

Wstęp

Problematyka dyscypliny finansów publicznych jest obszarem badawczym cieszącym się bardzo szerokim zainteresowaniem. Rozważania na ten temat prowadzone są z wielu punktów widzenia, co nadaje im zróżnicowany, często wręcz interdyscyplinarny, charakter. Zagadnieniami dyscypliny finansów publicznych interesują się nie tylko przedstawiciele świata naukowego, ale i reprezentanci środowisk i zawodów związanych ze stosowaniem w praktyce przepisów o finansach publicznych. Jest to uzasadnione, biorąc pod uwagę potrzebę starań o zapewnienie ładu finansów publicznych – zarówno w zakresie gromadzenia, jak i wydatkowania środków publicznych.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma już ponad 10 lat. Odegrała ona w tym okresie ważną rolę. Znaczenie tej ustawy z punktu widzenia bieżących potrzeb budżetu i gospodarki podkreślił także ustawodawca przez wprowadzenia istotnej nowelizacji, która weszła w życie 11 lutego 2012 r.

Nowelizacja potwierdziła istotną rolę – przede wszystkim prewencyjną rolę – tego charakterystycznego dla polskiego prawa systemu odpowiedzialności. Obecne doświadczenia, już na tle znowelizowanej ustawy, wskazują bowiem, że osoby zaangażowane w działania związane z funkcjonowaniem jednostek sektora finansów publicznych, w tym zwłaszcza kierownicy tych jednostek, liczą się w swoich decyzjach z koniecznością przestrzegania ładu finansów publicznych. Zdecydowanie można więc stwierdzić, że nie do przecenienia jest rola systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny w podnoszeniu poziomu staranności dokładanej przy gospodarowaniu środkami publicznymi.

Dowodem stale wzrastającego zainteresowania dyscypliną finansów publicznych były obrady ogólnopolskiej konferencji naukowej „Dyscyplina finansów publicznych – uwarunkowania prawne i ekonomiczne”, która odbyła się w dniach 10–11 kwietnia 2014 r. Imprezę tę zorganizował Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wspólnie z Centrum Badawczo-Rozwojowym Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz Centrum Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Konferencja zgromadziła bardzo liczną grupę osób – zarówno naukowców, jak i praktyków zajmujących się na co dzień prawną i ekonomiczną analizą problematyki dyscypliny finansów publicznych.

Monografia, którą dziś oddajemy do lektury czytelnikom, jest owocem obrad tej konferencji. Można mieć nadzieję, że zachęci ona do kontynuowania interesującej, bardzo żywej dyskusji, zainspirowanej wypowiedziami uczestników tych obrad.

Opracowania zawarte w niniejszym opracowaniu składają się na pewną całość. Myślą przewodnią jest analiza rozwoju badań nad problematyką dyscypliny finansów publicznych oraz prezentacja tendencji pojawiających się w orzecznictwie z tego zakresu. To, że wspólną ideą jest analiza problematyki dyscypliny finansów publicznych, nie oznacza, że rozważania zamknęły się w ścisłym obszarze tego fragmentu wiedzy. Przeciwnie, autorzy spoglądają na omawiane kwestie w znacznie szerszej perspektywie zagadnień prawa finansowego i problematyki zarządzania podmiotami publicznymi.

Uwzględnienie kontekstu dyscypliny finansów publicznych umożliwia natomiast połączenie zróżnicowanych tematycznie opracowań w jednolitą całość, zróżnicowaną wewnątrznie, mającą jednak realizować założony cel opracowania, jakim jest ukazanie aktualnego stanu rozwoju badań nad problematyką dyscypliny finansów publicznych i perspektyw rozwoju tych badań w najbliższych latach. Cel ten będzie osiągnięty tym pełniej, im bardziej przedstawione opracowania skłonią czytelników do podjęcia dyskusji na analizowane tematy.

Wspomniane wyżej zróżnicowanie tematyczne pozwala na zebranie poszczególnych rozdziałów w większe jednostki redakcyjne, stanowiące poszczególne części niniejszej monografii.

W pierwszej części wskazano problemy dotyczące podstawowych rozwiązań prawnych w zakresie finansów publicznych oraz odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym związane z określeniem podstaw prawnych dokonywania wydatków publicznych (*Krystyna Sawicka*), następnie dotyczące zarządzania płynnością finansową i ryzykiem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego (*Magdalena Ziolo*), zakresu podmiotowego odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (*Anna Rotter*), budżetu partycypacyjnego (*Julia Zdanukiewicz*), a także poświęcone problematyce tzw. kwoty bagatelnej (*Arkadiusz Talik*) oraz ocenie stopnia szkodliwości czynów stanowiących naruszenie dyscypliny dla ładu finansów publicznych (*Marek Głuch*).

Druga część książki poświęcona jest bardziej szczegółowej problematyce analizy znamion poszczególnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych popełnianych w toku realizacji gospodarki budżetowej. Odnaleźć tu można opracowania dotyczące naruszeń dyscypliny związanych z dotacjami oświatowymi (*Wojciech Lachiewicz*), nieprawidłowościami w zakresie inwentaryzacji (*Damian Grzelka*) oraz sprawozdawczości budżetowej (*Krystyna Gąsiorek*), nienależytą wstępną kontrolą operacji gospodarczej lub finansowej (*Artur Walasik*), nieprawidłowościami w zakresie kontroli zarządczej (*Janusz Facon*). Następnie analizowane są znamiona wybranych poszczególnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych (*Remigiusz Mazur*), kwestie związane z zaciąganiem zobowiązań z naruszeniem obowiązujących zasad (*Joanna Radziej*), jak również odnoszące się do należności cywilnoprawnych w kontekście ograniczeń swobody umów w sektorze publicznym (*Katarzyna Makowska*),

Część trzecia poświęcona jest rozważaniom na temat specyficznej problematyki naruszeń dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych (*Mateusz Winiarz*, *Beata Zalewska*, *Edyta Wojterek-Kuszyńska*) oraz koncesji (*Rafał Cieślak*).

Przedmiotem rozważań w ostatniej, czwartej części monografii, są zagadnienia dotyczące postępowania związanego z ujawnianiem przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych i uruchamiania postępowania zmierzającego do wyegzekwowania odpowiedzialności oraz orzekania w tych sprawach. Znajdujemy tu opracowanie dotyczące zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (*Wojciech Robaczyński*), informacji w trybie art. 95 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (*Ireneusz Kołakowski*), a także sądowej kontroli orzeczeń wydawanych przez komisje orzekające (*Zbigniew Zieliński*).

Jest sprawą oczywistą, że w odniesieniu do tak obszernego i zróżnicowanego zagadnienia, jakim jest dyscyplina finansów publicznych, można zgłaszać oczekiwania, iż poruszone powinny być

jeszcze inne tematy. W ramach niniejszej zbiorowej monografii, z natury rzeczy o ograniczonych rozmiarach – co wynika z obiektywnych okoliczności organizacyjnych i edytorskich – nie wszystkie kwestie mogły znaleźć szerokie odzwierciedlenie. Pozostaje żywić nadzieję, że w przyszłości możliwe będzie powrócenie do tematyki dyscypliny finansów publicznych w ramach kolejnych spotkań naukowców i praktyków, a w konsekwencji objęcie analizą także innych zagadnień w kolejnych wydawanych publikacjach. Konieczność kontynuacji działań w tym zakresie jest oczywista dla każdego, kto z racji swoich obowiązków zawodowych lub osobistych zainteresowań poświęca swoją uwagę problematyce budżetowej.

Arkadiusz Talik, Wojciech Robaczyński