

## Legal model of the enforcement of budgetary discipline in Poland

Model prawny odpowiedzialności za naruszenie  
dyscypliny finansów publicznych w Polsce

Правовая модель ответственности за нарушение  
дисциплины публичных финансов в Польше

Правова модель відповідальності за порушення  
дисципліни публічних фінансів у Польщі

PRZEMYSŁAW PEST

Dr. habil., University of Wrocław

e-mail: przemyslaw.pest@uwr.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1168-0991>

**Summary:** This article is an overview of the legal model of the enforcement of budgetary discipline in Poland. Its primary aim is to describe the legal model consisting of the scope of subjective and objective liability for violating the budgetary discipline, principles of enforcement of budgetary discipline, penalties for budgetary discipline violations and proceedings in budgetary discipline enforcement cases. An additional aim of the article is to present foreign scholars with an overview of the most important Polish scientific literature on the topic of budgetary discipline enforcement in Poland.

**Key words:** budgetary law, budgetary discipline, enforcement of budgetary discipline, legal model

**Streszczenie:** Artykuł ma charakter poglądowy. Jego podstawowym celem jest przedstawienie modelu prawnego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Polsce, na który to model składają się: zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności, zasady odpowiedzialności, sankcje prawne oraz procedura postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dodatkowym celem niniejszego tekstu jest zaprezentowanie naukowcom spoza Polski najważniejszej polskiej literatury naukowej dotyczącej odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

**Słowa kluczowe:** prawo budżetowe, dyscyplina budżetowa, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, model prawny

**Резюме:** Статья носит ознакомительный характер. Ее основная цель – представить правовую модель ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов в Польше, которая состоит из: субъектного и объектного состава ответственности, принципов ответственности, правовых санкций, а также процедуры в делах о нарушении дисциплины публичных финансов. Дополнительной целью данного текста является представление иностранным исследователям наиболее важной польской научной литературы по вопросам ответственности за нарушение дисциплины публичных финансов.

**Ключевые слова:** бюджетное право, бюджетная дисциплина, ответственность за нарушение дисциплины публичных финансов, правовая модель

---

The article was written with financial support from the Czech Science Foundation (GACR) within the project no. 22-06792S “Unified and clear legal regulation model for the enforcement of the budgetary discipline in Central Europe,” which is realized at the Faculty of Law of the Charles University, Prague, Czech Republic.

**Резюме:** Стаття має ілюстративний характер. Її основна мета – представити правову модель відповідальності за порушення дисципліни публічних фінансів у Польщі, яка складається з: суб'єктного та об'єктного складу відповідальності, принципів відповідальності, правових санкцій та процедури у справах про порушення дисципліни публічних фінансів. Додатковою метою цього тексту є ознайомлення польських дослідників з найважливішою польською науковою літературою з питань відповідальності за порушення дисципліни публічних фінансів.

**Ключові слова:** бюджетне право, бюджетна дисципліна, відповідальність за порушення дисципліни публічних фінансів, правова модель

## Introduction

Responsibility for the enforcement of budgetary discipline in Poland is regulated by the Act of 17 December 2004 on the Enforcement of Budgetary Discipline (hereinafter also referred to as the Act).<sup>1</sup> This law came into force on 1 July 2005. According to Article 1, the Act defines the principles and scope of the enforcement of budgetary discipline, specifies the competent authorities and outlines the procedure in budgetary discipline enforcement cases. Importantly, under Article 3 of the Act, the provisions of this law do not apply, in principle, to the determination, collection or payment of customs duties, taxes and fees.<sup>2</sup>

The enforcement of budgetary discipline in Poland has been presented in numerous commentaries,<sup>3</sup> scientific article collections<sup>4</sup> and articles published in scientific

---

<sup>1</sup> Consolidated text: Journal of Laws [Dziennik Ustaw] of 2021 item 289. On the concept of legal and financial responsibility, in particular see: J. Glumińska-Pawlic, *Specyficzne zasady rachunkowości, sprawozdawczości, nadzoru, kontroli oraz odpowiedzialności w sektorze finansów publicznych, w aspekcie charakterystyki gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych*, in: *System Prawa Finansowego*, vol. 2. *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, ed. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, pp. 455-470 and J.M. Salachna, *Odpowiedzialność w prawie finansowym*, in: *System Prawa Finansowego*, vol. 1. *Teoria i nauka prawa finansowego*, ed. C. Kosikowski, Warszawa 2010, pp. 387 ff.

<sup>2</sup> Cf. M. Stawiński, *Wyłączenie stosowania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do należności z tytułu podatków*, *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne* 2018, no. 23, pp. 35 ff.

<sup>3</sup> Cf. in particular: C. Kosikowski, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Warszawa 2000; T. Robaczyński, P. Gryśka, *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006; L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012; *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, ed. W. Misiąg, Warszawa 2019; *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, ed. A. Kościńska-Paszowska, Warszawa 2021.

<sup>4</sup> Cf. in particular: *Dyscyplina finansów publicznych. Stan obecny i kierunki zmian. Materiały i orzecznictwo*, eds. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2011; *Dyscyplina finansów publicznych – zasady odpowiedzialności, problemy orzecznicze i aspekty praktyczne*, eds. T. Bojkowski, J. Przybylska, Warszawa 2012; *Dyscyplina finansów publicznych. Narzędzie prawidłowej gospodarki sektora publicznego*, eds.

journals. Some of them are indicated in the footnotes to this article. On the other hand, there are far fewer single-author monographs discussing the enforcement of budgetary discipline. First of all, it is necessary to indicate the unpublished PhD thesis of J.M. Salachna entitled *Pojęcie dyscypliny finansów publicznych i zasady odpowiedzialności za jej naruszenie* (2002). Two more monographs based on the PhD thesis were published after the entry into force of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline: W. Bożek, *Działalność orzecznicza Główniej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010–2015* (Szczecin 2016) and M. Bielikow-Kucharska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych* (Warszawa 2016).

This article presents an overview of the legal model of the enforcement of budgetary discipline in Poland and has two aims. First, it aims to describe the legal model of the enforcement of budgetary discipline in Poland, in particular: the scope of subjective and objective liability for violations of budgetary discipline, principles for the enforcement of budgetary discipline, penalties for budgetary discipline violations and proceedings in budgetary discipline enforcement cases. The second aim of the article is to provide foreign scholars with a review of the most important Polish scientific literature on the topic of the enforcement of budgetary discipline in Poland. The article was prepared based on the dogmatic-legal method, with the complementary use of the historical-legal method.

## 1. Legal regulation and the concept of the enforcement of budgetary discipline in Poland

Polish financial law distinguishes four stages in the evolution of budgetary discipline in Poland.<sup>5</sup> The first stage covers the years 1958–1970, during which attempts

---

M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2013; *10 lat ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wydanie specjalne*, eds. W. Robaczyński, A. Talik, Z. Zieliński, Warszawa 2015; *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, eds. M. Smaga, M. Winiarz, Warszawa 2015; *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, eds. A. Talik, W. Robaczyński, A. Babczuk, Warszawa 2015; *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, eds. J.M. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, Warszawa 2020.

<sup>5</sup> J.M. Salachna, *Dyscyplina finansów publicznych w Polsce (ewolucja rozwiązań prawnych)*, in: *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, eds. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc, Lublin 2008, pp. 79–81;

were made to define budgetary discipline as compliance with all the regulations related to public finance law. This period was characterized first by incomplete cataloguing of violations of budgetary discipline and second by specifying the principles of liability in regulation of the Council of Ministers. The second stage is associated with the years 1971–1984, during which the regulations governing the enforcement of budgetary discipline were systematized and included in a single legislative act of statutory rank. The third stage encompasses the years 1985–1998, which primarily involved expanding the subject matter scope of budgetary discipline. The fourth stage, which began in 1999 and continues to this day, first involved replacing the Budget Law with the Public Finance Act, and then – from 1 July 2005 – introducing a separate act on the enforcement of budgetary discipline. During this period, the subjective and objective scope of liability for violations of budgetary discipline was also expanded.

The Act on the Enforcement of Budgetary Discipline does not contain legal definitions of budgetary discipline, of violations of budgetary discipline, or the enforcement of budgetary discipline. Therefore, it is necessary to refer to the definitions proposed by Polish financial law.

The concept of budgetary discipline is defined as a legal obligation to comply with specific rules governing the process of disposing of financial resources.<sup>6</sup> It is also pointed out that budgetary discipline implies an obligation to maintain order in financial management – adhering to the principles of legality and economy in the course of budgetary management, as well as the rules set by law for the disposition of public funds by entities in the public finance sector and entities outside that sector to whom the disposal of public funds has been entrusted.<sup>7</sup>

The concept of the enforcement of budgetary discipline is defined as those acts or omissions of the entities specified in Articles 4 and 4a of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline which are contrary to the legal provisions regulating the management of public property and funds. Acts or omissions that constitute violations of budgetary discipline are listed in a closed catalogue in Articles 5–18c of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline.<sup>8</sup> It is also indicated that

---

W. Bożek, *Działalność orzecznicza Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010–2015*, Szczecin 2016, pp. 30–31.

<sup>6</sup> P. Smoleń, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansów publicznych. Vademecum*, ed. P. Smoleń, Warszawa 2022, p. 229.

<sup>7</sup> E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017, p. 192.

<sup>8</sup> W. Miemieć, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansowe*, eds. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, p. 116.

a violation of budgetary discipline may consist of acts or omissions that are inconsistent with the applicable provisions regulating the collection of public revenues, the expenditure of public funds, the contracting and fulfilment of obligations, as well as the performance of obligations pertaining to reporting and auditing.<sup>9</sup> In another definition, it is emphasized that a violation of budgetary discipline is the commission by a specific entity of an act that violates the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline, taking into account the applicable principles of liability.<sup>10</sup> A violation of budgetary discipline is also defined as an act or omission that is harmful to public finances, as defined by the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline.<sup>11</sup>

The concept of liability for violations of budgetary discipline is defined in Polish financial law literature as bearing negative consequences, provided for by law, for events or situations that can be qualified normatively by the entities indicated in the law. This liability has its own independent basis and is separate from other categories of liability provided for by law.<sup>12</sup> Another definition emphasizes that the enforcement of budgetary discipline is a legal institution for imposing sanctions, as provided for by law, on entities that violate this discipline.<sup>13</sup>

## 2. The scope of subjective and objective liability for violations of budgetary discipline

There is a closed catalogue of categories of entities that can be held responsible for violating budgetary discipline, however, the catalogue is very broadly defined.<sup>14</sup> According to Article 4 of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline, five categories of entities are subject to liability for violating budgetary discipline:

- 1) persons who are members of the body responsible for implementing the budget or financial plan of a public finance sector entity or the governing body of

<sup>9</sup> M. Stawiński, *Pojęcie i charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, ed. W. Miemiec, Warszawa 2020, p. 365.

<sup>10</sup> E. Ruśkowski, *Finanse publicznie i prawo finansowe. Instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania*, Białystok 2018, p. 228.

<sup>11</sup> E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe...*, p. 192.

<sup>12</sup> P. Smoleń, *Odpowiedzialność...*, p. 229.

<sup>13</sup> M. Stawiński, *Pojęcie i charakter...*, p. 365.

<sup>14</sup> W. Miemiec, *Odpowiedzialność...*, p. 121.

- a non-public finance sector entity that has been entrusted with public funds for use or disbursement, or persons who manage the property or funds of such entities;
- 2) managers of public finance sector entities;
  - 3) employees of public finance sector entities or other persons who are entrusted with the performance of duties in such entities by a separate law, or based on such a law, the non-performance or improper performance of which constitutes a violation of budgetary discipline;
  - 4) persons acting on behalf of non-public finance sector entities to whom public funds have been entrusted for use or disposal, who perform activities related to the use or disposal of such funds;
  - 5) in the case of violations of budgetary discipline related to public procurement regulations, regulated in Article 17 of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline, the person obliged or authorized to act on behalf of a public or private entity that offers ancillary procurement services in the market, to whom the procurement manager has entrusted the preparation or conduct of the public procurement procedure, is liable for this violation if the procurement manager is a public finance sector entity, or if the public procurement is financed from public funds.

Separate regulations have been established for the scope of liability related to the implementation of programmes and projects financed with non-refundable EU funds or other non-refundable European funds, i.e. offences defined in Article 13 of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline.<sup>15</sup> The separate regulation of liability in this area results from the special nature of non-refundable EU funds or other non-refundable European funds and is related to special procedures for their allocation, disbursement and settlement.<sup>16</sup>

According to Article 4a of the Act, three categories of entities are subject to liability:

- 1) persons obliged or authorized to act on behalf of an entity which, by a separate law or pursuant thereto, or by contract or agreement, has been entrusted with certain tasks related to the implementation of a programme financed with funds from the budget of the European Union, non-refundable funds from assistance provided by member states of the European Free Trade Agreement (EFTA), or other funds from non-refundable foreign sources, known as “EU or foreign funds”;

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 122.

<sup>16</sup> P. Smoleń, *Odpowiedzialność...*, p. 232.

- 2) persons obliged to implement a project financed with the contribution of EU or foreign funds, to whom public funds allocated for the implementation of this project have been transferred or who use such funds;
- 3) persons obligated or authorized to act on behalf of an entity obligated to implement a project financed with EU or foreign funds to which public funds intended for the implementation of this project have been transferred or which uses such funds.

Hence the subjective scope of liability for violations of budgetary discipline generally includes two categories of individuals. First, comprising members of collegiate bodies and employees (including managers) of public finance sector entities. Second, comprising individuals outside the public finance sector who are tasked with disposing of grant funds or EU or foreign funds. Therefore, the subjective scope of liability applies to both public and non-public finance sector entities. The decisive factor for the possibility of liability is the fact of receiving public funds.<sup>17</sup>

The objective scope of liability for violations of budgetary discipline has been established by defining a relatively broad catalogue of acts (torts) violating budgetary discipline.<sup>18</sup> These torts are regulated in Articles 5–18c of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline. They protect two important values pertaining to the functioning of the public finance sector: effective management of public funds and public property and strict compliance with the procedures and scope of competence to dispose of public funds.<sup>19</sup> Acts violating budgetary discipline can be divided into the following groups:

- 1) collection of public funds;
- 2) disbursement of public funds;
- 3) collection and disbursement of EU funds and other foreign funds;<sup>20</sup>
- 4) changes in the financial plan;
- 5) incurring liabilities;

<sup>17</sup> K. Kopyściańska, *Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansów publicznych z kasami...*, p. 372.

<sup>18</sup> E. Ruśkowski, *Finanse publicznie...*, p. 228.

<sup>19</sup> W. Miemieć, *Odpowiedzialność...*, p. 123; cf. T. Bolek, A. Kościńska-Paszkowska, *Katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych jako odzwierciedlenie podstawowych zasad zarządzania finansami publicznymi*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Narzędzie...*, passim.

<sup>20</sup> Cf. in particular W. Miemieć, *Konsekwencje nieprawidłowego wykorzystania bezzwrotnych środków unijnych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawno-finansowe*, ed. W. Miemieć, Wrocław 2012, pp. 271 ff.



- 6) public procurement;<sup>21</sup>
  - 7) concessions;
  - 8) inventory, reporting, internal audit, preliminary control and management control.
- The catalogue of acts violating budgetary discipline is a closed list, meaning that acts not listed therein do not constitute violations of budgetary discipline.<sup>22</sup>

### 3. Principles for the enforcement of budgetary discipline

The Act on the Enforcement of Budgetary Discipline regulates the following principles of liability:<sup>23</sup>

- 1) the principle of the specificity of the act (Article 19 (1) of the Act);
- 2) the principle of non-retroactivity and the principle of the application of a more lenient law (Article 19 (1) and Article 24 of the Act);
- 3) the principle of fault (Article 19 (2) of the Act);
- 4) the principle of linking the time of the breach to the time of the act or omission (Article 21 of the Act);
- 5) the principle of independence of liability (Article 25 of the Act).

According to the first of the principles mentioned above, the person who commits an act violating budgetary discipline is liable for it under the law in force at the time of its commission. This principle is an expression of the *nullum crimen sine lege* principle originating from Roman law and is a specification – in the field of budgetary discipline – of the principle expressed in Article 42 (1) of the Polish Constitution, according to which criminal responsibility applies only to those who commit an act prohibited under penalty of a statute in force at the time of its commission. The unlawfulness of the act constitutes an objective prerequisite for responsibility. It should be noted that what constitutes the basis for the enforcement of budgetary discipline is not a violation of any provision from the field of public finance, but only such a violation which has been clearly described (stipulated) as an act constituting the basis for liability. It should also be noted that liability is

---

<sup>21</sup> This issue is the subject of this monograph: M. Bielikow-Kucharska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych*, Warszawa 2016.

<sup>22</sup> E. Ruśkowski, *Finanse publiczne...*, pp. 228-229.

<sup>23</sup> M. Stawiński, *Zasady ogólne odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansów publicznych z kasusami...*, p. 367; cf. W. Miemieć, *Pojęcie i podstawowe zasady determinujące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, *Wrocławsko-Lwowski Zeszyty Prawnicze* 2010, no. 1, pp. 375 ff.



excluded (justification) in the case of acts which concern public funds not exceeding the average monthly remuneration in the economy in the previous year.<sup>24</sup> In turn, in the case of a negligible degree of harmfulness of the violation to public finances, enforcement is excluded.

The principle of non-retroactivity, i.e. the *lex retro non agit* principle, is a prohibition on the enforcement of budgetary discipline if the law prohibiting the act was not in effect at the time the act was committed, and is only in effect at the time of holding a person liable. Therefore, this rule applies if the law has been amended between the date of the violation and the date of the adjudication of liability.<sup>25</sup> On the other hand, if at the time of adjudication in a budgetary discipline violation case, a different law is in effect than at the time when the violation was committed, the new law shall be applied, but the law in effect at the time of the violation shall be applied if it is more lenient for the offender.

The principle of fault means that liability for a violation of budgetary discipline is borne by the person to whom fault can be attributed at the time the violation was committed. Fault is therefore a subjective premise of liability.<sup>26</sup> Fault cannot be attributed if the violation could not have been avoided, despite the due diligence of the person responsible for the performance of the duty, the non-performance or improper performance of which would constitute an act in violation of budgetary discipline. It is also worth pointing out the legislator's use, in the case of liability for violations of budgetary discipline, of the institution of insanity known from criminal law. Under Article 23 (1) of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline, a person who, as a result of a mental illness or other disturbance of mental functions, could not, at the time of the act, recognize the meaning of the act or control his or her conduct, does not violate budgetary discipline. This provision does not apply if the disturbance of mental functions was caused by the individual becoming intoxicated as a result of their own actions.

The principle of linking the time of the violation with the time of the act or omission is regulated in Article 21 of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline. According to this provision, a violation of budgetary discipline is considered to have been committed at the time when the perpetrator acted, or omitted

---

<sup>24</sup> Cf. T. Bojkowski, *Kontraty w dyscyplinie finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna...*, pp. 29 ff. and A. Talik, *Kwota minimalna jako przesłanka wyłączenia bezprawności czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy...*, pp. 51 ff.

<sup>25</sup> M. Stawiński, *Zasady ogólne...*, p. 368.

<sup>26</sup> Cf. J. Lachowski, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy...*, pp. 61 ff.

to act when they were obliged to do so. The time at which the perpetrator neglected to act is considered to be the day following the expiration of the deadline by which the specified action should have taken place.

The last of the principles of liability for violations of budgetary discipline is the principle of the independence of such liability from criminal liability. This principle stems from the fact that an act violating budgetary discipline may simultaneously constitute a crime, a fiscal crime, an offence or a fiscal offence.<sup>27</sup> In the event of criminal proceedings, fiscal proceedings, proceedings in misdemeanour cases, or proceedings in fiscal misdemeanour cases being initiated for an act that constitutes a violation of budgetary discipline, the proceedings connected with such a violation are suspended until the conclusion of the criminal, fiscal, misdemeanour or fiscal misdemeanour proceedings. In the event of a legally binding conviction for a crime, fiscal crime, misdemeanour or fiscal offence that is also a violation of budgetary discipline, the proceedings for the enforcement of budgetary discipline are terminated. It is also worth noting that the punishment of a person violating budgetary discipline does not limit the rights of the State Treasury, local government unit or other unit of the public finance sector to seek compensation for the damage suffered.

#### **4. Proceedings in budgetary discipline enforcement cases and penalties for the violation of budgetary discipline**

The proceedings in budgetary discipline enforcement cases involve two instances. They include an investigation conducted by the Disciplinary Ombudsman, proceedings before the Adjudication Committee (first instance) and appellate proceedings before the Main Adjudication Committee (second instance). The proceedings in budgetary discipline enforcement cases are entrusted to specialized extra-judicial bodies.<sup>28</sup>

The bodies competent for conducting investigations in budgetary discipline enforcement cases and performing the function of the prosecutor in the first instance are the Budgetary Discipline Ombudsmen. The body competent for performing the function of the prosecutor in the second instance is the Chief Ombudsman for Budgetary Discipline.

---

<sup>27</sup> Cf. S. Huczek, *Dyscyplina finansów publicznych a przepisy karne*, *Finanse Komunalne* 2005, no. 4, pp. 13 ff.

<sup>28</sup> Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, p. 454.

The bodies competent for adjudicating in the first instance in budgetary discipline enforcement cases are adjudication committees. In Articles 46–51a, the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline regulates in detail the types of adjudication committees and their competencies. For example, according to Article 51 of the Act, the regional adjudication committee adjudicates, in accordance with the territorial scope of activity of the regional audit chamber through which it was established, in budgetary discipline enforcement cases in the scope of, among others, local self-government units, their associations and organizations, as well as the implementation of the budget of the voivode and units subordinate to and supervised by the voivode.

The appellate body for appeals against the decisions of the adjudication committee is the Main Adjudication Committee.<sup>29</sup> Proceedings before the Main Adjudication Committee are subject to an appeal being lodged in the appropriate manner and within the statutory time limit. The appeal is to be submitted in writing, through the body that issued the ruling appealed against, within 14 days from its issuance.

The parties to the proceedings before the Adjudication Committee and the Main Adjudication Committee are the persons accused of violating budgetary discipline and the prosecutor. The prosecutor before the Adjudication Committee is the Budgetary Discipline Ombudsman, who files a motion for punishment, and the prosecutor before the Main Adjudication Committee is the Chief Ombudsman for Budgetary Discipline. The accused is the person against whom the prosecutor has filed a motion for the enforcement of budgetary discipline. The accused has the right to defend themselves throughout the entire proceedings, the right to present evidence in their defence, the right to submit evidence-related motions and the right to use the assistance of one defence counsel. The accused is considered innocent until their liability for violating budgetary discipline is proven and confirmed by the final judgment in the case.

Under Article 31 (1) of the Act on the Enforcement of Budgetary Discipline, the penalties for violating budgetary discipline are:<sup>30</sup>

- 1) a warning;
- 2) a reprimand;
- 3) a fine;
- 4) a ban on performing functions related to the disposal of public funds.

<sup>29</sup> An analysis of the jurisprudence of the Main Adjudication Committee can be found in a monograph devoted to this issue: W. Bożek, *Działalność orzecznicza Główniej Komisji Orzekającej...*

<sup>30</sup> Cf. M. Smaga, *System kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna...*, pp. 467 ff.

The statutory catalogue of penalties is closed, and other penalties, such as those resulting from the internal regulations of a particular entity, cannot be imposed in the enforcement of budgetary discipline. The order of the penalties specified in the Act is important: it should reflect the dependence of the degree of punishment on the assessment of the act committed.<sup>31</sup> The body adjudicating in cases concerning the enforcement of budgetary discipline shall impose a penalty at its discretion (within the limits set forth in the Act), taking into account the degree of harm to public finances caused by the violation of budgetary discipline, the degree of fault, as well as the objectives of the penalty in terms of social impact and the preventive and disciplinary objectives to be achieved with respect to the punished person.<sup>32</sup>

The mildest type of penalty is a warning. The law does not define this concept, although, in light of the procedural rules of conduct, it should be issued in writing. A warning is strictly disciplinary in nature and there are no direct financial consequences associated with it.<sup>33</sup>

The penalty of reprimand is imposed when the degree of harmfulness of the act to public finances is significant. Its application has consequences, specified in separate regulations, resulting from a negative qualification assessment.<sup>34</sup>

A fine shall be imposed in the amount of 0.25 to three times the monthly salary of the person responsible for the violation of budgetary discipline.<sup>35</sup>

The punishment of a ban on holding positions related to the management of public funds excludes, for the period specified in the sentencing decision, the possibility of:

- 1) holding the positions of:
  - a) manager, deputy manager or general director,
  - b) member of the management board,
  - c) treasurer, chief accountant or deputy chief accountant,
  - d) manager or deputy manager of the unit directly responsible for the execution of the budget or financial plan
    - of a public finance sector entity;

---

<sup>31</sup> Cf. M. Dębowska-Soltyk, P. Soltyk, *Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako skutek dysfunkcji gospodarowania środkami publicznymi*, *Finanse Komunalne* 2015, no. 5, pp. 41 ff.; W. Gonet, *Adekwatność kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy...*, pp. 78 ff.

<sup>32</sup> P. Smoleń, *Odpowiedzialność...*, p. 235.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> E. Ruśkowski, *Finanse publicznie...*, p. 231.

<sup>35</sup> Cf. A. Sekuła, *Przesłanki i warunki stosowania kar pieniężnych w naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*, *Finanse Komunalne* 2018, no. 5, pp. 13 ff.

- 2) representing the property interests of the State Treasury, a local self-government unit or another public finance sector entity;
- 3) membership in the governing, supervisory and executive bodies of state-owned and local self-government legal entities.

The ban on holding positions involving the management of public funds is imposed for a period of one to five years.

As an example, in 2021, out of all 488 individuals punished by the adjudication committees, 328 individuals (67% of those punished) received a warning, 58 individuals (12% of those punished) were reprimanded, 102 individuals (21% of those punished) received a fine, and no individuals were banned from holding positions involving the management of public funds.<sup>36</sup>

Criminal liability for violating budgetary discipline expires after the lapse of three years from the violation. However, if disciplinary proceedings have been initiated during this period, criminal liability ceases two years after the end of that period. The erasure of punishment for a violation of budgetary discipline occurs by operation of law if two years have passed from the date of execution of the punishment or the statute of limitations has expired.

The parties have the right to lodge an appeal to the administrative court regarding the final rulings and binding decisions of the Main Adjudication Committee concluding the proceedings.<sup>37</sup> Filing an appeal suspends the enforcement of a final and binding judgment in a case involving a violation of budgetary discipline.

*Translated by Steven Dersley*

## Bibliography

- Bielikow-Kucharska M., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych*, Warszawa 2016.
- Bojkowski T., *Kontratypy w dyscyplinie finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, eds. M. Smaga, M. Winiarz, Warszawa 2015.

---

<sup>36</sup> *Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2021 roku*, Warszawa, 14 March 2022, p. 28.

<sup>37</sup> Cf. A. Dumas, *Rozstrzygnięcia Głównej Komisji Orzekającej jako akty podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Narzędzie...*, pp. 87 ff. and Z. Zieliński, *Sądowa kontrola prawidłowości rozstrzygnięć w zakresie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy...*, pp. 277 ff.

- Bolek T., Kościńska-Paszkowska A., *Katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych jako odzwierciedlenie podstawowych zasad zarządzania finansami publicznymi*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Narzędzie prawidłowej gospodarki sektora publicznego*, eds. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2013.
- Bożek W., *Działalność orzecznicza Główniej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza głównych kierunków w dorobku orzeczniczym w latach 2010–2015*, Szczecin 2016.
- Chojna-Duch E., *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017.
- Dębowska-Sołtyk M., Sołtyk P., *Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako skutek dysfunkcji gospodarowania środkami publicznymi*, *Finanse Komunalne* 2015, no. 5.
- Dumas A., *Rozstrzygnięcia Główniej Komisji Orzekającej jako akty podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Narzędzie prawidłowej gospodarki sektora publicznego*, eds. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2013.
- Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, eds. J.M. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, Warszawa 2020.
- Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, eds. M. Smaga, M. Winiarz, Warszawa 2015.
- Dyscyplina finansów publicznych. Narzędzie prawidłowej gospodarki sektora publicznego*, eds. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2013.
- Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, eds. A. Talik, W. Robaczyński, A. Babczuk, Warszawa 2015.
- Dyscyplina finansów publicznych. Stan obecny i kierunki zmian. Materiały i orzecznictwo*, eds. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2011.
- Dyscyplina finansów publicznych – zasady odpowiedzialności, problemy orzecznicze i aspekty praktyczne*, eds. T. Bojkowski, J. Przybylska, Warszawa 2012.
- Glumińska-Pawlic J., *Specyficzne zasady rachunkowości, sprawozdawczości, nadzoru, kontroli oraz odpowiedzialności w sektorze finansów publicznych, w aspekcie charakterystyki gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych*, in: *System Prawa Finansowego*, vol. 2. *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, ed. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Gonet W., *Adekwatność kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, eds. J.M. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, Warszawa 2020.
- Huczek S., *Dyscyplina finansów publicznych a przepisy karne*, *Finanse Komunalne* 2005, no. 4.
- Kopyściańska K., *Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami*, ed. W. Miemieć, Warszawa 2020.
- Kosikowski C., *Istota dyscypliny finansów publicznych i odpowiedzialności za jej naruszenie*, in: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, eds. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008.
- Kosikowski C., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz i przepisy*, Warszawa 2000.
- Lachowski J., *Wina jako przesłanka odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy w systemie odpowiedzialności*, eds. J.M. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, Warszawa 2020.
- Lipiec-Warzecha L., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.



- Miemiec W., *Konsekwencje nieprawidłowego wykorzystania bezzwrotnych środków unijnych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawno-finansowe*, ed. W. Miemiec, Wrocław 2012.
- Miemiec W., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansowe*, eds. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013.
- Miemiec W., *Pojęcie i podstawowe zasady determinujące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, *Wrocławsko-Lwowski Zeszyty Prawnicze* 2010, no. 1.
- Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, ed. A. Kościńska-Paszowska, Warszawa 2021.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010.
- Robaczyński T., Gryśka P., *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe. Instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania*, Białystok 2018.
- Salachna J.M., *Dyscyplina finansów publicznych w Polsce (ewolucja rozwiązań prawnych)*, in: *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, eds. J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc, Lublin 2008.
- Salachna J.M., *Odpowiedzialność w prawie finansowym*, in: *System Prawa Finansowego*, vol. 1. *Teoria i nauka prawa finansowego*, ed. C. Kosikowski, Warszawa 2010.
- Sekuła A., *Przesłanki i warunki stosowania kar pieniężnych w naruszeniu dyscypliny finansów publicznych*, *Finanse Komunalne* 2018, no. 5.
- Smaga M., *System kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, eds. M. Smaga, M. Winiarz, Warszawa 2015.
- Smoleń P., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansów publicznych. Vademecum*, ed. P. Smoleń, Warszawa 2022.
- Stawiński M., *Pojęcie i charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, ed. W. Miemiec, Warszawa 2020.
- Stawiński M., *Wyłączenie stosowania ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do należności z tytułu podatków*, *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne* 2018, no. 23.
- Stawiński M., *Zasady ogólne odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, ed. W. Miemiec, Warszawa 2020.
- Talik A., *Kwota minimalna jako przesłanka wyłączenia bezprawności czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, eds. A. Talik, W. Robaczyński, A. Babczuk, Warszawa 2015.
- Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, ed. W. Misiąg, Warszawa 2019.
- Zieliński Z., *Sądowa kontrola prawidłowości rozstrzygnięć w zakresie dyscypliny finansów publicznych*, in: *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, eds. A. Talik, W. Robaczyński, A. Babczuk, Warszawa 2015.
- 10 lat ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wydanie specjalne*, eds. W. Robaczyński, A. Talik, Z. Zieliński, Warszawa 2015.



