

- N. Gajl, Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego, Warszawa 1993
- N. Gajl, Finanse i gospodarka lokalna na świecie, Warszawa 1993
- J. Głuminska-Pawlic, Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – studium finansowoprawne, Katowice 2003
- J. Głuminska-Pawlic, K. Sawicka, Budżet jednostki samorządu terytorialnego, Zielona Góra 2002
- M. Jastrzębska, Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Gdańsk 2005
- E. Kornberger-Sokolowska, Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa samorządu terytorialnego, Warszawa 2001
- C. Kosikowski, Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym), Warszawa 2004
- C. Kosikowski, Sektor finansów publicznych w Polsce, Warszawa 2006
- E. Kosiniński, Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym, Warszawa 2001
- U. Kosterna, Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne, Warszawa 1995
- B. R. Kuc, Audyt wewnętrzny – teoria i praktyka, Warszawa 2000
- E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, Finanse publiczne w Polsce, Warszawa–Rzeszów 2006
- K. Marchewka-Barthowiak, Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce, Warszawa 2003
- W. Miemieć, Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznych, Wrocław 2005
- Z. Ofarski, Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2002
- S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny, Warszawa 1993
- L. Patrzałek, Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce, Warszawa 2005
- A. Macławczyk, Obligacje komunalne, Kraków 2003
- J. Mantoch-Rekowski, Składki na ubezpieczenie emerytalne – konstrukcja i charakter prawny, Toruń 2005
- M. Zabiłk, Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2001

## Rozdział I. Sektor finansów publicznych

### – zagadnienia podstawowe

**Literatura:** R. Klocek, Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa – stabilne zabezpieczenia finansowe, Komentarz, Warszawa 2000; A. Komar, Konstytucyjne określenie ustroju finansów państwa, PIP 1994, z. 7-8; C. Kosikowski, Prawo finansowe – część ogólna, Warszawa 2003; K. Marchewka-Barthowiak, Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce, Warszawa 2003; K. Winiarska, A. Wołoszyn, Rachunkowość budżetowa, Warszawa 2004.

### § 1. Istota i wewnętrzna struktura sektora finansów publicznych

Po raz pierwszy pojęcie „sektor finansów publicznych” użyto w ustawie z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.). Zarówno w poprzednio obowiązującej, jak i aktualnie obowiązującej ustawie z 30.6.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) ograniczono się do wyliczenia jednostek organizacyjnych oraz podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych. Jest to wyliczenie wyczerpujące, a katalog jednostek i podmiotów ma charakter zamknięty. Powyższe stwierdzenie ma istotne znaczenie nie tylko pod względem porządkującym (formalnym), ale przede wszystkim merytorycznym. W ramach sektora finansów publicznych obowiązują bowiem szczególne, tj. rygorystyczne, zasady prowadzenia gospodarki finansowej oraz odpowiedzialności w tym zakresie<sup>1</sup>.

Sektor finansów publicznych jest częścią sektora publicznego występującego w gospodarce każdego państwa. W zależności od przyjętego modelu gospodarki oraz metod zarządzania sektor publiczny jest odpowiednio większy

<sup>1</sup> C. Kosikowski, Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce, Warszawa 2005, s. 213 i nast.

lub mniejszy. W gospodarce centralnie zarządzanej sektor publiczny jest bardzo duży, a państwo bezpośrednio angażuje się w procesy gospodarcze. Współcześnie sektor publiczny w większości państw jest mniejszy od sektora prywatnego, w którym realizowana jest większość przedsięwzięć gospodarczych. Sektor prywatny jest wewnętrznie uporządkowanym układem, w którego funkcjonowaniu podstawową rolę odgrywają przedsiębiorstwa prywatne oraz gospodarstwa domowe. Sektor publiczny stanowią przede wszystkim różne instytucje publiczne oddziałujące na gospodarkę w sferze regulacji oraz w sferze realnej działalności podmiotów gospodarujących. Analiza zasad funkcjonowania sektora publicznego powinna być kompleksowa, jednak przede wszystkim musi obejmować finanse sektora publicznego, politykę instytucji publicznych, wpływ rządu i jego agencji na gospodarkę<sup>1</sup>.

**3 Działalność sektora publicznego** opiera się na funkcjonowaniu i interwencji roli państwa we współczesnej gospodarce. Im większa jest rola państwa, tym większy jest sektor publiczny. Zależność ta podlega w pełni za rozwojem funkcji opiekuńczej państwa, a zwiększanie jej roli jest równoznaczne z rozszerzeniem sektora publicznego. W państwie o gospodarce wolnorynkowej sektor publiczny ulega zredukowaniu do niezbędnego minimum. Sektor ten dostarcza społeczeństwu dóbr publicznych zaspokajających potrzeby zbiorowe, a więc dominuje w nim konsumpcja zbiorowa. Wzrost znaczenia sektora publicznego prowadzi do wzrostu produkcji dóbr publicznych i konsumpcji zbiorowej oraz redukcji dóbr prywatnych i konsumpcji indywidualnej. Między sektorem publicznym a sektorem prywatnym występuje relacja substytucyjna. Sektor publiczny wraz z rozszerzeniem opiekuńczej roli państwa zastępuje w określonej części sektor prywatny. Niemniej jednak te dwa sektory charakteryzują się wzajemną relacją komplementarności. W każdej współczesnej gospodarce konieczne jest występowanie i wzajemne uzupełnianie się sektora publicznego oraz sektora prywatnego<sup>2</sup>.

**4** W sektorze finansów publicznych dokonywane są operacje związane z **gro-madzeniem i wydatkowaniem środków publicznych**. Ogół tych operacji składa się na publiczną gospodarkę finansową, tj. gospodarkę finansową państwa, samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznoprawnych<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> G. Szczodrowski, Teoretyczne aspekty roli agencji publicznych w gospodarce, [w:] Sektor publiczny a gospodarka polska w dobie transformacji systemowej, red. G. Szczodrowski, Gdańsk 1999, s. 33.

<sup>2</sup> J. Wiśniewski, Potrzeby publiczne i sektor publiczny, [w:] J. Głuchowski, R. Hutarski, B. Kolosowska, J. Pażyk, J. Wiśniewski, Finanse publiczne, Toruń 2005, s. 17.

<sup>3</sup> A. Borodo, Gospodarka budżetowa państwa. Zagadnienia prawne, Toruń 2004, s. 11 i nast.

Przedmiotem publicznej gospodarki finansowej są finanse publiczne, których normatywna definicja sformułowana w art. 3 FinPublU wskazuje na ich dynamikę. Finanse publiczne obejmują bowiem procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:

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

Ustawodawca w tym katalogu wymienia tylko najbardziej typowe i najczęściej występujące procesy. Nie jest to zatem katalog zamknięty, o czym decyduje użycie zwrotu „w szczególności”. W praktyce może to być źródłem różnych wątpliwości interpretacyjnych o istotnym znaczeniu dla podmiotów zaangażowanych w realizację takich procesów, zwłaszcza że w sektorze finansów publicznych obowiązują szczególne, tj. bardzo rygorystyczne zasady prowadzenia gospodarki finansowej.

Uniknięcie ewentualnych negatywnych konsekwencji, związanych z niewłaściwym wykonywaniem procesów składających się na finanse publiczne, możliwe jest przy zachowaniu prawidłowej kwalifikacji różnych środków do zbiorczej kategorii „**środków publicznych**”. Określone procesy będą ujmowane w kategorii „finanse publiczne” wyłącznie wtedy, gdy związane są z gromadzeniem i rozdysponowaniem „środków publicznych”, a nie gromadzeniem i rozdysponowaniem jakichkolwiek środków. Zgodnie z postanowieniami art. 5 FinPublU środkami publicznymi są:

- 1) dochody publiczne,
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu – EFTA (tzn. środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa, środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Sekcja Gwarancji”, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowe-

- go Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego), inne środki;
- 3) inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi;
- 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:
- ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z innych operacji finansowych,
  - z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
  - ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych,
  - z otrzymanych pożyczek i kredytów,
  - przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.
- 6) Podstawowe znaczenie dla rozmiarów publicznej gospodarki finansowej, prowadzonej w sektorze finansów publicznych, mają **dochody publiczne**. Jest to kategoria wewnętrźnie zróżnicowana, bowiem obejmuje:
- 1) daniny publiczne, do których zaliczono: podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw niż ustawa budżetowa,
  - 2) inne dochody należne, na podstawie odrębnych ustaw, budżetowi państwa, jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym jednostkom sektora finansów publicznych,
  - 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: wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze, odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych, 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, niesianowiące przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z innych operacji finansowych lub przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,

- 9) inne dochody należne jednostkom sektora finansów publicznych określone w odrębnych przepisach lub umowach międzynarodowych.
- W wyżej zamieszczonym katalogu występują zatem dochody publiczne pobierane przymusowo (np. podatki, obowiązkowe składki, obowiązkowe wpłaty) oraz dochody osiągane w wyniku różnych czynności cywilnoprawnych (np. ze sprzedaży, najmu, dzierżawy, spadków i darowizn), których gromadzenie nie jest związane ze stosowaniem przymusu prawnego.
- Środki publiczne przeznacza się na:**

- 1) wydatki publiczne,
- 2) rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (są to: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych, udzielone pożyczki, płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością).

W wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych (ustawa z 8.12.2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 249, poz. 1832), z dniem 1.1.2007 r. nastąpiła likwidacja instrumentu prefinansowania, z powodu jego negatywnego wpływu na przejrzystość zarządzania środkami publicznymi. Przyjęto zasadę, że wszystkie środki, jakie otrzymuje Polska z Unii Europejskiej, oraz środki pomocy uzyskanej od państw Europejskiego Stowarzyszenia Wobnego Handlu (EFTA) stają się dochodami budżetu państwa. Wyjątek stanowią jednak środki przeznaczone na realizację programów i projektów w ramach polityki spójności na lata 2004–2006 oraz środki pomocy przedakcesyjnej. Ze względu na konieczność płynnego zakończenia tych programów i projektów oraz pełnego wykorzystania wszystkich środków przeznaczonych przez Unię Europejską na takie programy i projekty nie podjęto ryzyka zmiany systemu realizacji wyżej wymienionych programów i projektów w trakcie ich wdrażania. Wydatkami budżetu państwa w tej sytuacji są wszystkie środki przeznaczone na finansowanie programów realizowanych ze środków UE. Państwo uzyskało w ten sposób pełną kontrolę nad strumieniem tej kategorii środków finansowych<sup>1</sup>.

Ze względu na niezbędną elastyczność w zakresie planowania finansowego i absorpcji omawianych środków dopuszczono ich ujęcie:

- 1) jako dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego, przychodów i wydatków innych jednostek sektora finansów publicznych lub jedno-

<sup>1</sup> Z uzasadnienia do projektu ustawy z 8.12.2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – druk Nr 1078 Sejmu RP V kadencji.

stek spoza sektora, jeżeli jednostki te otrzymały omawiane środki bezpośrednio od dawcy środków, chyba że możliwość otrzymania tych środków wynika z umowy międzynarodowej lub porozumienia między organem administracji rządowej a dawcą środków – stosownie do postanowień art. 201 ust. 1 FinPublU, albo

2) jako dochodów i wydatków budżetu państwa – stosownie do postanowień art. 200 ust. 1 oraz art. 202 ust. 2 FinPublU. Zgodnie z cytowanymi przepisami ustawy niniejsze środki są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych, prowadzonych w euro w Narodowym Banku Polskim lub Banku Gospodarstwa Krajowego, na podstawie umów rachunku bankowego. W ramach obsługi tych rachunków wyżej wymienione banki dokonują wypłat w złotych lub w euro na podstawie dyspozycji Ministra Finansów lub jego pehnomocników. Wspomniane wyżej środki, po ich wprowadzeniu do budżetu państwa, są rozdysponowywane w następujących formach:

- a) bezpośredniego finansowania zadań realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe (w ramach limitów wydatków i na podstawie zawartych porozumień przez instytucje wdrażającą lub pośredniczącą z państwową jednostką budżetową),
- b) jako finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej,
- c) dotacji rozwojowych stanowiących:
  - zaliczki na realizację programów lub projektów,
  - zwrot wydatków poniesionych w ramach realizacji programów lub projektów.

Zgodnie z art. 206 FinPublU programy operacyjne ujmowane są w załączniku do ustawy budżetowej. Dla każdego programu operacyjnego należy określić: instytucję zarządzającą, środki na realizację programu (z wyodrębnieniem środków pochodzących z: budżetu Unii Europejskiej, budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także innych publicznych środków krajowych oraz pozostałych środków), planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach dochody budżetu państwa z tytułu wpływu środków z budżetu Unii Europejskiej oraz wydatki na realizację programu, plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na finansowanie programów (w szczególności klasyfikacji budżetowej: część, dział, rozdział).

**8 Wydatki publiczne** to podstawowy instrument realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa w fazie podziału środków finansowych stanowiących przedmiot redystrybucji dokonywanej poprzez system finansów publicznych, w tym przede wszystkim poprzez system budżetowy<sup>1</sup>. Podstawą dokonywania

wydatków publicznych są zadania państwa oraz samorządu terytorialnego. Rodzaje i zakres tych zadań są przedmiotem regulacji konstytucyjnych i ustawowych<sup>1</sup>. Charakterystyczne jest to, że mimo dominacji teorii liberalnych i krytyki nadmiernego zaangażowania państwa w różne procesy społeczne i gospodarcze, w wielu państwach zauważalne jest zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych. Związane jest to z nowymi zadaniami, które państwo przyjmuje do realizacji, np. w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (zwalczanie terroryzmu, wojskowe misje rozjemcze i pokojowe, zwalczanie patologii), wzrostem biurokracji wynikającej z zobowiązań międzynarodowych (nowe i bardziej zabezpieczone dokumenty, np. paszporty biometryczne, prowadzenie różnych rejestrów i ewidencji w celu wymiany informacji między państwami), wzrostem ilościowym różnych instytucji kontrolnych (sanitarnych, handlowych, budowlanych, standardyzacyjnych, jakościowych). Wzrost wydatków publicznych wymuszają także zjawiska demograficzne (starzenie się społeczeństw, niski przyrost naturalny), które powodują zwiększanie nakładów na funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych oraz ochronę zdrowia.

Do wykonywania licznych funkcji i zadań państwo potrzebuje coraz większych zasobów finansowych. Państwo jest często postrzegane jako zreszczenie obywateli zaangażowanych we wspólne przedsięwzięcie, służące rozwiązywaniu problemów społecznego współistnienia w sposób sprawiedliwy i demokratyczny. W tym znaczeniu państwo to przedsięwzięcie kontraktowe, wyrażające wspólną troskę o swoich indywidualnych członków. W ten sposób państwo i sektor publiczny tworzą integralną część wieloaspektowego ładu społeczno-ekonomicznego. Zachowanie tego ładu wymaga jednak ponoszenia nakładów finansowych. Stanowią one swoją cenę, jaką należy ponieść aby utrzymać ład społeczno-ekonomiczny, poczucie sprawiedliwości oraz zapewnić funkcjonowanie instytucji demokratycznego państwa.

Procesy gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych realizowane są przez różne podmioty i jednostki organizacyjne tworzące sektor finansów publicznych. Jest on wewnętrznie zróżnicowany. W latach 1998–2005, tzn. w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy o finansach publicznych, stosowano **wewnętrzny podział sektora finansów publicznych** na dwa podsektory: rządowy oraz samorządowy. Od 1.1.2006 r., czyli od momentu wejścia w życie postanowień aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, sektor

<sup>1</sup> H. Sochacka-Krystiak, *Finanse publiczne*, Warszawa 1994, s. 69.

<sup>1</sup> A. Komar, *Finanse publiczne*, Warszawa 1995, s. 220.

<sup>2</sup> J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny*. Dwie odmienne wizje państwa, Warszawa 2005, s. 32.

finansów publicznych wewnętrznie podzielony jest na trzy podsektory: rządowy, samorządowy oraz ubezpieczeń społecznych.

Podsektor rządowy obejmuje: organy władzy publicznej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, organy administracji rządowej, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe jednostki budżetowe, państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych, państwowe fundusze celowe, uczelnie publiczne, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe instytucje kultury, Narodowy Fundusz Zdrowia, inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (oprócz przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego), dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej albo inna jednostka zaliczana do podsektora rządowego.

Do samorządowego podsektora finansów publicznych zaliczono: jednostki samorządu terytorialnego, ich organy oraz związki, samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych, samorządowe fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury, inne samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (oprócz przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego), dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego.

Podsektor ubezpieczeń społecznych tworzą: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze.

Z powyższego wyliczenia wynika, że w podsektorze rządowym i samorządowym występują jednostki organizacyjne o takiej samej strukturze ustrojowej i zbliżonych zasadach dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej, np. jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, fundusze celowe. Zaliczenie do podsektora rządowego lub samorządowego zależy głównie od tego, przez który organ dana jednostka organizacyjna została utworzona oraz z którym budżetem (państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) prowadzi rozliczenia.

## § 2. Podstawy prawne sektora finansów publicznych

- 11 **Regulacje prawne sektora finansów publicznych** wynikają z wielu aktów prawnych o różnej randze prawnej. W Konstytucji RP zamieszczono postanowienia, które w większości mają charakter zasad podstawowych, wytycza-

jących kierunki i zakres regulacji ustaw finansowych i aktów wykonawczych wydawanych do takich ustaw. Z przepisów Konstytucji RP wynika zasada prymatu ustawy w zasadniczych kwestiach odnoszących się do funkcjonowania sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 216 Konstytucji RP środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydawane w sposób określony w ustawie. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Również ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy. Forma ustawy jest wymagana także przy ustalaniu zasad i trybu zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego również określać może tylko ustawa.

**Zasada wyłączności ustawy** odnosi się również do jednej z głównych danin publicznych stanowiącej o materialnych podstawach funkcjonowania sektora finansów publicznych. Powyższą zasadę należy wywodzić z analizy łącznej dwóch przepisów Konstytucji RP, a mianowicie art. 84 oraz art. 217. Z przepisów tych wynika, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy (ok. 60 ustaw zawiera materię podatkowoprawną. W kilkunastu z nich uregulowano elementy konstrukcyjne podatków obowiązujących w Polsce, a w pozostałych zamieszczono epizodyczne regulacje podatkowoprawne, np. zwolnienie z opodatkowania określonej kategorii podmiotów). Unormowania art. 84 i 217 Konstytucji RP wskazują, że ingerencja ustawodawcy w sferę majątkową obywatela może odbywać się jedynie w formie ustawy, która musi spełniać określone w Konstytucji wymogi co do treści. Niespełnienie któregoś z tych warunków powoduje, że akt normatywny nie spełnia konstytucyjnych wymagań. Autorytatywnym stwierdzeniem takiego stanu będzie wyrok Trybunału Konstytucyjnego zawierający orzeczenie o niezgodności wspomnianego aktu z Konstytucją (zob. wyr. NSA z 5.5.2004 r., FSK 22/04, niepubl.; wyr. NSA z 25.5.2004 r., FSK 26/04, Prok. i Pr. 2005, Nr 2, s. 41). Postronowienia cytowanych przepisów konstytucyjnych określają również zakres i charakter państwowego władztwa w płaszczyźnie określania ciężarów i innych świadczeń publicznych, np. opłat. Różne daniny publiczne nie mogą być przedmiotem negocjacji i przetargu. Są one ustalane władczą przez państwo i nie mogą być zmieniane w drodze cywilnoprawnej. Wynikająca z Konstytucji

RP istota władztwa państwa do określania ciężarów i świadczeń publicznych polega na tym, że mogą one być określane tylko w drodze ustawy<sup>1</sup>.

**13** Konstytucja RP określa również tzw. **ograniczone władztwo podatkowe** (dotyczące *de facto* niektórych podatków i opłat). Problem ten ma istotne znaczenie dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, stanowiących istotny element składowy samorządowego podsektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Cytowany przepis przesądza kwestię zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do decydowania o wysokości podatków i opłat lokalnych. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego nie są całkowicie autonomiczne w ustalaniu obciążeń podatkowych. Dotyczy to zarówno wprowadzania (oraz likwidacji) obciążeń podatkowych, jak i decydowania o wysokości obciążeń już istniejących (stawki podatkowe, ulgi podatkowe, zwolnienia od podatku)<sup>2</sup>.

**14** **Materia budżetowa**, mająca zasadnicze znaczenie dla sektora finansów publicznych, również znajduje odpowiednie miejsce w postanowieniach Konstytucji RP. Postanowienia przepisów konstytucyjnych w tym zakresie odnoszą się do inicjatywy w zakresie przygotowania i przedłożenia projektu ustawy budżetowej lub projektu ustawy o przewidywanym budżetowym, zakazu tworzenia nadmiernego deficytu budżetowego i pokrywania tego deficytu przez centralny bank państwa, uprawnień Prezydenta RP w odniesieniu do przedłożonej do podpisania ustawy budżetowej oraz możliwości postępowania w przypadku, gdy Sejm we właściwym terminie nie przedłoży uchwalonej ustawy budżetowej do podpisu, składania sprawozdania budżetowego po zakończeniu roku budżetowego. W Konstytucji RP zamieszczono również postanowienia dotyczące kształtowania finansowych podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego. W art. 167 Konstytucji RP wyrażono zasadę zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiedniego do przypadających im zadań. Wymieniono podstawowe kategorie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (tzn. dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa) oraz potwierdzono gwarancje stabilizacji w tym zakresie, stanowiąc że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Gwarancje stabilizacji nie są jednak pełne,

bowiem Konstytucja odsyła do ustawy zwykłych. Uregulowanie tych kwestii w ustawach szczególnych nie wyłącza jednak doraźnych zmian systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>.

W Konstytucji RP sformułowano również zasadę ustawowej regulacji organizacji **Skarbu Państwa** i sposobu zarządzania jego majątkiem. Skarb Państwa jest podmiotem o szczególnym znaczeniu dla sektora finansów publicznych oraz przede wszystkim dla budżetu państwa. Podobne znaczenie można przypisać centralnemu bankowi państwa. W Konstytucji RP unormowano nie tylko szczególny status prawny Narodowego Banku Polskiego i jego organów, ale zasadniczą, dla funkcjonowania sektora finansów publicznych, regułę, w myśli której ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa.

Z dokonanego wyżej przeglądu postanowień Konstytucji RP wynika zatem, że tworzą one **podstawy ustroju finansowego**, w tym odnoszących się bezpośrednio do sektora finansów publicznych. Rozwinięcie i uszczegółowienie tych reguł następuje w wielu aktach prawnych rangi ustawowej. Prawne podstawy funkcjonowania sektora finansów publicznych określone zostały w ponad 100 ustawach (z zakresu prawa budżetowego, podatkowego, ustroju i dochodów samorządu terytorialnego, sprawowania nadzoru i kontroli finansowej, odpowiedzialności za przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych). Są wśród nich akty prawne o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania sektora finansów publicznych i poszczególnych jego podsektorów, np. ustawa o finansach publicznych, która posiada ten status głównie z uwagi na szeroki obszar regulacji wpływający na postanowienia wielu innych aktów prawnych. W ustawie o finansach publicznych uregulowano bowiem najistotniejsze kwestie dotyczące:

- 1) zasad i sposobów zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych,
- 2) form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych,
- 3) zasad planowania i dysponowania środkami publicznymi,
- 4) zasad kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,
- 5) zasad zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedur ostrożnościowych i sanacyjnych wprowadzanych w razie nadmiernego zadłużenia,
- 6) sposobu finansowania deficytu i zasad operacji finansowych dokonywanych przez jednostki sektora finansów publicznych,

<sup>1</sup> C. Kosikowski, Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej, PIP 2004, z. 10, s. 5.

<sup>2</sup> M. Kozłowski, Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych, KPP 2004, z. 1, s. 123.

<sup>1</sup> J. Stronczyński, Postępowanie w sprawie skargi jednostki samorządu terytorialnego do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium regionalnej izby obrachunkowej – wybrane zagadnienia, KPP 2002, z. 4, s. 129.

7) zakresu projektowanych i uchwalanych budżetów opartych na dochodach publicznych,

8) zasad opracowywania projektów i uchwalania budżetów,

9) zasad i trybu wykonywania budżetów,

10) zasad i trybu gospodarowania środkami pochodzącymi z: budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Podobne fundamentalne znaczenie można przypisać jeszcze co najmniej kilku ustawom, np. ustawie z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.) określającej źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. W tej kategorii ustaw sytuuje się także ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), która określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

17 Cechą charakterystyczną ustaw regulujących różne aspekty funkcjonowania sektora finansów publicznych jest duża liczba zamieszczonych w nich delegacji do wydawania aktów wykonawczych – z reguły jest to kilka takich delegacji w jednej ustawie, ale są również przypadki formułowania kilkadziesiątu delegacji w jednej ustawie (przykładem jest ustawa o finansach publicznych). Sprawa ta, że regulacje prawne są istotnie rozproszone, często nowelizowane lub nawet zmianie podlegają całe akty prawne. Z uwagi na różnorodność regulacji, ich zmienność w czasie, podejmowane cykliczne reformy i zapowiadane w kolejnych latach – przez kolejne rządy – następne reformy sektora finansów publicznych w zasadzie wyłączaają możliwość dokonania przynajmniej częściowej **kodyfikacji prawa finansów publicznych**. Zauważalny jest raczej proces odwrotny polegający na ilościowym wzroście aktów prawa finansów publicznych i swoistej dekompozycji w tym zakresie, np. ujawniany i sformułowany określony problem dotyczący funkcjonowania sektora finansów publicznych znajduje uregulowanie w odrębnym akcie prawnym rangi ustawowej i wraz z wydanymi do takiej ustawy aktami wykonawczymi tworzy określony fragment – często niezbyt spójny – z pozostałymi elementami składowymi prawnej regulacji sektora finansów publicznych. Przykładem takiej niewłaściwej regulacji mogą być postanowienia dotyczące części rekompensującej subwencji dla gmin, które tracą część wpływów z podatku od nieruchomości z powodu zwolnień ustawowych stosowanych wobec przedsiębiorców prowadzących działalność w specjalnych strefach ekonomicznych. Regulacje takie zamieszczono

Nb. 17

w ustawie z 2.10.2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.), natomiast zdecydowanie korzystniejszym rozwiązaniem byłoby zamieszczenie odpowiednich w tym zakresie postanowień w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego regulującej kompleksowo zasady subwencjonowania tych jednostek.

W określaniu prawnych podstaw funkcjonowania sektora finansów publicznych istotną rolę spełniają również **umowy i konwencje międzynarodowe**. Dotyczą one m.in. zagadnień wzajemnego popierania i ochrony inwestycji, unikania podwójnego opodatkowania oraz szkodliwej konkurencji podatkowej. Znaczenie tych aktów jest istotne zwłaszcza w stosunkach między państwami, które nie należą do tych samych międzynarodowych organizacji finansowych lub nie są członkami Unii Europejskiej i opierają stosunki między sobą na dwustronnych lub wielostronnych umowach i konwencjach międzynarodowych. Z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej źródłami prawa finansów publicznych stały się także akty prawa wspólnotowego pierwotnego (traktaty) oraz wtórnego (akty normatywne oraz dyrektywy organów UE)<sup>1</sup>.

### § 3. Jawność i przejrzystość finansów publicznych

Zasadą jest **jawność i przejrzystość finansów publicznych**, natomiast jako wyjątek od tej zasady należy traktować wyłączenie jawności w odniesieniu do informacji niejawnych<sup>2</sup>. Prawo finansów publicznych stanowi dział prawa publicznego, w którym obowiązuje szczególny reżim prawny. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych zdeteminowane jest prawnie. Jedną z podstawowych zasad obowiązujących w realizacji tych procesów jest jawność postępowania. Jawność stanowi także klasyczną zasadę budżetową i oznacza obowiązek zachowania w opracowywaniu, uchwalaniu i wykonywaniu budżetu nie tylko odpowiedniej formy prawnej, ale i odpowiedniego trybu. Jawność finansów publicznych wymaga bowiem zarówno dokumentowania podejmowanych działań, jak i realizowanych zdarzeń – dokumentowanie to musi odbywać się w formie pisemnej (orz. GKO z 19.5.2005 r., DF/GKO/OdW.- 9/11/2005/109, niepubl.).

Zasadę jawności i przejrzystości należy traktować jako podstawową i nadrzędną w stosunku do bardziej szczegółowych zasad gospodarki budżetowej,

<sup>1</sup> C. Kosikowski, Prawo finansowe. Część ogólna, Warszawa 2003, s. 163 i nast.

<sup>2</sup> Ustawa z 22.1.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.).

która stanowi tylko część publicznej gospodarki finansowej<sup>1</sup>. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana zarówno poprzez dokonywanie określonych czynności faktycznych i proceduralnych, jak i przez przeniesienie określonych informacji według ściśle ustalonej struktury. W aspekcie proceduralnym realizacja zasady jawności zapewniana jest poprzez:

- 1) jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniem z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) zapewnianie radnym dostępu do:
  - a) dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych – z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych,
  - b) informacji o wynikach kontroli finansowej, będących w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego, której są radnymi,
- 4) podejmowanie, w głosowaniu jawnym, uchwał dotyczących gospodarowania środkami publicznymi.

Do publicznej wiadomości podawane są natomiast informacje dotyczące:

- 1) kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) kwot dotacji udzielanych przez państwowe i samorządowe fundusze celowe, zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych,
- 3) informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne,
- 4) zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę sektora finansów publicznych oraz wysokości środków publicznych, przeznaczonych na ich realizację,
- 5) zasad i warunków świadczenia usług przez jednostki sektora finansów publicznych dla podmiotów uprawnionych,
- 6) zasad odpłatności za świadczone usługi przez jednostki sektora finansów publicznych.

Minister Finansów ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej przyjęte przez Radę Ministrów.

**20** **Udostępniane są ponadto przez Narodowy Fundusz Zdrowia informacje o przychodach i kosztach oraz o świadczeniodawcach realizujących świadczenia zdrowotne, z którymi NFZ zawarł umowy, o zakresie przedmiotowym tych**

<sup>1</sup> *W. Wójciszewski*, Podstawowe zagadnienia ustawy o finansach publicznych, [w:] Zarząd finansów publicznych i prawa finansowego, red. *W. Wójciszewski*, Kraków 2005, s. 41.

umów oraz o sposobie ustalania ceny za zamówione świadczenia. Jednostki sektora finansów publicznych udostępniają wykazy podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, albo umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych. Udzielenie dotacji bez ujawnienia zasad ich przyznawania narusza zasadę jawności finansów publicznych (uchw. RIO w Krakowie z 4.11.2005 r., KI-4001/365/05, OSS 2006, z. 1, poz. 20).

**Ponadto udostępniane są coroczne sprawozdania dotyczące finansów i działalności jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych.** Charakterystyczne przy tym jest to, że ustawodawca używa zwrotu „udostępnianie” bez bliższego określenia trybu, w którym takie udostępnianie powinno nastąpić. Udostępnianie – to sposób odmienny od wyżej określonego dla informacji podawanych do publicznej wiadomości, tzn. wszystkim, lecz bez skierowania takich wiadomości do konkretnych kategorii podmiotów. Udostępnianie może natomiast oznaczać ujawnienie takich informacji wtedy, gdy z określonym żądaniem poznania informacji występuje zainteresowany podmiot.

Na podstawie art. 13 FinPublU na Ministra Finansów nałożono **obowiązek podawania do publicznej wiadomości zbiorczych danych dotyczących:**

- 1) ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych, obejmujących w szczególności dochody i wydatki, przychody i rozchody, zobowiązania i należności, gwarancje i poręczenia,
- 2) wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwoty deficytu lub nadwyżki.

Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, informacje obejmujące wykaz udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji, z wymienieniem osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, których te poręczenia i gwarancje dotyczą. Minister Finansów upublicznia także wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłaty prolongacyjne w kwocie wyższej od 5000 zł wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia (podanie do publicznej wiadomości takiego wykazu nie narusza przepisów o tajemnicy skarbowej). Wykaz podawany jest do publicznej wiadomości w terminie 3 miesięcy od dnia wydania decyzji przez: naczelnika urzędu skarbowego lub dyrektora izby skarbowej oraz naczelnika urzędu celnego lub dyrektora izby celnej.

Podobny zakres obowiązków obciąża organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który podaje do publicznej wiadomości w terminie:



- 1) do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału – kwartalną informację o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki,
- 2) do dnia 31 maja roku następnego – informację obejmującą:
  - a) wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w poprzednim roku budżetowym, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki,
  - b) kwotę wymagalnych zobowiązań: wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych; uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem,
  - c) kwoty dotacji otrzymanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz kwoty dotacji udzielonych innym jednostkom samorządu terytorialnego,
  - d) wykaz udzielonych porceżeń i gwarancji, z wymienieniem podmiotów, których gwarancje i porceżenia dotyczy,
  - e) wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty; w kwocie większej niż 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia,
  - f) wykaz osób prawnych i fizycznych, którym udzielono pomocy publicznej; Sformułowany w art. 15 FinPublU **obowiązek ogłaszania** przez Ministra Finansów w terminie do dnia 31 maja następnego roku – w drodze obwieszczenia – w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”:
    - 1) kwoty i relacji do produktu krajowego brutto:
      - a) państwowego długu publicznego,
      - b) długu Skarbu Państwa,
    - 2) kwoty niewymagalnych zobowiązań z tytułu porceżeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym udzielonych przez Skarb Państwa,

<sup>1</sup> C. Kosikowski, *Finanse publiczne – komentarz*, Warszawa 2006, s. 80.

<sup>2</sup> Obwieszczenie Ministra Finansów z 20.5.2006 r. w sprawie ogłoszenia kwoty, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych (M.P. Nr 36, poz. 399).

- a) państwowego długu publicznego – 467 768,8 mln zł,
  - b) długu Skarbu Państwa – 440 167,4 mln zł,
  - c) niewymagalnych zobowiązań z tytułu porceżeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych – 32 304,5 mln zł,
  - d) niewymagalnych zobowiązań z tytułu porceżeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa – 31 642,6 mln zł.
- Relacja do produktu krajowego brutto wyniosła:
- a) kwoty państwowego długu publicznego – 47,7%,
  - b) kwoty długu Skarbu Państwa – 44,9%.

24

**Zasada przejrzystości finansów publicznych** realizowana jest m.in. poprzez stosowanie klasyfikacji dochodów publicznych, wydatków publicznych, przychodów jednostek sektora finansów publicznych pochodzących z prowadzonej przez te jednostki działalności i innych źródeł oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi według:

- 1) działań i rozdziałów – określających rodzaj działalności,
- 2) paragrafów – określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i z innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Wydatki publiczne klasyfikowane są również według dodatkowej klasyfikacji dotyczącej obszarów, kategorii i podkategorii wydatków strukturalnych. Określone przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych (pochodzące: ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z innych operacji finansowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów) oraz rozchody (z tytułu: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów; wykupu papierów wartościowych; udzielonych pożyczek; płatności wynikających z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego; innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością) – klasyfikuje się według paragrafów określających źródło przychodu lub rodzaj rozchodu. Szczegółowe zasady omawianej klasyfikacji określił Minister Finansów w rozporządzeniach: z 5.7.2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych (Dz.U. Nr 123, poz. 856); z 14.6.2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

Zasady przejrzystości finansów publicznych nie należy sprowadzać wyłącznie do **szczegółowego klasyfikowania dochodów i wydatków publicznych**.

25

przychodów i rozchodów oraz innych środków. Stosowane klasyfikacje umożliwiają uporządkowanie określonych wartości, ich porównywanie w różnych okresach, prowadzenie na tym tle analiz, przygotowanie materiałów do kolejnych projektów planów finansowych, w tym przede wszystkim projektów budżetów. Klasyfikacje umożliwiają ponadto przyporządkowanie zadań poszczególnym wykonawcom procesów finansowych realizowanych w sektorze finansów publicznych, a także określenie podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie takich zadań. Merytoryczna realizacja zasady przejrzystości wymaga również stosowania standardowych zasad rachunkowości i sprawozdawczości<sup>1</sup>.

**26** Z postanowień art. 17 FinPublU wynika, że **plany kont** dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej powinny uwzględniać zasady określone w przepisach o rachunkowości<sup>2</sup> i standardach międzynarodowych, z tym że:

- 1) dochody i wydatki ujmują się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą,
- 2) ujmują się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów – także zaangażowania środków,
- 3) odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału,
- 4) przeszacowania wartości aktywów i pasywów dewizowych według bieżących kursów walutowych dokonuje się nie później niż na koniec kwartału,
- 5) zobowiązania wycenia się według wartości emisyjnej powiększonej o narosłe kwoty z tytułu oprocentowania,
- 6) należności i zobowiązania nominowane w walutach obcych wycenia się również według bieżących kursów walutowych.

Szczególne zasady rachunkowości wyżej wymienionych jednostek sektora finansów publicznych dotyczą: ewidencji wykonania budżetu, ewidencji majątku trwałego stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów, sporządzania sprawozdań finansowych oraz odbiorców tych sprawozdań.

Uwzględniając warunek przejrzystości planów kont, charakter działalności prowadzonej przez określone kategorie jednostek oraz wymagania wynikające z przepisów o rachunkow-

<sup>1</sup> E. Ruszkowski, System budżetowy w państwie, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski i E. Ruszkowski, Warszawa 2006, s. 333.

<sup>2</sup> Ustawa z 29.9.1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

ści, Minister Finansów – wykonując delegacje ustawowe – wydał trzy rozporządzenia, w których zostały określone szczegółowe zasady rachunkowości i sprawozdawczości: rozporządzenie z 28.7.2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020); rozporządzenie z 21.6.2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 112, poz. 761); rozporządzenie z 19.1.2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych w organach podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz.U. Nr 17, poz. 134).

Jednostki sektora finansów publicznych sporządzają **sprawozdania** z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdyktowaniem. Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, określił, w drodze rozporządzenia: rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania sprawozdań; jednostki obowiązane do ich sporządzania oraz odbiorców sprawozdań<sup>1</sup>; rodzaje i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań wynikających z umów partnerstwa publiczno-prywatnego zawieranych przez podmioty sektora finansów publicznych. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego gromadzi i przetwarza dane oraz sporządza zbiorez sprawozdania w zakresie sprawozdań budżetowych.

#### § 4. Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych

##### Wewnętrzna kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych 28

Wewnętrznie wykonywana jest przez głównych księgowych jednostek (skarbników w jednostkach samorządu terytorialnego)<sup>2</sup>. Głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych może być tylko pracownik tej jednostki, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- 1) prowadzenia rachunkowości jednostki,
- 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 27.6.2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781); rozporządzenie Ministra Finansów z 26.6.2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 113, poz. 770).

<sup>2</sup> E. Ruszkowski, Inne ważne rodzaje kontroli finansów publicznych, [w:] *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 847.

- 3) dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
- 4) dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Dowodem dokonania przez głównego księgowego (skarbnika) wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego (skarbnika) na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że:

- 1) nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem,
- 2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalnorachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów, dotyczących tej operacji,
- 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Główny księgowy (skarbnik), w razie ujawnienia nieprawidłowości, zwraca dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi, a w razie nieusunięcia nieprawidłowości odmawia jego podpisania. O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach główny księgowy (skarbnik) zawiadamia pisemnie kierownika jednostki, który może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji. Jeżeli kierownik jednostki wyda polecenie realizacji zakwestionowanej operacji, to główny księgowy niezwłocznie zawiadamia o tym – w formie pisemnej – dysponenta części budżetowej (w razie zaistnienia takiej sytuacji w jednostce podsektora samorządowego zawiadamia się organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego). W przypadku gdy polecenie wydał wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa – zawiadamia się organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i właściwą regionalną izbę obrachunkową.

W celu realizacji swoich zadań główny księgowy (skarbnik) ma prawo:

- 1) żądać od kierowników innych komórek organizacyjnych jednostki udzielenia w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień.

- 2) wnoskować do kierownika jednostki o określenie trybu, według którego mają być wykonywane przez inne komórki organizacyjne jednostki prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej.

**29** W ustawie o finansach publicznych określono **warunki formalne**, jakie powinen spełniać pracownik jednostki sektora finansów publicznych, aby mógł

zostać głównym księgowym. Warunki powinny być spełnione łącznie. Są one następujące:

- 1) obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, chyba że przepisy odrębne uzależniają zatrudnienie w jednostce sektora finansów publicznych osoby z obywatelstwem polskim,
- 2) pełna zdolność do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych,
- 3) niekaralność za przestępstwa przeciwko: mieniu, obrotowi gospodarczemu, działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo karne skarbowe,
- 4) spełnienie jednego z poniższych warunków:
  - a) ukończenie ekonomicznych jednolitych studiów magisterskich, ekonomicznych wyższych studiów zawodowych, uzupełniających ekonomicznych studiów magisterskich lub ekonomicznych studiów podyplomowych i posiadanie co najmniej 3-letniej praktyki w księgowości,
  - b) ukończenie średniej, policealnej lub pomaturalnej szkoły ekonomicznej i posiadanie co najmniej 6-letniej praktyki w księgowości,
  - c) wpisanie do rejestru biegłych rewidentów,
  - d) posiadanie świadectwa kwalifikacyjnego uprawniającego do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych lub certyfikatu księgowego.

**Odpowiedzialnym za całość gospodarki finansowej** w jednostce sektora finansów publicznych jest jej kierownik, w tym za wykonywanie określonych

ustawą o finansach publicznych obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Kierownik jednostki ustala w formie pisemnej procedury kontroli finansowej, biorąc pod uwagę powszechnie uznawane w tym zakresie standardy oraz zapewnienia ich przestrzeganie<sup>1</sup>. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki<sup>2</sup>. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie

<sup>1</sup> Por. np. zarządzenie Nr 1 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 19.1.2006 r. w sprawie określenia procedur kontroli finansowej w Komendzie Głównej Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG Nr 1, poz. 1); zarządzenie Nr 5 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 9.6.2006 r. w sprawie procedur kontroli finansowej w urzędach górniczych (Dz.Urz. WUG Nr 11, poz. 55).

<sup>2</sup> Przykładem takiego powierzenia obowiązków kontrolnych jest decyzja Nr 29 Komendanta Głównego Policji z 20.1.2006 r. w sprawie realizacji w Komendzie Głównej Policji niektórych zadań związanych z prowadzeniem i kontrolą gospodarki finansowej jednostki (Dz.Urz. KGp Nr 5, poz. 18).

organizacyjnym jednostki. Jednak powierzenie pracownikom wykonywania czynności kontrolnych nie wyłącza automatycznie odpowiedzialności kierownika jednostki (zob. wyř. NSA z 6.8.2003 r., III SA 3148/00, niepubl.) Kierownik, który w określonym zakresie powierza obowiązki innemu pracownikowi, nie traci przez to uprawienia do działania w powierzonym zakresie (zob. orz. GKO z 13.10.2005 r., DF/GKO/Odw.-44/60/RN-16/2005/3, niepubl.).

31 Z dniem 1.1.2007 r. uchylono moc obowiązującą art. 46 FinPublU, który stanowił, że **organ sprawujący nadzór nad jednostką sektora finansów publicznych** kontrolował przestrzeganie przez tę jednostkę realizacji procedur kontroli finansowej. Celem nadzoru było ustalenie, czy zostały w danej jednostce wprowadzone określone procedury kontroli oraz czy były one w praktyce realizowane. Wspomniana kontrola obejmowała w każdym roku co najmniej 5% wydatków nadzorowanej jednostki. Ustawodawca nie określał przy tym, czy kontrola powinna obejmować proporcjonalnie wszystkie kategorie wydatków (np. bieżące, inwestycyjne, rzeczowe, osobowe), czy mogła obejmować tylko jeden rodzaj wydatków. Spełnienie standardu kontroli następowało wtedy, gdy w każdym roku kontrola obejmowała co najmniej 5% wydatków nadzorowanej jednostki.

Kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdyponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Przedmiotowy zakres tej kontroli obejmuje:

- 1) przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków,
  - 2) badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych,
  - 3) prowadzenie gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur dotyczących wyżej wymienionych procesów.
- 32 Z dniem 1.1.2002 r. wprowadzono w Polsce przepisy regulujące zasady wykonywania **audytu wewnętrznego**<sup>1</sup>. Celem wprowadzonego zmian było ujednolicenie zasad funkcjonowania kontroli finansowej, obejmującej zarówno gromadzenie i rozdyponowanie środków publicznych, jak i gospodaro-

<sup>1</sup> Ustawa z 27.7.2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 102, poz. 1116).

wanie mieniem. Kontrola finansowa stanowiła przedmiot negocjacji akcesyjnych w ramach Rozdziału 28 niżej wymienionego Okresowego Raportu Komisji Europejskiej. Komisja Europejska uważała w tamtym okresie za niezbędne prawne uregulowanie kwestii wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, co zostało m.in. stwierdzone w Okresowym Raporcie Komisji Europejskiej z 8.11.2000 r. Za niezbędne uznano ustanowienie przejrzystego podziału obowiązków między Ministerstwem Finansów w zakresie finansowej kontroli *ex ante* oraz audytu wewnętrznego, ze szczególnym uwzględnieniem zasady niezależności funkcjonalnej audytu wewnętrznego.

Zostały wyrażenie rozgraniczone dwa pojęcia – „kontrola finansowa”<sup>33</sup> oraz „audyt wewnętrzny”. Pierwsze z nich oznacza całość środków i mechanizmów dotyczących prawidłowego funkcjonowania procesu gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi oraz gospodarowania mieniem. Kontrola finansowa jest także określaną jako system kontroli funkcji zarządzania (kontrola zarządczą) oznaczająca wszelkie mechanizmy kontrolne (przed wszystkim *ex ante*), dotyczące działania danej instytucji, w szczególności w zakresie dysponowania majątkiem. Drugie pojęcie, różne od kontroli wewnętrznej (choć zawierające niewątpliwie wiele cech wspólnych) – to audyt wewnętrzny. Można go określić jako monitorowanie systemu kontroli zarządczej pod kątem jego legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz przejrzystości i jawności, dokonywane przez funkcjonalnie niezależnych (aczkolwiek umiejscowionych w ramach jednostki) audytorów. Przede wszystkim komórka audytu ma służyć profesjonalną radą kierownikowi jednostki na temat istniejących w niej wewnętrznych procedur zarządzania. Przyjęte pojęcie audytu nawiązuje do międzynarodowych standardów audytu, wydanych przez Instytut Audytorów Wewnętrznych, które określają audyt jako „niezależnie prowadzoną działalność, mającą na celu zapewnienie instytucji pewności oraz doradztwa, wspieraną poprzez zasadę wartości dodanej mającej na celu polepszenie działania instytucji. Wspomaga ona instytucję w spełnianiu jej celów, poprzez usystematyzowane i ukierunkowane podejście do oceny i poprawy efektywności zarządzania ryzykiem, kontroli i kierowania instytucją”<sup>34</sup>.

W ustawie o finansach publicznych uregulowania dotyczące audytu wewnętrznego zostały istotnie rozbudowane i uszczegółowione. Zgodnie z **defini-**

<sup>33</sup> Z uzasadnienia do projektu ustawy z 27.7.2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej, druk Nr 2914 Sejmu RP III kadencji.

**cją audytu wewnętrznego**, sformułowaną w art. 48 FinPublU, jest nim ogół działań obejmujących:

- 1) niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, w wyniku którego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów. Ocena dotyczy w szczególności: zgodności prowadzonej działalności z przepisami prawa oraz obowiązującymi w jednostce procedurami wewnętrznymi (tzw. audyt systemów), efektywności i gospodarności podejmowanych działań w zakresie systemów zarządzania i kontroli (tzw. audyt efektywności) oraz wiarygodności sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu (tzw. audyt finansowy);
- 2) czynności doradcze, w tym składanie wniosków, mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki.

Z powyższej definicji wynikają przede wszystkim główne elementy konstrukcyjne audytu, tj. niezależność badań, kompleksowość ocen, formułowanie wniosków, dążenie do usprawnienia struktur i systemów. Z tego powodu audyt wewnętrzny istotnie wykracza poza ramy kontroli, która stanowi tylko jeden z elementów składowych audytu<sup>1</sup>. Ogólnym celem przeprowadzania audytu wewnętrznego jest dostarczenie kierownikowi danej jednostki zapewnienia, że systemy zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedury kontroli finansowej, funkcjonują prawidłowo. Przeprowadzana jest niezależna i obiektywna ocena procesów, systemów oraz procedur w zakresie gospodarki finansowej i poprzez to następuje wniesienie wartości dodanej dla jednostki. Audyt wewnętrzny obejmuje czynności o charakterze oceniałym, zapewniałym oraz doradczym. Podstawowym zadaniem audytu wewnętrznego są czynności o charakterze oceniałym i zapewniałym. Czynności o charakterze doradczym mogą być wykonywane, o ile ich charakter nie narusza zasady obiektywizmu i niezależności audytora wewnętrznego. Rola audytu wewnętrznego polega na wykonywaniu i określaniu potencjalnego ryzyka, mogącego pojawić się w zakresie gospodarki finansowej w jednostkach, oraz na badaniu i ocenianiu prawidłowości i efektywności systemów wewnętrznej kontroli finansowej, mających na celu eliminowanie lub ograniczanie takiego ryzyka<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> B. R. Kac, Audyt wewnętrzny – teoria i praktyka, Warszawa 2000, s. 80 i nast.

<sup>2</sup> Por. np. zarządzenie Nr 25 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z 30.11.2005 r. w sprawie przeprowadzania audytu wewnętrznego w Wyższym Urzędzie Górnicy, okręgowych urzędach górniczych, specjalistycznych urzędach górniczych oraz działających przy Wyższym Urzędzie Górnicy Zakładzie Obsługi Gospodarczej (Dz.Urz. WUG z 2006 r. Nr 4, poz. 29).

Przyjmując **kryterium obligatoryjności lub fakultatywności** przeprowadzania audytu wewnętrznego, można podzielić ogół jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych na dwie kategorie, pierwsza, w której audyt wewnętrzny musi być przeprowadzony, oraz druga, w której nie ma obowiązku przeprowadzania audytu. Obligatoryjny jest audyt wewnętrzny w następujących jednostkach organizacyjnych:

- 1) Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym, Krajowej Radzie Sądownictwa, jednostkach sądownictwa powszechnego i administracyjnego, Najwyższej Izbie Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytucje Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowym Biurze Wyborczym, Państwowej Inspekcji Pracy,
- 2) ministerstwach,
- 3) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 4) urzędach centralnych,
- 5) Rządowym Centrum Legislacji,
- 6) Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej,
- 7) urzędach wojewódzkich,
- 8) urzędach celnych,
- 9) izbach celnych,
- 10) urzędach kontroli skarbowej,
- 11) urzędach skarbowych,
- 12) izbach skarbowych,
- 13) funduszach celowych, stanowiących wyodrębnione jednostki organizacyjne,
- 14) Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzanych przez nie funduszach,
- 15) Narodowym Funduszu Zdrowia,
- 16) należących do sektora finansów publicznych państwowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych,
- 17) powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury,
- 18) jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej,
- 19) regionalnych izbach obrachunkowych.

Ustawodawca nie był konsekwentny w redagowaniu treści art. 49 FinPublU. W pierwszej kolejności wymienił rodzaje jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych, w których zorganizowanie i prowadzenie audytu wew-

netrznego jest obowiązkowe. Nie jest to jednak katalog zamknięty, bowiem został on uzupełniony ogólną regułą, według której audyt wewnętrzny prowadzi się także w innych jednostkach sektora finansów publicznych, w tym w jednostkach podsektora samorządowego, jeżeli jednostki te gromadzą znaczne środki publiczne lub dokonują znacznych wydatków publicznych.

**36** Bardzo ogólne kryteria („gromadzenie znacznych środków publicznych” oraz „dokonywanie znacznych wydatków publicznych”), zastosowane przez ustawodawcę, zostały – z mocy delegacji ustawowej – doprecyzowane w rozporządzeniu Ministra Finansów z 24.6.2006 r. w sprawie kwoty, której prze-kroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 112, poz. 763). Jeżeli łączna kwota środków publicznych gromadzonych w ciągu roku kalendarzowego albo łączna kwota wydatków i rozchodów środków publicznych przekroczy w jed-nostce 40 mln zł, powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w tej jednostce. Jednostka obowiązana jest do rozpoczęcia prowadzenia audytu we-wnętrznego przed upływem trzeciego kwartału roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekroczenie wyżej określonej kwoty. Oznacza to, że w jednostkach, w których nie została przekroczona wyżej określona kwota, nie powstaje obowiązek zorganizowania i prowadzenia audytu wewnętrznego. Nie wprowadzono jednak zakazu prowadzenia audytu wewnętrznego w takich jed-nostkach, a więc ewentualnie jego wprowadzenie np. w gminach, które nie gro-madzą znacznych środków publicznych lub nie dokonują znacznych wydatków publicznych, jest fakultatywne (ocenia się, że takich gmin w Polsce jest około 30%).

**37** W urzędach, w rozumieniu przepisów o służbie cywilnej<sup>1</sup>, zadania związa-ne z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym przypisane kierownikowi jed-nostki wykonuje dyrektor generalny. W jednostkach podsektora samorządowe-go zadania związane z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym wykonuje kierownik jednostki, np. w urzędach gmin jest to wójt (burmistrz, prezydent miasta), w starostwach powiatowych – starosta, a w urzędach marszałkowskich – marszałek województwa.

<sup>1</sup> Zgodnie z ustawą z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.) urzędami są: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, urzędy ministrów i przewodniczących komite-tów wchodzących w skład Rady Ministrów oraz urzędy centralne organów administracji rządowej, urzędy wojewódzkie oraz inne urzędy stanowiące aparat pomocniczy terenowych organów admini-stracji rządowej podległe ministrom lub centralnym organom administracji rządowej, komendy, in-spektoriaty i inne jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników zespołówch służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Organizacja oraz **usytuowanie audytu wewnętrznego** są zróznicowane 38 w zależności od kategorii jednostki organizacyjnej sektora finansów publicz-nych. Obowiązuje generalna zasada, według której audyt wewnętrzny w jedno-scie sektora finansów publicznych prowadzi audytor wewnętrzny zatrudniony w tej jednostce. Od tej zasady wprowadzono jednak kilka wyjątków, a miano-wicie:

- 1) w państwowej jednostce budżetowej działającej poza granicami Rzeczy-po-spolitej Polskiej audyt wewnętrzny przeprowadza audytor wewnętrzny za-trudniony w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej (np. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w odniesieniu do polskich placówek dyplomatycz-nych znajdujących się poza granicami kraju);
  - 2) w państwowych szkołach wyższych, w których nie zostały przekroczone kwoty „znacznych środków publicznych” lub „znacznych wydatków pu-blicznych” (w roku 2006 r. była kwota 40 mln zł), audyt wewnętrzny prze-prowadza audytor wewnętrzny zatrudniony w nadzorującym je minister-stwie albo w jednej ze szkół wyższych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego na podstawie porozumień za-wartych między rektorami tych szkół;
  - 3) w sądzie rejonowym audyt wewnętrzny przeprowadza audytor wewnętrzny zatrudniony w sądzie okręgowym;
  - 4) w prokuraturze rejonowej audyt wewnętrzny przeprowadza audytor wew-nętrny zatrudniony w prokuraturze okręgowej;
  - 5) w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej podległych Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej, z wyjątkiem okręgowych inspektoratów Służby Więziennej, audyt wewnętrzny przeprowadza audytor wewnętrzny zatrudniony w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. W jednostce or-ganizacyjnej Służby Więziennej podległej dyrektorowi okręgowemu Służby Więziennej audyt wewnętrzny przeprowadza audytor wewnętrzny zatrud-niony w okręgowym inspektoracie Służby Więziennej;
  - 6) w zakładzie budżetowym utworzonym przez Ministra Sprawiedliwości au-dyt wewnętrzny przeprowadza audytor wewnętrzny zatrudniony w Mini-sterstwie Sprawiedliwości.
- Audytor wewnętrzny podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, który zapewnia organizacyjną odrębność wykonywania przez audytora jego zadań. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych może utworzyć komórke audytu wewnętrznego, w której są zatrudnieni audytorzy i inne osoby. Działal-ność tej komórki koordynuje audytor wewnętrzny wyznaczony przez kierow-nika jednostki. Rozwiązanie stosunku pracy z audytorem wewnętrznym w jed-nostkach wymienionych w pkt 2–19 (zob. Nb. 35), a także w jednostkach

dokonyjących znacznych wydatków lub gromadzących znaczne dochody nie może nastąpić bez zgody Ministra Finansów<sup>1</sup>, natomiast zmiana warunków pracy audytora wewnętrznego w takich jednostkach możliwa jest po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów.

**39** Wyłącznie osoba spełniająca warunki formalne określone w ustawie może być audytorem wewnętrznym. Są one następujące:

- 1) posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, chyba że przepisy odębne uzależniają zatrudnienie w jednostce sektora finansów publicznych od posiadania obywatelstwa polskiego,
  - 2) pełna zdolność do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych,
  - 3) niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie, w tym przestępstwo skarbowe,
  - 4) posiadanie wyższego wykształcenia,
  - 5) posiadanie kwalifikacji zawodowych do prowadzenia audytu wewnętrznego:
    - a) certyfikatu (*Certified Internal Auditor* – CIA, *Certified Government Auditing Professional* – CGAP, *Certified Information Systems Auditor* – CISA, *Association of Chartered Certified Accountants* – ACCA, *Certified Fraud Examiner* – CFE, *Certification in Control Self Assessment* – CCSA, *Certified Financial Services Auditor* – CFSA lub *Chartered Financial Analyst* – CFA, lub
    - b) ukończenie aplikacji kontrolerskiej i złożenie egzaminu kontrolerskiego z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, lub
    - c) złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu kwalifikacyjnego na stanowisko inspektora kontroli skarbowej, lub
    - d) posiadanie uprawnień biegłego rewidenta.
- 40** Obowiązuje zasada, według której audyt wewnętrzny przeprowadza się na podstawie **rocznego planu audytu wewnętrznego** jednostki sektora finansów publicznych przygotowanego przez audytora wewnętrznego w porozumieniu z kierownikami jednostki<sup>1</sup>. Wyjątkowo, tj. w uzasadnionych przypadkach, au-

<sup>1</sup> Szczegółowe warunki planowania i przeprowadzania audytu wewnętrznego określa rozporządzenie Ministra Finansów z 24.6.2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 112, poz. 765).

dyt wewnętrzny przeprowadza się poza planem audytu. Plan audytu zawiera w szczególności:

- 1) analizę obszarów ryzyka w zakresie gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi,
  - 2) tematy audytu wewnętrznego,
  - 3) proponowany harmonogram realizacji audytu wewnętrznego,
  - 4) planowane obszary, które powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w kolejnych latach.
- Audyt wewnętrzny zobowiązany jest przedstawiać kierownikowi jednostki i Ministrowi Finansów:
- 1) do końca marca każdego roku – sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok poprzedni<sup>1</sup>,
  - 2) do końca października każdego roku – plan audytu na rok następny.

**Przeprowadzenie audytu wewnętrznego** następuje na podstawie imiennego upoważnienia wystawionego przez kierownika jednostki oraz legitymacji służbowej lub dowodu tożsamości. W przypadkach wymagających specjalnych kwalifikacji audyt wewnętrzny może, w uzgodnieniu z kierownikiem jednostki, powołać rzeczoznawcę. Przed rozpoczęciem audytu wewnętrznego w komórce organizacyjnej audyt wewnętrzny zawiadamia kierownika tej komórki o przedmiocie i czasie trwania audytu wewnętrznego, natomiast kierownik tej komórki zapewnia audytorowi wewnętrznemu warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia audytu wewnętrznego, przedstawia żądane dokumenty oraz ułatwia terminowe udzielanie wyjaśnień przez pracowników tej komórki. Audyt wewnętrzny jest obowiązkowy i bezpłatny, obiektywny i niezależny:

- 1) ustalać stan faktyczny w zakresie funkcjonowania jednostki,
- 2) określać oraz analizować przyczyny i skutki uchybień,
- 3) przedstawiać zalecenia w sprawie usunięcia uchybień lub wprowadzenia usprawnień.

Wyniki audytu wewnętrznego przedstawia się kierownikowi jednostki w sprawozdaniu z przeprowadzenia audytu wewnętrznego oraz Ministrowi Finansów na jego wniosek. Na jego podstawie podejmuje się działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego. Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania sprawozdania nie zostaną podjęte działania mające na celu usunie-

<sup>1</sup> Szczegółowy tryb sporządzania sprawozdań określa rozporządzenie Ministra Finansów z 24.6.2006 r. w sprawie trybu sporządzania oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 112, poz. 764).

cie uchybień, kierownik jednostki informuje o tym Ministra Finansów oraz audytora wewnętrznego, uzasadniając brak podjęcia działań.

- 42** Wprowadzono także **strukturę organizacyjną** w zakresie koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego. Organem administracji rządowej właściwym w sprawach koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych jest Minister Finansów. Do końca roku 2006 zadania w tym zakresie Minister Finansów wykonywał przy pomocy:
- 1) Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, zatrudnionego w Ministerstwie Finansów w trybie i na zasadach określonych w przepisach o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych,
  - 2) komórki organizacyjnej, wyodrębnionej w tym celu w strukturze Ministerstwa Finansów, nad którą nadzór merytoryczny sprawował Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego.

Z dniem 1.1.1007 r. zniesiono te struktury (Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego).

W odniesieniu do jednostek podsektora samorządowego kompetencje Ministra Finansów, z wyłączeniem wyrażania zgody na rozwiązanie stosunku pracy z audytorem wewnętrznym, wykonują odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa.

- 43** **Koordinacja kontroli finansowej i audytu wewnętrznego** w jednostkach sektora finansów publicznych obejmuje w szczególności:

- 1) określanie i upowszechnianie standardów kontroli finansowej, zgodnych z powszechnie uznanymi standardami,
- 2) określanie i upowszechnianie standardów audytu wewnętrznego, zgodnych z powszechnie uznanymi standardami.

Powszechnie są uznawane następujące zbiory standardów: Standardy Profesjonalnego Wykonywania Audytu Wewnętrznego, wydane przez Międzynarodowy Instytut Auditorów Wewnętrznych, oraz Wytyczne w sprawie Standardów Kontroli Wewnętrznej wydane przez INTOSAI (Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli). Standardy zawierają szczegółowe zasady, procedury, wytyczne i zalecenia dotyczące szeroko pojętego zarządzania finansowego. Stanowią one normy typu „soft law”, a więc niemające charakteru bezwzględnie obowiązującego. Ze względu na swą formę, a także naturę nie mogą stanowić aktu prawnego. W związku z tym stanowią akty, których stosowanie jest zalecane, aczkolwiek nie narzucające.

- 3) współpracę z zagranicznymi instytucjami zajmującymi się audytem wewnętrznym,
- 4) uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji w trybie określonym w niniejszym rozdziale oraz podejmowanie działań w celu poprawy funkcjonowania audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych.

- 5) zlecenie audytu wewnętrznego, za zgodą kierownika jednostki,
  - 6) weryfikację i ocenę prawidłowości wykonywania audytu wewnętrznego.
- Minister Finansów określa w formie komunikatu oraz ogłasza standardy kontroli finansowej<sup>1</sup> i audytu wewnętrznego<sup>2</sup>. Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych określają podstawowe wymagania odnoszące się do systemów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych. Stanowią one zbiór wskazań, które kierownicy jednostek powinni wykorzystywać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli finansowej w kierowanych przez siebie jednostkach. Celem standardów jest promowanie wdrażania w jednostkach spójnego i jednolitego modelu kontroli finansowej zgodnego ze współczesnymi standardami i modelami kontroli wewnętrznego, z uwzględnieniem specyficznych zadań, które realizuje dana jednostka i warunków w jakich funkcjonuje.

## § 5. Państwowy dług publiczny

### I. Pojęcie i istota państwowego długu publicznego

W art. 216 Konstytucji RP ustalono **nieprzekraczalną granicę państwowego długu publicznego**, który nie może przekroczyć 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Wprowadzenie takich rozwiązań do Konstytucji jest efektem akceptacji ustaleń zawartych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz w protokole w sprawie procedury nadmiernego deficytu, który stanowi załącznik do Traktatu z Maastricht. Wymienione wyżej dokumenty dopuszczają istnienie deficytu i długu publicznego, ale w określonych granicach obowiązujących państwa członkowskie Unii Europejskiej; tj. dla deficytu 3% w stosunku do rocznego produktu krajowego brutto, natomiast dla długu publicznego – 60% PKB<sup>3</sup>. Ustawodawca nałożył na Ministra Finansów obowiązek sprawowania kontroli nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny (w tym również dług Skarbu Państwa) nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto.

<sup>1</sup> Komunikat Nr 13 Ministra Finansów z 30.6.2006 r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 7, poz. 58).

<sup>2</sup> Komunikat Nr 11 Ministra Finansów z 26.6.2006 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 7, poz. 56).

<sup>3</sup> A. Borowko, Gospodarka budżetowa..., *op. cit.*, s. 106.



Zgodnie z postanowieniami art. 216 Konstytucji RP sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa<sup>1</sup>. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto polega na oszacowaniu trzech równych co do wartości kategorii makroekonomicznych, określających PKB poprzez:

- 1) rozmiary działalności produkcyjnej,
- 2) końcowy rezultat działalności produkcyjnej,
- 3) sumę dochodów pierwotnych.

**45** Do zakresu obowiązków Ministra Finansów należy również opracowywanie trzyletniej strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływanie na państwowy dług publiczny, z uwzględnieniem w szczególności:

- 1) uwarunkowań zarządzania długiem, związanych ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki,
- 2) analizy poziomu państwowego długu publicznego,
- 3) prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa,
- 4) prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa,
- 5) kształtowania się struktury zadłużenia.

Wyżej wspomnianą strategię Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia, a następnie Rada Ministrów przedstawia ją Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej.

**46** Zgodnie z art. 10 FinPublU państwowym długiem publicznym jest wartość nominalna zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. Długiem Skarbu Państwa jest wartość nominalna zadłużenia Skarbu Państwa. Oznacza to wyróżnienie dwóch kategorii długu publicznego, które jednak w doktrynie nie jest oceniane bez zastrzeżeń<sup>2</sup>. Pojęcie państwowego długu publicznego jest szersze i odnosi się do całego sektora finansów publicznych zlożonego z trzech podsektorów (rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych). Węższym pojęciem, odnoszącym się tylko do długu podsektora rządowego, jest pojęcie długu Skarbu Państwa.

Państwowy dług publiczny powstaje z następujących tytułów:

- 1) wymiłowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,

<sup>1</sup> Ustawa z 26.10.2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz.U. Nr 114, poz. 1188).

<sup>2</sup> E. Chojna-Duch, Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Warszawa 2006, s. 169; C. Kosikowski, Finanse publiczne. Komentarz, *op. cit.*, s. 68.

- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- 3) przyjętych depozytów,
- 4) wymagalnych zobowiązań:

- a) wymagalnych z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
- b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.

Wymienione wyżej tytuły tworzą katalog zamknięty. Przyjęcie takich regulacji ustawowych ma istotne znaczenie, zwłaszcza przy ustalaniu dopuszczalnych granic państwowego długu publicznego oraz po ewentualnym ich przekroczeniu – przy podejmowaniu określonych procedur naprawczych.

Szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, określił Minister Finansów z uwzględnieniem podstawowych kategorii przedmiotowych i podmiotowych zadłużenia oraz okresów zapadalności<sup>1</sup>. Klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, dokonano ze względu na: przedmiot i okresy zapadalności oraz rodzaj wierzyciela. Stosując kryterium przedmiotu i okresu zapadalności, podzielono tytuły dłużne na:

- 1) papiery wartościowe, inne niż akcje, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, z uwzględnieniem podziału na:
  - a) krótkoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu nie dłuższym niż rok (bony skarbowe, obligacje, bony komercyjne, pozostałe papiery wartościowe),
  - b) długoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu dłuższym niż rok (obligacje, obligacje skarbowe, pozostałe papiery wartościowe),
- 2) pożyczki, w tym papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, z uwzględnieniem podziału na:
  - a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie,
  - b) długoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok,
- 3) kredyty, z uwzględnieniem podziału na:
  - a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty nie dłuższym niż rok,
  - b) długoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok,

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 20.6.2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 112, poz. 758).

- 4) przyjęcie depozyty, w tym:
- depozyty zbywalne – natychmiast wymiennalne na gotówkę lub płatne na żądanie wierzyciela,
  - inne depozyty, które nie mogą być natychmiast wymienione na gotówkę lub nie mogą być w dowolnym momencie wykorzystywane do dokonywania płatności przez wierzyciela,
- 5) zobowiązania wymagalne, w tym:
- wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
  - uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem.
- Z uwagi na rodzaj wierzyciela tytuły dłużne dzielą się na:
- 1) dług krajowy – obejmujący zadłużenie powstałe w stosunku do rezydentów w rozumieniu ustawy z 27.7.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 141, poz. 1178 ze zm.), w szczególności wobec:
- jednostek sektora finansów publicznych,
  - banku centralnego,
  - banków,
  - innych instytucji finansowych.
- 2) dług zagraniczny – obejmujący zadłużenie powstałe w stosunku do nierezydentów w rozumieniu ustawy – Prawo dewizowe, w szczególności wobec podmiotów mających swoją siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej, w którym obowiązującym środkiem płatniczym jest waluta euro.
- Według przepisów ustawy – Prawo dewizowe **rezydentami** są:
- osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania w kraju oraz osoby prawne mające siedzibę w kraju, a także inne podmioty mające siedzibę w kraju, posiadające zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu; rezydentami są również znajdujące się w kraju oddziały, przedstawicielstwa i przedsiębiorstwa utworzone przez nierezydentów,
  - polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i inne polskie przedstawicielstwa oraz misje specjalne, korzystające z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych.
- Nierezydentami** są:
- osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania za granicą oraz osoby prawne mające siedzibę za granicą, a także inne podmioty mające siedzibę za granicą, posiadające zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu; nierezydentami są również znajdujące się za granicą oddziały, przedstawicielstwa i przedsiębiorstwa utworzone przez rezydentów,
  - obce przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i inne obce przedstawicielstwa oraz misje specjalne i organizacje międzynarodowe, korzystające z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych.

Nb. 47

Zgodnie z art. 68 FinPublU łączna kwota państwowego długu publicznego jest obliczana jako wartość nominalna zobowiązań, przy wyłączeniu zobowiązań wzajemnych jednostek sektora finansów publicznych. Wartość nominalna zobowiązania to wartość nominalna:

- wyemitowanych papierów wartościowych (tzn. kwota świadczenia głównego z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, należna do zapłaty w dniu ich wykupu),
- zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania, a więc kwota świadczenia głównego, należna do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania (wartość wymagalnych zobowiązań obejmuje kwotę zobowiązań, których termin płatności minął, a nie są przedawnione ani umorzone, z wyłączeniem odsetek).

W przypadku zobowiązań indeksowanych lub kapitalizowanych wartość nominalna odpowiada początkowej wartości nominalnej z uwzględnieniem przyrostu kapitału, wynikającego z indeksacji lub kapitalizacji, naliczonego na koniec okresu sprawozdawczego. Powyższe zasady stosuje się do obliczania kwot niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji niezaliczanych do państwowego długu publicznego, a także odpowiednio do obliczania długu Skarbu Państwa oraz kwot zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji, które nie są zaliczane do długu Skarbu Państwa!

Wartość zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji określa się według wartości nominalnej niewymagalnych oraz wymagalnych zobowiązań z tych tytułów, z wyłączeniem wzajemnych tego rodzaju zobowiązań podmiotów sektora finansów publicznych, z tym że:

- wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji oznacza kwotę, którą poręczyciel (gwarant) byłby zobowiązany zapłacić, gdyby dłużnik, za którego udzieleno poręczenia (gwarancji), nie dokonał spłaty zobowiązania samodzielnie; w przypadku kredytów i pożyczek objętych poręczeniami (gwarancjami) uwzględnia się zarówno kwotę świadczenia głównego (kapitału), jak i świadczeń ubocznych, jeżeli zostały objęte poręczeniem (gwarancją);
- wartość nominalna wymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji oznacza kwotę świadczenia poręczyciela (gwaranta), należną do zapłaty, obejmującą również świadczenia uboczne.

<sup>1</sup> Szczegółowy sposób ustalania wartości takich zobowiązań reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z 20.6.2006 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 112, poz. 759).

Nb. 48

Wycieszenie wartości nominalnej zobowiązania objętego poręczeniem lub gwarancją, zaciągniętego do wysokości z góry nieoznaczonej, następuje w formie prognozy, przy zastosowaniu zasady ostrożnej wyceny.

- 49 Z omawianych zasad wynika zatem, że pojęcie „wartość nominalna” odnosi się tylko do świadczenia głównego (kwoty kapitału). Wartość nominalna zobowiązań wyrażonych w walutach obcych podlega przeliczeniu na walutę polską według średniego kursu walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w ostatnim dniu roboczym danego okresu sprawozdawczego.

## II. Zasady udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa

- 50 Zgodnie z art. 216 ust. 4 Konstytucji RP **udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo** następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Podstawowym aktem prawnym, obowiązującym w tym zakresie, jest ustawa z 8.5.1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 ze zm.). W odrębnych ustawach uregulowano również określone procedury udzielania przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji<sup>1</sup>. Udzielanie poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa, tworzenie zasobu majątkowego Skarbu Państwa oraz wykonywanie zobowiązań z tych tytułów to jedynie dopuszczalne formy, w jakich organy państwa mogą ustanawiać, w drodze umowy, odpowiedzialność majątkową Skarbu Państwa za zobowiązania innych podmiotów.

- 51 Udzielanie poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa to istotny instrument polityki finansowej i gospodarczej państwa, stosowany wtedy, gdy sytuacja ekonomiczna wymaga jego ingerencji, a brak jest odpowiednich środków publicznych na bezpośrednie finansowanie. Pojawia się wtedy możliwość aktywizowania funduszy prywatnych, a czynnikiem mobilizującym takie fundusze stają się udzielone przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje<sup>2</sup>.

### Poręczenia udzielane przez Skarb Państwa mogą dotyczyć:

- 1) spłaty kredytów<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Można np. wymienić ustawę z 7.7.1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609 ze zm.) lub ustawę z 15.4.2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.).

<sup>2</sup> P. *Paradowski*, Regulacja prawna poręczeń i gwarancji skarbowych w Polsce, [w:] Reforma sektora finansów publicznych – wybrane problemy, red. A. *Pamorski* i M. *Pypkę*, Radom 2003, s. 31.

<sup>3</sup> Por. ustawa z 29.11.2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1310 ze zm.).

- 2) wykonania zobowiązań wynikających z obligacji,
- 3) wypłaty odszkodowań za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe,
- 4) wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z poręczonym lub gwarantowanym przez Skarb Państwa kredytem lub emisją obligacji.

### Gwarancje udzielane przez Skarb Państwa to gwarancje:

- 1) spłaty kredytów,
- 2) wykonania zobowiązań wynikających z obligacji,
- 3) wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z poręczonym lub gwarantowanym przez Skarb Państwa kredytem lub emisją obligacji.

Poręczenie i gwarancja mogą być udzielane po dokonaniu **analizy ryzyka** wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji. Warunkiem udzielenia poręczenia lub gwarancji jest złożenie wniosku o udzielenie poręczenia lub gwarancji zawierającego dane umożliwiające dokonanie analizy ryzyka. Nie udziela się poręczenia lub gwarancji, jeżeli z analizy ryzyka wynika, że podmiot, którego zobowiązania mają być objęte poręczeniem lub gwarancją, nie będzie w stanie wykonać tych zobowiązań. Poręczenie i gwarancja są terminowe i udzielane do kwoty z góry oznaczonej (możliwe jest odstąpienie od tych warunków w przypadku poręczenia lub gwarancji udzielanych międzynarodowej instytucji finansowej, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którą podpisała umowę o współpracy).

Skuteczność poręczenia lub gwarancji jest uzależniona od wnieścia **opłaty** przewidzianej od poręczenia lub gwarancji. Opłata przewidziana jest naliczana od objętej poręczeniem lub gwarancją kwoty zobowiązania. Rada Ministrów określiła, w drodze rozporządzenia, sposób naliczania i pobierania opłaty przewidzianej od poręczenia i gwarancji oraz wysokość tej opłaty<sup>1</sup> (wysokość opłaty wynosi od 0,4% do 1,5% kwoty zobowiązania w zależności od długości okresu poręczenia lub gwarancji).

Poręczeń i gwarancji spłaty kredytów udziela – w imieniu Skarbu Państwa – Minister Finansów lub Rada Ministrów na wniosek Ministra Finansów.

<sup>1</sup> Ustawa z 29.6.1995 r. o obligacjach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 ze zm.).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.7.2004 r. w sprawie udzielenia przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji oraz opłaty przewidzianej od poręczenia i gwarancji (Dz.U. Nr 170, poz. 1786).

Udzielone kredytodawcom poręczenia lub gwarancje mogą dotyczyć spłaty części lub całości kredytu wraz z odsetkami i innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tym kredytem. Może być również udzielone poręczenie lub gwarancja wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczającej przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanej z kredytem objętym poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa, jeżeli transakcja taka odpowiada standardom określonym przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Swapów i Instrumentów Pochodnych lub Związek Banków Polskich.

Minister Finansów udziela poręczenia lub gwarancji, jeżeli kwota poręczenia lub gwarancji przekracza równowartość 5 mln euro. Rada Ministrów udziela poręczenia lub gwarancji, jeżeli kwota poręczenia lub gwarancji przekracza równowartość 30 mln euro. Poręczenie i gwarancja mogą być udzielone do wysokości 60% pozostającej do spłaty kwoty kredytu objętego poręczeniem lub gwarancją oraz do wysokości 60% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z tym kredytem, z tym że Rada Ministrów może udzielić poręczenia lub gwarancji do wysokości wyższej w przypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

**54** Poręczenie lub gwarancja mogą być udzielane **pod warunkiem przeznaczenia** objętego kredytu na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych zapewniających:

- 1) rozwój lub utrzymanie infrastruktury,
  - 2) rozwój eksportu dóbr i usług,
  - 3) ochronę środowiska,
  - 4) tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją w ramach pomocy regionalnej,
  - 5) wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac rozwojowych,
  - 6) restrukturyzację przedsiębiorstw.
- Ponadto poręczenie lub gwarancja mogą być udzielane pod warunkiem przeznaczenia objętego kredytu na:
- 1) finansowanie zakupu materiałów lub wyrobów gotowych, przeznaczonych na realizację przedsięwzięć polegających na wykonaniu dóbr inwestycyjnych na eksport, o wartości kontraktowej powyżej 10 mln euro,
  - 2) zasilenie funduszy utworzonych, na mocy odrębnych ustaw, w Banku Gospodarstwa Krajowego, jeżeli środki przeznaczone na spłatę kredytu pochodzą ze źródeł innych niż budżet państwa, z wyłączeniem środków budżetu państwa, które zostały wydatkowane na dopłaty do kredytu objętego preferencyjnym oprocentowaniem,

3) utworzenie przez banki linii kredytowych w celu:

- a) finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców,
  - b) współfinansowania programów lub projektów w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej,
- 4) spłatę, objętego już poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa, kredytu wraz z odsetkami i innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tym kredytem.

Udzielenie poręczenia lub gwarancji następuje po ustanowieniu przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa, na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta. Wykonanie zobowiązań z tytułu poręczenia następuje na wniosek kredytodawcy w przypadku utraty przez kredytobiorcę zdolności kredytowej; po przedstawieniu przez kredytodawcę dokumentów i informacji potwierdzających brak tej zdolności.

Poręczenia i gwarancje wykonania przez emitenta wyłącznie zobowiązań pieniężnych wynikających z obligacji mogą być udzielane – w imieniu Skarbu Państwa – **przez Ministra Finansów lub Radę Ministrów**, na wniosek Ministra Finansów. Poręczenie lub gwarancja mogą obejmować zapłatę należności głównej lub należności ubocznych albo obu tych należności. Poręczenie lub gwarancja są udzielane na wniosek emitenta obligacji. Udzielenie poręczenia lub gwarancji może nastąpić pod warunkiem, że emitent przeznacza środki pochodzące z emisji obligacji na analogiczne cele, jak w przypadku wyżej omówionych pożyczek i kredytów.

**Rada Ministrów** może również udzielać, **na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego**, w imieniu Skarbu Państwa, nierozrydnym poręczeń wypłaty odszkodowania z tytułu zniszczenia, uszkodzenia lub kradzieży nieubezpieczonych eksponatów, których właścicielami lub uprawnionymi posiadaczami są te osoby, jeżeli eksponaty te składają się na wystawę artystyczną, organizowaną w Rzeczypospolitej Polskiej, a ich łączna wartość przekracza równowartość 500 tys. euro. Poręczenie jest udzielane na wniosek organizatora wystawy.

Utworzono **„Zasób majątkowy”** przeznaczony na zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa, na który składają się wyodrębnione akcje i udziały w spółkach stanowiące własność Skarbu Państwa. Zasób powiększają akcje i udziały uzyskane w wyniku dochodzenia przez Ministra Finansów, w imieniu Skarbu Państwa, wiarytelności z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji. Łączna wartość akcji (udziałów) podlegających wyodrębnieniu w danym roku powinna wynosić nie mniej niż

0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim, ale nie powinna jednocześnie przekroczyć 15% łącznej wartości wszystkich zobowiązań wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji według stanu na koniec ubiegłego roku.

Na rok 2006 wyodrębniono akcje i udziały w 6 spółkach o łącznej wartości 33,8 mln zł. por. rozporządzenie Rady Ministrów z 3.7.2006 r. w sprawie wyodrębnienia akcji i udziałów stanowiących własność Skarbu Państwa do zasobu majątkowego przeznaczanego na zaspo-kojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa (Dz.U. Nr 120, poz. 830).

**58 Środki uzyskane ze zbycia akcji (udziałów)** składających się na zasób majątkowy mogą być przeznaczone jedynie na zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Zbycia akcji i udziałów dokonuje Bank Gospodarstwa Krajowego na zlecenie ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wydane w porozumieniu z Ministrem Finansów. Jeżeli akcje zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym, to zbywa je minister właściwy do spraw Skarbu Państwa na wniosek Ministra Finansów.

**59 Minister Finansów wykonuje, ze środków budżetu państwa, zobowiązania z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń lub gwarancji, a w uzasadnionych przypadkach także ze środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w Banku Gospodarstwa Krajowego. Łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, określa ustawa budżetowa.**

Na rok 2006 ustalony w tym zakresie limit wynosił 17 mld zł.

### III. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne

**60 Zastosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych (naprawczych)** następuje dopiero po ukształtowaniu się określonych (niekorzystnych) relacji między państwowym długiem publicznym a produktem krajowym brutto. Ustawa o finansach publicznych, w zależności od ukształtowania się wyżej wspomnianej relacji, reguluje trzy grupy działań naprawczych. Charakterystyczną cechą jest przy tym stopniowa gradacja środków podejmowanych w celu przywrócenia pożądaných i bezpiecznych dla sektora finansów publicznych relacji państwowego długu publicznego do PKB.

**61 W przypadku gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to na kolejny rok:**

- 1) Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku bieżącego,
- 2) relacja, o której mowa w pkt 1, stanowi górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli jednak omawiana relacja jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to na kolejny rok:

1) Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, przyjmując jako górne ograniczenie deficytu jego poziom zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji dotyczącej poprzedniego roku budżetowego,

2) górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, zostaje zmniejszone przez pomnożenie przez współczynnik R, wyliczany w następujący sposób:

$$R = \frac{PDP - 0,6 \cdot PKB}{0,05 \cdot PKB}$$

gdzie PKB – oznacza wartość produktu krajowego brutto, PDP – oznacza kwotę państwowego długu publicznego, ogłoszone za poprzedni rok budżetowy,

3) Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny (należy w nim podać przytoczony kształtowania się niekorzystnej relacji państwowego długu publicznego do PKB, program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia tej relacji, uwzględniający analizę limitów ilościowych i analizę uwarunkowań prawnych, trzyletnią prognozę dotyczącą relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju).

Najbardziej **represyjne środki** są podejmowane w sytuacji, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest równa lub większa od 60%. Poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia takiej relacji, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji, a Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia tej relacji, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu jej ograniczenie do poziomu poniżej 60%. W kolejnym roku budżetowym obowiązują zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji przez jednost-

ki sektora finansów publicznych. W projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz w uchwalonych budżetach jednostek samorządu terytorialnego kwota wydatków musi być równa lub niższa od kwoty dochodów (nie można planować deficytu).

Wyżej przedstawionych ograniczeń nie stosuje się do:

- 1) kwot deficytu budżetu państwa sfinansowanych nadwyżką budżetową z lat poprzednich, a także sfinansowanych przychodami budżetu państwa pochodzącymi ze sprzedaży wydziałonych aktywów Skarbu Państwa, a wydatkowymi na sfinansowanie reformy systemu ubezpieczenia społeczne<sup>1</sup>,
  - 2) kwot deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego sfinansowanych nadwyżką budżetową z lat poprzednich, a także sfinansowanych emisją papierów wartościowych, zaciągniętymi kredytami i pożyczkami w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu UE oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).
- Procedur ostrożnościowych i sanacyjnych nie stosuje się w przypadku wprowadzenia:
- 1) stanu wojennego,
  - 2) stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  - 3) stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>1</sup> Ustawa z 25.6.1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 106, poz. 673 ze zm.).

## Rozdział II. Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych

**Literatura:** *T. Augustyniak-Górna*, Podmiotowość finansowoprawna jednostek budżetowych, ZNIB, 1979, z. 65; *W. Lachiewicz*, Wykonywanie zadań z dziedziny kultury przez jednostki samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne* 2000, Nr 5; *K. Zalega*, Agencje i fundacje Skarbu Państwa, Kontrola Państwowa 2002, Nr 2.

### § 6. Jednostki organizacyjne związane z gospodarką budżetową i parabudżetową

Klasyczną jednostką organizacyjną jest **jednostka budżetowa**, w ramach której prowadzona jest gospodarka budżetowa tzw. metodą brutto. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych jednostkami budżetowymi są także jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiedzialno dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (tzw. budżetowanie brutto). Zalegą tej metody prowadzenia gospodarki finansowej jest możliwość pokrywania wydatków niezależnie od wysokości osiąganych dochodów. Szczegółowe ewidencjonowanie dochodów i wydatków zapewnia ściśłą kontrolę, jawność procesów finansowych oraz egzekwowanie dyscypliny finansów publicznych. Wadą jest brak związków między wysokością osiąganych dochodów a realizowanymi wydatkami, co w zasadzie uniemożliwia tworzenie bodźców do racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków budżetowych. W związku z tym, że jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a uzyskane dochody odprowadzają do budżetu, nie ustalają zysku ani straty. Nie działają więc w celach zarobkowych ani nie prowadzą działalności na własny

<sup>1</sup> *C. Kosikowski*, Zasady i problemy ogólne finansów publicznych. [w:] *Finanse publiczne...*, opr. *cit.*, s. 282.