

USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH

Komentarz

redakcja naukowa Zbigniew Ofiarski

Andrzej Borodo, Wojciech Bożek, Małgorzata Cilak, Krzysztof Czarnecki
Katarzyna Kopyściańska, Ewa Kowalewska, Paweł Lenio, Paweł Majka
Paweł Mańczyk, Wiesława Miemiec, Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski
Przemysław Pest, Krystyna Sawicka, Michał Stawiński, Rafał Sura
Katarzyna Święch-Kujawska, Jacek Wantoch-Rekowski, Patrycja Zawadzka

KOMENTARZE

WYDANIE **2**

USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH

Komentarz

redakcja naukowa Zbigniew Ofiarski

Andrzej Borodo, Wojciech Bożek, Małgorzata Cilak, Krzysztof Czarnecki
Katarzyna Kopyściańska, Ewa Kowalewska, Paweł Lenio, Paweł Majka
Paweł Mańczyk, Wiesława Miemiec, Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski
Przemysław Pest, Krystyna Sawicka, Michał Stawiński, Rafał Sura
Katarzyna Święch-Kujawska, Jacek Wantoch-Rekowski, Patrycja Zawadzka

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

KOMENTARZE

WYDANIE

2

Stan prawny na 10 stycznia 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Marek Zdebel

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne i łamanie

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły komentarza omówili:

Andrzej Borodo – 51, 52, 109–111, 113, 122, 154, 155, 158, 181–183

Wojciech Bożek – 32, 38–38c, 41, 48, 49, 68–71, 78a–78g, 83–84, 91a, 112aa, 112d

Wojciech Bożek, Paweł Mańczyk – 29, 50, 125

Małgorzata Cilak – 9, 39, 40, 42, 44, 53, 54, 112, 114, 116, 124, 135, 136, 185

Krzysztof Czarnecki – 126–133, 148

Katarzyna Kopyściańska – 11–13, 18–28, 103, 104–106, 108, 123

Ewa Kowalewska – 76–78, 85, 89–91, 92–94, 115, 174–176

Paweł Lenio – 226–232, 238–246, 265–271

Paweł Majka – 54a–67

Paweł Mańczyk – 36, 37, 46, 47, 50a, 133a–134, 137, 147, 159

Wiesława Miemieć – 117–121, 162–173, 177–180, 202–210

Małgorzata Ofiarska – 14–17, 30, 31, 45, 149–152

Zbigniew Ofiarski – 1–7, 10, 103a, 107, 112a, 112b, 112c, 112e, 272–297

Przemysław Pest – 8, 138–145, 156, 157

Krzyszyna Sawicka – 211–225, 233–237

Michał Stawiński – 247–264

Rafał Sura – 196–201

Katarzyna Świąch-Kujawska – 33–35, 43, 72–75, 86–88, 146, 153, 160, 161

Jacek Wantoch-Rekowski – 184, 186–195

Patrycja Zawadzka – 78h–82, 95–102

© Copyright by

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

ISBN 978-83-8187-361-1

2. wydanie

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

Wprowadzenie

Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych weszła w życie 1.01.2010 r., z wyjątkiem kilku przepisów odnoszących się do szczegółowych kwestii planowania budżetowego w układzie zadaniowym. Jest trzecią kolejno obowiązującą ustawą o finansach publicznych, po uprzednio obowiązujących ustawach z 26.11.1998 r. oraz z 30.06.2005 r. Jest to ustawa o charakterze systemowym, wyznaczająca nie tylko granice sektora finansów publicznych, ale również podstawowe reguły gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi przez jednostki organizacyjne zaliczone do tego sektora.

Zawarte w niej regulacje prawne stanowią nie tylko kontynuację pierwotnej koncepcji, która została przyjęta w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. i rozwinięta w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. Doświadczenia zebrane w okresie obowiązywania tych ustaw umożliwiły stworzenie warunków do bardziej efektywnego gospodarowania środkami publicznymi, uporządkowania struktur organizacyjnych podmiotów mających status prawny jednostek sektora finansów publicznych, wzmocnienia kontroli wydatków publicznych oraz osiągnięcia większej zgodności ze standardami stosowanymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Motywy stale obecnym w kolejno obowiązujących ustawach o finansach publicznych jest jawność i przejrzystość finansów publicznych, które powinny być traktowane jako fundamentalne reguły sektora finansów publicznych. Ich przestrzeganie jest możliwe wtedy, gdy ustawodawca wyznacza jednoznaczne i stabilne granice sektora finansów publicznych, a w jego ramach precyzyjnie przydziela zadania oraz kompetencje do ich realizacji jednostkom organizacyjnym zaliczanym do tego sektora. Stosowane w sektorze finansów publicznych procedury i zasady postępowania powinny gwarantować efektywne wykorzystywanie publicznych zasobów finansowych.

Przygotowując założenia projektowe ustawy o finansach publicznych z 2009 r., sformułowano jej zasadnicze cele, do których zaliczono:

- wzmocnienie oraz poprawę przejrzystości finansów publicznych, przede wszystkim poprzez ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych,
- wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jako dokumentu ukierunkowującego politykę finansową państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego,

- przyjęcie stabilnych rozwiązań sprzyjających prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, w tym uzupełnienie przepisów dotyczących zasad gospodarowania środkami publicznymi poprzez wprowadzenie możliwości udzielania ulg w spłacie określonych w ustawie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym,
- usprawnienie oraz wzmocnienie systemu audytu wewnętrznego,
- wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi i innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi¹.

Przygotowane drugie wydanie systematycznego komentarza przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 r. w porównaniu do stanu prawnego przyjętego w pierwszym wydaniu na 1.10.2018 r. uwzględni także skutki nowelizacji tej ustawy dokonanych w ostatnim kwartale 2018 r. oraz w 2019 r. W tym okresie ustawodawca dziesięciokrotnie dokonywał stosunkowo obszernych zmian w ustawie o finansach publicznych. Charakter tych nowelizacji był zróżnicowany, ponieważ ich celem było zarówno dostosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych do stanu prawnego ukształtowanego poprzez zmiany w innych ustawach (np. w Prawie oświatowym, ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji lub w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej), jak i zwiększenie bezpieczeństwa finansowego państwa, w tym poprzez zracjonalizowanie możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. W tym ostatnim przypadku ustawodawca uwzględnił m.in. analizy przygotowane przez Ministerstwo Finansów dotyczące dotychczasowego funkcjonowania regulacji prawnej tzw. indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia, a także postulaty regionalnych izb obrachunkowych, Najwyższej Izby Kontroli oraz propozycje zgłoszone przez organizacje samorządowe. Była to jedna z najistotniejszych zmian legislacyjnych, która weszła w życie 1.01.2019 r.

W rezultacie zostały przeprowadzone w ustawie o finansach publicznych zmiany dotyczące m.in.: katalogu jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych (art. 9), obowiązku przedstawiania skutków finansowych wynikających z wprowadzania nowych aktów prawnych (art. 50), właściwości organów wydających decyzje w sprawach niepodatkowych należności budżetowych (art. 61), tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego (art. 72), przyjmowania przez Ministra Finansów wolnych środków publicznych w depozyt (art. 78b), pożyczek zaciąganych w państwowych funduszach celowych (art. 90), limitowania zobowiązań zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego zaliczanych do długu publicznego (art. 91), ustalania kosztów obsługi zobowiązań zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 92), przedmiotowego zakresu uchwały budżetowej (art. 212), ustalania nadwyżki lub deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 217), zasad gromadzenia dochodów na wydzielonym rachunku samorządowej jednostki budżetowej (art. 223), zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek z budżetu państwa (art. 224), upoważniania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego przez jej organ stanowiący do zaciągania zobowiązań (art. 228), procedury dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej (art. 232), realizacji programu naprawczego w jednostce samorządu terytorialnego (art. 240a),

¹ Uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych, VI kadencja, druk sejm. nr 1181.

bieżącego równoważenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 242), ograniczenia możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 243), upoważniania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania określonych zmian w toku wykonywania uchwały budżetowej (art. 258), zaciągania przez kierowników samorządowych jednostek budżetowych zobowiązań o charakterze dłużnym (art. 261), kontrasygnaty skarbnika jednostki samorządu terytorialnego (art. 262).

Z powyższego wycięcia wynika, że dokonywano zmian głównie w tych przepisach ustawy o finansach publicznych, które regulują zasady prowadzenia gospodarki finansowej, w szczególności gospodarki budżetowej, przez jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzane zmiany uzasadniano koniecznością racjonalizacji procesu zadłużania w jednostkach samorządu terytorialnego przy równoległym powiększeniu przestrzeni do dokonywania kolejnych wydatków budżetowych. Przywoływano również argumenty wskazujące na potrzebę uelastycznienia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym zmierzające do wzmocnienia roli ich organów wykonawczych działających w granicach upoważnień udzielanych przez organy stanowiące. W celu poprawy stanu bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono rozwiązania prawne zmierzające do wzmocnienia kontroli stanu ich zadłużenia.

Kontynuując koncepcję przyjętą w pierwszym wydaniu komentarza, także w wydaniu drugim poddano analizie oraz ocenie regulacje prawne zawarte nie tylko w ustawie o finansach publicznych z 27.08.2009 r., ale w niezbędnym zakresie nawiązano do postanowień dwóch poprzednio obowiązujących ustaw o finansach publicznych. W komentarzu oceniono również najważniejsze nowelizacje dokonane w obowiązującej ustawie o finansach publicznych. W ten sposób podjęto próbę przedstawienia genezy oraz głównych kierunków ewolucji różnych instytucji prawnych, instrumentów i narzędzi znajdujących zastosowanie w ustrojowych i funkcjonalnych rozwiązaniach sektora finansów publicznych. Retrospektywne spojrzenie na dokonania ustawodawcy umożliwia identyfikację głównych przyczyn stosunkowo częstych zmian ustawy o finansach publicznych w jej dopiero dziesięcioletnim okresie obowiązywania. Z tego powodu poddano ocenie także poprzednio obowiązujące przepisy tej ustawy. Umożliwia to sformułowanie wniosków albo o określonej konsekwencji ustawodawcy w zmierzaniu do celów wyznaczonych w dłuższej perspektywie czasowej, albo tylko o jego reagowaniu na bieżące problemy i dokonywaniu zmian o charakterze doraźnym.

Należy podkreślić, że ustawa o finansach publicznych nie reguluje w sposób wyczerpujący wszystkich kwestii dotyczących sektora finansów publicznych. W związku z tym w komentarzu zamieszczono odniesienia do uregulowań wielu odrębnych ustaw, w tym regulujących: zasady prowadzenia gospodarki finansowej w określonych kategoriach jednostek sektora finansów publicznych, prowadzenie gospodarki komunalnej, udzielanie zamówień publicznych, zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zasady prowadzenia polityki rozwoju. Komentowanie ustawy o finansach publicznych wymaga zatem uwzględniania jej specyfiki oraz stosowania licznych odesłań do przepisów odrębnych ustaw.

Jako akt prawny o charakterze systemowym ustawa o finansach publicznych reguluje zasadnicze kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem sektora finansów publicznych, tzn. zakres i zasady działania jednostek sektora finansów publicznych, zasady i tryb kontroli

procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem, zasady zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne, zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa i wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym, zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych, zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych, zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Komentarz jest wspólnym przedsięwzięciem Autorów reprezentujących kilka ośrodków akademickich, w których od wielu lat prowadzone są badania nad sektorem finansów publicznych. Umożliwiło to przeprowadzenie analiz oraz ocen wpisujących się w różne koncepcje badawcze odnoszone do sektora finansów publicznych i jednostek organizacyjnych w nim funkcjonujących.

Wiedza o prawnych mechanizmach funkcjonowania sektora finansów publicznych oraz poszczególnych jego jednostek organizacyjnych staje się coraz bardziej niezbędna do zrozumienia złożonych zjawisk i zdarzeń związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem publicznych zasobów finansowych wykorzystywanych zarówno do zaspokajania potrzeb zbiorowych, jak i potrzeb indywidualnych. Stan sektora finansów publicznych, w tym poziom jego zadłużenia oraz nadwyżki lub deficytu, ma bezpośredni wpływ na zakres oraz sposób realizacji zadań publicznych. Wywołuje to określone skutki w sferze społecznej i gospodarczej, ponieważ jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych obok wydatków bieżących dokonują również wydatków inwestycyjnych.

Przygotowane drugie, zaktualizowane wydanie komentarza jest kontynuacją próby prezentacji wielowątkowej problematyki obejmującej organizację, zasady funkcjonowania oraz podstawy gospodarki finansowej sektora finansów publicznych jako określonej całości, a także jednostek organizacyjnych zaliczonych do tego sektora. Zamiarem zespołu Autorów było ukazanie szerokiego obszaru regulacji prawnych, które wprost lub tylko pośrednio odnoszą się do sektora finansów publicznych. W komentarzu wykorzystano dorobek doktryny prawa finansowego i finansów publicznych oraz dostępne orzecznictwo sądów. Wskazano ponadto zakres wpływu standardów prawa unijnego na kształt i ewolucję różnych instytucji krajowego prawa finansów publicznych.

Komentarz jest adresowany zarówno do studentów studiów prawniczych, administracyjnych i ekonomicznych, jak i do praktyków (pracowników państwowych i samorządowych jednostek sektora finansów publicznych oraz osób wykonujących obsługę prawną tych jednostek). Może być również przydatny dla sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, pracowników różnych podmiotów wykonujących nadzór i kontrolę, w szczególności Najwyższej Izby Kontroli oraz regionalnych izb obrachunkowych.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny obowiązujący na 10.01.2020 r.

USTAWA

z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych

(tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869;
zm.: Dz.U. z 2019 r. *poz. 1622, poz. 1649, poz. 2020*)

DZIAŁ I

Zasady finansów publicznych

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres regulacji]

Ustawa określa:

- 1) zakres i zasady działania oraz organizację jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych;
- 2) zakres i zasady działania agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych funduszy celowych;
- 3) zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej;
- 4) zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem;
- 5) zasady zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne;
- 6) zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa;
- 7) zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 8) zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym;
- 9) zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 10) szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych;
- 11) zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych;
- 12) zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

1. Uwagi wprowadzające

Aktualnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych z 2009 r. jest trzecią kolejną ustawą regulującą ustrój oraz zasady funkcjonowania sektora finansów publicznych. W latach 2006–2009 obowiązywała ustawa o finansach publicznych z 2005 r., a niektóre jej przepisy utraciły moc obowiązującą dopiero z końcem 2013 r. W latach 1999–2005 obowiązywała ustawa o finansach publicznych z 1998 r. W każdej z poprzednio obowiązujących ustaw o finansach publicznych określano ich zakres przedmiotowy.

Cechą charakterystyczną ustawy o finansach publicznych z 1998 r. był względnie szeroki zakres regulacji, ponieważ aż do połowy 2005 r. zawierała ona postanowienia dotyczące zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wyłączenie tych unormowań z ustawy o finansach publicznych z 1998 r. nastąpiło dopiero 1.07.2005 r. w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dopiero 1.01.2002 r. do ustawy o finansach publicznych z 1998 r. dodano przepisy regulujące zasady kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Występują także istotne różnice między ustawą o finansach publicznych z 2005 r. oraz ustawą o finansach publicznych z 2009 r. w zakresie przedmiotu regulacji ustawowej. W porównaniu do ustawy o finansach publicznych z 2005 r. aktualnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych z 2009 r. dodatkowo normuje: zasady planowania wieloletniego na poziomie państwa oraz w samorządzie terytorialnym, zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym oraz zasady kontroli zarządczej i jej koordynacji w jednostkach sektora finansów publicznych.

2. Przedmiotowy zakres ustawowej regulacji w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.

Przedmiotowe ramy regulacji ustawy o finansach publicznych z 2009 r. wyznacza art. 1 tej ustawy. Nie dokonano jego zmian od momentu wejścia w życie tej ustawy. Ustawodawca wyczerpująco, w ramach katalogu zamkniętego, wymienił główne kategorie spraw unormowanych w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Każda dotychczas obowiązująca ustawa o finansach publicznych traktowana jest w doktrynie jako forma kodyfikacji najważniejszych zagadnień dotyczących ustroju finansowego państwa, w tym spraw organizacyjno-prawnych i zasad prowadzenia gospodarki finansowej w sektorze finansów publicznych. Katalog spraw wymienionych w tym przepisie jest odzwierciedleniem zastosowanej systematyki w dalszych przepisach ustawy, takie są bowiem przede wszystkim tytuły poszczególnych jej działów i rozdziałów.

Należy jednak podkreślić, że unormowania zawarte w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. nie mają charakteru wyczerpującego nawet do tych kategorii spraw, które zostały wymienione w art. 1 tej ustawy. W szczególności komentowana ustawa reguluje zasady prowadzenia gospodarki finansowej tylko przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych (jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, instytucje gospodarki budżetowej) i w ograniczonym zakresie innych jednostek tego sektora (agencji wykonawczych, państwowych funduszy celowych). W odniesieniu do pozostałych jednostek sektora finansów publicznych szczegółowe postanowienia dotyczące ich gospodarki finansowej są zawarte w odrębnych ustawach

(np. zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez państwowe i samorządowe instytucje kultury uregulowano w kilku odrębnych ustawach¹).

Podobną ocenę można odnieść do regulacji zasad gospodarki finansowej innych państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. W odrębnych ustawach unormowano zasady prowadzenia gospodarki finansowej np. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (zob. Prawo ochrony środowiska), Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (zob. Prawo wodne), Krajowy Zasób Nieruchomości (zob. ustawę o Krajowym Zdobie Nieruchomości), parki narodowe (zob. ustawę o ochronie przyrody). Poza ustawą o finansach publicznych z 2009 r. unormowano również zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (zob. ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych), Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (zob. ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników) lub Narodowy Fundusz Zdrowia (zob. ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). W przypadku gdy ustawa właściwa dla danej jednostki organizacyjnej nie zawiera regulacji dotyczących szczególnych zasad prowadzenia gospodarki finansowej, należy stosować ustawę o finansach publicznych z 2009 r. w sposób odpowiedni dla specyfiki gospodarki tej jednostki².

Z powyższego wyliczenia wynika zatem, że ustawa o finansach publicznych z 2009 r. nie zawiera kompleksowej i wyczerpującej regulacji wszystkich spraw związanych z ustrojem, organizacją oraz zasadami prowadzenia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Oprócz wyżej wymienionych aktów prawnych wraz z ustawą o finansach publicznych z 2009 r. należy stosować m.in. przepisy: ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawy z 22.09.2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej³, Prawa zamówień publicznych, ustawy z 28.11.2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁴, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o rachunkowości, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

3. Delegacje do wydawania aktów wykonawczych

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. zamieszczono ponad 50 delegacji do wydania rozporządzeń wykonawczych. W tym zakresie podmiotami upoważnionymi są przede wszystkim Rada Ministrów oraz Minister Finansów. Niektóre delegacje ustawowe są adresowane do Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, a także ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Delegacje ustawowe mają charakter obligatoryjny (właściwy organ jest zobowiązany do wydania aktu wykonawczego) oraz fakultatywny (właściwy organ może wydać rozporządzenie wykonawcze).

¹ Por. rozdział 3 u.o.p.d.k. „Zasady gospodarki finansowej instytucji kultury” lub ustawę o muzeach.

² Orzeczenie GKO z 30.01.2017 r., BDF1.4800.70.2016, LEX nr 2273839.

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 221.

⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1867.

Zakres spraw przekazanych do szczegółowego uregulowania w drodze rozporządzeń jest zróżnicowany i obejmuje m.in. określenie:

- sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych;
- standardów, jakie powinien spełniać statut agencji wykonawczej;
- sposobu prowadzenia gospodarki finansowej agencji wykonawczych;
- rodzajów, form, terminów i sposobów sporządzania sprawozdań budżetowych;
- wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej;
- szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego;
- szczegółowych warunków przekazywania i przyjmowania wolnych środków w depozyt lub zarządzanie przez Ministra Finansów;
- warunków emitowania danego rodzaju skarbowych papierów wartościowych;
- klasyfikacji części budżetowych oraz ich dysponentów;
- stawek dotacji przedmiotowych dla przedsiębiorców wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług;
- szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania tych dotacji.

Sprawy oddane przez ustawodawcę do uregulowania w drodze rozporządzeń przez uprawnione organy mają zarówno charakter merytoryczny, jak i formalny lub tylko techniczny. Inna jest bowiem ranga unormowań dotyczących klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego niż wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Sposób sformułowania niektórych delegacji zawartych w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. należy ocenić krytycznie z punktu widzenia standardów tworzenia prawa, a zwłaszcza standardu ustalonego w § 65 ZTP, zgodnie z którym zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu określa się w sposób precyzyjny. Określenie tych spraw nie może być ogólnikowe, w szczególności przez posłużenie się zwrotem: „określi szczegółowe zasady”. Zarzut taki można sformułować pod adresem delegacji ustawowej zawartej w art. 69 ust. 4 u.f.p.2009, stanowiącej, że „Minister Finansów może określić [...] szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych”.

4. Konkluzja

Pomimo przyjęcia w art. 1 u.f.p.2009 względnie szerokiego zakresu przedmiotowego komentowanej ustawy nie można stwierdzić, że jest to akt prawny o charakterze kompleksowym i zupełnym. Komentowana ustawa nie reguluje bowiem wszystkich spraw dotyczących ustroju, wewnętrznej organizacji i zasad funkcjonowania sektora finansów publicznych, jak też różnych jednostek organizacyjnych zaliczanych do tego sektora. Niezbędne jest równoległe stosowanie przepisów odrębnych ustaw, przy czym określone problemy mogą powstawać wtedy, gdy ustawa o finansach publicznych z 2009 r. nie odsyła wprost do postanowień innych ustaw mających istotne znaczenie dla przestrzegania zasad funkcjonowania sektora finansów publicznych. Można zaobserwować odmienną prawidłowość, a mianowicie stosunkowo rzadko stosowane są w treści komentowanej ustawy odesłania do odrębnych ustaw. Nieliczne przykłady takich odesłań dotyczą np. Prawa zamówień publicznych lub ustawy o rachunkowości.

Można zatem stwierdzić, że ustawa o finansach publicznych z 2009 r. jest ważnym aktem prawnym regulującym podstawowe reguły dotyczące organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych i niektórych jego jednostek organizacyjnych, ale nie jest to akt prawny zawierający unormowania wyczerpujące. Wraz z innymi aktami prawnymi, zarówno o randze ustawowej, jak i wykonawczej w relacji do ustaw, tworzy złożony wewnętrznie, ale nie do końca spójny, system źródeł prawa finansów publicznych⁵.

Art. 2. [Definicje legalne]

Ilekcroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **Ministrze Finansów** – rozumie się przez to odpowiednio ministra właściwego do spraw budżetu, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych;
- 2) **zarządzie jednostki samorządu terytorialnego** – rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;
- 3) **układzie zadaniowym** – rozumie się przez to zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:
 - a) **zadań budżetowych** grupujących wydatki według celów,
 - b) **podzadań budżetowych** grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione – wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów;
- 4) **odrębnych ustawach** – rozumie się przez to ustawy inne niż niniejsza ustawa oraz ustawa budżetowa;
- 5) **środkach europejskich** – rozumie się przez to środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1, 2, 4 i 5a–5c;
- 6) **organizacjach pozarządowych** – rozumie się przez to organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, 650, 723 i 1365 oraz z 2019 r. poz. 37);
- 7) **jednostce w dziale** – rozumie się przez to jednostkę sektora finansów publicznych podległą ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej lub przez niego nadzorowaną lub jednostkę sektora finansów publicznych obsługującą organ podległy ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej lub przez niego nadzorowany;
- 8) **dysponencie części budżetowej** – rozumie się przez to kierowników jednostek oraz organy wymienione w art. 139 ust. 2, właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz kierowników państwowych jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 114 ust. 3 pkt 2, dysponujących częściami budżetu państwa;

⁵ A. Mierzwa [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014, art. 1, s. 18 i n.

W komentarzu zamieszczono systematyczną i wyczerpującą analizę wszystkich przepisów ustawy, w tym również przepisów uchylonych w poszczególnych latach. Obecne wydanie uwzględnia regulacje wchodzące w życie do 10 stycznia 2020 r., których celem było dostosowanie przepisów ustawy do stanu prawnego ukształtowanego przez nowelizacje innych ustaw oraz zwiększenie bezpieczeństwa finansowego państwa, w tym przez zrjonalizowanie możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.

W książce omówiono m.in.:

- zasady prowadzenia działalności przez jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych,
- istotę i zakres planowania budżetowego i wieloletniego planowania finansowego,
- problematykę państwowego długu publicznego,
- cele i zasady prowadzenia kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego,
- procedurę budżetową w odniesieniu do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W szerokim zakresie wykorzystano orzecznictwo sądów, regionalnych izb obrachunkowych oraz komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co umożliwiło zaakcentowanie głównych problemów związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych.

Publikację przygotował zespół specjalistów w zakresie prawa finansów publicznych – pracowników badawczo-dydaktycznych, którzy doświadczenia praktyczne nabywali w ramach działalności orzeczniczej regionalnych izb obrachunkowych, samorządowych kolegiów odwoławczych, Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. Współautorami komentarza są także radcowie prawni, adwokaci oraz członek Rady Polityki Pieniężnej. Są oni autorami łącznie kilkuset prac z zakresu prawa finansowego i finansów publicznych.

Książka przeznaczona jest dla osób zatrudnionych w państwowych i samorządowych jednostkach sektora finansów publicznych, członków organów jednostek samorządu terytorialnego, pracowników regionalnych izb obrachunkowych, audytorów wewnętrznych oraz prawników specjalizujących się w prawie finansów publicznych i obsłudze prawnej różnych podmiotów sektora finansów publicznych.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL
WWW.PROFINFO.PL

