

O BOWIĄZKI FINANSOWO-KSIĘGOWE W JEDNOSTCE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Adam Błaszko

PRAWO W PRAKTYCE



Wolters Kluwer

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

OBOWIĄZKI FINANSOWO-KSIĘGOWE W JEDNOSTCE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Adam Błaszko

PRAWO W PRAKTYCE

Stan prawny na 6 października 2016 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

Łamanie
Violet Design Wioletta Kowalska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN: 978-83-8092-818-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	19
---------------------	----

Rozdział I

Sektor finansów publicznych – analiza prawna	21
---	-----------

1. Sektor finansów publicznych	21
2. Jednostki sektora finansów publicznych	22
3. Procesy zachodzące w sektorze finansów publicznych	23
4. Gromadzenie dochodów i przychodów publicznych	24
5. Środki publiczne	24
5.1. Przychody	24
5.2. Dochody publiczne	25
5.3. Pozostałe dochody	29
5.4. Środki unijne i zagraniczne	29
6. Wydatkowanie środków publicznych	31
6.1. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jednostek sektora finansów publicznych	31
6.2. Zadania Ministra Finansów w zakresie zarządzania długiem publicznym	31
6.3. Depozyty Ministra Finansów	32
6.4. Skarbowe papiery wartościowe	34
6.5. Kredyty i pożyczki	34
Co to jest kredyt bankowy?	35
Kredyt w praktyce działania jednostki samorządu terytorialnego	36
Pożyczka	37
6.6. Lokaty i inne operacje finansowe	40

7. Odstępstwa od zasad ogólnych w zakresie pozyskiwania środków publicznych	43
8. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne	45
8.1. Co to są procedury ostrożnościowe i sanacyjne?	45
8.2. Procedury sanacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego – program naprawczy	46
9. Depozyty w jednostkach samorządu terytorialnego	53
10. Pozostałe zasady zaciągania zobowiązań	56
11. Zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne	58
11.1. Rola regionalnych izb obrachunkowych w kształtowaniu limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego	58
11.2. Działalność nadzorcza	60
12. Zapewnienie finansowania przez Ministra Finansów	62
13. Środki europejskie i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	63
13.1. Szczegółowe warunki dofinansowania projektu	64
13.2. Postępowanie w przypadku nadużyć przy wykorzystywaniu środków zagranicznych	66
13.3. Okres wykluczenia	67
13.4. Wspólna Polityka Rolna	69
13.5. Rejestr podmiotów wykluczonych	70
14. Deficyt sektora finansów publicznych	70
15. Deficyt a dług sektora finansów publicznych	71
16. Rodzaje jednostek sektora finansów publicznych	72
17. Odrębności organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych	72
17.1. Jednostki budżetowe	72
17.2. Zakład budżetowy	78
18. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych	90
19. Sposób prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych, w tym sposób i tryb sporządzania planów finansowych	91
20. Informacje o środkach europejskich	100
21. Informacje przekazywane kierownikom jednostek	101
22. Weryfikacja projektów planów finansowych	102

23. Plany finansowe państwowych jednostek budżetowych	103
24. Projekty planów dochodów jednostek prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty	104
25. Sposób dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian	105
25.1. Zakres zmian dokonywanych przez kierowników podległych państwowych jednostek budżetowych	105
25.2. Zakres zmian dokonywanych przez kierowników samorządowych jednostek budżetowych	106
26. Odprowadzenie środków finansowych do budżetu i zasady pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych	107
27. Ewidencja wydatków	108
28. Zasady dokonywania wydatków	108
29. Nadpłaty i kwoty nienależnie pobrane	109
30. Zwroty wydatków	112
31. Tworzenie planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego	114
32. Dotacje dla zakładów budżetowych, ewidencja kosztów i plan finansowy zakładu	115
33. Zmiany planu finansowego	126
34. Sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych	137
35. Agencja wykonawcza	139
35.1. Nadwyżka finansowa agencji wykonawczej	141
36. Instytucja gospodarki budżetowej	142
36.1. Plan finansowy instytucji gospodarki budżetowej	143
36.2. Likwidacja instytucji gospodarki budżetowej	144
36.3. Statut, regulamin organizacyjny, dyrektor instytucji gospodarki budżetowej	144
36.4. Gospodarowanie mieniem	145
37. Państwowy fundusz celowy	146
37.1. Roczny plan finansowy państwowego funduszu celowego	146
38. Państwowe i samorządowe osoby prawne	147

Rozdział II

Zasady polityki finansowej jednostek sektora

finansów publicznych	149
1. Zasady gospodarki środkami publicznymi	149
1.1. Jawność i przejrzystość finansów publicznych	149
1.2. Klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych	151
1.3. Klasyfikacja budżetowa środków publicznych	152
2. Zasady prowadzenia rachunkowości przez jednostki sektora finansów publicznych	154
2.1. Plany kont dla jednostek sektora finansów publicznych ...	155
2.2. Szczególne zasady rachunkowości dla budżetu i jednostek sektora finansów publicznych	155
2.3. Zasada kasowa	156
2.4. Ustalenie nadwyżki lub deficytu	157
2.5. Wycena środków trwałych	157
2.6. Jednorazowa amortyzacja	158
2.7. Pozostałe zasady rachunkowe	158
2.8. Aktualizacja należności	159
2.9. Szczególne zasady rachunkowości dla placówek	160
3. Plany kont	160
4. Sprawozdawczość finansowa i technika sporządzania sprawozdań finansowych	162
4.1. Rok obrotowy	163
4.2. Łączne sprawozdania finansowe	163
4.3. Bilans skonsolidowany	164
4.4. Terminy i wymogi formalne dla sprawozdania finansowego i bilansu	165
4.5. Sprawozdawczość jednostek sektora finansów publicznych	166
5. Zasady gospodarowania środkami publicznymi	168
5.1. Związywanie wydatków publicznych z celami określonymi w planach finansowych	169
5.2. Pozostałe zasady działania jednostek sektora finansów publicznych	169

6. Lokowanie wolnych środków	170
7. Legislacja a skutki finansowe aktów prawnych	172
8. Ustawy skutkujące zmianą maksymalnych limitów wydatków jednostek sektora finansów publicznych	173
9. Wytyczne Ministra Finansów	174
10. Charakter prawny planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa	174

Rozdział III

Czynności prawne i odpowiedzialność w sektorze

finansów publicznych	176
1. Główny księgowy	177
2. Czynności głównego księgowego	178
3. Prawa głównego księgowego	179
4. Odpowiednie stosowanie przepisów o głównym księgowym	179

Rozdział IV

Należności cywilnoprawne i niepodatkowe

należności budżetowe	180
1. Postępowanie w zakresie umarzania należności cywilnoprawnych	180
2. Niepodatkowe należności budżetowe	182
3. Właściwość podmiotów umarzających należności	183
4. Ulgi udzielane na wniosek zobowiązanego	186
5. Odpowiedzialność i egzekucja należności	187

Rozdział V

Ogólne zasady odpowiedzialności za finanse jednostek sektora finansów publicznych i podmioty odpowiedzialne

za finanse tych jednostek	188
1. Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	188
2. Poziomy funkcjonowania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	190
3. Międzynarodowe standardy wykorzystywane przy opracowywaniu standardów kontroli zarządczej	191

4. Standardy kontroli zarządczej	192
4.1. Środowisko wewnętrzne	192
4.2. Cele i zarządzanie ryzykiem	193
4.3. Zarządzanie przez cele. Określenie misji działalności jednostki	193
4.4. Identyfikacja i analiza ryzyka oraz reakcja na ryzyko	194
4.5. Mechanizmy kontroli	194
4.6. Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, pozostałe elementy i cechy systemu	195
4.7. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych	195
4.8. Informacja i komunikacja	196

Rozdział VI

Odpowiedzialność za finanse w jednostce sektora

finansów publicznych	197
1. Generalna zasada odpowiedzialności za finanse jednostek sektora finansów publicznych	197
2. Odpowiedzialność głównego księgowego	198
3. Wymogi formalne dla pełnienia funkcji głównego księgowego	198
4. Czynności dokonywane przez głównego księgowego	199
5. Polecenie realizacji zakwestionowanej operacji	200
6. Prawa głównego księgowego	200
7. Podstawy przekazania czynności i kompetencji w zakresie spraw finansowych	201
7.1. Kierownik jednostki	201
7.2. Decyzja kierownika jednostki o przeniesieniu odpowiedzialności	201
7.3. Upoważnienie/pełnomocnictwo	202
7.4. Regulamin	205
8. Osoba, której powierzono wykonywanie określonych obowiązków	205

Rozdział VII**Typy odpowiedzialności za politykę finansową jednostek****sektora finansów publicznych 207**

1. Odpowiedzialność karna osób zajmujących się finansami
w jednostkach sektora finansów publicznych 207
 - 1.1. Ogólne zasady odpowiedzialności karnej
na podstawie przepisów ustawy – Kodeks karny 208
 - 1.2. Okoliczności, które powodują, że sprawca
może uniknąć odpowiedzialności karnej 211
 - Znikoma społeczna szkodliwość czynu 211
 - Brak winy sprawcy 212
 - Zmiana ustawy na korzyść sprawcy 212
 - 1.3. Czas i miejsce działania sprawcy 213
 - 1.4. Rodzaje przestępstw 215
 - 1.5. Karalność jako element polityki osobowej 216
 - 1.6. Prawomocność wyroku 217
 - 1.7. Skazanie wójta 218
 - 1.8. Skazanie pracownika samorządowego 218
 - 1.9. Nieposzlakowana opinia 219
 - 1.10. Odpowiedzialność karna skarbnika 220
 - 1.11. Umyślność i nieumyślność działania sprawcy 221
 - 1.12. Zamiar sprawcy 221
2. Czyny, za które odpowiedzialność na podstawie
kodeksu karnego może ponosić osoba odpowiedzialna
za finanse jednostek sektora publicznego 222
 - 2.1. Przestępstwa przeciwko ochronie informacji 222
 - Naruszenie tajemnicy zawodowej, służbowej
(art. 266 k.k.) 222
 - Uzyskanie dostępu do informacji bez uprawnienia
(art. 268 k.k.) 222
 - Naruszenie integralności zapisu informacji,
jej kompletności i poprawności (art. 268a k.k.) 223
 - 2.2. Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów ... 223
 - Przerobienie lub podrobienie dokumentu (art. 270 k.k.) ... 223
 - Poświadczenie nieprawdy przez funkcjonariusza
publicznego lub inną osobę upoważnioną
do wystawienia dokumentu (art. 271 k.k.) 224

Użycie podrobionego lub przerobionego dokumentu (art. 273 k.k.)	225
2.3. Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu	226
Nadużycie uprawnień, niedopełnienie obowiązków (art. 296 k.k.)	226
Posługiwanie się podrobionym, przerobionym, poświadczającym nieprawdę albo nierzetelnym dokumentem lub nierzetelnym pisemnym oświadczeniem (art. 297 k.k.)	227
Udaremnianie lub utrudnianie przetargu publicznego (art. 305 k.k.)	228

Rozdział VIII

Zasady postępowania karnego mające zastosowanie do osób odpowiedzialnych za finanse w jednostkach

sektora finansów publicznych	230
1. Podstawowe zasady postępowania karnego	230
1.1. Domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasady wyrokowania, prawa stron	230
1.2. Obowiązek sygnalizacji uchybień	231
2. Organy, strony i uczestnicy postępowania	232
2.1. Sąd	232
Właściwość rzeczowa sądu	232
Skład sądu	233
Właściwość miejscowa sądu	233
2.2. Oskarżyciel publiczny	233
2.3. Pokrzywdzony	234
2.4. Oskarżyciel posiłkowy	234
2.5. Oskarżyciel prywatny	235
2.6. Oskarżony/podejrzany	235
3. Prawa oskarżonego	236
4. Obowiązki oskarżonego	236
5. Obowiązek ustanowienia obrońcy	237

Rozdział IX

Czynności procesowe	240
1. Orzeczenie – wyrok, postanowienie	240

1.1. Ogłaszanie orzeczeń	241
1.2. Tryb wydawania orzeczeń	242
2. Postępowanie odwoławcze	243
3. Apelacja	243
4. Interes prawny w zaskarżeniu	243
5. Regulacje szczególne	243
6. Elementy i forma środka zaskarżenia	244
7. Zakres zaskarżenia	244
8. Zakres rozpoznania środka odwoławczego przez sąd drugiej instancji	245
9. Zakaz orzekania na niekorzyść	246

Rozdział X

Postępowanie i prawo karne skarbowe w zakresie odpowiedzialności osób zajmujących się finansami

jednostek sektora finansów publicznych	247
1. Czyny, za które odpowiedzialność może ponieść osoba zajmująca się finansami w jednostce sektora finansów publicznych	248
2. Podział na wykroczenia i przestępstwa karne skarbowe	248
2.1. Nierzetelne i wadliwe prowadzenie ksiąg rachunkowych (art. 61 § 1–3 k.k.s.)	249
2.2. Narażenie na nienależny zwrot podatkowej należności publicznoprawnej (art. 76 § 1–3 k.k.s.)	249
2.3. Niewpłacenie w terminie należnego podatku (art. 77 § 1–5 k.k.s.)	250
Odpowiedzialność podatnika i inkasenta	250
Odpowiedzialność płatnika (art. 78 § 1–3 k.k.s.)	253
Inne przypadki odpowiedzialności płatnika	254
2.4. Niewyznaczenie przez płatnika lub inkasenta osoby odpowiedzialnej (art. 79 § 1–2 k.k.s.)	255
2.5. Nieprzekazanie w terminie sprawozdania finansowego (art. 80b k.k.s.)	256
2.6. Nienależna wypłata, pobranie lub niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji lub subwencji (art. 82 § 1–2 k.k.s.)	257
2.7. Utrudnianie kontroli (art. 83 § 1–2 k.k.s.)	259

3. Postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe	260
3.1. Właściwość organów	260
3.2. Organy prowadzące postępowanie	261
3.3. Podmioty postępowania karnego skarbowego	261
3.4. Prawo do obrony	262
3.5. Etapy postępowania	262
3.6. Postępowanie przygotowawcze	262
3.7. Postępowanie mandatowe	263
3.8. Uchylenie mandatu karnego	265
4. Dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (DPO)	266
4.1. Przebieg negocjacji	266
4.2. Zezwolenie przez sąd na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności	270
5. Postępowanie przed sądem pierwszej instancji	270
6. Pozostałe regulacje	271

Rozdział XI

Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w jednostkach sektora finansów publicznych

1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	272
2. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	273
2.1. Przesłanki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	274
2.2. Wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	278
3. Instytucje finansów publicznych w orzecznictwie dotyczącym naruszenia dyscypliny finansów publicznych	279
3.1. Dotacja	280
3.2. Zobowiązanie w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	280
3.3. Wydatek w rozumieniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	280

4. Organy orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	281
5. Oskarżyciel	282
6. Zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	282
7. Strony postępowania i ich prawa	282
8. Obwiniony	283
9. Postępowanie w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych	285
10. Wniosek o ukaranie	286
11. Postępowanie przed komisją orzekającą	287
12. Zażalenia i odwołania	288
13. Rozstrzyganie zażeń na postanowienia wydane przez rzeczników dyscypliny	289
14. Kary przewidziane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	290
14.1. Kara pieniężna	290
14.2. Kara zakazu pełnienia funkcji	291
14.3. Zasady wymiaru kary	292
14.4. Wskazania co do orzekania poszczególnych kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	292
14.5. Przypadki zasługujące na szczególne uwzględnienie i okoliczności łagodzące	293
14.6. Wyjątki od złagodzenia kary	294

Rozdział XII

Dyscyplina finansów publicznych – zagadnienia praktyczne 295

Rozdział XIII

Praktyczne przykłady naruszenia przepisów w zakresie

finansów jednostek sektora finansów publicznych 314

1. Uchwały budżetowe 314
 - 1.1. Naruszenie przepisu art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w uchwale budżetowej 314
 - 1.2. Naruszenie przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych 315

1.3.	Naruszenie przepisu art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	316
1.4.	Naruszenie przepisu art. 212 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	317
1.5.	Naruszenie przepisu art. 222 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym	318
1.6.	Naruszenie przepisu art. 7 ust. 1 i art. 217 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym	319
1.7.	Naruszenie przepisu art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	320
1.8.	Naruszenie przepisu art. 18 ² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	322
1.9.	Naruszenie przepisu art. 94 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	324
2.	Uchwały dotyczące trybu prac nad projektem uchwały budżetowej	325
2.1.	Naruszenie przepisów art. 234 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	325
2.2.	Naruszenie przepisu art. 236 ust. 3 pkt 1 i art. 234 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	326
3.	Uchwały dotyczące informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki za pierwsze półrocze roku budżetowego ...	326
3.1.	Naruszenie przepisu art. 266 ust. 2 w zw. z art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	326
3.2.	Naruszenie przepisu art. 266 ust. 2 w zw. z art. 266 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	327
4.	Uchwały absolutoryjne	328
4.1.	Naruszenie przepisu art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	328

4.2.	Naruszenie art. 271 ust. 1 w zw. z art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	329
4.3.	Naruszenie przepisów art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	330
4.4.	Naruszenie przepisów art. 28a ust. 1 w zw. z art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ...	331
4.5.	Naruszenie art. 28a ust. 1 w zw. z art. 73a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 w zw. z art. 270 ust. 4 i art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych	332
5.	Uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF) ...	334
5.1.	Naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez nieujęcie wszystkich kwot zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek	334
6.	Uchwały dotyczące udzielenia kredytów i pożyczek	335
6.1.	Naruszenie art. 91 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez przekroczenie limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek określonych w uchwale budżetowej	335
7.	Uchwały dotyczące udzielenia pomocy finansowej i rzeczowej ...	337
7.1.	Naruszenie art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez nieujęcie kwoty pomocy finansowej w uchwale budżetowej	337
8.	Pozostałe nieprawidłowości	338
8.1.	Naruszenie przepisu art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez zawyżenie kwoty wydatków bieżących w budżecie gminy	338
8.2.	Naruszenie art. 231 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez wkroczenie w kompetencje organu stanowiącego przez organ wykonawczy w procedurze zmian uchwały budżetowej w trakcie roku	340

8.3. Naruszenie przepisów art. 211 i art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – finansowanie deficytu budżetowego dochodami z części oświatowej subwencji ogólnej	341
Wykaz aktów prawnych	345
Bibliografia	349

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1137)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.)
- u.o.n.d.f. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

ustawa o dochodach JST	– ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.)
ustawa o RIO	– ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561)
ustawa o VAT	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm.)

Inne

BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
Biul. NDFP	– Biuletyn orzecnictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. MF	– Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
JST	– jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
MF	– Minister Finansów
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PDP	– państwowy dług publiczny
PKB	– produkt krajowy brutto
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZFŚS	– zakładowy fundusz świadczeń socjalnych

Rozdział I

SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH – ANALIZA PRAWNA

1. Sektor finansów publicznych

Sektor finansów publicznych to oddzielna grupa podmiotów funkcjonujących na wspólnym rynku i w konkretnych realiach ekonomicznych i gospodarczych, rządząca się jednak własnymi prawami i zasadami, co odróżnia ją od tzw. sektora prywatnego.

§ Zgodnie z przepisem art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ sektor finansów publicznych tworzą podmioty kierujące się specyficznymi zasadami funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej, zasadami i trybem kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowania mieniem i zasadami zarządzania państwowym długiem publicznym, a także wprowadzonymi w tym celu procedurami ostrożnościowymi i sanacyjnymi. Ponadto sektor ten musi uwzględniać zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz zasady i tryb opracowywania, jak również uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego jako elementów planowania strategicznego uwzględniającego nie tylko planowane zadania, ale także podporządkowanie tych zadań nałożonym przez ustawodawcę limitom zadłużenia. Przy tworzeniu planów finansowych i budżetów

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

mają one obowiązek uwzględniać zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wszak plan finansowy i budżety tych jednostek są powiązane z tymi dokumentami chociażby poprzez limity przyznanych im kwot.

Jednostki sektora finansów publicznych stosują szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych oraz zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych. Charakterystyczne dla tego sektora jest także wprowadzenie odrębnych zasad kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

2. Jednostki sektora finansów publicznych

Chcąc opisać zagadnienie obowiązków finansowych i księgowych w jednostkach sektora finansów publicznych w roku budżetowym oraz nieprawidłowości w nich występujących, należy wskazać, jakich jednostek to zagadnienie dotyczy. Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w formach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych. Tworzenie tych jednostek może się odbywać na podstawie ustawy o finansach publicznych albo na podstawie innych ustaw, co oznacza, że podstawą ich tworzenia nie powinny być akty prawne rangi niższej niż ustawowa, np. rozporządzenia.



Sektor finansów publicznych tworzą: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego, a także ich związki, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz

Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury, jak również inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

3. Procesy zachodzące w sektorze finansów publicznych

Podmioty zaliczone do tego sektora dokonują szeregu czynności prawnych skutkujących określonymi wymiernymi rezultatami ekonomicznymi odbijającymi się nie tylko na tym sektorze, ale również na pozostałych podmiotach funkcjonujących w realiach wspólnego rynku. Procesy te są o tyle interesujące, że inna jest ich specyfika, gdy dochodzi do powiązań z podmiotami sektora publicznego, a inna w przypadku sektora prywatnego. Relacje z sektorem prywatnym mogą przybierać formę normalnych relacji gospodarczych na zasadzie działania równorzędnych uczestników wspólnego rynku, a w pozostałych relacjach nacechowane są nierównorzędnością. W obu tych sferach dokonywane są procesy ekonomiczne rodzące określone konsekwencje prawne i finansowe. Ustawodawca zdefiniował, jakie są to procesy, w art. 3 u.f.p.

Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem. Ujęcie takie oznacza, że wszelkie procesy obejmujące gromadzenie środków publicznych oraz ich rozdysponowywanie mieszczą się w pojęciu finansów publicznych.



Ustawodawca zwrócił szczególną uwagę na takie procesy, jak:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- 2) wydatkowanie środków publicznych;
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;

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

4. Gromadzenie dochodów i przychodów publicznych

W sektorze finansów publicznych funkcjonują charakterystyczne dla tego sektora pojęcia ekonomiczne, bez których nie da się opisać procesów w nim zachodzących. Do takich pojęć zaliczamy dochód i przychód publiczny.

Dochód to – jak się uznaje powszechnie – miara finansowa pożytków czerpanych z różnych źródeł, przychód z kolei oznacza przypływ środków pieniężnych, często o charakterze zwrotnym.

Wymienione wyżej przykładowo procesy zachodzące w ramach sektora finansów publicznych są dokonywane wobec określonych kategorii środków finansowych, jakimi są środki publiczne.

5. Środki publiczne

Środkami publicznymi są dochody publiczne, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA, ang. European Free Trade Association), a także inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

5.1. Przychody

Ponadto środkami publicznymi są przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące ze sprzedaży papierów

wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji finansowych oraz przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności i z innych źródeł.

Do przychodów budżetu państwa zalicza się także środki przekazane z rachunków depozytowych Ministra Finansów, o których mowa w art. 83a u.f.p., na inne rachunki Ministra Finansów.

5.2. Dochody publiczne

Dochodami publicznymi są daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, 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. Pojęcie danin publicznych jest szersze niż pojęcia podatków i opłat, ponieważ obejmuje ono inne kategorie środków finansowych będących dochodami publicznymi.

Przepisy szczególne rangi ustawowej określają także inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych. Dochodami publicznymi są również wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych oraz dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze. Dochodami publicznymi są także odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych, dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych.

Podmioty publiczne mogą pozyskiwać także takie dochody, jak: przeznaczone im spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych, odszkodowania należne takim jednostkom, kwoty uzyskane przez te jednostki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów takich jednostek.



Dochodami JST są wpływy z przypisanych im przez ustawodawcę przepisami prawa źródeł takich dochodów. Reguluje to ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego². Dochodami takimi są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami JST nie są kwoty wartości pieniężnych stanowiących nadpłaty ani też tzw. niepodjęte depozyty. Do niepodjętych depozytów zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów³.



Przykład: nieuprawnione zaliczenie do dochodów gminy złożonych depozytów.

Środki finansowe w postaci wadiów i depozytów przekazywane jednostce celem zabezpieczenia przetargów ogłaszanych przez jednostkę w związku z realizowanymi inwestycjami nie mogą być wykorzystywane jako należne jej dochody. Środki te powinny zostać zwrócone wpłacającym. Niekiedy bywa tak, że środki finansowe służące zrealizowaniu procedury zamówień publicznych spoczywają na oprocentowanych kontach bankowych jednostki jako tzw. niepodjęte depozyty. Niekiedy dochodzi do sytuacji, gdy skarbnicy JST, mając na uwadze sytuację finansową własnych jednostek, postanawiają przekazać, za zgodą organu wykonawczego, te kwoty, które nie zostały zwrócone ani podjęte przez wpłacających na dochody jednostki, i ratować w ten sposób jej sytuację finansową. Działania takie są nieprawidłowe. Jednostka sektora finansów publicznych powinna prowadzić rachunek sum depozytowych. Zasady ewidencji sum depozytowych i wadiów powinny zostać uregulowane w odpowiednim akcie kierownictwa

² Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

³ Dz. U. Nr 208, poz. 1537 z późn. zm.

wewnętrznego w formie zarządzenia kierownika jednostki (wójta, burmistrza, prezydenta miasta itd.) w sprawie dokumentacji opisującej przyjęte zasady czy – inaczej – politykę rachunkowości.

§ Zarządzenie takie wydawane jest na podstawie przepisów art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴, art. 40 u.f.p. i § 15 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 Polskiej⁵.

Zasady wnoszenia, przechowywania i zwrotu wadium zostały określone w art. 45 i n. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁶.

Wadium może być wnoszone w:

- pieniądzu,
- poręczeniach bankowych,
- poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że poręczenie kasy jest zawsze poręczeniem pieniężnym,
- gwarancjach bankowych,
- gwarancjach ubezpieczeniowych.

Wadium wnoszone w pieniądzu wpłaca się przelewem na rachunek bankowy wskazany przez zamawiającego. Wadium takie zamawiający przechowuje na rachunku bankowym. Wadium w pieniądzu, w wysokości określonej przez zamawiającego, jest wnoszone przelewem na depozytowy rachunek bankowy, przed upływem terminu składania ofert.

⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.

⁶ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.

Zgodnie z przepisem art. 46 p.z.p. zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza. Zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane – art. 151 p.z.p. Kwota taka jest zwracana nie później niż w 15. dniu po upływie okresu rękojmi za wady. W przypadku wykonawcy, z którym podpisano umowę o realizację zamówienia publicznego zwrot wadium następuje niezwłocznie po zawarciu umowy i wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano. Chyba że wykonawca ten złoży wniosek o zaliczenie wadium na poczet zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zamawiający również niezwłocznie zwraca wadium na wniosek wykonawców, którzy wycofali ofertę przed upływem terminu składania ofert oraz którzy zostali wykluczeni z postępowania i których oferty zostały odrzucone. Jeżeli wadium wniesiono w pieniądzu, zamawiający zwraca je wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszty prowadzenia rachunku bankowego oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy, na rachunek bankowy wskazany przez wykonawcę.

Zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie do złożenia oświadczeń i dokumentów, z przyczyn leżących po jego stronie, nie złożył takich dokumentów lub oświadczeń pełnomocnictw, listy podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej lub informacji o tym, że nie należy do grupy kapitałowej albo nie wyraził zgody na poprawienie omyłki, co spowodowało brak możliwości wybrania oferty złożonej przez wykonawcę jako najkorzystniejszej. Ponadto zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana, odmówił podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego na

warunkach określonych w ofercie, nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy lub zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego stało się niemożliwe z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Środki finansowe takie jak wadia nie mogą więc stanowić dochodów gminy, którymi finansuje ona niedobory finansowe i stabilizuje własną sytuację finansową. Środków takich nie wymienia jako dochody jednostek samorządu terytorialnego także ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

5.3. Pozostałe dochody

W rozumieniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochodem takim nie jest natomiast podatek VAT.

Powyżej określony został katalog tzw. dochodów obligatoryjnych JST. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być także:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

5.4. Środki unijne i zagraniczne

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej, podobnie jak w okresie przedakcesyjnym, jednostki sektora finansów mogą pozyskiwać środki finansowe pochodzenia zagranicznego, w tym zwłaszcza środki unijne. Do środków takich zalicza się środki pochodzące z: funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego, z pewnymi wyjątkami, a także niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego

Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), z wyłączeniem środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Ponadto środkami takimi są środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych oraz programu „Środki Przejściowe”, środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej „Sekcja Gwarancji”, a także Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji na wydatki, o których mowa w art. 3 ust. 1 oraz w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej⁷, a także Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Do środków unijnych zaliczamy również: środki przeznaczone na realizację programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, programów, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa⁸, oraz programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009, środki przeznaczone na realizację Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, środki Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, 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 67/2010⁹. Do kategorii tej należy także zaliczyć inne środki o charakterze unijnym czy pochodzenia zagranicznego.

⁷ Dz. Urz. UE L 209 z 11.08.2005, s. 1.

⁸ Dz. Urz. UE L 310 z 09.11.2006, s. 1.

⁹ Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, s. 129, z późn. zm.

6. Wydatkowanie środków publicznych

Środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne i rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. **Rozchodami publicznymi** są: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych, udzielone pożyczki i kredyty, płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością oraz płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

6.1. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jednostek sektora finansów publicznych

Przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa rozumie się zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa, budżetu środków europejskich i rozchodów budżetu państwa.

Długiem publicznym zawiaduje Minister Finansów.

6.2. Zadania Ministra Finansów w zakresie zarządzania długiem publicznym

Minister Finansów w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa jest upoważniony do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa, w szczególności w drodze emisji papierów wartościowych oraz zaciągania pożyczek i kredytów na rynku krajowym i zagranicznym, spłaty zaciągniętych zobowiązań, przeprowadzania innych operacji finansowych w zakresie zarządzania długiem, w tym operacji związanych z finansowymi instrumentami pochodnymi, oraz zarządzania nadwyżką budżetu środków europejskich.

Minister Finansów realizuje zadania wynikające z zarządzania długiem Skarbu Państwa, w szczególności przez dokonywanie czynności prawnych i faktycznych związanych z pozyskiwaniem zwrotnych środków finansujących potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, obsługą zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zarządzaniem wolnymi środkami budżetu państwa, a także zarządzaniem pasywami finansowymi oraz aktywami finansowymi Skarbu Państwa, w tym środkami publicznymi wyodrębnionymi w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa.

Zarządzanie wolnymi środkami obejmuje w szczególności ich lokowanie na rynku finansowym. Zarządzanie pasywami finansowymi oraz aktywami finansowymi obejmuje w szczególności wykonywanie operacji i działań na rynkach finansowych, które wpływają na zmianę struktury zadłużenia Skarbu Państwa, w celu zwiększenia bezpieczeństwa finansowego potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, obniżenia ryzyka lub kosztów obsługi długu Skarbu Państwa oraz realizacji innych zadań związanych z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa w strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny.

6.3. Depozyty Ministra Finansów

Minister Finansów, działając w imieniu Skarbu Państwa, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa jest upoważniony do przyjmowania wolnych środków w depozyt. Minister Finansów przyjmuje wolne środki w depozyt na warunkach określonych w umowie. Przyjęcie wolnych środków w depozyt na okres do 3 dni może nastąpić wyłącznie, jeżeli bankową obsługę jednostki sektora finansów publicznych prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego.

Minister Finansów w ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa, w tym aktywami finansowymi, w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa jest upoważniony do przyjmowania

w zarządzanie wolnych środków państwowych funduszy celowych. Dysponenci państwowych funduszy celowych przekazują z kolei wolne środki Ministrowi Finansów w zarządzanie, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu.

Wolne środki przyjęte w depozyt lub zarządzanie na okres do 3 dni są oprocentowane w wysokości nie niższej niż stopa depozytowa Narodowego Banku Polskiego. Natomiast takie środki przyjmowane na okres dłuższy niż 3 dni i nie dłuższy niż 6 dni są oprocentowane według stawki wynikającej z równania prostej wyznaczonej przez stopę depozytową Narodowego Banku Polskiego dla depozytu na okres 3 dni oraz przez stopę równą iloczynowi mnożnika, który nie może być niższy niż 0,9, i stopy procentowej za depozyty na warszawskim rynku międzybankowym, notowanej przez agencję informacyjną (WIBID), dla jednego tygodnia, a na okres od 7 dni są oprocentowane w wysokości iloczynu stawki WIBID właściwej dla danego okresu lokowania i mnożnika. Wysokość mnożnika ustala Minister Finansów i ogłasza ją w formie komunikatu na stronach internetowych urzędu obsługującego Ministra Finansów.

W przypadku rozwiązania depozytu lub zwrotu środków przekazanych w zarządzanie przed upływem terminu, na jaki został utworzony depozyt lub na jaki środki zostały przekazane w zarządzanie, odsetki nie przysługują.

Minister Finansów może, w drodze umowy, zlecić za wynagrodzeniem Bankowi Gospodarstwa Krajowego dokonywanie wszelkich czynności prawnych i faktycznych związanych z przyjmowaniem wolnych środków w depozyt lub zarządzaniem oraz ich zwrotem. Szczegółowe warunki przekazywania i przyjmowania wolnych środków w depozyt lub zarządzanie przez Ministra Finansów, w szczególności terminy przekazywania środków i terminy ich zwrotu, wysokość lub sposób obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie, określa Minister Finansów w drodze rozporządzenia.

6.4. Skarbowe papiery wartościowe

W celu realizacji zadań związanych z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa skarbowe papiery wartościowe, które nie podlegają umorzeniu, są nabywane przez Skarb Państwa w celu zarządzania długiem Skarbu Państwa. Papiery wartościowe emitowane przez Ministra Finansów w kwocie wyższej od wartości nominalnej zbytych papierów wartościowych mogą być również przedmiotem pożyczki lub innych operacji finansowych dokonywanych przez Ministra Finansów.

Z chwilą wykupu skarbowe papiery wartościowe podlegają umorzeniu. Nie podlegają umorzeniu skarbowe papiery wartościowe nabywane przez Skarb Państwa w celu zarządzania długiem Skarbu Państwa.

6.5. Kredyty i pożyczki

Skarb Państwa może zaciągać pożyczki i kredyty wyłącznie na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. W imieniu Skarbu Państwa pożyczki i kredyty może zaciągać wyłącznie Minister Finansów. W przypadku zaciągania pożyczki lub kredytu w drodze umowy, w tym umowy międzynarodowej, zgodnie z którą wymagane jest, aby organem działającym w imieniu pożyczkobiorcy (kredytobiorcy) była Rada Ministrów, upoważnia ona Ministra Finansów do podpisania tej umowy i określa warunki jej wykonywania.

Przepisy regulują jeszcze inne sytuacje, mianowicie na wniosek Rady Polityki Pieniężnej Skarb Państwa może zaciągać średnioterminowe pożyczki i kredyty od Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w celu wsparcia bilansu płatniczego. Na wniosek Rady Unii Europejskiej Skarb Państwa może uczestniczyć w udzieleniu pożyczki na wsparcie bilansu płatniczego innego państwa członkowskiego, na zasadach określanych w ustawie budżetowej.



Kwota pożyczek i kredytów zaciągniętych przez Skarb Państwa nie może przekroczyć limitów określonych w ustawie budżetowej.

 W praktyce działania JST pojawia się problem finansowania ich działalności środkami pochodzącymi z tzw. parabanków, czyli instytucji oferujących środki finansowe na zasadach odmiennych od instytucji bankowych.

Parabank to podmiot prowadzący działalność charakterystyczną dla banków, o podobnym profilu oferowanych usług, jednak w oparciu o inne przepisy niż ustawa – Prawo bankowe. Przepisy prawa nie zawierają legalnej definicji pojęcia parabanku czy instytucji parabankowej. Tym samym oferowany przez takie podmioty produkt finansowy nie jest kredytem.

Co to jest kredyt bankowy?

 Definicję kredytu bankowego zawiera przepis art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹⁰. Zgodnie z tymi przepisami przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu.

Umowa kredytu powinna być zawarta na piśmie i określać w szczególności: strony umowy, kwotę i walutę kredytu, cel, na który został on udzielony, zasady i termin jego spłaty.

W przypadku umowy o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska szczególne zasady określania sposobów i terminów ustalania kursu wymiany walut, na podstawie którego w szczególności wyliczana jest kwota kredytu, jego transz i rat kapitałowo-odsetkowych oraz zasady przeliczania na walutę wypłaty albo spłaty kredytu określa umowa. Ponadto umowa taka powinna

¹⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 128 z późn. zm.