

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

z kazusami i pytaniami

redakcja naukowa Wiesława Miemiec

Dobrosława Antonów, Paweł Borszowski, Andrzej Huchla
Katarzyna Kopyściańska, Marek Kopyściański
Rafał Kowalczyk, Paweł Lenio, Wiesława Miemiec
Przemysław Pest, Krystyna Sawicka, Witold Michał Srokosz
Michał Stawiński, Patrycja Zawadzka

SERIA AKADEMICKA

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

z kazusami i pytaniami

redakcja naukowa
Wiesława Miemieć

Dobrosława Antonów, Paweł Borszowski, Andrzej Huchla
Katarzyna Kopyściańska, Marek Kopyściański
Rafał Kowalczyk, Paweł Lenio, Wiesława Miemieć
Przemysław Pest, Krystyna Sawicka, Witold Michał Srokosz
Michał Stawiński, Patrycja Zawadzka

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 30 kwietnia 2018 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski

Wydawca

Jarecki Grzegorz

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Kamila Tomecka

Poszczególne rozdziały napisali:

Dobrosława Antonów – II.4, V.3

Paweł Borszowski – III.1, III.2

Andrzej Huchla – XII

Katarzyna Kopyściańska – IV.2, IV.3, VIII.3, VIII.4

Marek Kopyściański – IV.4, IV.5

Rafał Kowalczyk – V.5, VII.5, VII.6

Paweł Lenio – III.3, III.4, III.5, III.6, III.7, VIII.5, VIII.6, XI

Wiesława Miemieć – I.4, I.5, II.1, V.4, VII.1

Przemysław Pest – IV.1, V.1, V.2, X

Krystyna Sawicka – I.1, I.2, I.3, II.2, II.3, II.5, VII.2, VII.3, VII.4, VII.7, VII.8

Witold Michał Srokosz – V.6, IX.1, IX.2

Michał Stawiński – VIII.1, VIII.2

Patrycja Zawadzka – VI, IX.3, IX.4, IX.5

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-594-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wykaz najważniejszych aktów normatywnych	15
Wstęp	17
Rozdział I	
System prawa finansów publicznych	19
1. Pojęcie i funkcje finansów publicznych	19
1.1. Publiczne zasoby pieniężne i stosunki finansowe jako elementy finansów publicznych	21
1.2. Polityka finansowa jako element finansów publicznych	23
1.3. System finansowy jako element finansów publicznych	25
1.4. Funkcje finansów publicznych	27
1.5. Pojęcie i zakres prawa finansów publicznych	30
2. Finanse publiczne a finanse prywatne	32
3. Prawo finansów publicznych a inne gałęzie prawa	35
4. Źródła prawa finansów publicznych	37
5. Finanse publiczne a Skarb Państwa	46
Kazusy	49
Pytania kontrolne	49
Literatura	50
Rozdział II	
Podstawy prawne finansów publicznych	51
1. Środki publiczne	51
2. Zasady ogólne finansów publicznych	60
3. Zasady realizowania gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych	71
4. Odpowiedzialność i kontrola w sektorze finansów publicznych	81
5. Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych	88
Kazusy	94
Pytania kontrolne	94
Literatura	95

Rozdział III

Jednostki sektora finansów publicznych	97
1. Regulacja jednostek sektora finansów publicznych	97
2. Jednostka budżetowa	100
3. Samorządowe zakłady budżetowe	104
4. Agencje wykonawcze	107
5. Instytucje gospodarki budżetowej	109
6. Państwowe fundusze celowe	111
7. Państwowe i samorządowe osoby prawne	113
Kazusy	114
Pytania kontrolne	115
Źródła prawa	116
Literatura	116

Rozdział IV

Budżet państwa i inne publiczne plany finansowe	117
1. Budżet państwa	117
1.1. Geneza i ewolucja budżetu państwa	117
1.2. Konstytucyjne podstawy budżetu państwa	118
1.3. Pojęcie budżetu państwa oraz ustawy budżetowej	119
1.4. Zasady budżetowe	123
2. Budżet zadaniowy	126
3. Wieloletni Plan Finansowy Państwa	132
4. Budżet środków europejskich	134
5. Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej a budżet Unii Europejskiej ...	143
Kazusy	151
Pytania kontrolne	152
Literatura	153

Rozdział V

Procedura budżetowa w zakresie budżetu państwa	155
1. Pojęcie procedury budżetowej i jej etapy	155
2. Opracowanie projektu i uchwalenie budżetu państwa	160
3. Zasady wykonywania budżetu państwa	163
4. Zmiany budżetu i zmiany w budżecie w trakcie jego wykonywania	167
4.1. Przeniesienie planowanych wydatków w budżecie państwa	168
4.2. Przeniesienie planowanych wydatków w budżecie środków europejskich	170
4.3. Zwiększenie planowanych wydatków z rezerw budżetowych	171
4.4. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych	175
4.5. Blokowanie planowanych wydatków w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej	176
5. Sprawozdawczość i kontrola wykonania budżetu państwa	177

6. Kasowa obsługa budżetu państwa	180
Kazusy	183
Pytania kontrolne	184
Literatura	185

Rozdział VI

Dług publiczny i deficyt budżetowy państwa	187
1. Pojęcie długu publicznego	187
2. Dług publiczny a deficyt budżetowy	195
3. Konstytucyjny limit zadłużenia	199
4. Procedury sanacyjne	202
5. Źródła finansowania długu publicznego i deficytu budżetowego	209
Kazusy	216
Pytania kontrolne	217
Literatura	217

Rozdział VII

Prawo finansów publicznych sektora samorządowego	219
1. Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego	219
2. Pojęcie i źródła prawa finansów sektora samorządowego	224
3. Budżet jednostek samorządu terytorialnego i wieloletnia prognoza finansowa	229
3.1. Pojęcie budżetu	229
3.2. Uchwała budżetowa jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej	235
3.3. Wieloletnia prognoza finansowa	242
4. Procedura budżetowa jednostek samorządu terytorialnego	248
4.1. Etapy procedury budżetowej	248
4.2. Opracowanie projektu budżetu	250
4.3. Opiniowanie przez regionalną izbę obrachunkową projektu uchwały budżetowej oraz możliwości sfinansowania deficytu	259
4.4. Uchwała o prowizorium budżetowym	262
4.5. Podjęcie uchwały budżetowej	262
4.6. Procedura wykonywania budżetu	269
4.7. Procedura zatwierdzania wykonania budżetu	285
5. Dochody jednostek samorządu terytorialnego	289
5.1. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu normatywnym	289
5.2. Dochody własne	291
5.3. Subwencja ogólna	295
5.4. Dotacje celowe	299
6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego	301

7. Dług publiczny i deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego ...	304
7.1. Dług jednostki samorządu terytorialnego jako element państwowego długu publicznego	304
7.2. Deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego i źródła jego finansowania	306
7.3. Dług jednostki samorządu terytorialnego	313
8. Nadzór i kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe	319
8.1. Status i zadania regionalnych izb obrachunkowych	319
8.2. Działalność nadzorcza	322
8.3. Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych	328
8.4. Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych	335
8.5. Pozostała działalność regionalnych izb obrachunkowych	339
Kazusy	341
Pytania kontrolne	343
Literatura	344

Rozdział VIII

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	347
1. Pojęcie i charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	347
2. Zasady ogólne odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	348
3. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	352
4. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	355
5. Organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ...	359
6. Podstawowe zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	361
Kazusy	369
Pytania kontrolne	370
Literatura	371

Rozdział IX

Publiczne prawo bankowe i prawo rynku finansowego	373
1. Prawo bankowe a prawo rynku finansowego	373
2. Instytucje finansowe	375
2.1. Pojęcie instytucji finansowej	375
2.2. Rodzaje instytucji finansowych w szerokim znaczeniu	380
3. Nadzór finansowy	392
4. Wybrane aspekty organizacji i działalności Narodowego Banku Polskiego	402

5. Podstawowe uwarunkowania publicznoprawne funkcjonowania systemu bankowego	410
5.1. Publicznoprawne podstawy działalności banku	410
5.2. Rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w systemie bankowym ...	412
Kazusy	417
Pytania kontrolne	417
Źródła prawa	418
Literatura	418
 Rozdział X	
Podstawowe zasady finansowania zamówień publicznych	421
1. Środki publiczne jako źródło finansowania zadań z zakresu zamówień publicznych	421
2. Zasady dokonywania wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie zamówień publicznych	423
3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z realizacją zamówień publicznych	428
Kazusy	434
Pytania kontrolne	435
Literatura	435
 Rozdział XI	
Podstawowe zasady finansowania ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych ...	437
1. Ubezpieczenia społeczne	437
2. Ubezpieczenie zdrowotne	444
Kazusy	449
Pytania kontrolne	450
Źródła prawa	450
Literatura	450
 Rozdział XII	
Zasady i zakres gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych	451
1. Zakres regulacji gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych	451
2. Fundusze odzwierciedlające wartość majątku przedsiębiorstw państwowych ...	453
3. Fundusze tworzone w ciężar kosztów działalności	454
4. Podział zysku przedsiębiorstw państwowych i tworzenie funduszy z zysku ...	457
5. Wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa	459
Kazusy	459
Pytania kontrolne	460
Akty prawne	460
Literatura	460

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze sprost.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- p.b. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1876 ze zm.)
- p.z.p. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- u.BFG – ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1937)
- u.d.j.s.t. – ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1453 ze zm.)
- u.d.l. – ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 160 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077)
- u.g.f.p.p. – ustawa 31.01.1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2069)
- u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.)
- u.NBP – ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 1373)
- u.NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524)
- u.n.r.f. – ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 621 ze zm.)
- u.o.n.d.f.p. – ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311 ze zm.)

u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)
u.s.k.o.k.	– ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2065 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1938 ze zm.)
u.u.p.	– ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2003 ze zm.)
u.u.s.r.	– ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2017 r. poz. 2336)
u.z.z.m.p.	– ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2259 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. NDFP	– Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. MRiF	– Dziennik Urzędowy Ministra Rozwoju i Finansów
Dz.Urz. NBP	– Dziennik Urzędowy Narodowego Banku Polskiego
Dz.Urz. UE/WE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
FK	– Finanse Komunalne
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
M.P.	– Monitor Polski
MPB	– Monitor Prawa Bankowego
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PB	– Prawo Bankowe
PiP	– Państwo i Prawo
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	– Studia Prawnicze
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

BFG	– Bankowy Fundusz Gwarancyjny
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego

CBOSA	- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dostępna na stronie: http://orzeczenia.nsa.gov.pl)
EBC	- Europejski Bank Centralny
EFTA	- European Free Trade Association (Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu)
EOG	- Europejski Obszar Gospodarczy
FRD	- Fundusz Rezerwy Demograficznej
FUS	- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GKO	- Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
j.s.t.	- jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
KE	- Komisja Europejska
KNF	- Komisja Nadzoru Finansowego
KPRM	- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KRRIO	- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
KRUS	- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KSF	- Komitet Stabilności Finansowej
MFW	- Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MRiF	- Minister Rozwoju i Finansów
NBP	- Narodowy Bank Polski
NFZ	- Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	- Naczelną Izbą Kontroli
NSA	- Naczelnny Sąd Administracyjny
OFE	- otwarte fundusze emerytalne
PKB	- produkt krajowy brutto
RIO	- Regionalna Izba Obrachunkowa
RM	- Rada Ministrów
RP	- Rzeczpospolita Polska
RPP	- Rada Polityki Pieniężnej
SFP	- sektor finansów publicznych
SKOK	- spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa
SN	- Sąd Najwyższy
TFI	- towarzystwo funduszy inwestycyjnych
TK	- Trybunał Konstytucyjny
UE	- Unia Europejska
URK	- unia rynków kapitałowych
WE	- Wspólnoty Europejskie
WPF	- wieloletnia prognoza finansowa
WPFp	- Wieloletni Plan Finansowy Państwa
WRF	- wieloletnie ramy finansowe
WSA	- Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	- Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH AKTÓW NORMATYWNYCH

– prawa międzynarodowego:

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze zm.)

– prawa Unii Europejskiej:

Traktat o Unii Europejskiej z 7.02.1992 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

– prawa krajowego:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)

Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)

Ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2016 r. poz. 996 ze zm.)

Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1453)

Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)

Ustawa z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2016 r. poz. 1826 ze zm.)

Ustawa z 31.01.1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2069)

Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1542)

Ustawa z 7.11.2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. poz. 1317 ze zm.)

Ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. poz. 1092 ze zm.)

Ustawa z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2016 r. poz. 1528 ze zm.)

Ustawa z 29.08.1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1771)

Ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1934)

Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 621 ze zm.)

Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524)

Ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 1373 ze zm.)

Ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1768 ze zm.)

Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311)

Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1834)

- Ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1808 ze zm.)
- Ustawa z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2017 r. poz. 1049)
- Ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.)
- Ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561)
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875)
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868)
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096)
- Ustawa z 6.12.2004 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.)
- Ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1460 ze zm.)
- Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1876 ze zm.)
- Ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2016 r. poz. 1880 ze zm.)
- Ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 679)
- Ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.)
- Ustawa z 29.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1241 ze zm.)

WSTĘP

Niniejszy podręcznik prawa finansów publicznych jest zbiorowym dziełem pracowników naukowych Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Jest on odpowiedzią na postępujący rozwój tej gałęzi prawa, spowodowany coraz szybciej zmieniającym się otoczeniem gospodarczym i politycznym. Za zmianami tymi winno nadążać także nauczanie akademickie.

Pojęcie finansów publicznych nie zostało zdefiniowane normatywnie. Jest ono przedmiotem dyskusji i kontrowersji w literaturze przedmiotu. W wyniku przeobrażeń ustrojowych, jakie dokonały się w Polsce pod koniec XX w., zakres działalności publicznej jednostek sektora finansów publicznych uległ istotnym zmianom. Pojawiły się uzasadnione przesłanki do wyodrębnienia prawa finansów publicznych w miejsce tradycyjnie pojmowanego prawa finansowego. Uzasadnieniem dla tego wyodrębnienia jest obecnie mniejsza spójność norm finansowopravnnych, wynikająca z silniejszych powiązań niektórych regulacji prawa finansowego z instytucjami spoza zakresu tego prawa.

W podręczniku przyjęto szerokie ujęcie prawa finansów publicznych. Uznano, że stanowi ono gałąź kompleksową prawa publicznego, której przedmiotem jest całokształt publicznych stosunków finansowych zachodzących w związku z gromadzeniem i rozdysponowywaniem publicznych środków pieniężnych przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego i inne jednostki sektora finansów publicznych. W obrębie tak rozumianego prawa finansów publicznych znajdują się przede wszystkim: regulacje prawa budżetowego, dochodów i wydatków publicznych, deficytu i długu publicznego, zasady gospodarki finansowej Unii Europejskiej, a także unormowania o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie uwzględniono natomiast bardzo obszernej problematyki prawa podatkowego, która stanowi przedmiot odrębnego opracowania.

Ze względu na szeroki zakres działalności dydaktycznej realizowanej przez pracowników Katedry w podręczniku omówiono również zagadnienia publicznych aspektów prawa bankowego i rynku finansowego, wybrane problemy finansowania zamówień

publicznych i ubezpieczeń społecznych, a także zasady i zakres gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych.

Podręcznik adresowany jest przede wszystkim do studentów prawa, administracji i ekonomii, do doktorantów i słuchaczy studiów podyplomowych. Ideą, która przyświecała autorom, było przekazanie w sposób możliwie przejrzysty skomplikowanych zagadnień prawa finansów publicznych, z wyeksponowaniem kluczowych kwestii. Ma temu służyć zarówno układ treści, jak i sposób zredagowania, kładący nacisk na stosowanie prawa w praktyce, jak np. zamieszczone na końcu każdego rozdziału kazusy, które Czytelnik może samodzielnie rozwiązać. Jako uzupełnienie treści każdego rozdziału został podany zestaw pytań kontrolnych pomocnych w utrwaleniu wiedzy oraz spis polecanej literatury.

W podręczniku uwzględniono obowiązujące akty normatywne, poglądy nauki prawa oraz wybrane orzecznictwo. Tom został poprzedzony wykazem używanych skrótów oraz wykazem najważniejszych aktów prawnych powoływanych w treści podręcznika.

Podręcznik uwzględnia stan prawny na koniec kwietnia 2018 r.

Wiesława Miemiec

Rozdział I

SYSTEM PRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Słowa kluczowe: finanse, stosunki i zjawiska finansowe, publiczne zasoby pieniężne, polityka finansowa, instytucje prawnofinansowe, finanse publiczne, źródła prawa finansów publicznych, wewnętrzne i zewnętrzne źródła prawa finansów publicznych, hierarchia źródeł prawa, prawo unijne jako źródło prawa finansów publicznych, Skarb Państwa, Prokuratoria Generalna, mienie państwowe, majątek państwa, budżet państwa, fundusze celowe

1. Pojęcie i funkcje finansów publicznych

Termin „**finanse**” w języku potocznym jest powszechnie utożsamiany z posiadanymi środkami pieniężnymi. W ekonomii, prawie oraz literaturze prawno-ekonomicznej poglądy związane z pojęciem, charakterem i funkcjami finansów są bardziej zróżnicowane. Finanse to rodzaj stosunków społecznych o charakterze ekonomicznym. **Stosunki finansowe** (finanse) wyodrębnić można z całokształtu stosunków ekonomicznych w oparciu o kryterium ich związku z pieniądzem. Zewnętrznym przejawem stosunków finansowych jest ruch pieniądza, tj. dochody (przychody) i wydatki (rozchody) pieniężne oraz będący ich konsekwencją przepływ strumieni pieniężnych pomiędzy uczestnikami tych stosunków¹. Treść materialną stosunków finansowych stanowią zatem **zjawiska finansowe**, tj. zjawiska polegające na przepływie środków pieniężnych pomiędzy różnymi podmiotami. Zjawiska finansowe obejmują więc zjawiska związane z ruchem pieniądza, gdzie pieniądz występuje jako środek wymiany i środek płatniczy. Ze względu na podmioty gromadzące i wydatkujące środki pieniężne zjawiska finansowe można podzielić na: finanse państwa i samorządu terytorialnego, finanse przedsiębiorstw, finanse banków i innych instytucji finansowych, finanse rynków finansowych oraz

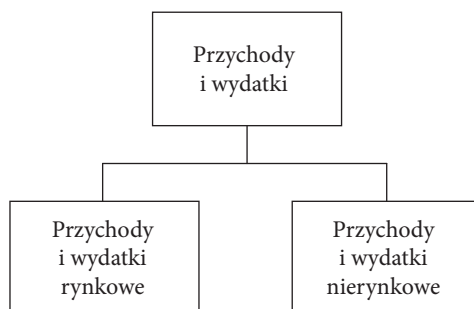
stosunki
finansowe

zjawiska
finansowe

¹ *Prawo finansów publicznych*, red. B. Brzeziński, A. Olesińska, Toruń 2017, s. 20.

finanse gospodarstw domowych². Kryterium przedmiotowe podziału zjawisk finansowych wskazuje natomiast na tytuł operacji pieniężnej, określając, czy jest to przychód, czy wydatek pieniężny, przy czym wyróżnia się dwa rodzaje przychodów i wydatków (rys. 1.1.).

Rys. 1.1. Rodzaje przychodów i wydatków



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Finanse*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2008, s. 31 i n.

W pierwszym przypadku przepływ strumieni pieniężnych opiera się na mechanizmie rynkowym, w drugim – operacje transferowe dokonywane są z pominięciem mechanizmu rynkowego oraz dodatkowo cechuje je brak wzajemnych świadczeń pomiędzy stronami transakcji.

Finanse są narzędziem podziału produktu krajowego brutto i w związku z tym ich istnienie w gospodarce towarowo-pieniężnej jest zjawiskiem obiektywnym, w przeciwieństwie do zasad i mechanizmów tego podziału (i przepływów pieniężnych umożliwiających ten podział), które są wytworem ludzkiej woli i świadomości³.

cechy finansów

Cechą finansów jest **pieniężny i dwustronny charakter**, co przejawia się w pobieraniu (czerpaniu, uzyskiwaniu) dochodów i przychodów (wpływów, wpłat) z jednej strony i ich rozdysponowywaniu na pokrycie różnych potrzeb, czyli dokonywaniu wydatków oraz rozchodów (wypłat), z drugiej.

Takie dynamiczne procesy noszą nazwę operacji finansowych⁴. W sytuacji gdy wymienione operacje finansowe są dokonywane przez podmioty pub-

² *Finanse*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2008, s. 31 i n.

³ E. Ruśkowski [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 21.

⁴ D. Maśniak [w:] *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009, s. 129.

liczne, możemy mówić o finansach publicznych⁵. Cechą wyróżniającą finanse publiczne jest zatem to, że realizują się one z udziałem państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek sektora finansów publicznych.

Złożoność pojęcia finansów publicznych oddaje również jego definicja, która w swej treści zawiera powiązane ze sobą trzy elementy. W tym ujęciu finanse to zespół instytucji prawnych – system prawny finansów publicznych, mechanizm gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych, czyli mechanizm zarządzania, oraz zasób pieniężny, który realnie istnieje i następnie jest dzielony⁶.

Definiując finanse publiczne, należy mieć na uwadze, że są one nie tylko kategorią ekonomiczną, ale również kategorią prawną. Stąd odnosząc się do pojęcia finansów publicznych, należy uwzględnić zwłaszcza takie elementy, jak: tworzenie publicznych zasobów pieniężnych, znaczenie ich przepływu dla podziału produktu krajowego brutto, świadome oddziaływanie na procesy tych przepływów przez politykę finansową i funkcjonowanie zasobów pieniężnych w ramach określonego systemu finansowego. W obrębie finansów publicznych powstawanie publicznych funduszy pieniężnych, sterowanie ich podziałem zgodnie z kierunkami polityki finansowej zawsze realizuje się na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Dzieje się tak ze względu na znaczenie stosunków finansowych dla funkcjonowania państwa, które ingeruje w ich kształt i przebieg.

**finanse
publiczne
– definicja**

Ekonomiczną stronę finansów stanowią fundusze pieniężne i konkretne stosunki finansowe dotyczące tworzenia i podziału tych funduszy, natomiast prawna strona finansów to polityka finansowa oraz system urządzeń prawnych regulujących te stosunki, czyli system finansowy.

1.1. Publiczne zasoby pieniężne i stosunki finansowe jako elementy finansów publicznych

Publiczny zasób pieniężny składa się z zasobów budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz środków pieniężnych będących w dyspozycji pozostałych jednostek sektora finansów publicznych funkcjonujących w ramach gospodarki pozabudżetowej. Pomędzy tymi zasobami występują przepływy środków

**publiczny zasób
pieniężny**

⁵ E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017, s. 8 i n.

⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 8.

Wiesława Miemieć – profesor zwyczajny, doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; autorka prac z zakresu prawa finansowego ze szczególnym uwzględnieniem problematyki systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego, lokalnego prawa podatkowego, odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych i finansowania zamówień publicznych.

Podręcznik jest pracą zbiorową pracowników naukowych Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

W książce w sposób przejrzysty przedstawiono skomplikowane zagadnienia prawa finansów publicznych, kładąc nacisk na stosowanie prawa w praktyce, uwzględniając obowiązujące akty normatywne, poglądy nauki prawa oraz wybrane orzecznictwo. Autorzy omówili m.in.:

- regulacje prawa budżetowego, dochodów i wydatków publicznych, deficytu i długu publicznego,
- zasady gospodarki finansowej Unii Europejskiej,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- publiczne aspekty prawa bankowego i rynku finansowego,
- problemy finansowania zamówień publicznych i ubezpieczeń społecznych,
- zasady i zakres gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych.

Umieszczone na końcu każdego rozdziału pytania kontrolne oraz kazusy umożliwiają weryfikację wiedzy. Lekturę ułatwiają liczne tabele, schematy, wykresy, rysunki oraz hasła boczne i słowa kluczowe.

Podręcznik jest przeznaczony przede wszystkim dla studentów prawa, administracji i ekonomii. Zainteresuje także doktorantów i słuchaczy studiów podyplomowych.

„... recenzowany podręcznik to wieloaspektowa, kompleksowa i wyczerpująca prezentacja najistotniejszych zagadnień prawa finansów publicznych sytuowanych w trzech obszarach: centrum państwa, samorządu terytorialnego oraz obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Dodatkowo przedstawiono najważniejsze zagadnienia z tzw. otoczenia sektora finansów publicznych w istotny sposób wpływające na funkcjonowanie tego sektora”.

Prof. dr hab. Zbigniew Ofarski

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788381245944 W01P01

ISBN 978-83-8124-594-4



9 788381 245944

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL