

DZIAŁ I. FINANSE PUBLICZNE I PRAWO BUDŻETOWE

CZĘŚĆ I. FINANSE PUBLICZNE

ROZDZIAŁ 1. POJĘCIE

Normatywną definicję pojęcia „finanse publiczne” zawiera FinPublU.



Ważne

Zgodnie z art. 3 FinPublU finanse publiczne **obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem**, a w szczególności:

- ▶ gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- ▶ wydatkowanie środków publicznych,
- ▶ finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- ▶ zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- ▶ zarządzanie środkami publicznymi,
- ▶ zarządzanie długiem publicznym,
- ▶ rozliczenia z budżetem UE.

P.M. Gaudemet oraz *J. Molinier* definiują finanse publiczne, nazywając je gałęzią prawa publicznego, której przedmiotem jest **badanie norm odnoszących się do publicznych zasobów pieniężnych** oraz operacji tymi zasobami (*P.M. Gaudemet, J. Molinier, Finanse publiczne, Warszawa 2000, s. 17*).

T. Dębowska-Romanowska zwraca uwagę na ujmowanie współcześnie pojęcia „finanse publiczne” w trojakim znaczeniu, a mianowicie są one łącznie:

- 1) **zespołem instytucji prawnych** – systemem prawnym finansów publicznych,
- 2) samym **mechanizmem gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych**, czyli mechanizmem zarządzania,

3) **zasobem pieniężnym**, który realnie istnieje i następnie jest dzielony (scentralizowany publiczny zasób środków finansowych; zob. *T. Dębowska-Romanowska*, Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010, s. 8).

E. Ruśkowski z kolei definiuje finanse publiczne jako **zjawiska związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych**, zwracając uwagę na złożoność problematyki finansów publicznych i kilka problemów nierozzerwalnie z nimi związanych, jak planowanie, ewidencja, sprawozdawczość i kontrola (zob. *E. Ruśkowski* [w:] *C. Kosikowski, E. Ruśkowski* (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 21; zob. również *C. Kosikowski*, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 18–21). Podobnie do ujęcia definicji finansów publicznych podchodzi *D. Maśniak* (zob. *A. Drwiłło, D. Maśniak* (red.), *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 128–132).

ROZDZIAŁ 2. FUNKCJE

Funkcje finansów publicznych należy rozumieć **jako zespół stawianych przed nimi zadań**. Są one oczywiście realizowane i związane z osiągnięciem określonych celów w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych.

Uznawaną najczęściej za podstawową funkcję finansów publicznych jest **funkcja fiskalna**, która polega na dostarczaniu państwu i innym podmiotom publicznym dochodów przeznaczonych na realizację ich zadań. Opiera się więc na dążeniu do gromadzenia środków pieniężnych przez państwo w celu realizacji zadań, jakie są mu przypisane.

Funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza) związana jest z gromadzeniem środków pieniężnych przez państwo i następnie ich rozdzielaniem określonym podmiotom. Jak się podkreśla, znaczenie ma w tym przypadku interwencja państwa mająca **ukierunkować zachowania podmiotu**, na którym spoczywa ciężar publicznych świadczeń pieniężnych.

Finansom publicznym przypisuje się **funkcję stymulacyjną** – co oznacza oddziaływanie za pomocą określonych rozwiązań i ukierunkowania strumieni finansowych na zachowanie różnych podmiotów.

Funkcja ewidencyjno-kontrolna (kontrolna, informacyjna) polega na funkcjonowaniu w tym przypadku takich rozwiązań i mechanizmów, które pozwalają w finansach publicznych na **kontrolę przebiegu zjawisk gospodarczych i operacji finansowych** (zob. m.in. C. Kosikowski [w:] *Finanse publiczne...*, 2008, s. 25; D. Maśniak [w:] A. Drwillo, D. Maśniak (red.), *Leksykon prawa finansowego...*, s. 130–131).

FUNKCJE FINANSÓW PUBLICZNYCH

fiskalna

redystrybucyjna

stymulacyjna

ewidencyjno-kontrolna

ROZDZIAŁ 3. PODSTAWY PRAWNE

Regulacje prawne odnoszące się do finansów publicznych oraz sektora finansów publicznych stanowią liczną grupę aktów prawnych o różnej randze prawnej.

Jedną z podstawowych zasad dotyczących finansów publicznych jest, wprowadzona w art. 20 Konstytucji RP, zasada **społecznej gospodarki rynkowej**.

Społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Podstawę ustroju gospodarczego Polski, którą jest społeczna gospodarka rynkowa, dopełniają następujące zasady:

- ▶ ochrony środowiska, oparta na zasadzie zrównoważonego rozwoju,
- ▶ wolności wykonywania zawodu,
- ▶ ochrony pracy.

Ustawa zasadnicza zawiera postanowienia, objęte głównie jej rozdziałem X „Finanse publiczne”, które mają charakter – w przedmiotowym zakresie – **zasad podstawowych**. Szczegółowa realizacja tych zasad następuje w wielu **aktach prawnych rangi ustawowej**, a w dalszej kolejności oczywiście w aktach wykonawczych, które są do nich wydawane.

Przepis Konstytucji RP	Zakres regulacji
Art. 216	Powołany przepis obejmuje zasadę, zgodnie z którą w zasadniczych kwestiach odnoszących się do finansów publicznych wymaga się regulacji rangi ustawy . Zgodnie bowiem z art. 216 Konstytucji RP środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, NBP lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Art. 216	Podobnie w drodze ustawy następuje ustanowienie monopolu. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo również odbywa się na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Za taką zasadniczą kwestię wymagającą regulacji rangi ustawy uznaje się sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego. Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji RP ustala limit dla państwowego długu publicznego – 60% wartości rocznego PKB.
Art. 217 w zw. z art. 84	Z art. 217 Konstytucji RP wynika, że podstawa prawna nakładania podatków wymaga również regulacji rangi ustawowej. Zasadę tę należy wywodzić w szczególności z wymienionego wyżej art. 217, zgodnie z którym 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. Wspomnieć również należy w tym miejscu o zamieszczonym w rozdziale II Konstytucji RP „Wolności, prawa i obowiązki człowieka obywatela” art. 84, zgodnie z którym: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Artykuły 84 i 217 Konstytucji RP określają zasadę, zgodnie z którą jakakolwiek ingerencja ustawodawcy w sferę majątkową obywatela odbywać się może jedynie w formie ustawy. Ustawy te powinny również spełniać określone wymogi odnoszące się do ich treści (także w kontekście podatkowej zasady pewności).
Art. 218	W przypadku Skarbu Państwa, który ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania sektora finansów publicznych, również wprowadza się zasadę ustawowej regulacji jego organizacji i sposobu zarządzania jego majątkiem.
Art. 219, 223–226	W największym stopniu przepisy Konstytucji RP odnoszą się do problematyki budżetu państwa. Dotyczą one zagadnienia inicjatywy ustawodawczej w zakresie: ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Wyłączna inicjatywa w tym przypadku została przyznana Radzie Ministrów.

Art. 219, 223–226	Przepisy Konstytucji RP określają również podstawowe zasady (terminy), na podstawie których przebiegają prace nad budżetem (art. 219–224 Konstytucji RP). W powołanych przepisach uregulowane są również zasady postępowania w przypadku, gdy Sejm nie przedłoży – we właściwym terminie – uchwalonej ustawy budżetowej do podpisu. Dotyczą ponadto składania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, jak również udzielania w tym zakresie absolutorium Radzie Ministrów. Odnoszą się do zasady roczności i kwestii szczegółowości budżetu oraz instytucji klasyfikacji budżetowej.
Art. 220	Z przepisów Konstytucji RP wynika zakaz tworzenia nadmiernego deficytu budżetowego i jego pokrywania przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.
Art. 167	Konstytucja RP obejmuje również postanowienia dotyczące udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych. Artykuł 167 Konstytucji RP wyraża zasadę, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Konstytucja RP wskazuje również źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w postaci: dochodów własnych, subwencji ogólnych oraz dotacji z budżetu państwa, stanowiąc jednocześnie, że są one określone w ustawie (szczegółowe regulacje w przedmiotowym zakresie znajdują się w ustawie z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).
Art. 168	Omawiając przedmiotowe zagadnienie, należy także pamiętać, że – zgodnie z art. 168 Konstytucji RP – również jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych – w zakresie określonym w ustawie. Podatki i opłaty lokalne stanowią kategorię danin publicznych, które w całości wpływają do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednak nie są one całkowicie autonomiczne w zakresie ich ustalania. Jednostki samorządu terytorialnego mają wyłączne prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Zagadnienia związane z podatkami i opłatami lokalnymi reguluje PodLokU.

Art. 227

Konstytucja RP w art. 227 ust. 1 stanowi, że centralnym bankiem państwa jest **NBP**. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. W Konstytucji RP określa się więc również pozycję ustrojową **centralnego banku państwa**, podstawowe cele jego działalności, a w dalszej kolejności jego strukturę wewnętrzną.

Dokonany powyżej przegląd przepisów Konstytucji RP pokazuje, że przepisy te tworzą podstawy ustroju finansowego państwa. Szczegółowe regulacje natomiast znajdują się w licznych aktach prawnych rangi ustawowej. Szczególne znaczenie przypisać należy FinPublU, która, charakteryzując się niezwykle szerokim zakresem regulacji, wpływa na kształt postanowień wielu aktów prawnych regulujących zagadnienia szeroko rozumianych finansów publicznych.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY

Powołana ustawa określa wiele istotnych dla funkcjonowania sektora finansów publicznych zagadnień, a mianowicie:

zakres i zasady działania oraz organizację jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych

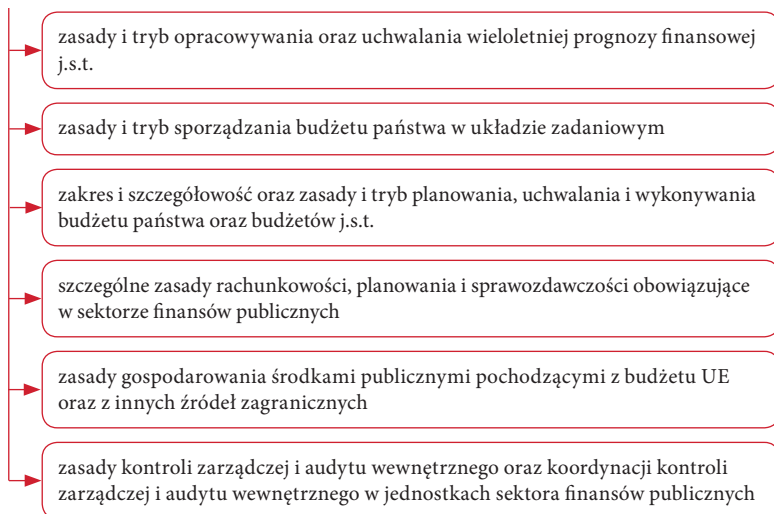
zakres i zasady działania agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych funduszy celowych

zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej

zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem

zasady zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne

zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa



Wśród regulacji rangi ustawowej, którym również przypisać należy szczególne znaczenie, wymienić można chociażby OrdPodU, pamiętając jednocześnie, że w zakresie szerokiej i skomplikowanej materii, jaką są podatki, obowiązuje wiele ustaw.

Podobne znaczenie – jednak w zakresie określenia źródeł dochodów j.s.t. – przypisać należy powołanej wyżej ustawie z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wymienić również trzeba ustawę z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz PrBank i NBPU.

Istotne znaczenie w określaniu rozwiązań i zasad obowiązujących w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych mają również **umowy międzynarodowe** (dotyczące przykładowo kwestii podwójnego opodatkowania). Nie można też zapominać o licznych – obowiązujących w omawianym zakresie – aktach wykonawczych (zob. Z. *Ofiarski*, Prawo finansowe, Warszawa 2010, s. 11–18; *tenże*, Źródła prawa finansowego i problemy legislacji finansowej [w:] C. *Kosikowski* (red.), System Prawa Finansowego. Teoria i nauka prawa finansowego, t. I, Warszawa 2010, s. 175 i n.).

ROZDZIAŁ 4. JAWNOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ

Zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych traktowane są jako podstawowe i nadrzędne w stosunku do bardziej szczegółowych zasad gospodarki budżetowej, która stanowi przecież tylko część publicznej gospodarki finansowej. W taki też sposób obie zasady zostały ujęte w ustawie o finansach publicznych – ponieważ rozdział 4 „Jawność i przejrzystość finansów publicznych” znajduje się w dziale I FinPublU „Zasady finansów publicznych”.

Zgodnie z art. 33 FinPublU **gospodarka środkami publicznymi jest jawna**. Przepisy FinPublU wprowadzają w przedmiotowym zakresie **wyjątek** odnoszący się tylko do sytuacji, kiedy pochodzenie lub przeznaczenie środków publicznych zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych (zob. ustawa z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych).

Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez:

→ jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących j.s.t.

→ jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów j.s.t.

→ podawanie do publicznej wiadomości:

→ kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów j.s.t.

→ kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe

→ zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych

→ informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne

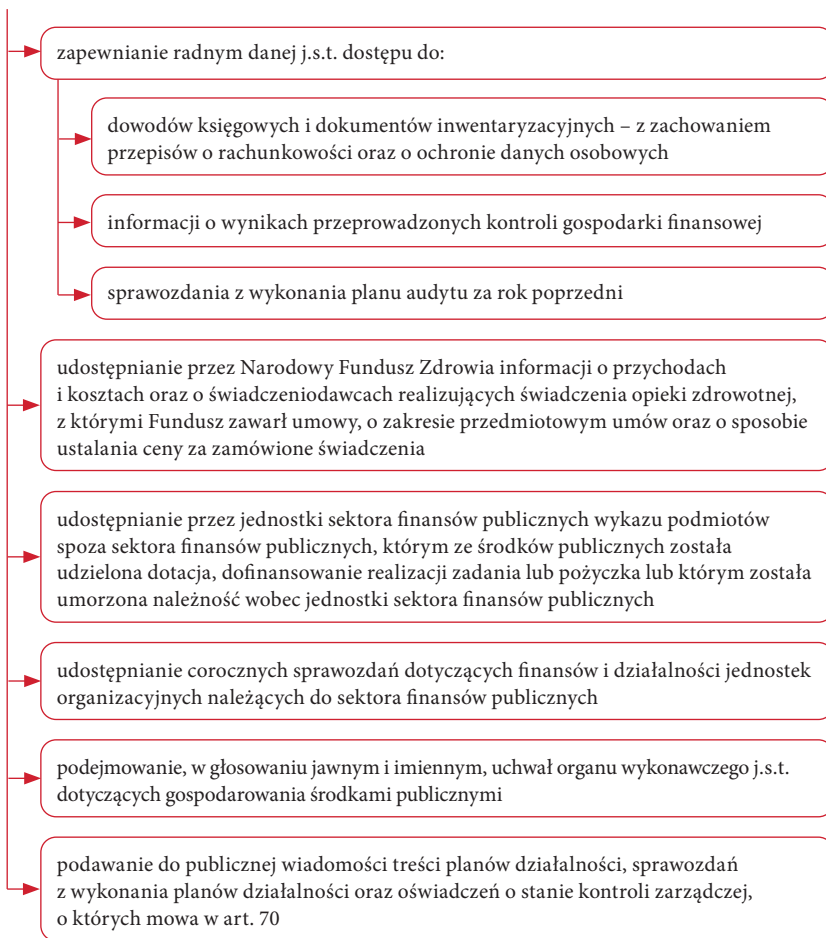
→ jawność debaty nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej j.s.t.

→ podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących:

→ zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację

→ zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych

→ zasad odpłatności za świadczone usługi



Minister Finansów podaje ponadto do publicznej wiadomości sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej przyjęte przez Radę Ministrów (art. 34 ust. 2 FinPublU).

Ustawa o finansach publicznych ustanawia w omawianym zakresie również **inne obowiązki leżące po stronie Ministra Finansów**, a mianowicie nałożono na niego obowiązek podawania do publicznej wiadomości zbiorczych danych dotyczących finansów

publicznych (np. ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych, wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwoty deficytu lub nadwyżki).

Podobny zakres obowiązków obciąża **organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego**, które na określonych zasadach i w wiążących je terminach podają również do publicznej wiadomości stosowne informacje dotyczące gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (np. informacje o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, kwoty dotacji otrzymanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz kwoty dotacji udzielonych takim jednostkom).

Ponadto – zgodnie z art. 38 FinPublU – **Minister Finansów** ogłasza w Monitorze Polskim następujące dane:

- ▶ kwotę i relację do produktu krajowego brutto:
 - państwowego długu publicznego,
 - długu Skarbu Państwa,
 - niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa;
- ▶ kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych

– według stanu na koniec roku budżetowego.

Minister Finansów powinien ogłosić wskazane informacje (w drodze obwieszczenia) w terminie do dnia 31 maja roku następnego.

W 2013 r. zakres informacji ogłaszanych przez Ministra Finansów w powyższym trybie został **rozszerzony**. Dotyczy on bowiem dodatkowo:

- ▶ kwoty ustalonej w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego, ogłoszonej zgodnie z art. 38 FinPublU, na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez NBP i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto,
- ▶ kwoty wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym,
- ▶ kwoty obliczonej jako różnica wymienionych powyżej kwot oraz jej relacji do produktu krajowego brutto

– według stanu na koniec roku budżetowego (zob. art. 38a FinPublU).

Dodatkowe zobowiązania w przedmiotowym zakresie nałożono również na **Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego** (zob. art. 38b i 38c FinPublU).