

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

Vademecum

redakcja naukowa Paweł Smoleń

Marcin Burzec, Michał Jędrzejczyk
Beata Kucia-Guściora, Monika Münnich
Piotr Pomorski, Paweł Smoleń, Marzena Świstak

SERIA AKADEMICKA



Wolters Kluwer

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

Vademecum

redakcja naukowa Paweł Smoleń

Marcin Burzec, Michał Jędrzejczyk
Beata Kucia-Guściora, Monika Münnich
Piotr Pomorski, Paweł Smoleń, Marzena Świstak

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 1 czerwca 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Jolanta Szołno-Koguc, prof. UMCS

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Marcin Burzec – rozdziały XII pkt 1, 8–10, 14–16, 19, XIII pkt 1–6, 9, XV pkt 2–3, 6–9, 14–16

Michał Jędrzejczyk – rozdziały XI, XII pkt 2–7, 11–13, 17–18, 20–22, XIII pkt 7–8, 10–11

Beata Kucia-Guściora – rozdziały III, IV, V, XV pkt 1, 4–5, 10–13, 17–19

Monika Münnich – rozdziały VI, VIII, IX

Piotr Pomorski – rozdziały VII, X

Paweł Smoleń – wstęp, rozdziały I, XIV

Marzena Świstak – rozdział II

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-549-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne.....	15
Rozdział I	
Podstawowe zagadnienia teoretyczne.....	17
1. Finanse publiczne	17
2. Finanse publiczne a finanse prywatne	18
3. Prawo finansów publicznych i prawo finansowe	19
4. Funkcje finansów publicznych	19
5. Polityka finansowa	21
6. Prawo A. Wagnera.....	21
Rozdział II	
Konstytucyjne podstawy finansów publicznych	23
1. Źródła prawa finansowego i prawa finansów publicznych	23
2. Rozdział X Konstytucji RP.....	25
3. Władztwo daninowe	25
4. Ustrój finansowy samorządu terytorialnego.....	26
5. Budżet państwa.....	27
6. Ustawa budżetowa.....	28
7. Publiczna działalność finansowa	29
8. Narodowy Bank Polski	31
Rozdział III	
Środki publiczne	33
1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o finansach publicznych	33
2. Pojęcie i katalog środków publicznych	35
3. Dochody publiczne.....	36
4. Przychody publiczne	40
5. Środki pochodzące z budżetu UE i pomoc z EFTA oraz inne bezzwrotne środki ze źródeł zagranicznych	41

6. Wydatki publiczne	44
7. Rozchody publiczne	47
8. Defcyt i nadwyżka sektora a defcyt i nadwyżka budżetu	48

Rozdział IV

Sektor finansów publicznych	53
1. Pojęcie i zakres sektora finansów publicznych	53
2. Metody budżetowania	55
3. Jednostki budżetowe	57
4. Samorządowy zakład budżetowy.....	60
5. Agencja wykonawcza	63
6. Instytucja gospodarki budżetowej	65
7. Państwowy fundusz celowy	68
8. Państwowe i samorządowe osoby prawne	72

Rozdział V

Zasady ogólne gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych	75
1. Zasada jawności finansów publicznych	75
2. Zasada przejrzystości finansów publicznych	79
3. Klasyfikacja środków publicznych	82
4. Zasady gospodarowania środkami publicznymi.....	86
5. Kierownik j.s.f.p.	88
6. Główny księgowy j.s.f.p.	90

Rozdział VI

Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych	93
1. Pojęcie i cele kontroli zarządczej.....	93
2. Organy zapewniające wykonywanie kontroli zarządczej	94
3. Koordynacja kontroli zarządczej	95
4. Standardy kontroli zarządczej	95
5. Pojęcie audytu wewnętrznego	95
6. Międzynarodowe standardy audytu wewnętrznego	96
7. Jednostki sektora finansów publicznych, w których prowadzi się audyt wewnętrzny	96
8. Komórki audytu wewnętrznego.....	97
9. Audytor wewnętrzny.....	97
10. Komitet audytu.....	98

Rozdział VII

Zagadnienia długu publicznego	101
1. Państwowy dług publiczny	101
2. Dług publiczny w prawie wspólnotowym	103
3. Zarządzanie długiem publicznym	104
4. Procedury oszczędnościowe i sanacyjne.....	105
5. Program sanacyjny.....	106
6. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa	107
7. Skarbowe papiery wartościowe	107
8. Bon skarbowy.....	108
9. Obligacja skarbowa	109
10. Skarbowe papiery oszczędnościowe	109
11. Kredyt publiczny	110
12. Pożyczka publiczna	111
13. Gwarancja publiczna	112
14. Poręczenie publiczne	113

Rozdział VIII

Budżet państwa jako publiczny plan finansowy państwa	115
1. Ustawa budżetowa	115
2. Budżet państwa	116
3. Zasady budżetowe	117
4. Dochody budżetu państwa	121
5. Wydatki budżetu państwa	122
6. Stabilizacyjna reguła wydatkowa.....	125
7. Dotacje budżetowe	126
8. Subwencje budżetowe	129
9. Rezerwy budżetu państwa	130
10. Wieloletnie plany finansowe.....	132
11. Ustawa o prowizorium budżetowym	133
12. Budżet zadaniowy	134
13. Budżet środków europejskich	134

Rozdział IX

Uchwalanie budżetu państwa.....	137
1. Pojęcie procedury budżetowej	137
2. Przygotowanie projektu budżetu państwa	137
3. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej	139
4. Uchwalanie ustawy budżetowej	140
5. Wieloletni plan finansowy państwa.....	142

Rozdział X

Problematyka wykonywania budżetu państwa	145
1. Procedura wykonywania budżetu państwa	145
2. Zasady gospodarki budżetowej w toku wykonywania budżetu państwa	147
3. Obsługa bankowa budżetu państwa	148
4. Blokowanie wydatków budżetowych	149
5. Przenoszenie wydatków budżetowych	150
6. Wydatki niewygasające	151

Rozdział XI

Kontrola budżetowa i sprawozdawczość w budżecie państwa	153
1. Kontrola wykonania budżetu państwa – bieżąca i następcza	153
2. Kontrola NIK wykonania budżetu państwa	156

Rozdział XII

Uchwalanie, wykonanie, nadzór i kontrola budżetu jednostek samorządu terytorialnego	159
1. Uchwała budżetowa	159
2. Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t.	161
3. Procedura przygotowania i uchwalenia budżetu j.s.t.	165
4. Zastępcze uchwalenie budżetu j.s.t.	169
5. Równowaga budżetowa	170
6. Indywidualny wskaźnik zadłużenia j.s.t.	171
7. Wykonanie budżetu j.s.t.	176
8. Rezerwy budżetowe j.s.t.	178
9. Dotacje podmiotowe z budżetu j.s.t.	180
10. Dotacje przedmiotowe z budżetu j.s.t.	181
11. Dotacje celowe z budżetu j.s.t.	182
12. Skarbnik j.s.t.	183
13. Kontrasygnata	187
14. Blokowanie wydatków budżetowych	189
15. Przenoszenie wydatków w budżecie j.s.t.	190
16. Niewygasające wydatki budżetu j.s.t.	191
17. Nadzór i kontrola nad j.s.t.	192
18. Regionalne izby obrachunkowe	195
19. Fundusz sołecki	197
20. Budżet obywatelski	198
21. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.....	201
22. Raport o stanie j.s.t.	203

Rozdział XIII

Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego	207
1. Dochody własne j.s.t.	207
2. Podatki stanowiące dochód własny gminy.....	211
3. Opłaty stanowiące dochód własny gminy	213
4. Dochody zewnętrzne j.s.t.	214
5. Subwencja ogólna	215
6. Część oświatowa subwencji ogólnej.....	220
7. Dotacje celowe z budżetu państwa dla j.s.t.	220
8. Dotacje celowe na podstawie porozumień z innymi j.s.t.	223
9. Janosikowe.....	223
10. Kontrakt wojewódzki	224
11. Wieloletni plan inwestycyjny	226

Rozdział XIV

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	229
1. Pojęcie i charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	229
2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności.....	230
3. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności.....	232
4. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	235
5. Organy właściwe do orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	238
6. Organy właściwe do wypełniania funkcji oskarżyciela	240

Rozdział XV

Podstawy finansów Unii Europejskiej.....	243
1. Unia Gospodarcza i Walutowa	243
2. Euro	246
3. Kryteria konwergencji	248
4. Pakt stabilności i wzrostu	250
5. Procedura nadmiernego deficytu	253
6. Międzynarodowy Fundusz Walutowy	255
7. Europejski System Banków Centralnych – Europejski Bank Centralny	258
8. Europejski Bank Inwestycyjny	262
9. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju	265
10. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych	268
11. Europejski System Nadzoru Finansowego	271
12. Budżet ogólny UE	272
13. Zasady budżetowe	274
14. Dochody budżetowe	277
15. Wydatki budżetowe	281

16. Fundusze europejskie	283
16.1. Fundusze finansujące politykę spójności	283
16.2. Fundusze związane z zarządzaniem zasobami naturalnymi i ich ochroną w okresie przejściowym	287
16.3. Pozostałe fundusze	288
17. Procedura uchwalania budżetu UE	289
18. Wykonanie i kontrola realizacji budżetu UE	291
19. Europejski Trybunał Obrachunkowy	293
Bibliografia	297
Autorzy	307

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|------------------------------|---|---|
| decyzja 2020/2053 | – | decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14.12.2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.Urz. UE L 424, s. 1) |
| k.c. | – | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz.1740 ze zm.) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| o.p. | – | ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.) |
| pr. bank. | – | ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.) |
| r.s.b. | – | rozporządzenie Ministra Finansów z 11.01.2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 144) |
| r.s.s.w.b. | – | rozporządzenie Ministra Finansów z 15.01.2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 259) |
| regulamin Sejmu | – | uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.) |
| rozporządzenie
1466/97/WE | – | rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97/WE z 7.07.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. WE L 209, s. 1) |
| rozporządzenie 549/2013 | – | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21.05.2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 174, s. 1) |
| rozporządzenie 2018/1046 | – | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z 18.07.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.Urz. UE L 193, s. 1) |

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.COVID	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
u.f.p.2005	– ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
u.f.z.o.	– ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm.)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.o.n.d.f.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.)
u.p.g.SP	– ustawa z 8.05.1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2022 r. poz. 445 ze zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057)

Czasopisma i publikatory

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
FK	– Finanse Komunalne
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

PBPS	–	Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu
PiP	–	Państwo i Prawo
PPLiFS	–	Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	–	Samorząd Terytorialny

Instytucje

BGK	–	Bank Gospodarstwa Krajowego
EBC	–	Europejski Bank Centralny
EBI	–	Europejski Bank Inwestycyjny
EBOiR	–	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
EFTA	–	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
ESA	–	Europejskie urzędy nadzoru (european supervisory authorities)
ESRB	–	Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board)
ETO	–	Europejski Trybunał Obrachunkowy
EWEA	–	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
IGB	–	instytucja gospodarki budżetowej
j.s.f.p.	–	jednostka sektora finansów publicznych
j.s.t.	–	jednostka samorządu terytorialnego
KBiFP	–	Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
KFP	–	Komisja Finansów Publicznych
KRRiO	–	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
KRUS	–	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KWRiST	–	Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
MF	–	Minister Finansów
MFFiPR	–	Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
MFW	–	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OLAF	–	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (L'Office européen de lutte antifraude)
RIO	–	regionalna izba obrachunkowa
RM	–	Rada Ministrów
SN	–	Sąd Najwyższy
UGiW	–	Unia Gospodarcza i Walutowa
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZOZ	–	zakład opieki zdrowotnej
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Inne

DNB	–	dochód narodowy brutto
ECU	–	european currency unit
EFRR	–	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EMS	– Europejski Mechanizm Stabilności
ERM	– exchange rate mechanism
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych
ESNF	– Europejski System Nadzoru Finansowego
ESW	– Europejski System Walutowy
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
IWZ	– indywidualny wskaźnik zadłużenia
MŚP	– małe i średnie przedsiębiorstwa
PKB	– produkt krajowy brutto
PND	– procedura nadmiernego deficytu
SDR	– specjalne prawa ciągnięcia
SP	– Skarb Państwa
WPF	– wieloletnia prognoza finansowa
WPPF	– wieloletni plan finansowy państwa
WPI	– wieloletni plan inwestycyjny
WRF	– wieloletnie ramy finansowe

SŁOWO WSTĘPNE

W polskim porządku prawnym brak jest legalnej definicji finansów publicznych. W literaturze przedmiotu podejmowane są próby wypełnienia tej luki. W toczonej dyskusji ujawniają się w tym względzie liczne wątpliwości i kontrowersje. Bez wątpienia jednak problematyka finansów publicznych odznacza się wyjątkowo szerokim zakresem merytorycznym oraz wyróżnia istotnym znaczeniem praktycznym. Obejmuje przecież fundamentalne założenia prawidłowego funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Niejako z natury rzeczy sfera ta budzi zainteresowanie nie tylko prawników, ale także ekonomistów, praktyków życia gospodarczego i oczywiście polityków. Trudno więc się dziwić, że także w środowisku akademickim wyodrębnił się nowy blok zajęć merytorycznych. Jednocześnie skomplikowany charakter tej materii prawnej sprawia, że znajomość kształtujących ją rozwiązań przybiera niekiedy postać wiedzy przeznaczonej jedynie dla wąskiej grupy osób. Odzwierciedleniem tego stanu rzeczy stają się często trudności w trakcie sesji egzaminacyjnej studentów tych kierunków, które w swej ofercie programowej zawierają wykłady, konwersatoria i zajęcia ćwiczeniowe z zakresu prawa finansów publicznych.

Przygotowany podręcznik skierowany jest przede wszystkim do uczestników wykładów kursowych, wykładów specjalizacyjnych (konwersatoriów, fakultetów), seminariów magisterskich i doktorskich prowadzonych dla studentów oraz absolwentów prawa, administracji, europeistyki i kierunków ekonomicznych. Może być także pomocny w trakcie różnorodnych studiów podyplomowych, kursów dla doradców finansowych czy aplikacji prawniczych. W swym zasadniczym założeniu obejmuje on prezentację podstawowych zagadnień sfery prawa finansów publicznych. W zamyśle autorów opracowanie ma zawierać wybrane, najważniejsze kwestie z tego zakresu, niezbędne dla realizacji przede wszystkim głównego nurtu wykładu akademickiego. Opracowanie nie aspiruje do określenia pełnej formuły merytorycznej finansów publicznych, zwłaszcza że (jak już powyżej wspomniano) pojęcie to jest definiowane w literaturze przedmiotu różnorodnie.

Struktura opracowania nawiązuje do tradycyjnej sekwencji prezentacji i omawiania poszczególnych zagadnień w toku wykładu akademickiego oraz formułowanych na tej podstawie pytań w testach egzaminacyjnych (dość powszechnie obecnie stosowanych).

Obok wybranych zagadnień teoretycznych podręcznik obejmuje m.in. regulacje: Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o finansach publicznych, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dodatkowo, z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej, uwzględniono również podstawowe zagadnienia tego obszaru finansów publicznych. Przyjęcie takiego kryterium pozwoliło wyodrębnić główne rozdziały tematyczne, kształtujące ramową strukturę podręcznika. W każdym z nich pogrupowane zostały szczegółowe zagadnienia merytoryczne. Hasłowe i sumaryczne ujęcie materii powinno pozytywnie wpływać na komfort korzystania z podręcznika.

w imieniu autorów
Paweł Smoleń

Lublin, czerwiec 2022 r.

Rozdział I

PODSTAWOWE ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

1. Finanse publiczne

Finanse publiczne to, niestety, termin niejednorodny. Podkreślić przede wszystkim należy, że ustawa o finansach publicznych nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia. Określa jedynie ich zakres, stwierdzając, że obejmują one procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności: 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych; 2) wydatkowanie środków publicznych; 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa; 4) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne; 5) zarządzanie środkami publicznymi; 6) zarządzanie długiem publicznym; 7) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Wobec takiego stanu prawnego w literaturze przedmiotu podejmowano liczne próby teoretycznego ujęcia finansów publicznych. Prezentowane definicje nie są wprawdzie jednolite, jednak można dostrzec znaczące podobieństwa pozwalające wyróżnić swoistą warstwę wspólną tego pojęcia. Zazwyczaj akcentuje się występowanie trzech powiązanych ze sobą elementów: gospodarczych (ekonomicznych), politycznych oraz prawnych. Łączne ich uwzględnienie pozwala na pełną ilustrację pojęcia finansów publicznych. W tym kontekście podkreśla się złożoność pojęcia finansów publicznych, na którą składa się: kompleks instytucji prawnych (system prawny), sposób gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych (system zarządzania), faktyczna pula środków pieniężnych (podlegająca redystrybucji).

Bez wątpienia możliwe jest zatem wyróżnienie zarówno komponentu ekonomicznego, jak i prawnego. Należy się zgodzić, że w tym drugim znaczeniu finanse publiczne to zespół norm prawnych regulujących operacje związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych. W tym sensie finanse publiczne stanowią część

prawa publicznego (odrębna gałąź prawa kształtująca funkcjonowanie tej sfery), której przedmiotem jest badanie norm odnoszących się do publicznych zasobów pieniężnych i operacji tymi zasobami¹.

2. Finanse publiczne a finanse prywatne

Zasadniczo finanse w znaczeniu ogółu stosunków finansowych można podzielić na dwie podstawowe grupy: **finanse publiczne i finanse prywatne**.

Finanse publiczne w stosunku do finansów prywatnych charakteryzuje odrębność zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej. Realizowane są w ramach stosunków prawnych z **udziałem podmiotów prawa publicznego** (m.in. Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego). Z uwagi na charakter podmiotów uczestniczących w stosunkach z zakresu finansów publicznych (atrybut władzy publicznej) większość działań odznacza się **przymusowością**. W zdecydowanej większości dochody publiczne to daniny publiczne, które mają charakter bezpośrednio przymusowy, a wydatki publiczne z reguły przeznaczone są na realizację **zadań publicznych**. Charakter regulacji dotyczącej finansów publicznych ma **naturę publicznoprawną**. Ponadto stosunki finansowe oparte są na zasadzie **władztwa i podporządkowania** (administracyjnoprawna metoda regulacji). Związane jest to z celem działalności finansowej państwa – **realizacją interesu publicznego i jego ochroną**. Dlatego też finanse publiczne podlegają regułom: jawności, planowania, ewidencji, sprawozdawczości i kontroli. Gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty publiczne odbywa się z zastosowaniem odpowiednich instytucji finansowoprawnych i jest poddane określonym regułom i procedurom.

Finanse prywatne natomiast w większości cechuje **dobrowolność** (nie przymusowość). Stosunki finansowe w obszarze finansów prywatnych cechuje **prywatnoprawna podstawa normatywna**. Najczęściej oparte są na zasadzie swobody zawierania umów, w ramach której strony stosunku prawnego samodzielnie decydują o jego kształcie, o ile nie narusza on porządku prawnego. Podmioty prywatne uzyskują środki pieniężne z różnych źródeł, realizując **interes prywatny**, indywidualny (a nie publiczny). Podstawowym celem finansów prywatnych jest **osiąganie i maksymalizacja zysku**, a nie optymalizacja zaspokajania potrzeb publicznych. W przypadku finansów prywatnych zastosowanie znajdzie konstytucyjna zasada ochrony prywatności, podczas gdy finanse

¹ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 17–25; R. Mastalski, *Finanse publiczne a prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 25; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 7–9; C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 17–19; W. Wójtowicz, *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego* [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2020, s. 15–18; Z. Ofiarski [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX 2020, art. 3.

publiczne powinny opierać się na zasadzie jawności i przejrzystości². Ze względu na realizację odmiennych celów zarządzanie finansami prywatnymi może więc być bardziej rozdrobnione (zindywidualizowane) niż w przypadku finansów publicznych³.

3. Prawo finansów publicznych i prawo finansowe

W doktrynie można zetknąć się zarówno z naprzemiennym (wręcz synonimicznym) stosowaniem obu tych pojęć, jak i odrębnym definiowaniem każdego z nich⁴. Wydaje się, że trudno wytyczyć precyzyjnie granice rozdzielające oba te terminy. Generalizując, można założyć, że **prawo finansowe** to zestaw norm prawnych kształtujących sferę finansów publicznych. W konsekwencji wypada przyjąć, że zakres normatywny prawa finansowego jest regulowany w Konstytucji RP (przede wszystkim w rozdziale X). **Prawo finansów publicznych**, natomiast to zespół regulacji odnoszących się do zagadnień, o których mowa w art. 3 u.f.p. (zob. powyżej pojęcie finansów publicznych). Tym samym pojęcie to nie obejmowałoby w pełni materii wskazanej w Konstytucji RP, np. nakładanie i stanowienie danin publicznych, prowadzenie polityki finansowej. Przyjęcie takich założeń stanowi jednak daleko idące uproszczenie. Zwrócić należy bowiem uwagę na treść art. 3 u.f.p., w którym posłużono się zwrotem „w szczególności”. Oznacza to, że ustawa o finansach publicznych formułuje otwarty katalog materii finansów publicznych. Ponadto Konstytucja RP jedynie część zagadnień obejmuje rozdziałem X zatytułowanym „Finanse publiczne”. Wydaje się, że powyższe aspekty kreują podstawową trudność w wytyczeniu jednoznacznych zakresów obu pojęć.

4. Funkcje finansów publicznych

Podobnie jak w przypadku powyżej wymienionych pojęć, tak i w odniesieniu do wskazania funkcji finansów publicznych występują w doktrynie rozbieżności. Sporne, jak się wydaje, jest nie tylko określenie rodzaju funkcji, ale i sposób ich klasyfikacji (ich kolejność i przypisywana im waga)⁵. Zazwyczaj jednak w grupie podstawowych funkcji finansów publicznych wymienia się:

² T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 18–21.

³ K. Sawicka, *Finanse publiczne a finanse prywatne* [w:] *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Warszawa 2018, s. 32–33; A. Drwiłło, *Zagadnienia ogólne finansów publicznych i prawa finansowego* [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2011, s. 28–30.

⁴ R. Mastalski, *Finanse...*, s. 25; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 61–64; C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 41–94; W. Wójtowicz, *Pojęcie...*, s. 15–18; Z. Ofiarski [w:] *Ustawa...*, red. Z. Ofiarski, art. 3; A. Drwiłło, *Zagadnienia...*, s. 23–43; K. Sawicka, *Pojęcie i funkcje finansów publicznych* [w:] *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Warszawa 2018, s. 30–32.

⁵ Zob. m.in. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 66–78; A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 129–139; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 37–43; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 57–61; W. Wójtowicz, *Pojęcie...*, s. 15–18; K. Sawicka, *Pojęcie...*, s. 27–29.

- 1) funkcję fiskalną,
- 2) funkcję redystrybucyjną,
- 3) funkcję stymulacyjną,
- 4) funkcję informacyjno-ewidencyjną (informacyjno-kontrolną).

Jako pierwszą wskazuje się najczęściej **funkcję fiskalną**. Na ogół uznaje się ją za najważniejszą z nich, a wręcz determinującą istnienie wszystkich pozostałych. Stanowi ona przejaw działalności każdego państwa związanej z pobieraniem i gromadzeniem środków pieniężnych przez państwo w celu realizowania jego zadań. Negatywnym przejawem realizacji funkcji fiskalnej może być zjawisko fiskalizmu, rozumiane jako polityka nadmiernego obciążenia daninami publicznymi.

Z funkcją fiskalną łączy się **funkcja redystrybucyjna**. Zazwyczaj rozumiana jest jako praktyczny przejaw realizacji przyjętych założeń polityki finansowej państwa. Ma charakter wtórny wobec funkcji fiskalnej. Obejmuje ona proces podziału (rozdzielenia) zgromadzonych środków budżetowych. Jest ona realizowana przez ich transfer zarówno do podmiotów mieszczących się w sektorze finansów publicznych, jak i znajdujących się poza jego ramami. Redystrybucja środków publicznych może mieć zróżnicowany charakter, np. ze względu na kryterium podmiotowe, przedmiotowe, terytorialne lub czasowe⁶.

Funkcja stymulacyjna wiąże się z możliwością świadomego, zaplanowanego oddziaływania na różnorodne podmioty za pomocą systemu zróżnicowanych instrumentów finansowoprawnych. Są to tzw. bodźce o charakterze finansowoprawnym, które oddziałują za pośrednictwem obietnicy korzyści lub poprzez zagrożenie dolegliwością finansową⁷. Przykładem bodźców mogą być: stopy kredytowe, stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia podatkowe, specjalne strefy ekonomiczne. W ten sposób zakłada się kreowanie pożądanego w gospodarce zjawiska albo hamowanie (wykluczenie) zjawiska niekorzystnych (np. stabilizacja cen, stały poziom dochodów budżetowych, niska inflacja, niskie bezrobocie).

Funkcja informacyjno-ewidencyjna (informacyjno-kontrolna) stanowi swoiste dopełnienie wskazanych powyżej funkcji. Polega na badaniu stanu gospodarki państwa poprzez analizę procesu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. W warunkach gospodarki wolnorynkowej przybiera postać przede wszystkim informacyjno-ewidencyjną (w przeciwieństwie do gospodarki centralnie sterowanej, gdzie akcent kładziono na aspekty kontrolne). Pozyskane dane pozwalają nie tylko określić założenia właściwego funkcjonowania finansów publicznych, ale także podejmować stosowne działania w tej sferze.

⁶ E. Chojna-Duch, *Podstawy...*, s. 39.

⁷ Zob. H. Reniger, *Bodźce prawno-finansowe*, Rzeszów 1979, s. 1–41.

5. Polityka finansowa

W literaturze przedmiotu politykę finansową (nazywana również polityką ekonomiczną) określa się jako ujętą w ramy organizacyjne działalność polegającą na ustalaniu oraz realizacji celów gospodarczych za pomocą instrumentów planowania i prawodawstwa finansowego⁸. Zazwyczaj jej główne założenia są ujmowane w różnorodnych perspektywicznych programach rządowych. Polityka finansowa zakłada koordynowanie gospodarki, co wyrasta z przeświadczenia, że za pomocą określonych bodźców prawnych i ekonomicznych uda się ją modelować w pożądanym przez władze kierunkach. Płaszczyzną polityki ekonomicznej jest aktualny system prawny, gospodarczy i społeczny, w którym reguły i realia ekonomiczno-gospodarcze spletają się z aktywną działalnością prawotwórczą parlamentu oraz społecznymi oczekiwaniami względem systemu finansowego (zwłaszcza podatkowego). W aspekcie ekonomicznym działania polityczne są obliczone na osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego i hamowanie inflacji. Na niwie prawnej powinny one kreować uwarunkowania legislacyjne zapewniające optymalną realizację funkcji finansów publicznych i modelowego systemu podatkowego⁹. Wyróżnia się dwie główne odmiany polityki finansowej:

- 1) politykę pieniężną, opartą na kontroli podaży pieniądza i stóp procentowych;
- 2) politykę fiskalną, polegającą na kontrolowaniu dochodów i wydatków publicznych.

W literaturze przedmiotu można się zetknąć także z inną klasyfikacją, odzwierciedlającą charakter polityki pieniężnej. W tym kontekście wymienia się politykę dochodową państwa lub samorządu terytorialnego oraz politykę wydatkową. Ta pierwsza wyraża się głównie w polityce podatkowej. Druga natomiast określana jest wielkością publicznych zasobów pieniężnych oraz zakresem zadań finansowanych ze środków publicznych¹⁰.

6. Prawo A. Wagnera

A. Wagner (1835–1917) to niemiecki ekonomista, profesor uniwersytetów m.in. w Freiburgu i Berlinie, który sformułował teorię dotyczącą wydatków publicznych, nazywaną zazwyczaj prawem Wagnera lub prawem wzrastających wydatków publicznych. Wyniki swoich badań zawarł w czterotomowym dziele zatytułowanym *Finanzwissenschaft*. Według Wagnera dostrzegalne jest zjawisko **stałego wzrostu wydatków publicznych**. W jego ocenie ma ono charakter trwały – stale rosnących potrzeb finansowych. W swoich obserwacjach znajdował potwierdzenie tej teorii zarówno w analizie wartości bezwzględnych, jak i w relacji do PKB. Podkreślał, że potrzeby publiczne rosną szybciej od

⁸ R. Mastalski, *Polityka finansowa* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 31–32; E. Chojna-Duch, *Podstawy...*, s. 44–45.

⁹ H. Wnorowski, *Polityka fiskalna jako instrument poprawy efektywności gospodarczej w krajach OECD*, Białystok 2008, s. 11.

¹⁰ R. Mastalski, *Polityka finansowa*, s. 31–32.

potrzeb indywidualnych, co wymaga odpowiedniej reakcji państwa w sferze finansów publicznych. Za główne przyczyny stałego wzrostu wydatków publicznych A. Wagner uznał czynniki: historyczne, socjologiczne, polityczne, społeczne oraz ekonomiczne. Omawiając je, podkreślał konieczność udziału państwa w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Przyjmuje się, że teoria A. Wagnera stała się inspiracją do stworzenia koncepcji państwa dobrobytu (*welfare state*). Nieco upraszczając, chodzi o intensywne wykorzystywanie instrumentów podatkowych (rosnących podatków) do pozyskiwania środków budżetowych w celu realizowania na szeroką skalę wydatków socjalnych. Idea ta pozostaje w opozycji do liberalnej koncepcji A. Smitha. Niezależnie od tego warto w tym miejscu wspomnieć także o poglądach W. von Gerloffa, który jest autorem teorii **wzrastającego oporu wobec podatków**. Wskazał on, że wzrost wydatków publicznych (akcentowany przez A. Wagnera) niewątpliwie skutkuje wzrostem obciążenia podatkowego, co z kolei w efekcie bezpośrednio prowadzi do różnych form oporu podatników¹¹.

¹¹ Szerzej na temat teorii i zasad zob. m.in. P.M. Gaudement, J. Molinier, *Finanse...*, s. 72–89; A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Warszawa 2001; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2001, s. 43–45.

Rozdział II

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH

1. Źródła prawa finansowego i prawa finansów publicznych

W każdej gałęzi prawa, w tym także prawa finansowego i prawa finansów publicznych, punktem odniesienia jest konstytucyjna hierarchia źródeł prawa. Zasadniczo można stwierdzić, że w ujęciu konstytucyjnym **źródła prawa** to ustanowione (bądź uznane) przez organy władzy publicznej akty prawne, które zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc skierowane do nieokreślonej liczby adresatów i regulujące powtarzalne wzorce zachowań¹.

Konstytucyjny system źródeł prawa charakteryzuje się dualizmem. Wyróżnia się **akty prawa powszechnie obowiązującego** oraz **akty prawa wewnętrznego**.

Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zalicza się:

- 1) Konstytucję (ustawę zasadniczą),
- 2) ustawy,
- 3) ratyfikowane umowy międzynarodowe,
- 4) rozporządzenia,
- 5) akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Prawo powszechnie obowiązujące tworzy uporządkowany hierarchicznie katalog o charakterze zamkniętym podmiotowo i przedmiotowo. Hierarchiczność oznacza, że źródła prawa niższego rzędu nie mogą zawierać przepisów sprzecznych z przepisami wyższego szczebla. Cechą aktów prawa powszechnie obowiązującego jest to, że mogą wiązać każdy

¹ P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, art. 87, pkt 1–9; zob. też M. Haczkowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LEX 2014, art. 87, pkt 1–9.

podmiot pozostający pod władzą publiczną RP i być podstawą decyzji i innego rodzaju władczych rozstrzygnięć wobec obywateli i innych jednostek. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (w trybie określonym ustawą). Co do umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są one ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

Wagę zagadnień finansowoprawnych podkreśla obowiązek ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej (i jej wypowiedzenia) za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, jeżeli umowa dotyczy znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym. Co więcej, wypada wspomnieć, że na poziomie procesu legislacyjnego wymaga się, aby wnioskodawca, przedkładając Sejmowi projekt każdej ustawy, przedstawiał skutki finansowe jej wykonania. Odstępstwem od ogólnej reguły jest konstytucyjny zakaz uznania przez Radę Ministrów uchwalonego przez siebie projektu ustawy podatkowej za pilny. Innym typem odrębności jest również konstytucyjna reguła, że w przypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

Należy wspomnieć, że po wejściu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w katalogu źródeł prawa znalazły się przepisy prawa unijnego, a więc traktaty Unii Europejskiej, rozporządzenia Rady i Parlamentu UE. Zgodnie z przepisami Konstytucji RP, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając nawet pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (podobnie jak w przypadku umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie).

Do źródeł prawa wewnętrznego, odmiennie niż w przypadku aktów prawa powszechnie obowiązującego, w katalogu otwartym (podmiotowo i przedmiotowo) wskazano na występowanie:

- 1) uchwał Rady Ministrów,
- 2) zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Akty prawa wewnętrznego nie mogą zawierać norm powszechnie obowiązujących. Są adresowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty, co znacznie zawęża ich podmiotowy zakres zastosowania. W konsekwencji akty prawa wewnętrznego nie mogą regulować zagadnień, które zostały zarezerwowane dla materii ustawy, rozporządzenia czy aktu prawa miejscowego. Nie mogą również ingerować w wolności i prawa jednostki działającej poza sferą podległości organizacyjnej (akty prawa wewnętrznego nie stanowią podstawy decyzji ani podobnych władczych rozstrzygnięć wobec obywateli i innych jednostek). Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Niezależnie od ogólnych reguł odnoszących się do konstytucyjnego systemu źródeł prawa w literaturze przedmiotu można zetknąć się z podziałem **źródeł prawa finansów publicznych na wewnętrzne i zewnętrzne**. Do wewnętrznych zalicza się konstytucję, ustawy i rozporządzenia. Wśród zewnętrznych natomiast lokuje się ratyfikowane umowy międzynarodowe².

2. Rozdział X Konstytucji RP

Materia odnosząca się bezpośrednio do zagadnień prawa finansów publicznych zawarta jest przede wszystkim w rozdziale X Konstytucji RP. Sformułowanie odrębnego rozdziału w Konstytucji RP podkreśla rangę podejmowanej problematyki. Rozdział X obejmuje art. 216–227. Sformułowano w nim wprost regulacje odnoszące się do gospodarki finansowej. W pierwszej kolejności należy wskazać na zasadę ustawowej regulacji podstawowych zagadnień finansów publicznych: gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, zaciągania pożyczek publicznych oraz udzielania gwarancji i poręczeń przez państwo. Zawarto w nim również zasady dotyczące organizacji i funkcjonowania Skarbu Państwa oraz zarządzania jego majątkiem. W Konstytucji RP znalazła się również materia odnosząca się do zagadnień związanych z budżetem państwa (uchwalanie ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym, możliwość dokonywania modyfikacji ich treści), zasad prowadzenia gospodarki finansowej oraz realizowania polityki pieniężnej (z uwzględnieniem organizacji i funkcjonowania centralnego banku państwowego – Narodowego Banku Polskiego).

Wydzielenie przez ustrojodawcę kluczowych obszarów z zakresu finansów publicznych do rozdziału X Konstytucji RP nie oznacza, że zagadnienia finansowoprawne nie zostały rozsiane także w innej części przepisów konstytucyjnych. Wystarczy wspomnieć choćby rozdział VII Konstytucji RP, w którym uregulowano zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym zasadę zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do realizowanych zadań, konstrukcji dochodowej oraz ustawowej reguły dla ich strukturalizacji, także w zakresie przyznanego im władztwa podatkowego.

3. Władztwo daninowe

Jedną z podstawowych regulacji konstytucyjnych jest zasada, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (w tym podatków)³, określonych w ustawie. Przykładowo wskazuje się na podatki, w ten sposób statuując konstytucyj-

² W. Wójtowicz, *Pojęcie...*, s. 25–27.

³ Szerzej na temat dylematów wokół rozróżnienia „świadczeń publicznych” i „ciężarów publicznych” zob. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021,

ną **zasadę powszechności i równości opodatkowania**. Podatki to stałe i niewątpliwie podstawowe źródło utrzymania państwa, bez których nie może ono funkcjonować i realizować powierzonych mu zadań. Obowiązek podatkowy wiąże się z **tzw. władztwem daninowym państwa**, czyli władzą stanowienia w drodze ustaw danin publicznych, w tym podatków, oraz władzą ich pobierania. Dla nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków zastrzeżono formę ustawy. Wyliczenie materii objętej regulacją ustawową nie jest wyczerpujące (obowiązkiem regulacji ustawowej objęte są również inne istotne elementy stosunku podatkowego, np. podstawa opodatkowania, zaliczka na podatek, mechanizm obniżenia podatku należnego o podatek naliczony)⁴. Obowiązek ustawowej regulacji dotyczy jedynie istotnych elementów stosunku daninowego, natomiast do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji określonej daniny⁵.

Powszechnie przyjmuje się, że na istotę daniny składa się jej kateryczny, przymusowy i zasadniczo bezzwrotny charakter, a przede wszystkim cel fiskalny, czyli przeznaczenie na utrzymanie państwa lub innego podmiotu publicznoprawnego. Podatki są jedną z podstawowych danin publicznych (choć niejedyną dopuszczalną konstytucyjnie)⁶.

4. Ustrój finansowy samorządu terytorialnego

Przykładem istotnych finansowopranych regulacji konstytucyjnych zamieszczonych poza rozdziałem X Konstytucji RP są postanowienia odnoszące się do ustroju finansowego samorządu terytorialnego. Istniejący ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu tej władzy, wykonując we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotną część zadań publicznych. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Samorząd terytorialny jako wspólnota polityczno-terytorialna współuczestniczy również w sprawowaniu władztwa finansowego⁷.

art. 84, pkt 1–5 i cyt. tam literatura; K. Działocha, A. Łukaszczyk [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, LEX 2016, art. 84, nt 1–8 i cyt. tam literatura.

⁴ Zob. wyroki TK: z 6.03.2002 r., P 7/00, OTK-A 2002/2, poz. 13; z 27.11.2007 r., SK 39/06, OTK-A 2007/10, poz. 127; z 9.11.1999 r., K 28/98, OTK 1999/7, poz. 156; z 27.07.2004 r., SK 9/03, OTK-A 2004/7, poz. 71.

⁵ Zob. wyroki TK: z 15.07.2013 r., K 7/12, OTK-A 2013/6, poz. 76; z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK-A 2011/6, poz. 56; z 6.03.2002 r., P 7/00, OTK-A 2002/2, poz. 13; z 16.06.1998 r., U 9/97, OTK 1998/4, poz. 51; szerzej: M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, art. 217, pkt 1–6.

⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 129.

⁷ Szerzej zob. W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, FK 1997/5, s. 7–14.

Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych. Zakres udziału jednostek samorządu terytorialnego w tych dochodach musi odpowiadać zakresowi ich zadań, a wszelkie zmiany zadań i kompetencji samorządu powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (zasada adekwatności). Konstytucja RP statuuje zasadę ustawowego przekazywania źródeł dochodów na rzecz samorządu. Stanowi również, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich **dochody własne** oraz **subwencje ogólne** i **dotacje celowe** z budżetu państwa, przy czym podstawowe znaczenie w zakresie finansowania zadań własnych samorządu mają tzw. dochody własne⁸. Oprócz zasady adekwatności sformułowano: 1) zasadę ustawowego przekazywania źródeł dochodów publicznych na rzecz samorządu, 2) zasadę przekazywania dochodów ze szczebla centralnego (z budżetu państwa) na rzecz samorządu, czyli zasadę przekazywania źródeł dochodów z centrum na rzecz samorządu, 3) zasadę podstawowego charakteru dochodów własnych, 4) zasadę zapewnienia obligatoryjnego uzupełniającego finansowania zadań samorządu subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa, 5) zasadę różnicowania pod względem konstrukcji prawnej źródeł dochodów samorządowych. Zasady te uzupełnia się o te, które wynikają z przyjętej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁹.

Istotną gwarancją, a jednocześnie wyrazem zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest przyznanie im władztwa daninowego (choć w ograniczonym przedmiotowo zakresie). Rozciąga się ono na prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie¹⁰. Faktycznie dotyczy to w przeważającym stopniu gmin¹¹. W ujęciu konstytucyjnym podatkami i opłatami lokalnymi będą zatem te świadczenia, które spełniają dwa kryteria: stanowią dochód budżetu samorządowego, a jednostka samorządowa może ustalać ich wysokość¹². Wyrazem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest również ustanowienie odrębnego nadzoru finansowego nad tymi jednostkami (regionalna izba obrachunkowa jako organ niezależny od administracji rządowej).

5. Budżet państwa

Budżet państwa to **publiczny plan finansów** (plan przyszłych dochodów i wydatków państwa). Jest podstawą gospodarki finansowej państwa. Konstytucja RP precyzuje jedynie, że obejmuje on dochody i wydatki państwa, jako podstawowe elementy budżetu państwa. W pozostałym zakresie odwołuje się do regulacji ustawowej, która będzie

⁸ Szerzej zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 242–246.

⁹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 230–231.

¹⁰ Zob. wyrok TK z 9.04.2002 r., K 21/01, OTK-A 2002/2, poz. 17.

¹¹ Zob. B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, art. 168.

¹² Zob. L. Etel, *Miejsowe prawo podatkowe w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. S. Pikulski i in., Olsztyn 2004, s. 148.

szczegółowo normowała tę problematykę. Budżet państwa, ze względu na formalny charakter, przyjmuje formę ustawy, która od nazwy jej głównej części – budżetu – nazywana jest ustawą budżetową. Uchwalana jest przez Sejm na okres roku budżetowego. **Budżet państwa nie jest więc pojęciem tożsamym z ustawą budżetową.** Ustawa budżetowa bowiem, poza budżetem państwa ujętym w formie załączników, zawiera również część tekstową oraz inne załączniki¹³.

Odnosząc się do charakteru prawnego budżetu, wskazać wypada na dwa podstawowe aspekty: formalny i materialny. **Formalny charakter budżetu państwa** oznacza, że budżet państwa jako jedyny plan finansowy państwa przyjmuje formę ustawy. Będąc aktem planowania, zawiera normy skierowane do wykonawców i nadające im uprawnienia do zarządzania za pomocą procesu wydatkowania. Podstawy prawne dotyczące pobierania dochodów, jak też dokonywania wydatków publicznych wynikają z innych niż ustawa budżetowa ustaw zwykłych. Budżet porządkuje dochody i wydatki państwa, umożliwiając ich ewidencjonowanie i kontrolowanie. Wyrazem **materialnego charakteru budżetu państwa** jest zasada niedochodzenia roszczeń, uregulowana w ustawie o finansach publicznych. Sprowadza się to do tego, że zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani odwrotnie: roszczeń tych osób wobec państwa.

6. Ustawa budżetowa

Budżet uchwalany jest przez Sejm w formie ustawy, zwanej **ustawą budżetową**. Posiada ona szereg szczególnych cech, które wyraźnie wyróżniają ją na tle innych ustaw¹⁴. Ustawa budżetowa obejmuje okres roku i stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa. W literaturze podkreśla się, że coroczne uchwalanie budżetu w formie ustawy budżetowej stanowi wartości podlegającą ochronie konstytucyjnej¹⁵. Na zasadzie wyjątku od reguły roczności dochody i wydatki państwa mogą być określane w wymiarze krótszym niż rok w trybie **ustawy o prowizorium budżetowym**. Niezależnie od tego przewidziano specyficzne rozwiązanie, stosowane tylko w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej. Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi

¹³ Zob. P. Pest, *Budżet państwa* [w:] *Prawo finansów publicznych z kazuami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Warszawa 2018, s. 119–120.

¹⁴ Szerzej zob. T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, PiP 2000/5, s. 21 i n.; E. Chojna-Duch, *Charakter prawny ustawy budżetowej (uwagi na tle wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego)*, PiP 1995/7, s. 43–48.

¹⁵ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 186; W. Łączkowski, *Czy budżet państwa jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 283–291.

gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego **projektu ustawy budżetowej** lub **projektu ustawy o prowizorium budżetowym**.

Zgodnie z Konstytucją RP zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania tej ustawy określa ustawa¹⁶. W Konstytucji RP zawarte są natomiast przepisy normujące procedurę uchwalania i kontroli wykonania ustawy budżetowej. W myśl postanowień ustawy zasadniczej to wyłącznie Radzie Ministrów przysługuje inicjatywa ustawodawcza w zakresie:

- 1) ustawy budżetowej,
- 2) ustawy o prowizorium budżetowym oraz zmiany ustawy budżetowej.

Rada Ministrów zobowiązana jest przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej najpóźniej 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Późniejsze przedłożenie projektu ustawy możliwe jest jedynie w wyjątkowych przypadkach (niestety, brak jest legalnej definicji tego pojęcia). Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia jej przekazania. Prezydent RP podpisuje ustawę budżetową w ciągu 7 dni od dnia jej przedstawienia przez marszałka Sejmu. Istotnym ograniczeniem prerogatyw Prezydenta RP jest to, że nie może zawetować ustawy budżetowej. Przed jej podpisaniem może jednak zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności jej przepisów z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny rozpatruje wniosek w ciągu 2 miesięcy od dnia jego wpływu. Prezydent został wyposażony w szczególne uprawnienie, podkreślające wyjątkowe znaczenie ustawy budżetowej (wyróżniające ją na tle innych „ustaw zwykłych”). Jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, może on w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu.

Zgodnie z Konstytucją RP wykonanie ustawy budżetowej podlega kontroli Sejmu. W terminie 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego Rada Ministrów zobowiązana jest do złożenia Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej. Do sprawozdania obligatoryjnie dołączana jest także informacja o stanie zadłużenia państwa. Stanowi to podstawę dla Sejmu (po zapoznaniu się z opinią NIK) do podjęcia uchwały o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów **absolutorium**. Uchwała taka powinna być podjęta w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania.

7. Publiczna działalność finansowa

Konstytucja RP określa zasadę ustawowej regulacji publicznej działalności finansowej (art. 216 ust. 1). Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane

¹⁶ W aktualnym porządku prawnym reguluje to ustawa o finansach publicznych. Związana z tym materia dotycząca budżetu i ustawy budżetowej zostanie omówiona w dalszej części kompendium.

w sposób określony ustawowo. Oznacza to, że wszelkie przejawy operacji związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem tych środków muszą wynikać z przepisów ustawy. Cytowany przepis ma więc charakter ogólny, ramowy. W konsekwencji nie jest też łatwo precyzyjnie ustalić znaczenie zwrotu: „środki finansowe na cele publiczne”. Słusznie zauważa się przy tym, że przyjęcie zasady ustawowej regulacji wymaga, aby w praktyce jej recepcji nie ograniczać się jedynie do zachowania znamion formalnych, czyli formy ustawy. Istotne jest, aby taka ustawa faktycznie określała sposoby gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne¹⁷.

Określając zasady publicznej gospodarki finansowej, Konstytucja RP stanowi, że zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Oprócz tego Konstytucja RP przewiduje zakaz zaciągania pożyczek i udzielania gwarancji oraz poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy trzy piąte wartości rocznego produktu krajowego brutto. Podkreślić wypada, że przekroczenie granic państwowego długu publicznego uznawane jest za **delikt konstytucyjny**¹⁸. Warto także zwrócić uwagę na to, że powołany przepis koresponduje z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie prawa wspólnotowego, w myśl których państwa członkowskie UE zobowiązane są do unikania nadmiernego deficytu.

W myśl art. 216 ust. 2 i 3 Konstytucji RP do materii ustawowej należą również: sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego, a także kwestie dotyczące gospodarowania mieniem państwa, tj. nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, NBP lub inne państwowe osoby prawne, a także ustanowienie monopolu.

Dodać należy, że w sferze regulacji dotyczących publicznej działalności finansowej szczególne znaczenie mają także wspomniane wcześniej przepisy odnoszące się do władztwa daninowego państwa¹⁹.

¹⁷ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 116–117.

¹⁸ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis, art. 216, nb 1–12.

¹⁹ Szerzej zob. T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy interpretacyjne artykułu 217 Konstytucji* [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. A. Gomułowicz, R. Małecki, Poznań 2003, s. 220 i n., oraz T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji* [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, red. W. Miemieć, Wrocław 2009, s. 110–123; H. Dzwonkowski, *Elementy konstrukcyjne podatku w świetle art. 217 Konstytucji*, „Glosa” 1999/6, s. 1–5.

8. Narodowy Bank Polski

Konstytucja RP w rozdziale X reguluje również fundamentalne kwestie odnoszące się do banku centralnego. Domeną centralnego banku państwa jest polityka pieniężna. Zgodnie z art. 227 Konstytucji RP **centralnym bankiem** państwa jest Narodowy Bank Polski. Posiada on osobowość prawną i jest jednym z konstytucyjnych organów państwa. Nie posiada jednak kompetencji do wydawania aktów powszechnie obowiązującego prawa, o których mowa w art. 87 Konstytucji RP. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza.

Pomimo że Konstytucja RP nie formułuje wprost zasady **niezależności** centralnego banku państwa, w literaturze przedmiotu wykazuje się, że na tle funkcjonującego dwupoziomowego systemu bankowego²⁰ posiada on wspomnianą cechę **w aspekcie: instytucjonalnym** (konstytucyjne usytuowanie w systemie organów państwa), **funkcjonalnym** (samodzielne kształtowanie i realizacja polityki pieniężnej państwa) i **finansowym** (trwałe określenie zasad tworzenia i podziału funduszy banku centralnego)²¹. **Organami NBP są: Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP.** Prezes NBP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej na 6 lat. Nie może on należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu. W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów, powoływane na 6 lat w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat. Prezes Narodowego Banku Polskiego pełni funkcję przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej. Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej. Założenia te przedstawia do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa o Narodowym Banku Polskim.

²⁰ Należy dostrzec, że obok ustawy z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 492 ze zm.) obowiązuje również ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.), która reguluje zasady organizacji i funkcjonowania banków w Polsce.

²¹ Zob. szerzej: W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje – metody – organizacja*, Warszawa 2001, s. 99 i n.; E. Andrzejewska, A. Burdziak, Z. Kuchta, *Niezależność banku centralnego w teorii oraz praktyce*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2005/1, s. 15–26; R. Hutterski, *Niezależność banku centralnego*, Toruń 2000.