

# **O BOWIĄZKI FINANSOWO-KSIĘGOWE W JEDNOSTCE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Adam Błaszko

---

---

**PRAWO W PRAKTYCE**

# OBOWIĄZKI FINANSOWO-KSIĘGOWE W JEDNOSTCE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Adam Błaszko

---

---

PRAWO W PRAKTYCE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 6 października 2016 r.*

Wydawca  
*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący  
*Kinga Zając*

Opracowanie redakcyjne  
*Agnieszka Bąk*

Łamanie  
*Violet Design Wioletta Kowalska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN: 978-83-8092-818-3

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	19
---------------------	----

## Rozdział I

<b>Sektor finansów publicznych – analiza prawna .....</b>	<b>21</b>
1. Sektor finansów publicznych .....	21
2. Jednostki sektora finansów publicznych .....	22
3. Procesy zachodzące w sektorze finansów publicznych .....	23
4. Gromadzenie dochodów i przychodów publicznych .....	24
5. Środki publiczne .....	24
5.1. Przychody .....	24
5.2. Dochody publiczne .....	25
5.3. Pozostałe dochody .....	29
5.4. Środki unijne i zagraniczne .....	29
6. Wydatkowanie środków publicznych .....	31
6.1. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jednostek sektora finansów publicznych .....	31
6.2. Zadania Ministra Finansów w zakresie zarządzania długiem publicznym .....	31
6.3. Depozyty Ministra Finansów .....	32
6.4. Skarbowe papiery wartościowe .....	34
6.5. Kredyty i pożyczki .....	34
Co to jest kredyt bankowy? .....	35
Kredyt w praktyce działania jednostki samorządu terytorialnego .....	36
Pożyczka .....	37
6.6. Lokaty i inne operacje finansowe .....	40

7. Odstępstwa od zasad ogólnych w zakresie pozyskiwania środków publicznych .....	43
8. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne .....	45
8.1. Co to są procedury ostrożnościowe i sanacyjne? .....	45
8.2. Procedury sanacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego – program naprawczy .....	46
9. Depozyty w jednostkach samorządu terytorialnego .....	53
10. Pozostałe zasady zaciągania zobowiązań .....	56
11. Zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne .....	58
11.1. Rola regionalnych izb obrachunkowych w kształtowaniu limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego .....	58
11.2. Działalność nadzorcza .....	60
12. Zapewnienie finansowania przez Ministra Finansów .....	62
13. Środki europejskie i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi .....	63
13.1. Szczegółowe warunki dofinansowania projektu .....	64
13.2. Postępowanie w przypadku nadużyć przy wykorzystywaniu środków zagranicznych .....	66
13.3. Okres wykluczenia .....	67
13.4. Wspólna Polityka Rolna .....	69
13.5. Rejestr podmiotów wykluczonych .....	70
14. Deficyt sektora finansów publicznych .....	70
15. Deficyt a dług sektora finansów publicznych .....	71
16. Rodzaje jednostek sektora finansów publicznych .....	72
17. Odrębności organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych .....	72
17.1. Jednostki budżetowe .....	72
17.2. Zakład budżetowy .....	78
18. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych .....	90
19. Sposób prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych, w tym sposób i tryb sporządzania planów finansowych .....	91
20. Informacje o środkach europejskich .....	100
21. Informacje przekazywane kierownikom jednostek .....	101
22. Weryfikacja projektów planów finansowych .....	102

---

23. Plany finansowe państwowych jednostek budżetowych .....	103
24. Projekty planów dochodów jednostek prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty .....	104
25. Sposób dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian .....	105
25.1. Zakres zmian dokonywanych przez kierowników podległych państwowych jednostek budżetowych .....	105
25.2. Zakres zmian dokonywanych przez kierowników samorządowych jednostek budżetowych .....	106
26. Odprowadzenie środków finansowych do budżetu i zasady pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych .....	107
27. Ewidencja wydatków .....	108
28. Zasady dokonywania wydatków .....	108
29. Nadpłaty i kwoty nienależnie pobrane .....	109
30. Zwroty wydatków .....	112
31. Tworzenie planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego .....	114
32. Dotacje dla zakładów budżetowych, ewidencja kosztów i plan finansowy zakładu .....	115
33. Zmiany planu finansowego .....	126
34. Sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych .....	137
35. Agencja wykonawcza .....	139
35.1. Nadwyżka finansowa agencji wykonawczej .....	141
36. Instytucja gospodarki budżetowej .....	142
36.1. Plan finansowy instytucji gospodarki budżetowej .....	143
36.2. Likwidacja instytucji gospodarki budżetowej .....	144
36.3. Statut, regulamin organizacyjny, dyrektor instytucji gospodarki budżetowej .....	144
36.4. Gospodarowanie mieniem .....	145
37. Państwowy fundusz celowy .....	146
37.1. Roczny plan finansowy państwowego funduszu celowego .....	146
38. Państwowe i samorządowe osoby prawne .....	147

## Rozdział II

### Zasady polityki finansowej jednostek sektora

<b>finansów publicznych</b> .....	149
1. Zasady gospodarki środkami publicznymi .....	149
1.1. Jawność i przejrzystość finansów publicznych .....	149
1.2. Klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych .....	151
1.3. Klasyfikacja budżetowa środków publicznych .....	152
2. Zasady prowadzenia rachunkowości przez jednostki sektora finansów publicznych .....	154
2.1. Plany kont dla jednostek sektora finansów publicznych ...	155
2.2. Szczególne zasady rachunkowości dla budżetu i jednostek sektora finansów publicznych .....	155
2.3. Zasada kasowa .....	156
2.4. Ustalenie nadwyżki lub deficytu .....	157
2.5. Wycena środków trwałych .....	157
2.6. Jednorazowa amortyzacja .....	158
2.7. Pozostałe zasady rachunkowe .....	158
2.8. Aktualizacja należności .....	159
2.9. Szczególne zasady rachunkowości dla placówek .....	160
3. Plany kont .....	160
4. Sprawozdawczość finansowa i technika sporządzania sprawozdań finansowych .....	162
4.1. Rok obrotowy .....	163
4.2. Łączne sprawozdania finansowe .....	163
4.3. Bilans skonsolidowany .....	164
4.4. Terminy i wymogi formalne dla sprawozdania finansowego i bilansu .....	165
4.5. Sprawozdawczość jednostek sektora finansów publicznych .....	166
5. Zasady gospodarowania środkami publicznymi .....	168
5.1. Zwiążanie wydatków publicznych z celami określonymi w planach finansowych .....	169
5.2. Pozostałe zasady działania jednostek sektora finansów publicznych .....	169

6. Lokowanie wolnych środków .....	170
7. Legislacja a skutki finansowe aktów prawnych .....	172
8. Ustawy skutkujące zmianą maksymalnych limitów wydatków jednostek sektora finansów publicznych .....	173
9. Wytyczne Ministra Finansów .....	174
10. Charakter prawny planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa .....	174

### **Rozdział III**

#### **Czynności prawne i odpowiedzialność w sektorze**

<b>finansów publicznych</b> .....	176
1. Główny księgowy .....	177
2. Czynności głównego księgowego .....	178
3. Prawa głównego księgowego .....	179
4. Odpowiednie stosowanie przepisów o głównym księgowym .....	179

### **Rozdział IV**

#### **Należności cywilnoprawne i niepodatkowe**

<b>należności budżetowe</b> .....	180
1. Postępowanie w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych .....	180
2. Niepodatkowe należności budżetowe .....	182
3. Właściwość podmiotów umarzających należności .....	183
4. Ulgi udzielane na wniosek zobowiązanego .....	186
5. Odpowiedzialność i egzekucja należności .....	187

### **Rozdział V**

#### **Ogólne zasady odpowiedzialności za finanse jednostek sektora finansów publicznych i podmioty odpowiedzialne**

<b>za finanse tych jednostek</b> .....	188
1. Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych .....	188
2. Poziomy funkcjonowania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych .....	190
3. Międzynarodowe standardy wykorzystywane przy opracowywaniu standardów kontroli zarządczej .....	191



4. Standardy kontroli zarządczej .....	192
4.1. Środowisko wewnętrzne .....	192
4.2. Cele i zarządzanie ryzykiem .....	193
4.3. Zarządzanie przez cele. Określenie misji działalności jednostki .....	193
4.4. Identyfikacja i analiza ryzyka oraz reakcja na ryzyko .....	194
4.5. Mechanizmy kontroli .....	194
4.6. Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, pozostałe elementy i cechy systemu .....	195
4.7. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych .....	195
4.8. Informacja i komunikacja .....	196

## **Rozdział VI**

### **Odpowiedzialność za finanse w jednostce sektora**

<b>finansów publicznych</b> .....	197
1. Generalna zasada odpowiedzialności za finanse jednostek sektora finansów publicznych .....	197
2. Odpowiedzialność głównego księgowego .....	198
3. Wymogi formalne dla pełnienia funkcji głównego księgowego .....	198
4. Czynności dokonywane przez głównego księgowego .....	199
5. Polecenie realizacji zakwestionowanej operacji .....	200
6. Prawa głównego księgowego .....	200
7. Podstawy przekazania czynności i kompetencji w zakresie spraw finansowych .....	201
7.1. Kierownik jednostki .....	201
7.2. Decyzja kierownika jednostki o przeniesieniu odpowiedzialności .....	201
7.3. Upoważnienie/pełnomocnictwo .....	202
7.4. Regulamin .....	205
8. Osoba, której powierzono wykonywanie określonych obowiązków .....	205

**Rozdział VII****Typy odpowiedzialności za politykę finansową jednostek**

<b>sektora finansów publicznych</b> .....	207
1. Odpowiedzialność karna osób zajmujących się finansami w jednostkach sektora finansów publicznych .....	207
1.1. Ogólne zasady odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów ustawy – Kodeks karny .....	208
1.2. Okoliczności, które powodują, że sprawca może uniknąć odpowiedzialności karnej .....	211
Znikoma społeczna szkodliwość czynu .....	211
Brak winy sprawcy .....	212
Zmiana ustawy na korzyść sprawcy .....	212
1.3. Czas i miejsce działania sprawcy .....	213
1.4. Rodzaje przestępstw .....	215
1.5. Karalność jako element polityki osobowej .....	216
1.6. Prawomocność wyroku .....	217
1.7. Skazanie wójta .....	218
1.8. Skazanie pracownika samorządowego .....	218
1.9. Nieposzlakowana opinia .....	219
1.10. Odpowiedzialność karna skarbnika .....	220
1.11. Umyślność i nieumyślność działania sprawcy .....	221
1.12. Zamiar sprawcy .....	221
2. Czyny, za które odpowiedzialność na podstawie kodeksu karnego może ponosić osoba odpowiedzialna za finanse jednostek sektora publicznego .....	222
2.1. Przestępstwa przeciwko ochronie informacji .....	222
Naruszenie tajemnicy zawodowej, służbowej (art. 266 k.k.) .....	222
Uzyskanie dostępu do informacji bez uprawnienia (art. 268 k.k.) .....	222
Naruszenie integralności zapisu informacji, jej kompletności i poprawności (art. 268a k.k.) .....	223
2.2. Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów ...	223
Przerobienie lub podrobienie dokumentu (art. 270 k.k.) ...	223
Poświadczenie nieprawdy przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę upoważnioną do wystawienia dokumentu (art. 271 k.k.) .....	224

Użycie podrobionego lub przerobionego dokumentu (art. 273 k.k.) .....	225
2.3. Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu .....	226
Nadużycie uprawnień, niedopełnienie obowiązków (art. 296 k.k.) .....	226
Posługiwanie się podrobionym, przerobionym, poświadczającym nieprawdę albo nierzetelnym dokumentem lub nierzetelnym pisemnym oświadczeniem (art. 297 k.k.) .....	227
Udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego (art. 305 k.k.) .....	228

## **Rozdział VIII**

### **Zasady postępowania karnego mające zastosowanie do osób odpowiedzialnych za finanse w jednostkach**

<b>sektora finansów publicznych</b> .....	230
1. Podstawowe zasady postępowania karnego .....	230
1.1. Domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasady wyrokowania, prawa stron .....	230
1.2. Obowiązek sygnalizacji uchybień .....	231
2. Organy, strony i uczestnicy postępowania .....	232
2.1. Sąd .....	232
Właściwość rzeczowa sądu .....	232
Skład sądu .....	233
Właściwość miejscowa sądu .....	233
2.2. Oskarżyciel publiczny .....	233
2.3. Pokrzywdzony .....	234
2.4. Oskarżyciel posiłkowy .....	234
2.5. Oskarżyciel prywatny .....	235
2.6. Oskarżony/podejrzany .....	235
3. Prawa oskarżonego .....	236
4. Obowiązki oskarżonego .....	236
5. Obowiązek ustanowienia obrońcy .....	237

## **Rozdział IX**

<b>Czynności procesowe</b> .....	240
1. Orzeczenie – wyrok, postanowienie .....	240

1.1. Ogłaszanie orzeczeń .....	241
1.2. Tryb wydawania orzeczeń .....	242
2. Postępowanie odwoławcze .....	243
3. Apelacja .....	243
4. Interes prawny w zaskarżeniu .....	243
5. Regulacje szczególne .....	243
6. Elementy i forma środka zaskarżenia .....	244
7. Zakres zaskarżenia .....	244
8. Zakres rozpoznania środka odwoławczego przez sąd drugiej instancji .....	245
9. Zakaz orzekania na niekorzyść .....	246

## Rozdział X

### Postępowanie i prawo karne skarbowe w zakresie odpowiedzialności osób zajmujących się finansami

<b>jednostek sektora finansów publicznych .....</b>	<b>247</b>
1. Czyny, za które odpowiedzialność może ponieść osoba zajmująca się finansami w jednostce sektora finansów publicznych .....	248
2. Podział na wykroczenia i przestępstwa karne skarbowe .....	248
2.1. Nierzetelne i wadliwe prowadzenie ksiąg rachunkowych (art. 61 § 1–3 k.k.s.) .....	249
2.2. Narażenie na nienależny zwrot podatkowej należności publicznoprawnej (art. 76 § 1–3 k.k.s.) .....	249
2.3. Niewpłacenie w terminie należnego podatku (art. 77 § 1–5 k.k.s.) .....	250
Odpowiedzialność podatnika i inkasenta .....	250
Odpowiedzialność płatnika (art. 78 § 1–3 k.k.s.) .....	253
Inne przypadki odpowiedzialności płatnika .....	254
2.4. Niewyznaczenie przez płatnika lub inkasenta osoby odpowiedzialnej (art. 79 § 1–2 k.k.s.) .....	255
2.5. Nieprzekazanie w terminie sprawozdania finansowego (art. 80b k.k.s.) .....	256
2.6. Nienależna wypłata, pobranie lub niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji lub subwencji (art. 82 § 1–2 k.k.s.) .....	257
2.7. Utrudnianie kontroli (art. 83 § 1–2 k.k.s.) .....	259

3. Postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe .....	260
3.1. Właściwość organów .....	260
3.2. Organy prowadzące postępowanie .....	261
3.3. Podmioty postępowania karnego skarbowego .....	261
3.4. Prawo do obrony .....	262
3.5. Etapy postępowania .....	262
3.6. Postępowanie przygotowawcze .....	262
3.7. Postępowanie mandatowe .....	263
3.8. Uchylenie mandatu karnego .....	265
4. Dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (DPO) .....	266
4.1. Przebieg negocjacji .....	266
4.2. Zezwolenie przez sąd na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności .....	270
5. Postępowanie przed sądem pierwszej instancji .....	270
6. Pozostałe regulacje .....	271

## **Rozdział XI**

### **Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów**

#### **publicznych w jednostkach sektora finansów publicznych .....**

1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	272
2. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	273
2.1. Przesłanki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	274
2.2. Wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	278
3. Instytucje finansów publicznych w orzecznictwie dotyczącym naruszenia dyscypliny finansów publicznych .....	279
3.1. Dotacja .....	280
3.2. Zobowiązanie w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	280
3.3. Wydatek w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	280

4. Organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	281
5. Oskarżyciel .....	282
6. Zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	282
7. Strony postępowania i ich prawa .....	282
8. Obwiniony .....	283
9. Postępowanie w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych .....	285
10. Wniosek o ukaranie .....	286
11. Postępowanie przed komisją orzekającą .....	287
12. Zażalenia i odwołania .....	288
13. Rozstrzyganie zażeń na postanowienia wydane przez rzeczników dyscypliny .....	289
14. Kary przewidziane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	290
14.1. Kara pieniężna .....	290
14.2. Kara zakazu pełnienia funkcji .....	291
14.3. Zasady wymiaru kary .....	292
14.4. Wskazania co do orzekania poszczególnych kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	292
14.5. Przypadki zasługujące na szczególne uwzględnienie i okoliczności łagodzące .....	293
14.6. Wyjątki od złagodzenia kary .....	294

## **Rozdział XII**

**Dyscyplina finansów publicznych – zagadnienia praktyczne ....** 295

## **Rozdział XIII**

**Praktyczne przykłady naruszenia przepisów w zakresie finansów jednostek sektora finansów publicznych .....** 314

1. Uchwały budżetowe .....
- 1.1. Naruszenie przepisu art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w uchwale budżetowej .....
- 1.2. Naruszenie przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych .....

1.3. Naruszenie przepisu art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	316
1.4. Naruszenie przepisu art. 212 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	317
1.5. Naruszenie przepisu art. 222 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym .....	318
1.6. Naruszenie przepisu art. 7 ust. 1 i art. 217 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym .....	319
1.7. Naruszenie przepisu art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	320
1.8. Naruszenie przepisu art. 18 <sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi .....	322
1.9. Naruszenie przepisu art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	324
2. Uchwały dotyczące trybu prac nad projektem uchwały budżetowej .....	325
2.1. Naruszenie przepisów art. 234 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	325
2.2. Naruszenie przepisu art. 236 ust. 3 pkt 1 i art. 234 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	326
3. Uchwały dotyczące informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki za pierwsze półrocze roku budżetowego ...	326
3.1. Naruszenie przepisu art. 266 ust. 2 w zw. z art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	326
3.2. Naruszenie przepisu art. 266 ust. 2 w zw. z art. 266 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	327
4. Uchwały absolutoryjne .....	328
4.1. Naruszenie przepisu art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym .....	328

4.2.	Naruszenie art. 271 ust. 1 w zw. z art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	329
4.3.	Naruszenie przepisów art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	330
4.4.	Naruszenie przepisów art. 28a ust. 1 w zw. z art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ...	331
4.5.	Naruszenie art. 28a ust. 1 w zw. z art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 w zw. z art. 270 ust. 4 i art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych .....	332
5.	Uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF) ...	334
5.1.	Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez nieujęcie wszystkich kwot zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek .....	334
6.	Uchwały dotyczące udzielenia kredytów i pożyczek .....	335
6.1.	Naruszenie art. 91 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez przekroczenie limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek określonych w uchwale budżetowej .....	335
7.	Uchwały dotyczące udzielenia pomocy finansowej i rzeczowej ...	337
7.1.	Naruszenie art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez nieujęcie kwoty pomocy finansowej w uchwale budżetowej .....	337
8.	Pozostałe nieprawidłowości .....	338
8.1.	Naruszenie przepisu art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez zawyżenie kwoty wydatków bieżących w budżecie gminy .....	338
8.2.	Naruszenie art. 231 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez wkroczenie w kompetencje organu stanowiącego przez organ wykonawczy w procedurze zmian uchwały budżetowej w trakcie roku .....	340



8.3. Naruszenie przepisów art. 211 i art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – finansowanie deficytu budżetowego dochodami z części oświatowej subwencji ogólnej .....	341
<b>Wykaz aktów prawnych .....</b>	<b>345</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>349</b>

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1137)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.)
- u.o.n.d.f. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

- ustawa o dochodach JST – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.)
- ustawa o RIO – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561)
- ustawa o VAT – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm.)

## Inne

- BGK – Bank Gospodarstwa Krajowego
- Biul. NDFP – Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
- Dz. U. – Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. MF – Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
- Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- JST – jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
- MF – Minister Finansów
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PDP – państwowy dług publiczny
- PKB – produkt krajowy brutto
- RIO – regionalna izba obrachunkowa
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- ZFŚS – zakładowy fundusz świadczeń socjalnych

## Rozdział I

# SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH – ANALIZA PRAWNA

## 1. Sektor finansów publicznych

Sektor finansów publicznych to oddzielna grupa podmiotów funkcjonujących na wspólnym rynku i w konkretnych realiach ekonomicznych i gospodarczych, rządząca się jednak własnymi prawami i zasadami, co odróżnia ją od tzw. sektora prywatnego.

**§** Zgodnie z przepisem art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup> sektor finansów publicznych tworzą podmioty kierujące się specyficznymi zasadami funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej, zasadami i trybem kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowania mieniem i zasadami zarządzania państwowym długiem publicznym, a także wprowadzonymi w tym celu procedurami ostrożnościowymi i sanacyjnymi. Ponadto sektor ten musi uwzględniać zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz zasady i tryb opracowywania, jak również uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego jako elementów planowania strategicznego uwzględniającego nie tylko planowane zadania, ale także podporządkowanie tych zadań nałożonym przez ustawodawcę limitom zadłużenia. Przy tworzeniu planów finansowych i budżetów

---


<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

mają one obowiązek uwzględniać zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wszak plan finansowy i budżety tych jednostek są powiązane z tymi dokumentami chociażby poprzez limity przyznanych im kwot.

Jednostki sektora finansów publicznych stosują szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych oraz zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych. Charakterystyczne dla tego sektora jest także wprowadzenie odrębnych zasad kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

## 2. Jednostki sektora finansów publicznych

Chcąc opisać zagadnienie obowiązków finansowych i księgowych w jednostkach sektora finansów publicznych w roku budżetowym oraz nieprawidłowości w nich występujących, należy wskazać, jakich jednostek to zagadnienie dotyczy. Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w formach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych. Tworzenie tych jednostek może się odbywać na podstawie ustawy o finansach publicznych albo na podstawie innych ustaw, co oznacza, że podstawą ich tworzenia nie powinny być akty prawne rangi niższej niż ustawowa, np. rozporządzenia.

 Sektor finansów publicznych tworzą: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego, a także ich związki, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz

Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury, jak również inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

### 3. Procesy zachodzące w sektorze finansów publicznych

Podmioty zaliczone do tego sektora dokonują szeregu czynności prawnych skutkujących określonymi wymiernymi rezultatami ekonomicznymi odbijającymi się nie tylko na tym sektorze, ale również na pozostałych podmiotach funkcjonujących w realiach wspólnego rynku. Procesy te są o tyle interesujące, że inna jest ich specyfika, gdy dochodzi do powiązań z podmiotami sektora publicznego, a inna w przypadku sektora prywatnego. Relacje z sektorem prywatnym mogą przybierać formę normalnych relacji gospodarczych na zasadzie działania równorzędnych uczestników wspólnego rynku, a w pozostałych relacjach nacechowane są nierównorzędnością. W obu tych sferach dokonywane są procesy ekonomiczne rodzące określone konsekwencje prawne i finansowe. Ustawodawca zdefiniował, jakie są to procesy, w art. 3 u.f.p.

Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem. Ujęcie takie oznacza, że wszelkie procesy obejmujące gromadzenie środków publicznych oraz ich rozdysponowywanie mieszczą się w pojęciu finansów publicznych.



Ustawodawca zwrócił szczególną uwagę na takie procesy, jak:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- 2) wydatkowanie środków publicznych;
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;

**Adam Błaszko** – członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, radca prawny Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie; zajmuje się szeroko rozumianymi finansami publicznymi w aspekcie zagadnień nadzoru nad budżetami samorządów terytorialnych, podatkami oraz pozostałymi zagadnieniami z dziedziny funkcjonowania samorządu terytorialnego i finansów publicznych; prowadził szkolenia z zakresu finansów publicznych i podatków oraz brał udział jako prelegent w konferencjach na temat finansów publicznych, samorządu terytorialnego i podatków.

Publikacja w sposób przystępny i kompleksowy przedstawia spektrum zagadnień dotyczących obowiązków i czynności finansowo-księgowych w jednostce sektora finansów publicznych w roku budżetowym oraz zasad odpowiedzialności za ich wykonanie. Ponadto zawiera gotowe rozwiązania problemów, które faktycznie wystąpiły w bieżącej działalności jednostek sektora finansów publicznych.

Opracowanie łączy wszystkie elementy składające się na zagadnienia charakteru i zakresu odpowiedzialności osób zajmujących się finansami w sektorze publicznym oraz osób za nie odpowiedzialnych. Dodatkowym atutem książki są przykłady nieprawidłowości w działalności podmiotów sektora finansów publicznych będących często przedmiotem postępowania kontrolnego i nadzorczego właściwych organów.

Publikacja przeznaczona jest przede wszystkim dla osób kierujących jednostkami sektora finansów publicznych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast), a także dla skarbników, głównych księgowych i księgowych sektora finansów publicznych oraz pracowników komórek finansowych. Będzie również pomocna dla wszystkich osób, które chcą pogłębić wiedzę z zakresu prezentowanej tematyki.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8092-818-3



CENA 129 Zł (W TYM 5% VAT)