

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.05>

prof. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC

<https://orcid.org/0000-0002-2256-4558>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: [jadwiga.gluminska-pawlic@us.edu.pl](mailto:jadwiga.gluminska-pawlic@us.edu.pl)

prof. dr hab. Lidia ZACHARKO

<https://orcid.org/0000-0002-3799-5502>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: [lidia.zacharko@us.edu.pl](mailto:lidia.zacharko@us.edu.pl)

## Środki publiczne dla partii politycznych a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Polsce

### Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki korzystania przez partię polityczną ze środków publicznych w formie dotacji podmiotowych i subwencji z budżetu państwa. Partia polityczna jest dobrowolną organizacją obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Przekazane do dyspozycji partii środki publiczne podlegają rozliczeniu w składanych Państwowej Komisji Wyborczej informacjach finansowych o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach, a także w sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych. Stwierdzone nieprawidłowości mogą skutkować pomniejszeniem wysokości dotacji lub subwencji. Nie stanowią natomiast naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a osób winnych nie można pociągnąć do odpowiedzialności prawnej.

**Słowa kluczowe:** partia polityczna, środki publiczne, dotacje, subwencje, odpowiedzialność, dyscyplina, finanse publiczne.

## Wprowadzenie

Zgodnie z art. 11 Konstytucji RP<sup>1</sup> Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych, które zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Finansowanie partii politycznych jest jawne, a ich majątek powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji<sup>2</sup>. Zasady ustalania wysokości dotacji i subwencji określone zostały w Kodeksie wyborczym<sup>3</sup> i w ustawie o partiach politycznych. I tak, zgodnie z art. 150 Kodeksu wyborczego partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej, a także komitetowi wyborczemu wyborców uczestniczących w wyborach do Sejmu i do Senatu przysługuje prawo do dotacji podmiotowej z budżetu państwa za każdy uzyskany mandat posła i senatora<sup>4</sup>. Dotacja podmiotowa przysługuje wyłącznie do wysokości wydatków uwidocznionej w sprawozdaniu finansowym. Natomiast wysokość dotacji podmiotowej przysługującej partii politycznej, która wchodzi w skład koalicji wyborczej, ustala się, dzieląc tak obliczoną kwotę między partie wchodzące w skład koalicji w proporcjach odpowiadających proporcji wpłat środków finansowych dokonanych przez poszczególne partie, które zawiązały koalicję wyborczą, na rzecz komitetu wyborczego tworzonego przez tę koalicję. Przekazania dotacji podmiotowej na wskazany rachunek bankowy dokonuje Minister Finansów na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o uprawnionych do otrzymania dotacji podmiotowej oraz o liczbie mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. Dotacja podmiotowa jest wypłacana w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów. Analogiczne zasady przyjęto za każdy uzyskany mandat posła do Parlamentu Europejskiego.

Z kolei partia polityczna, która:

- 1) w wyborach do Sejmu, samodzielnie tworząc komitet wyborczy, otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo
- 2) w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6% ważnie oddanych głosów,

---

<sup>1</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Tak stanowi art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1215).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.).

<sup>4</sup> Wysokość dotacji podmiotowej oblicza się, dzieląc sumę wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych (do wysokości przysługujących im limitów wydatków przewidzianych w wyborach do Sejmu i do Senatu), które uzyskały co najmniej 1 mandat, przez liczbę wybieranych posłów i senatorów i mnożąc przez liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w ustawie o partiach politycznych, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową. Subwencja przysługująca koalicji wyborczej partii politycznych dzielona jest na rzecz partii wchodzących w jej skład w proporcjach, które nie mogą być zmienione, a zostały określone w umowie zawiązującej koalicję wyborczą. Brak określenia tej proporcji powoduje, że subwencja nie przysługuje. Umowa przedkładana jest do rejestracji w Państwowej Komisji Wyborczej pod rygorem nieważności. W przypadku rozwiązania się koalicji wyborczej po uzyskaniu prawa do subwencji subwencja przysługuje partiom politycznym wchodzącym w skład koalicji wyborczej w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą. Subwencja przysługuje, poczynając od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory i wypłacana jest do końca roku, w którym odbywają się kolejne wybory. Przekazania subwencji na wskazany przez partię polityczną rachunek bankowy dokonuje minister finansów, środki gromadzone są na osobnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej. Wydatki związane z subwencją pokrywane są także z budżetu państwa w części „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”.

Partia polityczna prowadzi rachunkowość zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>5</sup>, natomiast szczegółowe zasady określone zostały w przepisach Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną<sup>6</sup>. Określa ono w szczególności zasady dokumentowania i ewidencji przychodów, wydatków, rozrachunków i składników majątkowych oraz sporządzania sprawozdań finansowych – w tym zasady ewidencji i rozliczania otrzymanych środków publicznych.

## 1. Pojęcie środków publicznych

Polski ustawodawca nie zdefiniował pojęcia środków publicznych, a jedynie posłużył się formułą definicji nieklasycznej zakresowej, poprzestając na zawartym w art. 5 ustawy o finansach publicznych<sup>7</sup> enumeratywnym wyczeniu rodzajów środków pieniężnych posiadających status „publiczności”. Oznacza to, że na gruncie obowiązującego prawa nie określono cech środków pieniężnych uznawanych za publiczne, a jedynie wymieniono ich kategorie<sup>8</sup>. Środki publiczne to wszelkie wpływy pieniężne, do jakich pobierania konstytucyjnie lub ustawowo

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. nr 11, poz. 118.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).

<sup>8</sup> Szerzej J. Salachna, *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 81.

upoważniony jest dany podmiot publiczny, oraz te wpływy, które danemu podmiotowi przypadają jako dochody i pożytki z przysługujących mu praw majątkowych, ich sprzedaży czy zamiany, a także wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych. Natomiast w art. 6 ustawy wskazano, że środki publiczne przeznacza się na: wydatki publiczne i rozchody publiczne.

Zgodnie z przyjętymi zasadami prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, a wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła zasadę równości podmiotów w dostępie do środków publicznych, chyba że ustawy stanowią inaczej. Mocno wyeksponowano zasadę celowości w gospodarowaniu środkami publicznymi, rozumianą w ten sposób, że jeśli dysponent środków ma możliwość wyboru sposobu finansowania zadań, to winien dokonać wyboru bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych poprzez powstrzymanie się od finansowania wydatków ze środków publicznych lub powierzenie realizacji zadania jednostce spoza sektora finansów publicznych<sup>9</sup>. Natomiast podmioty wnioskujące o przyznanie środków publicznych na realizację konkretnego zadania powinny przedstawić oferty ich wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantując realizację zadań w sposób efektywny, terminowy i oszczędny.

## 2. Dotacje i subwencje jako kategoria środków publicznych

Dotacje i subwencje są regulacjami prawno-ustrojowymi służącymi wykonywaniu zadań publicznych zarówno wewnątrz sektora finansów publicznych, jak i za pośrednictwem zewnętrznych podmiotów, np. w trybie zlecenia publiczno-prawnego.

Pojęcie „dotacja” wywodzone jest z łacińskiego słowa *donatio*, które oznacza darowiznę, przysporzenie, wyposażenie kogoś w dobra materialne. Pojęcie to zdefiniowano również w doktrynie, przyjmując, że dotacja jest to „świadczenie dokonywane z budżetu podmiotu publicznego na rzecz osób trzecich, na podstawie norm prawa finansowego w trybie władczym”<sup>10</sup>. Dotacja budżetowa jest więc niczym innym jak szczególnym rodzajem wydatku z budżetu. Jeśli dotacja

<sup>9</sup> Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, t. 2: *Zagadnienia finansowo-prawne*, Szczecin–Zielona Góra 1999, s. 24–25.

<sup>10</sup> Zob. Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002, s. 26.

udzielana jest z budżetu państwa lub z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, to na podstawie obowiązujących przepisów ma zawsze służyć finansowaniu i prawidłowej realizacji zadania publicznego. Tak bowiem stanowi art. 126 ustawy o finansach publicznych, wskazując dodatkowo, że dotacje to środki podlegające szczególnym zasadom rozliczania. Dotacja – inaczej niż subwencja – ma zawsze ścisłe przeznaczenie, nie ma charakteru powszechnego, a ustawodawca, przyznając uprawnienie do jej udzielenia, zawsze określa jej charakter (podmiotowa, przedmiotowa czy celowa). Tym samym dotację należy traktować wyłącznie jako transfer środków publicznych służący prawidłowej realizacji określonego zadania o charakterze ustawowym i obowiązkowym. Dotacja jest więc szczególną formą prawną finansowania określonych zadań z budżetu i może być stosowana tylko wtedy, jeśli zezwala na to ustawa.

Dotacja nie może służyć finansowaniu innych celów niż realizacja zadań publicznych i nie może być wydatkowana na bieżącą działalność czy też inwestycje organizacji pozarządowych, bowiem w sferze zainteresowania administracji nie leży finansowanie bieżącej działalności statutowej trzeciego sektora, ale efektywna realizacja zadań publicznych. Z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe, przedmiotowe i podmiotowe. Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Taką ustawą jest powołana już wcześniej ustawa Kodeks wyborczy. Zauważyć jednak należy, że dotacja podmiotowa nie jest jednak „czysto” podmiotowa, ponieważ przy jej uregulowaniu jest wskazywany – co prawda bardzo ogólnie i zarazem szeroko – cel dotowania (działalność bieżąca).

Jeśli chodzi z kolei o subwencję, to w polskim porządku prawnym nie jest jasne, czy jest to szczególna, niepowtarzalna forma związków finansowych pomiędzy państwem jako całością a samorządami terytorialnymi, czy też może być także stosowana jako forma zasilania szczególnych organizacji społecznych, jakimi są partie polityczne. A przecież chodzi o konstrukcję prawnofinansową, której celem jest stworzenie roszczenia publicznoprawnego o należną kwotę świadczenia z budżetu państwa, czyli roszczenia znoszącego formalny charakter ustawy budżetowej jako aktu planowania nierodzącego skutku wobec osób trzecich – a więc wyjątku od art. 219 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego też, choć subwencja różni się od dotacji, to obie mają stwarzać przewidywalne i podlegające dochodzeniu kwoty dochodów w wysokości odpowiadającej kwotom z wydatków zawartych w ustawie budżetowej<sup>11</sup>. Zarówno bowiem dotacje, jak i subwencje są aktualnie jednymi z najważniejszych instytucji wywodzących się wyłącznie z prawa finansowego, czyli instytucjami ustrojowymi. Ich ustrojową cechą jest

---

<sup>11</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. 2, s. 127 i nn.

to, że noszą znamiona wydatków służących dalszemu rozdysponowaniu środków na zadania publiczne lub społeczne, zrównane z publicznymi. Służą zatem interesowi zbiorowemu – potrzebom zbiorowym, a nie indywidualnym, choćby nawet ich beneficjent był osobą fizyczną czy osobą prawną.

### 3. Pojęcie dyscypliny finansów publicznych i odpowiedzialności za jej naruszenie

Dysponowanie środkami publicznymi oraz zarządzanie i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego podlega szczególnemu reżimowi prawnemu, ponieważ wydatki z budżetu służą wykonywaniu zadań władzy publicznej, która realizuje cele społeczne, gospodarcze oraz klasyczne funkcje państwa. Dbałość o racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi i mieniem wymaga przestrzegania ogólnych zasad, to jest legalności, gospodarności, oszczędności, celowości<sup>12</sup> niezależnie od charakteru prawnego podmiotów realizujących zadania publiczne oraz formy organizacyjnej dysponenta środków. Natomiast zasady odpowiedzialności podmiotów podejmujących decyzje w sprawach finansowych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych uregulowane zostały w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>13</sup>. Naruszenie dyscypliny nie musi wiązać się bezpośrednio z powstaniem szkody w majątku Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego – wystarczy, że nastąpiło odstępstwo od przyjętych reguł, nawet jeżeli nie spowodowało ono jeszcze realnych, negatywnych skutków, choć do takich skutków mogło prowadzić. W ustawie nie zawarto legalnej definicji odpowiedzialności, ani nie zdefiniowano pojęcia „dyscyplina finansów publicznych”, natomiast w literaturze przyjęto, że przez dyscyplinę finansów publicznych należy rozumieć katalog zasad, które odnoszą się do prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi, sformułowanych w przepisach regulujących nie tylko prawo finansowe, ale także system zamówień publicznych czy zasady rachunkowości<sup>14</sup> bądź też, że jest to obowiązek przestrzegania ogółu przepisów regulujących gospodarkę mieniem i środkami publicznymi przez dysponentów budżetowych lub inne podmioty korzystające z tych środków<sup>15</sup>. Normodawca przyjął rozwiązanie

<sup>12</sup> Por. E. Ruśkowski, J. Stankiewicz, *Prawo budżetowe*, [w:] *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998, s. 67; J. Stankiewicz, *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 273–275.

<sup>13</sup> T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 104.

<sup>14</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 26 i nn.

<sup>15</sup> C. Kosikowski, *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 818.

polegające na zawarciu w ustawie zamkniętego katalogu czynów, które mogą zostać uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co w praktyce wywołuje liczne wątpliwości co do prawidłowości działań i zachowań, zarówno dla dysponentów środków publicznych, organów kontroli, jak i komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wymienione w ustawie działania lub zaniechania szkodliwe dla finansów publicznych nie wypełniają znamion przestępstw lub wykroczeń i nie podlegają odpowiedzialności karnej lub karnej skarbowej.

W doktrynie prawa finansowego powszechnie uważa się, że dyscyplina finansów publicznych to obowiązek „przestrzegania prawnie wyznaczonych reguł ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne oraz gospodarowania nimi w skali mikroekonomicznej, czyli w jednostkach sektora finansów publicznych oraz poza nimi, jeśli podmioty te korzystają ze środków publicznych”<sup>16</sup>. Na tej podstawie można przyjąć, że pod pojęciem „dyscyplina” należy rozumieć nałożony na określone kategorie podmiotów (dysponujących środkami publicznymi) obowiązek podporządkowania się przyjętym zasadom i regułom postępowania. Przedmiotem ochrony jest więc dyscyplina, wyrażająca się prawidłowym, zgodnym z prawem funkcjonowaniem sektora finansów publicznych, a w szczególności sprawdzanie, czy gospodarowanie środkami publicznymi i majątkiem publicznym jest efektywne i czy ściśle respektowane są procedury i zakres uprawnień do dysponowania środkami publicznymi.

Do odpowiedzialności mogą być pociągnięci nie tylko pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, lecz także inne osoby spoza tego sektora, którym przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne lub czynności związane z wykorzystaniem lub dysponowaniem tymi środkami<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 4 ustawy, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają m.in. osoby wchodzące w skład organu zarządzającego podmiotem niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek lub podmiotów, a także inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych oraz osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami.

Biorąc pod uwagę powołane przepisy, należy zauważyć, że krąg podmiotów ponoszących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

<sup>16</sup> C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Warszawa 2000, s. 10.

<sup>17</sup> W. Miemieć, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 116.

nie obejmuje wyłącznie osób, które są pracownikami jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych, ale został rozszerzony o osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych czynności związane z wykorzystaniem środków publicznych, które przekazano takiemu podmiotowi do wykorzystania lub dysponowania. *Ratio legis* tego rozwiązania polega na objęciu odpowiedzialnością także osób, które w ramach przewidzianych ustawą otrzymują środki publiczne i nimi gospodarują. Tym samym czynny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych mają potencjalnie nieograniczony krąg adresatów dysponujących takimi środkami. Dokonując oceny przyjętych rozwiązań, stwierdzić należy, że ustawodawca nie wprowadził prawidłowych rozwiązań dotyczących zarówno odpowiedzialności osób fizycznych podejmujących decyzje indywidualnie, jak i wchodzących w skład organów kolegialnych, co w praktyce prowadzi do trudności w ich stosowaniu, a następnie w egzekwowaniu odpowiedzialności, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów spoza sektora finansów publicznych<sup>18</sup>.

Zgodnie z przyjętymi zasadami odpowiedzialność ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, której można przypisać winę w czasie popełnienia tego naruszenia, a także osoba, która wydała polecenie wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Naruszenie dyscypliny uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Nieświadomość tego, że działanie lub zaniechanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wyłącza odpowiedzialności, chyba że nieświadomość była usprawiedliwiona. Elementem koniecznym do odpowiedzialności jest stopień szkodliwości naruszenia dla finansów publicznych, który ocenia się według wagi naruszonych obowiązków, sposobu i okoliczności ich naruszenia oraz jego skutków. W ustawie nie określono w sposób precyzyjny charakteru prawnego tej odpowiedzialności, jednakże istota wszystkich przyjętych rozwiązań przemawia za tym, by zaliczać ją do odpowiedzialności o charakterze administracyjnym<sup>19</sup>. Jednakże odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od odpowiedzialności określonej innymi przepisami prawa, w szczególności prawa karnego, karnego skarbowego, prawa pracy, a nawet prawa cywilnego. Ukaranie osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ogranicza praw Skarbu Państwa do dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę.

---

<sup>18</sup> Por. P. Stanisławiszyn, *Zmiany w odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako przykład sanacji finansów publicznych w Polsce*, [w:] K. Świąch, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Aspekty prawne i ekonomiczne”*, Szczecin, 2005, s. 380–382.

<sup>19</sup> Tak m.in. J.M. Salachna, *Wpływ nowych uregulowań odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na naprawę finansów publicznych*. [w:] *Sanacja finansów publicznych...*, s. 425.



Katalog kar, jakie może stosować komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określony został w art. 31 ust. 1 ustawy i ma charakter zamknięty. Karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: upomnienie, nagana, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres od jednego roku do lat pięciu od dnia uprawomocnienia orzeczenia. Zakaz ten wyklucza, przez czas określony w orzeczeniu o ukaraniu, możliwość:

- 1) pełnienia funkcji: kierownika, zastępcy kierownika lub dyrektora generalnego, członka zarządu, skarbnika, głównego księgowego lub zastępcy głównego księgowego, kierownika lub zastępcy kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych;
- 2) reprezentowania interesów majątkowych Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych;
- 3) członkostwa w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych.

Wykonanie tej kary polega na przestrzeganiu zakazu powierzenia ukaranemu funkcji, a jeśli pełni on taką funkcję, wykonanie kary polega na bezzwłocznym odwołaniu go z niej. Sprawa wykonania kary może wydawać się prosta, jeśli ukarany jest i pozostaje nadal pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych, natomiast wykonanie kary orzeczonej wobec osoby niebędącej pracownikiem sektora finansów publicznych jest zupełnie iluzoryczne, a rezultaty ustawowej ochrony dyscypliny finansów publicznych żadne.

Pojęcie odpowiedzialności wywołuje wiele sporów teoretyczno-prawnych i najczęściej rozpatrywane jest na gruncie różnych gałęzi prawa (odpowiedzialność cywilnoprawna, karna, konstytucyjna). Odpowiedzialność na gruncie prawa publicznego jest traktowana jako przewidziana prawem możliwość uruchomienia z urzędu przez organ administracji publicznej sankcji wobec konkretnego podmiotu, którego działanie lub zaniechanie jest negatywnie oceniane na gruncie obowiązujących przepisów. Przewidziane prawem środki o charakterze sankcyjnym realizowane są w formach swoistych dla administracji i według stosownej procedury, przybierając najczęściej postać kar pieniężnych, których celem jest przede wszystkim wyrządzenie dolegliwości i napiętnowanie zachowania (działania lub zaniechania) tego podmiotu<sup>20</sup>. Odpowiedzialność organów zarządzających podmiotami dysponującymi środkami publicznymi musi być rozpatrywana w powiązaniu z odpowiedzialnością poszczególnych osób działających jako organ lub w jego imieniu, ponieważ to człowiek jako trzon organizacji jest odpowiedzialny za jej działania lub zaniechania. Uruchomienie procedury ma na celu pociągnięcie do odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie, a zatem wszel-

---

<sup>20</sup> Zob. A. Michór, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 650.

kie formy aktywności prowadzące do naruszenia prawa lub sytuacji, w których należało działać, ale podmiot zachował się biernie<sup>21</sup>.

#### **4. Sprawozdania partii politycznych z wykorzystania środków publicznych**

Zarówno Kodeks wyborczy, jak i ustawa o partiach politycznych przewidują obowiązek corocznego składania Państwowej Komisji Wyborczej informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach, a także sprawozdań finansowych komitetów wyborczych.

Zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych (art. 34–34c) informacja składana jest w terminie do 31 marca następnego roku wraz z załączonym sprawozdaniem biegłego rewidenta, którego wybiera PKW. Koszty sporządzenia sprawozdania przez biegłego rewidenta pokrywane są przez Krajowe Biuro Wyborcze. Rozliczenie subwencji z budżetu państwa następuje na podstawie kasowego wykonania wpływów z tytułu subwencji oraz wydatków dokonanych ze środków subwencji. Partia polityczna sporządza roczne sprawozdanie finansowe na dzień kończący rok obrotowy oraz na każdy inny dzień bilansowy, które składa się z bilansu, rachunku wyników oraz informacji dodatkowej, która powinna zawierać nieobjęte bilansem oraz rachunkiem wyników wyjaśnienia niezbędne do oceny gospodarki finansowej partii politycznej. Państwowa Komisja Wyborcza w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia informacji przyjmuje ją bez zastrzeżeń albo przyjmuje ją ze wskazaniem uchybień bądź odrzuca informację. Odrzucenie informacji następuje w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z otrzymanej subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. PKW, badając informację, może zlecać sporządzenie ekspertyz lub opinii. W przypadku odrzucenia informacji partia polityczna ma prawo, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu informacji, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w składzie 7 sędziów i wydaje w tej sprawie orzeczenie w terminie 60 dni od dnia doręczenia skargi. Od orzeczenia Sądu Najwyższego nie przysługuje środek prawny.

Partia polityczna traci przez rok prawo do otrzymania subwencji, jeżeli:

- 1) nie złoży informacji w terminie;
- 2) informacja zostanie odrzucona przez Państwową Komisję Wyborczą albo
- 3) Sąd Najwyższy oddali skargę.

---

<sup>21</sup> Szerzej J. Glumińska-Pawlic, *Odpowiedzialność administracyjna (publicznoprawna)*, [w:] J. Glumińska-Pawlic (red.), *Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. Ujęcie publicznoprawne*, Warszawa 2022, s. 145 i nn.

Utrata przez partię polityczną prawa do subwencji następuje w następnym roku kalendarzowym po roku, w którym wystąpiło jedno ze wskazanych zdarzeń.

Z kolei Kodeks wyborczy w art. 147–148 przewiduje, że w razie niezłożenia w terminie sprawozdania finansowego przez:

- 1) komitet wyborczy partii politycznej – partii politycznej nie przysługuje prawo do dotacji oraz prawo do subwencji,
- 2) koalicyjny komitet wyborczy – partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej nie przysługuje prawo do dotacji oraz prawo do subwencji,
- 3) komitet wyborczy wyborców – nie przysługuje mu prawo do dotacji.

W razie odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania finansowego lub odrzucenia skargi przysługująca partii politycznej lub komitetowi wyborczemu wyborców dotacja pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Natomiast odrzucenie przez PKW sprawozdania finansowego lub odrzucenie skargi powoduje, że przysługująca partii politycznej subwencja, o której mowa w ustawie o partiach politycznych, pomniejszona zostaje o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów Kodeksu wyborczego. Pomniejszenie wysokości dotacji lub subwencji nie może jednak przekraczać 75% wysokości zarówno dotacji, jak i subwencji.

Organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, podaje do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej, w formie komunikatu, informację o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych.

Z przywołanych przepisów wynika, że konsekwencje finansowe w przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego poniesie partia polityczna, a nie jej organy czy osoby, które dopuściły się zaniedbań, bądź niezgodnie z przepisami dysponowały środkami publicznymi. Nie ulega wątpliwości, że zarówno pozyskiwanie środków pieniężnych przez partie polityczne, jak i prawidłowe ich wydatkowanie powinno podlegać szczególnej kontroli, a wobec osób winnych nieprawidłowościom należy wyciągać surowe konsekwencje.

## Podsumowanie

W obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób i organów partii politycznych dysponujących znacznymi środkami finansowymi. Wynika to z faktu, że nieprawidłowości w wydatkowaniu subwencji oraz dotacji podmiotowych dla partii politycznych nie zostały wymienione w zamkniętym katalogu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W tej sytuacji zasadnym jest sformułowanie postulatu, by osoby dysponujące przekazanymi

z budżetu państwa środkami pieniężnymi ponosiły także odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Warto także zastanowić się nad poszerzeniem katalogu czynów o wydatkowanie środków pieniężnych otrzymanych przez partie polityczne niezgodnie z przepisami. Sankcje przewidziane w ustawie o partiach politycznych i Kodeksie wyborczym wymierzone są jedynie w partię, która traci przysługujące jej środki pieniężne, a nie mają zastosowania wobec konkretnych osób, odpowiedzialnych za nieprawidłowe wydatkowanie tych środków.

## Bibliografia

### Literatura

- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*. t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.
- Glumińska-Pawlic J., *Odpowiedzialność administracyjna (publicznoprawna)*, [w:] J. Glumińska-Pawlic (red.), *Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. Ujęcie publicznoprawne*, Warszawa 2022.
- Kosikowski C., *Dyscyplina finansów publicznych oraz odpowiedzialność za jej naruszenie*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*. Warszawa 2000.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*. Warszawa 2012.
- Michór A., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Miemiec W., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
- Ofiarski Z., Mokrzycki M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego*, t. 2: *Zagadnienia finansowo-prawne*, Szczecin–Zielona Góra 1999.
- Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002.
- Ruśkowski E., Stankiewicz J., *Prawo budżetowe*, [w:] *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998.
- Salachna J.M., *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.

- Salachna J.M., *Wpływ nowych uregulowań odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na naprawę finansów publicznych*, [w:] K. Święch, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Aspekty prawne i ekonomiczne”*, Szczecin 2005.
- Stanisławiszyn P., *Zmiany w odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako przykład sanacji finansów publicznych w Polsce*, [w:] K. Święch, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Aspekty prawne i ekonomiczne”*, Szczecin 2005.
- Stankiewicz J., *Dyscyplina finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2000.

### Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1215).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 104 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2408 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości przez partię polityczną (Dz.U. nr 11, poz. 118).

## Veřejné prostředky pro politické strany a odpovědnost za porušení disciplíny veřejných financí v Polsku

### Abstrakt

Cílem této studie je přiblížit problematiku nakládání politické strany s veřejnými prostředky ve formě konkrétních dotací a subvencí ze státního rozpočtu. Politická strana je dobrovolná organizace občanů Polské republiky, kteří dosáhli věku 18 let, vystupující pod určitým názvem, jejímž cílem je účastnit se veřejného života tím, že demokratickými metodami ovlivňuje utváření státní politiky nebo výkon veřejné moci. Veřejné prostředky poskytnuté straně k dispozici podléhají vyúčtování ve finančních informacích předkládaných Státní volební komisi o přijaté dotaci a o výdajích vynaložených z dotace, jakož i ve finančních zprávách volebních výborů. Zjištěné nesrovnalosti mohou vést ke snížení výše dotace nebo subvence. Nepředstavují však porušení kázně v oblasti veřejných financí a viníci za ně nemohou nést právní odpovědnost.

**Klíčová slova:** politická strana, veřejné prostředky, dotace, subvence, odpovědnost, kázeň, veřejné finance.

## **Public funds for political parties and liability for violation of public finance discipline in Poland**

### **Abstract**

The aim of the article is to present the issue of the use of public funds by a political party in the form of subjective subsidies and subsidies from the state budget. A political party is a voluntary organization of citizens of the Republic of Poland who are at least 18 years old, operating under a specific name, whose goal is to participate in public life by exerting influence on the shaping of state policy or the exercise of public authority by democratic means. The public funds made available to the party are accounted for in the financial information submitted to the National Electoral Commission on the subsidy received and on the expenses incurred from the subsidy, as well as in the financial statements of the election committees. Irregularities may result in a reduction in the amount of the subsidy or funding. However, they do not constitute a breach of public finance discipline, and the guilty persons cannot be held legally responsible.

**Keywords:** political party, public funds, grants, subsidies, responsibility, discipline, public finances.