te można zrekonstruować na podstawie przepisów Kodeksu karnego (dalej: k.k.)³², co jest niezwykle pomocne dla wymiaru sprawiedliwości. Po pierwsze, sprawca musi być zdolny do przypisania mu winy pod względem podmiotowym, tzn. musi być osobą dojrzałą i poczytalną. Zgodnie z treścią art. 10 § 1 k.k. odpowiedzialność karną ponosi sprawca, który w chwili popełnienia czynu zabronionego ukończył 17. rok życia. Od zasady tej przewidziane są wyjątki, które zostały określone w Kodeksie karnym i innych ustawach. Dla niektórych typów czynów zabronionych, które zostały wskazane w art. 10 § 2 k.k., ustalona została niższa granica wieku (15 lat), gdy „okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają, a w szczególności jeżeli poprzednio stosowane środki wychowawcze lub poprawcze okazały się bezskuteczne” (art. 10 § 2 k.k.). Drugą przesłanką przypisania winy jest to, aby sprawca rozpoznawał bezprawność czynu. Jeśli nie będzie rozpoznawał bezprawności czynu, to nie będzie

³¹ Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2012, s. 296.

³² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2014 r., poz. 538 ze zm.).

znajdował się w sytuacji wyboru. Ponadto musi mieć możliwość rozpoznania, że nie zachodzi okoliczność wyłączająca bezprawność albo winę. Taka wymagalność zachowania zgodnego z prawem musi przy tym zachodzić w konkretnej sytuacji³³. Wina pełni również funkcję limitującą wymiar kary, gdyż dolegliwość kary nie może przekraczać stopnia winy (art. 53 § 1 k.k.), a także stanowi przesłankę warunkowego umorzenia postępowania karnego (art. 66 § 1 k.k.).

W prawie karnym procesowym definiowanie winy zależy od kontekstu, w jakim pojęcie to jest stosowane. Ustawodawca odnosi się bowiem do winy w kilku odrębnych przepisach i sytuacjach. W pierwszej kolejności należy jednak zwrócić uwagę na przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁴, która w art. 42 ust. 3 ustanawia zasadę domniemania niewinności. Zgodnie z tą zasadą dopóki wina nie zostanie potwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu, każdy pozostaje niewinny. Obowiązywanie wobec oskarżonego zasady domniemania niewinności ma istotne znaczenie podczas każdego merytorycznego rozpatrywania sprawy. To nadrzędne stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie zarówno w prawodawstwie europejskim (art. 6 ust 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁵), jak i Kodeksie postępowania karnego (dalej: k.p.k.) (poprzez sformułowanie zawarte w art. 5 § 1 k.p.k.). W kontekście pojęcia winy można z tej zasady wywodzić konieczność obiektywnego badania materiału dowodowego świadczącego o danych okolicznościach w procesie karnym. W konsekwencji samo przypisanie owej winy musi być bezsprzeczne, co wynika również z zasady *in dubio pro reo*.

W zakresie regulacji kodeksowych warto rozpocząć od pojęcia „przyznania się do winy” ze względu na skutki, jakie to przyznanie

³³ A. Zoll, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-116 k.k.*, t. 1, Warszawa 2012, s. 56.

³⁴ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

³⁵ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

rodzi w kwestii postępowania dowodowego instytucji skazania bez rozprawy. Przyznanie to stanowi oświadczenie oskarżonego, w którym potwierdza, że wypełnił swoim zachowaniem ustawowe znamiona czynu zabronionego i czuje się za to odpowiedzialny³⁶. Przyznanie się do winy, mimo bardzo dużej mocy dowodowej, nigdy nie może stanowić jedynej przesłanki skazania oskarżonego, a wszystkie okoliczności i fakty popełnienia przestępstwa muszą zostać udowodnione w toczącym się postępowaniu³⁷. Jeśli jednak oskarżony składa oświadczenie o przyznaniu się do winy, a okoliczności sprawy nie budzą wątpliwości, to dzięki regulacji zawartej w art. 388 k.p.k. sąd może za zgodą obecnych stron przeprowadzić postępowanie dowodowe tylko częściowo. Taki wyłom od zasady umożliwi sprawniejszą pracę organów ścigania. Przyznanie się do winy może mieć jednak miejsce już na etapie postępowania dowodowego, a wtedy niesie bardziej rozległe skutki. Na podstawie art. 335 k.p.k. prokurator może bowiem w takiej sytuacji złożyć wniosek o wydanie wyroku skazującego i orzeczenie uzgodnionej z oskarżonym kary lub środka karnego za występki zagrożony karą nieprzekraczającą 10 lat pozbawienia wolności bez przeprowadzenia rozprawy. Zgodnie z treścią art. 335 § 1 k.p.k. formalną przesłanką wniosku jest jedynie stwierdzenie, że „okoliczności popełnienia przestępstwa nie budzą wątpliwości”³⁸. Kwestia ta wywołuje jednak kontrowersje w doktrynie prawa procesowego, zaś część autorów jednoznacznie opowiada się za tym, że wniosek składany w trybie art. 335 k.p.k. oznacza przyznanie się oskarżonego do winy³⁹. Prawo karne procesowe ustala winę dwustopniowo. Po pierwsze, wymaga zastanowienia się nad wymiarem procesowym winy danej osoby. Oznacza to rozpatrzenie, czy oskarżony dokonał

³⁶ D. Świecki, *Wina w prawie karnym materialnym i procesowym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 11-12, s. 9.

³⁷ <<http://www.prawnik-zagorski.pl/falszywe-pryzyznanie-sie-do-winy>> [dostęp: 17.02.2015].

³⁸ P. Kardas, *Konsensualne sposoby rozstrzygania w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z dnia 10 stycznia 2003 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 1, s. 42.

³⁹ *Ibidem*.

zarzucanego mu czynu zabronionego. W zależności od kwalifikacji prawnej i okoliczności sprawy ustaleniu podlega to, czy był to sprawca bezpośredni, czy może miało miejsce współsprawstwo w którejkolwiek z form. Po drugie, konieczne jest rozstrzygnięcie, czy są przesłanki do przypisania winy w znaczeniu materialno prawnym. Na tym etapie badania podlega występowanie okoliczności wyłączających winę. Z powyższego wynika, że wina w znaczeniu procesowym to pojęcie kompleksowe, którego zakres obejmuje również winę w znaczeniu materialnym. Dzieje się tak dlatego, że w procesie karnym wina to „suma przesłanek, które muszą być spełnione, aby oskarżony mógł ponieść odpowiedzialność karną”⁴⁰.

Reasumując: „Wina w znaczeniu procesowym jest realną zaszczością – czynem o określonych cechach, podczas gdy wina w znaczeniu prawa karnego materialnego jest tylko jedną z cech tej zaszczości. Wina w sensie procesowym odpowiada bardziej potocznemu znaczeniu słowa »wina« i obejmuje nie tylko winę w znaczeniu prawa materialnego, ale również takie kwestie, jak bezprawność i społeczna szkodliwość czynu, wyczerpanie zachowaniem sprawcy wszystkich znamion czynu zabronionego, stronę podmiotową czynu, postać zjawiskową i formę stadialną przestępstwa, istnienie związku przyczynowego między zachowaniem sprawcy a skutkiem”⁴¹.

Okoliczności wyłączające winę

W obu typach omawianych postępowań pojawia się zagadnienie okoliczności wyłączających winę. Obowiązujący stan prawny przewiduje sytuacje, w których pomimo popełnienia czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych sprawca nie poniesie

⁴⁰ D. Świecki, op. cit., s. 10.

⁴¹ S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia w procesie karnym*, Warszawa 2011, s. 273.

odpowiedzialności. Ustawodawca wprowadził bowiem do u.d.f.p. dwie okoliczności, będące przesłanką uniemożliwiającą przypisanie sprawcy winy: błąd co do prawa oraz niepoczytalność. W art. 23 ust. 1 u.d.f.p. uregulowano instytucję błędu co do prawa, który polega na nieświadomości tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jak zaznacza ustawodawca, błąd co do prawa wyłącza odpowiedzialność tylko wtedy, gdy jest usprawiedliwiony. Orzecznictwo GKO spełnia funkcję pomocniczą w uznaniu danej nieświadomości za usprawiedliwioną lub nie, jednak nie rozwiązuje tej kwestii w sposób wyczerpujący. Nie dokonuje naruszenia dyscypliny finansów publicznych osoba, która z powodu choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych nie mogła w czasie czynu rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem, o czym stanowi art. 23 ust. 2 u.d.f.p. Zarówno przepis dotyczący wyłączenia odpowiedzialności ze względu na nieświadomość traktowaną jako błąd co do prawa, jak i z powodu niepoczytalności sprawcy zostały przejęte z prawa karnego. Pierwowzorem art. 23 ust. 1 u.d.f.p. jest art. 30 k.k., zaś art. 23 ust. 2 u.d.f.p. – art. 31 § 1 k.k. Analogii można się także doszukać między brzmieniem art. 23 ust. 3 u.d.f.p. i art. 31 § 3 k.k. Usprawiedliwiona nieświadomość bezprawności zachowania oraz niepoczytalność stanowią niezależne od siebie okoliczności wyłączające winę sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, pomimo tego, iż wywołują jednakowy skutek, oparte są na różnych podstawach prawnych oraz mają odmienne przyczyny.

Wskazując zaś na okoliczności wyłączające winę w postępowaniu karnym, warto posiłkować się prawem karnym materialnym. Analizując wyłączenie winy, trzeba podkreślić, że katalog okoliczności uniemożliwiających jej przypisanie wskazany w k.k. ma charakter otwarty. Jak wskazuje Ł. Pohl: „może się przecież zdarzyć sytuacja, która, choć niestypizowana w ustawie, odpowiadać jednak będzie pojęciu okoliczności uniemożliwiającej przypisanie winy pod względem merytorycznym”⁴². Termin „wina” nie został zdefi-

⁴² Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2012, s. 300.

niowany w ustawie, jednak na podstawie innych regulacji zawartych w k.k. można wskazać generalne przesłanki wykluczające jej przypisanie. Do kodeksowych okoliczności wyłączających winę zalicza się m.in.: niepoczytalność, usprawiedliwiony błąd co do kontratypu, stan wyższej konieczności wyłączający winę czy rozkaz. Za pozaustawową okoliczność ekskulpującą można uznać np. przymus psychiczny, istotnie krępujący wolę sprawcy.

Uwagi końcowe

Orzecznictwo GKO wprost wskazuje na odrębność postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych od postępowania karnego. Nie można zatem traktować procedury dyscyplinarnej jako rodzaju postępowania karnego, nawet mimo podobieństw widocznych chociażby w zasadzie zawinienia. Należy pamiętać, że zarówno postępowanie uregulowane w u.d.f.p., jak i sankcje w nim wymierzone mają wyłącznie charakter administracyjny.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansowej oraz odpowiedzialność karna oparte są na zasadzie winy, co uwypukla ich osobisty charakter. Jednak krąg podmiotów podlegających odpowiedzialności w przypadku u.d.f.p. został ograniczony poprzez wskazanie w art. 4 i 4a ustawy określonych grup osób. Odpowiedzialność karna cechuje się natomiast szerszym zakresem podmiotowym. Zgodnie z ogólną zasadą podlega jej ten, kto popełnia czyn zabroniony po ukończeniu 17 lat. Przesłanki przypisania winy w obu przypadkach też nie są tożsame. Ponadto różnice dotyczą organów orzekających o zawinieniu, ponieważ o winie w przypadku odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych decydują w pierwszej instancji komisje orzekające (w drugiej instancji GKO), nie zaś sądy powszechne. Sam sposób ujęcia winy i jej podobieństwo do czystej normatywnej teorii winy znanej z doktryny prawa karnego czyni owe konstrukcje swoimi *quasi*-odpowiednikami. Analizując zatem problematykę zawinienia w obu

przypadkach odpowiedzialności, pomimo wskazanych w podsumowaniu różnic należy stwierdzić, że mają one ze sobą wiele wspólnego.

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę na obowiązujące ujęcie winy sprawcy w postępowaniu w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz w postępowaniu karnym. Jako metodę badawczą przyjęto analizę literatury przedmiotu, materiału normatywnego oraz orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej. Celem opracowania jest pogłębiona analiza zasady winy w kontekście wskazanych postępowań, z uwzględnieniem podobieństw i różnic między nimi.

Guilt in proceeding in cases of violation of public finance discipline and guilt in law of criminal proceedings

Summary

This article presents the existing perspective of guilt in proceedings regarding the breach of public finance discipline and guilt in criminal proceedings. As the research method, the author analyzes the literature concerning the subject in question, normative material and judicature of the Main Adjudicating Committee. The article attempts to thoroughly evaluate the principle of guilt within the aspect of the aforementioned proceedings with the observance of their similarities and differences.