

# PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

z kazusami i pytaniami

**redakcja naukowa Wiesława Miemiec**

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

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

**2**

# PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

z kazusami i pytaniami

redakcja naukowa **Wiesława Miemiec**

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

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**2**

*Stan prawny na 31 grudnia 2019 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski*

Wydawca

*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący

*Joanna Ołówek*

Opracowanie redakcyjne i łamanie

*JustLuk*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Poszczególne rozdziały opracowali:

Dobrośława Antonów II.4; V.3

Paweł Borszowski III.1; III.2

Andrzej Huchla XIII

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; XII

Mateusz Lewandowski X

Wiesława Miemieć I.4; I.5; II.1; V.4; VII.1

Przemysław Pest IV.1; V.1; V.2; XI

Krystyna Sawicka I.1; I.2; I.3; II.2; II.3; II.6; 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 II.5; VI; IX.3; IX.4; IX.5

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-364-2

2. wydanie

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

<b>Wykaz skrótów</b> .....	11
<b>Wykaz najważniejszych aktów normatywnych</b> .....	15
<b>Wstęp</b> .....	17
<b>Rozdział I</b>	
<b>System prawa finansów publicznych</b> .....	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 .....	22
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 .....	33
3. Prawo finansów publicznych a inne gałęzie prawa .....	35
4. Źródła prawa finansów publicznych .....	37
5. Finanse publiczne a Skarb Państwa .....	45
Kazusy .....	50
Pytania kontrolne .....	50
Literatura .....	50
<b>Rozdział II</b>	
<b>Podstawy prawne finansów publicznych</b> .....	52
1. Środki publiczne .....	52
2. Zasady ogólne finansów publicznych .....	62
3. Zasady realizowania gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych .....	72
4. Odpowiedzialność i kontrola w sektorze finansów publicznych .....	82

5. Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej .....	89
6. Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych .....	93
Kazusy .....	98
Pytania kontrolne .....	99
Źródła prawa .....	99
Literatura .....	99

### **Rozdział III**

<b>Jednostki sektora finansów publicznych .....</b>	<b>101</b>
1. Regulacja jednostek sektora finansów publicznych .....	101
2. Jednostka budżetowa .....	104
3. Samorządowe zakłady budżetowe .....	109
4. Agencje wykonawcze .....	112
5. Instytucje gospodarki budżetowej .....	114
6. Państwowe fundusze celowe .....	116
7. Państwowe i samorządowe osoby prawne .....	118
Kazusy .....	119
Pytania kontrolne .....	120
Źródła prawa .....	121
Literatura .....	121

### **Rozdział IV**

<b>Budżet państwa i inne publiczne plany finansowe .....</b>	<b>122</b>
1. Budżet państwa .....	122
1.1. Geneza i ewolucja budżetu państwa .....	122
1.2. Konstytucyjne podstawy budżetu państwa .....	123
1.3. Pojęcie budżetu państwa oraz ustawy budżetowej .....	124
1.4. Zasady budżetowe .....	127
1.5. Dochody i wydatki budżetu państwa .....	131
2. Budżet zadaniowy .....	136
3. Wieloletni Plan Finansowy Państwa .....	142
4. Budżet środków europejskich .....	146
5. Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej a budżet Unii Europejskiej ....	154
Kazusy .....	162
Pytania kontrolne .....	164
Literatura .....	164

### **Rozdział V**

<b>Procedura budżetowa w zakresie budżetu państwa .....</b>	<b>166</b>
1. Pojęcie procedury budżetowej i jej etapy .....	166
2. Opracowanie projektu i uchwalenie budżetu państwa .....	171
3. Zasady wykonywania budżetu państwa .....	180

4. Zmiany budżetu i zmiany w budżecie w trakcie jego wykonywania .....	185
4.1. Przeniesienie planowanych wydatków w budżecie państwa .....	186
4.2. Przeniesienie planowanych wydatków w budżecie środków europejskich .....	188
4.3. Zwiększenie planowanych wydatków z rezerw budżetowych .....	189
4.4. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych .....	192
4.5. Blokowanie planowanych wydatków w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej .....	194
5. Sprawozdawczość i kontrola wykonania budżetu państwa .....	194
6. Kasowa obsługa budżetu państwa .....	198
Kazusy .....	200
Pytania kontrolne .....	201
Literatura .....	202

## Rozdział VI

<b>Dług publiczny i deficyt budżetowy państwa .....</b>	<b>203</b>
1. Pojęcie długu publicznego .....	203
2. Dług publiczny a deficyt budżetowy .....	211
3. Konstytucyjny limit zadłużenia .....	215
4. Procedury sanacyjne .....	218
5. Źródła finansowania długu publicznego i deficytu budżetowego .....	225
Kazusy .....	233
Pytania kontrolne .....	234
Literatura .....	234

## Rozdział VII

<b>Prawo finansów publicznych sektora samorządowego .....</b>	<b>235</b>
1. Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego .....	235
2. Pojęcie i źródła prawa finansów sektora samorządowego .....	239
3. Budżet jednostek samorządu terytorialnego i wieloletnia prognoza finansowa .....	245
3.1. Pojęcie budżetu .....	245
3.2. Uchwała budżetowa jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej .....	250
3.3. Wieloletnia prognoza finansowa .....	258
4. Procedura budżetowa jednostek samorządu terytorialnego .....	265
4.1. Etapy procedury budżetowej .....	265
4.2. Opracowanie projektu budżetu .....	267
4.3. Opiniowanie przez regionalną izbę obrachunkową projektu uchwały budżetowej oraz możliwości sfinansowania deficytu .....	276
4.4. Uchwała o prowizorium budżetowym .....	279
4.5. Podjęcie uchwały budżetowej .....	279

4.6. Procedura wykonywania budżetu .....	286
4.7. Procedura zatwierdzania wykonania budżetu .....	303
5. Dochody jednostek samorządu terytorialnego .....	307
5.1. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu normatywnym .....	307
5.2. Dochody własne .....	308
5.3. Subwencja ogólna .....	313
5.4. Dotacje celowe .....	316
6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego .....	319
7. Dług publiczny i deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego .....	322
7.1. Dług jednostki samorządu terytorialnego jako element państwowego długu publicznego .....	322
7.2. Deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego i źródła jego finansowania .....	323
7.3. Dług jednostki samorządu terytorialnego .....	331
8. Nadzór i kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe .....	338
8.1. Status i zadania regionalnych izb obrachunkowych .....	338
8.2. Działalność nadzorcza .....	341
8.3. Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych .....	347
8.4. Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych .....	354
8.5. Pozostała działalność regionalnych izb obrachunkowych .....	358
Kazusy .....	360
Pytania kontrolne .....	362
Literatura .....	363
 <b>Rozdział VIII</b>	
<b>Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....</b>	<b>365</b>
1. Pojęcie i charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	365
2. Zasady ogólne odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	366
3. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	370
4. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	373
5. Organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	377
6. Podstawowe zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych .....	379
Kazusy .....	387
Pytania kontrolne .....	388
Literatura .....	389

**Rozdział IX**

<b>Publiczne prawo bankowe i prawo rynku finansowego</b> .....	390
1. Prawo bankowe a prawo rynku finansowego .....	390
2. Instytucje finansowe .....	392
2.1. Pojęcie instytucji finansowej .....	392
2.2. Rodzaje instytucji finansowych w szerokim znaczeniu .....	397
3. Nadzór finansowy .....	410
4. Wybrane aspekty organizacji i działalności Narodowego Banku Polskiego ....	421
5. Podstawowe uwarunkowania publicznoprawne funkcjonowania systemu bankowego .....	430
5.1. Publicznoprawne podstawy działalności banku .....	430
5.2. Rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w systemie bankowym ....	433
Kazusy .....	437
Pytania kontrolne .....	438
Źródła prawa .....	438
Literatura .....	439

**Rozdział X**

<b>Podstawowe elementy prawa walutowego i prawa dewizowego</b> .....	440
1. Prawo walutowe .....	440
2. Pojęcie i podmioty prawa dewizowego .....	441
3. Pojęcie wartości dewizowych oraz krajowych środków płatniczych .....	443
4. Obrót wartościami dewizowymi .....	444
5. Zezwolenia dewizowe .....	447
6. Działalność kantorowa .....	448
7. Podstawowe obowiązki w zakresie obrotu wartościami dewizowymi .....	449
8. Kontrola wykonywana przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego .....	450
Kazusy .....	451
Pytania kontrolne .....	452
Źródła prawa .....	452
Literatura .....	452

**Rozdział XI**

<b>Podstawowe zasady finansowania zamówień publicznych</b> .....	453
1. Środki publiczne jako źródło finansowania zadań z zakresu zamówień publicznych .....	453
2. Zasady dokonywania wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie zamówień publicznych .....	457
3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z realizacją zamówień publicznych .....	462
Kazusy .....	469
Pytania kontrolne .....	469
Literatura .....	470



**Rozdział XII****Podstawowe zasady finansowania ubezpieczeń społecznych**

<b>i zdrowotnych</b> .....	471
1. Ubezpieczenia społeczne .....	471
2. Ubezpieczenie zdrowotne .....	478
Kazusy .....	483
Pytania kontrolne .....	484
Źródła prawa .....	484
Literatura .....	484

**Rozdział XIII**

<b>Zasady i zakres gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych</b> .....	485
1. Zakres regulacji gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych .....	485
2. Fundusze odzwierciedlające wartość majątku przedsiębiorstw państwowych .....	487
3. Fundusze tworzone w ciężar kosztów działalności .....	488
4. Podział zysku przedsiębiorstw państwowych i tworzenie funduszy z zysku ....	491
5. Wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa .....	493
Kazusy .....	493
Pytania kontrolne .....	494
Źródła prawa .....	494
Literatura .....	494

<b>Odpowiedzi do kazusów i pytań kontrolnych</b> .....	497
Rozdział I .....	497
Rozdział II .....	500
Rozdział III .....	504
Rozdział IV .....	506
Rozdział V .....	511
Rozdział VI .....	516
Rozdział VII .....	518
Rozdział VIII .....	528
Rozdział IX .....	532
Rozdział X .....	535
Rozdział XI .....	536
Rozdział XII .....	537
Rozdział XIII .....	540

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- dyrektywa 2013/36/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 338, ze zm.)
- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- n.p.z.p. – ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019)
- pr. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357)
- pr. dew. – ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 160)
- p.z.p. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843)
- rozporządzenie nr 575/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176, s. 1, ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)
- u.BFG – ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 795 ze zm.)
- u.d.j.s.t. – ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.)
- u.d.u.r. – ustawa z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 381 ze zm.)

- u.f.b.s. – ustawa z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2018 r. poz. 613 ze zm.)
- u.f.i. – ustawa z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1355 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.g.f.p.p. – ustawa z 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 2019 r. poz. 712 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
- u.k.k. – ustawa z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2019 r. poz. 1083)
- u.NBP – ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2019 r. poz. 1810)
- u.NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.)
- u.n.m. – ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 483)
- u.n.r.f. – ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 298 ze zm.)
- u.o.f.f.e. – ustawa z 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1906 ze zm.)
- u.o.i.f. – ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2286 ze zm.)
- u.o.n.d.f. – ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440)
- u.r.i.o. – ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
- u.s.k.o.k. – ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2412)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)
- u.s.u.s. – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
- u.ś.o.z. – ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1373 ze zm.)
- u.u.p. – ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 659 ze zm.)
- u.u.s.r. – ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2019 r. poz. 299 ze zm.)
- u.z.z.m.p. – ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1302 ze zm.)

## Czasopisma i publikatory

AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. NDFP	– Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
FK	– Finanse Komunalne
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. MF	– Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
Dz.Urz. MI	– Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury
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
M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PB	– Prawo Bankowe
PiP	– Państwo i Prawo
ST	– Samorząd Terytorialny

## Inne

BFG	– Bankowy Fundusz Gwarancyjny
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
BŚE	– budżet środków europejskich
CIT	– podatek dochodowy od osób prawnych
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	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OFE	– otwarte fundusze emerytalne
PKB	– produkt krajowy brutto
PIT	– podatek dochodowy od osób fizycznych
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RM	– Rada Ministrów
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
WPPF	– 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. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)

### – prawa Unii Europejskiej:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 338 ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176, s. 1, ze zm.)

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

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

### – prawa krajowego:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)

Ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1285 ze zm.)

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

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

Ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.)

Ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351)

Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.)

Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.)

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

Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357)

Ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2019 r. poz. 1810)

Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)

Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)

- Ustawa z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2018 r. poz. 613 ze zm.)
- Ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 160)
- Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.)
- Ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843)
- Ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2019 r. poz. 1169)
- Ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 362 ze zm.)
- Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440)
- Ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2286 ze zm.)
- Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 298 ze zm.)
- Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295)
- Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1445 ze zm.)
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- Ustawa z 29.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.)
- Ustawa z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2019 r. poz. 1083)
- Ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092 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 2018 r. poz. 1431 ze zm.)
- Ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 483)
- Ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 795 ze zm.)
- Ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2019 r. poz. 1115 ze zm.)

## WSTĘP

Niniejszy podręcznik prawa finansów publicznych jest drugim już wydaniem, zaktualizowanym, poprawionym i uzupełnionym. To zbiorowe dzieło pracowników naukowych Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, którego pierwsze wydanie ukazało się w 2018 r., jest odpowiedzią zarówno na postępujący rozwój tej tak ważnej gałęzi prawa, jak i na wciąż zmieniające się otoczenie prawne. Znaczna część ustaw kształtujących porządek prawny w dziedzinie finansów publicznych została znowelizowana. Od momentu opublikowania podręcznika tylko ustawa o finansach publicznych została znowelizowana aż 14 razy. Konieczna stała się zatem aktualizacja podręcznika. Został on ponadto uzupełniony o podstawowe elementy prawa walutowego i prawa dewizowego, a także kwestie kontroli finansów publicznych w związku z działalnością Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej.

Samo pojęcie finansów publicznych nie zostało w literaturze przedmiotu zdefiniowane normatywnie. Jest ono nadal przedmiotem dyskusji i kontrowersji. Zakres działalności publicznej jednostek sektora finansów publicznych wciąż jest poszerzany, co stwarza uzasadnione przesłanki wyodrębnienia prawa finansów publicznych w miejsce tradycyjnie pojmowanego prawa finansowego. Przemawia za tym coraz mniejsza spójność norm prawnofinansowych wynikająca z silniejszych powiązań niektórych regulacji prawa finansowego z instytucjami spoza jego zakresu.

W podręczniku przyjęto szerokie ujęcie prawa finansów publicznych. Uznano, że stanowi ono kompleksową gałąź prawa publicznego, której przedmiotem jest całokształt publicznych stosunków finansowych zachodzących w związku z gromadzeniem i rozdyponowywaniem 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 dostrzeżone potrzeby dydaktyczne i mając na uwadze szeroki zakres działalności dydaktycznej realizowanej przez pracowników Katedry, w podręczniku omówiono także zagadnienia publicznych aspektów prawa bankowego i rynku finansowego, prawa walutowego i dewizowego, 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. Mają temu służyć zarówno układ treści, jak i sposób zredagowania kładący nacisk na stosowanie prawa w praktyce, np. znajdujące się na końcu każdego rozdziału kazusy, które Czytelnik może samodzielnie rozwiązać. Jako uzupełnienie treści każdego rozdziału zostały zamieszczone zestaw pytań kontrolnych pomocnych w utrwaleniu wiedzy oraz spis polecanej literatury. Zmianą w porównaniu z pierwszym wydaniem tego dzieła jest zamieszczenie do każdego kazusu i pytania kontrolnego szkicu odpowiedzi bądź wskazówek, w którym miejscu treści tomu znajduje się materiał ułatwiający sformułowanie poprawnej odpowiedzi.

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 31.12.2019 r.

*Wiesława Miemieć*

## 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) można wyodrębnić 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 stosunków<sup>1</sup>. 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 wydankujące 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

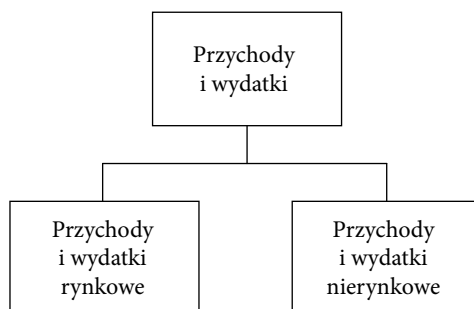
zjawiska  
finansowe

---

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

finanse gospodarstw domowych<sup>2</sup>. 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, 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 PKB 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 świadomości<sup>3</sup>.

## cechy finansów

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

Takie dynamiczne procesy noszą nazwę operacji finansowych<sup>4</sup>. W sytuacji gdy wymienione operacje finansowe są dokonywane przez podmioty publiczne, możemy mówić o finansach publicznych<sup>5</sup>. Cechą wyróżniającą finanse

<sup>2</sup> *Finanse*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2008, s. 31 i n.

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

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

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

publiczne jest zatem to, że realizują się one z udziałem państwa, j.s.t. 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 dzielony<sup>6</sup>.

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 PKB, 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 prawną stroną 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 j.s.t., państwowych funduszy celowych oraz środków pieniężnych będących w dyspozycji pozostałych jednostek sektora finansów publicznych funkcjonujących w ramach gospodarki pozabudżetowej. Pomiędzy tymi zasobami występują przepływy środków pieniężnych, gdzie pozycję centralną zajmuje budżet państwa zasilający w formie subwencji ogólnej i dotacji celowych budżety j.s.t. oraz wspomagający w formie dotacji państwowe fundusze celowe, a zwłaszcza fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi, oraz fi-

**publiczny zasób  
pieniężny**

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

**Autorami** poszczególnych części podręcznika są specjaliści z danych dziedzin – profesorowie, doktorzy habilitowani i doktorzy będący pracownikami Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

W książce autorzy omówili m.in.:

- pojęcie i funkcję finansów publicznych,
- zasady odpowiedzialności i kontroli w sektorze finansów publicznych (w tym: kompetencje i zadania NIK oraz audyt wewnętrzny),
- problematykę budżetu państwa i innych publicznych planów finansowych,
- procedurę budżetową stosowaną w zakresie budżetu państwa (zasady budżetowe, budżet zadaniowy, Wieloletni Plan Finansowy Państwa, budżet środków europejskich),
- dług publiczny i deficyt budżetowy państwa,
- specyfikę finansów publicznych w sektorze samorządowym (w tym zagadnienia takie jak: wieloletnia prognoza finansowa, procedura budżetowa),
- zagadnienia publicznych aspektów prawa bankowego i rynku finansowego, prawa walutowego i dewizowego, dochody i wydatki j.s.t., dług publiczny i deficyt budżetowy j.s.t, rolę oraz kompetencje nadzorcze i kontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- publiczne prawo bankowe i prawo rynku finansowego,
- podstawowe elementy prawa walutowego i prawa dewizowego,
- wybrane problemy finansowania zamówień publicznych i ubezpieczeń społecznych,
- zasady i zakres gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych.

W podręczniku ponadto znajdują się materiały pomocnicze niezbędne do nauki przed kolokwium lub egzaminem:

- kazusy, które Czytelnik może samodzielnie rozwiązać,
- zestaw pytań kontrolnych pomocnych w utrwaleniu wiedzy,
- spis polecanej literatury do pogłębionej analizy zagadnień.

Przy każdym kazusie i pytaniu kontrolnym zamieszczono szkic odpowiedzi bądź wskazówki, w którym miejscu książki znajduje się materiał ułatwiający sformułowanie poprawnej odpowiedzi.

**LEXOTEKA**  
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

[www.lexoteka.pl](http://www.lexoteka.pl)



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-187-364-2

