

FINANSE PUBLICZNE

Komentarz

redakcja naukowa Joanna M. Salachna, Marcin Tyniewicz

Marta Kuklo, Ewa Lotko, Grażyna Michalczuk
Anna Ostrowska, Sławomir Presnarowicz, Joanna M. Salachna
Marcin Tyniewicz, Piotr Woltanowski, Urszula K. Zawadzka-Pąk

KOMENTARZE

FINANSE PUBLICZNE

Komentarz

redakcja naukowa Joanna M. Salachna, Marcin Tyniewicz

Marta Kuklo, Ewa Lotko, Grażyna Michalczuk
Anna Ostrowska, Sławomir Presnarowicz, Joanna M. Salachna
Marcin Tyniewicz, Piotr Woltanowski, Urszula K. Zawadzka-Pąk

KOMENTARZE

Stan prawny na 1 stycznia 2024 r.

Recenzentka

Prof. dr hab. Magdalena Fedorowicz

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów ustawy napisali:

Ewa Lotko – art. 14–17, 72–75, 86–94, 247–249, 254–271

Grażyna Michalczuk – art. 39–41, 272–296

Anna Ostrowska – art. 42–47, 50–54, 126–137, 150–152, 168–170, 218–221a, 250–253

Sławomir Presnarowicz – art. 33–38b, 55–67, 196–201

Joanna M. Salachna – art. 1; art. 2 pkt 1, 2, 3.2; art. 3–7, 68–71

Joanna M. Salachna, Marta Kuklo – art. 54a

Joanna M. Salachna, Marcin Tyniewicki – art. 117–121, 125, 184–195, 202–217,
222–232, art. 233 pkt 1, art. 234–246

Marcin Tyniewicki – art. 8–13, 48, 49, 76–85, 95–102, 297

Piotr Woltanowski – art. 23–29, 146–149, 153–167a, 171–183

Urszula K. Zawadzka-Pąk – art. 2 pkt 3.1; art. 18–22, 30–32, 103–116, 122–124, 138–145,
art. 233 pkt 2

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8328-794-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Skorowidz rzeczowy	55
Wykaz skrótów	67
Przedmowa	79
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	81
Dział I	
Zasady finansów publicznych	83
Rozdział 1	
Przepisy ogólne	85
Art. 1. [Zakres regulacji].	85
1. Zakres regulacji ustawowej. Miejsce ustawy o finansach publicznych w systemie źródeł prawa finansowego	86
2. Charakter i rola przepisu	87
Art. 2. [Definicje legalne].	88
1. Uwagi ogólne	89
2. Definicje dotyczące podmiotów	89
2.1. Podmioty ze struktury SFP.	89
2.2. Organizacje pozarządowe.	93
3. Pozostałe definicje.	93
3.1. Układ zadaniowy.	93
3.2. Odrębne ustawy, środki europejskie oraz scenariusz makroekonomiczny	97
Art. 3. [Normatywne pojęcie finansów publicznych]	98
1. Definicja finansów publicznych, jej rozumienie i znaczenie	99
2. Charakter (w tym „niekompletność”) definicji. Konieczność uwzględniania regulacji dotyczących podmiotów.	100

Art. 3a.	[Wyłączenie obowiązku uzyskania opinii prawnej Prokuraturii Generalnej]	101
1.	Przedmiot wyłączenia	101
2.	Cel wyłączenia	102
Art. 4.	[Zakres podmiotowy stosowania ustawy]	103
1.	Uwagi ogólne. Przedmiot regulacji i jej charakter	103
2.	Jednostki SFP	103
3.	Inne podmioty niż jednostki SFP	104
4.	Związki metropolitalne oraz związki gmin i powiatów	106
Rozdział 2		
Środki publiczne, nadwyżka i deficyt sektora finansów publicznych		107
Art. 5.	[Środki publiczne. Daniny i inne dochody publiczne. Przychody publiczne. Bezzwrotne środki zagraniczne]	107
1.	Definiowanie środków publicznych – ujęcie teoretycznoprawne.	109
2.	Definicja środków publicznych w ustawie o finansach publicznych na tle regulacji konstytucyjnych	111
3.	Status „publiczności” środków publicznych (nabycie, utrata statusu) – zasady, wyjątki oraz ich wpływ na stosowanie reżimu ustawy o finansach publicznych	113
4.	Rodzaje środków publicznych.	115
5.	Klasyfikacja środków publicznych ze względu na podmioty i formy publicznej gospodarki finansowej.	118
5.1.	Budżetowe środki publiczne (środki finansowe budżetu publicznego: centralnego lub samorządowego)	118
5.2.	Dochody oraz przychody budżetu – kryterium rozróżnienia	121
5.3.	Środki publiczne pozabudżetowych form SFP (pozabudżetowe środki publiczne)	122
Art. 6.	[Przeznaczenie środków publicznych. Kategorie rozchodów publicznych]	123
1.	Zakres regulacji	123
2.	Pojęcie wydatków	124
3.	Pojęcie rozchodów.	124
Art. 7.	[Nadwyżka i deficyt sektora finansów publicznych]	125
1.	Charakter regulacji i jej znaczenie	125
2.	Metodologia obliczania wyniku finansowego SFP. Dane w przedmiocie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.	126
Rozdział 3		
Jednostki sektora finansów publicznych		127
Art. 8.	[Tworzenie jednostek sektora finansów publicznych]	127

	1. Zakres regulacji	127
	2. Formy jednostek SFP	127
	3. Ustawowa forma jednostek SFP – dwa znaczenia (forma przewidziana ustawą o finansach publicznych oraz tworzenie na podstawie odrębnej ustawy)	128
Art. 9.	[Podmioty tworzące sektor finansów publicznych]	129
	1. Istota i cele SFP – uzasadnienie funkcjonowania	130
	2. Sektor finansów publicznych a sektor publiczny oraz sektor instytucji rządowych i samorządowych (<i>general government sector</i>).	131
	3. Jednostki sektora finansów publicznych – znaczenie pojęcia i status prawny.	134
	3.1. „Jednostka SFP” – wieloznaczność terminu	134
	3.2. Skarb Państwa a sektor finansów publicznych	135
	3.3. Wyłączenia z zakresu SFP i proces debudżetyzacji finansów publicznych	136
	4. Gospodarka finansowa jednostek SFP i metody jej prowadzenia	138
	4.1. Klasyczny podział metod prowadzenia gospodarki finansowej w SFP	138
	4.1.1. Dualizm metod prowadzenia publicznej gospodarki finansowej	138
	4.1.2. Niedoskonałości podziału metod budżetowania na brutto i netto	141
	4.2. Propozycja nowej typologii metod prowadzenia publicznej gospodarki finansowej.	142
	5. Katalog jednostek SFP	143
Art. 10.	[Stosowanie zasad gospodarki finansowej do niektórych jednostek sektora finansów publicznych]	161
	Podstawy prawne prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki SFP	161
Art. 11.	[Pojęcie, statut i plan finansowy jednostki budżetowej]	163
	1. Istota jednostki budżetowej i jej znaczenie w realizacji zadań publicznych	163
	1.1. Ogólne znaczenie jednostek budżetowych w funkcjonowaniu administracji publicznej.	163
	1.2. Jednostki budżetowe świadczące obsługę administracyjną organów władzy publicznej	164
	1.3. Jednostki budżetowe realizujące zadania publiczne (świadczące usługi publiczne) powierzone.	166
	2. Status prawny	169
	3. Gospodarka finansowa jednostek budżetowych i ich plany finansowe	171

Art. 11a.	[Wydzielony rachunek dochodów w oświatowych jednostkach budżetowych]	176
1.	Wyodrębniony rachunek dochodów jednostek oświatowych jako wyjątek w gospodarce finansowej jednostek budżetowych	177
2.	Przesłanki utworzenia wyodrębnionego rachunku.	177
3.	Środki finansowe na wyodrębnionym rachunku a budżet państwa . .	178
4.	Wyodrębniony rachunek jednostek oświatowych a dyscyplina finansów publicznych	179
Art. 12.	[Utworzenie, łączenie i likwidacja jednostek budżetowych]	179
1.	Forma prawna tworzenia jednostek budżetowych i ich kategoryzacja.	180
2.	Nadawanie statutu jednostkom budżetowym i wyposażanie w mienie	181
3.	Likwidacja i łączenie jednostek budżetowych oraz ich skutki.	183
Art. 13.	[Jednostka budżetowa realizująca zadania na rzecz administracji rządowej]	184
	Szczególny charakter jednostek budżetowych tworzonych przez Prezesa Rady Ministrów.	184
Art. 14.	[Samorządowe zakłady budżetowe jako jednostki wykonujące zadania własne samorządu terytorialnego]	185
	Zakres funkcjonowania samorządowych zakładów budżetowych . .	186
Art. 15.	[Gospodarka finansowa samorządowych zakładów budżetowych]	187
1.	Odpłatne wykonywanie zadań przez samorządowy zakład budżetowy.	188
2.	Plan finansowy samorządowego zakładu budżetowego.	189
3.	Dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych	190
4.	Nadwyżka środków obrotowych	192
Art. 16.	[Tworzenie, łączenie i likwidacja samorządowych zakładów budżetowych].	193
1.	Tworzenie samorządowego zakładu budżetowego.	193
2.	Przekształcanie, łączenie oraz likwidacja samorządowego zakładu budżetowego	194
Art. 17.	[Delegacja do określenia sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych]. . .	195
1.	Sposób wykonania delegacji ustawowej	196
2.	Wykonanie delegacji z art. 17 ust. 2 u.f.p.	196
Art. 18.	[Definicja agencji wykonawczej]	197
1.	Powołanie agencji wykonawczych	197
2.	Istota agencji wykonawczych	198
3.	Podstawy prawne agencji wykonawczych funkcjonujących w 2023 r. . .	200
Art. 19.	[Podstawy prawne działania agencji wykonawczej]	201
1.	Wprowadzenie	201

	2. Statut agencji wykonawczych	201
	3. Delegacja ustawowa	202
Art. 20.	[Podstawy prawne prowadzenia gospodarki finansowej agencji wykonawczej]	203
	1. Wprowadzenie	203
	2. Gospodarka finansowa agencji wykonawczej na przykładzie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	203
Art. 21.	[Roczny plan finansowy agencji wykonawczej].	205
	1. Wprowadzenie	206
	2. Plany finansowe agencji wykonawczych w ujęciu memoriałowym i kasowym	206
	3. Opracowanie i zmiana planów finansowych agencji	207
	4. Dotacje udzielane z budżetu państwa	209
	5. Zaciąganie przez agencje wykonawcze zobowiązań wieloletnich	212
	6. Delegacja ustawowa	212
Art. 22.	[Rozliczenie nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczej]	212
	Rozliczenie nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczej.	213
Art. 23.	[Instytucja gospodarki budżetowej; pojęcie, utworzenie i rejestracja]	215
	1. Istota instytucji gospodarki budżetowej	216
	2. Tworzenie instytucji gospodarki budżetowej	218
	3. Zadania, jakie można powierzyć instytucjom gospodarki budżetowej. Problem samofinansowania się instytucji	218
	4. Możliwość przekształcenia instytutu badawczego w instytucję gospodarki budżetowej. Inne ustawowe wskazania do tworzenia instytucji gospodarki budżetowej	227
	5. Obecnie funkcjonujące instytucje gospodarki budżetowej. Zjawisko odchodzenia od tej formy prowadzenia gospodarki finansowej	227
Art. 24.	[Gospodarka finansowa instytucji gospodarki budżetowej].	229
	1. Plan finansowy jako podstawa działalności finansowej instytucji gospodarki budżetowej	230
	2. Zmiany w planie finansowym instytucji podczas roku budżetowego.	230
	3. Lokaty wolnych środków.	230
	4. Praktyka dotowania instytucji gospodarki budżetowej	231
Art. 25.	[Mienie, należności i zobowiązania likwidowanej instytucji gospodarki budżetowej]	232
	Mienie, należności i zobowiązania likwidowanej instytucji gospodarki budżetowej.	233
Art. 26.	[Statut i regulamin organizacyjny instytucji gospodarki budżetowej]	233
	1. Statut instytucji gospodarki budżetowej	234
	2. Regulamin organizacyjny	234

Art. 27.	[Dyrektor instytucji gospodarki budżetowej]	234
	1. Obowiązki dyrektora instytucji gospodarki budżetowej	235
	2. Tryb przygotowywania rocznego planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej	235
Art. 28.	[Gospodarka finansowa instytucji gospodarki budżetowej]	236
	1. Pojęcie mienia instytucji gospodarki budżetowej	236
	2. Podstawowe zasady gospodarowania mieniem instytucji gospodarki budżetowej	237
	3. Zasada zarządzania mieniem w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki	238
	4. Zasada zachowania należytej staranności	238
	5. Zasada samodzielności gospodarowania mieniem	239
	6. Zasada efektywności wykorzystania mienia	239
	7. Fundusz instytucji gospodarki budżetowej	239
	8. Fundusz zapasowy instytucji gospodarki budżetowej	240
Art. 29.	[Gospodarka finansowa państwowego funduszu celowego]	240
	1. Przyczyny tworzenia funduszy celowych	241
	2. Definicja i istota państwowego funduszu celowego	241
	3. Brak osobowości prawnej państwowych funduszy celowych	243
	4. Wymóg co do źródeł przychodów	246
	5. Wyraźne określenie w ustawie formy prawnej funduszu celowego	247
	6. Roczny plan finansowy jako podstawa gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego	247
Art. 30.	[Utworzenie i gospodarka finansowa państwowych i samorządowych osób prawnych]	249
	1. Definicje państwowej oraz samorządowej osoby prawnej	249
	2. Zakres podmiotowy państwowych i samorządowych osób prawnych	250
	3. Gospodarka finansowa państwowych i samorządowych osób prawnych	251
Art. 31.	[Plan finansowy państwowych i samorządowych osób prawnych]	252
	Szczegółowość planu finansowego państwowych i samorządowych osób prawnych	253
Art. 32.	[Obowiązek sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym]	254
	Plany finansowe w układzie zadaniowym	254
Rozdział 4		
Jawność i przejrzystość finansów publicznych		255
Art. 33.	[Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi]	255
	1. Istota zasady jawności finansów publicznych	255
	2. Wyłączenia odnoszące się do zasady jawności finansów publicznych	256

Art. 34.	[Formy jawności gospodarowania środkami publicznymi]	258
1.	Uwagi ogólne do zasady gospodarowania środkami publicznymi (zasada jawności finansów publicznych)	259
2.	Zagadnienia szczegółowe odnoszące się do zasady gospodarowania środkami publicznymi (zasada jawności finansów publicznych).	259
3.	Realizacja zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi (zasada jawności finansów publicznych) w odniesieniu do budżetu j.s.t.	260
Art. 34a.	[Rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych]	261
1.	Uwagi ogólne o obowiązku prowadzenia przez Ministra Finansów rejestru umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz daty jego wejścia w życie	262
2.	Zasady odnoszące się do obowiązku prowadzenia przez Ministra Finansów rejestru umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych	263
Art. 34b.	[Kara za naruszenie obowiązku prowadzenia, aktualizacji, udostępnienia lub wprowadzania danych do rejestru umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych]	264
	Odpowiedzialność karna odnosząca się do rejestru umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz data wejścia w życie przepisu.	264
Art. 34c.	[Wyłączenie stosowania przepisów o rejestrze umów do umów zawartych przez placówki zagraniczne].	265
	Wyłączenie przepisów o rejestrze umów zawartych przez placówki zagraniczne	265
Art. 35.	[Wyłączenie jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa]	265
1.	Uwagi ogólne do wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa	265
2.	Orzecznictwo sądowe odnoszące się do wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa	266
Art. 35a.	[Obowiązek informowania o finansowaniu lub dofinansowaniu realizowanego zadania z budżetu państwa lub państwowego funduszu celowego].	267
1.	Uwagi ogólne do obowiązków nałożonych na podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych	268
2.	Rodzaje zadań odnoszących się do obowiązków nałożonych na podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych	268

Art. 35b.	[Działania informacyjne w przypadku zadań dofinansowanych z budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych oraz współfinansowanych ze środków unijnych]	268
	Przedmiot regulacji	268
Art. 35c.	[Kontrola wykonywania obowiązku informowania o finansowaniu lub dofinansowaniu realizowanego zadania z budżetu państwa lub państwowego funduszu celowego]	269
	Przedmiot regulacji	269
Art. 35d.	[Delegacja ustawowa]	269
	1. Uwagi ogólne do delegacji ustawowej dla Rady Ministrów.	270
	2. Wybrane pojęcia szczegółowe do delegacji ustawowej dla Rady Ministrów	270
Art. 36.	[Obowiązki informacyjne związane z realizacją zasady jawności publicznej gospodarki finansowej]	271
	1. Uwagi ogólne do obowiązków informacyjnych wybranych podmiotów	271
	2. Ustawowa delegacja dla Ministra Finansów.	272
Art. 37.	[Upublicznianie niektórych danych dotyczących samorządowej gospodarki finansowej]	273
	1. Uwagi ogólne do upubliczniania niektórych danych dotyczących samorządowej gospodarki finansowej	273
	2. Zagadnienia szczegółowe odnoszące się do upubliczniania niektórych danych dotyczących samorządowej gospodarki finansowej	274
	3. Orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszące się do upubliczniania niektórych danych dotyczących samorządowej gospodarki finansowej	275
Art. 38.	[Ogłaszanie danych o zadłużeniu]	276
Art. 38a.	[Ogłaszanie danych o zadłużeniu]	277
	Istota regulacji	277
Art. 38b.	[Ogłaszanie danych o wyniku nominalnym oraz łącznej dynamice wartości produktu krajowego brutto]	278
	Istota regulacji	278
Art. 38c.	(uchylony).	279
Art. 39.	[Klasyfikowanie dochodów publicznych, wydatków publicznych i przychodów].	279
	1. Istota i znaczenie klasyfikacji budżetowej.	279
	2. Struktura klasyfikacji budżetowej	281
	2.1. Klasyfikacja budżetowa a PKD.	281
	2.2. Działy klasyfikacji budżetowej.	281
	2.3. Rozdziały klasyfikacji budżetowej	282
	2.4. Paragrafy klasyfikacji budżetowej	283
	2.5. Klasyfikacja paragrafów przychodów oraz rozchodów	288

	3. Szczegółowa klasyfikacja wydatków do zadań z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego	288
Art. 40.	[Rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych]	289
	1. Ogólne zasady rachunkowości jednostek SFP	290
	2. Szczególne zasady rachunkowości dla jednostek SFP	292
	3. Zasady rachunkowości oraz plany kont dla budżetów j.s.t., jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych	294
	4. Zasady rachunkowości oraz plany kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego	299
	5. Zasady rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych	300
	6. Sporządzanie sprawozdań finansowych	302
Art. 41.	[Sprawozdania jednostek sektora finansów publicznych].	303
	1. Istota sprawozdawczości budżetowej	304
	2. Rodzaje sprawozdań budżetowych	305
	3. Jednostki zobowiązane do sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych	305
	4. Sposoby sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych	306
	5. Sprawozdawczość budżetowa w układzie zadaniowym	308
	6. Sprawozdawczość w zakresie operacji finansowych	309
	7. Sprawozdawczość budżetowa a naruszenie dyscypliny finansów publicznych	312
Rozdział 5		
	Zasady gospodarowania środkami publicznymi	314
Art. 42.	[Zasada legalności i niefunduszowania]	314
	1. Zasady gospodarowania środkami publicznymi jako część zasad finansów publicznych	315
	2. Ustawowa podstawa gromadzenia środków publicznych	317
	3. Zasada niefunduszowania (jedności materialnej) budżetu	318
	4. Wyjątki od zasady niefunduszowania	319
	5. Obowiązek ustalania i dochodzenia należności pieniężnych	325
Art. 43.	[Zasada powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych]	327
	1. Istota zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych	327
	2. Ograniczenia zasady wyłącznie w drodze ustawy	328
Art. 44.	[Zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych]	329
	1. Zasady dokonywania wydatków publicznych	329
	2. Dokonywanie wydatków przez jednostki SFP na podstawie budżetu i planu finansowego	330

	3. Dokonywanie wydatków publicznych zgodnie z przepisami dotyczącymi dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (zasada legalizmu)	331
	4. Standardy dokonywania wydatków publicznych	333
Art. 45.	[Zakaz tworzenia fundacji ze środków publicznych]	334
	Zakaz tworzenia fundacji ze środków publicznych.	334
Art. 46.	[Zasada zaciągania zobowiązań ze środków publicznych]	334
	1. Zakres podmiotowy komentowanego przepisu	335
	2. Pojęcie zobowiązania i jego zaciągnięcie	336
	3. Zobowiązania o charakterze dłużnym (zobowiązania zwrotne)	337
	4. Zaciąganie zobowiązań a naruszenie dyscypliny finansów publicznych	339
Art. 47.	[Oferta wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji]	340
	1. Istota i cel regulacji	341
	2. Obowiązek przedstawienia oferty wykonania zadania publicznego	341
Art. 48.	[Lokowanie wolnych środków]	342
	1. Przedmiot regulacji	343
	2. Formy lokowania „wolnych środków” przez jednostki SFP	344
	3. Lokowanie wolnych środków a finansowanie potrzeb pożyczkowych i zarządzanie długiem SP	347
Art. 49.	[Zakaz obejmowania lub nabywania udziałów lub akcji oraz obligacji]	347
	1. Zakaz obejmowania lub nabywania udziałów lub akcji oraz obligacji	348
	2. Przejmowanie akcji, udziałów oraz obligacji przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych	348
Art. 50.	[Wymóg określenia w projektach: skutków finansowych, źródeł sfinansowania oraz limitów wydatków].	349
	1. Istota i ogólny cel regulacji	351
	2. Zakres podmiotowy oraz geneza komentowanej regulacji	352
	3. Skutki finansowe ustaw wpływających na finanse jednostek samorządu terytorialnego	354
Art. 50a.	[Publikacja wytycznych zapewniających stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych]	355
	Wytyczne Ministra Finansów zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych	355
Art. 51.	[Roszczenia i zobowiązania wynikające z budżetu państwa]	356
	1. Zasada nieroszczeniowego charakteru prawnego budżetu państwa, budżetów j.s.t. oraz planów finansowych jednostek SFP	356
	2. Nieroszczeniowy charakter wydatków na subwencje i dotacje	358
Art. 52.	[Prognostyczny charakter dochodów i przychodów. Nieprzekraczalny limit wydatków i rozchodów]	360

	1. Progностyczny charakter dochodów i dyrektywny charakter wydatków	360
	2. Charakter przychodów i kosztów jednostek gospodarki przybudżetowej (gospodarki budżetowej „netto”)	363
Art. 53.	[Odpowiedzialność kierownika za całość gospodarki finansowej jednostki. Powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki].	363
	1. Odpowiedzialność kierownika jednostki SFP za całość jej gospodarki finansowej	364
	2. Skuteczne powierzenie pracownikowi jednostki obowiązków w zakresie gospodarki finansowej	365
	3. Powierzenie obowiązków pracownikowi a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	366
	4. Odpowiedzialność kierownika jednostki obsługującej	368
Art. 54.	[Główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych]	368
	1. Status i wymagania stawiane głównemu księgowemu jednostki SFP	370
	2. Obowiązki i uprawnienia głównego księgowego jednostki SFP	371
	3. Odpowiedzialność głównego księgowego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	373
	4. Odpowiedzialność kierownika i głównego księgowego jednostki obsługującej	376
Art. 54a.	[Ugoda w sprawie spornej należności cywilnoprawnej]	376
	1. Znaczenie i cel wprowadzenia regulacji	377
	2. Przedmiot ugody, stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego	378
	3. Warunki zawarcia ugody i ich kontekstowe/systemowe odczytywanie	379
	3.1. Uwagi wprowadzające	379
	3.2. Przedmiotowy zakres zastosowania	380
	3.3. Podmiotowy zakres zastosowania	381
	3.4. Moment dokonania oceny skutków potencjalnej (projektowanej) ugody. Przypadki, w których wymagana jest opinia Prokuratury Generalnej	381
	4. Ocena skutków zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej	382
	4.1. Uwagi wprowadzające	382
	4.2. Schemat oceny/analizy skutków zawarcia ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej – wersja podstawowa (wyjściowa)	383
	4.3. Schemat z uwzględnieniem elementów zarządzania organizacją (podmiotem)	385

	5. Zawarcie ugody a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zakres ewentualnego zastosowania art. 54a przez podmioty niezaliczane do SFP	385
Art. 55.	[Umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty należności cywilnoprawnych]	387
	1. Pojęcia ogólne oraz określenie organów administracji rządowej, państwowych jednostek budżetowych i państwowych funduszy celowych	388
	2. Pojęcia „należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny” oraz „niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym”	388
Art. 56.	[Przesłanki umorzenia w całości należności cywilnoprawnych]	389
	1. Pojęcia ogólne	389
	2. Umorzenia w ramach tzw. uznania cywilnoprawnego	389
	3. Przesłanki udzielania ulgi w spłacie należności.	390
	3.1. Przesłanka związana ze śmiercią osoby fizycznej i pozostałe warunki	390
	3.2. Przesłanka wykreślenia osoby prawnej z właściwego rejestru tych podmiotów i inne warunki	391
	3.3. Przesłanka związana z uzasadnionym przypuszczeniem o bezskuteczności egzekucji	392
	3.4. Przesłanka likwidacji jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej	393
	3.5. Przesłanka interesu publicznego	393
	4. Ulgi w spłacie należności w orzecznictwie sądów administracyjnych	395
	5. Przesłanka dodatkowa zastosowania ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych przy wielości podmiotów zobowiązanych	396
Art. 57.	[Ulgi uzasadnione ważnym interesem dłużnika, interesem publicznym, względami społecznymi lub gospodarczymi]	397
	1. Uwagi ogólne	397
	2. Przesłanki stosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych wyłącznie na wniosek	397
	3. Stosowanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych w orzecznictwie sądów administracyjnych	398
Art. 57a.	[Umorzenie należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa w postępowaniu związanym z naruszeniem Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności]	399
	Zasady umarzania należności zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa w postępowaniu związanym z naruszeniem Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.	400

Art. 58.	[Właściwość organów uprawnionych do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym]	401
	1. Pojęcia ogólne	402
	2. Stosowanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych oraz jego formy	403
Art. 59.	[Delegacja do określenia zasad, sposoby i trybu udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych]	404
	1. Pojęcia ogólne	405
	2. Możliwości j.s.t. do podjęcia uchwały w sprawie stosowania ulg z urzędu	406
	3. Warunki do udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych	406
	4. Formy stosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych	407
Art. 59a.	[Niedochodzenie małych kwotowo należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego]	407
	1. Pojęcia ogólne	407
	2. Wyłączenia w zakresie niedochodzenia małych kwotowo należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających j.s.t.	408
Art. 60.	[Środki publiczne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym]	408
	1. Pojęcia ogólne	409
	2. Przedmiot regulacji i jego uzasadnienie	409
	3. Środki publiczne jako niepodatkowe należności podatkowe w orzecznictwie sądów administracyjnych	410
Art. 61.	[Właściwość organów w sprawach niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym]	411
	1. Przedmiot regulacji prawnej	413
	2. Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do spraw nieuregulowanych w komentowanym przepisie	414
Art. 62.	[Potrącenie zobowiązań z tytułu niepodatkowych należności budżetowych].	415
	1. Pojęcia ogólne oraz przedmiot regulacji prawnej	416
	2. Warunki umożliwiające potrącenia	416
	3. Podstawa zastosowania instytucji potrącenia	417
	4. Tryb postępowania przy potrąceniu	418
Art. 63.	[Potrącenie zobowiązań z tytułu niepodatkowych należności budżetowych w stosunku do gminy, powiatu i województwa]	418
	1. Pojęcia ogólne i przedmiot regulacji prawnej	419
	2. Zawężony krąg tytułów do potrącenia	419
	3. Zasady obowiązujące przy potrąceniu	419
Art. 64.	[Umarzanie, odraczanie i rozkładanie na raty niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym]	419

1. Pojęcia ogólne i przedmiot regulacji prawnej	420
2. Stosowanie ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych	421
3. Stosowanie ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych – zobowiązanym „prowadzącym działalność gospodarczą”	422
3.1. Stosowanie ulg w spłacie należności niestanowiących pomocy publicznej.	423
3.2. Stosowanie ulg w spłacie należności stanowiących pomoc <i>de minimis</i>	424
3.3. Udzielanie ulg w spłacie należności stanowiących pomoc publiczną udzielaną na określone cele	425
3.4. Udzielanie ulg w spłacie należności w orzecznictwie sądów administracyjnych	426
Art. 65. [Odpowiedzialność solidarna za zobowiązania z tytułu niepodatkowych należności budżetowych].	427
1. Pojęcia ogólne	427
2. Odpowiedzialność solidarna określona w Kodeksie cywilnym	428
Art. 66. [Egzekucja niepodatkowych należności budżetowych].	429
1. Pojęcia ogólne	429
2. Najważniejsze zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej.	429
Art. 66a. [Przedawnienie zobowiązania do zwrotu środków]	430
1. Pojęcia ogólne i przedmiot regulacji prawnej	431
2. Zasady (terminy) przedawnień do zwrotu środków finansowych z UE oraz orzecznictwo sądów administracyjnych	432
Art. 66b. [Odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania do zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich – termin wydania decyzji, przedawnienie]	433
1. Pojęcia ogólne i przedmiot regulacji prawnej	433
2. Zakres podmiotowy oraz termin przedawnienia	433
Art. 67. [Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w sprawach niepodatkowych należności budżetowych].	434
1. Pojęcia ogólne oraz zakres regulacji prawnych.	434
2. Zakres przedmiotowy komentowanego unormowania	435
2.1. Niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym.	435
2.2. Administracyjne kary pieniężne	436
Rozdział 6	
Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.	437
Art. 68. [Pojęcie i cele kontroli zarządczej]	437

1. Definicja kontroli zarządczej jako równoważna pojęciu zarządzania jednostką SFP.	437
2. Cele oraz elementy kontroli zarządczej.	439
2.1. Cele podstawowe i szczegółowe	439
2.2. Obligatoryjne elementy kontroli zarządczej	440
Art. 69. [Organy zapewniające funkcjonowanie kontroli zarządczej]	440
1. Obowiązki zarządzających. Poziomy zarządzania (kontroli zarządczej)	441
2. Adekwatność, skuteczność i efektywność kontroli zarządczej oraz zapewnienie jej funkcjonowania (ujęcie przedmiotowe obowiązków podmiotów zarządzających)	443
3. Standardy systemu zarządzania w SFP (kontroli zarządczej)	445
3.1. Uwagi wprowadzające	445
3.2. Elementy kontroli zarządczej.	445
4. Szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej.	450
4.1. Wytyczne w zakresie samooceny kontroli zarządczej.	450
4.2. Wytyczne w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem	453
5. Organizacja kontroli zarządczej a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	454
Art. 70. [Plan działalności w ramach kontroli zarządczej i sprawozdanie z jego wykonania. Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej]	456
1. Zakres regulacji	457
2. Unormowania szczegółowe w przedmiocie planów działalności oraz sprawozdań.	457
Art. 71. [Koordynacja kontroli zarządczej]	458
1. Kompetencje Ministra Finansów – konkretyzacja ogólnie określonego obowiązku	459
2. Charakter regulacji. Realizacja zadań przez MF	459
Dział II	
Państwowy dług publiczny	461
Rozdział 1	
Przepisy ogólne.	463
Art. 72. [Tytuły zobowiązań sektora finansów publicznych tworzących państwowy dług publiczny (tzw. tytuły dłużne)].	463
1. Ustalenia terminologiczne w zakresie deficytu i długu publicznego ..	463
2. Pojęcie długu publicznego	469
3. Podmiotowa struktura długu publicznego.	471
4. Zakres przedmiotowy długu publicznego.	472
Art. 73. [Obliczanie państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji]	475

	1. Uwagi wprowadzające	475
	2. Metodologia obliczania państwowego długu publicznego	475
	2.1. Wartość nominalna państwowego długu publicznego	475
	2.2. Wartość nominalna gwarancji i poręczeń	477
	2.3. Wartość nominalna zobowiązań wyrażonych w walutach obcych	478
	3. Metodologia obliczania długu publicznego w Unii Europejskiej i w Polsce	478
Art. 74.	[Kontrola Ministra Finansów w zakresie państwowego długu publicznego]	481
	1. Limit ustawowy a konstytucyjna reguła zadłużenia	482
	2. Formy kontroli sprawowanej przez Ministra Finansów	483
Art. 75.	[Czteroletnia strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny]	484
	1. Charakter strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny	484
	2. Treść strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych . . .	486
	3. Strategia a ustawa budżetowa	488
Rozdział 2		
	Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	489
Art. 76.	[Pojęcie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa].	489
	Istota regulacji – znaczenie potrzeb pożyczkowych	489
Art. 77.	[Uprawnienia Ministra Finansów związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa].	491
	1. Istota zaciągania długu SP	491
	2. Rola Ministra Finansów	492
	3. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa	493
	3.1. Istota zarządzania długiem	493
	3.2. Operacje dotyczące zarządzania długiem SP	493
	3.3. Instrumenty pochodne w procesie zarządzania długiem SP	494
Art. 77a.	[Finansowanie potrzeb pożyczkowych przez bezpośrednie przekazanie przez kredytodawcę (pożyczkodawcę) środków do dostawcy sprzętu lub uzbrojenia bez udziału rachunków budżetu państwa].	496
	1. Przedmiot regulacji	496
	2. Charakter środków z operacji typu eksportowego a konstrukcja budżetu państwa.	497
	3. Ewidencja przychodu i wydatku a kasowa metoda wykonywania budżetu państwa.	498
Art. 78.	[Sposoby wykonywania zadań wynikających z zarządzania długiem Skarbu Państwa].	499

	1. Przedmiot regulacji	499
	2. Zarządzanie długiem publicznym a czynności prawne i faktyczne . . .	499
	3. Zarządzanie wolnymi środkami budżetu państwa	500
	4. Zarządzanie aktywami i pasywami finansowymi	501
Art. 78a.	[Upoważnienie Ministra Finansów do przyjmowania wolnych środków w depozyt]	501
	1. Uwagi ogólne	502
	2. Przyjmowanie w depozyt wolnych środków.	502
Art. 78b.	[Warunki depozytu u Ministra Finansów]	502
	Warunki depozytu składanego u Ministra Finansów	503
Art. 78c.	[Czas depozytu i jego zwrot]	504
	Obligatoryjne lokowanie wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów	504
Art. 78d.	[Przejęcie w zarządzanie wolnych środków państwowych funduszy celowych]	505
	Zarządzanie wolnymi środkami państwowych funduszy celowych przez Ministra Finansów	505
Art. 78e.	[Oprocentowanie środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie]	506
	Ustalanie oprocentowania wolnych środków przekazanych w depozyt lub zarządzanie	506
Art. 78f.	[Zlecenie Bankowi Gospodarstwa Krajowego dokonywania wszelkich czynności prawnych i faktycznych związanych z przyjmowaniem wolnych środków w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem]	507
	Bank Gospodarstwa Krajowego jako podmiot wykonujący czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków w depozyt lub zarządzanie	507
Art. 78g.	[Delegacja do określenia szczegółowych warunków przekazywania i przyjmowania wolnych środków w depozyt lub zarządzanie]	508
	Szczegółowe zasady przyjmowania wolnych środków w depozyt lub zarządzanie	508
Art. 78h.	[Dokonywanie operacji finansowych skarbowymi papierami wartościowymi]	509
	Obrót określonymi rodzajami skarbowych papierów wartościowych.	509
Art. 79.	[Umarzanie skarbowych papierów wartościowych]	510
	1. Uwagi ogólne	510
	2. Umarzanie skarbowych papierów wartościowych w kontekście operacji zarządzania długiem	510
Art. 80.	[Zaciąganie pożyczek i kredytów przez Skarb Państwa]	510
	1. Istota i zakres regulacji	511
	2. Upoważnienie Ministra Finansów	511

Art. 81.	[Zaciąganie oraz udzielanie pożyczek i kredytów w celu wsparcia bilansu płatniczego]	511
	1. Przedmiot regulacji – pożyczki na wsparcie bilansu płatniczego	511
	2. Charakter pożyczek i kredytów w związku ze wsparciem bilansu płatniczego	512
Art. 82.	[Limity pożyczek i kredytów]	513
	Charakter limitów zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek	513
Art. 83.	[Dokonywanie lokat bankowych i innych operacji finansowych przez Ministra Finansów]	514
	Zakładanie lokat i przeprowadzanie innych operacji finansowych przez Ministra Finansów	514
Art. 83a.	[Rachunki depozytowe Ministra Finansów. Zarządzanie środkami na rachunkach depozytowych i oprocentowanie tych środków]	515
	1. Istota i przedmiot regulacji	516
	2. Szczegółowe zasady zarządzania środkami zgromadzonymi na rachunkach depozytowych Ministra Finansów	518
Art. 84.	[Wyłączenie stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz przepisów o grach hazardowych do operacji związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem publicznym]	518
	1. Uzasadnienie wyłączenia stosowania określonych regulacji w kontekście zarządzania długiem publicznym	518
	2. Grupy przepisów wyłączających	519
Art. 85.	[Obowiązki informacyjne Narodowego Banku Polskiego]	520
	Uzasadnienie regulacji.	520
Rozdział 3		
Procedury ostrożnościowe i sanacyjne.		521
Art. 86.	[Procedury ostrożnościowe i sanacyjne]	521
	1. Uwagi wprowadzające	523
	2. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne	524
	3. Terminy wszczynania procedur	526
Art. 86a.	[Wyłączenie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w roku 2013]	527
	Uzasadnienie wprowadzonych zmian	527
Art. 87.	[Elementy programu sanacyjnego]	529
	1. Charakter programu sanacyjnego.	529
	2. Treść programu sanacyjnego.	530
	3. Znaczenie prawne programu sanacyjnego.	530
Art. 88.	[Wyłączenia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych]	531
	Zakres wyłączeń stosowania procedur sanacyjnych a stany nadzwyczajne	531

Rozdział 4

Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa jednostki sektora finansów publicznych	533
Art. 89. [Cele zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych przez j.s.t.]	533
1. Charakter długu jednostki samorządu terytorialnego	533
2. Cele zaciągania zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego	535
2.1. Finansowanie przejściowego deficytu budżetowego	535
2.2. Finansowanie planowanego deficytu budżetowego	536
2.3. Spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań.	536
2.4. Wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE	537
2.5. Wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych	537
3. Konstruowanie limitów zobowiązań.	538
Art. 90. [Pożyczki w państwowych funduszach celowych oraz w państwowych i samorządowych osobach prawnych]	538
Cel i podstawa zaciągania pożyczek	538
Art. 91. [Limit zobowiązań określony w uchwale budżetowej. Opinia RIO o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych]	539
1. Charakter limitów zobowiązań zaciąganych przez j.s.t.	540
2. Obowiązek uzyskania opinii RIO	540
3. Wyjątki od opiniowania spłaty zobowiązań przez j.s.t.	542
Art. 91a. [Przyjmowanie wolnych środków w depozyt]	543
Depozyt wolnych środków w j.s.t.	543
Art. 92. [Koszty obsługi zobowiązań finansowych jako kolejne ograniczenia zaciągania zobowiązań]	544
Przedmiot regulacji	544
Art. 93. [Zakaz zaciągania zobowiązań, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji]	545
1. Przedmiot regulacji	545
2. Wyjątki od zasady zakazu zaciągania zobowiązań wynikającego z art. 93 ust. 1 u.f.p.	546
Art. 94. [Poręczenia i gwarancje udzielane przez j.s.t.]	547
Warunki udzielenia poręczeń i gwarancji	547

Rozdział 5

Zasady i tryb emisji skarbowych papierów wartościowych	549
Art. 95. [Skarbowe papiery wartościowe: definicja, limity, emitenci, zakres odpowiedzialności]	549
1. Istota skarbowych papierów wartościowych	549
2. Cele emisji skarbowych papierów wartościowych	551
3. Rola Ministra Finansów w emisji skarbowych papierów wartościowych.	551
Art. 96. [Papiery wartościowe według pierwotnego terminu wykupu]	552
Klasyfikacja skarbowych papierów wartościowych ze względu na termin zapadalności	552
Art. 97. [Delegacja do określenia warunków emitowania skarbowych papierów wartościowych]	552
Upoważnienia ustawowe do wydania rozporządzeń w sprawie skarbowych papierów wartościowych	553
Art. 98. [List emisyjny. Delegacja do określenia szczegółowych warunków emisji skarbowych papierów wartościowych]	554
Charakter i znaczenie listu emisyjnego	555
Art. 99. [Definicja bonu skarbowego]	556
Charakterystyka bonów skarbowych	556
Art. 100. [Definicja obligacji skarbowej]	557
1. Ogólne cechy obligacji skarbowej	557
2. Rodzaje obligacji skarbowych	558
2.1. Różnorodność kryteriów podziału obligacji	558
2.2. Obligacje detaliczne	558
2.3. Obligacje oferowane na rynek hurtowy	559
2.4. Obligacje oferowane na rynki zagraniczne	560
2.5. Obligacje uprawniające do określonych świadczeń niepieniężnych	560
Art. 101. [Definicja skarbowego papieru oszczędnościowego]	560
Charakterystyka skarbowego papieru oszczędnościowego	561
Art. 102. [Skarbowe papiery wartościowe; odpłatność, emisja, rejestracja]	561
Przedmiot regulacji	562

Dział III

Wieloletni Plan Finansowy Państwa i ustawa budżetowa	563
---	------------

Rozdział 1

Wieloletni Plan Finansowy Państwa	565
Art. 103. [Okresowość Wieloletniego Planu Finansowego Państwa]	565
1. Uwagi wprowadzające	565
2. Zakres czasowy Wieloletniego Planu Finansowego Państwa	566

Art. 103a.	(uchylony).	567
Art. 104.	[Elementy Wieloletniego Planu Finansowego Państwa]	567
	1. Program Konwergencji	567
	2. Cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa	569
Art. 105.	[Wpływ Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na ustawy budżetowe]	569
	Wpływ Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na ustawy budżetowe.	570
Art. 106.	[Tryb uchwalenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa i jego ogłoszenie]	571
	1. Tryb przygotowywania i uchwalania WPPF.	571
	2. Forma prawna WPPF.	572
Art. 107.	(uchylony).	572
Art. 108.	[Sprawozdanie ministrów z realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa]	573
	Sprawozdanie ministrów z realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.	573
Rozdział 2		
Ustawa budżetowa.		574
Art. 109.	[Ustawa budżetowa]	574
	1. Treść ustawy budżetowej	574
	2. Pojęcie roku budżetowego	575
	3. Zakaz zawierania w ustawie budżetowej przepisów zmieniających inne ustawy	576
Art. 110.	[Elementy budżetu państwa]	576
	1. Definicja budżetu państwa	577
	2. Elementy składowe budżetu	578
Art. 111.	[Katalog dochodów budżetu państwa]	579
	1. Podatkowe i niepodatkowe dochody budżetu państwa	580
	2. Dochody budżetowe z podatków i opłat	581
Art. 112.	[Przeznaczenie wydatków publicznych]	583
	Przeznaczenie wydatków budżetu państwa.	584
Art. 112a.	(uchylony).	584
Art. 112a ¹ .	[Mechanizm dostosowania fiskalnego]	584
Art. 112aa.	[Stabilizująca reguła wydatkowa]	586
	1. <i>Ratio legis</i> regulacji	591
	2. Zakres podmiotowy stabilizującej reguły wydatkowej	593
	3. Treść stabilizującej reguły wydatkowej	594
Art. 112b–112c.	(uchylone).	597
Art. 112d.	[Wyłączenia zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej].	597

	1. <i>Ratio legis</i> regulacji	599
	2. Przesłanki zastosowania tzw. klauzuli wyjścia	600
	3. Istota tzw. klauzuli wyjścia	601
Art. 112e.	[Wyłączenie wydatkowej reguły dyscyplinującej w roku 2013]	601
	Wyłączenie stosowania wydatkowej reguły dyscyplinującej w 2013 r.	601
Art. 113.	[Pojęcia deficytu i nadwyżki deficytu budżetu państwa. Źródła finansowania deficytu budżetowego]	602
	1. Istota deficytu i nadwyżki budżetu państwa	602
	2. Źródła pokrycia deficytu budżetu państwa	603
Art. 114.	[Klasyfikacja budżetu państwa. Części budżetowe]	604
	1. Istota części budżetowych.	605
	2. Dysponenci części budżetowych.	606
Art. 115.	[Pożyczki i kredyty udzielane z budżetu państwa].	607
	1. Definicja pożyczki i kredytu.	607
	2. Kredyty zagraniczne	607
	3. Kredyty i pożyczki w ustawie budżetowej na 2023 r.	608
Art. 116.	[Szczegółowość podziału dochodów oraz wydatków budżetu państwa]	608
	1. Zakres regulacji	609
	2. Klasyfikacja dochodów budżetowych.	609
Art. 117.	[Budżet środków europejskich]	614
	1. <i>Ratio legis</i> budżetu środków europejskich	614
	2. Charakter i zakres BŚE	615
	2.1. BŚE jako publiczny plan finansowy.	615
	2.2. Dwustronność BŚE – jego dochody i wydatki.	617
	2.3. BŚE a refundacja	620
	3. Charakter prawny BŚE i jego relacje z budżetem państwa	620
Art. 118.	[Deficyt i nadwyżka budżetu środków europejskich]	623
	1. Saldo budżetu środków europejskich.	623
	2. Odrębny charakter salda BŚE	624
Art. 119.	[Szczegółowość podziału dochodów i wydatków budżetu środków europejskich]	625
	1. Zasada szczegółowości w BŚE.	625
	2. Klasyfikowanie dochodów w BŚE	625
	3. Klasyfikowanie wydatków w BŚE	626
Art. 120.	[Rezerwa celowa w budżecie środków europejskich]	627
	Szczególna rezerwa celowa w BŚE	627
Art. 121.	[Programy finansowane z udziałem środków europejskich w ustawie budżetowej]	627
	Sposób ujmowania programów finansowanych z udziałem środków europejskich w ustawie budżetowej	628

Art. 122.	[Treść załączników do ustawy budżetowej].	628
	Zakres regulacji	629
Art. 123.	[Treść planów finansowych niektórych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych].	630
	1. Zakres regulacji	631
	2. Plany finansowe agencji wykonawczych	631
	3. Plany finansowe państwowych funduszy celowych.	632
	4. Plany finansowe instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p.	633
Rozdział 3		
Przeznaczenie wydatków budżetu państwa		634
Art. 124.	[Systematyka wydatków budżetu państwa]	634
	Rodzaje klasyfikacji wydatków	635
Art. 125.	[Ujęcie środków własnych UE w ustawie budżetowej]	636
	1. Środki (wydatki) budżetu państwa na rzecz budżetu UE – ich charakter i podstawy prawne	636
	1.1. Istota pojęcia „środki własne UE”	636
	1.2. Podstawy prawne ustalania i przekazywania środków własnych UE.	636
	2. Charakterystyka dochodów budżetu UE – systemu zasobów własnych	637
	2.1. Ograniczoność systemu zasobów własnych.	637
	2.2. Rodzaje środków przekazywanych do budżetu UE	639
	3. Ustalanie wysokości wydatków z tytułu środków własnych UE.	641
Art. 126.	[Definicja dotacji]	642
	1. Definicja dotacji i jej znaczenie	642
	2. Celowość i rozliczalność środków dotacyjnych.	645
Art. 127.	[Definicja dotacji celowych]	648
	1. Uwagi wprowadzające	648
	2. Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego.	650
	3. Dotacje celowe na zadania z zakresu mecenatu państwa nad kulturą	651
	4. Dotacje celowe na zadania zlecone organizacjom pozarządowym	651
	5. Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji	651
	6. Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych.	652
	7. Dotacje celowe na realizację programów i projektów UE	652
	8. Dotacje celowe (zasilenia, wpłaty) z budżetu państwa nieprzewidziane w ustawie o finansach publicznych.	653
Art. 128.	[Podstawa prawna udzielania dotacji celowych. Limit kwotowy dotacji].	653
	1. 80% limit wysokości dotacji na zadania własne j.s.t. i jego konstytucyjność.	654

	2. Limity ustanawiane w odrębnych ustawach.	655
Art. 129.	[Określenie dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego].	656
	1. Zasada adekwatności	656
	2. Zasada adekwatności a prawo dochodzenia dotacji na drodze sądowej	657
Art. 130.	[Dotacje przedmiotowe]	658
	1. Definicja dotacji przedmiotowej	659
	2. Podstawa prawna udzielania dotacji przedmiotowych	659
Art. 131.	[Dotacje podmiotowe]	661
	1. Definicja dotacji podmiotowej	661
	2. Dotacje podmiotowe w orzecznictwie	661
Art. 132.	[Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji].	662
	1. Uwagi wprowadzające	663
	2. Inwestycje państwowych jednostek budżetowych.	663
	3. Dotacje inwestycyjne dla jednostek niezaliczanych do SFP	664
	4. Dotacje inwestycyjne dla organizacji pozarządowych	664
	5. Dotacje inwestycyjne w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym	664
Art. 133.	[Limit kwoty dotacji celowych dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych]	666
	Limit wysokości dotacji inwestycyjnej dla jednostki niezaliczanej do SFP	666
Art. 133a.	[Ocena stopnia realizacji założonych celów dotowanych inwestycji] . . .	667
	Istota i ocena regulacji.	667
Art. 133b.	[Niewiążąca opinia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w przedmiocie sposobu realizacji inwestycji]	668
	Niewiążąca opinia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w przedmiocie sposobu realizacji inwestycji w formule PPP	668
Art. 133c.	[Wniosek o wydanie niewiążącej opinii]	669
	Wniosek o wydanie niewiążącej opinii	670
Art. 133d.	[Wydanie niewiążącej opinii]	671
	Zakres i termin wydania niewiążącej opinii.	671
Art. 133e.	[Zasady ujawniania treści wydanej niewiążącej opinii]	672
	Zasady ujawniania treści wydanej niewiążącej opinii	672
Art. 134.	[Delegacja do określenia szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa].	673
	Delegacja do określenia szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa	673

Art. 135.	[Zgoda na zakup lub budowę nieruchomości]	674
	Geneza regulacji. Zgoda na zakup lub budowę nieruchomości.	674
Art. 136.	[Programy wieloletnie]	675
	1. Evolucja regulacji programów wieloletnich.	676
	2. Istota programów wieloletnich.	676
	3. Programy wieloletnie a strategię rozwoju	677
Art. 137.	[Delegacja do określenia sposobu finansowania zadań realizowanych w ramach międzynarodowej współpracy z zakresu bezpieczeństwa państwa].	677
	1. Uwagi wprowadzające	677
	2. Rozporządzenie Rady Ministrów z 3.12.2010 r.	678
 Rozdział 4		
Tryb opracowywania i uchwalania budżetu państwa		679
Art. 138.	[Założenia projektu budżetu państwa. Materiały do projektu ustawy budżetowej].	679
	1. Założenia projektu budżetu	680
	2. Materiały do projektu ustawy budżetowej	682
	3. Istota noty budżetowej	683
Art. 139.	[Przygotowanie projektu ustawy budżetowej]	683
	1. Opracowanie projektu ustawy budżetowej	683
	2. Autonomia budżetowa wybranych organów i jednostek	684
Art. 140.	[Rezerwa ogólna i rezerwy celowe]	684
	1. Istota rezerw budżetowych.	685
	2. Rezerwa ogólna.	685
	3. Rezerwy celowe.	686
	4. Limity rezerw w ustawie budżetowej	686
Art. 141.	[Uchwalenie i przedłożenie projektu ustawy budżetowej]	687
	Uchwalenie i przedłożenie projektu ustawy budżetowej.	687
Art. 142.	[Uchwalenie i przedłożenie projektu ustawy budżetowej]	688
	1. Zakres regulacji	690
	2. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2023 r.	690
	3. Planowanie w układzie zadaniowym	691
	4. Odrębności w zakresie treści uzasadnienia w przypadku wyłączenia stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.	692
Art. 143.	[Termin opracowania i przekazania projektów planów finansowych]	692
	Projekty planów finansowych	693
Art. 144.	[Projekt ustawy o prowizorium budżetowym]	693
	1. Prowizorium budżetowe w świetle regulacji konstytucyjnej	694
	2. Prowizorium budżetowe w świetle regulacji ustawowej	695
Art. 145.	[Prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy]	695

1. Prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy i ubiegłorocznej ustawy.	696
2. Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych w zakresie projektu ustawy budżetowej.	697
Rozdział 5	
Wykonywanie ustawy budżetowej.	701
Art. 146. [Plany finansowe jednostek podległych dysponentom części budżetowych].	701
1. Wykonywanie ustawy budżetowej.	701
2. Procedura dostosowywania treści planów finansowych jednostek podległych	702
3. Trójszczelkowa struktura dysponentów budżetowych.	704
Art. 147. [Harmonogram realizacji wydatków].	706
1. Istota harmonogramu.	707
2. Tryb sporządzania harmonogramu wykonania budżetu państwa na rok 2023	708
3. Kwestia obowiązku publikacji harmonogramu	709
Art. 148. [Obowiązki informacyjne dysponentów części budżetowej]	709
1. Termin przekazania informacji.	710
2. Zakres obowiązku informacyjnego.	710
3. Ostateczna informacja o kwotach a plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej	711
Art. 149. [Terminy przekazywania dotacji celowych]	711
1. Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami	712
2. Dotacje celowe przekazywane przez Szefa KBW	713
3. Dotacje celowe przekazywane przez dyrektorów urzędów statystycznych	714
4. Przekazywanie dotacji celowych w świetle art. 49 u.d.j.s.t. i art. 149 u.f.p. i konsekwencje przekazania dotacji z naruszeniem terminu i w niepełnej wysokości.	714
Art. 150. [Umowa dotacyjna]	715
1. Ewolucja regulacji i jej zakres podmiotowy	716
2. Istota i charakter prawny umowy dotacyjnej	716
3. Elementy umowy dotacyjnej.	718
Art. 151. [Umowa dotacyjna między dysponentem części budżetowej a organizacją pozarządową]	719
1. Uwagi wprowadzające	720
2. Istota umowy dotacyjnej z organizacją pozarządową	720
3. Odpowiedzialność organizacji pozarządowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	721

	4. Odpowiedzialność dotującego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	722
Art. 152.	[Obowiązki ewidencyjne podmiotów dotowanych. Rozliczenie i zwrot dotacji]	722
	1. Obowiązki ewidencyjne podmiotów dotowanych	722
	2. Decyzja w sprawie zwrotu dotacji.	723
Art. 153.	[Zapewnienia finansowania lub dofinansowania przez Ministra Finansów]	724
	1. Uwagi wprowadzające	725
	2. Procedura zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa realizacji przedsięwzięcia.	725
	3. Procedura zmiany udzielonego zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa	727
Art. 154.	[Tryb dzielenia rezerw celowych budżetu państwa]	727
	1. Rezerwy celowe w procesie wykonywania ustawy budżetowej.	728
	2. Uprawnienia w zakresie podziału rezerw celowych	730
	3. Terminy podziału rezerw celowych	730
	4. Zmiana przeznaczenia rezerwy celowej	731
Art. 155.	[Dysponowanie rezerwą ogólną]	731
	1. Zjawisko marginalizacji znaczenia rezerwy ogólnej przed pandemią COVID-19 i stan obecny	732
	2. Szczegółowe rozwiązania w zakresie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa – kompetencje Prezesa Rady Ministrów	732
	3. Szczegółowe rozwiązania w zakresie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa – kompetencje Ministra Finansów	733
	4. Częściowe wyłączenie stosowania przepisów dotyczących rezerwy ogólnej.	733
Art. 156.	[Powiadomienie o podziale rezerw, których dysponentami są wojewodowie]	734
	1. Podział rezerwy przez wojewodów.	734
	2. Niedostateczna regulacja podziału rezerwy przez wojewodów.	734
Art. 157.	[Środki niepodzielone przez wojewodów w ramach rezerwy]	734
	Środki nierozdzielone przez wojewodów	735
Art. 158.	[Dysponowanie rezerwą ogólną i rezerwami celowymi w razie wprowadzenia stanów nadzwyczajnych]	735
	1. Stany nadzwyczajne	735
	2. Rezerwy celowe w stanach nadzwyczajnych	735
	3. Inne rozwiązania uelastyczniające gospodarkę budżetową podczas trwania stanów wyjątkowych oraz w sytuacjach nadzwyczajnych	736
Art. 159.	[Podmiot kierujący wykonywanie budżetu państwa]	737
	Uprawnienia i obowiązki Rady Ministrów związane z kierowaniem wykonaniem budżetu państwa.	737

Art. 160.	[Delegacja do określenia organów uprawnionych do dokonywania określonych rodzajów wydatków oraz wytycznych dotyczących wydatków]	739
	Delegacja ustawowa i treść ewentualnych rozporządzeń RM w sprawie wykonywania budżetu.	740
Art. 161.	[Zobowiązania na okres dłuższy niż rok budżetowy w ramach realizacji współpracy rozwojowej na terytoriach uznanych za strefę działań wojennych]	741
	1. Wyjątek od zasady roczności.	741
	2. Uprawnienie do wydania rozporządzenia	741
	3. Współpraca rozwojowa.	741
	4. Finansowanie przygotowania i działania jednostek wojskowych poza granicami Polski	742
Art. 162.	[Zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu państwa].	743
	1. Pojęcie zasad gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu państwa	744
	2. Zasada legalności i terminowości gromadzenia dochodów.	744
	3. Zasada pełnej i terminowej realizacji zadań	746
	4. Zasada planowości	746
	5. Zasada celowości wydatkowania środków publicznych.	746
	6. Zasada oszczędności wydatkowania środków publicznych	747
	7. Zasada efektywności wydatkowania środków publicznych	748
	8. Zasada wyboru najkorzystniejszej oferty przy zlecaniu zadań	748
Art. 163.	[Gromadzenie przez państwowe jednostki budżetowe mające siedzibę poza granicami RP środków na wydzielonym rachunku bankowym].	749
	1. Powiązanie jednostek budżetowych z budżetem macierzystym	749
	2. Dochody, które mogą być gromadzone na wydzielonym rachunku bankowym.	750
	3. Zakres podmiotowy komentowanej regulacji.	751
Art. 164.	[Realizowanie wydatków nieprzewidzianych]	752
	1. Realizowanie wydatków nieprzewidzianych – uwagi wprowadzające	752
	2. Zakres przedmiotowy – typy wydatków nieprzewidzianych	753
	3. Tryby realizacji wydatków nieprzewidzianych.	753
Art. 165.	[Pierwszeństwo wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa].	754
	1. Zasada pierwszeństwa wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa	755
	2. Przenoszenie wydatków na podstawie art. 165 u.f.p.	755
Art. 166.	[Księgowanie środków finansowych z transakcji na instrumentach pochodnych].	756
	1. Instrumenty pochodne	756

	2. Istota komentowanego przepisu	757
Art. 167.	[Wpłaty środków własnych UE do jej budżetu].	757
	1. Przedmiot regulacji	757
	2. Środki własne UE	758
Art. 167a.	[Przekazanie dodatkowych środków do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych]	759
	1. Możliwość przekazania przez Ministra Obrony Narodowej do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych środków na realizację zadań Funduszu.	759
	2. Zakres podmiotowy regulacji	760
Art. 168.	[Zwrot niewykorzystanych w terminie dotacji z budżetu państwa]	760
	1. Uwagi wprowadzające	761
	2. Odsetki od kwot zwracanych dotacji	761
	3. Wykorzystanie dotacji poprzez realizację celów	762
	4. Termin zwrotu niewykorzystanej dotacji a zasada roczności	763
Art. 169.	[Zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości]	763
	1. Istota i geneza regulacji.	764
	2. Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.	765
	3. Dotacja pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości	766
	4. Decyzja w sprawie zwrotu dotacji.	766
	5. Odpowiedzialność karna skarbową zawiązaną z udzielaniem i wykorzystywaniem dotacji	767
Art. 170.	[Terminy zmiany kwot dotacji celowych]	767
	1. Terminy zmian kwot dotacji celowych udzielanych j.s.t. <i>Ratio legis</i> regulacji	767
	2. Przesłanki wyłączające obowiązek zachowywania terminów	768
Art. 171.	[Przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji przez dysponentów części budżetowych]	768
	1. <i>Virement</i> – przenoszenie wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej	769
	2. Podmioty uprawnione do przenoszenia wydatków	770
	3. Procedura dokonywania przeniesień	773
	4. Przekroczenie uprawnień w zakresie dokonywania przeniesień	774
Art. 172.	[Przeniesienia planowanych dochodów i wydatków w razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa]	774
	Zakres regulacji	775
Art. 173.	[Wykorzystanie środków przeznaczonych na finansowanie programów wieloletnich]	775
	1. Środki przeznaczone na finansowanie programów wieloletnich. . . .	775
	2. Niewykorzystane środki.	776
	3. Wyłączenie stosowania regulacji.	776

Art. 174.	[Kontrola wykonania budżetu przez Ministra Finansów]	776
	1. Istota komentowanej regulacji	776
	2. Ogólna kontrola wykonywania budżetu jako zadanie Ministra Finansów	777
Art. 175.	[Kontrola wykonania budżetu przez dysponentów części budżetowych] . .	778
	1. Nadzór i kontrola sprawowana przez dysponentów	779
	2. Zakres przedmiotowy kontroli i nadzoru dysponentów części budżetowych w zakresie wykonywania ustawy budżetowej.	779
	3. Kryteria kontroli i nadzoru sprawowanych przez dysponentów części budżetowych.	780
	4. Instrumenty nadzoru sprawowanego przez dysponentów części budżetowych.	780
	5. Zasady kontroli i nadzoru przy korzystaniu ze służbowych kart płatniczych	781
	6. Pozostałe kluczowe kompetencje dysponentów części budżetowych związane z wykonaniem budżetu państwa	783
Art. 175a.	[Cele prowadzenia przeglądu wydatków; podmioty wyłączone spod przeglądu]	783
	1. Istota przeglądów wydatków (kosztów) jednostek SFP	783
	2. Problemy występujące w dotychczasowej praktyce przeglądów wydatków	784
	3. Cele prowadzenia przeglądów wydatków	786
	4. Zakres podmiotowy uprawnień MF w zakresie prowadzenia przeeglądów wydatków	788
Art. 175b.	[Plan przeglądu wydatków]	788
	1. Sporządzanie planu przeglądu wydatków	789
	2. Przeglądy prowadzone na podstawie planu przeglądu wydatków i poza planem przeglądu.	790
Art. 175c.	[Program przeglądu wydatków]	790
	1. Treść programu przeglądu wydatków	791
	2. Procedura sporządzania programów przeglądów	791
Art. 175d.	[Podmioty uczestniczące w przeglądzie wydatków]	791
	Podmioty uczestniczące w przeglądzie wydatków.	792
Art. 175e.	[Dokumentowanie przeglądu wydatków; raport]	792
	1. Raport	793
	2. Kwestia obligatoryjności zastosowania propozycji zmian w zakresie jakości wydatków publicznych zawartych w raporcie	793
Art. 175f.	[Delegacja ustawowa]	794
	1. Delegacja ustawowa	795
	2. Projekt rozporządzenia	795
Art. 175g.	[Wytyczne w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków].	797
	Wytyczne w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków	797

Art. 175h.	[Obowiązki informacyjne podmiotów, których wydatki podlegają przeglądowi wydatków].	798
	Obowiązek przekazania dokumentów, informacji i danych.	798
Art. 176.	[Ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi]	799
	1. Istota kontroli sprawowanej na podstawie art. 176 u.f.p.	799
	2. Osoby uprawnione do prowadzenia kontroli.	800
Art. 177.	[Decyzja o blokowaniu planowanych wydatków].	801
	1. Istota i charakter prawny blokowania wydatków.	802
	2. Niegospodarność jako podstawa do podjęcia decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych	802
	3. Opóźnienia w realizacji zadań jako podstawa do podjęcia decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych.	803
	4. Nadmiar posiadanych środków jako podstawa do podjęcia decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych.	804
	5. Naruszenie zasad gospodarki finansowej jako podstawa do podjęcia decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych.	804
	6. Podmioty uprawnione do blokowania wydatków budżetowych	804
	7. Specyfika rezerw celowych tworzonych na podstawie art. 177 ust. 6 u.f.p.	805
Art. 178.	[Utworzenie nowej rezerwy celowej na realizację opóźnionych programów].	806
	1. Istota blokowania wydatków na programy wykorzystujące środki europejskie	806
	2. Zakres przedmiotowy komentowanego przepisu	806
	3. Tryb zmiany przeznaczenia środków.	807
Art. 179.	[Blokowanie planowanych wydatków w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej].	807
	1. Zagrożenie realizacji ustawy budżetowej jako przesłanka podjęcia decyzji o blokowaniu na czas oznaczony planowanych wydatków budżetu państwa.	808
	2. Definicja blokowania na czas oznaczony planowanych wydatków budżetu państwa.	808
	3. Zakres przedmiotowy blokowania planowanych wydatków budżetu państwa	809
	4. Tryb procedury blokowania na podstawie art. 179 u.f.p.	810
Art. 180.	[Przeniesienia planowanych wydatków w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego]	810
	1. Przenoszenie wydatków na podstawie art. 180 u.f.p.	811
	2. Forma prawna	811
Art. 180a.	[Przeniesienia planowanych wydatków w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii].	811
	1. Porównanie przenoszenia na gruncie art. 180 i 180a u.f.p..	812

2. Rozporządzenie wydane na podstawie delegacji z art. 180a u.f.p.	813
Art. 180b. [Przeniesienia planowanych wydatków w przypadku uruchomienia Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców]	814
1. Plan zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców.	814
2. Uruchomienie Planu zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców	815
3. Uprawnienie do przenoszenia wydatków.	815
Art. 181. [Postępowanie z niezrealizowanymi wydatkami budżetu państwa].	816
1. Zasada roczności budżetu a art. 181 u.f.p.	817
2. Wady i zalety wprowadzania wyjątków od zasady wygasania kompetencji do dokonywania wydatków z końcem roku budżetowego	818
3. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wydatków niewygasających	819
4. Regulowanie zobowiązań wymagalnych według stanu na 31 grudnia roku ubiegłego na podstawie art. 181 ust. 9 u.f.p. ...	821
Art. 182. [Roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej]	821
1. Sejmowa kontrola wykonania ustawy budżetowej	823
2. Obowiązki sprawozdawcze Rady Ministrów	824
3. Konsekwencje odmowy udzielenia absolutorium	825
Art. 183. [Informacja o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze].	825
Informacja o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze	825
Rozdział 6	
Wykonywanie budżetu środków europejskich.	826
Art. 184. [Procedury dokonywania wydatków związanych z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków europejskich]	826
1. Zakres przedmiotowy regulacji	826
2. Podstawy prawne ponoszenia wydatków ze środków pochodzących z budżetu UE oraz bezzwrotnych środków zagranicznych	827
3. Odmienny reżim prawny wydatkowania środków ze źródeł zagranicznych w świetle ustawy o finansach publicznych.	828
Art. 185. [Klasyfikacja wydatków środków europejskich]	829
Klasyfikacja wydatków BŚE w procedurze jego wykonywania	829
Art. 186. [Formy przeznaczenia wydatków na realizację programów i projektów]	830
1. Zakres regulacji	830

	2. Formy wydatkowania środków pochodzących z budżetu ogólnego UE oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych . . .	830
Art. 187.	[Minister Finansów jako podmiot odpowiedzialny za obsługę płatności] . . . Rola Ministra Finansów	832 832
Art. 188.	[Zlecenie płatności na rzecz beneficjenta]	832
	1. Dokonywanie wydatku na podstawie zlecenia płatności	833
	2. Rozporządzenie dotyczące zlecenia płatności.	835
Art. 189.	[Refundacja wydatków kwalifikowanych oraz płatności zaliczkowe] . . .	835
	1. Przedmiot regulacji – metody rozliczeń wydatków kwalifikowalnych	838
	2. Refundacja wydatków kwalifikowalnych	838
	3. Płatności zaliczkowe i skutki ich nierozliczenia	839
	4. Zaliczki i wnioski o płatność – szczegółowe regulacje	840
	5. Szczególne zasady dotyczące zaliczek oraz wniosków o płatność dotyczących programów w zakresie polityki rybołówstwa i akwakultury	841
	6. System zaliczkowy przy programach realizowanych z udziałem środków pochodzących od państw członkowskich EFTA.	842
Art. 190.	[Termin ujęcia we wniosku o płatność poniesionych wydatków kwalifikowanych]	842
	Terminy ujęcia wydatków kwalifikowalnych we wniosku o płatność w przypadku jednostek SFP.	843
Art. 191.	[Zbiornicze harmonogramy wydatków wynikających z decyzji oraz podpisanych umów]	844
	Istota regulacji	844
Art. 192.	[Przekazanie środków na płatności oraz obowiązki prognostyczne i informacyjne z tym związane]	845
	1. BGK jako główny płatnik w systemie rozliczeń programów z udziałem środków europejskich	846
	2. Rodzaje środków przekazywanych przez BGK beneficjentom	846
	3. Obowiązki informacyjne dotyczące płatności.	847
Art. 193.	[Zaciągnięcie zobowiązań na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich].	848
	1. Zakres zaciągania zobowiązań	848
	2. Przekroczenie limitów zobowiązań.	850
Art. 194.	[Przeniesienia wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich].	850
	1. Znaczenie i przedmiot regulacji.	851
	2. Reguły dotyczące przenoszenia wydatków.	851
Art. 195.	[Ministerialny nadzór i kontrola nad realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich].	853
	Istota i znaczenie regulacji.	853

Rozdział 7

Bankowa obsługa budżetu państwa oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.	854
Art. 196. [Obsługa bankowa środków budżetu państwa oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych]	854
1. Uwagi ogólne oraz zakres regulacji prawnej odnoszący się do bankowej obsługi budżetu państwa oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.	855
2. Pojęcie rachunku bankowego oraz rodzaje rachunków bankowych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych	856
2.1. Uwagi ogólne	856
2.2. Centralny rachunek bieżący budżetu państwa	857
2.3. Rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych	858
2.4. Rachunki bieżące urzędów obsługujących organy podatkowe	858
2.5. Rachunki bieżące państwowych funduszy celowych	858
2.6. Rachunki pomocnicze oraz prowadzone dla tych rachunków rachunki VAT	859
2.7. Rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych, mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej	859
3. Obsługa bankowa budżetu państwa prowadzona przez NBP.	860
4. Rola Banku Gospodarstwa Krajowego	860
5. Obsługa rachunków pomocniczych oraz prowadzonych dla tych rachunków rachunki VAT, na potrzeby finansowania związków operacyjnych i taktycznych oraz oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej użytych lub przebywających poza granicami państwa	861
Art. 197. [Przepływ środków finansowych pomiędzy rachunkami bankowymi prowadzonymi dla budżetu państwa].	861
1. Uwagi ogólne oraz zakres regulacji prawnej odnoszący się do dochodów i wydatków budżetu państwa.	862
2. Unormowania szczegółowe odnoszące się do dochodów i wydatków budżetu państwa.	863
Art. 198. [Delegacja do określenia szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa]	864
Treść delegacji ustawowej	864
Art. 199. [Operacje na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa]	865
Treść regulacji.	865
Art. 199a. [Informacje o stanach środków na poszczególnych rachunkach].	866
Istota regulacji	866
Art. 200. [Obsługa bankowa płatności w ramach umowy rachunku bankowego]	867

1. Uwagi ogólne do regulacji prawnej o obsłudze bankowej płatności w ramach umowy rachunku bankowego.	867
2. Uzasadnienie do zakres regulacji prawnej o obsłudze bankowej płatności w ramach umowy rachunku bankowego.	868
Art. 201. [Treść umowy rachunku bankowego]	868
Uwagi ogólne oraz zakres regulacji prawnej w przedmiocie treści umowy rachunku bankowego	869
 Dział IV	
Środki europejskie i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi	871
1. Reżimy prawne zarządzania środkami pochodzącymi z budżetu UE i państw członkowskich EFTA a okresy programowania finansowego.	871
2. Podstawowe źródła środków pochodzących z budżetu UE i państw członkowskich EFTA	872
2.1. Wspólne ramy prawne funduszy unijnych	872
2.2. Fundusze polityki spójności UE	872
2.3. Fundusze przeznaczone na Wspólną Politykę Rolną (WPR)	873
2.4. Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury.	874
2.5. Środki pochodzące od państw członkowskich EFTA	874
2.6. Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy jako tymczasowe i dłużne źródło finansowania polityk Unii	874
3. Polskie programy finansowane z funduszy unijnych w latach 2021–2027	876
Art. 202. [Obsługa bankowa środków europejskich]	878
1. Wyodrębnione rachunki bankowe dla środków pochodzących z budżetu UE i państw członkowskich EFTA.	878
2. Dyspozycje dokonywania wypłat z rachunków	879
Art. 203. [Zaliczenie środków innych niż europejskie do dochodów jednostek samorządu terytorialnego]	880
Środki zagraniczne stanowiące bezpośrednie dochody j.s.t. lub przychody innych jednostek	880
Art. 204. [Przeznaczenie środków na określone cele]	881
Zasada celowości bezzwrotnych środków zagranicznych	881
Art. 205. (uchylony).	881
Art. 206. [Uregulowanie w drodze umowy szczegółowych warunków dofinansowania projektu]	882
1. Zakres przedmiotowy regulacji	883
2. Wyjątki dotyczące umów o dofinansowanie	884
Art. 207. [Postępowanie w razie nieprawidłowego wykorzystania środków europejskich]	885

1. Przedmiotowy zakres regulacji art. 207 u.f.p.	888
2. Płatności środków europejskich – przesłanki zwrotu	890
3. Zwrot środków oraz wykluczenie z prawa o ubieganie się o dofinansowanie w przyszłości	892
3.1. Zwrot środków wydatkowanych w sposób nieprawidłowy i warunki jego dokonania	892
3.2. Przesłanki wykluczenia a formalnoprawne podstawy jego dokonania	893
3.3. Okres wykluczenia	895
3.4. Charakter środków podlegających zwrotowi	895
4. Wyłączenie stosowania przepisów	896
Art. 208. [Środki europejskie w części dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej]	896
1. Specyfika finansowania WPR	897
2. Odrębne przepisy dla finansowania WPR w Polsce	897
3. ARiMR jako agencja płatnicza	898
4. Mechanizm wyprzedzającego finansowania WPR	898
Art. 209. [Umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty spłaty należności przypadających agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej]	899
1. Ulgi w spłacie środków finansowanych przeznaczonych na WPR	899
2. Odsetki za zwłokę w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.	901
Art. 209a. [Ograniczenie stosowania przepisów do planu rozwojowego; procedura przekazania PFR środków europejskich w części dotyczącej planu rozwojowego]	901
1. Szczególny charakter środków w ramach KPO.	901
2. Środki z KPO a przepisy ustawy o finansach publicznych	902
Art. 210. [Rejestr podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków europejskich]	903
1. Znaczenie rejestru podmiotów wykluczonych	904
2. Charakter wpisu do rejestru i jego podstawa	904
3. Prowadzenie rejestru w systemie teleinformatycznym.	905
4. Delegacja do określenia zasad prowadzenia rejestru w drodze rozporządzenia	905
 Dział V	
Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego	907
 Rozdział 1	
Zakres budżetu jednostki samorządu terytorialnego.	909
Art. 211. [Budżet i uchwała budżetowa]	909

	1. Definicja i istota budżetu j.s.t.	909
	2. Dwustronna treść budżetu j.s.t. jako planu finansowego	910
	2.1. Jedność formalna i materialna budżetu	910
	2.2. Dwustronność jako przesłanka zasady równowagi budżetu	912
	3. Zasada roczności budżetu j.s.t. – jej znaczenie i konsekwencje	913
	4. Charakter prawny uchwały budżetowej	914
	5. Konstrukcja uchwały budżetowej j.s.t.	916
	5.1. Budżet a uchwała budżetowa j.s.t.	916
	5.2. Budowa uchwały budżetowej	916
	6. Uchwała budżetowa jako podstawa gospodarki finansowej	917
Art. 212.	[Elementy uchwały budżetowej]	919
	1. Ogólne znaczenie i funkcje części tekstowej uchwały budżetowej ...	920
	2. Klasyfikacja przepisów ogólnych uchwały budżetowej	921
	3. Obligatoryjne regulacje ogólne uchwały budżetowej	921
	3.1. Obligatoryjność względna i bezwzględna	921
	3.2. Przepisy określające podstawowe wartości budżetu j.s.t. oraz jego wynik	922
	3.3. Pozostałe przepisy ogólne o charakterze obligatoryjnym.	923
	3.3.1. Postanowienia w zakresie rezerw.	923
	3.3.2. Postanowienia w zakresie limitów zobowiązań dłużnych	924
	3.3.2.1. Istota limitów zobowiązań.	924
	3.3.2.2. Konstruowanie limitów zobowiązań.	925
	3.3.3. Postanowienia w zakresie zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji	927
	3.3.4. Postanowienia dotyczące szczególnych zasad wykonywania budżetu	929
	3.3.5. Określenie uprawnień jednostki pomocniczej oraz inne postanowienia	932
	3.3.6. Odsyłanie do załączników, o których mowa w art. 214 u.f.p.	934
	4. Fakultatywne postanowienia w przepisach ogólnych uchwały budżetowej	935
	4.1. Upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań	935
	4.2. Upoważnienia do dokonywania zmian w budżecie oraz pozostałe postanowienia fakultatywne	936
Art. 213.	[Zakaz zamieszczania w uchwale budżetowej przepisów niezwiązanych z wykonywaniem budżetu j.s.t.]	937
	Zakaz „obładowywania” uchwały budżetowej j.s.t.	937
Art. 214.	[Załączniki do uchwały budżetowej]	938
	1. Charakter i znaczenie załączników do uchwały budżetowej	938

2. Rodzaje załączników określonych w art. 214 u.f.p.	940
2.1. Tak zwany załącznik dotacyjny	940
2.2. Załącznik wyodrębnionego rachunku jednostek oświatowych ..	940
2.3. Załącznik określający plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych.	941
Art. 215. [Sporządzenie zestawienia planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu j.s.t.]	941
Struktura załącznika dotacyjnego	942
Art. 216. [Źródła dochodów. Przeznaczenie wydatków]	943
1. Dochody budżetu j.s.t.	943
1.1. Źródła dochodów i ich podział	943
1.2. Problematyka planowania dochodów budżetu j.s.t.	945
2. Wydatki budżetu j.s.t.	946
2.1. Rodzaje zadań jako kryterium podziału wydatków budżetowych.	946
2.2. Zadania własne – podstawowa kategoria przeznaczania wydatków z budżetu j.s.t.	946
2.3. Wydatki na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami	948
2.4. Wydatki na zadania przejęte do realizacji na podstawie umów lub porozumień i na zadania realizowane wspólnie z innymi j.s.t.	949
2.4.1. Realizacja zadań z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia.	949
2.4.2. Realizacja zadań z zakresu działania innych j.s.t.	951
2.5. Wydatki jako pomoc rzeczowa lub finansowa dla innych j.s.t.	953
2.6. Wydatki na programy finansowane ze środków zagranicznych	953
2.7. Wydatki na realizację zadań z zakresu dróg publicznych	953
Art. 217. [Pojęcia deficytu i nadwyżki budżetu j.s.t. Źródła finansowania deficytu]	954
1. Istota i charakter salda budżetowego.	954
2. Inne kategorie planowanego salda budżetu	956
2.1. Planowany deficyt faktyczny budżetu j.s.t.	956
2.2. Deficyt przejściowy w budżecie j.s.t.	957
3. Katalog źródeł finansowania deficytu w budżecie j.s.t.	958
3.1. Charakter źródeł finansowania deficytu	958
3.2. Klasyfikowanie źródeł finansowania deficytu	960
3.3. Finansowanie deficytu budżetowego środkami zwrotnymi (zewnętrznymi)	961

	3.4. Finansowanie deficytu środkami pieniężnymi (wewnętrznymi) będącymi w posiadaniu j.s.t.	962
	3.5. Finansowanie deficytu niewykorzystanymi środkami unijnymi oraz środkami związanymi ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu j.s.t.	964
	3.6. Finansowanie deficytu przychodami pochodzącymi z prywatyzacji	964
Art. 218.	[Dotacje podmiotowe z budżetu j.s.t.]	965
	1. Klasyfikacje dotacji udzielanych z budżetu j.s.t.	965
	2. Problematyka wskazywania kategorii dotacji w ustawodawstwie. ...	967
	3. Definicja dotacji podmiotowej udzielanej z budżetu j.s.t.	968
Art. 219.	[Dotacje przedmiotowe z budżetu j.s.t.]	968
	1. Definicja i podstawy prawne dotacji przedmiotowej udzielanej z budżetu j.s.t.	969
	2. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. określająca stawki dotacji przedmiotowej	970
	3. Określanie stawek dotacji przedmiotowej	972
Art. 220.	[Pomoc finansowa dla innych j.s.t.]	972
	1. Podstawy prawne udzielania pomocy finansowej i rzeczowej innej j.s.t.	972
	2. Organ udzielający pomocy rzeczowej lub finansowej	974
	3. Umowa jako podstawa udzielenia pomocy	975
	4. Jurysdykcja sądów powszechnych w sprawach udzielania pomocy ...	975
Art. 221.	[Dotacje celowe na cele publiczne dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych]	975
	1. Istota i zakres podmiotowy regulacji	976
	2. Wady komentowanej regulacji	977
Art. 221a.	[Dotacje celowe na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykonywaniem zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego]	979
	1. Geneza regulacji	980
	2. Przedmiot i zakres regulacji.	980
	3. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jako umowa o udzielenie dotacji	981
Art. 222.	[Rezerwa ogólna i rezerwy celowe]	981
	1. Istota i definicja rezerw w budżecie j.s.t.	981
	2. Tworzenie rezerw.	984
	3. Specyfika rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe	984
	4. Rozdysponowanie rezerw i kreowanie wydatków budżetowych lub zwiększanie wydatków już zaplanowanych	985
	5. Modyfikacja rezerw w trakcie roku budżetowego przez organ stanowiący.	987

Art. 223.	[Wydzielony rachunek dochodów samorządowych oświatowych jednostek budżetowych]	989
1.	Charakter wyodrębnionego rachunku budżetowych jednostek oświatowych	990
2.	Obligatoryjność czy fakultatywność wyodrębnionego rachunku.	991
3.	Katalog dochodów wyodrębnionego rachunku.	991
4.	Uchwały tworzące wyodrębniony rachunek.	992
5.	Rozliczenia z budżetem j.s.t.	993
Art. 224.	[Pożyczka z budżetu państwa dla j.s.t.]	993
1.	Cel regulacji	994
2.	Postępowanie naprawcze oraz ostrożnościowe w j.s.t.	995
3.	Rozporządzenie wykonawcze Ministra Finansów.	996
Art. 225.	[Bankowa obsługa pożyczki udzielonej j.s.t.]	996
	Istota regulacji	997
 Rozdział 2		
Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego.		998
Art. 226.	[Wieloletnia prognoza finansowa].	998
1.	Istota WPF – charakter i definicja	999
2.	Przedmiotowy zakres WPF	1001
3.	Wymóg realistyczności WPF	1002
4.	Rola objaśnień do WPF	1004
5.	Konstrukcja uchwały w sprawie WPF i wykaz przedsięwzięć jako jeden z jej elementów	1005
Art. 227.	[Okres objęty wieloletnią prognozą finansową]	1006
1.	Kroczący charakter WPF	1006
2.	Obligatoryjne i fakultatywne okresy sporządzania WPF.	1007
Art. 228.	[Upoważnienie do zaciągania zobowiązań w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej].	1008
	Upoważnienia do zaciągania zobowiązań	1008
Art. 229.	[Zgodność wartości przyjętych w WPF oraz w budżecie j.s.t.]	1010
1.	Relacje między WPF a rocznym budżetem	1010
2.	Minimalna zgodność WPF i budżetu j.s.t.	1011
Art. 230.	[Procedura podejmowania uchwały w sprawie WPF]	1012
1.	Charakter uchwały w sprawie WPF.	1013
2.	Procedura przyjmowania uchwały w sprawie WPF a procedura przyjmowania uchwały budżetowej.	1013
3.	Zakres kompetencji organów j.s.t. w procedurze opracowywania i uchwalania WPF	1015
4.	Zmiana WPF w trakcie roku budżetowego.	1015
5.	Opiniowanie projektów uchwał w sprawie WPF przez RIO	1016
5.1.	Kryteria opiniowania projektów uchwał przez RIO.	1016

5.2. Opinie RIO w związku z projektem uchwały w sprawie WPF . . .	1016
5.3. Opinia w zakresie kwoty długu	1017
6. Przekazywanie uchwał i zarządzeń w sprawie WPF do RIO	1018
Art. 230a. [Obowiązek przekazania Ministrowi Finansów dokumentów dotyczących WPF].	1018
Przekazywanie WPF Ministrowi Finansów za pośrednictwem RIO. . .	1018
Art. 230b. [Delegacja do określenia wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego].	1019
Realizacja delegacji ustawowej przez Ministra Finansów.	1019
Art. 231. [Wydatki na realizację przedsięwzięć w ramach WPF]	1020
1. Zakres przedmiotowy regulacji	1020
2. Modyfikacja limitów wydatków na przedsięwzięcia wieloletnie	1020
3. Załącznik do uchwały w sprawie WPF określających przedsięwzięcia wieloletnie a postanowienia uchwał budżetowych	1021
Art. 232. [Zmiany w wieloletniej prognozie finansowej]	1022
1. Charakter zmian w WPF	1023
2. Upoważnienia dla organu wykonawczego j.s.t. do zmian w WPF. . .	1024
 Rozdział 3	
Uchwała budżetowa.	1025
Art. 233. [Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej] . . .	1025
1. Znaczenie wyłączności inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego j.s.t. w zakresie budżetu samorządowego	1025
2. Relacja między wyłączną inicjatywą budżetową zarządu a budżetem obywatelskim	1026
Art. 234. [Treść uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej].	1027
Znaczenie tzw. uchwał trybowych dotyczących procedury uchwalania budżetu j.s.t.	1027
Art. 235. [Szczegółowość planu dochodów budżetu j.s.t.]	1028
1. Przedmiotowa materia regulacji	1028
2. Podział dochodów na bieżące i majątkowe	1029
3. Wymagany – minimalny poziom szczegółowości dochodów w planie dochodów budżetu j.s.t.	1030
Art. 236. [Szczegółowość planu wydatków budżetu j.s.t.]	1031
1. Plan wydatków bieżących i majątkowych.	1032
2. Wymagana minimalna szczegółowość wydatków bieżących i majątkowych ujmowanych w budżecie j.s.t.	1032
Art. 237. [Szczególne wyodrębnienia w planie dochodów i wydatków].	1033
1. Uszczegóławianie wydatków w uchwale budżetowej	1033
2. Podział dochodów i wydatków z uwzględnieniem zadań zleconych lub przekazanych	1034

Art. 238.	[Przedłożenie projektu uchwały budżetowej i jego uzasadnienia. Opinia RIO]	1034
	1. Zgodność konstrukcyjna projektu z przepisami prawa	1035
	2. Termin i cel przedłożenia projektu budżetu j.s.t.	1035
	3. Autopoprawki do projektu uchwały budżetowej.	1036
	4. Opiniowanie projektów uchwał budżetowych przez RIO	1038
Art. 239.	[Termin podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący]	1039
	1. Zasada uprzedniości budżetu	1039
	2. Znaczenie i charakter terminu 31 stycznia	1040
	3. Publikacja i wejście w życie uchwały budżetowej.	1041
Art. 240.	[Projekt uchwały budżetowej jako podstawa gospodarki finansowej. Zastępcze uchwalenie budżetu].	1042
	1. Projekt uchwały budżetowej jako tymczasowa podstawa prowadzenia gospodarki finansowej przez j.s.t.	1042
	2. Możliwość dokonywania zmian w projekcie uchwały przez organ stanowiący j.s.t.	1044
	3. Zastępcze ustalenie budżetu j.s.t. przez RIO	1046
Art. 240a.	[Program postępowania naprawczego]	1047
	1. Zakres przedmiotowy regulacji	1049
	2. Przesłanki warunkujące uchwalenie programu naprawczego	1049
	3. Program naprawczy – czasowy zakres obowiązywania oraz jego obligatoryjna zawartość	1051
	4. Zakres działań oraz ograniczeń odnoszących się do j.s.t. w trakcie realizacji programu naprawczego.	1053
	5. Rola RIO w zakresie programu naprawczego j.s.t.	1054
	6. Zarząd komisaryczny	1054
Art. 240b.	[Ustalenie budżetu przez RIO]	1055
	Znaczenie regulacji	1055
Art. 241.	[Prowizorium budżetowe j.s.t.]	1056
	Prowizorium budżetowe w j.s.t.	1056
Art. 242.	[Równoważenie budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących].	1056
	1. Istota zasady równoważenia sekcji bieżącej (operacyjnej) budżetu	1057
	2. Deficyt operacyjny – możliwość jego wystąpienia oraz sposób pokrycia	1058
	3. Łagodzenie rygoryzmu relacji z art. 242 ust. 1 u.f.p.	1059
Art. 243.	[Ograniczenie zadłużenia j.s.t. Indywidualny wskaźnik zadłużenia]	1060
	1. Indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań – jego istota i znaczenie	1063
	2. Wskaźnik spłaty zobowiązań w latach 2022–2025	1064
	3. Wskaźnik spłaty zobowiązań od 2026 r.	1066
	4. Łagodzenie rygoryzmu relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p.	1066

Art. 243a.	[Wyłączenie z ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego]	1067
	Wyłączenie obligacji przychodowych z relacji określającej indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań	1067
Art. 244.	[Uwzględnienie zobowiązań zaciągniętych przez współtworzony związek]	1068
	Zasady obliczania udziałów w długu związku j.s.t.	1068
Art. 245.	[Obowiązek informacyjny w zakresie zobowiązań związku j.s.t.]	1069
	Istota regulacji	1070
Art. 246.	[Opinia RIO o możliwości sfinansowania deficytu j.s.t.]	1070
	1. Ocena możliwości sfinansowania deficytu – przedmiot opinii.	1070
	2. Problem łącznego/odrębnego wydawania opinii o projektach aktów finansowych oraz o długu i deficycie j.s.t.	1071
	3. Publikacja opinii.	1073
Rozdział 4		
Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego		1074
Art. 247.	[Nadzór nad wykonywaniem budżetu. Korzystanie ze służbowych kart płatniczych]	1074
	1. Przedmiot regulacji	1074
	2. Kompetencje zarządu j.s.t. w zakresie wykonywania budżetu j.s.t.	1074
	3. Nadzór nad realizacją budżetu	1075
	4. Korzystanie z kart płatniczych	1075
Art. 248.	[Opracowanie projektów planów finansowych]	1076
	1. Przedmiot regulacji	1076
	2. Projekty planów finansowych jednostek budżetowych	1077
	3. Projekty planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych	1078
Art. 249.	[Plan finansowy urzędu. Harmonogram realizacji budżetu]	1078
	1. Przedmiot regulacji	1079
	2. Opracowanie ostatecznych planów finansowych	1080
	3. Plan finansowy urzędu j.s.t.	1080
	4. Harmonogram realizacji budżetu j.s.t.	1081
Art. 250.	[Udzielanie i rozliczanie dotacji. Umowa dotacyjna]	1082
	1. Istota i charakter prawny umowy dotacyjnej	1082
	2. Elementy umowy dotacyjnej	1083
	3. Umowa dotacyjna z organizacją pozarządową	1084
Art. 251.	[Zwrot niewykorzystanych w terminie dotacji]	1085
	1. Zakres przedmiotowy regulacji	1086
	2. Pojęcie wykorzystania dotacji	1087
Art. 252.	[Zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości]	1088

	1. Zakres przedmiotowy komentowanej regulacji	1089
	2. Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem	1089
	3. Dotacja pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości	1090
	4. Decyzja o zwrocie dotacji	1090
Art. 253.	[Wyłączenie zasad i terminów zwrotu dotacji]	1091
	Wyłączenie zasad i terminów zwrotu dotacji określonych w ustawie o finansach publicznych	1091
Art. 254.	[Zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu]	1091
	1. Przedmiot regulacji	1092
	2. Zasada legalizmu	1092
	3. Zasada terminowej realizacji zadań	1093
	4. Zasada legalnego, celowego, oszczędnego i efektywnego dokonywania wydatków	1093
	5. Zasada zlecania zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty . . .	1095
Art. 255.	[Przekazywanie pobranych dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego]	1095
	1. Przedmiot regulacji	1096
	2. Termin przekazania środków	1096
	3. Decyzja dysponenta części budżetowej	1097
	4. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych . .	1097
Art. 256.	[Realizowanie wydatków nieprzewidzianych]	1098
	1. Wyjątek od dyrektywnego charakteru wydatków	1098
	2. Zmiana planu wydatków	1098
Art. 257.	[Zakres dopuszczalnych zmian w budżecie]	1098
	1. Przedmiot regulacji	1099
	2. Zmiany w zakresie kwot dotacji	1099
	3. Zmiany w zakresie wysokości subwencji pochodzącej z podziału rezerw subwencji ogólnej	1100
	4. Zmiany w zakresie wydatków bieżących	1101
	5. Zmiany w zakresie planu dochodów i wydatków związanych ze zwrotem dotacji	1101
Art. 258.	[Zakres kompetencji do dokonywania zmian w budżecie]	1101
	1. Zakres regulacji	1102
	2. Upoważnienie do przenoszenia wydatków	1103
	3. Upoważnienie do zmian w planie dochodów i wydatków	1103
	4. Przekazanie uprawnień jednostkom organizacyjnym	1104
	5. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	1105
Art. 259.	[Przeznaczenie rezerwy celowej]	1105
	1. Przedmiot regulacji	1106

	2. Przeznaczenie i wykorzystanie rezerw celowych	1106
	3. Zmiana przeznaczenia rezerwy celowej	1107
	4. Ograniczenie przeznaczenia środków z rezerwy ogólnej	1108
Art. 260.	[Blokowanie planowanych wydatków budżetowych. Nowa rezerwa celowa z zablokowanych wydatków]	1108
	1. Przedmiot regulacji	1109
	2. Instytucja blokowania planowanych wydatków	1109
	3. Nowa rezerwa celowa	1110
Art. 261.	[Zaciąganie zobowiązań przez kierownika samorządowej jednostki budżetowej]	1111
	1. Przedmiot regulacji	1111
	2. Cel i zasady zaciągania zobowiązań	1111
	3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	1112
Art. 262.	[Reprezentacja j.s.t. przy zaciąganiu kredytów i pożyczek, udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji oraz emisji papierów wartościowych]	1112
	1. Przedmiot regulacji	1112
	2. Zasady reprezentacji j.s.t.	1113
	3. Kontrasygnota skarbnika	1114
	4. Odmowa dokonania kontrasygnaty	1116
Art. 263.	[Postępowanie z niezrealizowanymi wydatkami budżetowymi].	1116
	1. Istota wygasania wydatków	1117
	2. Kompetencja organu stanowiącego do określenia katalogu wydatków niewygasających	1117
	3. Realizacja wydatków niewygasających	1119
Art. 264.	[Obsługa bankowa budżetu j.s.t.]	1119
	1. Pojęcie obsługi bankowej budżetu	1120
	2. Upoważnienia dla organu wykonawczego do lokowania wolnych środków oraz zaciągania kredytów	1120
	3. Ograniczenia udzielania zabezpieczeń	1121
Rozdział 5		
Tryb zatwierdzenia wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego		1122
Art. 265.	[Informacja o przebiegu wykonania oraz sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostek]	1122
	1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązków informacyjno-sprawozdawczych	1122
	2. Charakter prawny terminów przedkładania informacji i sprawozdań	1123
Art. 266.	(uchylony).	1123
Art. 267.	[Obowiązki sprawozdawcze względem organu stanowiącego obejmujące zakończony rok budżetowy]	1124

	1. Zakres sprawozdania z wykonania budżetu	1125
	2. Sprawozdanie z wykonania planów finansowych	1126
	3. Informacja o stanie mienia	1127
	4. Opinia RIO	1127
Art. 268.	[Badanie rocznego sprawozdania finansowego niektórych j.s.t. przez biegłego rewidenta]	1128
	Sprawozdanie finansowe a sprawozdanie z wykonania budżetu	1128
Art. 269.	[Podstawa sporządzania sprawozdania z wykonania budżetu oraz szczegółowość tego sprawozdania]	1129
	Charakter regulacji	1129
Art. 270.	[Przekazanie, rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego]	1130
	1. Rola komisji rewizyjnej.	1130
	2. Opinia RIO o wniosku komisji rewizyjnej	1131
	3. Rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu przez organ stanowiący.	1132
Art. 271.	[Termin oraz podstawa podjęcia uchwały w sprawie absolutorium]	1133
	1. Uwagi wprowadzające	1133
	2. Instytucja absolutorium.	1133
	3. Formalne podstawy podejmowania decyzji w przedmiocie absolutorium	1137
	4. Tryb podejmowania uchwał absolutoryjnych	1138
	5. Rola RIO w przedmiocie uchwał absolutoryjnych.	1141
	6. Skutki nieudzielenia absolutorium	1143
	7. Procedura udzielenia absolutorium a wotum zaufania dla organu wykonawczego	1146
 Dział VI		
Audyt wewnętrzny oraz koordynacja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.		
		1149
Art. 272.	[Pojęcie audytu wewnętrznego].	1149
	1. Istota audytu wewnętrznego	1149
	2. Audyt wewnętrzny a kontrola zarządcza	1150
Art. 273.	[Standardy audytu wewnętrznego].	1151
	1. Standardy audytu wewnętrznego.	1151
	2. Obowiązki audytora wewnętrznego.	1152
Art. 274.	[Podmioty podlegające audytowi wewnętrznemu].	1152
	1. Zakres podmiotowy audytu wewnętrznego w jednostkach SFP	1153
	2. Audyt wewnętrzny a zachowanie dyscypliny finansów publicznych	1154
	3. Obowiązki informacyjne kierownika jednostki	1155
Art. 275.	[Podmioty prowadzące audyt wewnętrzny]	1156

	1. Podmioty uprawnione do prowadzenia audytu wewnętrznego	1156
	2. Audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce SFP	1156
	3. Usługodawca zewnętrzny	1156
Art. 276.	[Podmioty wykonujące zadania związane z audytem wewnętrznym w j.s.t.]	1157
	1. Przedmiot regulacji	1157
	2. Zadania kierownika jednostki dotyczące audytu wewnętrznego	1157
Art. 277.	[Komórka i kierownik audytu wewnętrznego]	1158
	1. Komórka audytu wewnętrznego	1158
	2. Kierownik komórki audytu wewnętrznego	1158
Art. 278.	[Prowadzenie audytu wewnętrznego przez usługodawcę]	1159
	Prowadzenie audytu wewnętrznego przez usługodawcę zewnętrznego	1160
Art. 279.	[Pojęcie usługodawcy. Umowa z usługodawcą]	1161
	1. Podmioty uprawnione do wykonywania usług audytu wewnętrznego	1161
	2. Umowa o prowadzenie audytu wewnętrznego z usługodawcą	1161
Art. 280.	[Podległość kierownika komórki audytu wewnętrznego]	1162
	Podległość kierownika komórki audytu wewnętrznego	1162
Art. 281.	[Ochrona stosunku pracy kierownika komórki audytu wewnętrznego]	1164
	Ochrona stosunku pracy kierownika komórki audytu wewnętrznego	1164
Art. 282.	[Obowiązki związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego]	1164
	1. Obowiązki kierownika jednostki (dyrektora generalnego) w zakresie warunków prowadzenia audytu wewnętrznego	1165
	2. Uprawnienia audytora wewnętrznego	1165
Art. 283.	[Plan audytu i sprawozdanie z jego wykonania]	1166
	1. Przedmiot regulacji	1166
	2. Roczny plan pracy audytora wewnętrznego	1166
	3. Kompetencje kierownika komórki audytu wewnętrznego	1167
	4. Obowiązki sprawozdawcze kierownika komórki audytu wewnętrznego	1168
Art. 284.	(uchylony)	1168
Art. 285.	[Delegacja do określenia szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego]	1168
	Sposób i tryb przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz przekazywania informacji	1169
Art. 286.	[Wymagania kwalifikacyjne na audytora wewnętrznego]	1169
	1. Wymagania dotyczące osoby prowadzącej audyt wewnętrzny	1170
	1.1. Charakter katalogu kwalifikacji audytora wewnętrznego	1170

	1.2. Wymagania związane z obywatelstwem	1170
	1.3. Zdolność do czynności prawnych i korzystanie z praw publicznych	1171
	1.4. Niekaralność.	1171
	1.5. Wykształcenie wyższe	1171
	1.6. Kwalifikacje do prowadzenia audytu wewnętrznego.	1171
	1.7. Praktyka w zakresie audytu wewnętrznego	1172
	2. Kompetencje zawodowe audytora wewnętrznego	1172
Art. 287.	[Upoważnianie do przeprowadzania audytu wewnętrznego]	1173
	1. Prowadzenie audytu wewnętrznego w j.s.t.	1173
	2. Czynności audytu wewnętrznego poza jednostką, w której audytor jest zatrudniony	1174
	3. Środowisko pracy audytora wewnętrznego prowadzącego audyt w j.s.t. oraz poza jednostką, w której jest zatrudniony	1174
Art. 288.	[Powołanie komitetu audytu i jego cel]	1174
	Komitet audytu	1175
Art. 289.	[Zadania komitetu audytu].	1175
	1. Zadania komitetu audytu	1176
	2. Sprawozdanie z realizacji zadań komitetu audytu	1177
Art. 290.	[Komitet audytu: skład, członkowie, regulamin].	1177
	1. Skład komitetu audytu	1177
	2. Członkowie komitetu audytu – kwalifikacje i ich wynagradzanie	1178
Art. 291.	[Zadania komórki audytu]	1179
	Zadania komórek audytu utworzonych w ministerstwie	1179
Art. 292.	[Zadania Ministra Finansów w zakresie koordynacji audytu wewnętrznego]	1180
	1. Zadania Ministra Finansów w zakresie koordynacji audytu wewnętrznego.	1180
	2. Audyt zlecony	1181
	3. Ocena audytu wewnętrznego.	1181
Art. 293.	[Zlecenie przeprowadzenia audytu wewnętrznego]	1182
	1. Uprawnienia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do przeprowadzenia audytu wewnętrznego	1182
	2. Zakres audytu wewnętrznego.	1183
Art. 294.	[Ocena audytu wewnętrznego]	1183
	Uprawnienia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do przeprowadzenia audytu wewnętrznego	1184
Art. 295.	[Informacja o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego. Informacje związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej].	1184
	1. Informacje w zakresie realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego oraz o funkcjonowaniu kontroli zarządczej.	1185
	2. Wzory informacji	1185

Art. 296.	[Przedstawienie Ministrowi Finansów informacji i dokumentów związanych z prowadzeniem audytu wewnętrznego]	1185
	Obowiązek informacyjny kierownika komórki audytu wewnętrznego.	1186
Dział VII		
Przepis końcowy		1187
Art. 297.	[Wejście w życie].	1187
	1. Forma wejścia w życie ustawy o finansach publicznych.	1187
	2. Struktura ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych	1188
	3. Terminy wejścia w życie ustawy o finansach publicznych	1188
Bibliografia		1189
Autorzy		1215

SKOROWIDZ RZECZOWY

A

Agencja wykonawcza

dotacje z budżetu państwa – art. 21
nadwyżka środków finansowych – art. 22
plan finansowy – art. 21, pkt 2, 3
przykład – art. 20
statut – art. 19, pkt 2
status prawny – art. 18, pkt 2
ustawy tworzące – art. 8; art. 18
zobowiązania wieloletnie – art. 21

Audyt

audytor wewnętrzny – art. 273, pkt 2; art. 275; art. 286
istota audytu wewnętrznego – art. 272, pkt 1
jednostki zobowiązane do prowadzenia audytu – art. 274, pkt 1
kierownik i komórka audytu wewnętrznego – art. 277; art. 280; art. 281; art. 283; art. 291; art. 296
komitet audytu – art. 288; art. 289; art. 290
prowadzenie audytu przez usługodawcę – art. 275, pkt 3; art. 278; art. 279
standardy audytu wewnętrznego – art. 273, pkt 1

B

Bankowy Fundusz Gwarancyjny

jako jednostka sektora finansów publicznych – art. 8; art. 9, pkt 1

Bezzwrotne środki ze źródeł zagranicznych

jako kategoria środków publicznych – art. 5, pkt 4, 5.1, 5.3
klasyfikacja – art. 119; art. 185
nadzór i kontrola – art. 195
płatnik – art. 192, pkt 1
płatności – art. 187–189
programy finansowane ze środków UE – art. 117, dział IV
przeznaczenie – art. 184, pkt 2; art. 186, pkt 2; art. 204
refundacja – art. 117, pkt 2.3; art. 189
rozliczanie, zwrot, wykluczenie – art. 207
status – art. 184; art. 202; art. 203
środki europejskie – art. 2; art. 117; art. 184

tryb wydatkowania – art. 187–192

umowy – art. 206

zaciąganie zobowiązań – art. 193

zaliczka – art. 189

Blokowanie planowanych wydatków

blokowanie na czas oznaczony planowanych wydatków budżetu państwa w sytuacji zagrożenia

realizacji ustawy budżetowej – art. 179

blokowanie przez Ministra Finansów – art. 177, pkt 1

blokowanie w budżecie j.s.t. – art. 260

blokowanie wydatków na programy wykorzystujące środki europejskie – art. 178

podmioty uprawnione do blokowania – art. 177, pkt 6

podstawy podjęcia decyzji o blokowaniu – art. 177, pkt 2; art. 177, pkt 3; art. 177, pkt 4; art. 177, pkt 5

specyfika rezerw celowych tworzonych w wyniku blokowania – art. 177, pkt 7

Budżet j.s.t.

a budżet obywatelski – art. 233

a uchwała budżetowa – art. 211, pkt 5

autopoprawka – art. 238, pkt 3

budżet j.s.t. jako plan finansowy – art. 52; art. 211

charakter dochodów, wydatków i rozchodów budżetowych – art. 52

charakter postanowień budżetowych – art. 51

charakter prawny uchwały budżetowej – art. 211, pkt 4

charakter przychodów i kosztów – art. 52

dochody (bieżące, majątkowe) – art. 235; art. 242

dotacje podmiotowe – art. 218

dotacje przedmiotowe – art. 219

dwustronność – art. 211, pkt 2

inicjatywa uchwałodawcza – art. 233

konstrukcja – art. 211, pkt 5

nadwyżka budżetowa – art. 212, pkt 3; art. 217

obsługa bankowa – art. 264

opiniowanie – art. 238, pkt 4; art. 230; art. 246

pojęcie – art. 211, pkt 1

procedura uchwalania – art. 234; art. 238; art. 239

projekt jako podstawa gospodarki – art. 240, pkt 1

provisorium budżetowe – art. 241

przedłożenie projektu – art. 238

przekroczenie limitów a naruszenie dyscypliny finansów publicznych – art. 254

przepisy ogólne, obligatoryjne, fakultatywne uchwały budżetowej – art. 212

publikacja i wejście w życie – art. 239, pkt 3

rezerwy budżetowe (zob. rezerwy budżetowe j.s.t.)

roczność budżetu – art. 211, pkt 3

równowaga sekcji bieżącej i majątkowej – art. 242; art. 240a

termin podjęcia – art. 239

tryb prac nad projektem – art. 234

upoważnienia – art. 212, pkt 4.2; art. 257–258; art. 264

ustalenie zastępcze – art. 240, pkt 3; art. 240a; art. 240b

wydatki (bieżące majątkowe) – art. 236; art. 242

zakaz obciążywania – art. 213

zasada uprzedniości – art. 211, pkt 1, 3; art. 239, pkt 1
zmiany projektu – art. 240

Budżet państwa

a ustawa budżetowa – art. 110
części budżetowe – art. 114
deficyt i nadwyżka – art. 113
dochody budżetu państwa – art. 111
dyskontynuacja – art. 141; art. 145, pkt 2
grupy wydatków – art. 124
„nota budżetowa” – art. 138
plany finansowe – art. 143
pożyczki i kredyty z budżetu państwa – art. 115
projekt ustawy budżetowej – art. 138–139
prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy – art. 145
prowizorium budżetowe – art. 144
przeznaczenie wydatków budżetu państwa – art. 112
rezerwy – art. 140
roczność – art. 109
szczegółowość podziału dochodów oraz wydatków budżetu państwa – art. 116
treść – art. 109
uchwalenie projektu – art. 141
uzasadnienie do projektu ustawy – art. 142
załączniki – art. 122; art. 123
założenia – art. 138

Budżet środków europejskich

charakter prawny – art. 117, pkt 3
definicja – art. 117, pkt 2.1
dochody – art. 117, pkt 2.2; art. 119, pkt 2
klasyfikacja budżetowa – art. 119; art. 185
pojęcie – art. 117, pkt 2.1, pkt 2.2
przenoszenie wydatków – art. 194, pkt 2
relacje z budżetem państwa – art. 117, pkt 3
rezerwy – art. 120; art. 140
saldo – art. 118
wydatki – art. 117, pkt 2.2; art. 119, pkt 3
wykonywanie – art. 184–195

Budżet Unii Europejskiej

dochody – art. 125
procedura budżetowa – art. 125
system zasobów własnych – art. 125
środki własne Unii – art. 125

D

Deficyt

budżetu j.s.t. – art. 212; art. 217
budżetu państwa – art. 113
budżetu środków europejskich – art. 118
SFP – art. 7

Dług j.s.t.

cele zaciągania zobowiązań – art. 89; art. 90
definicja – art. 72, pkt 2
depozyt wolnych środków – art. 91a
limity zobowiązań – art. 89; art. 91; art. 212, pkt 3.3.2
ograniczenia – art. 92; art. 93; art. 242–244
opiniowanie spłaty – art. 91, pkt 2, 3
poręczenia i gwarancje – art. 73; art. 73; art. 212, pkt 3.3.3
reguły wydatkowe – art. 242; art. 243

Dług publiczny

definicja – art. 72, pkt 2
gwarancje i poręczenia – art. 73, pkt 2.2
indeksacja długu – art. 73, pkt 2.1
kapitalizacja długu – art. 73, pkt 2.1
kontrola stanu zadłużenia – art. 74
limit zadłużenia – art. 74, pkt 1; art. 86
metodologia obliczania – art. 73, pkt 2, 3
podstawowe terminy – art. 72, pkt 1
struktura podmiotowa – art. 72, pkt 3
tytuły dłużne – art. 72
wartość nominalna – art. 73, pkt 2.1
zakres przedmiotowy – art. 72, pkt 4
zarządzanie – art. 75–85

Dotacje

dotacje celowe – art. 127–129; art. 132; art. 149; art. 221; art. 221a
dotacje dla organizacji pozarządowych – art. 221; art. 127, pkt 4
dotacje podmiotowe – art. 131; art. 218
dotacje przedmiotowe – art. 130; art. 219
ewidencja dotacji – art. 152
limit dotacji celowej – art. 128
pobrane nienależnie – art. 169, pkt 3; art. 252, pkt 3
pobrane w nadmiernej wysokości – art. 169, pkt 3; art. 252, pkt 3
pojęcie dotacji – art. 126
pomoc pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego – art. 216; art. 220
umowa o dotację – art. 150; art. 220, pkt 3; art. 221a, pkt 3; art. 250
wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem – art. 169, pkt 2
zmiany kwot na zadania zlecone – art. 170
zwrot dotacji – art. 168; art. 169, pkt 4–5; art. 251–252

Dysponenci części budżetowych

definicja legalna – art. 2 pkt 3, pkt 2.1.

F

Finanse publiczne

definicja legalna – art. 3
zakres podmiotowy stosowania regulacji – art. 4
zakres regulacji ustawowej – art. 1

Fundusze

celowe (zob. państwowe fundusze celowe)

fundusze UE – art. 117, pkt 2.2, dział IV

poza sektorem finansów publicznych – art. 9; art. 10

G

Główny księgowy

kontrasygnata – art. 262, pkt 3, 4

odpowiedzialność głównego księgowego – art. 54, pkt 3

odpowiedzialność głównego księgowego jednostki obsługującej – art. 54, pkt 4

pojęcie głównego księgowego – art. 54, pkt 1

uprawnienia i obowiązki głównego księgowego – art. 54, pkt 2

wymagania – art. 54, pkt 1

Gospodarka finansowa

brutto i netto – art. 9, pkt 4.1

budżetowa i pozabudżetowa – art. 9, pkt 4.2

formy i metody – art. 9, pkt 4

podstawy prawne – art. 10

sektorowa i pozasektorowa – art. 9, pkt 4.2

I

Instytucja gospodarki budżetowej

dotowanie instytucji gospodarki budżetowej – art. 24, pkt 4

dyrektor – art. 27

fundusz instytucji gospodarki budżetowej – art. 28, pkt 7

fundusz zapasowy instytucji gospodarki budżetowej – art. 28, pkt 8

istota instytucji gospodarki budżetowej – art. 23, pkt 1

lokaty wolnych środków – art. 24, pkt 3

mienie instytucji gospodarki budżetowej – art. 28, pkt 1

mienie, należności i zobowiązania likwidowanej instytucji gospodarki budżetowej – art. 25, pkt 1

możliwość przekształcenia instytutu badawczego w instytucję gospodarki budżetowej – art. 23, pkt 4

obecnie funkcjonujące instytucje gospodarki budżetowej – art. 23, pkt 3; art. 23, pkt 5

plan finansowy jako podstawa działalności instytucji gospodarki budżetowej – art. 24, pkt 1; art. 27, pkt 2

problem samofinansowania się instytucji – art. 23, pkt 3

regulamin organizacyjny instytucji gospodarki budżetowej – art. 26, pkt 2

statut instytucji gospodarki budżetowej – art. 26, pkt 1

tworzenie instytucji gospodarki budżetowej – art. 23, pkt 2

ustawowe wskazania do tworzenia instytucji gospodarki budżetowej – art. 23, pkt 4

zadania, jakie można powierzyć instytucjom gospodarki budżetowej – art. 23, pkt 3

zasady gospodarowania mieniem instytucji gospodarki budżetowej – art. 28, pkt 2; art. 28, pkt 3;

art. 28, pkt 4; art. 28, pkt 5; art. 28, pkt 6

zmiany w planie finansowym instytucji podczas roku budżetowego – art. 24, pkt 2

J

Jednostka budżetowa

gospodarka finansowa – art. 9, pkt 4; art. 11, pkt 3

istota – art. 11, pkt 1

likwidacja i łączenie – art. 12, pkt 3

mające siedzibę poza granicami RP – art. 163
status prawny – art. 11, pkt 2
statut – art. 12, pkt 2
tworzenie – art. 8; art. 12
wyodrębniony rachunek dochodów – art. 11a; art. 223

Jednostki SFP

jednostki budżetowe (zob. jednostka budżetowa)
jednostki samorządu terytorialnego – art. 9, pkt 5
samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej – art. 9, pkt 5
samorządowe instytucje kultury – art. 9, pkt 5
samorządowe zakłady budżetowe (zob. samorządowy zakład budżetowy)
sektor finansów publicznych (zob. sektor finansów publicznych)
status prawny – art. 9, pkt 3, 5
stosowanie ustawy – art. 4, pkt 2
zasady tworzenia i formy prawne – art. 8; art. 9, pkt 5
związki jednostek samorządu terytorialnego – art. 9, pkt 5
związki metropolitalne – art. 9, pkt 5

K

Kierownik jednostki sektora finansów publicznych

odpowiedzialność kierownika – art. 53, pkt 1
odpowiedzialność kierownika jednostki obsługującej – art. 53, pkt 4
powierzenie obowiązków pracownikowi przez kierownika – art. 53, pkt 2, 3

Kontrola zarządcza

adekwatność, skuteczność i efektywność – art. 69, pkt 2
cele – art. 68, pkt 2.1
elementy obligatoryjne – art. 68, pkt 2.2
kompetencje Ministra Finansów (koordynacja kontroli zarządczej) – art. 71; art. 69 ust. 3 i 4, pkt 3–4
obowiązki kierujących działem administracji – art. 70
obowiązki podstawowe – art. 69, pkt 1
odpowiedzialność za niewywiązywanie się z obowiązków – art. 69, pkt 5
plany działalności oraz sprawozdania – art. 70, pkt 2
pojęcie (definicja) – art. 68, pkt 1
poziomy – art. 69, pkt 1
standardy – art. 69, pkt 3–4
wytyczne – art. 69, pkt 4

N

Należności pieniężne o charakterze cywilnoprawnym

odraczanie – art. 55–59
pomoc publiczna – art. 59
rozkładanie na raty – art. 55–59
uchwała – art. 59
ugoda – art. 54a
umarzanie – art. 55–59

Niepodatkowe należności budżetowe

egzekucja – art. 66

k.p.a. – art. 67
odpowiedzialność solidarna – art. 65
odraczanie – art. 64
o.p. – art. 67
organy odwoławcze – art. 61
organy pierwszej instancji – art. 61
pojęcie – art. 60
pomoc publiczna – art. 64
potrącanie – art. 62; art. 63
rozkładanie na raty – art. 64
umarzanie – art. 64
wymiar – art. 61

P

Państwowe fundusze celowe

brak osobowości prawnej – art. 29, pkt 3
definicja i istota – art. 8; art. 9, pkt 5; art. 10, pkt 1; art. 29, pkt 2
przyczyny tworzenia – art. 29, pkt 1
roczny plan finansowy – art. 29, pkt 6
typologia – art. 29, pkt 2
źródła przychodów – art. 29, pkt 4

Państwowe i samorządowe osoby prawne

definicja – art. 30
gospodarka finansowa – art. 8; art. 10; art. 11; art. 30
plan finansowy – art. 31
zakres podmiotowy – art. 30

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne

istota i cel procedur – art. 86
program sanacyjny – art. 87
wyłączenia – art. 88
zawieszenie i uchylenie procedury – art. 86a

Program naprawczy

ograniczenia związane z programem naprawczym – art. 240a, pkt 4
program postępowania naprawczego – art. 240a, pkt 3
przesłanki – art. 240a, pkt 2
rola RIO – art. 240a, pkt 5; art. 240b
ustanowienie zarządu komisarycznego – art. 240a, pkt 6
zawartość i okres trwania – art. 240a, pkt 3

Promesa finansowania

procedura zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa realizacji
 przedsięwzięcia – art. 153, pkt 2
zmiana udzielonego zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia z budżetu
 państwa – art. 153, pkt 3

Przeglądy wydatków (kosztów) jednostek SFP

cele prowadzenia przeglądów wydatków – art. 175a, pkt 3
istota przeglądów wydatków (kosztów) jednostek SFP – art. 175a, pkt 1

obligatoryjność zastosowania propozycji zmian w zakresie jakości wydatków publicznych zawartych w raporcie – art. 175e, pkt 2
obowiązek przekazania dokumentów, informacji i danych – 175h
plan przeglądu wydatków – art. 175b
podmioty uczestniczące w przeglądzie wydatków – 175d
problemy występujące w dotychczasowej praktyce przeglądów wydatków publicznych – art. 175a, pkt 2
program przeglądu wydatków – art. 175c
projekt rozporządzenia – art. 175f
raport – art. 175e
wytyczne w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków – art. 175g
zakres podmiotowy uprawnień MF w zakresie prowadzenia przeglądów wydatków – art. 175a, pkt 4

Przenoszenie wydatków

przenoszenie dochodów i wydatków w razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa – art. 172
przenoszenie dodatkowych środków na realizację zadań przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – art. 167a
przenoszenie na wpłatę środków własnych UE – art. 167
przenoszenie na wydatki nieprzewidziane – art. 164
przenoszenie planowanych wydatków budżetowych dla wsparcia działań wynikających z ustawy o obronie Ojczyzny – art. 180b
przenoszenie planowanych wydatków budżetowych w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii – art. 180a
przenoszenie środków w wyniku blokowania – art. 177
przenoszenie wydatków budżetowych w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego – art. 180
przenoszenie wydatków planowanych na obsługę długu Skarbu Państwa – art. 165
przenoszenie wydatków przez dysponentów budżetowych poszczególnych typów – art. 171
przenoszenie wydatków w j.s.t. – art. 222, pkt 4; art. 257–258

Przychody

finansowanie deficytu – art. 113; art. 217
rodzaje – art. 5
w budżecie j.s.t. – art. 212, pkt 3.2
w budżecie państwa – art. 110

R

Rachunkowość

plany kont– art. 40, pkt 2
zasady – art. 40, pkt 1, 3
zasady i plany kont dla organów podatkowych j.s.t. – art. 40, pkt 4

Rezerwy budżetowe j.s.t.

istota i charakter – art. 222, pkt 1
kreowanie wydatków – art. 222, pkt 4
na zarządzanie kryzysowe – art. 222, pkt 1, 3
modyfikacja – art. 222, pkt 5
planowanie w uchwale budżetowej – art. 212, pkt 3.3.1
przenoszenie do rezerwy kwot zablokowanych – art. 260
przeznaczenie i jego zmiany – art. 222, pkt 1; art. 259
rozdysponowanie – art. 222, pkt 4; art. 259
tworzenie – art. 222, pkt 2
uprawnienia do podziału – art. 222, pkt 6

Rezerwy w budżecie państwa

podział rezerw celowych – art. 154
podział rezerwy ogólnej – art. 155
podział rezerw wojewodów – art. 156
rezerwy celowe w stanach nadzwyczajnych – art. 158

Rozchody

pojęcie i rodzaje – art. 6, pkt 3

S

Samorządowy zakład budżetowy

dotacje – art. 15, pkt 3
nadwyżka środków obrotowych – art. 15, pkt 4
odpłatność wykonywania zadań – art. 15, pkt 1
plan finansowy – art. 15, pkt 2
przekształcenie, łączenie, likwidacja – art. 16, pkt 2
tworzenie – art. 16, pkt 1
zakres funkcjonowania – art. 14

Sektor finansów publicznych

a sektor *general government* – art. 9, pkt 2; art. 73, pkt 3
a sektor publiczny – art. 9, pkt 2
cele – art. 9, pkt 1
debudżetyzacja i wyłączenie z zakresu sektora – art. 9, pkt 3.3
jednostka sektora (zob. jednostki SFP) – art. 8; art. 9
katalog – art. 9, pkt 5

Sektor *general government*

dług – art. 73, pkt 3
pojęcie i zakres – art. 9, pkt 2

Sektor publiczny (zob. sektor finansów publicznych)

Skarb Państwa

a państwowy dług publiczny – art. 72, pkt 3
a zakres sektora finansów publicznych – art. 9, pkt 3.2

Sprawozdania i informacje

badanie sprawozdania finansowego – art. 268
informacja o stanie mienia – art. 267, pkt 3
jednostek organizacyjnych j.s.t. – art. 265; art. 266
komisja rewizyjna – art. 270, pkt 1
opiniowanie przez RIO – art. 266, pkt 2; art. 267, pkt 4; art. 270, pkt 2
przekazanie, rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego j.s.t. – art. 270
szczegółowość sprawozdania z wykonania budżetu j.s.t. – art. 269
z wykonania budżetu j.s.t. (zakres i termin) – art. 267, pkt 1

Stabilizująca reguła wydatkowa

„klauzula wyjścia” – art. 112d
treść – art. 112aa, pkt 3
wyłączenie w 2013 r. – art. 112e
zakres podmiotowy – art. 112aa, pkt 2

Ś

Środki europejskie

budżet środków europejskich – art. 117
definicja legalna i zakres – art. 2, pkt 5, 3; art. 117, pkt 2.2; art. 184
nadwyżka/deficyt – art. 118
programy z udziałem środków europejskich – art. 121
szczegółowość budżetu środków europejskich – art. 119

Środki publiczne

definicja – art. 5
dochody i przychody – art. 5, pkt 5.2
klasyfikacje – art. 5, pkt 5
nabycie oraz utrata statusu „publiczności” środków – art. 5, pkt 3
przeznaczenie – art. 6
rodzaje – art. 5, pkt 4

Środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA – art. 5; art. 117; art. 184, dział IV, pkt 3

U

Uchwała budżetowa (zob. budżet j.s.t.)

Ugoda

a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – art. 54a, pkt 5
ocena skutków zawarcia ugody – art. 54a, pkt 4
opinia Prokuratorii Generalnej – art. 54a, pkt 3.4
podmiotowy zakres – art. 54a, pkt 3.3
przedmiotowy zakres – art. 54a, pkt 3.2
sporna należność cywilnoprawna – art. 54a, pkt 2
wyłączenie uzyskania opinii Prokuratorii Generalnej – art. 3a

Układ zadaniowy (budżetu państwa)

definicja legalna – art. 2, pkt 3, 3.1
plany finansowe – art. 32

Ustawa budżetowa (zob. budżet państwa)

W

Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t.

elementy – art. 226, pkt 2, 5; art. 228; art. 230b
inicjatywa uchwałodawcza – art. 230
istota – art. 226, pkt 1
minimalny okres – art. 227
objaśnienia wartości – art. 226, pkt 4
okres – art. 227
opinie RIO – art. 230, pkt 5
procedura opracowywania i uchwalania – art. 230
przedsięwzięcia wieloletnie – art. 226; art. 231, pkt 3
przekazywanie – art. 230a; art. 230
realistyczność – art. 226, pkt 3

uchwalanie – art. 230
upoważnienia dla organu wykonawczego – art. 228
zakres zgodności z budżetem – art. 229
zmiany – art. 230, pkt 4; art. 231; art. 232

Wieloletni Plan Finansowy Państwa

a Program Konwergencji – art. 104
a ustawa budżetowa – art. 105
forma prawna – art. 106
sprawozdanie z realizacji – art. 108
treść – art. 104
tryb uchwalenia – art. 106
zakres czasowy – art. 103

Wieloletnie ramy finansowe UE (Perspektywa Finansowa UE) – art. 117; art. 119; art. 125; art. 186; art. 189; dział IV

Wydatki

blokowanie – art. 177; art. 179; art. 260
limity wydatków i kosztów – art. 52
niewygasające – art. 181; art. 263, pkt 2, 3
pojęcie – art. 6, pkt 2
rodzaje i przeznaczenie – art. 112; art. 117; art. 124; art. 216, pkt 2; art. 235–237
wygasanie – art. 181; art. 263, pkt 1
zakres przedmiotowy (definicja) – art. 6, pkt 2
zasady dokonywania – art. 44; art. 254

Wykonywanie budżetu j.s.t.

absolutorium – art. 271
blokowanie wydatków – art. 260
dokonywanie czynności prawnych – art. 261; art. 262
harmonogram realizacji budżetu – art. 249, pkt 4
karty płatnicze – art. 247, pkt 4
kontrasygnata – art. 262, pkt 3, 4
nadzór, kontrola – art. 247
niewygasanie wydatków – art. 263
obsługa bankowa – art. 264
plan finansowy urzędu j.s.t. – art. 249, pkt 3
projekty planów finansowych – art. 248, pkt 2, 3
przekazanie pobranych dochodów budżetowych – art. 255
przekazanie uprawnień – art. 258, pkt 4
realizacja wydatków nieprzewidzianych – art. 256
sprawozdanie z wykonania budżetu – art. 267; art. 269–270
upoważnienie do przenoszenia wydatków – art. 258, pkt 2
upoważnienie do zmian w planie dochodów i wydatków – art. 258, pkt 3
zasady – art. 254
zmiany w zakresie kwot dotacji – art. 257, pkt 2
zmiany w zakresie wydatków bieżących – art. 257, pkt 4
zmiany w zakresie wysokości subwencji – art. 257, pkt 3

Wykonywanie budżetu państwa

dysponenci budżetowi w procedurze wykonywania budżetu – art. 146, pkt 3

harmonogram – art. 147
informacje o dotacjach – art. 148
istota – art. 146, pkt 1
nadzór i kontrola dysponentów części budżetowych – art. 175
ogólna kontrola wykonywania budżetu przez Ministra Finansów – art. 174
podział rezerw – art. 154; art. 155; art. 156; art. 158
przekazywanie dotacji – art. 149
przenoszenie wydatków – art. 164; art. 165; art. 165; art. 167; art. 167a; art. 171; art. 172; art. 177;
art. 180; art. 180a; art. 180b
sejmowa kontrola wykonania ustawy budżetowej – art. 182; art. 183
uprawnienia i obowiązki Rady Ministrów związane z kierowaniem wykonaniem budżetu państwa –
art. 159; art. 160
współpraca rozwojowa – art. 161, pkt 3
zasady gospodarki finansowej – art. 162

Z

Zasady gospodarowania środkami publicznymi

dopuszczalność uгод – art. 54a
legalności i terminowości gromadzenia dochodów – art. 42; art. 162, pkt 2
limity wydatków i kosztów – art. 52
odpowiedzialność za naruszenie zasad – art. 254
oferta wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji – art. 47
prognostyczny charakter dochodów i przychodów – art. 52, pkt 1
skutki finansowe ustaw – art. 50
zakaz tworzenia fundacji – art. 45
zasada celowości wydatkowania środków publicznych – art. 44; art. 162, pkt 5; art. 254
zasada efektywności wydatkowania środków publicznych – art. 44; art. 162, pkt 7; art. 254
zasada niefunduszowania i wyjątki – art. 42, pkt 3–4; art. 212, pkt 3.3.4.
zasada nieroszczeniowości – art. 51
zasada oszczędności wydatkowania środków publicznych – art. 44; art. 162, pkt 6; art. 254
zasada pełnej i terminowej realizacji zadań – art. 162, pkt 3; art. 254
zasada planowości – art. 162, pkt 4; art. 254
zasada powszechnego dostępu – art. 43
zasada wyboru najkorzystniejszej oferty przy zlecaniu zadań – art. 44; art. 47; art. 162, pkt 8; art. 254
zasady budżetowe – art. 42; art. 109; art. 211
zasady dokonywania wydatków – art. 44; art. 162; art. 254
zasady gospodarowania – art. 42, pkt 1; art. 44; art. 162; art. 254

Zobowiązania

dłużne – art. 46, pkt 3; art. 89; art. 91
kontrasygnata zobowiązań – art. 262, pkt 3, 4
limity zobowiązań dłużnych – art. 46, pkt 3; art. 89, pkt 3; art. 91, pkt 2; art. 212, pkt 3.3.3; art. 243–244
ogólne zasady zaciągania – art. 46
ograniczenia zadłużenia – art. 46, pkt 3; art. 92; art. 242–244
przekroczenie kompetencji – art. 261, pkt 3
reprezentowanie przy zaciąganiu zobowiązań dłużnych przez j.s.t. – art. 262
zaciągane przez kierowników samorządowych jednostek budżetowych – art. 261
zasady zaciągania zobowiązań – art. 46

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- decyzja Rady 2020/2053 – decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14.12.2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.Urz. UE L 424, s. 1)
- dyrektywa 2011/85/UE – dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 306, s. 41)
- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
- ESA 2010 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21.05.2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 174, s. 1, ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 654 ze zm.)
- komunikat nr 23 MF – komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)

nota budżetowa	– rozporządzenie Ministra Finansów z 21.03.2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 745)
nowelizacja z 14.10.2021 r.	– ustawa z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2054 ze zm.)
nowelizacja z 9.06.2022 r.	– ustawa z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1265 ze zm.)
nowelizacja z 26.05.2023 r.	– ustawa z 26.05.2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1059 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488 ze zm.)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.)
rozporządzenie nr 332/2002	– rozporządzenie Rady (WE) nr 332/2002 z 18.02.2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych Państw Członkowskich (Dz.Urz. UE L 53, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 479/2009	– rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE L 145, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie nr 1466/97/WE	– rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z 7.07.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. WE L 209, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie ramowe 1303/2013	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 320, ze zm.)

- rozporządzenie ramowe 2021/1060 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231, s. 159, ze zm.)
- rozporządzenie ws. audytu wewnętrznego
- rozporządzenie ws. planu i sprawozdania
- rozporządzenie z 4.12.2009 r.
- rozporządzenie z 2.03.2010 r. / klasyfikacja budżetowa
- rozporządzenie z 30.03.2010 r.
- rozporządzenie z 25.10.2010 r.
- rozporządzenie z 2.12.2010 r.
- rozporządzenie z 17.12.2010 r.
- rozporządzenie z 20.12.2010 r.
- rozporządzenie Ministra Finansów z 4.09.2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz.U. z 2018 r. poz. 506)
 - rozporządzenie Ministra Finansów z 29.09.2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. Nr 187, poz. 1254)
 - rozporządzenie Ministra Finansów z 4.12.2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2201)
 - rozporządzenie Ministra Finansów z 2.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.)
 - rozporządzenie Ministra Finansów z 30.03.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.U. Nr 57, poz. 366)
 - rozporządzenie Ministra Finansów z 25.10.2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 208, poz. 1375)
 - rozporządzenie Rady Ministrów z 2.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 238, poz. 1579)
 - rozporządzenie Rady Ministrów z 17.12.2010 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 250, poz. 1678)
 - rozporządzenie Ministra Finansów z 20.12.2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach

	bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach (Dz.U. z 2021 r. poz. 188 ze zm.)
rozporządzenie z 28.12.2011 r.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 28.12.2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1731)
rozporządzenie z 10.01.2013 r.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 10.01.2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 83)
rozporządzenie z 11.01.2022 r.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 11.01.2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 144 ze zm.)
rozporządzenie z 13.09.2017 r.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 13.09.2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 342)
rozporządzenie z 17.12.2020 r.	– rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 17.12.2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 652)
rozporządzenie z 11.01.2022 r. r.p.g.f.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 11.01.2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 144 ze zm.) – rozporządzenie Ministra Finansów z 7.12.2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1718)
r.s.k.t.d.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 28.12.2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 58)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.a.m.w.	– ustawa z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2061 ze zm.)
u.a.r.m.r.	– ustawa z 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 1199)
u.BFG	– ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2253 ze zm.)

u.BGK	– ustawa z 14.03.2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2153 ze zm.)
u.c.o.b.o.r.u.	– ustawa z 25.11.2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2109)
u.COVID-19	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267 ze zm.)
u.d.p.p.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
u.f.p. z 1998 r.	– ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)
u.f.p. z 2005 r.	– ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
u.f.s.	– ustawa z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301 ze zm.)
u.f.z.o.	– ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1400)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.)
u.k.o.w.r.	– ustawa z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 1308 ze zm.)
u.k.w.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408)
u.NBP	– ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
u.n.c.b.r.	– ustawa z 30.04.2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. z 2022 r. poz. 2279)

u.n.c.n.	– ustawa z 30.04.2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz.U. z 2023 r. poz. 153)
u.n.i.w.	– ustawa z 15.09.2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1618)
u.n.s.p.2021	– ustawa z 9.08.2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1143)
u.o.	– ustawa z 15.01.2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2244 ze zm.)
u.o.d.	– ustawa z 4.02.2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.)
u.o.i.f.	– ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 646 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.)
u.o.n.d.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.)
u.o.O.	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305 ze zm.)
u.o.p.d.k.	– ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.)
u.p.a.k.	– ustawa z 26.09.2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1957)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.)
u.PGRP	– ustawa z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1109 ze zm.)
u.p.n.o.t.h.	– ustawa z 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1790)
u.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.)

u.r.s.	– ustawa z 17.12.2020 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 294)
u.r.z.s.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.o.	– ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.s.r.w.p.o.	– ustawa z 3.04.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1758)
ustawa o NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.u.p.	– ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2360 ze zm.)
u.u.p.a.r.p.	– ustawa z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2023 r. poz. 462 ze zm.)
u.u.s.r.	– ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.)
u.z.k.	– ustawy z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122)
u.z.n.k.	– ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233)
u.z.p.	– ustawa z 11.09.2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1608 ze zm.)
u.z.r.p.2014	– ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.)
u.z.r.z.	– ustawa z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. poz. 1079)
u.z.z.m.p.	– ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 973 ze zm.)
zarządzenie z 28.12.2017 r.	– zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 28.12.2017 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów

podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe (Dz.Urz. MF z 2020 r. poz. 67 ze zm.)

- ZTP – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Czasopisma i publikatory

- | | |
|-----------------|---|
| AUWr PPiA | – Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji |
| Biul. NDFP | – Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych |
| CBOSA | – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query) |
| Dz.U. | – Dziennik Ustaw |
| Dz.Urz. | – Dziennik Urzędowy |
| Dz.Urz. ABW | – Dziennik Urzędowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego |
| Dz.Urz. KGSG | – Dziennik Urzędowy Komendanta Głównego Straży Granicznej |
| Dz.Urz. MC | – Dziennik Urzędowy Ministra Cyfryzacji |
| Dz.Urz. MF | – Dziennik Urzędowy Ministra Finansów |
| Dz.Urz. MFFiPR | – Dziennik Urzędowy Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej |
| Dz.Urz. MI | – Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury |
| Dz.Urz. MGMIŻŚ | – Dziennik Urzędowy Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej |
| Dz.Urz. MKiŚ | – Dziennik Urzędowy Ministra Klimatu i Środowiska |
| Dz.Urz. MON | – Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej |
| Dz.Urz. MPiPSp. | – Dziennik Urzędowy Ministra Pracy i Polityki Społecznej |
| Dz.Urz. MRiF | – Dziennik Urzędowy Ministra Rozwoju i Finansów |
| Dz.Urz. MRiPSp. | – Dziennik Urzędowy Ministra Rodziny i Polityki Społecznej |
| Dz.Urz. MRiT | – Dziennik Urzędowy Ministra Rozwoju i Technologii |
| Dz.Urz. MSiT | – Dziennik Urzędowy Ministra Sportu i Turystyki |
| Dz.Urz. MSZ | – Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych |
| Dz.Urz. MZ | – Dziennik Urzędowy Ministra Zdrowia |

Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
FK	– Finanse Komunalne
KP	– Kontrola Państwowa
M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PBPIS	– Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu
PiP	– Państwo i Prawo
PPLiFS	– Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sejmowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
ZNUEK	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Inne

ARiMR	– Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BFG	– Bankowy Funduszu Gwarancyjny
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
BŚE	– budżet środków europejskich
CEPiK	– Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
CIT	– podatek dochodowy od osób prawnych
COAR	– Centrum Obsługi Administracji Rządowej
COI	– Centralny Ośrodek Informatyki
COS	– Centralny Ośrodek Sportu
DNB	– dochód narodowy brutto
EFMiR	– Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFMRA	– Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury
EFRROW	– Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFRG	– Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny

EFTA	– Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu
EKES	– Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
EURI	– Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy
FAMI	– Fundusz Azylu, Migracji i Integracji
FBW	– Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego
FGŚP	– Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
FP	– Fundusz Pracy
FRD	– Fundusz Rezerwy Demograficznej
FS	– Fundusz Spójności
FST	– Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji
FSUSR	– Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GKO	– Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
IMF	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. International Monetary Fund)
IPN	– Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
IOZO	– Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
IZGW	– Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej
j.s.t.	– jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
KBW	– Krajowe Biuro Wyborcze
KE	– Komisja Europejska
KFP	– Komisja Finansów Publicznych
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KPO	– Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
KPRM	– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KRRIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
KRSąd	– Krajowy Rejestr Sądowy
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KWRiST	– Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
MC	– Minister Cyfryzacji
MEiN	– Minister Edukacji i Nauki
MF	– minister właściwy do spraw finansów publicznych (Minister Finansów)
MFPR	– Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

MKiŚ	– Minister Klimatu i Środowiska
MS	– Minister Sprawiedliwości
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MZ	– Minister Zdrowia
NATO	– Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego
NBP	– Narodowy Bank Polski
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development)
OSR	– ocena skutków regulacji
PAN	– Polska Akademia Nauk
PARP	– Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PDP	– państwowy dług publiczny
PFRON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnoprawnych
PIT	– podatek dochodowy od osób fizycznych
PKB	– produkt krajowy brutto
PKD	– Polska Klasyfikacja Działalności
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
RCL	– Rządowe Centrum Legislacji
RFIL	– Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RKO	– Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnej izbie obrachunkowej
RM	– Rada Ministrów
RP	– Rzeczpospolita Polska
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
RRF	– Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności
SA	– sąd apelacyjny
SFP	– sektor finansów publicznych
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SOP	– Służba Ochrony Państwa
SP	– Skarb Państwa
SPZOZ	– samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej
SRW	– Stabilizująca Reguła Wydatkowa

SZ RP	– Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Stanu
UE	– Unia Europejska
UODO	– Urząd Ochrony Danych Osobowych
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WPF	– wieloletnia prognoza finansowa
WPFP	– Wieloletni Plan Finansowy Państwa
WPR	– wspólna polityka rolna UE
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZBP	– Związek Banków Polskich
ZIOTP	– Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

PRZEDMOWA

Zważywszy na to, że dotychczas ukazało się wiele komentarzy do ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, uzasadnione jest wskazanie, czym na ich tle wyróżnia się przygotowana przez nas publikacja.

Zasadami, które przyświecały pracom nad przedstawianym Państwu komentarzem, były przejrzystość oraz użyteczność. Stąd też omówienie regulacji w wielu miejscach zawiera zestawienia tabelaryczne lub schematy, tak aby ukazywane treści były zarówno bardziej czytelne, jak i optymalnie skondensowane (tam gdzie to było możliwe). Taki sposób prezentacji realizuje obydwie wspomniane zasady. Oczywiście w większości przeważa klasyczny tekst omówienia regulacji.

Użyteczność opracowania przejawia się także w przeważająco praktycznym i problemowym omówieniu przepisów, z należyтым uwzględnieniem literatury przedmiotu oraz orzecznictwem. Nie oznacza to jednak, że zmarginalizowaliśmy lub pominęliśmy analizę podstawowych konstrukcyjnie dla systemu prawa finansów publicznych kwestii ogólnych. W przypadku bowiem komentarzy do przepisów zawierających np. fundamentalne zasady prowadzenia publicznej gospodarki finansowej czy niektóre definicje (np. środków publicznych) postanowiliśmy o rozbudowaniu omówienia o aspekty teoretyczne – z uwagi na znaczenie tych regulacji dla wykładni przepisów szczegółowych.

Respektując założenia przejrzystości i użyteczności opracowania, w zasadzie zrezygnowaliśmy z prezentacji problematyki w ujęciu historycznym (ewolucji unormowań), sygnalizując je jedynie tam, gdzie – naszym zdaniem – wpływa to na interpretację przepisów. Większość bowiem dotychczas wydanych komentarzy zawiera takie elementy i zainteresowany nimi Czytelnik może do nich sięgnąć. Realizacja przyjętej koncepcji spowodowała również, z jednej strony, minimalizowanie omawiania tych zagadnień, które tylko pobocznie lub luźno wiążą się z daną analizowaną regulacją ustawy o finansach publicznych – zabieg ten ma na celu „nieobciążanie” Czytelnika mało istotną dla niego treścią. Z drugiej strony zaś w przypadku przepisów mających istotne znaczenie dla funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych akcentowane były potencjalne problemy interpretacyjne, możliwe ich rozwiązanie oraz powiązanie z innymi regulacjami.

W aspekcie techniczno-redakcyjnym ułatwieniem korzystania z komentarza ma być nie tylko klasyczne określanie tematyki omówienia w śródtytułach tekstu, ale także sporządzony indeks rzeczowy (zawarty na początku niniejszego komentarza, co jest swego rodzaju *novum*).

Ponadto warto też zwrócić uwagę, że przyjęta koncepcja publikacji ma być, choćby w części, przydatna z punktu widzenia edukacyjnego, a więc jest również kierowana do studentów, w szczególności prawa, administracji i kierunków ekonomicznych.

Mamy nadzieję, że taka konwencja komentarza, wsparta doświadczeniem praktycznym zespołu autorskiego, przypadnie Państwu do gustu i będzie pożyteczna w codziennej pracy.

W imieniu redaktorów i autorów
Joanna M. Salachna

USTAWA

z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych

(Dz.U. z 2023 r. poz. 1270; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1273, poz. 1407, poz. 1429, poz. 1641, poz. 1693,
poz. 1872)

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. Zakres regulacji ustawowej. Miejsce ustawy o finansach publicznych w systemie źródeł prawa finansowego

Sformułowanie i konstrukcja komentowanego artykułu wskazuje, że określa (ustala) on przedmiotowy zakres regulacji ustawy o finansach publicznych. Tymczasem porównanie zawartego w nim wyliczenia z zawartością normatywną ustawy wskazuje, że odzwierciedla ono jedynie ogólny katalog spraw w niej uregulowanych w ujęciu przedmiotowym. Jednocześnie, niezależnie od tego, co wynikałoby ze sformułowania zakresów odnoszących się do funkcjonowania jednostek SFP (pkt 1–3), ustawa nie zawiera pełnego unormowania zasad działania w zakresie gospodarki finansowej ani też nie odnosi się do finansowych zasad funkcjonowania wszystkich rodzajów tych podmiotów (np. publicznych instytucji kultury)¹. Ponadto, wbrew temu, co wynika z pkt 4 komentowanej regulacji, ustawa o finansach publicznych zawiera jedynie szczątkowe uregulowania dotyczące kontroli finansowej (głównie kontroli budżetowej) oraz nie zawiera zasad kontroli gospodarowania mieniem (jednostek SFP) rozumianej jako kontrola gospodarcza².

Niezależnie od powyższych uwag oraz mając na względzie definicję finansów publicznych (zob. komentarz do art. 3 u.f.p.) – na tle zawartości komentowanej regulacji – uogólniając, można stwierdzić, że ustawa o finansach publicznych normuje następujące grupy zagadnień:

- podstawowe (naczelne) zasady dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej obowiązujące jednostki SFP (w tym sprawozdawczość);
- zasady oraz tryb finansowego planowania wieloletniego na szczeblu państwa oraz j.s.t.;
- zasady procedury budżetowej (planowanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu) oraz zasady sprawozdawczości budżetowej – na szczeblu państwa oraz j.s.t.;
- zasady gospodarowania środkami unijnymi lub z innych źródeł zagranicznych;
- zasady zarządzania w jednostkach SFP (w ramach tzw. kontroli zarządczej – zob. komentarz do art. 68 u.f.p., oraz audytu);
- zasady zarządzania długiem publicznym.

Konwencjonalnie przyjęło się uważać ustawę o finansach publicznych za kodyfikację finansów publicznych. I jakkolwiek (w sensie praktycznym) tak poniekąd jest, to na gruncie prawnym twierdzenie takie jest nieuprawnione. Zaczniemy od kwestii przedmiotowych. Mając na uwadze definicję finansów publicznych zawartą w art. 3 u.f.p. (finanse publiczne to procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem), należy zauważyć, że ustawa o finansach publicznych w istocie (tzn. poza ewentualnym określeniem zasad ogólnych bądź odesłaniem do innych ustaw) nie zawiera regulacji dotyczących gromadzenia środków publicznych. Te ostatnie znajdują się bowiem

¹ Szerzej zob. Z. Ofiarski [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX 2021, art. 1;

C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 1.

² C. Kosikowski, *Ustawa o finansach...*, art. 1.

w wielu aktach ustawowych, w tym przede wszystkim w ustawach podatkowych. W tym miejscu trzeba się odwołać także do Konstytucji RP, która w odniesieniu do finansów publicznych zawiera odesłanie ustawowe o charakterze proceduralnym³, stanowiąc w art. 216 ust. 1, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. To oznacza, że kwestie dotyczące podstawowych procesów wchodzących w zakres finansów publicznych (gromadzenie oraz rozdysponowywanie środków finansowych/pieniężnych) muszą być unormowane ustawowo. Jedną z takich ustaw jest właśnie ustawa o finansach publicznych. Zważywszy na zakres jej regulacji, można by ją nazwać ustawą systemową bądź ustrojową finansów publicznych. Z pewnością jednak (w rozumieniu materialnoprawnym) nie może być uznana za kodeks, gdyż nie zawiera kompleksowego unormowania co najmniej w odniesieniu do zasad gromadzenia środków publicznych.

Także ze względów formalnoprawnych ustawa o finansach publicznych nie może być traktowana jako kodeks. Zgodnie bowiem z dyspozycją § 19 pkt 2 ZTP ustawy, które regulują w sposób wyczerpujący obszerną dziedzinę spraw, mają określenie rzeczowe znajdujące się w tytule danej ustawy (rozpoczynające się od wyrazów „Kodeks”, „Prawo” albo „Ordy-nacja”), w pozostałych zaś przypadkach dana ustawa zawiera w tytule określenie opisowe rozpoczynające się od przyimka „o”. I z tą ostatnią sytuacją mamy do czynienia w przypadku ustawy o finansach publicznych.

Można zatem skonkludować, że ustawa o finansach publicznych jest podstawowym aktem zawierającym normatywnoprawne reguły zarządzania gromadzonymi (na odrębnych zasadach) publicznymi środkami finansowymi/pieniężnymi. Ma zatem status *lex generalis*.

2. Charakter i rola przepisu

Już choćby z dotychczasowych rozważań, w ramach których wskazano, że art. 1 u.f.p. zawiera jedynie przybliżoną specyfikację spraw unormowanych w ustawie o finansach publicznych, wynika, że komentowany przepis nie może mieć charakteru konstytucyjnego⁴. Jego treść wyraźnie wskazuje, że informuje (oznajmia) on o tym, jakie kategorie spraw zostały unormowane w ustawie. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że nie zawiera on natomiast żadnych treści normatywnych, jak np. celów czy funkcji ustawy, bądź też innych założeń, z których można byłoby wywodzić normy prawne⁵. Komentowany przepis zatem ma wyłącznie charakter informacyjny.

³ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, art. 216.

⁴ Tak też E. Ruśkowski [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk 2014, s. 25.

⁵ H. Dzwonkowski [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014.

Z powyższych względów treść art. 1 u.f.p. nie koresponduje z tytułem działu I u.f.p. („Zasady finansów publicznych”), w którym został osadzony. Jakkolwiek bowiem przepis ten zawiera treść odpowiadającą – zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 1 ZTP – „przepisom ogólnym”, to z pewnością nie zawiera żadnych zasad.

Art. 2. [Definicje legalne]

Ileć 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–5d;
- 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 2023 r. poz. 571);
- 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) 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.

1. Uwagi ogólne

Komentowany przepis zawiera definicje legalne części pojęć używanych w ustawie. Zgodnie z § 146 ust. 1 ZTP definicję danego określenia formułuje się, jeżeli:

- dane określenie jest wieloznaczne;
- dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Artykuł 2 u.f.p. będący „słowniczkiem ustawy” nie zawiera jednak niektórych podstawowych dla systemu finansów publicznych pojęć, takich jak np. finanse publiczne, deficyt budżetowy, budżet (państwa lub j.s.t.) czy środki publiczne. Część z tych zasadniczych pojęć została zdefiniowana odrębnie w przepisach ogólnych (finanse publiczne – w art. 3 u.f.p.; środki publiczne – w art. 5 u.f.p.; nadwyżka oraz deficyt SFP – w art. 7 u.f.p.), a część w poszczególnych działach i rozdziałach ustawy (np. budżet j.s.t. – w art. 211 ust. 1–3 u.f.p.).

2. Definicje dotyczące podmiotów

2.1. Podmioty ze struktury SFP

Definicja **Ministra Finansów** (art. 2 pkt 1 u.f.p.) odwołuje się do wyróżnianych w ramach administracji rządowej działów oraz ustalonej właściwości ministra kierującego danym działem. Zgodnie z art. 7 u.d.a.r. dział „budżet” obejmuje sprawy:

- opracowywania budżetu państwa, wykonywania – z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych – budżetu państwa, kontroli realizacji budżetu państwa oraz przygotowywania sprawozdań z wykonania budżetu państwa;
- systemu finansowania: samorządu terytorialnego, sfery budżetowej oraz bezpieczeństwa państwa;
- wynikające z zarządzania długiem publicznym.

Kolejny przepis ustawy o działach administracji rządowej (art. 8 ust. 1) stanowi, że dział finanse publiczne obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom. Z kolei minister właściwy do spraw finansów publicznych (zgodnie z art. 8 ust. 2 u.d.a.r.) odpowiada, na zasadach, w trybie i w granicach określonych odrębnymi przepisami, w szczególności za:

- realizację dochodów z podatków bezpośrednich, pośrednich oraz opłat;
- koordynowanie i organizowanie współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą, współdziałanie w opracowywaniu związanych z tym spraw oraz współpracę z międzynarodowymi organizacjami finansowymi;
- realizację przepisów dotyczących cel oraz współpracę w tworzeniu Wspólnej Taryfy Celnej;
- finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i finansowanie samorządu terytorialnego;
- dochodzenie należności Skarbu Państwa;
- gry losowe, zakłady wzajemne i gry na automatach;
- rachunkowość i rewizję finansową;
- prawo dewizowe;
- bilans finansów sektora publicznego i prognozowanie bilansu płatniczego;
- realizację kontroli prowadzonej przez KAS (na mocy art. 8 ust. 4 u.d.a.r. podlega mu Szef KAS);
- koordynację kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych;
- sprawy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- pobór opłaty elektronicznej za przejazd po drogach publicznych.

Natomiast dział instytucje finansowe (art. 12 u.d.a.r.) obejmuje sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji wykonujących działalność na tym rynku. Minister właściwy do spraw instytucji finansowych wykonuje określone w odrębnych przepisach zadania w zakresie obrotu papierami wartościowymi oraz inicjuje politykę rządu dotyczącą rynku papierów wartościowych.

Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 4 u.d.a.r. kierowanie wskazanymi w art. 1 pkt 1 u.f.p. działami administracji rządowej powierza się jednemu ministrowi. Nie ma zatem na gruncie obowiązujących regulacji możliwości, aby jako Ministra Finansów traktować więcej niż jeden podmiot (ministra).

Z kolei przyjęte w ustawie o finansach publicznych rozumienie zarządu j.s.t. (art. 2 pkt 2) jest synonimem organu wykonawczego j.s.t. Przyjęcie definicji wiąże się z faktem, że na szczeblu samorządu powiatowego oraz województwa organ wykonawczy ma charakter kolegialny i jest nim właśnie zarząd danej j.s.t. (odpowiednio art. 26 ust. 1 u.s.p. i art. 31

ust. 1 u.s.w.), natomiast w gminach organem wykonawczym jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta (art. 26 ust. 1 u.s.g.). Równie dobrze ustawa o finansach publicznych mogłaby się posługiwać właśnie ustawowym określeniem organu wykonawczego j.s.t.

Do omówionych już działów administracji rządowej nawiązuje także definicja podmiotu określonego jako „jednostka w dziale”. Z art. 2 pkt 7 u.f.p. wynika, że jest to podmiot, który spełnia łącznie następujące warunki:

- jest państwową jednostką SFP (a zatem znajduje się w katalogu ustalonym w art. 9 u.f.p.);
- podlega lub jest nadzorowana przez ministra, który kieruje działem administracji (zob. art. 5 u.d.a.r.⁶), bądź też obsługuje organ podległy lub nadzorowany przez ministra kierującego działem.

Kwestia tego, jakiemu ministrowi podlega dana jednostka lub jest przez niego nadzorowana, wynika z odrębnych przepisów (zob. też art. 34 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 36 u.d.a.r.). I tak przykładowo Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi podlegają m.in.: Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Główny Inspektorat Weterynarii, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego czy Ośrodek Doradztwa Rolniczego. Sprawuje on zaś nadzór w stosunku do np.: Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Polskiego Klubu Wyścigów Konnych czy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Ustawa wprost tego pojęcia używa w art. 70 ust. 4 u.f.p., natomiast przeważnie mowa jest o jednostkach podległych (np. art. 17 ust. 2 u.f.p.) bądź nadzorowanych (np. art. 22 ust. 4 u.f.p.).

W art. 2 pkt 8 u.f.p. zawarto określenie dysponenta części budżetowej, które wydaje się zbędne, a z pewnością w takiej formule jak przyjęta w omawianym przepisie, a której daleko do jasności. Należy przede wszystkim zauważyć, że podział budżetu państwa na części budżetowe wynika z dyspozycji art. 114 ust. 1 i 2 u.f.p. Z przepisów tych wynika, że części odpowiadają:

- organom władzy publicznej;
- organom kontroli państwowej;
- sądom, trybunałom;
- innym organom wymienionym w art. 139 ust. 2 u.f.p. (Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, sądownictwo powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcja Pracy);
- administracji rządowej.

⁶ Obecnie ustawa wskazuje 37 działów administracji rządowej.

Przy czym dla poszczególnych działów administracji rządowej (określonych w ustawie o działach administracji rządowej) oraz dla urzędów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów ustala się odpowiednio odrębne części budżetu. W odrębnych częściach zaś ujmuje się szczególne grupy środków publicznych oraz ich rozdysonowań, które zasadniczo dotyczą realizacji budżetu państwa jako całości (np. rezerwa ogólna czy obsługa długu, zamieszczane w stosownych częściach wydatkowych). Szczegółową klasyfikację części (które są oznaczane numerycznie oraz nazwą) zawiera natomiast rozporządzenie wydawane na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 114 ust. 6 u.f.p.⁷ W tejże delegacji zawarto również wskazanie, że MF określa także dysponentów części budżetowych. Realizując tę delegację w zakresie określenia dysponentów, MF (w § 2):

1) ustalił następujących dysponentów:

- a) Ministra Finansów – w zakresie części: 77 (Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa), 79 (Obsługa długu Skarbu Państwa), 82 (Subwencje ogólne dla j.s.t.), 84 (Środki własne UE), 87 (Dochody budżetu środków europejskich), 97 (Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE) i 98 (Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa);
- b) Ministra Sprawiedliwości – w zakresie części 15/00 (Sądy powszechne);
- c) ministra właściwego do spraw administracji publicznej – w zakresie części 80 (Regionalne izby obrachunkowe);

2) w pozostałym zakresie odwołał się do ustaleń zawartych w art. 2 pkt 8 (komentowanej definicji dysponenta) oraz art. 114 ust. 4 u.f.p. (stanowiącego, iż częściami budżetu dysponują dysponenti części, jeżeli odrębne ustawy nie stanowią inaczej).

Ponadto należy zauważyć, że pojęcie zawiera określenie podmiotowe „dysponenta”, czyli podmiotu (organu, osoby czy instytucji), który w najogólniejszym ujęciu jest uprawniony/upoważniony do rozporządzania pewnymi dobrami/zasobami⁸. Zestawiając znaczenie „dysponenta” z określonym w ustawie o finansach publicznych znaczeniem części budżetowej, można stwierdzić, że owym dysponentem części budżetowej jest po prostu podmiot posiadający kompetencję (uprawnienie i obowiązek) do zarządzania daną częścią. W przypadku części wydzielonych podmiotowo będzie to osoba kierująca danym podmiotem (np. Szef Kancelarii Sejmu, Prezes NSA), natomiast w odniesieniu do części wydzielonych przedmiotowo będzie to kierujący danym działem administracji (zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej) bądź podmiot (osoba pełniąca określoną funkcję) określony przez MF w rozporządzeniu wykonawczym.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z 4.12.2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2201).

⁸ Zob. *Wielki słownik języka polskiego PAN*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/62953/dysponent> (dostęp: 1.08.2023 r.).

2.2. Organizacje pozarządowe

W tym zakresie art. 2 pkt 6 u.f.p. odsyła do postanowień ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zaznaczenia wymaga, że ustawa o finansach publicznych ustala pojęcie organizacji pozarządowych szerzej, niż to definiuje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie bowiem z tą ostatnią (art. 3 ust. 2) takimi organizacjami są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia:

- niebędące jednostkami SFP (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych – zob. art. 9 u.f.p.) lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- niedziałające w celu osiągnięcia zysku.

Komentowany przepis wskazuje, że na gruncie ustawy o finansach publicznych za organizacje pozarządowe uznawane są także te wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. Należą do nich:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- stowarzyszenia j.s.t.;
- spółdzielnie socjalne;
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z 25.06.2010 r. o sporcie⁹, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Zaznaczenia wymaga, że dla uznania za organizację pozarządową bez znaczenia jest fakt prowadzenia działalności pożytku publicznego.

Ustawa o finansach publicznych odwołuje się do pojęcia organizacji pozarządowych przede wszystkim w przepisach dotyczących dotowania zadań (zob. np. art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 132 ust. 2 pkt 5, art. 151, art. 162 pkt 4, art. 254 pkt 4).

3. Pozostałe definicje

3.1. Układ zadaniowy

Jednym z podstawowych celów wprowadzenia ustawy o finansach publicznych była implementacja rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego. Świadczy o tym odwołanie się przez projektodawcę do tej instytucji prawnej już w trzecim punkcie zestawienia zawierającego

⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1599 ze zm.

zasadnicze cele projektu ustawy o finansach publicznych¹⁰. Mimo pokładanych nadziei przepisy dotyczące układu zadaniowego nie spełniły oczekiwań. Tak jak środowisko naukowe było zainteresowane wdrażaniem tego instrumentu nowego zarządzania publicznego, tak obecnie entuzjazm znacznie opadł. Również w strukturach ministerialnych znaczenie układu zadaniowego ulega zmniejszeniu, o czym świadczą zmiany organizacyjne polegające na znoszeniu zespołów ds. budżetu zadaniowego¹¹.

Ustawodawca posługuje się pojęciem układu zadaniowego, nie zaś terminem „budżet zadaniowy”. Jest to wybór trafny, gdyż ustawodawca stosuje pojęcie budżetu w kontekście budżetu tradycyjnego zarówno w ustawie o finansach publicznych, jak i w Konstytucji RP¹². Układ zadaniowy jest pojęciem funkcjonalnym, jest zbudowany hierarchicznie, składając się z funkcji, zadań, podzadań i działań (por. schemat 1). Cechą szczególną odróżniającą budżet tradycyjny od zadaniowego jest w szczególności ustanawianie na każdym szczeblu wydatków celów i mierników¹³.

Autorzy reformy budżetowania zadaniowego w Polsce nie otrzymali zgody Prezesa Rady Ministrów i Sejmu na rezygnację z budżetu tradycyjnego i zastąpienie go budżetem zadaniowym. W konsekwencji nadal budżetem w ujęciu prawnym¹⁴, znajdującym się w ustawie budżetowej będącej podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym (art. 109 u.f.p.), jest tzw. budżet tradycyjny z podziałem na części, działy i rozdziały. Jakkolwiek ustawa o finansach publicznych odwołuje się do układu zadaniowego, to jednak poświęca mu relatywnie niewiele uwagi. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych układ zadaniowy jest podstawą opracowywania powiązanych ze sobą pięciu instytucji:

- 1) planów finansowych na rok budżetowy i dwa kolejne lata w układzie zadaniowym jednostek sektora finansów publicznych zobowiązanych do ich opracowywania, tj. agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p. (art. 32 u.f.p.);
- 2) zestawienia zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy (art. 142 ust. 1 pkt 10 u.f.p.);
- 3) skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p., sporządzanego w układzie zadaniowym (art. 142 ust. 1 pkt 11 u.f.p.);

¹⁰ Por. Uzasadnienie z 20.10.2008 r. do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, VI kadencja, druk sejm. nr 1181, s. 2.

¹¹ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 7.02.2022 r. w sprawie zniesienia Zespołu do spraw budżetu zadaniowego (Dz.Urz. MKiŚ poz. 6).

¹² Należy jednak zaznaczyć, że być może trafniejszym terminem byłoby „budżetowanie zadaniowe” rozumiane jako metoda planowania, wykonywania i kontrolowania wydatków polegająca na ustanawianiu i realizowaniu celów i mierników. Por. OECD, *Modernising Government. The way forward*, Paryż 2005, s. 59.

¹³ Na temat innych różnic por. U.K. Zawadzka-Pąk, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, Gdańsk 2013, s. 23–28.

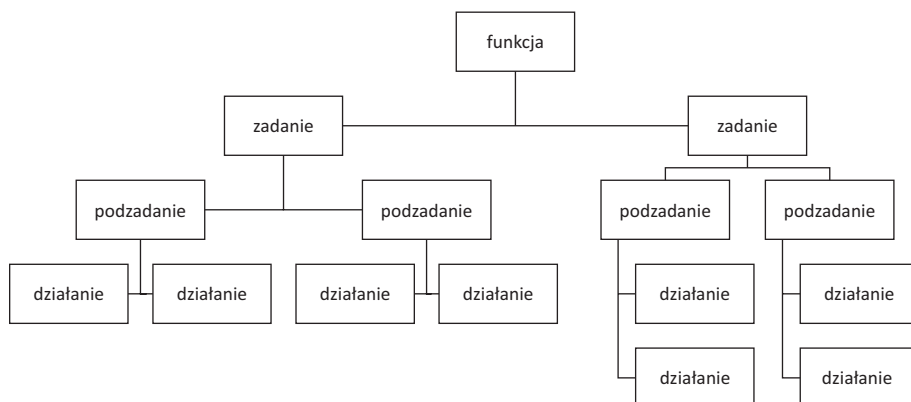
¹⁴ U.K. Zawadzka-Pąk, *Przepisy ogólne* [w:] *Finanse...*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, 2014, art. 2, s. 34.

- 4) zestawienia programów wieloletnich w układzie zadaniowym (art. 122 ust. 1 pkt 4 u.f.p.);
- 5) Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (art. 103 u.f.p.).

W praktyce zestawienia, o których mowa w pkt 2 i 3, są zamieszczane w jednym zbiorczym dokumencie, którego nazwa na przestrzeni lat ulegała zmianom. W uzasadnieniach do ustaw budżetowych w latach 2011–2012 zatytułowano je „budżetem państwa w układzie zadaniowym na rok 2011 (2012)”, w uzasadnieniu na 2013 r. „ustawą budżetową na 2013 r. w układzie zadań państwa wraz z celami i miernikami”, w latach 2014–2023 „projektem ustawy budżetowej na dany rok w układzie zadaniowym”. W przypadku lat 2022–2023 posłużono się terminem „planowanie w układzie zadaniowym na 2022 (2023) rok”. Dokonując oceny powyższych nazw, należy zauważyć, że najwłaściwszym wydaje się termin zastosowany od 2022 r., ponieważ inne warianty bazujące na „budżecie” lub „ustawie budżetowej” są zbyt wąskie zakresowo. Należy co prawda zgodzić się z tym, że skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 3 lata zawiera w praktyce również jedno zestawienie tabelaryczne obejmujące wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na dany rok w układzie zadań państwa, ale zawiera także skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na okres trzech lat (zarówno w ujęciu tabelarycznym, jak i tekstowym). Stąd nie jest zasadne nazywanie planu trzyletniego ani budżetem, ani ustawą budżetową tudzież jej projektem.

Zgodnie z ustawową definicją (art. 2 pkt 3 u.f.p.) układ zadaniowy składa się z dwóch zasadniczych części. Pierwszą częścią jest czterostopniowa klasyfikacja funkcjonalna (zadaniowa) wydatków/kosztów, drugą zaś jest część sprawnościowa (cele i mierniki). Poniżej zaprezentowano schemat klasyfikacji funkcjonalnej.

Schemat 1. Struktura klasyfikacji funkcjonalnej (zadaniowej)



Źródło: opracowanie własne.

Powyższy schemat ma charakter uproszczony. W praktyce istnieją bowiem funkcje, które składają się tylko z jednego zadania, jak np. funkcja 3. „Edukacja, wychowanie i opieka” obejmująca zadanie 3.1. W „Oświata i wychowanie”. Uszczegóławiający podział na podzadania i działania nie znajduje się w zadaniowym uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, jest natomiast wykorzystywany w planach finansowych w układzie zadaniowym opracowywanych przez podmioty do tego zobowiązane, tj. dysponentów środków budżetowych zobligowanych do tego na podstawie tzw. noty budżetowej oraz jednostki wymienione w art. 32 u.f.p., tj. agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

W budżecie w układzie zadaniowym na 2023 r. utworzono 21 funkcji. Nakłady zaplanowane na ich realizację w 2023 r. zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela 1. Nakłady zaplanowane na realizację funkcji budżetu w układzie zadaniowym w 2023 r.¹⁵

Numer funkcji	Nazwa funkcji	Nakłady finansowe
1	Zarządzanie państwem	4,33 mld zł
2	Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	26,79 mld zł
3	Edukacja, wychowanie i opieka	68,04 mld zł
4	Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym	328,64 mld zł
6	Polityka gospodarcza kraju	18,48 mld zł
7	Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo	2,21 mld zł
8	Kultura fizyczna	3,20 mld zł
9	Kultura i dziedzictwo narodowe	5,83 mld zł
10	Szkolnictwo wyższe i nauka	35,74 mld zł
11	Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	84,28 mld zł
12	Środowisko	13,84 mld zł
13	Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	507,81 mld zł
14	Rynek pracy	15,67 mld zł
15	Polityka zagraniczna	2,95 mld zł
16	Sprawy obywatelskie	3,45 mld zł
17	Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju	19,20 mld zł

¹⁵ W zestawieniu zastosowano obowiązującą numerację funkcji, stąd nie znajduje się w nim funkcja 5. „Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa”, którą wykorzystano ostatni raz w budżecie w układzie zadaniowym na 2017 r.

Numer funkcji	Nazwa funkcji	Nakłady finansowe
18	Sprawiedliwość	19,80 mld zł
19	Transport i infrastruktura transportowa	27,09 mld zł
20	Zdrowie	19,92 mld zł
21	Polityka rolna i rybacka	20,40 mld zł
22	Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna	1,84 mld zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Planowania w układzie zadaniowym na 2023 rok”, www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu-rp2 (dostęp: 1.08.2023 r.).

Jak zasygnalizowano powyżej, drugą częścią układu zadaniowego jest tzw. część sprawnościowa składająca się z celów i mierników funkcji, zadań, podzadań i działań. Mierniki stanowią liczbową reprezentację ocenianego zjawiska i służą pomiarowi stopnia realizacji zaplanowanych celów.

Przykładowo w ramach funkcji 2 wyodrębniono 5 zadań, tj.: zadanie 2.1.W „Ochrona porządku publicznego oraz zwalczanie przestępczości”, zadanie 2.2. „Ściganie przestępstw oraz stanie na straży praworządności przez prokuraturę”, zadanie 2.3.W „System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności”, zadanie 2.4.W „Zarządzanie kryzysowe oraz przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych” oraz zadanie 2.5.W „Bezpieczeństwo granicy zewnętrznej UE i terytorium RP”. Zadanie 2.2. realizują wspólnie Prokuratura Krajowa oraz Ministerstwo Obrony Narodowej. Do pomiaru stopnia realizacji tego zadania ustanowiono cel „zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i obywateli”. Do pomiaru stopnia realizacji tego celu wybrano następujący miernik: „Wskaźnik pozostałości spraw karnych”. Z kolei do realizacji zadania 2.3. wyznaczono cel „zwiększenia sprawności interwencji ratowniczych jednostek ochrony przeciwpożarowej tworzących Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy”. Do pomiaru stopnia realizacji tego celu zastosowano miernik „odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut (w %)”¹⁶.

3.2. Odrębne ustawy, środki europejskie oraz scenariusz makroekonomiczny

Przez odrębne ustawy, jak wskazuje art. 2 pkt 4 u.f.p., należy rozumieć zarówno ustawy inne niż sama ustawa o finansach publicznych i ustawa budżetowa. W związku z takim ustaleniem przez odrębną ustawę nie może być jednak rozumiana ustawa o prowizorium budżetowym, do której jedynie odpowiednio stosuje się przepisy odnoszące się do projektu ustawy budżetowej, a nie – ustawy budżetowej (zob. art. 144 oraz art. 145 ust. 2 u.f.p.).

¹⁶ Planowanie w układzie zadaniowym na 2023 rok, www.gov.pl/web/finanse/projekt-przekazany-do-sejmu-rp2 (dostęp: 1.08.2023 r.).

Zgodnie z dyspozycją art. 2 pkt 5 u.f.p. środki europejskie są kategorią węższą pojęciowo niż środki publiczne wskazane w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., czyli środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. Ustawodawca w słowniczku wskazał konkretne kategorie spośród nich, które uważane są za środki europejskie. To ustalenie w sposób oczywisty wpływa na zakres zarówno samego pojęcia budżetu środków europejskich stanowiącego swoistą sekcję budżetu państwa (zob. art. 117 u.f.p. oraz komentarz do niego), jak i związane z tymże budżetem kategorie, takie jak deficyt/nadwyżka, rezerwa oraz dodatkowo wprowadzona klasyfikacja dochodów i wydatków (zob. art. 118–120 u.f.p. oraz komentarze do nich).

Pojęcie scenariusza makroekonomicznego (art. 2 pkt 9 u.f.p.) zostało wprowadzone do ustawy o finansach publicznych na mocy noweli ustawy z 2018 r.¹⁷ Zgodnie z uzasadnieniem tejże zmiany miała ona na celu dopełnienie transpozycji dyrektywy 2011/85/UE w zakresie następujących wymogów dyrektywy:

- prezentacji porównań prognoz władz budżetowych z prognozami Komisji Europejskiej (art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/85/UE) w odniesieniu do corocznych dokumentów budżetowych;
- prezentacji analizy wrażliwości w prognozach rządowych (art. 4 ust. 4 dyrektywy 2011/85/UE) w odniesieniu do corocznych dokumentów budżetowych;
- oceny prognoz rządowych (art. 4 ust. 6 dyrektywy 2011/85/UE)¹⁸.

Łącznie z wprowadzeniem pojęcia scenariusza makroekonomicznego – składną zdefiniowanego bardzo ogólnikowo (co *de facto* czyni go zbędnym wobec zmian merytorycznych w dalszych częściach ustawy o finansach publicznych) – wprowadzono także zmiany w zakresie wymaganych elementów uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej (zmieniono brzmienie art. 142 ust. 1 pkt 2 u.f.p. oraz dodano w tym ustępie pkt 2a–2c), jak też zawartości sprawozdania z wykonania budżetu państwa (zmieniono brzmienie art. 182 ust. 2 pkt 3 u.f.p.).

Art. 3. [Normatywne pojęcie 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;

¹⁷ Ustawa z 6.06.2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1366), na mocy art. 1 pkt 1.

¹⁸ Uzasadnienie z 11.04.2018 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, VIII kadencja, druk sejm. nr 2449, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/078A184750EADFC8C125826E002ECEEA/%24File/2449.pdf> (dostęp: 1.08.2023 r.).

- 5) zarządzanie środkami publicznymi;
- 6) zarządzanie długiem publicznym;
- 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

1. Definicja finansów publicznych, jej rozumienie i znaczenie

Sformułowana w komentowanym przepisie definicja finansów publicznych wyznacza w istocie zakres przedmiotowy ustawy o finansach publicznych. Konstrukcyjnie stanowi ona połączenie definicji klasyczno-kontekstowej z zakresową. Pierwszy jej człon w postaci sformułowania „finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem” *prima facie* kładzie nacisk na czynnościowe aspekty (tj. procesy) dotyczące środków publicznych. Wskazania wymaga, że owe czynnościowe znaczenie jest niejako podwójne. Nie dość bowiem, że mowa jest o procesach, to dodatkowo „gromadzenie” oraz „rozdysponowywanie” użyte w definicji są także pojęciami nawiązującymi do określonego rodzaju czynności.

Zauważyć należy, że procesy mogą oznaczać zarówno przebieg następujących po sobie i związanych ze sobą zmian¹⁹, jak i – w rozumieniu bardziej profesjonalnym (zarządzającym) – zbiór wzajemnie ze sobą powiązanych czynności niezbędnych do osiągnięcia rezultatu²⁰. To ostatnie rozumienie wydaje się bardziej właściwe, szczególnie gdy zważy się, że sam ustawodawca kładzie nacisk na kwestie zarządcze (pkt 5–7 komentowanej regulacji). Wynikałoby zatem, że poniekąd wbrew intuicyjnemu rozumieniu „procesu” w jego zakresie będą się także mieścić zdarzenia niekoniecznie postrzegane w ujęciu sekwencyjnym (tj. kolejno następujących po sobie czynności/zjawisk). Jednocześnie podkreślenia wymaga, że centralnym, a zarazem jedynym przedmiotem (obiektem) owych procesów/czynności są środki publiczne, które są określonymi kategoriami środków pieniężnych (zob. art. 5 u.f.p. oraz komentarz do niego).

Mając powyższe na względzie, a także potrzebę zachowania pragmatyzmu (przy jednocześnie uwzględnieniu możliwego, na co wskazano wyżej, rozumienia „procesów”)²¹, można zaproponować następującą, uwzględniającą w pełni brzmienie omawianej regulacji, ale bardziej zoperacjonalizowaną definicję finansów publicznych, rozumianych jako:

- środki publiczne oraz związane z nimi operacje (procesy)²² bądź
- środki publiczne oraz zarządzanie nimi, bądź
- gospodarowanie (gospodarkę) środkami publicznymi.

¹⁹ Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/proces;2508456.html> (dostęp: 1.08.2023 r.).

²⁰ Encyklopedia zarządzania, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Proces> (dostęp: 1.08.2023 r.).

²¹ A *de facto*, jak to ma miejsce w komentowanej regulacji, wyjaśnienia *ignotum per ignotum*.

²² P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 17 wskazywali, że finanse publiczne to „publiczne zasoby pieniężne oraz operacje z nimi związane”.

Niezależnie jednak od przyjętych preferencji praktycznego rozumienia terminu „finanse publiczne” wymaga podkreślenia, że ustawodawca wyraźnie zaznaczył, iż jest to kategoria ekonomiczno-zarządcza. I jakkolwiek jest ona regulowana prawnie (a zatem w takim aspekcie jest także kategorią prawną), to nie może być utożsamiana z prawem finansów publicznych. To ostatnie bowiem oznacza przepisy prawa regulujące gospodarkę środkami publicznymi, do których oczywiście podstawowo należy ustawa o finansach publicznych.

Przyjęcie perspektywy zarządczej na pojmowanie finansów publicznych implikuje pytanie, co ma być rezultatem owych powiązanych ze sobą czynności. Na to pytanie nie znajdziemy odpowiedzi w obowiązujących regulacjach. Przyjmując jednak, że zasadniczym założeniem (celem) zarządzania jest sprawne i skuteczne osiąganie celów (danego podmiotu) oraz uwzględniając, że jego przedmiotem są środki publiczne wykorzystywane do realizacji przez podmioty SFP zadań publicznych, okazuje się, że określone w art. 3 u.f.p. procesy mają zapewnić prowadzenie optymalnej, tj. sprawnej i skutecznej, gospodarki finansowej przez wskazane ustawowo podmioty (zob. art. 4 oraz 9 u.f.p.). I tu pojawia się rola prawa finansów publicznych, które ma zapewnić istnienie mechanizmów (instytucji prawnych), które co najmniej w minimalnym stopniu będą ową sprawność i skuteczność gwarantować czy wymuszać. Obiektywna konieczność istnienia bowiem unormowań prawnych w zakresie gospodarki finansowej dotyczącej środków publicznych wynika z braku funkcjonowania w SFP typowych tzw. mechanizmów rynkowych (charakterystycznych dla sektora prywatnego), które miałyby z jednej strony motywować do podejmowania zrationalizowanych decyzji, a z drugiej – korygować nieprawidłowe zarządzanie.

Jak zaznaczono na początku, definicja ma też aspekt zakresowy, wymienia bowiem przykładowe (na co wskazuje sformułowanie „w szczególności”) procesy związane z gromadzeniem oraz rozdysponowywaniem środków publicznych. Ta opisowa część dyspozycji ma oczywiście charakter otwarty i zawiera wskazanie najbardziej podstawowych czynności/procesów dotyczących gospodarowania środkami publicznymi, których zasady zostały uregulowane przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych.

Końcowo należy wyjaśnić, z jakich względów ustawodawca zdecydował o użyciu w definicji pojęcia „rozdysponowywanie” (zamiast „wydatkowanie”). Otóż redystrybucja publicznych środków pieniężnych odbywa się w dwóch formach – poprzez dokonywanie wydatków albo rozchodów (zob. art. 6 u.f.p. oraz komentarz do niego).

2. Charakter (w tym „niekompletność”) definicji. Konieczność uwzględniania regulacji dotyczących podmiotów

Omawiana definicja nie jest pełna i ma charakter wyłącznie przedmiotowy. Wypada założyć, że faktycznie nie zdefiniowano (tj. nie wyjaśniono) w art. 3 u.f.p., co oznacza użyty przymiotnik „publiczne”. I bynajmniej nie można za takowe przyjąć, że finanse publiczne

dotyczą środków publicznych (wyjaśnienie *idem per idem*²³ w odniesieniu do przymiotu publiczności finansów/środków). Celem zrozumienia, które z procesów dotyczących środków pieniężnych są uważane za „publiczne”, nie wystarczy odwołanie się wyłącznie do określonego w art. 5 u.f.p. pojęcia środków publicznych. Konieczne jest także uwzględnienie katalogu jednostek zaliczanych do SFP, zawartego w art. 9 u.f.p.

Art. 3a. [Wyłączenie obowiązku uzyskania opinii prawnej Prokuratorii Generalnej]

Do umów i jednostronnych czynności prawnych, związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem w zakresie:

- 1) operacji finansowych związanych z wykonywaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym z zakresu obsługi bankowej,
- 2) operacji finansowych w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3,
- 3) zaciągania pożyczek i kredytów, emisji skarbowych papierów wartościowych oraz innych operacji związanych bezpośrednio z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa

– nie stosuje się przepisu art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2100 oraz z 2023 r. poz. 614).

1. Przedmiot wyłączenia

Sformułowane w komentowanym przepisie wyłączenie zostało wprowadzone do ustawy o finansach publicznych na mocy nowelizacji z 20.07.2017 r.²⁴ Ustawodawca zadecydował, że do wskazanych w art. 3a u.f.p. czynności nie będzie stosowany art. 18 ust. 1 u.PGRP. Zgodnie z tym ostatnim podmioty, które reprezentują Skarb Państwa, są obowiązane do uzyskania opinii prawnej Prokuratorii Generalnej w odniesieniu do projektów umów, uгод oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 50 mln zł. Zaznaczenia wymaga, że przed 1.01.2022 r. wartość przedmiotu, która decydowała o konieczności opiniowania, była wyższa – miała przekraczać 100 mln zł²⁵.

²³ Dosłownie: to samo przez to samo.

²⁴ Na podstawie art. 2 ustawy z 20.07.2017 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1537).

²⁵ Zmiany dokonano na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z 8.07.2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1598).

Stosowny wniosek o wydanie opinii prawnej przedkładać jest Prokuratorii Generalnej nie później niż na 15 dni, a w uzgodnieniu z Prezesem Prokuratorii Generalnej nie później niż na 4 dni, przed planowanym dokonaniem czynności prawnej²⁶.

Dla prawidłowego odczytania przedmiotu wyłączenia istotne znaczenie ma także dyspozycja art. 18 ust. 2 u.PGRP, której stosowania art. 3a u.f.p. już nie wyłącza. Wskazany ust. 2 obliguje do wystąpienia przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa o opinię prawną dotyczącą wzoru umowy, istotnych postanowień umowy, ogólnych warunków umowy lub projektu umowy dotyczących zamówień udzielanych na podstawie Prawa zamówień publicznych, jeżeli wartość przedmiotu zamówienia przekracza kwotę 50 mln zł. To zaś oznacza, że nawet wówczas gdyby czynności/operacje wymienione w art. 3a u.f.p. miały dotyczyć wzorów/projektów wskazanych w art. 18 ust. 2 u.PGRP, nie zwalnia to podmiotów reprezentujących Skarb Państwa (np. państwowe osoby prawne) z obowiązku uzyskania opinii prawnej.

2. Cel wyłączenia

Sformułowanie wyłączenia z obowiązku wystąpienia o opinię prawną do Prokuratorii Generalnej podyktowane było zapewnieniem sprawności i elastyczności działania. Jeśli bowiem uwzględnić, że prowadzenie gospodarki finansowej na szczeblu państwa, a ściślej realizacja budżetu państwa (w tym budżetu środków europejskich) oraz związane z tym operacje finansowe, zarządzanie środkami pochodzącymi z budżetu UE i innymi środkami bezzwrotnymi z zagranicy oraz zarządzanie długiem publicznym, wymaga często szybkiego podejmowania decyzji, to konieczność każdorazowego uprzedniego zwracania się o stosowną opinię prawną do Prokuratorii Generalnej znacząco „uszywniłoby” proces decyzyjny i mogłoby się przyczyniać do nieoszczędności zasobów pieniężnych bądź też – w niektórych sytuacjach – do utraty płynności finansowej. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, którą wprowadzono przedmiotowe wyłączenie, konieczność uzyskiwania opinii prawnych, o których mowa w art. 18 ust. 1 u.PGRP „(...) w praktyce uniemożliwiłoby zarządzanie budżetem państwa, w tym finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Przykładowo decyzje dotyczące przyjmowania ofert na przetargach skarbowych papierów wartościowych (spw) podejmowane są w ciągu 30 minut, decyzje o podaży spw na poszczególnych przetargach podejmowane są dwa dni przed przetargiem, a w przypadku lokowania środków budżetowych niejednokrotnie proces decyzyjny trwa nie dłużej niż kilka minut. Tym samym stosowanie wskazanego przepisu oznaczałoby m.in. konieczność rezygnacji z przetargów spw, będących głównym sposobem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. W rezultacie znacząco wzrosłyby koszty obsługi długu”²⁷.

²⁶ Określenie terminu na złożenie wniosku o wydanie opinii związane jest z ustawowym terminem na wydanie opinii przez Prokuratorię Generalną, który – zgodnie z art. 18 ust. 3 u.PGRP – zasadniczo wynosi 14 dni.

²⁷ Uzasadnienie z 27.06.2017 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, VIII kadencja, druk sejm. 1677, s. 4.

W pełni zgadzając się z zasadnością takiego podejścia, można mieć jednak wątpliwości, czy wyłączenie uzyskania opinii prawnej w przedmiocie ugód w zakresie wskazanym w art. 3a u.f.p. jest także merytorycznie uzasadnione. Proces ugodowy, skądinąd obwarowany wymogami wynikającymi z art. 54a u.f.p. (zob. komentarz do tego przepisu), z pewnością nie wymaga pośpiechu, a wręcz go wyklucza.

Art. 4. [Zakres podmiotowy stosowania ustawy]

1. Przepisy ustawy stosuje się do:

- 1) jednostek sektora finansów publicznych;**
- 2) innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami.**

2. Przepisy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio do związków metropolitalnych oraz związków gmin i powiatów.

1. Uwagi ogólne. Przedmiot regulacji i jej charakter

W pierwszej kolejności określenia wymaga, jaki jest przedmiot regulacji komentowanego unormowania. Otóż art. 4 u.f.p. określa podmiotowy zakres stosowania ustawy (zakres podmiotowy ustawy), który nie może być utożsamiany z zakresem podmiotowym finansów publicznych. Ten ostatni bowiem jest ustalony w art. 9 u.f.p.

Wprowadzenie tej regulacji do prawa finansów publicznych (we wcześniejszych ustawach nie było analogicznych unormowań) wiązało się m.in. z potrzebą „(...) przesądzenia określonych wątpliwości, które pojawiły się w doktrynie i orzecznictwie, a dotyczyły wykorzystywania i dysponowania środkami publicznymi przez inne podmioty niż jednostki sektora finansów publicznych oraz odpowiedzialności tych podmiotów za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”²⁸. Omówienia zawarte w kolejnych punktach potwierdzają wyżej przedstawiony zasadniczy cel unormowania w art. 4 u.f.p. Jak się jednak wydaje, wskazane wątpliwości nadal mogą się pojawiać, o czym będzie mowa w pkt 3 niniejszego komentarza.

2. Jednostki SFP

Jednostki SFP są pierwszą (a zatem – podstawową) kategorią podmiotów, do których stosuje się ustawę o finansach publicznych. Należy jednak zauważyć, że kwestię stosowania ustawy reguluje także art. 10 u.f.p. (będący *lex specialis* w stosunku do komentowanej regulacji), wskazując, że:

- podmioty wskazane w art. 9 pkt 3–7 u.f.p. (tj. jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej i państwowe

²⁸ E. Ruśkowski [w:] *Finanse...*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, 2014, s. 63.

- fundusze celowe) stosują zasady gospodarki finansowej określone w niniejszej ustawie;
- podmioty wskazane w art. 9 pkt 8–15 u.f.p. (tj. m.in. ZUS, KRUS, NFZ, uczelnie publiczne, PAN, publiczne instytucje kultury), działające na podstawie odrębnych ustaw stanowiących podstawę ich utworzenia, stosują odpowiednio przepisy ustawy o finansach publicznych.

Ponadto należy mieć na uwadze dyspozycję art. 4 ust. 2 u.f.p., który także wskazuje na odpowiednie (a nie wprost) stosowanie ustawy do dwóch kolejnych kategorii podmiotów SFP (zob. pkt 4 komentarza do art. 4 u.f.p.). Okazuje się zatem, że wbrew temu, co *prima facie* mogłoby wynikać z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.f.p., istnieje dystynkcja między stosowaniem ustawy o finansach publicznych do określonych kategorii jednostek SFP. Do jednych stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych wprost – są to podmioty „budżetowe” lub bardzo ściśle powiązane z budżetem publicznym. Do innych ustawa ma zastosowanie odpowiednie, gdyż podstawowe kwestie, w tym dotyczące ich gospodarki finansowej (m.in. określonej jej specyfiki), są regulowane przepisami ustaw, na podstawie których utworzone zostały te podmioty.

Na tle porównania art. 4 pkt 1 z art. 10 u.f.p. pojawia się pytanie o to, jak mają stosować ustawę podmioty SFP, które nie zostały wymienione w art. 10 u.f.p. (a wyszczególnione w art. 9 pkt 1–2a u.f.p.). Otóż część z tych podmiotów, mianowicie związki j.s.t. (jedna z kategorii wymienionych w art. 9 pkt 2 u.f.p.) oraz związki metropolitarne (art. 9 pkt 2a u.f.p.), są wymienione w art. 4 ust. 2 u.f.p. Pozostaje zatem udzielenie odpowiedzi, jakie zastosowanie ma ustawa o finansach publicznych w odniesieniu do: organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów (wymienionych w art. 9 pkt 1 u.f.p.) oraz jednostek samorządu terytorialnego (wymienionych w art. 9 pkt 2 u.f.p.). W sensie konstrukcyjnoprawnym oczywiste powinno być, że ustawa o finansach publicznych stosowana jest wprost. Nie wyklucza to jednak sytuacji, w których odrębne ustawy zawierają szczegółowe regulacje, które będą wypierać stosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych (na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*).

3. Inne podmioty niż jednostki SFP

W art. 4 ust. 1 pkt 2 u.f.p. postanowiono o stosowaniu ustawy do innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Konstrukcja ust. 1 wskazuje jednoznacznie, że owymi „innymi podmiotami” są te, które nie są zaliczane (zgodnie z art. 9 u.f.p.) do SFP. Przy czym użyte sformułowanie „podmioty” oznacza, że bez znaczenia pozostaje ich forma prawna. Ustawodawca sformułował w odniesieniu do podmiotów nienależących do SFP przesłankę stanowiącą jednocześnie warunek i zakres stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych w postaci „wykorzystywania środków publicznych” lub „dysponowania środkami publicznymi”.

Większych problemów nie nastęrcza interpretacja zachowań (czynności), które wchodzą w skład wykorzystywania lub dysponowania. Istotna różnica obydwu pojęć sprowadza się w istocie do tego, że dysponowanie zawiera w sobie większy nacisk na element rozstrzygania/decydowania, podczas gdy wykorzystywanie jest procesem o charakterze bardziej instrumentalnym. Problemy interpretacyjne pojawiają się natomiast w kwestii ustalenia, w jakich przypadkach podmioty spoza SFP dokonują określonych czynności w odniesieniu do środków publicznych. Ich istota wywodzi się z następujących ustaleń ogólnych:

- a) zawarta w art. 5 u.f.p. definicja zakresowa środków publicznych wskazuje, że – poza środkami pieniężnymi pochodzącymi ze źródeł zagranicznych (w tym z budżetu UE) – uznawanie wszystkich innych środków pieniężnych za publiczne warunkowane jest uzyskiwaniem (otrzymaniem) ich przez podmioty SFP (środki pieniężne stają się dochodami publicznymi albo przychodami publicznymi w momencie ich otrzymania/uzyskania przez podmioty SFP) – zob. pkt 3 komentarza do art. 5 u.f.p.;
- b) rozdysponowanie środków publicznych ma charakter definitywny (zob. także komentarz do art. 6 u.f.p.).

Stąd też – przyjmując interpretację ścisłą – mogłoby wynikać, że z wyjątkiem środków pieniężnych (dochodów) pochodzących ze źródeł zagranicznych, określonych w art. 5 u.f.p., podmioty spoza SFP, zważywszy na to, iż nie mogą być w posiadaniu środków publicznych, nie mogą tym bardziej nimi w żaden sposób rozporządzać.

Inaczej jest, jeśli uwzględnimy wykładnię celowościową. Wówczas okaże się bowiem (także w kontekście regulacji szczegółowych ustawy o finansach publicznych dotyczących np. zasad rozliczania dotacji udzielonych z budżetu publicznego), że komentowany przepis należałoby odczytywać jako nakazujący stosowanie ustawy o finansach publicznych do podmiotów spoza SFP, którym przekazano do dysponowania lub wykorzystania środki publiczne.

Powyższe rozumienie przepisu potwierdzają regulacje ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ustalające zakres podmiotowy odpowiedzialności osób będących w strukturach podmiotów niezaliczanych do SFP – zob. art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4a u.o.n.d.f.p. W przepisach tych wskazano na przekazanie środków publicznych podmiotowi spoza SFP oraz osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu realizującego programy z udziałem zagranicznych środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE.

Reasumując zatem, art. 4 ust. 1 pkt 2 u.f.p. – mając na uwadze jego systemowe oraz celowościowe dekodowanie – należy rozumieć w ten sposób, że ustawę o finansach publicznych stosuje się także do podmiotów nienależących do SFP, którym podmiot SFP przekazał środki publiczne do określonego (wskazanego w stosowny sposób, np. w umowie) dysponowania lub wykorzystania. Należy przy tym podkreślić, że owo dysponowanie lub wykorzystanie zawsze musi się łączyć ze wskazaniem zakresu owego dysponowania

lub wykorzystania (określeniem przedmiotu, celu itp.). Gdyby bowiem pominąć tę kwestię, doszlibyśmy do absurdalnych wniosków, że każde przekazanie przez podmiot SFP środków pieniężnych podmiotowi spoza SFP wiąże się ze stosowaniem ustawy o finansach publicznych przez ten ostatni (np. osobę otrzymującą wynagrodzenie od pracodawcy, który jest podmiotem SFP).

4. Związki metropolitalne oraz związki gmin i powiatów

W pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga, że zarówno związki metropolitalne, jak i związki j.s.t. wymienione są w art. 9 u.f.p., a zatem są zaliczane do jednostek SFP. Stąd też w kontekście dyspozycji ust. 1 pkt 1 komentowanego artykułu (zgodnie z którym ustawa znajduje zastosowanie do podmiotów SFP) pojawia się pytanie o to, dlaczego ustawodawca zdecydował o odrębnym wymienieniu tych podmiotów. Otóż, jak już zaznaczono (zob. pkt 2 komentarza do art. 4), przepisy ustawy o finansach publicznych do niektórych jednostek SFP mają zastosowanie odpowiednie (a zatem nie wprost). I o tym właśnie przesądza art. 4 ust. 2 u.f.p. w stosunku do związków metropolitalnych oraz związków gmin i powiatów. Istotne jest przy tym, że owe odpowiednie stosowanie dotyczy unormowań ustawy o finansach publicznych dotyczących j.s.t. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „regulacje zawarte w odrębnych ustawach regulujących zasady tworzenia oraz funkcjonowania takich związków w odniesieniu do ich gospodarki finansowej są fragmentaryczne”²⁹. Stąd też wynikałaby konieczność unormowania zasad ich gospodarki finansowej, która z oczywistych względów ma charakter publiczny. Jednak trzeba zauważyć, że tzw. samorządowe ustawy ustrojowe, tzn. zarówno ustawa o samorządzie gminnym (w art. 73a), jak i ustawa o samorządzie powiatowym (w art. 72), zawierają już unormowania stanowiące, iż do gospodarki finansowej związków j.s.t. stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gminy oraz powiatu.

W odniesieniu do związków metropolitalnych obecnie istnieje jeden taki związek, który funkcjonuje w województwie śląskim³⁰. Podstawowe kwestie jego gospodarki finansowej regulują rozdziały 6 („Finanse związku metropolitalnego”) i 7 („Dochody związku metropolitalnego”) ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

²⁹ Z. Ofiarski [w:] *Ustawa o finansach...*, red. Z. Ofiarski, 2021, art. 1.

³⁰ Utworzony na podstawie ustawy z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578).

Rozdział 2

Środki publiczne, nadwyżka i deficyt sektora finansów publicznych

Art. 5. [Środki publiczne. Daniny i inne dochody publiczne.
Przychody publiczne. Bezzwrotne środki zagraniczne]

1. Środkami publicznymi są:

- 1) dochody publiczne;
 - 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
 - 2a) środki, o których mowa w art. 3b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 225 i 412);
 - 2b) środki, o których mowa w art. 202 ust. 4;
 - 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2;
 - 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:
 - a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
 - c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,
 - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
 - e) z innych operacji finansowych;
 - 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.
- 1a. Do przychodów budżetu państwa, o których mowa w ust. 1 pkt 4 lit. e, zalicza się także środki przekazane z rachunków depozytowych Ministra Finansów, o których mowa w art. 83a, na inne rachunki Ministra Finansów.

2. Dochodami publicznymi są:

- 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
 - 2) inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;
 - 3) wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
 - 4) dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:
 - a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
 - b) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
 - c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
 - d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
 - 5) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
 - 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
 - 7) kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
 - 8) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt 4 lit. a i b.
3. Do środków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zalicza się:
- 1) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejskiego Funduszu Rybackiego, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, z wyłączeniem środków, o których mowa w pkt 5 lit. a i b;
 - 2) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), z wyłączeniem środków, o których mowa w pkt 5 lit. c i d:
 - a) Norweskiego Mechanizmu Finansowego,
 - b) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
 - c) Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy;
 - 3) środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych oraz Programu Środki Przejściowe;
 - 4) środki na realizację wspólnej polityki rolnej;
 - 5) środki przeznaczone na realizację:
 - a) programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna oraz celu Europejska Współpraca Terytorialna (Interreg),

- b) programów, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. Urz. UE L 310 z 09.11.2006, str. 1) oraz programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa,
 - c) Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009,
 - d) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009;
 - 5a) środki przeznaczone na realizację Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych 2014–2020;
 - 5b) Środki Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym i środki Europejskiego Funduszu Społecznego Plus przeznaczonego na zwalczanie deprecjacji materialnej;
 - 5c) środki pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę”, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”, zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającym rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, str. 129, z późn. zm.), oraz środki pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę”, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiającym instrument „Łącząc Europę” i uchylającym rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 (Dz. Urz. UE L 249 z 14.07.2021, str. 38);
 - 5d) środki pochodzące z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, przeznaczone na wsparcie o charakterze bezzwrotnym, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.02.2021, str. 17, z późn. zm.);
 - 6) inne środki.
4. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, środki publiczne niezaliczane do środków, o których mowa w ust. 3 pkt 5c i 6, oraz termin, w którym środki te powinny być wydatkowane, uwzględniając źródło ich pochodzenia, przeznaczenie oraz beneficjentów tych środków.
5. (uchylony).

1. Definiowanie środków publicznych – ujęcie teoretycznoprawne

Pojęcie środków publicznych (publicznych zasobów pieniężnych) należy do podstawowych kategorii finansów publicznych oraz prawa finansowego. Jego prawne określenie w danych warunkach i czasie może uwzględniać różne kryteria lub sposoby wyodrębniania kategorii/grupy środków publicznych z całości środków pieniężnych znajdujących się w gospodarce narodowej. Zaznaczenia wymaga, że wybór danego sposobu definiowania i jego realizacja w postaci sformułowania przepisów ustawowych ma bardzo istotne znaczenie. Przede wszystkim dlatego, że prowadzenie publicznej gospodarki finansowej (lub

gospodarki środkami publicznymi) podlega szczególnemu reżimowi prawnemu (w tym określonym nakazom lub zakazom zachowań, odpowiedzialności), który nie obowiązuje w gospodarowaniu „niepublicznym”. Dlatego też obszar stosunków, w którym powinny być przestrzegane normy prawnofinansowe, jest uzależniony od tego, w jaki sposób (szeroko, wąsko) ustawodawca ustali zakres rozumienia środków publicznych. W tym kontekście warto wstępnie wskazać, że przyjęcie przez ustawodawcę szerokiego określenia środków publicznych powoduje objęcie reglamentacją prawnofinansową pewne aspekty prowadzenia gospodarki pieniężnej przez podmioty spoza SFP (np. przez podmioty otrzymujące dotacje z „kasy publicznej”).

Koncepcje wyodrębnienia, z pojęcia środków pieniężnych, kategorii środków publicznych mogą zasadać się zasadniczo (w sensie wyjściowo) na jednym z dwóch kryteriów, mianowicie:

- 1) podmiotowym, gdzie o „publiczności” zasobów pieniężnych decyduje fakt ich przynależenia (dysponowania, faktycznego posiadania) do podmiotów/jednostek sektora SFP; przesądzający jest tu zatem szczególny, bo publicznoprawny status dysponenta środków pieniężnych (zarządzającego takimi środkami);
- 2) celowościowym, powstałym na gruncie francuskiej teorii „służby publicznej” (*public service*); można je zatem określić mianem kryterium służby publicznej; w tym przypadku o publicznym charakterze środków przesądza ich przeznaczenie, którym ma być realizacja zadania/usługi publicznej.

Wskazane rozróżnienie jest, jak podkreślono, wyjściowe, tzn. że w danym ustawodawstwie może być stosowane bądź jedno z tych dwóch kryteriów, bądź też ich różne kompilacje. Zanim jednak będzie mowa o polskich rozwiązaniach przyjętych w tym zakresie, warto wskazać na potencjalne zalety i wady zastosowania wymienionych indykatorów. Otóż posłużenie się wyłącznie kryterium podmiotowym, o ile jest prawidłowo sformułowane w przepisach prawa, ma tę niewątpliwą zaletę, że sformułowana definicja jest jasna i precyzyjna, nie budzi zatem wątpliwości interpretacyjnych – wobec tego nie stanowi podłoża potencjalnych problemów praktycznych na tym tle. Wiadome jest bowiem w takim przypadku, że środki publiczne to wyłącznie zasoby pieniężne podmiotów/jednostek o szczególnym statusie, tj. zaliczanych zgodnie z ustawodawstwem do SFP. Zatem finanse publiczne obejmują operacje/procesy o charakterze pieniężnym dokonywane przez podmioty lub jednostki SFP. Jeśli chodzi o potencjalne wady takiego ujęcia, mogą one wynikać wyłącznie z ewentualnego przeświadczenia (np. polityków, niektórych grup społecznych) o konieczności stosowania regulacji obowiązujących w SFP (np. zasady dokonywania wydatków, odpowiedzialności za nieprawidłowości) także w niektórych przypadkach dysponowania przez podmioty niepubliczne pieniędzmi pochodzącymi ze środków publicznych (przekazanymi im przez podmioty SFP). Z kolei zastosowanie kryterium celowościowego ma z punktu widzenia konstrukcyjnego potencjalnie więcej wad niż zalet. Przyczyną tego jest nieostrość (brak precyzji) zbudowanej na jego gruncie definicji, a zatem w pewnym zakresie uznaniowość stosowania przepisów prawa

finansowego. Przyjęcie, że publiczne są te środki pieniężne, których przeznaczeniem jest wykonanie zadań publicznych, rodzi poważne zastrzeżenia z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, samo pojęcie zadania czy usługi publicznej nie ma jasnego znaczenia, co powoduje, że nie powinno być używane z uwagi na zasadę określoności przepisów prawa. I jakkolwiek w celu eliminacji tego problemu można byłoby się niejako zastępczo posłużyć innym, zbliżonym, wydawałoby się, terminem dostarczania „dóbr publicznych”, to nie jest to możliwe. A to z tej przyczyny, że stosowany w ekonomii podział na dobra publiczne (czyste i mieszane) oraz na dobra prywatne opiera się na podziale wedle kosztu udostępnienia danych dóbr i usług kolejnym osobom (tzw. koszty krańcowe wykorzystania danego dobra) i w znaczącej mierze abstrahuje od źródła ich finansowania. Po drugie, wykorzystanie niemodyfikowanego w żaden sposób kryterium „usługi publicznej” w praktyce rodzi poważne problemy (co pokazuje chociażby przykład Francji) z ustaleniem w pewnych sytuacjach, czy dane środki pieniężne mają charakter publiczny (a zatem do operacji nimi stosuje się normy prawa finansowego), czy też nie mają takiego statusu.

2. Definicja środków publicznych w ustawie o finansach publicznych na tle regulacji konstytucyjnych

Zawarte w art. 216 ust. 1 Konstytucji RP uregulowanie, zgodnie z którym środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie, zdawałoby się wskazywać z jednej strony, że ustawowe określenie środków publicznych powinno bazować na kryterium celowościowym, o którym była mowa w pkt 1 komentarza do art. 5 u.f.p. Z drugiej strony zaś wypada zauważyć, że w ustawie zasadniczej:

- posłużono się pojęciem „środki finansowe”, nie precyzując jednocześnie, a zatem i nie przesądzając ich ostatecznego miana/określenia oraz
- wprowadzono wymóg ustawowej regulacji gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne.

Dodatkowo mając na uwadze, że co do zasady cele publiczne realizowane są przez władzę i administrację publiczną, można przyjąć, iż środki finansowe, o których mowa w Konstytucji RP, to te środki pieniężne, które pozostają w dyspozycji podmiotów publiczno-prawnych³¹.

Dla przedmiotu ustawowej regulacji w zakresie gromadzenia środków znaczenie ma także dyspozycja art. 217 Konstytucji RP, z której wynika, że wyłącznie w drodze ustawowej może następować nakładanie danin publicznych (w tym podatków), określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz zwolnień o charakterze podmiotowym. Sposób gromadzenia (i wydatkowania)

³¹ Analogicznie T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 116.

środków finansowych przez podmioty publicznoprawne nie musi jednak i nie jest (ze względów pragmatycznych) regulowany wyłącznie jedną ustawą. Jakkolwiek najważniejsze znaczenie dla całego systemu finansów publicznych ma ustawa o finansach publicznych, która określa/definiuje m.in. podstawowe dla niego pojęcie środków publicznych.

Polski ustawodawca ustalając w komentowanym artykule legalne pojęcie środków publicznych, posłużył się formułą definicji nieklasycznej zakresowej, która nie jest najlepszym sposobem określania pojęć prawnych – szczególnie o szerokim zakresie (co ma miejsce w omawianym przypadku). Oznacza to, że w ustawie nie określono cech środków pieniężnych uznawanych na gruncie prawa za publiczne³², a poprzestano na „poniekąd enumeratywnym”³³ wyliczeniu rodzajów środków pieniężnych posiadających status „publiczności”. Co więcej, owa definicja jest zbudowana niejako podwójnie/hierarchicznie zakresowo, ponieważ w art. 5 u.f.p. najpierw (w ust. 1) wymienia się kategorie środków publicznych, tj.: a) dochody publiczne; b) środki pochodzące z budżetu UE oraz inne bezzwrotne środki, w tym pomocowe; c) przychody budżetowe; d) przychody podmiotów SFP (które nie wchodzą w skład budżetu publicznego, zatem można je nazwać podmiotami pozabudżetowymi), a następnie w ust. 1a, 2 i 3 komentowanego przepisu określa/wymienia się te z wymienionych w ust. 1 kategorii, które nie zostały wcześniej (tzn. w art. 5 ust. 1 u.f.p.) sprecyzowane.

Redakcja legalnej definicji środków publicznych wskazuje, że polski ustawodawca posłużył się przy ich wyodrębnianiu przede wszystkim kryterium podmiotowym (wyjątkiem są środki wskazane w art. 5 ust. 1 pkt 2–3 u.f.p.). Wskazuje na to używanie przy danych rodzajach (tytułach prawnych) dochodów lub przychodów sformułowań określających podmioty, na rzecz których wpływają te środki. Podmiotami tymi są jednostki SFP. Przy czym ustawodawca posługuje się oprócz tego także pojęciami dochodów albo przychodów budżetu państwa lub budżetu j.s.t. Wypada wyjaśnić, że wpływy budżetowe także są środkami pewnych podmiotów, tj. odpowiednio państwa lub j.s.t. Prawie wszystkie lub większość z nich zaś realizowana jest (pobierana) przez organizacyjne formy publicznej gospodarki finansowej w postaci jednostek budżetowych.

W komentowanym artykule w odniesieniu do bezzwrotnych środków zagranicznych (wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 2, 2a, 2b i 3 u.f.p.) zastosowano kryterium ich pochodzenia i/lub celu, które mają wskazywać na „publiczność” tych środków. Dotyczy to wpływów z budżetu UE oraz innych środków pomocowych. W stosunku do nich w art. 5 ust. 3 u.f.p. wskazano ogólne cele ich przeznaczenia (np. realizacja wspólnej polityki rolnej, programów „unijnych” w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna) – w tym zakresie zob. także poniżej pkt 3 komentarza do art. 5.

³² Byłaby to bowiem wówczas formuła o schemacie np.: środkami publicznymi są środki (zasoby) pieniężne, którymi dysponują jednostki SFP.

³³ „Poniekąd enumeratywnym”, bowiem w art. 5 u.f.p. zamieszczono także regulacje przepisów blankietowych – zob. na ten temat rozważania zawarte w pkt 4 niniejszego komentarza.

3. Status „publiczności” środków publicznych (nabycie, utrata statusu) – zasady, wyjątki oraz ich wpływ na stosowanie reżimu ustawy o finansach publicznych

Konstrukcja przepisów zawartych w art. 5 u.f.p. przede wszystkim wskazuje, że środkami publicznymi są te środki pieniężne, które zostały otrzymane z określonych tytułów i źródeł przez podmioty/jednostki SFP lub uiszczone na rzecz budżetu publicznego (państwa lub j.s.t.). Można to zilustrować następującymi przykładami.

Jednym z rodzajów środków publicznych są dochody publiczne (art. 5 ust. 1 pkt 1 u.f.p.), do których zalicza się podatki (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p.). Należy przy tym rozróżnić sytuacje, gdy zobowiązanym do uiszczenia zobowiązania podatkowego jest podmiot SFP i podmiot niezaliczany do tego sektora. W pierwszym przypadku zapłata podatku jest alokacją środków zachodzącą w ramach SFP – zarówno podmiot zobowiązany, jak i uprawniony do pobrania należności dysponują środkami publicznymi. Zatem w sensie prawnym można uznać, że środki pieniężne, pomimo dokonywania operacji nimi, nie straciły statusu „publiczności”. Inaczej jest jednak z zobowiązaniami, a zatem i ich płatnościami ciężącymi na podmiotach prywatnoprawnych. Podatnicy tacy bowiem są zobowiązani do uiszczenia podatku z własnych (prywatnych/niepublicznych) zasobów na rzecz podmiotu publicznoprawnego. W sytuacji, gdy podatnik nienależący do SFP nie wpłaci podatku w terminie, mamy do czynienia wyłącznie z należnością (zaległością) o charakterze publicznoprawnym, nie zaś ze środkami publicznymi. Gdyby przyjąć przeciwnie stanowisko, należałoby uznać, że taki podatnik (podmiot spoza SFP) jest w posiadaniu środków publicznych, z nim jeszcze uzyska je podmiot należący do sektora finansów publicznych, co jest sprzeczne z logiką, prawidłami ekonomicznymi, a ponadto nie wynika z żadnych regulacji prawnych (a *de facto* wniosek takowy byłby sprzeczny z obowiązującymi przepisami). W przedstawionej sytuacji należność podatkowa, która skądinąd zawsze jest należnością finansową o charakterze publicznoprawnym, uzyskuje status środków publicznych w momencie alokacji środków poprzez jej zapłatę dokonaną przez podmiot niezaliczany do SFP na rzecz podmiotu uprawnionego do jego otrzymania (Skarbu Państwa albo j.s.t.).

Innym z rodzajów środków publicznych są przychody budżetu państwa bądź j.s.t. pochodzące m.in. z otrzymanych kredytów (art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d u.f.p.). Tu sytuacja jest podobna do wyżej przedstawionej, aczkolwiek jest mniej skomplikowana. Kredytów udzielają przede wszystkim banki. Nie są one instytucjami/podmiotami zaliczanymi do SFP, nawet wówczas, gdy w sensie własnościowym władza publiczna byłaby właścicielem lub współwłaścicielem banku. Dysponują one środkami pieniężnymi otrzymanymi od podmiotów o różnym statusie prawnym. Nie rozważając jednak w tym miejscu, czy instytucje te mogą być w posiadaniu środków publicznych (będzie to przedmiotem dalszej analizy), należy stwierdzić, że środki mające służyć kredytowaniu budżetu państwa lub j.s.t. staną się środkami publicznymi w momencie ich otrzymania (na stosowny rachunek) odpowiednio przez państwo lub samorząd terytorialny. W tym przypadku taki moment został także

dotatkowo *expressis verbis* wskazany przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d u.f.p. (sformułowanie „otrzymanych kredytów i pożyczek”).

Konkludując powyższe, zasadą jest, że środki pieniężne uzyskują status środków publicznych w momencie ich przesunięcia z podmiotu prywatnoprawnego (niezaliczanego do podmiotów SFP) na podmiot sektora finansów publicznych.

Istotniejsze jednak, z uwagi na wyznaczenie zakresu podmiotów objętych reglamentacją prawnofinansową (koniecznością stosowania w gospodarowaniu przepisów prawa finansowego), jest określenie momentu, w którym środki publiczne tracą status „publiczności”. Podobnie jak w przypadku nabycia przez środki pieniężne statusu środków publicznych, ustawa o finansach publicznych generalnie nie zawiera określenia tego momentu. Można go jednak ustalić na podstawie interpretacji przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących przeznaczenia środków. Mając na uwadze dyspozycję art. 6 (zob. komentarz do tego artykułu) oraz art. 40 ust. 2 u.f.p., należy przyjąć, że generalnie (co do zasady) – analogicznie do uzyskania przez środki pieniężne statusu publiczności – tracą je one w przypadku ich wydatkowania lub rozchodowania na rzecz podmiotu niezaliczanego do SFP, z momentem ich przekazania. Przy czym bez znaczenia dla statusu otrzymanych środków pozostaje fakt, czy np. uzyskanych wartości dotyczą jakiegokolwiek szczególne warunki gospodarowania (np. konieczność wydatkowania równowartości otrzymanej dotacji zgodnie z zawartą umową czy poddanie się kontroli jej wydatkowania)³⁴. W momencie wydatkowania/rozchodowania i „przejęcia” środków pieniężnych przez podmioty prywatnoprawne (spoza SFP) stają się one „własnością” otrzymującego. Zdają się to potwierdzać chociażby regulacje zawarte w art. 112 w zw. z art. 124 oraz 127–132, art. 216 ust. 2 i art. 221 u.f.p., z których wynika, że wydatkiem jest świadczenie pieniężne udzielane (wypłacane) przez podmiot publicznoprawny innemu podmiotowi, w tym np. dotacja udzielana podmiotowi niezaliczanemu do SFP. Gdyby bowiem przyjąć, że tak nie jest, okazałoby się, że np. osoba zatrudniona w jednostce sektora finansów publicznych i otrzymująca z tytułu świadczenia pracy wynagrodzenie dysponuje, dokonując np. zakupów w sklepie spożywczym, środkami publicznymi (co oczywiście byłoby twierdzeniem absurdalnym).

Powyżej przedstawiono ogólne zasady związane z nabywaniem i utratą przez środki pieniężne statusu publiczności. Jednakże redakcja komentowanego artykułu, a w szczególności jego ust. 1 pkt 2–3 w zw. z ust. 3 wskazuje, że zamiarem ustawodawcy było „rozciągnięcie” reżimu właściwego dla gospodarowania środkami publicznymi w przypadku środków pieniężnych tzw. pomocowych (głównie z budżetu UE). W ich bowiem przypadku ustawowa definicja wskazuje na ich pochodzenie („środki pochodzące z ...”, „środki,

³⁴ Czym innym jest bowiem status środków pieniężnych, a czym innym stosunki, w tym zobowiązaniowe odnoszące się do otrzymanych wartości (m.in. konieczność rozliczenia się wedle zapisów umowy z wykorzystania otrzymanych środków pieniężnych).

o których mowa w ...”), nie określając jednocześnie – bezpośrednio czy pośrednio – statusu podmiotu otrzymującego/gromadzącego takie środki. Powyższe oznacza, że jakkolwiek w sensie własnościowym uzyskane z ww. tytułów środki (tj. tzw. środki pomocowe) przez podmioty niezaliczane do SFP stają się ich przychodami własnymi, to niezależnie od tego nie tracą one jednocześnie (z momentem ich przejęcia przez podmiot spoza SFP) statusu publiczności. Takie odczytywanie omawianych regulacji koresponduje z zasadą zawartą w art. 4 ust. 1 u.f.p., według którego przepisy ustawy stosuje się do jednostek SFP (pkt 1), a także do innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami (pkt 2). Wypada przy tym nadmienić, że w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. po raz pierwszy sformułowano zasadę stosowania regulacji ustawy w odniesieniu do podmiotów spoza SFP.

Końcowo trzeba również wskazać, że niezgodne z obowiązującymi regulacjami ustalanie oraz gromadzenie (egzekwowanie) środków publicznych stanowi czynny naruszenia dyscypliny finansów publicznych (zob. art. 5, 6, art. 8 pkt 3, art. 13 pkt 3–5 u.o.n.d.f.p.).

4. Rodzaje środków publicznych

Z art. 5 u.f.p. wynika, że środki publiczne obejmują:

- 1) dochody publiczne (art. 5 ust. 1 pkt 1), wśród których zostały wyróżnione:
 - a) daniny publiczne (art. 5 ust. 2 pkt 1), do których zaliczono m.in.: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne obowiązkowe świadczenia na rzecz państwa, j.s.t., funduszy celowych i innych jednostek SFP,
 - b) inne dochody należne na podstawie ustaw lub umów międzynarodowych (art. 5 ust. 2 pkt 2),
 - c) wpływy ze sprzedaży wyrobów lub usług świadczonych przez jednostki SFP (art. 5 ust. 2 pkt 3),
 - d) dochody z mienia jednostek SFP (art. 5 ust. 2 pkt 4), do których zalicza się m.in. wpływy z umów najmu lub dzierżawy, odsetki od środków na rachunkach bankowych, dywidendy,
 - e) spadki, zapisy i darowizny na rzecz jednostek sektora finansów publicznych w formie pieniężnej (art. 5 ust. 2 pkt 5),
 - f) odszkodowania oraz kwoty uzyskane przez jednostki SFP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (art. 5 ust. 2 pkt 6 i 7),
 - g) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, o ile nie stanowią przychodów (art. 5 ust. 2 pkt 8);
- 2) środki z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA (art. 5 ust. 1 pkt 2), wśród których znajdują się przykładowo, wymienione w art. 5 ust. 3 u.f.p. środki z funduszy strukturalnych, ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy czy przeznaczone na realizację wspólnej polityki rolnej (pochodzące oczywiście ze stosownych funduszy);

- 3) środki, o których mowa w art. 3b u.p.p.r.³⁵ (art. 5 ust. 1 pkt 2a u.f.p.);
- 4) środki, o których mowa w art. 202 ust. 4 u.f.p.³⁶ (art. 5 ust. 1 pkt 2b u.f.p.);
- 5) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2 (art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.p.);
- 6) przychody budżetu państwa i budżetów j.s.t. oraz innych jednostek sektora finansów publicznych (art. 5 ust. 1 pkt 4 u.f.p.), pochodzące:
 - a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa albo majątku j.s.t.,
 - c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,
 - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
 - e) z innych operacji finansowych;
- 7) przychody jednostek SFP z prowadzonej działalności i z innych źródeł (art. 5 ust. 1 pkt 5 u.f.p.).

Z powyższego wyliczenia wynikałoby, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych środki publiczne dzielą się na co najmniej trzy podstawowe kategorie, mianowicie:

- dochody publiczne (art. 5 ust. 1 pkt 1 u.f.p.),
- środki pochodzące z zagranicy (art. 5 ust. 1 pkt 2, 2a, 2b i 3 u.f.p.) oraz
- przychody publiczne (art. 5 ust. 1 pkt 4 i 5 u.f.p.).

Pomimo jednak takiego wrażenia tak nie jest. Środki z zagranicy bowiem w zależności od źródła pochodzenia są traktowane jako dochody publiczne lub (rzadziej) jako przychody publiczne. I tak przykładowo środki z budżetu UE oraz otrzymane z tytułu pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA z uwagi na fakt, że najpierw zawsze trafiają do budżetu państwa, zaliczane będą z pewnością do dochodów publicznych (aczkolwiek

³⁵ Zgodnie z art. 3b u.p.p.r. są to środki z: 1) instrumentów inżynierii finansowej, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210, s. 25, ze zm.), podlegających ponownemu wykorzystaniu; 2) instrumentów finansowych oraz środków pomocy zwrotnej, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Urz. UE L 347, s. 320, ze zm.), podlegających ponownemu wykorzystaniu; 3) instrumentów finansowych oraz wsparcia warunkowego, o których mowa w ustawie z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. poz. 1079), podlegających ponownemu wykorzystaniu.

³⁶ Są to, według wskazanego przepisu: środki finansowe pozostałe po zakończeniu realizacji programów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b u.f.p., na rachunkach, o których mowa w art. 202 ust. 1 u.f.p., są wykorzystywane na realizację zadań w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna lub programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa lub programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna (Interreg).

o specyficznym „fundowanym” charakterze). W przypadku ich przekazania dla j.s.t. także stanowią dochody tych ostatnich. Jeśli natomiast z budżetu państwa dokona się wydatków ze środków zagranicznych na rzecz pozabudżetowych jednostek SFP, tzn. podmiotów, których plany finansowe nie są objęte budżetem publicznym (zob. na ten temat także pkt 5 komentarza do art. 5), będą one stanowić dla takich podmiotów przychody. W zakresie natomiast innych środków zagranicznych niż pochodzące z budżetu UE lub pomocy państw EFTA stanowią one alternatywnie dochody budżetu państwa albo – w przypadkach pominięcia w przepływach finansowych budżetu państwa – dochody budżetów j.s.t. bądź przychody innych (pozabudżetowych) jednostek. Przy tym od razu trzeba zaznaczyć, że traktując o omówionych wyżej wpływach zagranicznych (bezzwrotnych/definitywnych), należy odróżnić od nich ewentualne środki zwrotne z zagranicy w postaci kredytów/pożyczek. One bowiem zawsze będą przychodami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d i potencjalnie pkt 5 tej regulacji ustawy o finansach publicznych.

Z legalnego określenia środków publicznych uzupełnionego wyjaśnieniami odnośnie do kwalifikowania bezzwrotnych środków zagranicznych (w zależności od danych ilości) jako dochodów publicznych bądź przychodów publicznych wynika, że środki (wpływy) publiczne dzielą się na dwie zasadnicze kategorie, tj. dochody publiczne oraz przychody publiczne. Są one jednak wewnętrznie mocno zróżnicowane, a ustawodawca nie zawarł żadnych specjalnych „wskazówek”, które pozwoliłyby na proste odczytanie przyczyn i kryteriów dokonanego zróżnicowania. Co więcej, redakcja regulacji (nieprecyzyjna i niedbała) może wprowadzać częstokroć w błąd odnośnie do przyporządkowania danego rodzaju środków stosownej formie prowadzenia publicznej gospodarki finansowej i co jest z tym związane – zrozumienia przyczyn i kryteriów dokonanych klasyfikacji.

Kończąc niniejsze omówienie, w kontekście wcześniejszych rozważań o konstrukcji definicji warto wskazać, że sam ustawodawca poniekąd „zdaje sobie sprawę” z niemożności precyzyjnego określenia środków publicznych za pomocą definicji zakresowej (pozornie enumeratywnego wyliczenia). Zaświadczają o tym regulacje w postaci sformułowań:

- „z innych operacji finansowych” (art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. e u.f.p.);
- „przychody (...) oraz pochodzące z innych źródeł” (art. 5 ust. 1 pkt 5 u.f.p.);
- „(...) , a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia (...) wynika z odrębnych ustaw” (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p.);
- „inne dochody (...) należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych” (art. 5 ust. 2 pkt 2 u.f.p.);
- „dochody z mienia (...), do których zalicza się w szczególności:” (art. 5 ust. 2 pkt 4 u.f.p.);
- „inne środki” (art. 5 ust. 3 pkt 6 u.f.p.).

Za pomocą tych blankietowych przepisów w praktyce do środków publicznych zaliczane są/mogą być te wpływy, które wprawdzie nie zostały wprost wskazane (nazwane) w art. 5 u.f.p., ale które faktycznie realizowane są na rzecz podmiotów lub jednostek SFP

albo innych podmiotów (w przypadku środków zagranicznych). Pojawia się zatem, retoryczne skądinąd, pytanie: czy potrzebna i użyteczna jest tak rozbudowana, a jednocześnie zawierająca tożsame pojęcia używane w różnym rozumieniu, oraz nie do końca sprecyzowana definicja legalna środków publicznych? Sądzę, że respektując wymóg określoności przepisów oraz jednoznaczności używanych pojęć, a także uznając „wyższość” definicji klasycznych, polski ustawodawca powinien wprowadzić legalne określenie środków publicznych w postaci podania, jakie cechy środków pieniężnych (np. w postaci przynależności czy dysponowania nimi przez określone podmioty) decydują o tym, że mają one status publiczności.

5. Klasyfikacja środków publicznych ze względu na podmioty i formy publicznej gospodarki finansowej

Specyfika występujących form prawnych i organizacyjnoprawnych działalności w sektorze finansów publicznych jest ściśle związana z formami i rodzajami uzyskiwanych środków publicznych. Nie bez znaczenia jest przy tym status podmiotu lub jednostki SFP³⁷.

5.1. Budżetowe środki publiczne (środki finansowe budżetu publicznego: centralnego lub samorządowego)

Wśród podmiotów SFP szczególne – centralne miejsce, z uwagi na przypisany status ustrojowy, zajmują organy władzy publicznej (państwa lub samorządu terytorialnego). Organy te (np. prezydent, rząd, sądy i trybunały, organy stanowiące i wykonawcze j.s.t.) muszą jednak w celu realizacji przypisanych im zadań i funkcji dysponować stosownym zapleczem organizacyjno-technicznym. Tego typu „obsługę” zapewnia funkcjonowanie jednostek budżetowych (m.in. ministerstw, urzędów, kancelarii). Tworzenie tych form organizacyjnoprawnych wynika także z innych względów³⁸ – w tym zakresie zob. komentarz do art. 9, 11, 12, 14–16 u.f.p. Niezależnie jednak od przyczyn istnienia jednostek budżetowych są one wyłącznie jednostkami SFP. Nie oznacza to bynajmniej pomniejszania ich roli. To bowiem za ich pośrednictwem odbywa się realizacja podstawowych zadań/funkcji organów władzy publicznej, w tym gromadzenie (a także rozdysponowywanie) środków pieniężnych uiszczanych/wpłacanych na rzecz państwa lub j.s.t. Zważywszy przy tym na to, że finansowoprawną podstawą funkcjonowania organów władzy publicznej jest corocznie uchwalany budżet państwa bądź j.s.t., oczywiste jest, iż budżet w sensie faktycznym i merytorycznym obejmuje środki pieniężne pobierane/uzyskiwane na jego rzecz przez jednostki budżetowe oraz rozdysponowanie (wydatki) tych jednostek. W uproszczeniu można stwierdzić, że budżet publiczny:

³⁷ Na gruncie finansowoprawnym pojęcia podmiotu SFP oraz jednostki SFP nie powinny być generalnie utożsamiane. Przede wszystkim z uwagi na fakt, że z jednej strony nie każda jednostka SFP posiada pełną podmiotowość (w sensie prawnym), np. nie mają takowej jednostki budżetowe. Z drugiej zaś strony niektóre z podmiotów tego sektora posiadają niejako „specjalną podmiotowość” związaną z realizacją władztwa publicznego.

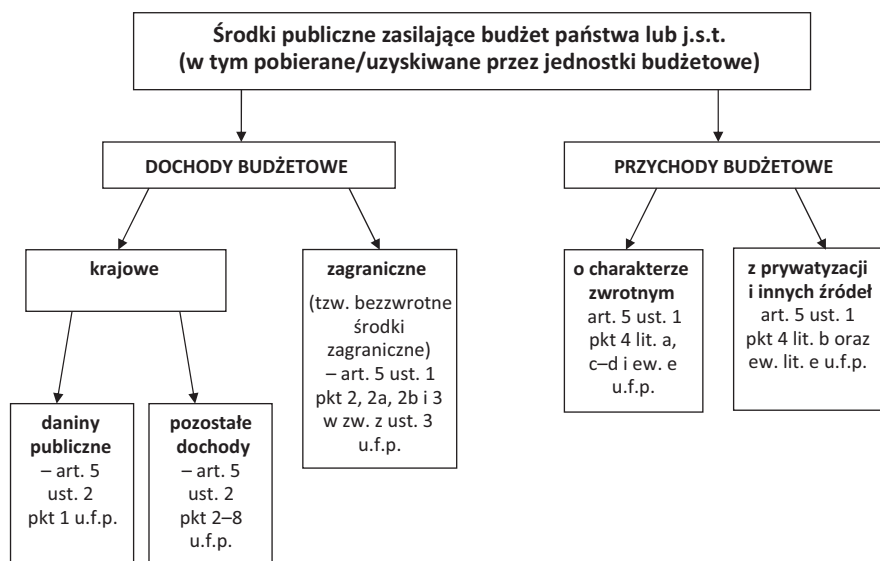
³⁸ Np. braku lub nikłej odpłatności za świadczone przez nie usługi publiczne.

- 1) traktowany jako plan finansowy – obejmuje sumę planów finansowych jednostek budżetowych,
- 2) traktowany zasobowo (w sensie pieniężnym) – po stronie wpływów obejmuje uzyskiwane/pobierane przez jednostki budżetowe kwoty; stąd wpływ pieniężny do jednostki = wpływ do budżetu.

Zastrzeżenia jednak wymaga, że niektóre wpływy budżetowe realizowane są na rzecz budżetu publicznego bez udziału (pośrednictwa) jednostek budżetowych. Przykładowo subwencja (będąca wydatkiem budżetu państwa) zasila budżety j.s.t. wpływa bezpośrednio na rachunek budżetu danej j.s.t.

Powyższe ustalenia pozwalają na wyodrębnienie ze względów ustrojowo-organizacyjnych pewnego typu środków publicznych, a mianowicie środków budżetu (publicznego)³⁹. Dodatkowo jest ono uzasadnione w świetle art. 5 u.f.p., określającego kategorie i rodzaje wpływów. Z powołanej regulacji wynika, że dane wpływy przyporządkowane są także rodzajom podmiotów lub jednostek. Klasyfikację środków pieniężnych zasilających budżety publiczne można przedstawić schematycznie w poniższy sposób (schemat 2).

Schemat 2. Budżetowe środki publiczne (ujęcie prawne)



Źródło: J.M. Salachna, *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych* [w:] *System prawa finansowego*, t. 2, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 105.

³⁹ W skład środków budżetu nie wchodzi tzw. jednostki pozabudżetowe (np. agencje wykonawcze, samorządowe zakłady budżetowe, uczelnie publiczne itd.), niezależnie od tego, czy plany finansowe są załącznikami do ustawy lub uchwały budżetowej. Akt budżetowy bowiem jest kategorią szerszą i zawierającą w sobie budżet.

Jak już wcześniej wyjaśniono, środki budżetu publicznego nie obejmują wpływów uzyskiwanych przez takie podmioty czy jednostki SFP, które nie są „objęte” budżetem publicznym (ich plany finansowe nie są objęte/nie wchodzi w skład budżetu publicznego). Stąd też chodzi tu o pieniądze wpłacane na rzecz budżetu państwa lub j.s.t. (jak np. podatki), które to należności najczęściej technicznie pobierane są na rachunek budżetu przez jednostki budżetowe.

W tym miejscu, zgodnie z zapowiedzią, wypada uzupełnić przedstawioną tam argumentację przemawiającą za taką typologią. Dotyczy to przede wszystkim omówienia pozostałych dochodów oraz przychodów z prywatyzacji. Otóż w ust. 2 komentowanego artykułu ustawodawca wymieniając poszczególne rodzaje dochodów, używa, niekonsekwentnie zresztą, różnych sformułowań na określenie podmiotów/jednostek, którym one przypadają. I tak mowa jest tam o daninach ponoszonych na rzecz państwa, j.s.t., państwowych funduszy celowych lub innych jednostek SFP czy o dochodach ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki SFP. Otóż daniny (świadczenia obligatoryjne) wprawdzie wpłacane są do różnych jednostek (np. urzędów skarbowych, ZUS-u, funduszy celowych), ale jednocześnie w kontekście już poczynionych ustaleń trzeba zauważyć, że:

- a) daniny wpłacane na rzecz państwa lub j.s.t. (czyli budżetu publicznego) są pobierane przez właściwe jednostki budżetowe; zatem pobrane wpłaty stanowią dochód budżetu;
- b) niektóre z danin wpłacanych na rzecz funduszy celowych mogą być w sensie ekonomicznym dochodami (ich uzyskanie nie wiąże się z koniecznością nakładów bezpośrednich); nie można jednak nie zauważyć, że tego typu podmioty uzyskują wpływy z różnych źródeł (w tym np. dotacji z budżetu) – zatem ich wynik finansowy ustalany jest na podstawie globalnych zestawień wpływów i rozdysonowań. Stąd właściwe jest tu określenie takich wpływów jako przychodów. Potwierdza to nawet sam ustawodawca, w tym w ustawie o finansach publicznych⁴⁰;
- c) niektóre z danin wpłacanych na rzecz innych jeszcze jednostek SFP (np. ZUS-u) nie mogą być uznane za „klasyczne” dochody, ponieważ istnieje ustawowa konieczność potrącania z nich (nakłady bezpośrednie lub inaczej też materialne) pewnych kwot. Poza tym w regulacjach szczegółowych ustawodawca już prawidłowo określa takie wpływy jako przychody⁴¹.

Reasumując, tylko na rzecz budżetu publicznego (czyli państwa lub j.s.t.) mogą wpływać dochody z danin publicznych, pobieranych skądinąd przeważnie przez jednostki budżetowe. Jeśli inne (niż jednostki budżetowe) jednostki sektora uzyskują obowiązkowe świadczenia publicznoprawne, to są to dla nich przychody.

⁴⁰ Zob. np. art. 29 ust. 2 u.f.p., który stanowi, że przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych.

⁴¹ Przykładowo art. 52 ust. 1 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.), w którym wymieniono katalog przychodów funduszu ubezpieczeń społecznych.

W komentowanej regulacji mowa jest także o dochodach z wpływów ze sprzedaży wyrobów lub usług świadczonych przez jednostki SFP. Od razu trzeba stwierdzić, że może tu chodzić wyłącznie o jednostki budżetowe (ponieważ wpływy innych podmiotów z odpłatnej działalności są zawsze ich przychodami). Dlaczego jednak mowa o dochodach, skoro prowadzenie sprzedaży wiąże się z poniesieniem nakładów materialnych? Otóż jest tak z uwagi na fakt, że jednostki budżetowe nie „zestawiają” uzyskanych wpływów z dokonanymi na nie wydatkami (nakładami), czyli nie obliczają dochodu. Dodatkowo skoro jednocześnie odprowadzają uzyskane wpływy (niezależnie od ich tytułu) na rzecz budżetu, to dla budżetu stanowią dochód. Pozostała jeszcze do wyjaśnienia kwestia uznawania za przychód wpływów z prywatyzacji. Otóż obiegowo (prawniczo⁴², a nie ekonomicznie) wydawać się może, że jest to zaklasyfikowanie nieprawidłowe – skoro bowiem prywatyzacja jest specyficznym rodzajem sprzedaży majątku, to uzyskane z tego tytułu środki powinny być w sensie nadanym ustawą o finansach publicznych dochodem, ponieważ nie występują tu nakłady bezpośrednie (inne niż kapitałowe). Uzasadnieniem jednak takiej kwalifikacji wpływów z prywatyzacji jest fakt, że stanowią one „nadzwyczajne” źródło finansowania działalności władz publicznych. Jeśli zaś chodzi o inne niż prywatyzacja źródła przychodów (bezzwrotnych), to w sensie wyłącznie technicznym traktowane są tak np. nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych. Nie są one dochodami, ponieważ stanowią dodatnią różnicę między dochodami a wydatkami z ubiegłych okresów. A dochód – jak wiadomo – ustalany jest za okres danego roku. Stąd też skoro w kontekście zasady roczności budżetu nie są to dochody, traktować je należy inaczej. Ustawodawca wprowadził nie postanowił wprost, że są to przychody, ale owa nadwyżka z lat ubiegłych tak jest właśnie traktowana. Uwzględnia to zatem rozumienie szerokie przychodów (jako wszelkich wpływów).

5.2. Dochody oraz przychody budżetu – kryterium rozróżnienia

W przypadku rozróżnienia dochodów oraz przychodów budżetu (państwa lub j.s.t.) do pojęcia dochodów zaliczono te wpływy, które związane są ze zwykłym/normalnym funkcjonowaniem władz publicznych. To znaczy, że są one „zwyczajnymi” wpływami finansującymi realizację zadań władz publicznych. Natomiast przychody budżetu w formie środków zwrotnych oraz wpływów z prywatyzacji stanowią „nadzwyczajne” źródło zasilania finansowego. Trudno byłoby bowiem uznać, że wpływy np. z pożyczek (publicznych lub zaciąganych w trybie prywatnoprawnym), kredytów bądź prywatyzacji (pozbywania się zasadniczych części majątku) powinny stanowić zwyczajne źródła finansowania zadań publicznych. Dodatkowym argumentem jest także sposób obliczania nadwyżki/deficytu budżetowego. Tu bowiem różnicuje się kategorie dochodów i wydatków. Pozwala to na ustalenie rzeczywistej sytuacji finansowej władz publicznych. Zaliczanie obecnie sformułowanych w art. 5 u.f.p. przychodów budżetu publicznego jako takiej samej kategorii jak legalnie określone dochody nie jest możliwe i zgodne z prawidłami ekonomii (zarówno sektora publicznego, jak i niepublicznego).

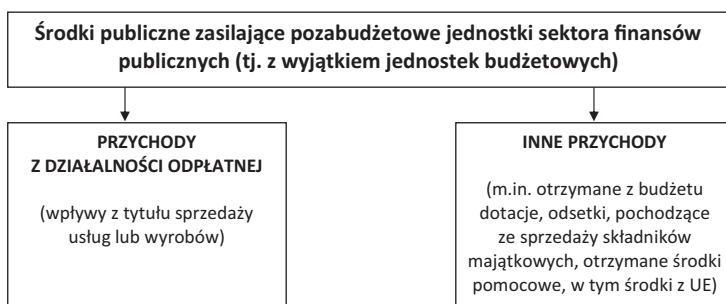
⁴² W takim sensie, że źródło to nie ma takiego charakteru jak wpływy (przychody) zwrotne.

Niezależnie jednak od wskazanej wyżej prawidłowości samych przesłanek wyodrębnienia „dochodów” publicznych (a niejako obok nich środków ze źródeł zagranicznych) oraz „przychodów” budżetowych, a oprócz nich zupełnie innej kategorii przychodów pozabudżetowych jednostek organizacyjnych SFP z ich działalności – jest nieprawidłowe. Głównie dlatego, że ustawodawca używa bardzo dobrze utrwalonych (głównie, aczkolwiek nie tylko w ekonomii) pojęć w znaczeniu dowolnym i dodatkowo różnie na gruncie tej samej ustawy rozumianych.

5.3. Środki publiczne pozabudżetowych form SFP (pozabudżetowe środki publiczne)

Środki publiczne nie trafiają jednak tylko do budżetów publicznych (budżetu państwa albo budżetów j.s.t.). Część z nich pobierana jest przez jednostki powiązane dosyć ściśle organizacyjnie i/lub finansowo z funkcjonowaniem budżetu, a część trafia do innych jednostek SFP, które są względnie samodzielne w prowadzeniu swojej gospodarki finansowej. Niezależnie jednak od tego jednostki takie (a ściślej ich plany finansowe, a następnie sprawozdania z działalności finansowej) – jak już wcześniej zaznaczano – nie są „objęte” budżetem publicznym. Owe inne (niż jednostki budżetowe) formy określane są w literaturze przedmiotu różnymi sformułowaniami, najczęściej jednak mianem gospodarki budżetowej netto (które należy uznać za archaiczne i nieoddające aktualnie istoty ich finansowego funkcjonowania) bądź gospodarki pozabudżetowej. Respektując to ostatnie nazewnictwo oraz rodzaje środków publicznych przyporządkowanych takim jednostkom na mocy ustawy o finansach publicznych, można przyjąć poniższą schematyczną formułę ich wpływów (schemat 3).

Schemat 3. Środki publiczne pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych (ujęcie prawne)



Źródło: J.M. Salachna, *Środki publiczne...*, s. 108.

Z powyższego wynika, że środki wpływające do podmiotów „nieobjętych” budżetem publicznym są zawsze przychodami. Oznacza to, że kategoria ta jest tożsama z szerokim ekonomicznym (ale i potocznym), jak również poniekąd „podatkowym” rozumieniem