

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Przedmowa	19
Rozdział I	
Finanse publiczne oraz prawo finansów publicznych – podstawowe pojęcia i zasady	21
1. Finanse publiczne – kryteria wyodrębnienia oraz ich rola	21
1.1. Finanse publiczne jako kategoria (dziedzina) finansów	21
1.2. Rola finansów publicznych. Finanse publiczne a niepubliczne	23
1.3. Finanse publiczne w Konstytucji RP	29
2. Prawo finansów publicznych	32
2.1. Prawo finansów publicznych a prawo finansowe – perspektywa historyczna i współczesna	32
2.2. Prawo finansów publicznych <i>sensu largo</i> i <i>sensu stricto</i>	35
3. Podstawowe zasady publicznej gospodarki finansowej	36
3.1. Publiczna gospodarka finansowa	36
3.2. Zasada jawności i przejrzystości	36
3.3. Zasada planowości i jej konsekwencje	40
3.4. Zasady dotyczące należności	42
3.5. Zasady angażowania (rozdysponowania) środków publicznych	43
3.6. Zasada ponoszenia odpowiedzialności przez kierownika jednostki	47
3.7. Zasada zapewnienia odpowiedniego systemu zarządzania (tzw. kontroli zarządczej)	47
4. Zasady budżetowe	50
4.1. Zasady publicznej gospodarki finansowej a zasady budżetowe	50
4.2. Zasada roczności i jej konsekwencje	50
4.3. Zasada zupełności (powszechności)	53
4.4. Zasada jedności formalnej i materialnej	54
4.5. Zasada bilansowania (równowagi)	56
4.6. Zasada jawności (publikowania)	59
5. Pytania kontrolne	60

Rozdział II

Środki publiczne i ich rozdysponowania	61
1. Istota środków publicznych	61
2. Klasyfikacja środków publicznych	62
2.1. Budżetowe środki publiczne	62
2.2. Pozabudżetowe środki publiczne	66
3. Rozdysponowania środków publicznych – wydatki i rozchody	67
3.1. Rozróżnienie pomiędzy wydatkami oraz rozchodami	67
3.2. Rodzaje wydatków publicznych	68
4. Dotacje oraz subwencje jako specyficzne kategorie dochodów oraz wydatków publicznych	70
4.1. Charakterystyka ogólna	70
4.2. Dotacje	71
4.3. Subwencje	75
5. Pytania kontrolne	77

Rozdział III

Sektor Finansów Publicznych – istota, cele, zakres oraz formy organizacyjno-prawne	78
1. Istota i cele SFP	78
2. SFP i pojęcia pokrewne	80
3. Jednostki SFP	82
3.1. Pojęcie i status prawny jednostki SFP	82
3.2. Tworzenie jednostek SFP	84
3.3. Gospodarka finansowa jednostek SFP i metody jej prowadzenia	85
3.4. Katalog jednostek SFP – charakterystyka zbiorcza	87
3.5. SFP a system budżetowy i zjawisko debudżetyzacji	102
4. Szczegółowa analiza form organizacyjno-prawnych jednostek SFP	104
4.1. Jednostki budżetowe	104
4.2. Samorządowe zakłady budżetowe	107
4.3. Agencje wykonawcze	110
4.4. Instytucje gospodarki budżetowej	111
4.5. Państwowe fundusze celowe	113
4.6. Państwowe i samorządowe osoby prawne	115
4.7. Inne formy jednostek SFP	117
5. Pytania kontrolne	117

Rozdział IV

Budżet państwa – zagadnienia podstawowe	119
1. Budżet państwa a ustawa budżetowa	119
2. Zasady budżetowe i ich realizacja w odniesieniu do budżetu państwa	122
3. Klasyfikacja budżetowa	125

4. Ustawa budżetowa	129
4.1. Charakter prawny ustawy budżetowej	129
4.2. Konstrukcja ustawy budżetowej	131
4.2.1. Uwagi wprowadzające	131
4.2.2. Część tekstowa	133
4.2.3. Inne niż budżet załączniki do ustawy budżetowej	137
5. Dochody budżetu państwa	141
6. Wydatki budżetu państwa	143
7. Deficyt budżetowy	147
8. Prowizorium budżetowe	148
9. Pytania kontrolne	148

Rozdział V

Planowanie wieloletnie w państwie – Wieloletni Plan Finansowy Państwa	149
1. Cel planowania wieloletniego na poziomie państwa	149
2. Istota Wieloletniego Planu Finansowego Państwa	150
3. Elementy Wieloletniego Planu Finansowego Państwa	151
4. Procedura opracowania i uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa	153
5. Wpływ Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na ustawy budżetowe ...	155
6. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne	155
7. Pytania kontrolne	158

Rozdział VI

Procedura budżetowa w państwie	159
1. Uwagi wprowadzające	159
2. Projektowanie ustawy budżetowej	160
2.1. Zasady projektowania ustawy budżetowej – nota budżetowa	160
2.2. Prace przedlegislacyjne i projektodawcze nad ustawą budżetową	163
2.3. Podmioty wyłączone z negocjacji budżetowych	165
2.4. Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych	167
3. Uchwalanie ustawy budżetowej	172
3.1. Odrębności proceduralne w procesie ustawodawczym ustawy budżetowej – kluczowe zagadnienia	172
3.2. Projekt ustawy budżetowej i inicjatywa ustawodawcza	174
3.3. Parlamentarne prace nad projektem ustawy budżetowej	176
3.4. Rola Prezydenta w procedurze budżetowej	181
3.5. Kontrola konstytucyjności ustawy budżetowej przez Trybunał Konstytucyjny	182
4. Wykonywanie ustawy budżetowej	182
4.1. Istota wykonywania ustawy budżetowej	182

4.2. Zasady wykonywania budżetu państwa	185
4.2.1. Charakter zasad wykonywania budżetu państwa	185
4.2.2. Zasada legalności i terminowości	186
4.2.3. Zasada planowości	186
4.2.4. Zasada celowości, oszczędności i efektywności wydatkowania środków	187
4.2.5. Zasada wyboru najkorzystniejszej oferty	188
4.3. Przeglądy wydatków publicznych	188
4.4. Zmiany w budżecie wykonywanym	190
4.4.1. Istota zmian w budżecie wykonywanym	190
4.4.2. Dysponowanie rezerwą ogólną i rezerwami celowymi	191
4.4.3. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych	194
4.4.4. Przenoszenie wydatków budżetowych	199
4.5. Wydatki niewygasające	204
5. Pytania kontrolne	206

Rozdział VII

Budżet jednostki samorządu terytorialnego – zagadnienia podstawowe	208
1. Istota budżetu j.s.t.	208
1.1. Definicja budżetu j.s.t.	208
1.2. Cechy charakterystyczne budżetu j.s.t.	208
1.3. Uchwała budżetowa jako forma prawna budżetu j.s.t.	210
2. Podstawowe zasady budżetowe określające funkcjonowanie budżetu j.s.t. ...	211
2.1. Źródło i znaczenie zasad budżetowych	211
2.2. Zasada roczności budżetu j.s.t.	211
2.3. Zasada zupełności (powszechności) budżetu j.s.t.	213
2.4. Zasada jedności budżetu j.s.t.	215
2.5. Zasada bilansowania (równowagi) budżetu j.s.t.	216
2.6. Zasada jawności budżetu j.s.t.	218
3. Konstrukcja budżetu i uchwały budżetowej	221
3.1. Budżet a uchwała budżetowa j.s.t.	221
3.2. Szczegółne znaczenie uchwały budżetowej w gospodarce finansowej j.s.t.	221
3.2.1. Charakter prawny uchwały budżetowej	221
3.2.2. Uchwała budżetowa jako podstawa gospodarki finansowej j.s.t.	222
3.2.3. Zakaz „obładowywania” uchwały budżetowej	224
3.3. Elementy uchwały budżetowej i budżetu j.s.t.	224
3.3.1. Formalna konstrukcja uchwały budżetowej	225
3.3.2. Dochody i wydatki budżetu j.s.t.	226
3.3.3. Wynik (saldo) budżetu j.s.t. – równowaga, nadwyżka i deficyt	232
3.3.4. Przychody i rozchody budżetu j.s.t.	234
3.3.5. Limity zobowiązań	237

3.3.6. Rezerwy budżetowe	237
3.3.7. Szczególne zasady wykonywania budżetu j.s.t.	239
3.3.8. Upoważnienia budżetowe	240
3.3.9. Inne elementy uchwały budżetowej	241
4. Pytania kontrolne	241

Rozdział VIII

Planowanie wieloletnie w jednostce samorządu terytorialnego –

Wieloletnia Prognoza Finansowa	243
1. Istota WPF	243
1.1. Definicja i ogólne cechy WPF	243
1.2. Zakres przedmiotowy WPF	244
1.3. Horyzont czasowy i krocący charakter WPF	245
1.4. Wymóg realistyczności WPF	246
1.5. Rola objaśnień do WPF	247
1.6. Charakterystyka uchwały w sprawie WPF	248
1.6.1. Charakter prawny uchwały w sprawie WPF	248
1.6.2. Elementy uchwały w sprawie WPF	249
2. WPF a budżet j.s.t.	250
3. Procedura opracowania i uchwalania uchwały w sprawie WPF oraz jej zmiany w trakcie roku budżetowego	251
3.1. Zakres kompetencji organów j.s.t. w procedurze opracowania i uchwalania WPF	251
3.2. Rola RIO w procedurze uchwalania WPF	253
3.3. Zmiana WPF w trakcie roku budżetowego	254
4. Rola upoważnień w uchwale w sprawie WPF	256
5. Pytania kontrolne	257

Rozdział IX

Procedura budżetowa w jednostce samorządu terytorialnego	258
1. Pojęcie i zakres procedury budżetowej w j.s.t.	258
2. Procedura tworzenia budżetu j.s.t.	261
2.1. Kompetencje organu wykonawczego j.s.t.	261
2.2. Kompetencje organu stanowiącego j.s.t.	263
3. Procedura uchwalania budżetu j.s.t.	265
3.1. Przedłożenie projektu uchwały budżetowej	265
3.2. Opiniowanie projektów uchwał budżetowych przez RIO	267
3.3. Podjęcie uchwały budżetowej	269
3.4. Ogłoszenie i wejście w życie uchwały budżetowej	271
3.5. Zastępcze ustalenie budżetu j.s.t. przez RIO	271
4. Procedura wykonywania budżetu j.s.t.	272
4.1. Zasady wykonywania budżetu j.s.t.	272
4.2. Obowiązki i uprawnienia organu wykonawczego	276

4.3. Zmiany uchwały budżetowej oraz zmiany w budżecie j.s.t. w trakcie roku budżetowego	279
4.3.1. Uwagi ogólne	279
4.3.2. Zmiana budżetu j.s.t. – nowelizacja uchwały budżetowej	280
4.3.3. Kompetencje organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie j.s.t. – ich znaczenie i funkcje w gospodarce finansowej	281
4.3.3.1. Zmiany w budżecie j.s.t. na mocy upoważnień ustawowych	281
4.3.3.2. Zmiany w budżecie j.s.t. na mocy upoważnień organu stanowiącego	285
5. Pytania kontrolne	286

Rozdział X

Kontrola, nadzór, sprawozdawczość – wybrane zagadnienia	287
1. Pojęcia kontroli, nadzoru i sprawozdawczości – zagadnienia ogólne	287
2. Kontrola wykonania budżetu państwa	294
2.1. Kontrola wykonania budżetu sprawowana przez Radę Ministrów i Ministra Finansów. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa	294
2.2. Kontrola wykonania budżetu sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli. Analiza wykonania budżetu państwa i opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów	296
2.3. Kontrola wykonania budżetu sprawowana przez Sejm RP. Absolutorium	299
3. Kontrola wykonywania budżetu j.s.t. – absolutorium	303
3.1. Istota i znaczenie absolutorium w gospodarce finansowej j.s.t.	303
3.2. Ocena wykonania budżetu j.s.t. jako podstawowa przesłanka udzielenia absolutorium	303
3.3. Procedura w sprawie udzielenia absolutorium	304
3.3.1. Etapy procedury absolutoryjnej	304
3.3.2. Rola komisji rewizyjnej i organu stanowiącego w procedurze absolutoryjnej	306
3.3.3. Głosowanie nad uchwałami w sprawie absolutorium	307
3.3.4. Rola RIO w procedurze absolutoryjnej	310
3.3.5. Skutki nieudzielenia absolutorium	312
4. Kontrola RIO nad działalnością j.s.t.	314
4.1. Pojęcie i kryteria kontroli	314
4.2. Rodzaje kontroli	316
4.3. Tryb i wyniki kontroli	318
5. Nadzór RIO nad działalnością j.s.t.	319
5.1. Pojęcie i kryterium nadzoru	319

5.2. Procedura nadzorcza RIO	322
5.3. Rozstrzygnięcie nadzorcze RIO i jego skutki	324
6. Kontrola przestrzegania dyscypliny finansów publicznych	326
6.1. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – uwagi wprowadzające	326
6.2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	327
6.3. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	329
6.4. Czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych	330
6.5. Sankcje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	331
6.6. Podstawowe zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	333
7. Pytania kontrolne	334

Rozdział XI

Dług publiczny	335
1. Zagadnienia ogólne długu publicznego	335
1.1. Podstawowe pojęcia długu publicznego	335
1.2. Zakres podmiotowy długu publicznego	338
1.3. Zakres przedmiotowy długu publicznego	338
1.4. Kryteria klasyfikacji i rodzaje długu publicznego	340
1.5. Sposób obliczania długu publicznego	342
1.5.1. Metodologia obliczania państwowego długu publicznego	342
1.5.2. Metodologia obliczania długu publicznego w Polsce i w Unii Europejskiej	344
2. Przyczyny powstawania długu publicznego	346
2.1. Deficyt budżetowy jako zasadnicza przyczyna zadłużenia	346
2.2. Źródła finansowania deficytu budżetowego. Tytuły dłużne	348
3. Konstytucyjny limit zadłużenia	349
4. Procedury sanacyjne	350
5. Zarządzanie długiem publicznym	353
6. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	354
7. Pytania kontrolne	357

Rozdział XII

Zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego	358
1. Pojęcie i zakres długu j.s.t.	358
2. Źródła powodujące powstanie długu w j.s.t.	362
2.1. Deficyt w budżecie j.s.t. jako zasadnicza przyczyna zadłużenia. Deficyt a rolowanie długu	362

2.2. Sposoby finansowania deficytu budżetu j.s.t.	363
2.2.1. Klasyfikacja źródeł finansowania deficytu budżetowego	363
2.2.2. Tytuły prawne powodujące powstanie długu – dłużne źródła finansowania deficytu budżetu j.s.t.	365
2.2.3. Finansowanie deficytu budżetu ze źródeł własnych j.s.t.	366
2.3. Inne źródła zadłużenia	368
3. Instrumenty ograniczające dług w samorządzie terytorialnym	369
3.1. Zasada równowagi w sekcji bieżącej budżetu i jej skutki	369
3.2. Indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań	370
3.3. Limity zobowiązań	372
4. Sanacja zadłużenia j.s.t. – program postępowania naprawczego	373
4.1. Istota i znaczenie programu	373
4.2. Przesłanki wprowadzenia programu, skutki jego braku oraz okres obowiązywania	373
4.3. Treść programu	375
4.4. Ograniczenia wynikające z wdrożenia programu	375
5. Pytania kontrolne	376

Rozdział XIII

Polubowne metody rozwiązywania sporów z udziałem

jednostek SFP	377
1. Charakterystyka polubownych metod rozwiązywania sporów	377
1.1. Definicje i rodzaje poszczególnych polubownych metod rozwiązania sporów	377
1.2. Cele korzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów	380
1.3. Korzyści płynące z udziału skonfliktowanych stron w postępowaniu polubownym	382
2. Postępowanie ugodowe z udziałem jednostek SFP w sprawie spornej należności cywilnoprawnej. Szczególna rola mediacji	383
2.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania	383
2.2. Instytucje i podmioty prowadzące postępowania mediacyjne z udziałem jednostek SFP w sprawie spornej należności cywilnoprawnej	385
2.3. Tryb i przesłanki warunkujące prowadzenie postępowania mediacyjnego	386
2.4. Skutki przeprowadzenia postępowania mediacyjnego dla jednostki SFP	387
2.5. Przesłanki i warunki zawarcia ewentualnej ugody w postępowaniu mediacyjnym przez jednostkę SFP	388
3. Mediacja z udziałem jednostek SFP w sprawie administracyjnej	389
3.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania	389
3.2. Instytucje i podmioty prowadzące postępowania mediacyjne z udziałem jednostek SFP w sprawach administracyjnych	391

3.3. Termin i przebieg postępowania mediacyjnego	392
3.4. Skutki przeprowadzenia postępowania mediacyjnego dla jednostki SFP	393
4. Pytania kontrolne	393
Bibliografia	395
Skorowidz	403
Autorzy	415