

## Dział I. Zasady finansów publicznych

**Literatura:** *D. Adamek-Hyska, T. Lis, A. Szewieczek, M. Tatoj, K. Tkocz-Wolny*, Analiza i ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, Katowice 2015; *Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej*, NIK 2015, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/14/011/>; *R. Allen, D. Radev*, Managing and Controlling Extrabudgetary Funds, IMF Working Paper 2006; *Analiza oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za 2015 r. złożonych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej*, Ministerstwo Finansów, lipiec 2016; [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=58414366-3af9-4f22-aeab-42075a71f7ae&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=58414366-3af9-4f22-aeab-42075a71f7ae&groupId=764034); *Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień kontroli zarządczej w 2012 roku*, Ministerstwo Finansów, sierpień 2013 r., [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4dd63ed6-4b06-4470-91d9-9442b9a6b1c3&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4dd63ed6-4b06-4470-91d9-9442b9a6b1c3&groupId=764034); *Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w ministerstwach i jednostkach w działach z zakresu wybranych zagadnień funkcjonowania kontroli zarządczej w 2012 roku*, Ministerstwo Finansów, sierpień 2013 r., [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=dc97f13a-18ff-44d8-b003-574766c10279&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=dc97f13a-18ff-44d8-b003-574766c10279&groupId=764034); *Analiza wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli dotyczących funkcjonowania audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej*, Ministerstwo Finansów, marzec 2012 r.; [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0ca04390-08de-453f-ae74-9c83030c1533&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=0ca04390-08de-453f-ae74-9c83030c1533&groupId=764034); *R.N. Anthony*, Planning and Control Systems: A Framework for Analysis, Division of Research, Graduate School of Business, Harvard University, Boston, Mass, 1965, za: *K. Winiarska*, Pojęcie i klasyfikacja kontroli zarządczej w literaturze zagranicznej, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2012, Nr 53; *R.N. Anthony, V. Govindarajan*, Management control systems, Chicago 2007; *E.W. Babuńska*, Audyt wewnętrzny w usprawnianiu zarządzania jednostką, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 2011, Nr 849; *taż*, *Koncepcja kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2011, Nr 42; *taż*, *Kontrola zarządcza a ryzyko*, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2014, Nr 72; *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012; *P. Bednarek*, Koncepcja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w świetle regulacji prawnych i teorii naukowych, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2012, Nr 53; *M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz*, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2010, 2015; *M. Bitner, E. Chojna-Duch, M. Grzybowski, E. Kornberger-Sokolowska, M. Supera-Markowska*, Prawo finansowe, t. 1, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011; *M. Bitner, M. Kulesza*, Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego, *ST* 2009, Nr 6; *P. Błaszczak*, Funkcjonowanie spółki celowej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – wybrane zagadnienia, *Pr.Sp.* 2010, Nr 5; *A. Borodo*, Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw, *FK* 2011, Nr 1–2; *tenże*, *Słownik finansów samorządowych*, Toruń 2007; *M. Bovens*, The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations (Theories of Institutional Design), Cambridge 1998; *T. Brzezicki*, *Głosa do wyr. NSA z 21.6.2012 r.*, II OSK 606/11, *PPLiFS* 2012, Nr 11; *B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, A. Zalasiński*, Prawo finansów publicznych, Toruń 2006; *Budżet zadaniowy. Racjonalność – Przejrzystość – Skuteczność. Metodyka*, KPRM, Warszawa 2006; *G. Calabresi*, The Cost of Accidents. A Legal and Economic Analysis, New Haven 1970; *M. Cellary*, Zaangażowanie w jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, *Legalis*; *J. Cewe, T. Zieliński*, Rachunkowość jednostek i zakładów budżetowych, Warszawa 1974; *A. Chabowska-Litka*, Zarządzanie ryzykiem finansowym w przedsiębiorstwie, *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne* 2010, t. XII; *M. Chmaj, P. Szustakiewicz*, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2015; *E. Chojna-Duch*, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007; *M. Culepa, M. Kaczurak-Kozak, P. Walczak*, *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, Warszawa 2014; *E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak*, *Finanse publiczne*, Warszawa 2001; *T. Dębowska-Romanowska*, *Fundusze systemu budżetowego*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe* (red. *M. Weralski*), Wrocław 1982; *taż*, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, w: *System prFin*, t. 2; *Dług publiczny. Raport roczny 2012*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013; *J. Dobkowski*, *Rozłożenie na raty opłaty adiacenckiej*, *ST* 2013, Nr 9; *B. Domańska-Szaruga*, *Ryzyko kredytowe w świetle nowej umowy kapitałowej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach* 2010, Nr 87; *A. Drwillo*, *Opłaty jako dochody niepodatkowe*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe* (red. *C. Kosikowski, E. Ruśkowski*), Warszawa 2006; *J. Dźedzyk*, *W sprawie odpowiedniego stosowania przepisów ordynacji podatkowej oraz przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do stosowania ulg w zakresie*

spląty zobowiązań publicznoprawnych, NZS 2012, Nr 1, poz. 3; Enterprise Risk Management – Integrated Framework [http://www.coso.org/documents/coso\\_erm\\_executivesummary.pdf](http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary.pdf) (dostęp: 12.7.2016 r.); *L. Etel*, Renta planistyczna i opłata adiacencka jako niepodatkowe należności budżetowe, PPLiFS 2010, Nr 6; *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych* (red. *W. Lachiewicz*), Warszawa 2010; *P. Galiński, Cash pooling* jako instrument zarządzania gotówką w jednostkach samorządu terytorialnego, FK 2013, Nr 5; *P. Gaudemet, J. Molinier*, Finances publiques. Budget/Trésor, t. 1, Paryż 1992; *ciż*, Finances publiques. Fiscalité, t. 2, Paryż 1992; *Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg*, Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce. Opis stanu obecnego, wstępne wnioski, Warszawa 1996; *J. Gliniecka*, Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna, Warszawa 2007; *T. Grodyński*, Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym, Kraków 1932; *A. Helin*, Ustawa o rachunkowości. Komentarz, Warszawa 2012, 2014; *E.B. Hellich*, Podstawowe problemy rachunkowości sektora finansów publicznych, Warszawa 2011; *taż*, Nowa ustawa o finansach publicznych. Wprowadzenie do zmian obowiązujących od 1.1.2010 r., Warszawa 2010; *A.L. Hillman*, Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government, Cambridge 2003; Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego, NIK 2011, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/10/132/>; Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych w IV kwartale 2012 r., Warszawa 2013; Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability, raport OECD, kwiecień 2011, <http://www.oecd.org/governance/47638204.pdf>; *Ł. Jaroszewski*, Stosowanie ulg w zakresie spląty niepodatkowych należności jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, ST 2011, Nr 1–2; *M. Jastrzębska*, Fakultatywne zadania własne gminy w świetle obowiązujących regulacji prawnych, FK 2011, Nr 1–2; Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich (red. *E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak*), Warszawa 2012; *M. Kaczurak-Kozak, K. Winiarska*, Rachunkowość budżetowa, Warszawa 2010, 2013; *J. Kastelik*, Gospodarka finansowa związku komunalnego, Administracja 2007, Nr 2; *T. Kiziukiewicz, H. Szymańska*, Relacje między kontrolą zarządczą a audytem wewnętrznym, w: *Audyty wewnętrzne w strukturze kontroli zarządczej* (red. *T. Kiziukiewicz*), Warszawa 2013; *M. Klimas*, Podręczna encyklopedia rachunkowości, Warszawa 1997; *A. Komar*, Finanse publiczne, Warszawa 1994; Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86 (red. *M. Safjan, L. Bosek*), Warszawa 2016; Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompedium wiedzy, Ministerstwo Finansów, luty 2012; [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ec119301-3422-4b56-af7d-318b470fd973&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=ec119301-3422-4b56-af7d-318b470fd973&groupId=764034); *G. Kopits, J. Craig*, Transparency in Government Operations, IMF Occasional Paper No. 158, Waszyngton 1998; *taż*, w: *M. Bitner* i in., Prawo finansowe, t. 1, Finanse publiczne, Warszawa 2011; *C. Kosikowski*, Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym), Warszawa 2004; *tenże*, Prawo finansowe w Unii Europejskiej, Bydgoszcz–Warszawa 2008; *tenże*, Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce, Warszawa 2014; *tenże*, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011; *T. Kotarbiński*, Traktat o dobrej robocie, Ossolineum 1955; *E. Kowalczyk*, Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych. Wzory instrukcji i procedur, Wrocław 2010; *M. Kowalski*, Niepodatkowe należności budżetowe powiatu z tytułu wykonywania przez starostę zadań z zakresu administracji rządowej, FK 2011, Nr 7–8; *K. Kramarczyk-Rosiak*, Założenia i efekty wdrożenia modelu kontroli zarządczej w systemie finansów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu 2014, Nr 3(41); *B.R. Kuc*, Kontrola jako funkcja zarządzania, Warszawa 2008; *L. Kurowski*, Podział wydatków administracji państwowej w zwyczajnym budżecie polskim, Wilno 1938; *L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak*, Kontrola finansowa w sektorze publicznym, Warszawa 2000; *W. Lachiewicz, M. Łyszczarz, A. Pawlikowska, P. Walczak, K. Woźniczko*, Publiczne jednostki oświatowe. Zadania organu prowadzącego i dyrektora, Warszawa 2014; *J. Lachner*, Najem powierzchni prywatnych na cele publiczne, PZP 2011, Nr 1; *J. Lang*, Kontrola administracji, w: *Prawo administracyjne* (red. *M. Wierzbowski*), Warszawa 2009; *T. Litwosz*, Opłata za kartę pojazdu na tle przepisu art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, NZS 2012, Nr 4, poz. 49; *M. Makowiec*, Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach, Kraków 2011, <http://janek.uek.krakow.pl/kzko/1.4.pdf>; *E. Malinowska-Misiąg*, Jawność i przejrzystość finansów publicznych, Warszawa 2016; *T. Malmi, D.A. Brown*, Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions, „Management Accounting Research” 2008, No 19, s. 290, za: *P. Bednarek*, Koncepcja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w świetle regulacji prawnych i teorii naukowych, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2012, Nr 53; Mapa zapewnienia w organizacji, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2012, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=d9078943-c5ce-4220-85ef-d00fb30e81f3&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=d9078943-c5ce-4220-85ef-d00fb30e81f3&groupId=764034); *A. Mazurek, K. Knedler*, Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne, Warszawa 2010; *Z. Messner*, Podstawy rachunkowości, Katowice 2003; *W. Miemiec*, Zasady pozyskiwania i wykorzystania bezzwrotnych środków zagranicznych, w: *System finansowy w Polsce* (red. *B. Pietrzak*,

Z. Polański, B. Woźniak), t. 2, Warszawa 2008; C. Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, Tom 1, Warszawa 2000; J.L. Mikesell, Fiscal Administration. Analysis and Applications for the Public Sector, Thomson Wadsworth 2007; W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Warszawa 2001; W. Misiąg, E. Suchocka-Roguska, S. Tymiński, Polski system budżetowy. Budżet państwa – budżety gmin, Warszawa 1992; E. Młodzik, Relacje między kontrolą zarządczą a audytem wewnętrznym w jednostkach sektora finansów publicznych, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2014, Nr 72; G. Mosiej, Pojęcie cła. Analiza doktrynalna i dogmatyczna w Polsce, *PiP* 2004, Nr 4; R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Nowy Jork 1989; E. Nowak, Zaawansowana rachunkowość zarządcza, Warszawa 2003; A. Nowak-Far, System kontroli zarządczej w administracji europejskiej, *Kont. Pań.* 2013, Nr 1; I. Olchowicz, Podstawy rachunkowości. Wykład, t. 1, Warszawa 2009; Ordynacja podatkowa. Komentarz (red. H. Dzwonkowski), Warszawa 2013; Organy samorządowe oczekują oddzielnej ustawy o kontroli zarządczej, *Gazeta Prawna* z dnia 5 czerwca 2012 r. <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/622746,organy-samorzadowe-oczekuja-oddzielnej-ustawy-o-kontroli-zarzadczej.html>; Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States, Eurostat 2012; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005; C. Paczula, Kontrola wewnętrzna w zarządzaniu jednostką gospodarczą, Warszawa 1998; P. Panfil, Środki publiczne, w: *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć* (red. A. Drwiłło, D. Maśniak), Warszawa 2009; V. Pareto, *Manuale di economia politica*, Milano 1906; L. Parzatek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010; R. Patterson, *Kompendium terminów z zakresu rachunkowości i finansów po polsku i po angielsku*, FRRwP, Warszawa 2002, s. 112, za: E. W. Babuška, Kontrola zarządcza a ryzyko, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2014, Nr 72; I. Pietrzak-Abuciewicz, Głosa do wyroku NSA z 21.6.2012 r., II OSK 606/11, *FK* 2013, Nr 4; Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej (red. A. Jurcewicz), Warszawa 2010; S. Plażek, O obecnym statusie pracowniczym skarbnika jednostki samorządu terytorialnego, *FK* 2014, Nr 5; Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje, październik 2004, HM Treasury. [http://www.mf.gov.pl/c/document.library/get\\_file?uuid=2bcfc596-5099-4d9d-8c95-cbf9305efbfb&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document.library/get_file?uuid=2bcfc596-5099-4d9d-8c95-cbf9305efbfb&groupId=764034) (dostęp: 13.7.2016 r.); A. Pomorska, Kierunki reformy finansów publicznych i bariery jej realizacji (wybrane problemy), w: *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, (red. A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol), Lublin 2011; M.E. Porter, *Competitive Advantage. Creation and Sustaining Superior Performance*, Nowy Jork 1985; B.H. Potter, J. Diamond, *Guidelines for Public Expenditure Management*, Waszyngton 1999; M. Power, *Organized Uncertainty. Designing a World of Risk Management*, Oxford 2007; R. Prusowski, Realizacja zamówień publicznych przez samorząd terytorialny, *Zam.Pub.Dor.* 2010, Nr 11; Publiczna kontrola wewnętrzna w krajach Unii Europejskiej, Ministerstwo Finansów luty 2012; [http://www.mf.gov.pl/c/document.library/get\\_file?uuid=42dc024c-6001-4927-a514-c8ffec9feba1&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document.library/get_file?uuid=42dc024c-6001-4927-a514-c8ffec9feba1&groupId=764034); K. Puchacz, Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Omówienie i propozycje wzorcowych rozwiązań, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2010; C. Quigley, *European State Aid Law and Policy*, Oxford 2009; R.B. Raaij, S.L. Morgan, *Performance Auditing: A Measurement Approach*, Institute of Internal Auditors 2001; W. Radecki, Możliwość złagodzenia skutków kary pieniężnej wymierzonej za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia, *NZS* 2012, Nr 5, poz. 75; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1997; W.D. Rowe, *An anatomy of risk*, New York 1997; L.S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, Illinois 2014; E. Rutkowska-Tomaszewska, Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w bankach, *FK* 2012, Nr 4; J.M. Salachna, Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych, w: *System PrFin*, t. 2; E.J. Saunders, *Audyty i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo Educator, Akademia Polonijna w Częstochowie, Częstochowa 2002; K. Sawicki, Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych i podmiotach gospodarczych, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2013, Nr 61; S. Skrzywan, *Teoretyczne podstawy rachunkowości*, Warszawa 1968; W. Sobejko, Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami, *KPP* 2000, Nr 1; M. Sola, Kontrola zarządcza w administracji samorządowej. Standardy i sposoby praktycznej realizacji, Warszawa 2009; Standardy kontroli zarządczej dla finansów publicznych, Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku (*Dziennik Urzędowy Ministerstwa Finansów* Nr 15, poz. 84 z dnia 30 grudnia 2009 roku); A.W. Steiss, *Financial Management in Public Organizations*, Pacific Grove 1989; A. Sulikowska, Praktyczne aspekty wdrażania kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2011, Nr 42; R. Suwaj, Wpływ ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych na zakres administracyjnego postępowania egzekucyjnego, *FK* 2011, Nr 3; System finansowy w Polsce, t. 2 (red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak), Warszawa 2008; System instytucji prawno-finansowych PRL, t. II, Instytucje budżetowe (red. M. Weralski), Wrocław 1982; System prawa cywilnego, t. I (red. S. Grzybowski), Ossolineum 1985; M. Szatkiewicz, *Przedawnienie prawa do wydania decyzji w przedmiocie opłaty planistycznej oraz*

przedawnienie zobowiązania z tytułu tej opłaty, FK 2014, Nr 3; *R. Szarek*, Problematyka stosowania ulg w spłacie należności wynikających z nałożonych mandatów karnych, FK 2010, Nr 12; *H. Szczepankowski*, Kontrola i controlling, w: *Zarządzanie. Teoria i praktyka* (red. *A.K. Koźmiński, W. Piotrowski*), Warszawa 2005; *E.I. Szczepankiewicz*, Systemy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych a systemy zarządzania w instytucjach finansowych – podobieństwa i różnice, w: *Systemy rachunku kosztów i kontroli zarządczej* (red. *E. Nowak, M. Nieplowicz*), Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2013, Nr 289; *R. Szostak*, Udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego, ST 2011, Nr 6; *H. Szymańska*, Ogólne zagadnienia audytu wewnętrznego, w: *Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych. Praca zbiorowa* (red. *T. Kizjukiwicz*), Warszawa 2007, 2012; *The New Palgrave Dictionary of Economics*, t. 5 (red. *S.N. Durlauf, L.E. Blume*), Houndmills 2008; *J. Thompson*, Organisations in Action, Nowy Jork 1967; *R. Trykozko*, Umarzanie zaległości z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, FK 2010, Nr 4; Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz (red. *T. Skoczny*), Warszawa 2009; *M. Ušák*, Niepodatkowe należności budżetowe w nowej ustawie o finansach publicznych, FK 2010, Nr 4; *W. Walczak*, Cele i funkcje zarządzania w teoriach naukowych a praktyka – próba diagnozy źródeł występujących rozbieżności, E-mentor 2012, Nr 2 (44), <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/44/id/917>; *P. Walczak*, Kontrola zarządcza, w: *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych* (red. *W. Lachiewicz*), Warszawa 2010; *P. Walentyłowicz*, Nowy rodzaj kontroli – kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych, *Poradnik Rachunkowości budżetowej* 2010, Nr 8; *K. Winiarska*, Pojęcie i klasyfikacja kontroli zarządczej w literaturze zagranicznej, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 2012, Nr 53; *A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk*, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1996; *B. Woźniak*, Pomoc publiczna, w: *System finansowy w Polsce* (red. *B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak*), t. 2, Warszawa 2008; Wskazówki do sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, Ministerstwo Finansów, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e00423ae-7ab4-4c8b-bb92-c8b972e67b87&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=e00423ae-7ab4-4c8b-bb92-c8b972e67b87&groupId=764034); Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym INTOSAI GOV 9100, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5139.pdf> (dostęp: 12.7.2016 r.); Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE (red. *P. Walczak*), Warszawa 2014; Zarys finansów publicznych i prawa finansowego (red. *W. Wójtowicz*), Kraków 2005; Zarys finansów publicznych i prawa finansowego (red. *W. Wójtowicz*), Warszawa 2011; Zarządzanie ryzykiem. Informacje ogólne, Ministerstwo Finansów, wrzesień 2011; [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=55094b15-39ee-4364-aa0d-6fc6c8d99a26&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=55094b15-39ee-4364-aa0d-6fc6c8d99a26&groupId=764034); *W. Zieliński*, Istota ryzyka w procesie zarządzania, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 2013, t. XIV; *K.M. Ziemiński*, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005; *J.J. Zięty*, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2012; *A. Zysnarska*, Rachunkowość budżetu, jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Gdańsk 2011, 2014.

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

### Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

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 rozdysponowaniem 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.

## Spis treści

	Nb
1. Wstęp . . . . .	1
2. Pierwsze regulacje prawa finansów publicznych . . . . .	2
3. Prace i kontrowersje wokół aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych . . . . .	3
4. Przedmiot ustawy . . . . .	4

1. **Wstęp.** Obowiązująca ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych stanowi trzecią 1 w okresie powojennym postać skodyfikowania albo stworzenia innej formy kompleksowej regulacji prawa finansów publicznych. We wcześniejszych okresach, także przed wojną, taka całościowa regulacja odnosząca się do finansowania sektora publicznego, albo przynajmniej jego zasadniczej części, nie istniała. Regulację funkcjonowania „finansów publicznych” zapewniało zaś rozproszone w wielu ustawach prawo budżetowe, które określało formy dyspozycji gospodarczej dotyczącej finansów publicznych oraz zasadnicze postaci budowania, wykonywania i kontroli wykonywania budżetów publicznych (zob. np. *L. Kurowski*, Podział wydatków administracji państwowej).

Refleksje nad prawidłowym kształtem budżetu państwa były jednak w okresie międzywojennym zaawansowane. *T. Grodyński* jednoznacznie formułował konieczność uzyskania i utrzymania równowagi budżetu, rozumianej jako stan, w którym wszystkie istotne potrzeby państwa są zaspokojone poprzez ich pokrycie własnymi dochodami. Zgłaszał konieczność określenia dróg i środków (określanych mianem **zasad budżetowych**) prowadzących do tak rozumianej równowagi budżetowej. Wśród zasad tych wymieniał prawdziwość budżetu, rozumianą jako maksymalna możliwa do określenia zbieżność danych wprowadzanych do projektu budżetu z rzeczywistością (w odniesieniu do prognozowanego wpływu do budżetu i przewidywanych wydatków). Miało to stanowić ochronę budżetu przed jego nierealnością – **budżetem urojonym**, a równowagę budżetową – przed zarzutem **równowagi papierowej, fikcyjnej**. Obecnym projektodawcom budżetu – do refleksji (por. *T. Grodyński*, Zasady gospodarstwa budżetowego, s. 196 i n.). Twierdził również, że w jakiejś przewidywalnej perspektywie kodyfikacja prawa budżetowego jest konieczna.

2. **Pierwsze regulacje prawa finansów publicznych.** Pierwszą zakończoną uchwaleniem 2 ustawy o finansach publicznych, próbę ustanowienia zintegrowanej regulacji prawnej w tym zakresie podjęto w latach 90. XX w. Wcześniej prawo regulowało zwykle i przede wszystkim kwestie procedury budżetowej. Pierwszą ustawą o finansach publicznych była FinPubU z 1998 r. Jej przyjęcie było poprzedzone pracami badawczymi zrealizowanymi przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku na zlecenie Min. Finansów. Efektem tych prac był raport autorstwa *Z. Gilowskiej*, *A. Mierzwy* i *W. Misiąga*, Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego. Raport ten zawierał opis stanu prawa finansów publicznych, sugerował konieczność zastąpienia dotychczas uchwalanego prawa budżetowego formalnego przepisami dotyczącymi finansów publicznych, które w sposób zupełny regulowałyby wszystkie kwestie

dotyczące funkcjonowania budżetów publicznych. Pierwszy taki projekt został uchwalony właśnie w 1998 r. i został uznany „za ważne wydarzenie w dziejach polskiego prawa finansowego” (por. *Kosikowski*, *Finanse publiczne*, 2003). Celem ówczesnego projektu, tak jak go ujęli jego projektodawcy, było:

- 1) wykonanie postanowień Konstytucji RP dotyczących zasad gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz zarządzania państwowym długiem;
- 2) zdefiniowanie zakresu sektora finansów publicznych, a w jego ramach dwóch podsektorów – rządowego oraz samorządowego;
- 3) zapewnienie, poprzez zwiększenie jawności i przejrzystości, demokratycznej kontroli nad finansami publicznymi;
- 4) zapewnienie dostarczenia powszechnie dostępnej i jasnej informacji o finansach publicznych;
- 5) zapewnienie wzrostu efektywności alokacyjnej środków publicznych;
- 6) zapewnienie wzrostu efektywności wykonawczej;
- 7) wzmocnienie kontroli wydatków publicznych i dyscypliny budżetowej;
- 8) osiągnięcie zgodności z najlepszymi standardami krajów OECD;
- 9) porządkowanie struktur organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych.

Zamiarem projektodawców było przedstawienie regulacji nowoczesnej, zachęcającej do ewolucji struktury i zakresu zadań oraz jednostek finansowanych ze środków publicznych (por. uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych z 1998 r., Druk sejmowy III kadencji, Nr 342).

Wcześniejsze, w okresie powojennym akty prawne, które regulowały analizowane kwestie:

- 1) zarządzenie Min. Finansów z 9.12.1950 r. w sprawie likwidacji dotychczasowego systemu wykonywania budżetu państwowego i budżetów b. związków samorządu terytorialnego oraz wprowadzenia nowych zasad wykonywania budżetu państwa (M.P. Nr 131, poz. 1635);
- 2) dekret z 17.12.1952 r. o uchwaleniu i wykonywaniu budżetu państwa (Dz.U. Nr 50, poz. 334 ze zm.);
- 3) ustawa z 1.7.1958 r. o prawie budżetowym (Dz.U. Nr 45, poz. 221 ze zm.);
- 4) ustawa z 25.11.1970 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. z 1970 r. Nr 29, poz. 244 ze zm.);
- 5) ustawa z 3.12.1984 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 56, poz. 283 ze zm.);
- 6) ustawa z 5.1.1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 4, poz. 18 ze zm.);
- 7) pierwsza ustawa o finansach publicznych – ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.);
- 8) ustawa z 30.6.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.);
- 9) obowiązująca obecnie ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

Przedkładając projekt ustawy z 1998 r., jej Autorzy wskazywali, że zasadniczym celem, który ma być w ten sposób realizowany, jest przywrócenie państwu pełnego władztwa w zakresie finansów publicznych. Sposobu osiągnięcia tego celu projektodawcy upatrywali w nadaniu finansom publicznym nowego kształtu formalnego i materialnego, w zmianie organizacji sektora finansów publicznych, a także we wprowadzeniu stabilnych zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych, jak również nałożeniu na wszystkie instytucje sektora finansów publicznych przejrzystych obowiązków sprawozdawczo-publicacyjnych. Przedłożony projekt ustawy miał też wprowadzić niezbędne, gruntowne zmiany w organizacji sektora finansów publicznych oraz w zasadach jego funkcjonowania. Miało to umożliwić odzyskanie orientacji w możliwościach finansowych państwa oraz ułatwić identyfikację najsłabszych ogniw finansów publicznych, co z kolei było uważane za konieczne i warunkujące możliwość dokonywania innych zmian, przede wszystkim w zakresie źródeł dochodów publicznych i zadań finansowanych z takich środków. Zdaniem projektodawców konieczna była inwentaryzacja możliwości finansowych państwa i ciążących na państwie zobowiązań ustrojowych. Jako zasadnicze cele przedłożonego projektu ustawy o finansach publicznych projektodawcy wskazali:

- 1) wzmocnienie oraz poprawę przejrzystości finansów publicznych, którą zapewnić ma przede wszystkim ograniczenie form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych;
- 2) wprowadzenie WPPF jako dokumentu ukierunkowującego politykę finansową państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej w j.s.t.;

- 3) wprowadzenie rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego;
- 4) przyjęcie stabilnych rozwiązań sprzyjających prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej w budżecie państwa oraz w budżetach j.s.t., w tym uzupełnienie przepisów dotyczących zasad gospodarowania środkami publicznymi poprzez wprowadzenie możliwości udzielania ulg w spłacie określonych w ustawie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym;
- 5) wprowadzenie nowych regulacji usprawniających oraz wzmacniających system audytu wewnętrznego;
- 6) wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa oraz w budżetach j.s.t.;
- 7) wprowadzenie zmian w zakresie gospodarowania środkami europejskimi i innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, niepodlegającymi zwrotowi (por. uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych z 2009 r., Druk sejmowy VI kadencji, Nr 1181).

Z perspektywy czasu i przy uwzględnieniu systemowej nowości zaproponowanych rozwiązań, zakres realizacji zamierzeń projektodawców należy ocenić pozytywnie. Wiele z postulowanych zmian zostało wprowadzonych. Ustawa zdefiniowała kluczowe terminy takie jak: środki publiczne, deficyt i nadwyżka sektora finansów publicznych, państwowy dług publiczny. Określiła zakres sektora finansów publicznych, formy prawne jednostek tego sektora, zasady gospodarki finansowej tych jednostek. Wprowadziła kontrolę finansową i audyt wewnętrzny jednostek sektora finansów publicznych. Zdefiniowała zakres przedmiotowy finansów publicznych. Zapewniła jawność i przejrzystość oraz określiła sposoby zapewnienia realizacji jawności i przejrzystości finansów publicznych. Wprowadziła procedury ostrożnościowe i sanacyjne w sytuacji zagrożenia nadmiernym wzrostem długu publicznego. Zróżnicowała procedurę budżetową w odniesieniu budżetu państwa i budżetów samorządowych, co miało odzwierciedlać odrębności funkcjonowania tych poziomów organizacji państwa.

### **3. Prace i kontrowersje wokół aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych. 3**

Ustawa o finansach publicznych oceniana była różnie. Zauważano, że zakres i charakter zmian wprowadzonych w tej ustawie jest bardzo duży, a działania związane z jej wdrożeniem wymagają dobrego zrozumienia istoty tych zmian oraz potrzeby reformy finansów publicznych (por. E. Hellich, Nowa ustawa o finansach publicznych). Twierdzono również, że systematyka przepisów trzech kolejnych ustaw o finansach publicznych, wśród których ustawa z 2009 r. jest właśnie tą trzecią, jest bardzo podobna, stąd można mówić jedynie o rozbudowywaniu treści regulacji zawartych w aktualnej ustawie w stosunku do ustaw poprzednich, a nie o radykalnej zmianie ustrojowej. Jednocześnie aktualna ustawa, w swojej wersji obowiązującej, uznawana bywa za nie lepszą niż poprzednie – przeciwnie, za nastręczającą nowych problemów interpretacyjnych bez usunięcia dotychczasowych (por. Smoleń, Ustawa o finansach publicznych). Kolejne zgłaszane pod adresem ustawy uwagi dotyczyły tego, że ustawa ma szerszy zakres niż jej poprzedniczka, a nowe rozwiązania w niej przyjęte wchodzą w życie później niż zasadnicza część przepisów ustawy. Kwestia wejścia w życie poszczególnych części uchwalonego aktu oraz utrata mocy obowiązującej przepisów wykonawczych wydanych na podstawie FinPubU z 2005 r. była zresztą jednym z istotnych problemów związanych z funkcjonowaniem nowej ustawy. Obecna ustawa w większym stopniu przystaje do standardów prawa europejskiego (zasadniczo dotyczącego w momencie jej uchwalania rozdziału sektora publicznego i prywatnego oraz zapewnienia przejrzystości przepływów finansowych pomiędzy nimi; zob. np. dyrektywa Komisji 80/723/EWG z 25.6.1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz.Urz. WE L Nr 195, s. 35, zastąpiona dyrektywą Komisji 2006/111/WE, Dz.Urz. UE L Nr 318, s. 17; zob. także rozporządzenie Rady (WE) Nr 3603/93/WE z 13.12.1993 r. określające definicje w celu zastosowania zakazów określonych w art. 104 i 104b ust. 1 Traktatu, Dz.Urz. WE L Nr 332, s. 1; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 27), jakkolwiek nie implementuje go „w pełni” – choć niektóre opracowania niesłusznie stwierdzają, że taki właśnie efekt osiąga. Zauważana jest lepsza systematyka i redakcja przy jednoczesnym braku reakcji ustawodawcy na powstające dotąd liczne problemy w praktyce stosowania ustawy, wymagające rozwiązań na szczeblu konstytucyjnym bądź ustawowym (por. C. Kosikowski, Ustawa o finansach publicznych, s. 15 i n.).

Zasadniczym zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie z komentowanej ustawy aktu normatywnego podstawowego w dziedzinie finansów publicznych stanowiącego *sui generis* część ogólną publicznego prawa finansowego, niemniej takiej interpretacji roli i miejsca tego aktu w systemie źródeł prawa finansowego sprzeciwia się zatytułowanie go jako ustawy o finansach publicznych, a nie jako prawa czy kodeksu finansów publicznych. Oznaczać to może, że w zamierzeniu ustawodawcy mogło być też tak, iż ustawa ta nie ma być aktem wyczerpująco regulującym problematykę finansów publicznych. Zgodnie z regulami określonymi w Zasadach techniki prawodawczej, stanowiącymi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), wydanej na podstawie ustawy z 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.), gdyby ustawie tej nadano tytuł „kodeks” lub „prawo”, oznaczałoby to, iż jest podstawą dla tej dziedziny, a tym samym instytucje oraz terminy w niej zawarte stałyby się podstawowe dla całej dziedziny. Nazwanie aktu jedynie „ustawą”, o ile nie jest brakiem czy błędem w zakresie stosowania reguł prawidłowej legislacji, zgodnie z tymi regułami oznacza, że ustawa ta jest więc, jakkolwiek ważną, to jednak nie podstawową i porządkującą regulacją prawną opisującą stosunki finansowe zaliczane do kategorii finansów publicznych (taki pogląd reprezentuje A. Mierzwa, w: *Smoleń*, Ustawa o finansach publicznych; podobnie *Lipiec-Warzecha*, Ustawa o finansach publicznych). Funkcjonowanie ustawy, która miałaby charakter podstawowy dla danej dziedziny prawa, zapewniłoby poprzez stosowanie jednolitych założeń, instytucji prawnych, terminów i zasad wewnętrzną spójność w tej dziedzinie prawa.

Wśród trudności uniemożliwiających, jak dotąd, stworzenie aktu prawnego o charakterze kompleksowym w zakresie finansów publicznych wymienia się obszerność tematyki, różny stopień ogólności norm prawnych oraz odmienną wewnętrzną logikę unormowań wynikającą z różnorodności funkcji i zadań poszczególnych dziedzin prawa finansowego (por. *Lipiec-Warzecha*, Ustawa o finansach publicznych). Ponadto wskazuje się trudności praktyczne wynikające z dynamiki rozwoju stosunków ekonomicznych wymuszającej częste nowelizacje prawa (por. B. *Brzeziński*, w: B. *Brzeziński*, W. *Matuszewski*, W. *Morawski*, A. *Olesińska*, A. *Zalasiński*, Prawo finansów publicznych, s. 39). Problemem jest też brak całościowego, perspektywicznego, wielostronnego ujęcia zagadnień prawa finansowego, realizowanie doraźnych celów fiskalnych towarzyszące kolejnym zmianom ustaw finansowych oraz ciągłe formowanie prawa polskiego i dostosowywanie jego rozwiązań do standardów prawa unijnego; ponadto istotne są zmiany podstawowych założeń politycznych i gospodarczych wynikające z braku doświadczenia związanego z funkcjonowaniem instytucji demokratycznego państwa [por. Zarys finansów publicznych (red. W. *Wójtowicz*), s. 26].

- 4 4. **Przedmiot ustawy.** Artykuł 1 FinPubU wyznacza przedmiotowy zakres ustawy o finansach publicznych. Zakres ten w obowiązującej ustawie został rozszerzony w stosunku do ustawy z 2005 r. o tryb opracowywania i uchwalania WFPF oraz wieloletniej prognozy finansowej j.s.t. Rozbudowane zostały regulacje dotyczące budżetu zadaniowego i konsekwencje zmian form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych. Wprowadzone zostały także zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych oraz zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu UE oraz innych źródeł zagranicznych.

Jak powszechnie i zasadnie podają komentatorzy, zakres art. 1 nie odpowiada faktycznej regulacji zawartej w ustawie o finansach publicznych. Katalog spraw określonych w art. 1 nie jest wyczerpujący i nie odpowiada ani użytej w ustawie terminologii, ani systematyce ustawy (por. C. *Kosikowski*, *Finanse publiczne*, 2011, s. 17; *Lipiec-Warzecha*, Ustawa o finansach publicznych; *Smoleń*, Ustawa o finansach publicznych).

Zastrzeżenia budzi nie tylko zgodność zakresu regulacji art. 1 FinPubU z regulacją całej ustawy, lecz również konstrukcja i poprawność samego przepisu. Zauważa się bowiem, że w art. 1 pkt 1 FinPubU mowa jest „o zakresie i zasadach działania oraz organizacji jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych”, a w art. 1 pkt 2 FinPubU mowa jest o „zakresie i zasadach działania” – już z pominięciem kwestii organizacji innych wymienionych w tym punkcie jednostek należących do sektora finansów publicznych, a mianowicie agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych funduszy



celowych. Jednocześnie nie została wyjaśniona relacja zakresu i zasad działania jednostek należących do sektora finansów publicznych wymienionych w pkt 1 i 2 wobec zasad funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, w tym, jak należy przyjąć, również tych jednostek wymienionych w pkt 1 i 2, w zakresie gospodarki finansowej, o czym mowa w art. 1 pkt 3. Nie wiadomo, o jakich w związku z tym ewentualnie innych zasadach funkcjonowania czy działania stanowi art. 1 pkt 1 i 2. Ze względu na ewidentny brak konsekwencji semantycznej, nie jest również jednoznaczne, czy w rozumieniu art. 1 FinPubU „zasady działania” i „zasady funkcjonowania” to jednak synonimy, a poza tym, czy „zasady działania” (ewentualnie „funkcjonowania”), o których mowa w art. 1 FinPubU, dotyczą wyłącznie zasad w zakresie gospodarki finansowej, czy też innych zasad działania tych jednostek. Nie jest również jednoznaczne, czy „zasady funkcjonowania” jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej są w rozumieniu art. 1 pkt 3 FinPubU tym samym, o czym mowa jest w rozdziale 5 jako o „zasadach gospodarowania środkami publicznymi”. Jednocześnie art. 1 pkt 1 i art. 1 pkt 2 FinPubU nie odpowiada dalszej regulacji ustawy, bowiem zgodnie z art. 1 pkt 1 FinPubU ustawa określa „zakres i zasady działania oraz organizacji jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych”, podczas gdy ustawa ta określa jedynie zasady gospodarki finansowej tych podmiotów, natomiast kwestie dotyczące innego rodzaju działalności i organizacji regulowane są przez statuty, do których ustawa odsyła, oraz uchwały organu stanowiącego j.s.t., w odniesieniu do samorządowych zakładów budżetowych. Podobnie jest w odniesieniu do kwestii uregulowanych art. 1 pkt 2 FinPubU, gdyż ustawa określa jedynie zasady gospodarki finansowej takich podmiotów jak agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej i państwowe fundusze celowe, natomiast inne zasady funkcjonowania tych podmiotów uregulowane są poza komentowaną ustawą, tzn. najczęściej w ustawie, na podstawie której podmioty te zostały utworzone.

Wskazanie w art. 1 pkt 3 FinPubU zasad funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej jest – zdaniem niektórych autorów – mylące, bowiem sugeruje, że zasady funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej są czymś odrębnym od zasad działania i organizacji, o jakich mowa w art. 1 pkt 1 i art. 1 pkt 2 FinPubU (por. A. Mierzwa, w: *Smoleń*, Ustawa o finansach publicznych) – co przecież, na gruncie zasad wykładni istotnie powinno być przyjęte jako pewne (bo po co prawodawca miałby różnie nazywać te same zjawiska?). Jednocześnie ustawa nie określa głównych zasad funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej, z wyjątkiem tych, które są określone w rozdziale 3 działu I. Gospodarka finansowa jednostek tworzonych w formach wymienionych w ustawie regulowana jest w sposób bardzo zróżnicowany. Natomiast w odniesieniu do jednostek tworzonych na mocy odrębnych ustaw komentowany akt ogranicza się jedynie do wprowadzenia określonych obowiązków dotyczących gospodarki finansowej takich jednostek.

Rozbieżności występują też pomiędzy regulacją art. 1 FinPubU a regulacjami ustawy dotyczącymi określonych w art. 1 pkt 4 FinPubU zasad i trybu kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysonowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Ustawa nie definiuje terminów „procesy gromadzenia i rozdysonowania środków publicznych” oraz „gospodarowanie mieniem”, jednocześnie nie określa wszystkich zasad i trybu kontroli tych procesów.

W odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych określenie zasad ich funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej przewidziane w art. 1 pkt 3 FinPubU nie odpowiada zakresowi regulacji ustawy, ponieważ zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej całościowo zostały określone w ustawie wyłącznie w odniesieniu do części tych jednostek, natomiast w stosunku do jednostek sektora finansów publicznych utworzonych na podstawie odrębnych aktów zasady te regulowane są przede wszystkim w ustawach, na podstawie których jednostki takie zostały utworzone. Komentowana ustawa jest stosowana wówczas wyłącznie odpowiednio.

W zakresie przedmiotowym ustawy określonym w art. 1 FinPubU znalazły się po raz pierwszy postanowienia dotyczące WPPF, wieloletniej prognozy finansowej j.s.t. oraz kontroli zarządczej, która jest pojęciem znacznie szerszym niż kontrola finansowa z poprzednich ustaw o finansach publicznych.

Przykładem niekonsekwencji terminologicznej na płaszczyźnie relacji art. 1 FinPubU do pozostałej regulacji ustawy jest art. 1 pkt 9 FinPubU dotyczący zakresu i poziomu szczegółowości budżetów publicznych (państwa oraz j.s.t.), jak również zasad i trybu ich planowania, uchwalania i wykonywania, podczas gdy w dziale III ustawy mowa jest o ustawie budżetowej i wykonywaniu ustawy budżetowej (jakkolwiek jednocześnie mowa jest o trybie opracowywania i uchwalania budżetu państwa).

Artykuł 1 FinPubU oceniany jest negatywnie nie tylko ze względu na wskazane rozbieżności i niekonsekwencje pomiędzy zakresem art. 1 FinPubU a zakresem ustawy. Jest też uznawany wyłącznie za „spis treści”, przepis bierny, fasadowy, pozorny, przepis bez funkcji normatywnej (por. *Dzwonkowski*, Ustawa o finansach publicznych, kom. do art. 1). Sugerowana właściwa treść art. 1 FinPubU powinna zawierać określenie zasad i celów ustawy, pewnych założeń aksjologicznych, których art. 1 FinPubU jest pozbawiony (por. *A. Pomorska*, Kierunki reformy finansów publicznych, s. 381 i n.; *Dzwonkowski*, Ustawa o finansach publicznych, kom. do art. 1).

## **Art. 2. [Objaśnienia]**

**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 2016 r. poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60 i 573);**
- 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;

- 9)<sup>1</sup> scenariuszu makroekonomicznym – rozumie się przez to scenariusz przedstawiający realistyczne prognozy makroekonomiczne, obejmujące w szczególności założenia dotyczące kształtowania się: podstawowych wielkości makroekonomicznych oraz celów dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE L 145 z 10.06.2009, str. 1, z późn. zm.), państwowego długu publicznego oraz poziomu kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1.

### Spis treści

	Nb		Nb
1. Uwagi wstępne . . . . .	1	5. Środki europejskie . . . . .	5
2. Minister Finansów . . . . .	2	6. Jednostka w dziale . . . . .	6
3. Układ zadaniowy . . . . .	3	7. Dysponent części budżetowej . . . . .	7
4. Odrębne ustawy . . . . .	4	8. Scenariusz makroekonomiczny . . . . .	8

1. **Uwagi wstępne.** Przepis art. 2 FinPubU został w znaczący sposób rozbudowany w stosunku 1 do analogicznego art. 2 zawartego w FinPubU z 2005 r. O ile jednak ustawa z 2005 r. definiowała jedynie Min. Finansów oraz organy wykonawcze j.s.t., o tyle obowiązująca ustawa, zachowując definicje Min. Finansów oraz zarządu j.s.t., dodała jeszcze definicje następujących terminów: układ zadaniowy, odrębne ustawy, środki europejskie, organizacje pozarządowe, jednostka w dziale oraz dysponent części budżetowej.

Artykuł 2 FinPubU zawiera to, co zwykle określa się mianem definicji ustawowych, jakkolwiek nie wydaje się, aby określenie to w odniesieniu do art. 2 było w pełni uzasadnione. Są to raczej objaśnienia terminów zawartych w ustawie mające ułatwić jej odbiór i mające zastosowanie wyłącznie do tej ustawy. Również w literaturze art. 2 FinPubU nie jest uznawany za klasyczny słowniczek wyrażeń ustawowych (por. *Lipiec-Warzecha*, Ustawa o finansach publicznych). Trzeba jednak zauważyć, że pewna część zdefiniowanych we wspomnianych definicjach ustawowych określeń ma – w świetle zwykłych reguł nadawania znaczenia wyrazom i zwrotom – charakter nieostry bądź dwuznaczny. Niektóre zaś są wyrażeniami fachowymi, niewystępującymi w języku powszechnie używanym. Tak więc – zgodnie z przyjętymi zasadami techniki prawodawczej – argument o niespełnianiu przez słownik wyrażeń ustawowych kryteriów typowego słownika takich wyrażeń jest w istotnym stopniu przesadzony.

Wprowadzenie definicji wyrażeń ustawowych jest więc korzystnym rozwiązaniem, które ułatwia i ujednolica interpretacje, ograniczając rozbieżności interpretacyjne, a tym samym wpływa na prawidłowe stosowanie ustawy.

Niektóre objaśnienia zamieszczone w art. 2 FinPubU wymagają omówienia.

2. **Minister Finansów.** Definicja Min. Finansów nie została zmieniona w porównaniu 2 z FinPubU z 2005 r. i nadal termin ten oznacza ministra właściwego do spraw budżetu i ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w znaczeniu kompetencji określonych w ustawie o działach administracji rządowej – art. 4 ust. 1 i 4 DziałAdmRzU. Warto jednakże jednocześnie zauważyć, że w literaturze pojawiła się uwaga, iż rozdzielenie budżetu oraz finansów publicznych jako osobnych działów administracji rządowej wydaje się błędne, dotknięte jest błędem logicznym, ponieważ budżet

<sup>1</sup> Art. 2 pkt 9 dodany ustawą z dnia 6.06.2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1366), która wchodzi w życie 31.07.2018 r., ma zastosowanie po raz pierwszy do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 i rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2019.

jest instytucją finansów publicznych (por. *C. Kosikowski*, Obowiązujące regulacje zagadnień ogólnych polskich finansów publicznych, w: *Kosikowski, Ruśkowski*, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, 2006, s. 161; *tenże*, Zarządzanie finansami publicznymi, w: *Kosikowski, Ruśkowski*, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, 2010, s. 161). Wątpliwości takie zgłaszał wcześniej sam Min. Finansów, w konsekwencji czego przepisy DziałAdmRzU nie weszły w życie w początkowo planowanym terminie 1.1.1999 r., a wątpliwości wyjaśniała Rada Legislacyjna przy Radzie Ministrów. Wątpliwości Min. Finansów dotyczyły możliwości – w związku z wydzieleniem działu finanse publiczne i oddzieleniem go od działu budżet – powierzenia opracowania projektu, ustawy budżetowej innemu ministrowi. Rozwiązanie takie na przełomie lat 1998 i 1999 było analizowane przez kancelarię Rady Ministrów. Postulat rozdzielenia planowania budżetowego od odpowiedzialności za wykonywanie ustawy budżetowej jest stale analizowany. Zauważane są problemy związane z planowaniem budżetowym wynikające ze skupienia w rękach Min. Finansów zbyt wielkich kompetencji. Przeciwnie stanowisko, nieuznające negatywnych rozdzielenia jako odrębnych działów administracji finansów publicznych i budżetu, prezentuje *A. Mierzwa* (por. *A. Mierzwa*, w: *Smoleń*, *Ustawa o finansach publicznych*).

Określenie kompetencji Min. Finansów przyjęte w komentowanej ustawie jest konsekwencją postanowień Konstytucji (art. 149 ust. 1 Konstytucji RP określającego ustrój i sposób działania władzy wykonawczej) oraz DziałAdmRzU wydanej w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP, w której to ustawie określono zakres działu administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem. Jednocześnie szczegółowy zakres kompetencji danego ministra określany jest w tzw. rozporządzeniu atrybucyjnym wydanym na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 RadaMinistrówU. Rozporządzenie takie w odniesieniu do Min. Finansów wskazuje go generalnie jako ministra kierującego określonym działem administracji rządowej oraz ministerstwo jako urząd zapewniający obsługę tego organu. Szczegółowy katalog kompetencji i zakresu działania Min. Finansów, podobnie jak innych organów administracji rządowej, wynika ponadto z licznych przepisów prawa materialnego.

3. **3. Układ zadaniowy.** Ustawowa definicja układu zadaniowego przyjęta w art. 2 pkt 3 FinPubU jest konsekwencją wprowadzenia w ustawie elementów budżetowania zadaniowego, o czym szczegółowo będzie mowa w dalszej części komentarza. Przyjęta definicja wydaje się nieprawnidłowa ze względu na to, że – jak zauważają niektórzy Autorzy – dotknięta jest błędem *ignotum per ignotum* [por. *Dzwonkowski*, *Ustawa o finansach publicznych*, kom. do art. 2]. Nie zostały bowiem w niej zdefiniowane pojęcia wykorzystane w definicji układu zadaniowego: funkcje państwa, obszary działania państwa czy też zadania, podzadania budżetowe i cele tych zadań. Nie zostały też określone sposoby weryfikacji faktu realizacji zamierzonych zadań i sposobu ich urzeczywistnienia oraz sposoby kontroli takiej weryfikacji.

Jednocześnie w słowniku ustawowym nie został zdefiniowany sam budżet zadaniowy ani budżetowanie zadaniowe, których elementem jest układ zadaniowy.

4. **4. Odrębne ustawy.** Odnośnie do definicji „odrębnych ustaw” pojawiła się w literaturze uwaga, iż definiowanie w komentowanym akcie odrębnych ustaw jako ustaw innych niż ustawa o finansach publicznych oraz ustawa budżetowa jest zasadne ze względu na potrzebę ustalenia charakteru prawnego i treści ustawy budżetowej. Brak określenia takiej relacji pomiędzy ustawą o finansach publicznych a ustawą budżetową mógłby skutkować dowolnym zmienianiem zasad gospodarki finansowej obowiązujących w danym roku budżetowym w stosunku do zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych (por. *A. Mierzwa*, w: *Smoleń*, *Ustawa o finansach publicznych*). Wydaje się jednak, że zdefiniowanie przez ustawodawcę „odrębnych ustaw” jako ustaw innych niż ustawa o finansach publicznych i ustawa budżetowa wcale nie określa relacji pomiędzy tymi ostatnimi, a jedynie generalnie odróżnia je od innych ustaw.

5. **5. Środki europejskie.** Ustawa zdefiniowała także pojęcie środków europejskich – środkami europejskimi określono środki przewidziane w art. 5 ust. 3 pkt 1, 2 i 4 FinPubU. Nie jest to pojęcie tożsame ze środkami pochodzącymi z budżetu UE, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 FinPubU, jakkolwiek zarówno środki europejskie, jak i środki pochodzące z budżetu UE zostały zaliczone do kategorii środków publicznych. Do wydatków finansowanych ze środków europejskich nie stosuje się zakazu przeznaczenia środków publicznych pochodzących z poszcze-

gólnych tytułów na sfinansowanie imiennie wymienionych wydatków, o czym mowa w art. 42 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 FinPubU.

Szerzej na temat środków publicznych w tym właśnie środków ze źródeł zagranicznych oraz wszelkich wątpliwości, kwestii przepływów finansowych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w komentarzu do art. 5.

Warto tu jednak zaznaczyć, że definiując w art. 2 FinPubU środki europejskie ustawodawca nie zamieścił definicji budżetu środków europejskich. Definicja ta znalazła się dopiero w art. 117 FinPubU.

**6. Jednostka w dziale.** Trudności interpretacyjne może również nasuwać definicja jednostki w dziale zawarta w art. 2 pkt 7 FinPubU. Wydaje się, że o charakterze określonej jednostki jako jednostki w dziale w rozumieniu art. 2 pkt 7 FinPubU decydować będą przepisy prawa materialnego. W określonych przypadkach problematyczne może jednak stać się ustalenie charakteru danej jednostki jako podległej ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej lub jako jednostki nadzorowanej przez ministra kierującego określonym działem administracji rządowej bądź jednostki sektora finansów publicznych obsługującej organ podległy ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej lub przez niego nadzorowany.

**7. Dysponent części budżetowej.** W ustawie po raz pierwszy został zdefiniowany termin powszechnie występujący w aktach prawa materialnego – termin „dysponent części budżetowej”. Definicja ta dotknięta jest błędem polegającym na definiowaniu *idem per idem*. Artykuł 2 pkt 8 FinPubU stanowi, że dysponentem części budżetowej są określone podmioty dysponujące częściami budżetu państwa. Kategoria dysponentów części budżetowych obejmuje pięć kategorii podmiotów: organy wymienione w art. 139 ust. 2 FinPubU objęte tzw. autonomią budżetową; właściwych ministrów, tzn. ministrów kierujących działem administracji rządowej; kierowników urzędów centralnych; wojewodów; kierowników państwowych jednostek organizacyjnych niebędących organami władzy administracji rządowej. Szczegółowo klasyfikację części budżetowych oraz ich dysponentów określa Min. Finansów w drodze rozporządzenia – zob. wydane na podstawie art. 114 ust. 6 FinPubU rozporządzenie Min. Finansów z 4.12.2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1177 ze zm.).

Ustawa określa obowiązki dysponentów części budżetowych w zakresie opracowywania i uchwalania budżetu państwa, a następnie wykonywania ustawy budżetowej. Dysponent części budżetowych i kierownicy podległych dysponentom państwowych jednostek budżetowych są dysponentami środków budżetowych i dokonują wydatków budżetu państwa ujętych w planie finansowym jednostki lub realizują dochody budżetu państwa. Obowiązki i zasady działania tych dysponentów części budżetowych określone są w wydanym na podstawie art. 198 FinPubU rozporządzeniu Min. Finansów z 15.1.2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 69 ze zm.). Dysponent ci, zgodnie z zawartymi tam postanowieniami, mogą ustanowić dysponentów niższego stopnia – dysponent części budżetowej ustanawia podległych mu dysponentów drugiego i trzeciego stopnia. Kierownicy państwowych jednostek budżetowych podlegli dysponentom części budżetowych mogą być dysponentami środków budżetu państwa drugiego stopnia lub dysponentami środków budżetu państwa trzeciego stopnia.

**8. Scenariusz makroekonomiczny.** Ustawą z 6.6.2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1366) został dodany pkt 9 do art. 2 FinPubU. Zgodnie z art. 2 pkt 9 FinPubU przez scenariusz makroekonomiczny rozumie się scenariusz przedstawiający realistyczne prognozy makroekonomiczne, obejmujące w szczególności założenia dotyczące kształtowania się: podstawowych wielkości makroekonomicznych oraz celów dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) Nr 479/2009 z 25.5.2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE L Nr 145, s. 1 ze zm.), państwowego długu publicznego oraz poziomu kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1.

## Art. 3

### 1. Ustawa o finansach publicznych

Ustawa zmieniająca stanowi uzupełnienie wdrożenia dyrektywy Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L Nr 306, s. 41). Zasadniczego wdrożenia tej dyrektywy polski ustawodawca dokonał nowelizacją ustawy o finansach publicznych z 2013 r. – ustawa z 8.11.2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1646 ze zm.). Nowelizacja ta wprowadziła m.in. obowiązek przygotowywania programu konwergencji, jako elementu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) Nr 1466/97/WE. Po dokonaniu przez Komisję Europejską oceny wdrożenia dyrektywy Rady 2011/85/UE w 2016 r., w odniesieniu do Polski Komisja wskazała na niepełną transpozycję następujących wymogów dyrektywy:

- 1) prezentacji porównań prognoz władz budżetowych z prognozami KE w odniesieniu do corocznych dokumentów budżetowych;
- 2) prezentacji analizy wrażliwości w prognozach rządowych w odniesieniu do corocznych dokumentów budżetowych;
- 3) oceny prognoz rządowych.

Celem ustawy zmieniającej jest więc dokonanie pełnego wdrożenia przepisów dyrektywy, stąd wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych definicji scenariusza makroekonomicznego oraz obowiązku zawarcia w uzasadnieniu ustawy budżetowej informacji dotyczących:

- 1) scenariusza makroekonomicznego oraz jego porównania z najbardziej aktualnymi prognozami Komisji Europejskiej i innych niezależnych instytucji;
- 2) podjęcia działań w przypadku wystąpienia znacznych odchyleń negatywnie wpływających na prognozy makroekonomiczne w okresie czterech kolejnych lat poprzedzających opracowanie scenariusza makroekonomicznego;
- 3) analizy wrażliwości w zakresie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, państwowego długu publicznego oraz poziomu kwoty wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 FinPubU, przy różnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego i stóp procentowych.

Trzeba jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że dane dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych są opracowywane przy zastosowaniu metodologii wykorzystywanej przez państwa członkowskie do raportowania danych statystycznych do Komisji Europejskiej i Europejskiego Urzędu Statystycznego – Eurostatu.

Ponadto zwrócenia uwagi wymaga także fakt, że zakres sektora instytucji rządowych i samorządowych jest inny od przyjętego w art. 9 FinPubU, obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne będące pozostałymi producentami nierynkowymi, których produkcja przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne oraz które są finansowane z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do pozostałych sektorów lub wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego.

Ustawa zmieniająca zakłada, że przepisy ustawy w nowym brzmieniu będą miały zastosowanie po raz pierwszy do projektu ustawy na rok 2019 oraz do sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 rok.

## **Art. 3. [Zakres finansów publicznych]**

**Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności:**

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;**
- 2) wydatkowanie środków publicznych;**
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;**
- 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;**
- 5) zarządzanie środkami publicznymi;**
- 6) zarządzanie długiem publicznym;**
- 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.**

**Spis treści**

	Nb
1. Normatywna definicja finansów publicznych . . . . .	1
2. Kształtowanie się pojęcia finansów publicznych . . . . .	2
3. Wpływ dorobku nauk ekonomicznych na kształt definicji ustawowej finansów publicznych . . . . .	3

**1. Normatywna definicja finansów publicznych.** Artykuł 3 FinPubU zawiera normatywną **1** definicję finansów publicznych i nakazuje termin ten rozumieć funkcjonalnie – jako „procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem”. Jednocześnie gromadzenie środków publicznych oraz rozdysponowywanie definiuje poprzez nieenumeratywne wymienienie (ustawa stanowi: „w szczególności”) tylko niektórych, podstawowych procesów składających się na te procesy.

W rozumieniu ustawy procesy gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowywania polegają na gromadzeniu dochodów i przychodów publicznych. W literaturze zwraca się uwagę na częściowo tautologiczną postać omawianego przepisu (zob. A. Mierzwa, w: *Smoleń, Ustawa o finansach publicznych*, 2014, s. 83). Zasadnicze funkcje finansów publicznych mogą przybierać postać gromadzenia dochodów i przychodów publicznych, wydatkowania środków publicznych, finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne. Owe zasadnicze funkcje stanowiące finanse publiczne w rozumieniu ustawy obejmują także zarządzanie środkami publicznymi, zarządzanie długiem publicznym oraz dokonywanie rozliczeń z budżetem UE.

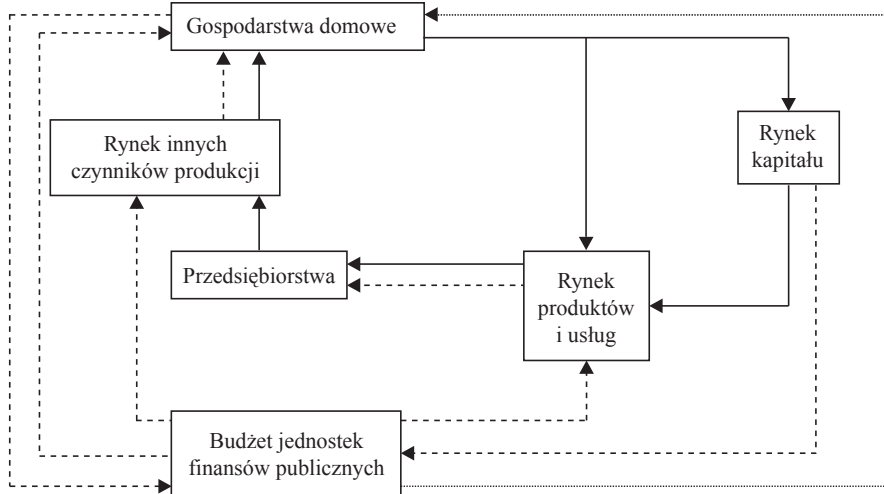
**2. Kształtowanie się pojęcia finansów publicznych.** Definicja zawarta w obowiązującej **2** ustawie o finansach publicznych jest podobna do definicji przyjętej w FinPubU z 2005 r. Definiując proces gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowywania, pomija jeden z procesów ujętych we wcześniejszej ustawie, a mianowicie finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Warto zauważyć, że określenia, którymi posługuje się ustawa w art. 3 FinPubU, odnoszą się do pojęć, o których mowa jest w dalszej jej części, chociaż niekoniecznie zachowana jest w tym przypadku zasada jednolitości terminologicznej. W art. 3 FinPubU jest bowiem mowa o „przychodach publicznych”, który to termin nie występuje w dalszej części ustawy, gdzie mowa jest po prostu o „przychodach” bądź o „przychodach budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych”. Podobnie rzecz ma się z „wydatkowaniem środków publicznych” czy „zarządzaniem środkami publicznymi”, podczas gdy w dalszej części ustawy mówi się o „zasadach gospodarowania środkami publicznymi”.

Definicja ta nie określa podmiotów, które prowadzą działalność polegającą na gromadzeniu środków publicznych oraz rozdysponowywaniu tych środków, nie określa też celu tych operacji.

**3. Wpływ dorobku nauk ekonomicznych na kształt definicji ustawowej finansów **3** publicznych.** W literaturze prawniczej nie ma całkowicie odrębnej, wypracowanej na potrzeby dogmatyki prawa finansowego definicji finansów publicznych. W tym zakresie literatura prawnicza dotycząca definiowania tego terminu posługuje się raczej dorobkiem nauk ekonomicznych. Na ich gruncie finanse publiczne można ująć jako ogół działań bądź funkcji stanowiących razem legitymowany w najwyższych aktach prawnych danego systemu prawnego podmiotów prawa publicznego (albo działających na jego zlecenie podmiotów prawa prywatnego) system interwencji gospodarczej służącej zapewnieniu świadczenia dóbr/usług publicznych lub innych dóbr, w odniesieniu do których obserwuje się zjawisko zakłócenia mechanizmu rynkowego (ang. *market failure*). Zjawisko *market failure* występuje wtedy, gdy dla danych dóbr/usług nie istnieje wystarczający rynek (ryniki), konsumenci lub producenci nie zachowują się konkurencyjnie, równowaga powstająca zaś w ramach takiego mechanizmu nie jest optymalna z punktu widzenia tzw. optimum Pareto [The New Palgrave Dictionary of Economics (red. S.N. Durlauf, L.E. Blume), s. 300–301]. Ten ostatni warunek nie jest spełniony wtedy, gdy zasoby gospodarcze nie są rozdzielone w taki sposób, że stworzony w ten sposób poziom dobrobytu prowadzi do polepszenia sytuacji choćby jednej osoby przy pozostawieniu sytuacji innych osób bez zmiany w stosunku do jakiegoś punktu wyjścia sprzed zmiany alokacji tych zasobów (V. Pareto, *Manuale di economia politica*, s. 322).

W takim ujęciu regulacja finansów publicznych odnosi się do konkretnych przepływów pieniądza w gospodarce. Poddaje je regulacji publicznoprawnej z jednej strony zapewniającej uzyskiwanie przez budżety publiczne środków na finansowanie dóbr/usług, z drugiej zaś określającej formy i zasady ich działania, w tym dokonywania przez nie stosownych wydatków.

Rys. 1. Przepływ pieniądza w gospodarce (model uproszczony)



Źródło: R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, New York 1989, s. 16.

W ujęciu prawniczym o finansach publicznych mówi się jako o obszarze regulacji odrębnej gałęzi prawa publicznego, której przedmiotem są normy odnoszące się do publicznych zasobów pieniężnych i operacji tymi zasobami (por. P. Gaudemet, J. Molinier, Finances publiques, s. 17–19). Zwraca się też uwagę na aspekt ekonomiczny regulacji prawnych w kwestii finansów publicznych [por. Zarys finansów publicznych (red. W. Wójtowicz), s. 16].

Niekiedy nawet neguje się potrzebę normatywnego zdefiniowania pojęcia finansów publicznych. Uzasadnia się to tym, że finanse publiczne stanowią zjawisko o charakterze ekonomicznym i tego rodzaju analiza i metodologia nauk ekonomicznych jest właściwa do zdefiniowania tego zjawiska. Wydaje się, że art. 3 FinPubU jest właśnie próbą normatywnego zdefiniowania ekonomicznego zjawiska, jakim są finanse publiczne. Prawdliwość tej definicji może być więc analizowana w zakresie, czy definicja ustawowa prawidłowo normatywnie opisuje zjawisko mające charakter ekonomiczny.

Artykuł 3 FinPubU uznawany jest za *quasi*-definicję legalną finansów publicznych o charakterze otwartym (por. E. Ruśkowski, w: Ruśkowski, Salachna, Nowa ustawa o finansach publicznych, s. 31). Jest jednocześnie krytykowany za swoją ogólnikowość i uznawany za pseudodefinicję, niepełniącą żadnej funkcji normatywnej. Definicja finansów jako procesu gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych nie stanowi *novum*, a otwarty katalog przykładowych działań składających się na ten proces nie wyjaśnia i nie precyzuje pojęcia samego procesu **gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych** [por. Dzwonkowski, Ustawa o finansach publicznych, kom. do art. 3].