

PODSTAWY PRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH

REDAKCJA NAUKOWA

Joanna M. Salachna

KOMITET REDAKCYJNY

Marcin Tyniewicki

Piotr Woltanowski

REDAKCJA NAUKOWA

Joanna M. Salachna

AUTORZY

Nauczyciele akademicki:

Marta Kuklo

Ewa Lotko

Joanna M. Salachna

Marcin Tyniewicki

Piotr Woltanowski

Studenci Uniwersytetu w Białymstoku:

Sylwia Ajdamach

Weronika Chilińska

Maciej Kwieciński

Gabriela Plawgo

Aleksandra Sidorowicz

PODSTAWY PRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH

REDAKCJA NAUKOWA

Joanna M. Salachna

KOMITET REDAKCYJNY

Marcin Tyniewicki

Piotr Woltanowski

Stan prawny na 19 sierpnia 2024 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Rafał Dowgier

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktorka prowadząca

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski

Poszczególne części podręcznika opracowali:

Sylvia Ajdamach – rozdz. I pkt 1.3, 4.2–4.6

Weronika Chilińska – rozdz. III pkt 4.1–4.6

Marta Kuklo – rozdz. XIII pkt 1, 3, 4

Maciej Kwieciński – rozdz. VI pkt 3

Maciej Kwieciński, Piotr Woltanowski – rozdz. VI pkt 5

Ewa Lotko – rozdz. VIII; rozdz. IX pkt 1, 3.1–3.3, 3.5, 4.3; rozdz. X pkt 3, 4, 5; rozdz. XI

Gabriela Plawgo – rozdz. II pkt 4; rozdz. X pkt 6, 7; rozdz. XIII pkt 2

Joanna M. Salachna – Przedmowa, rozdz. I pkt 1.1, 2, 3, 4.1; rozdz. II pkt 1, 3

Joanna M. Salachna, Sylvia Ajdamach – rozdz. I pkt 1.2; rozdz. II pkt 2

Joanna M. Salachna, Sylvia Ajdamach, Gabriela Plawgo – rozdz. I pkt 5; rozdz. II pkt 5

Aleksandra Sidorowicz – rozdz. IX pkt 2, 3.1, 3.4, 4.1, 4.2

Marcin Tyniewicki – rozdz. III pkt 1–3, 4.7, 5; rozdz. VII; rozdz. XII

Piotr Woltanowski – rozdz. IV; rozdz. V; rozdz. VI pkt 1, 2, 4; rozdz. X pkt 1, 2

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8390-012-4

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

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

Rozdział II

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

Rozdział III**Sektor Finansów Publicznych – istota, cele, zakres oraz formy organizacyjno-prawne**

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

Rozdział IV

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

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

Rozdział V

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

Rozdział VI

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

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

Rozdział VII

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

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

Rozdział VIII

Planowanie wieloletnie w jednostce samorządu terytorialnego –

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

Rozdział IX

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

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

Rozdział X

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

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

Rozdział XI

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

Rozdział XII

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

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

Rozdział XIII

Polubowne metody rozwiązywania sporów z udziałem

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

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

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

dyrektywa Rady 2011/85/UE	– dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 306, s. 41)
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
ESA 2010	– 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 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.)
u.n.p.p.	– ustawa z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945 ze zm.)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
u.PGRP	– ustawa z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1192)
r.s.k.t.d.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 28.12.2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 58)
r.s.z.t.r.i.o.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16.07.2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. Nr 167, poz. 1747)

u.r.s.z.	– ustawa z 23.05.1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 123 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.b.2024	– ustawa budżetowa z 18.01.2024 r. na rok 2024 (Dz.U. poz. 122)
u.BGK	– ustawa z 14.03.2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. z 2024 r. poz. 441 ze zm.)
u.BFG	– ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2024 r. poz. 487)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 356)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.n.d.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104)
u.p.p.	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1215)
u.p.r.s.k.	– ustawa z 23.09.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. z 2016 r. poz. 1823 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1320)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)
u.u.PARP	– ustawa z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2024 r. poz. 419)
ustawa o Akademii Kopernikańskiej	– ustawa z 28.04.2022 r. o Akademii Kopernikańskiej (Dz.U. z 2024 r. poz. 463)
ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy	– ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.)
ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2024 r. poz. 399)
ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.)

Inne

ADR	– alternatywne (polubowne) metody rozwiązywania sporów
BFG	– Bankowy Fundusz Gwarancyjny
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
BŚE	– budżet środków europejskich
CIT	– podatek dochodowy od osób prawnych
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenia Wolnego Handlu
FRD	– Fundusz Rezerwy Demograficznej
FSUR	– Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
IPN	– Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KFP	– Komisja Finansów Publicznych
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KRRIO	– Krakowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MF	– Minister Finansów
MON	– Minister Obrony Narodowej
NBP	– Narodowy Bank Polski
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NGO	– organizacja pozarządowa
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PAN	– Polska Akademia Nauk
PARP	– Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PIT	– podatek dochodowy od osób fizycznych
PKB	– produkt krajowy brutto
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RM	– Rada Ministrów
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
RzF	– Rzecznik Finansowy
SFP	– sektor finansów publicznych
SN	– Sąd Najwyższy
SPZOZ	– samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej
SRW	– stabilizująca reguła wydatkowa
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Stanu
UE	– Unia Europejska
UOKiK	– Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji

WPF	– wieloletnia prognoza finansowa
WPFP	– Wieloletni Plan Finansowy Państwa
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

PRZEDMOWA

Normy prawne regulujące prowadzenie spraw finansowych (gospodarki finansowej) przez władze publiczne omawiane są w ramach zajęć dydaktycznych na różnych kierunkach studiów. Są to nie tylko typowe studia prawnicze, ale także kierunki wpisujące się w szeroko rozumianą sferę prawnopubliczną oraz administracyjną.

Prowadzenie gospodarki finansowej przez podmioty publicznoprawne wymaga respektowania wielu zasad, które są zawarte właśnie w przepisach prawa. Mają one zapewnić przede wszystkim racjonalność dysponowania „pieniężmi publicznymi” (potocznie też zwanymi „groszem publicznym”) oraz możliwość weryfikowania prawidłowości działania podmiotów publicznych w sferze finansowej. Zauważyć także trzeba, że reguły prowadzenia publicznej gospodarki finansowej oddziałują w określonych przypadkach na podmioty niepubliczne (w tym prywatne). Dotyczy to przede wszystkim korzystania przez nie z pieniędzy publicznych w formie różnego rodzaju dotacji.

Powyższe, bardzo ogólnie zarysowane względy wskazują na istotność prawa finansów publicznych dla funkcjonowania całego społeczeństwa, szczególnie gdy uwzględni się zjawisko stałego poszerzania się zakresu działalności władz publicznych – a co za tym idzie – wzrostu roli finansów publicznych we współczesnej gospodarce. To oznacza, że Studenci, którzy będą w przyszłości realizować swoją aktywność zawodową zarówno w ramach struktur publicznoprawnych (np. jako urzędnicy), jak i „w styku” z nimi (np. realizując obsługę prawną podmiotów publicznoprawnych albo podmiotów prywatnych korzystających z finansowania publicznego), powinni być zaznajomieni z podstawowymi informacjami z zakresu prawa finansów publicznych.

Prawo finansów publicznych, pomimo swojej istotności, nie cieszy się jednak szczególnym zainteresowaniem Studentów, co należy przyznać ze smutkiem. Wynika to, jak się wydaje, z samej specyfiki regulacji prawnych publicznej gospodarki finansowej oraz ich rozległego zakresu oraz ścisłego powiązania z kwestiami ekonomicznymi, społecznymi, a nawet etycznymi.

Przedstawione względy rzutowały na wybór formy, struktury oraz obsady autorskiej podręcznika. Założyłam, że prezentowane zagadnienia muszą być możliwie przystępne, zarówno jeśli chodzi o treść (komunikatywność oraz nieobładowanie szczegółami), jak i jej zakres. W odniesieniu do poszczególnych zagadnień zawartych w książce znajdują Państwo wyodrębnione redakcyjnie: podstawy prawne, omówienia w klasycznej formie opisowej, definicje, a także schematy i inne graficzne formy przedstawiania treści merytorycznych oraz przykłady. Istotną rolę pełni także spis (indeks) rzeczowy, który zamieszczony został na końcu książki i ma umożliwić szybkie wyszukanie w tekście danego szczegółowego zagadnienia. Zawarte w każdym rozdziale pytania kontrolne mają zaś wskazywać na zakres niezbędnej wiedzy w danym obszarze.

Szczególnie zależało mi na komunikatywności przedstawianych zagadnień. W związku z tym zaprosiłam do pracy nad podręcznikiem Studentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, którzy wyróżnili się wiedzą z zakresu prawa finansów publicznych. Ich zadaniem było nie tylko opracowanie wybranych zagadnień (samodzielne lub w ramach współautorstwa z danym nauczycielem akademickim), ale także swoiste recenzowanie poziomu zrozumiałości opracowań przygotowanych przez pracowników badawczo-dydaktycznych.

Mam nadzieję, że przyjęte założenia redakcyjne oraz ich realizacja uczyniły przedstawiany Państwu podręcznik użytecznym kompendium wiedzy z podstaw publicznego prawa finansowego.

Joanna M. Salachna

Rozdział I

FINANSE PUBLICZNE ORAZ PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH – PODSTAWOWE POJĘCIA I ZASADY

1. Finanse publiczne – kryteria wyodrębnienia oraz ich rola

1.1. Finanse publiczne jako kategoria (dziedzina) finansów

Podstawy prawne: art. 216 ust. 1 Konstytucji RP; art. 3 i art. 9 u.f.p.

Aby określić istotę finansów publicznych, które stanowią przedmiot wyodrębnianej dziedziny prawa publicznego, należy uprzednio wyjaśnić, czym są finanse jako takie, a następnie sprecyzować, co oznacza przymiotnik „publiczne”.

Pojęcie finansów intuicyjnie kojarzone jest z pieniądzem¹, nie są to jednak terminy tożsame. Finanse bowiem – będące przede wszystkim kategorią ekonomiczną – przedmiotowo oznaczają zarówno zasoby pieniężne, jak i procesy gromadzenia tychże zasobów oraz ich rozdysponowywania. Inaczej ujmując: są to zjawiska związane z gromadzeniem oraz rozdysponowywaniem środków pieniężnych². Zaznaczenia wymaga, że w zakresie tym nie mieści się posiadane mienie (m.in. własność nieruchomości czy posiadane udziały/

pojęcie finansów

¹ Zob. np.: J. Wiśniewski [w:] J. Głuchowski, R. Hutowski, B. Kołosowska i in., *Finanse publiczne*, Toruń 2005, s. 27; B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2010, s. 19.

² Zob. E. Ruśkowski [w:] red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 21. Nieliczni autorzy wskazują także na rozumienie finansów publicznych jako kategorii prawnej (działu prawa): zob. P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 17–18; P. Smoleń [w:] P. Smoleń, *Prawo finansów publicznych*, Warszawa 2022, s. 17–18.

akcje w spółce), jakkolwiek bowiem ma ono oczywiście wartość pieniężną, to nie wiąże się z nim zjawisko „ruchu pieniądza” lub rzeczywistego istnienia środków pieniężnych. Jeśli zaś dochodzi do zbycia albo nabycia mienia, to te procesy jako wymagające wymiany pieniężnej (ruchu pieniądza) wpisują się w pojęcie finansów.

definicja finansów publicznych

Finanse publiczne wyodrębniane są z finansów ze względu na kryterium podmiotowe. Zatem **przymiotnik „publiczne” odnosi się do podmiotu/ów, które prowadzą gospodarkę finansową** (w tym zakresie zob. pkt 3.1 niniejszego rozdziału). Owa cecha publiczności może być jednak różnie interpretowana. Jeśli wyjdziemy od ekonomicznego rozumienia sektora publicznego (a zatem poprzez pryzmat własności należącej do władz publicznych), to okaże się, że w sektorze publicznym, obok samych podmiotów o statusie publicznoprawnym, znajdują się także m.in. banki państwowe, spółki Skarbu Państwa, przedsiębiorstwa państwowe lub spółki komunalne (zob. także rozdział III, pkt 2)³. Jak jednak powyżej zaznaczono, sama własność mienia nie wchodzi w zakres rozumienia finansów. Także przyjąć należy, że finanse publiczne odnoszą się do podmiotów, które mają status podmiotów publicznoprawnych. Podmioty te i ich formy organizacyjnoprawne jako jednostek prawofinansowych ustala art. 9 u.f.p., a określa się je zbiorczym mianem jednostek sektora finansów publicznych (SFP) – w tym zakresie zob. rozdział III.

Na podstawie powyższych ustaleń można zaproponować następującą ogólną definicję finansów publicznych.

Finanse publiczne to całokształt procesów (zjawisk) dotyczących środków pieniężnych oraz ich rozdysponowywania realizowane przez podmioty publicznoprawne (jednostki SFP).

Z analogicznym ujęciem finansów publicznych – aczkolwiek wskazującym wyłącznie na aspekt przedmiotowy – mamy do czynienia na gruncie art. 3 u.f.p., który wskazując na obejmowanie tym pojęciem procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych i ich rozdysponowywaniem, wymienia przykładowe tego rodzaju procesy – o czym świadczy użycie w tym przepisie sformułowania: „obejmuje (...) w szczególności”. Są to m.in.: gromadzenie dochodów i przychodów publicznych, wydatkowanie środków publicznych, zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne czy zarządzanie środkami publicznymi. Takie ujęcie ustawowe zgodne jest z dyspozycją art. 216 ust. 1 Konstytucji RP (będącą pierwszym przepisem zamiesz-

³ Tak też ujmuje je nomenklatura statystyczna. Zob. definicja GUS: www.stat.gov.pl (dostęp: 6.04.2024 r.).

czonym w rozdziale X zatytułowanym „Finanse publiczne”), która wskazuje na gromadzenie i wydatkowanie środków finansowych (pieniężnych) na cele publiczne w sposób określony ustawowo.

1.2. Rola finansów publicznych. Finanse publiczne a niepubliczne

Podstawa prawna: art. 216 ust. 1 Konstytucji RP

Wypada wyjaśnić, z jakich względów z kategorii finansów wyodrębnia się finanse publiczne. Otóż wynika to z funkcji i zadań podmiotów publiczno-prawnych, a w związku z tym i odrębności funkcjonowania tych podmiotów także w sferze finansowej. Rola finansów publicznych w gospodarce współczesnego państwa wynika – oprócz innego rodzaju ogólnych uwarunkowań, w tym o charakterze obiektywnym, jak samo istnienie państwa i jego organizacji⁴ – zarówno z kwestii prawnych, jak i ekonomicznych. W tym pierwszym aspekcie finanse publiczne mają służebną rolę wobec realizacji celów publicznych, na co wprost wskazuje art. 216 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei ekonomiczne znaczenie finansów publicznych związane jest z zakresem realizowanych przez państwo/władze publiczne celów (zadań) publicznych i zwykło się je wykazywać/mierzyć stosunkiem wydatków publicznych do produktu krajowego brutto (PKB). Celem zobrazowania ekonomicznej roli finansów publicznych w Polsce, warto je przedstawić na tle innych państw Unii Europejskiej (UE).

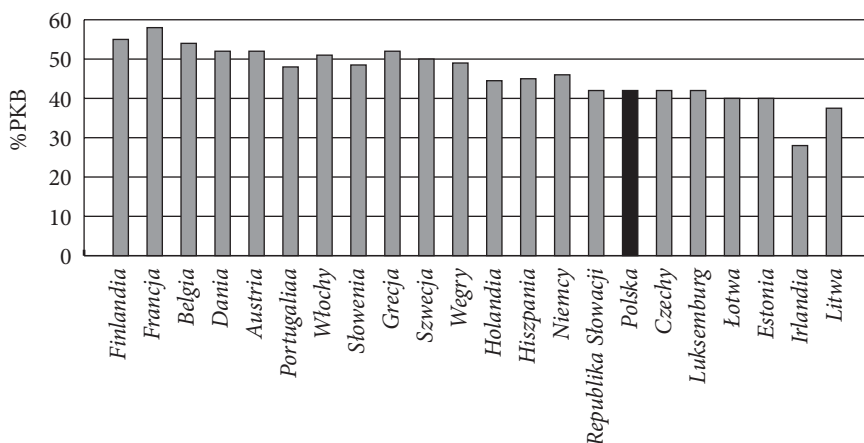
rola finansów publicznych

Pomocne są tu dane z ostatniej dekady opublikowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁵, która na bieżąco śledzi zmiany w poziomie wzrostu gospodarczego państw członkowskich.

⁴ W tym sensie, że z jednej strony współczesne państwo i jego organy/struktury – ze względu na zakres działania władzy publicznej – nie są w stanie funkcjonować bez rozbudowanej sfery finansowej. Z drugiej zaś strony finanse publiczne są nierozzerwalnie związane z funkcjonowaniem danego społeczeństwa w różnych obszarach życia, zarówno w sferze prywatnej, jak i zawodowej/biznesowej.

⁵ Zob. <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (dostęp: 13.04.2024 r.). Na stronie tej dostępne są dane dotyczące 22 państw członkowskich UE z okresu obejmującego lata 1995–2021.

Wykres 1. Średnia stosunku wydatków publicznych do PKB w krajach UE w latach 2014–2021



Źródło: opracowanie własne S. Ajdamach na podstawie: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (dostęp: 13.04.2024 r.).

W 2014 r. średni udział wydatków publicznych w PKB (określany jako stopa fiskalizmu) wyniósł w krajach UE 46,3%⁶. Zróżnicowanie wahało się od 34,75% na Litwie do 57,28% w Finlandii. Najbliżej średniej unijnej była Holandia (46,09%). W Polsce wskaźnik miał wartość 42,91%. Na 28 ówczesnych państw członkowskich tylko w sześciu wskaźnik ten był niższy.

W 2015 r. Finlandia ze stopą fiskalizmu na poziomie 56,49% ustąpiła czołowego miejsca Francji (56,8%). Te dwa kraje miały największy udział wydatków publicznych w PKB aż do 2019 r. (choć w obu wskaźnik ten systematycznie spadał). Co istotne, w latach 2015–2019 miała miejsce powszechna tendencja spadkowa. Na niskim poziomie utrzymywał się wówczas wskaźnik w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia). Jednak od 2015 r. pod tym względem znacznie wyróżnia się Irlandia. Udział wydatków publicznych w PKB spadł tam z 37,51% w 2014 r. do 24,28% w 2019 r. W Polsce wskaźnik wahał się w granicach 41–42% i utrzymywał się na poziomie umiarkowanym.

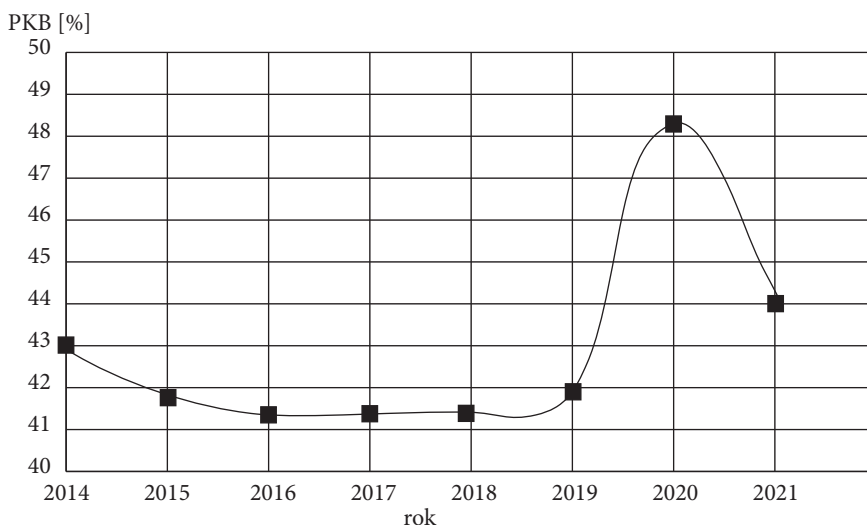
Moment przełomowy przypada na rok 2020. Wybuch pandemii COVID-19 i konieczność szybkiego reagowania przez organy władzy publicznej doprowadziły do kryzysu gospodarczego, który swoim zasięgiem objął wszystkie państwa członkowskie UE. Zjawiska te pociągnęły za sobą dynamiczny wzrost znaczenia finansów publicznych mierzonego udziałem wydatków publicznych w PKB. We Francji wskaźnik ten osiągnął aż 61,3%. W UE odnoto-

⁶ J. Sawulski, *Finanse publiczne w Polsce – diagnoza na tle innych krajów*, „IBS Policy Paper” 2016/4, s. 4.

wana została powszechna tendencja wzrostowa, od której nie było wyjątków. W Polsce wskaźnik wyniósł 48,25% (w 2019 r. było to 41,88%).

Ostatnie opublikowane przez OECD dane dotyczące udziału wydatków publicznych w PKB odnoszą się do roku 2021. W większości krajów zauważalna jest tendencja spadkowa, jednakże wskaźniki nie wróciły do stanu sprzed pandemii. Co więcej, duża część państw nie przywróciła nawet poziomu z 2014 r., od którego zaczęła się powszechna wieloletnia tendencja spadkowa. W 2021 r. najwyższy wskaźnik miała Francja (59,02%), a najniższy – ponownie Irlandia (24,38%). Poziom w Polsce był średni (44,09%).

Wykres 2. Wydatki publiczne jako % PKB w Polsce w latach 2014–2021



Źródło: opracowanie własne S. Ajdamach na podstawie: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (dostęp: 13.04.2024 r.).

Można przewidywać, że w 2022 r. po raz kolejny nastąpił powszechny wzrost, po którym w latach 2023 i 2024 odnotowany zostanie nieznaczny spadek. Podobnie jak pandemia, wybuch wojny na Ukrainie był zdarzeniem wpływającym na sytuację gospodarczą wszystkich państw europejskich. Pomoc udzielana zaatakowanym i uchodźcom zapewne miała duży wpływ na stosunek wydatków publicznych do PKB u wszystkich członków UE.

Dostrzec można też pewną zależność między wysokością udziału wydatków publicznych w PKB a stroną dochodową. Państwa, w których ten pierwszy wskaźnik należał do najwyższych w latach 2014–2021 (Francja, Finlandia i Dania), w tym samym okresie górowały w statystykach dotyczących stosunku dochodów SFP do PKB. Podobnie kraje o najniższym udziale wydatków

publicznych w PKB miały w tych samych latach również procentowy udział dochodów publicznych w PKB na najniższym poziomie (Litwa i Irlandia). Polska, tak samo jak po stronie wydatkowej, w odniesieniu do dochodów miała umiarkowany wskaźnik (od 38,99% w 2016 r. do 42,26% w 2021 r.)⁷.

finanse publiczne a niepubliczne

Jak już wskazano, finanse publiczne wyodrębnione są z ogólnej kategorii finansów (zjawisk finansowych). Zatem **finanse niezaliczane do finansów publicznych to finanse niepubliczne**. Tradycyjnie były one utożsamiane z finansami prywatnymi. Jednak takie ich określanie we współczesnych uwarunkowaniach wydaje się archaiczne. Poza sferą SFP funkcjonuje bowiem szereg podmiotów, które nie są nastawione na uzyskiwanie dochodów lub zysk, co cechuje finanse prywatne. Zatem do SFP, obok finansów prywatnych, należy zaliczyć także m.in. finanse takich podmiotów jak: szeroko pojętych organizacji pożytku publicznego, stowarzyszeń, fundacji, związków sportowych, kościołów oraz związków wyznaniowych czy partii politycznych, które można nazwać finansami grupowymi⁸.

Pomiędzy finansami publicznymi a niepublicznymi występuje wiele różnic o różnej naturze. Poniżej wyeksponowano zasadnicze ich grupy, mając w szczególności na uwadze (z uwagi na zakres podręcznika) te elementy, które związane są z unormowaniami prawnymi.

Tabela 1. Różnice pomiędzy finansami publicznymi a niepublicznymi

Kryterium różnicowania	Finanse publiczne	Finanse niepubliczne	
		Finanse prywatne	Finanse grupowe
cel	realizacja celów publicznych (mających znaczenie społeczne)	nastawienie/ zorientowanie na osiąganie dochodów lub maksymalizację zysku	nastawienie/ zorientowanie na osiąganie celów danej zorientowanej grupy (np. partii politycznej)
reglamentacja prawna (zakres ingerencji prawnej)	w zakresie całości działalności finansowej – dotycząca zasad, szczegółowych warunków oraz procedur finansowych	wyłącznie w zakresie danin (podatków i innych przymusowych świadczeń na rzecz władz publicznych)	wyłącznie w zakresie ewentualnych rozliczeń z wykorzystanych środków publicznych lub ewentualnych danin

⁷ Zob. <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (dostęp: 13.04.2024 r.).

⁸ Zob.: E. Ruśkowski [w:] *Finanse publiczne...*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, s. 22–23.

charakter prawny operacji finansowych	zasadniczo przymusowy	zasadniczo dobrowolny	zasadniczo dobrowolny
zasady zarządzania	obowiązywanie sformalizowanego systemu zarządzania (często „sztywnego”), o wysokim stopniu centralizacji lub koncentracji	brak narzuconych systemowo reguł zarządzania	generalnie brak narzuconych systemowo reguł zarządzania, aczkolwiek ograniczenie wydatkowania środków tylko na cele statutowe
informowanie o zjawiskach finansowych	jawność/dostępność powszechna, z wyjątkiem określonych przypadków (np. informacje niejawne)	zasadniczo brak jawności (ujawnianie dotyczy tylko niektórych podmiotów w zakresie podstawowych danych finansowych: oświadczenia majątkowe, sprawozdania finansowe)	zasadniczo brak jawności (ujawnianie dotyczy tylko niektórych podmiotów w zakresie podstawowych danych finansowych – sprawozdania finansowe)
stopień koncentracji środków finansowych	finanse scentralizowane (zglobalizowane)	finanse zdekoncentrowane – „rozdrobnione” (zatomizowane)	finanse zdekoncentrowane – „rozdrobnione” (zatomizowane)

Źródło: opracowanie własne J.M. Salachna.

W odniesieniu do wskazanych różnic pojawia się przede wszystkim pytanie: z jakich względów finanse publiczne są całościowo objęte unormowaniami prawnymi? (kryterium: reglamentacja prawna/zakres ingerencji prawnej). Otóż należy zauważyć, że publiczna działalność (gospodarka) finansowa wykazuje następującą specyfikę:

- a) dotyczy niekomercyjnego⁹ dostarczania usług lub wyrobów, wobec czego nie mogą w stosunku do niej działać tzw. mechanizmy rynkowe (funkcjonujące w sferze finansów niepublicznych, a w szczególności prywatnych), które weryfikowałyby optymalność/prawidłowość podejmowanych decyzji finansowych;

**reglamentacja
prawna finansów
publicznych**

⁹ Tj. nieobliczonego na zysk.

- b) prowadzona jest z wykorzystaniem środków pieniężnych pochodzących w przeważającej mierze z przymusowych obciążeń daninowych, co skutkuje wymogiem szczególnej dbałości o racjonalne nimi gospodarowanie;
- c) realizowana jest w interesie całego społeczeństwa (cele publiczne), który to interes powinien być chroniony; to bowiem społeczeństwo lub jego poszczególne grupy (np. przedsiębiorcy, dzieci i młodzież itd.) odczuwają jej skutki.

W konsekwencji powyższego konieczne jest istnienie mechanizmów/instrumentów, które zabezpieczają (wymuszają) skuteczność i efektywność wykorzystywania uzyskiwanych przez podmioty SFP środków pieniężnych. Tymi instrumentami są właśnie uregulowania prawne. Można oczywiście prowadzić dyskusje na temat tego, czy dane przepisy są optymalne czy adekwatne (w danych uwarunkowaniach) z punktu widzenia zabezpieczenia skuteczności oraz efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Z pewnością można uznać, że nie wszystkie regulacje prawne spełniają te cele (zresztą jest tak w każdym kraju). Tym bardziej, że publiczna gospodarka finansowa prowadzona jest w ciągle zmieniających się uwarunkowaniach, za którymi z przyczyn obiektywnych nie zawsze nadąża prawodawca. Mając to na uwadze można zatem równie dobrze uznać, że **regulacje prawne mają zapewnić co najmniej podstawowy (co najmniej minimalny) stopień skuteczności i efektywności publicznej gospodarki finansowej.**

**charakter
prawny operacji
finansowych**

O kwestiach jawności oraz zarządzania finansami publicznymi będzie mowa odpowiednio w pkt 3.2 i 3.7 niniejszego rozdziału. Skądinąd w przypadku podmiotów niepublicznych ewentualne nadmierne regulacje w tym względzie należałoby uznać za ograniczanie podstawowych praw oraz swobód, w tym swobody działalności gospodarczej.

Komentarza zatem wymaga jeszcze różnica pomiędzy finansami publicznymi a niepublicznymi w zakresie prawnego charakteru operacji finansowych. Otóż władza publiczna i jej struktury (jednostki) organizacyjne zapewniają sobie i uzyskują większość środków pieniężnych w sposób przymusowy wynikający z władztwa publicznego (np. podatki, cła). Cecha przymusowości pojawia się także w odniesieniu do rozdysponowań środków. Przede wszystkim wydatki mogą być ponoszone wyłącznie na cele/zadania publiczne (art. 216 ust. 1 Konstytucji RP), z których część jest wskazana przez samą ustawę zasadniczą (np. pomoc osobom niepełnosprawnym¹⁰, prawo do nauki realizowane w szkołach publicznych bezpłatnie¹¹ czy ochrona

¹⁰ Art. 69 Konstytucji RP.

¹¹ Art. 70 ust. 2 Konstytucji RP.

środowiska¹²). Oczywiście to ustawodawstwo kształtuje ostatecznie zakres zadań publicznych, ale jednocześnie nakłada na podmioty publicznoprawne obowiązki w zakresie ich finansowania. Przeciwnie jest w przypadku podmiotów niepublicznych. Nie dysponują one prawnym przymusem zapewnienia sobie z góry określonych wpływów pieniężnych. Odnosnie zaś do dysponowania środkami także co do zasady mają swobodę. Wyjątkiem w tym zakresie jest ponoszenie obowiązkowych świadczeń (danin), które wynikają z obowiązujących przepisów, zapłata których na rzecz władzy publicznej (podmiotów SFP) jest obwarowana przymusem prawnym.

1.3. Finanse publiczne w Konstytucji RP

Podstawy prawne: rozdział X (art. 216–227), art. 11 ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 61 ust. 1, art. 68 ust. 2, art. 70 ust. 3, art. 84, art. 89 ust. 1 pkt 4, art. 123 ust. 1, art. 144 ust. 3 pkt 24 i 25, art. 146 ust. 4 pkt 4–6, art. 167, art. 168, art. 171, art. 190 ust. 3, art. 203, art. 204, art. 228 ust. 4, art. 240 Konstytucji RP

Współcześnie kluczowe znaczenie dla regulacji finansów publicznych w Polsce ma ustawa o finansach publicznych. Jednak podstawowe kwestie w zakresie finansów publicznych regulowane są także w Konstytucji RP i w związku z tym mają one podstawowe znaczenie.

Punktem wyjścia dla omawianej problematyki jest rozdział X Konstytucji zatytułowany Finanse publiczne, gdzie uregulowane zostały instytucje podstawowe z perspektywy finansów publicznych i ich unormowań. Jednak, wbrew temu, co mogłoby się wydawać, przepisy regulujące materię finansów publicznych rozproszone są po całej ustawie zasadniczej.

**rozdział X
Konstytucji RP**

W rozdziale X Konstytucji RP uregulowano: zasadę wyłączności ustawy w zakresie określenia sposobów gromadzenia środków publicznych (w tym wyłączności ustawowej nakładania obciążeń podatkowych) oraz ich wydatkowania, kwestie dotyczące długu publicznego, polityki pieniężnej oraz statusu i organizacji Narodowego Banku Polskiego, tryb uchwalania ustawy budżetowej i kontrolę jej wykonania¹³.

¹² Art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

¹³ Zob. K. Prokop, *Finanse publiczne* [w:] red. S. Bożyk, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 413–423.

Konstytucja podstawowe zadania w sferze finansów publicznych powierza Radzie Ministrów. Do zakresu jej kompetencji należą: ochrona interesów Skarbu Państwa, uchwalanie projektu budżetu państwa (w znaczeniu podejmowanie inicjatywy ustawodawczej), kierowanie wykonaniem budżetu państwa oraz uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdania z wykonania budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 4–6 Konstytucji RP). Rządowi przysługuje ponadto wyłączna inicjatywa ustawodawcza, oprócz ustawy budżetowej także w zakresie innych ustaw dotyczących finansów państwowych (art. 221 Konstytucji RP).

**inne istotne
regulacje
Konstytucji
w zakresie
finansów
publicznych**

Z uwagi na decentralizację władzy publicznej ustawa zasadnicza gwarantuje pewną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego, które na mocy art. 16 ust. 2 Konstytucji RP uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Wobec tego powstała konieczność zapewnienia im dostępu do środków publicznych umożliwiających ich działalność¹⁴. Kluczowe znaczenie w tym względzie ma **art. 167 Konstytucji RP**, w którym określono rodzaje dochodów j.s.t. (dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe) i zapewniono im udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań¹⁵. Ponadto na mocy art. 168 Konstytucji RP uzyskały one prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Jednakże w **art. 171 ust. 1 Konstytucji RP** postanowiono, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Kompetencje nadzorcze w zakresie spraw finansowych powierzono regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP).

**sprawy finansowe
regulowane
w Konstytucji RP**

Przyjmując za punkt wyjścia wcześniej zaprezentowaną definicję finansów publicznych, można dokonać podziału przepisów konstytucyjnych dotyczących finansów publicznych na grupy, wyodrębniając cztery zasadnicze sfery regulacji. Należą do nich: gromadzenie środków publicznych, ich rozdysponowywanie, kwestie proceduralne oraz organizacyjne. Syntetyczny podział przedstawiono w tabeli 2.

¹⁴ J. Szołno-Koguc, *Konstytucyjna regulacja ogólnych zasad finansów publicznych* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 30–34.

¹⁵ Zob. Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999/3, s. 54–55.

Tabela 2. Sfery finansów publicznych uregulowane w Konstytucji RP

Sfera regulacji	Grupa przepisów Konstytucji RP
Gromadzenie środków publicznych	– obowiązki ponoszenia ciężarów/danin publicznych, w szczególności podatków (art. 84); – dochody j.s.t. (art. 167 i 168); – uzależnienie możliwości ograniczenia dochodów od wysokości deficytu (art. 220 ust. 1); – zakaz pokrywania deficytu przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa (art. 220 ust. 2), z wyjątkiem roku od wejścia w życie Konstytucji (art. 240).
Rozdysponowywanie środków publicznych	– ograniczenie zaciągania zobowiązań powiększających państwowy dług publiczny (art. 216 ust. 5 zdanie pierwsze); – uzależnienie możliwości zwiększenia wydatków od wysokości deficytu (art. 220 ust. 1); – zasada jawności finansowania partii politycznych (art. 11 ust. 2); – prawa obywateli związane z gospodarowaniem przez określone podmioty środkami publicznymi (art. 61 ust. 1, art. 68 ust. 2, art. 70 ust. 3); – przyznanie gwarancji finansowych (np. w zakresie opieki zdrowotnej – art. 68 ust. 2; oświaty – art. 70 ust. 3, 4).
Kwestie proceduralne	– zasada wyłączności ustawy w zakresie finansów publicznych (art. 216–218, art. 228 ust. 4); – procedura budżetowa (art. 219–225, art. 123); – obowiązek ratyfikacji umowy międzynarodowej mającej obciążyć państwo finansowo (art. 89 ust. 1 pkt 4); – wymóg zaopiniowania przez RM terminu wejścia w życie orzeczeń TK związanych z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej (art. 190 ust. 3).
Kwestie organizacyjne	– prerogatywy prezydenta RP w zakresie spraw finansowych (art. 144 ust. 3 pkt 24 i 25); – kompetencje RM w zakresie finansów publicznych (art. 146 ust. 4 pkt 4–6); – nadzór RIO nad j.s.t. (art. 171 ust. 2); – kontrola wykonania ustawy budżetowej (art. 226, art. 204 ust. 1); – status i organizacja NBP (art. 144 ust. 3 pkt 24, art. 198 ust. 1, art. 227); – działalność NIK (art. 203 i 204).

Źródło: opracowanie własne S. Ajdamach.

2. Prawo finansów publicznych

2.1. Prawo finansów publicznych a prawo finansowe – perspektywa historyczna i współczesna

prawo finansów
publicznych jako
dział prawa

Wstępnie zaznaczenia wymaga, że zarówno obecnie, jak i we wcześniejszych okresach toczył się dyskurs w przedmiocie granic prawa finansowego/prawa finansów publicznych. A to z uwagi na brak kodyfikacji w tym zakresie, czy też unormowań zawierających część ogólną tej gałęzi prawa. Przyczyny tego stanu z perspektywy jurydycznej wydają się oczywiste. Z jednej bowiem strony podstawowe kwestie finansów państwa mają charakter ustrojowo-polityczny, co oznacza, że regulacje ich dotyczące objęte są prawem państwowym (konstytucyjnym). Z drugiej strony publiczna gospodarka finansowa (w tym zakresie pkt 3.1 niniejszego rozdziału) realizowana jest nie tylko przez organy władzy publicznej, ale w dużej mierze – przez podmioty administracji publicznej, które mają zróżnicowane kompetencje (w tym finansowe), które są wykonywane w toku odmiennych procedur administracyjnych¹⁶. Nadmienić należy, że **tylko w niektórych współczesnych państwach używany jest termin „prawo finansowe” („prawo finansów publicznych”)**. Wynika to z tego, że regulacje prawne w tym zakresie włączane są w dziedzinę finansów publicznych – traktowaną wówczas jako kategorię obejmującą zarówno aspekty ekonomiczne, jak i prawne¹⁷.

prawo skarbowe

Zanim wykształciło się prawo finansowe, funkcjonowało istniejące jeszcze przed II wojną światową pojęcie prawa skarbowego, którego zakres był tradycyjnie wąski. Obejmował on bowiem regulacje dotyczące gospodarki budżetowej władzy publicznej (tj. państwowej oraz samorządowej), ze szczególnym uwzględnieniem kwestii uzyskiwania przez nią dochodów, w mniejszym zaś zakresie dokonywania wydatków¹⁸.

prawo finansowe
w epoce
socjalizmu

Zanim będzie mowa o współczesnym pojmowaniu prawa finansów publicznych, wypada wskazać, że wcześniej w polskiej nauce prawa od ok. lat 50. XX w. używano pojęcia prawa finansowego na tę dyscyplinę, która obejmowała szeroko rozumianą gospodarkę finansową państwa¹⁹. Wyjaśnienia przy

¹⁶ Na temat związków prawa finansowego (prawa finansów publicznych) zob.: R. Mastalski [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, s. 38 i n.

¹⁷ C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 41 i n.

¹⁸ M. Weralski [w:] red. M. Weralski, *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. I – *Instytucje ogólne*, Ossolineum 1982, s. 31.

¹⁹ C. Kosikowski [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2000, t. 1, s. 31; C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1993, s. 42.

tym wymaga, że ówczesnie – wobec funkcjonowania ustroju socjalistycznego – przedmiotowa gospodarka państwa obejmowała nie tylko kwestie odnoszące się do budżetu publicznego (budżetu państwa), ale także do finansów przedsiębiorstw uspołecznionych, ubezpieczeń społecznych oraz bankowości²⁰. Wynikało to z faktu, że państwo zawiadowało tymi dziedzinami. Zakres prawa finansowego był zatem szeroki i nie stosowano przy tym dookreślenia przymiotnikowego, a mianowicie, że jest to prawo finansowe publiczne (czy też finansów publicznych). Dlaczego? Ponieważ było to zbyteczne właśnie z uwagi na fakt, że władza ludowa (socjalistyczna) zawiadywała wskazanymi wyżej segmentami funkcjonowania finansów, a prywatna działalność gospodarcza generująca finanse prywatne miała marginalne znaczenie.

Po tzw. transformacji ustrojowej i politycznej w Polsce (czyli po 1989 r.) na określenie unormowań prawnych w zakresie finansów państwa nadal używano pojęcia prawa finansowego, a zatem bez dookreślenia, że chodzi o sferę publiczną. Było to zapewne wynikiem wcześniejszego konwencyonalnego postrzegania tej sfery uregulowań prawnych. Dla dalszych ustaleń, w tym w zakresie pojmowania prawa finansów publicznych (publicznego prawa finansowego), nie bez znaczenia jest, że do końca 1998 r. obowiązywały kolejne ustawy – Prawo budżetowe, które ustalały: – ogólne zasady i tryb gromadzenia zasobów pieniężnych objętych budżetem publicznym oraz przeznaczania tych zasobów na finansowanie zadań publicznych, – formy organizacyjno-prawne jednostek realizujących zadania finansowane z budżetu publicznego²¹. **Od 1999 r. weszła w życie pierwsza ustawa o finansach publicznych**²², w której po raz pierwszy dokonano określenia nie tylko SFP, ale także wskazano na zakres finansów publicznych. Jej zakres podmiotowy oraz przedmiotowy był szerszy niż wcześniej obowiązujących ustaw – Prawo budżetowe. Oczywiście niezależnie od tych uregulowań dotyczących gospodarowania finansowego przez podmioty publicznoprawne obowiązywały odrębne ustawy dotyczące nakładanych przez władzę publiczną danin, ich wymiaru oraz egzekwowania.

Także współcześnie nie ma jednolitości poglądów odnośnie do zakresu prawa finansów publicznych, tym bardziej, że niektóre jego wcześniej niekwestionowane dziedziny wyodrębnione zostały ze względów praktycznych, naukowych lub dydaktycznych z uwagi na swoją specyfikę regulacji (m.in. odręb-

**prawo finansów
publicznych
po transformacji
ustrojowo-
-politycznej**

**prawo finansowe
oraz prawo
finansów
współcześnie**

²⁰ C. Kosikowski [w:] *Finanse...*, red. E. Ruśkowski, s. 31–32. Zob. także np.: L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1970, s. 32–33.

²¹ Ostatnia z nich była ustawa z 5.01.1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 72, poz. 18 ze zm.).

²² Ustawa z 26.11.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148).

ność procedur). Dotyczy to przykładowo prawa podatkowego czy też prawa celnego.

W doktrynie na określenie omawianej dziedziny prawa używane są różne pojęcia, czasem traktowane równoważnie, mianowicie: „prawo finansów publicznych” (ewentualnie publiczne prawo finansowe), „prawo finansowe”, „finanse publiczne i prawo finansowe”. Co więcej, okazuje się, że – szczególnie w ramach tego ostatniego terminu – włącza się w ten zakres nie tylko regulacje dotyczące Narodowego Banku Polskiego oraz publicznego nadzoru finansowego, ale także prawo bankowe²³.

Mając na uwadze ewolucję pojmowania „prawa finansowego”, a także możliwość różnorodnego jego postrzegania, wypada zaproponować systematyzację, która pozwoli na zachowanie dyscypliny terminologicznej z jednej strony, a z drugiej – wyznaczenie ogólnych granic danej dziedziny/gałęzi prawa. Racjonalne wydaje się w obecnych uwarunkowaniach – w tym coraz silniejszej reglamentacji prawnej dotyczącej całej sfery finansów (a zatem nie tylko finansów publicznych) – odróżnienie prawa finansowego od prawa finansów publicznych. Ta pierwsza dziedzina obejmować będzie **regulacje prawne zjawisk finansowych (finansów)**, a więc będzie miała szeroki zakres. Natomiast ta **druga odnosi się wyłącznie do finansów publicznych** – traktowanych w ujęciu zarówno przedmiotowym, jak i podmiotowym. To zaś oznacza, że prawo finansów publicznych odnosi się wyłącznie do zjawisk finansowych (finansów) podmiotów publicznoprawnych wchodzących w skład SFP. Można też zaproponować następującą syntetyczną definicję.

Prawo finansów publicznych to prawo finansowe sektora finansów publicznych.

W takim ujęciu np. prawo bankowe (nieobejmujące regulacji zadań NBP w zakresie kształtowania polityki pieniężnej)²⁴ czy prawo rynku finansowego – jakkolwiek ich przedmiotem są zjawiska finansowe, natomiast podmiotami instytucje finansowe, czyli należą do prawa finansowego – nie mogą być zaliczane do prawa finansów publicznych. Ewentualne kwestie nadzoru

²³ Np. A. Nowak-Far (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2011.

²⁴ NBP jest centralnym bankiem państwa i realizuje istotne publiczne cele ekonomiczne państwa, w tym kształtowanie polityki pieniężnej – zob. np. art. 227 ust. 1 i 6 Konstytucji RP. Regulacje dotyczące NBP należą do prawa finansów publicznych, ponieważ: – polityka pieniężna jest częścią publicznej polityki finansowej, ekonomiści mówią „mix policy” (polityka mieszana obejmująca politykę fiskalną i pieniężną); – emisja pieniądza należąca do zadań NBP stanowi monopol państwa. Wprawdzie NBP nie jest wymieniony w zakresie SFP, ale faktycznie w tym sektorze jest (obok KNF).

państwa nad pewnymi działaniami podmiotów prawa finansowego (instytucji niepublicznych) nie mogą być zaliczane do prawa finansów publicznych tylko z tego względu, że są realizowane przez podmioty publicznoprawne, nie dotyczą bowiem operacji w odniesieniu do „pieniądza publicznego” (w tym należności publicznoprawnej). Dlatego mimo że KNF i BFG należą do SFP, to jednak regulacje dotyczące sprawowanego przez nich szeroko pojętego nadzoru nie będą należały do prawa finansów publicznych (regulacje te należą do publicznego prawa gospodarczego).

2.2. Prawo finansów publicznych *sensu largo* i *sensu stricto*

Powyżej przedstawiono syntetyczną i uogólnioną definicję prawa finansów publicznych. Uwzględniając jednocześnie pojęcie finansów publicznych (zob. pkt 1.1 niniejszego rozdziału), a także fakt istnienia wyodrębnionych gałęzi prawa regulujących pewne grupy tych zjawisk (m.in. prawo podatkowe, celne), można zaproponować następujące szerokie (*sensu largo*) rozumienie tej dziedziny prawa.

prawo finansów publicznych *sensu largo*

Prawo finansów publicznych to normy prawne należące do różnych gałęzi prawa, które regulują zjawiska związane z gromadzeniem przez podmioty publicznoprawne (jednostki SFP) środków pieniężnych oraz ich rozdysponowywaniem, a także odnoszą się do emisji pieniądza krajowego i ochrony jego wartości.

W świetle powyższego prawo finansów publicznych *sensu largo* – z punktu widzenia polskiego systemu prawnego – obejmuje przede wszystkim następujące odrębne gałęzie prawa: prawo podatkowe, prawo celne, prawo finansowe funkcjonowania SFP (w tym prawo budżetowe), prawo walutowe i dewizowe (realizowane przez NBP oraz Radę Ministrów).

Jak już wcześniej sygnalizowano, owe zasadnicze gałęzie prawa wyodrębniły się z uwagi na swoją specyfikę, w tym wynikającą z odmienności proceduralnych i organizacyjno-instytucjonalnych.

Z wyjątkiem prawnego normowania kwestii emisji pieniądza krajowego i zapewnienia jego wartości, dla pozostałych gałęzi prawa finansowego wspólne są jednakże przepisy prawne dotyczące prawnoorganizacyjnych form funkcjonowania podmiotów SFP oraz reguł prowadzenia przez te podmioty ich gospodarki finansowej (publicznej gospodarki finansowej – w tym zakresie zob. pkt 3.1 niniejszego rozdziału) i kontroli prawidłowości tej gospodarki.

prawo finansów publicznych *sensu stricto*

Właśnie te regulacje można potraktować jako odpowiadające pojęciu prawa finansów publicznych w ujęciu wąskim (*sensu stricto*). Wyprzedzając dalsze przedstawienie poszczególnych grup regulacji z tego zakresu, w tym miejscu można przyjąć następujący zakres **prawa finansów publicznych *sensu stricto***.

Prawo finansów publicznych w ujęciu wąskim to przepisy prawne regulujące organizację oraz prowadzenie gospodarki finansowej przez jednostki SFP, jak również kontrolę prawidłowości tej gospodarki (tj. zasady, instytucje i procedury kontroli).

Gdyby przyjąć perspektywę zarządczą (zarządzanie obejmuje procesy: organizowania, planowania, kierownictwa/motywacji oraz kontroli), można również dobrze stwierdzić, że prawo finansów publicznych *sensu stricto* to przepisy prawne regulujące zarządzanie finansami w SFP.

3. Podstawowe zasady publicznej gospodarki finansowej

3.1. Publiczna gospodarka finansowa

Pojęcie publicznej gospodarki finansowej, które pojawiło się we wcześniej zaprezentowanej definicji prawa finansów publicznych, nie jest zdefiniowane, chociaż pojęciem tym posługuje się ustawa o finansach publicznych (por. uwagi w pkt 3.3). Wychodząc od rozumienia terminu „gospodarowanie”, utożsamianego z: kierowaniem gospodarką, jej prowadzeniem bądź zarządzaniem zasobami, decydowaniem o sposobie wykorzystania²⁵, można zaproponować następujące jej pojmowanie.

Publiczna gospodarka finansowa to ogół czynności (prawnych i faktycznych) związanych z planowaniem, pobieraniem i wydatkowaniem środków publicznych przez jednostki SFP w celu realizacji zadań publicznych.

3.2. Zasada jawności i przejrzystości

Podstawy prawne: art. 33–41 u.f.p.; w odniesieniu do budżetu państwa dodatkowo: art. 114 ust. 1–5 u.f.p.

²⁵ Słownik języka Polskiego PWN; www.sjp.pwn.pl (dostęp: 20.04.2024 r.).

W pierwszej kolejności zaznaczyć wypada, że zasada jawności i przejrzystości ma charakter podstawowy i ogólny. Ogólny w tym sensie, że odnosi się nie tylko do podejmowania określonych decyzji dotyczących środków publicznych (czyli publicznej gospodarki finansowej), ale także do danych dotyczących finansów publicznych w ujęciu krajowym (jak np. ogłaszanie kwoty i relacji państwowego długu publicznego do PKB czy wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych).

Jawność przejawia się przede wszystkim w upublicznianiu informacji, dokumentów czy też danych finansowych bądź też udostępnianiu określonych informacji lub dokumentów. Jest ona wyłączona w stosunku do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie uznane zostało za informację niejawną (art. 42 ust. 2 u.f.p.). Ustawa ogranicza także stosowanie klauzul umownych wyłączających jawność ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa w umowach zawieranych przez jednostki SFP lub inne podmioty, jeżeli zobowiązania są realizowane ze środków publicznych (art. 35 u.f.p.).

zasada jawności

Zasada jawności (unormowana w art. 33–38b u.f.p.) realizowana jest np. poprzez: 1) jawność debat budżetowych na poziomie państwa oraz j.s.t.; 2) podawanie do publicznej wiadomości oraz udostępnianie np.: – kwot dotacji udzielanych ze środków publicznych; – informacji oraz sprawozdań z wykonania budżetów publicznych; – zakresu i usług realizowanych przez podmioty SFP; – wykazów podmiotów, którym umorzono zaległości podatkowe powyżej określonej kwoty; – umów zawieranych przez jednostki SFP²⁶; 3) ogłaszanie danych dotyczących zadłużenia (długu państwowego), w tym o relacji tego długu do PKB; kwoty zobowiązań jednostek SFP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

Do przejrzystości odnoszą się przepisy zawarte w art. 39–41 u.f.p. Na ich podstawie przyjąć można, że **pojęcie przejrzystości w odniesieniu do finansów publicznych (publicznej gospodarki finansowej) należy rozumieć jako nakaz określonej systematyzacji/uporządkowania i uszczegóławiania danych finansowych.**

zasada
przejrzystości

Podstawowym narzędziem owego uporządkowania stosowanym przez wszystkie jednostki SFP jest prowadzenie **rachunkowości** zgodnie z ustawą o rachunkowości²⁷ (która obowiązuje podmioty o zróżnicowanym statusie prawnym, w tym przede wszystkim przedsiębiorstwa prywatne, banki i instytucje finansowe) oraz przy dodatkowym uwzględnieniu zasad szczegól-

²⁶ Przepisy w tym zakresie wchodziły w życie 1.01.2026 r.

²⁷ Ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).

nych. Rachunkowość jest systemem ewidencjonowania wszystkich operacji gospodarczych.

Dodatkowym systemem porządkującym, właściwym wyłącznie dla publicznej gospodarki finansowej, jest tzw. **klasyfikacja budżetowa** (art. 39 u.f.p.). W jej ramach dokonuje się systematyzacji dotyczącej kwot pieniężnych w oparciu o inne kryteria niż w rachunkowości. Klasyfikacja bowiem ma przede wszystkim charakter przedmiotowy uwzględniający dziedzinę gospodarki publicznej, a także rodzaj (tytuły) środków publicznych oraz rodzaj wydatku. Klasyfikacja oparta jest zasadniczo na systematyce hierarchicznej (zob. tabela 3). W jej ramach wyróżnia się działy i rozdziały określające rodzaj działalności oraz paragrafy wskazujące na rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku. Przy czym przychody i rozchody budżetu publicznego (państwa oraz j.s.t.) klasyfikowane są wyłącznie w paragrafach, a to z uwagi na małą ich liczbę (zob. art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 6 ust. 2 u.f.p.).

Zaznaczyć przy tym należy specyfikę budżetu państwa. W jego przypadku występuje jeszcze podział na części budżetowe, które są podstawowymi podziałkami klasyfikacyjnymi budżetu centralnego (art. 114 u.f.p.). Wydzielane są one ze względu na podmiot albo przedmiot aktywności państwa (np. Kancelaria Prezydenta RP, Trybunał Konstytucyjny, Gospodarka morska, Informatyzacja).

Wszystkie podziałki mają stosowne oznaczenia numeryczne i nazwowe. Poniżej przykład klasyfikacji budżetowej niektórych wydatków gminy miejskiej dotyczącej gospodarki mieszkaniowej.

Tabela 3. Przykład klasyfikacji wydatków budżetowych w jednym z działów budżetu j.s.t.

Dział	Rozdział	§	Nazwa danej podziałki	Plan
700			Gospodarka mieszkaniowa	Kwota będąca sumą wszystkich rozdziałów w dziale 700
	70005		Gospodarka gruntami i nieruchomościami	Kwota będąca sumą wszystkich §§ w rozdz. 70005
		4260	Zakup energii	Kwota danego wydatku
		...		Kwota danego wydatku
		4480	Podatek od nieruchomości	Kwota danego wydatku
				Kwota danego wydatku

	70007		Gospodarowanie zasobem mieszkaniowym gminy	Kwota będąca sumą wszystkich §§ w rozdz. 70007
		2650	Dotacja przedmiotowa z budżetu dla samorządowego zakładu budżetowego	<i>Kwota danego wydatku</i>
	70095		Pozostała działalność	Kwota będąca sumą wszystkich §§ w rozdz. 70095
		6210	Dotacja celowa z budżetu na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji samorządowego zakładu	<i>Kwota danego wydatku</i>

Źródło: opracowanie własne: J.M. Salachna.

Taki rodzajowy (przedmiotowy) system prezentacji danych finansowych jest dla potencjalnego zainteresowanego łatwiejszy do zrozumienia i wyrobienia sobie opinii na temat prowadzenia publicznej gospodarki finansowej danej jednostki SFP niż analizowanie danych pochodzących z ewidencji rachunkowej.

Ostatnim z instrumentów przejrzystości jest **system sprawozdawczości** (art. 41 u.f.p.). Każda jednostka SFP obowiązana jest do sporządzania sprawozdań z wykonania planu finansowego, którego zasady, formy, terminy i sposób sporządzania określa w rozporządzeniu Minister Finansów.

W pierwszej kolejności wypada wskazać, że zasada jawności i przejrzystości powinny być traktowane poniekąd łącznie. Otóż gdyby nie istniał ujednolicony sposób uporządkowania i prezentacji danych finansowych (na etapie planowania oraz sprawozdań z realizacji planów), niemożliwe byłoby ich porównywanie (np. w czasie w odniesieniu do danej jednostki SFP, bądź podmiotowo-przedmiotowe – np. podobnych co do statusu i wielkości gmin), czy też ujawnianie danych krajowych dotyczących określonych kategorii finansowych. Można zatem skonstatować, że **przejrzystość zapewnia realną jawność danych** (bez przejrzystości nie ma rzeczywistej jawności).

**rola zasady
jawności
i przejrzystości**

Zasada jawności i przejrzystości pełni istotną funkcję. Regulacje w omawianym zakresie gwarantują istnienie **kontroli społecznej**, realizowanej choćby w pośredni sposób (w procesie wyborczym) oraz możliwości świadomej **partycypacji w podejmowaniu lokalnych decyzji finansowych** (budżet obywatelski). Oczywiście jest to możliwe tylko wówczas, gdy społeczeństwo posiada niezbędną wiedzę dotyczącą finansów publicznych.

3.3. Zasada planowości i jej konsekwencje

Podstawy prawne: – w odniesieniu do poszczególnych form organizacyjno-prawnych: art. 11 ust. 3, art. 15 ust. 2, art. 21 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 29 ust. 6, art. 30 ust. 2 i 3, art. 31 u.f.p.; – w ujęciu ogólnym: art. 44 ust. 1, art. 46, art. 50–52 u.f.p.

plany finansowe
jako podstawa
gospodarki

Z przepisów ustawy o finansach publicznych wynika, że wszystkie jednostki SFP prowadzą swoją gospodarkę finansową na podstawie rocznych planów finansowych. W zależności od formy organizacyjnoprawnej sporządzane plany różnią się w odniesieniu do wyszczególnianych w nich pozycji. **Obowiązkowość planowania finansowego** jest także elementem specyficznym dla funkcjonowania SFP. Wynika ona z jednej strony z konieczności optymalnego w danych warunkach/okolicznościach i czasie finansowania różnych przypisanych danemu podmiotowi zadań publicznych. Z drugiej strony, owo finansowanie (wydatkowanie) uzależnione jest często nie tylko od szacunków w zakresie możliwych do „samodzielnego” pozyskania przez daną jednostkę środków pieniężnych, ale także od prognozowanych obliczeń dokonywanych przez inne podmioty.

Przykład: Gmina przy racjonalnym planowaniu wydatków na określone zadania (w tym podejmowane z własnej inicjatywy, nienarzucone ustawami) powinna mieć na względzie, że określone wydatki musi realizować obowiązkowo. W celu określenia kierunków i priorytetów wydatkowania musi dysponować prognozami, jakie środki może uzyskać z tzw. dochodów własnych, a ile ich będzie pochodzić z dotacji oraz subwencji z budżetu państwa lub z dotacji pochodzących z innych j.s.t.

W tym miejscu zasygnalizować trzeba, że budżet publiczny (państwa lub j.s.t.) także jest planem finansowym (rocznym), ale ma on określoną specyfikę zarówno pod względem budowy, jak i procedury jego uchwalania i wykonywania oraz kontroli wykonania. Stąd też **budżet publiczny jest zawsze planem finansowym, ale nie każdy plan finansowy jednostki SFP jest budżetem w znaczeniu prawnym.**

charakter planu
finansowego

Plan finansowy jest dokumentem i jakkolwiek stanowi on podstawę prowadzenia gospodarki przez dany podmiot SFP, to jednak nie ma charakteru typowo normatywnego. Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 1, ust. 2 u.f.p. zapisane w planie kwoty dochodów oraz przychodów stanowią zasadniczo jedynie wielkości prognozowane (przewidywane). Zatem nie mają mocy dyrektywnej (prawnej). Oczywiście należy mieć na względzie, że gdy chodzi o planowane w budżetach publicznych **przychody z tytułu zobowiązań dłużnych**

(np. na pokrycie deficytu), to w tym zakresie kwoty te stanowią nieprzekraczalny pułap, tj. **tylko do ich wysokości można zaciągnąć dług**.

Z kolei w przypadku wydatków oraz rozchodów (w tym zakresie zob. rozdział II pkt 3) dotyczące ich planowane wielkości mają częściowo i względnie moc wiążącą (art. 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Stanowią one mianowicie nieprzekraczalne limity, do wysokości których może nastąpić rozdysponowanie środków. To oznacza, że z jednej strony **nie ma obowiązku dokonania w trakcie roku rozdysponowań w zaplanowanych kwotach** (rozpatrywanych z punktu widzenia poszczególnych pozycji planu, podziałek klasyfikacji). Z drugiej zaś strony **rozdysponowywane kwoty** (w poszczególnych pozycjach, podziałkach klasyfikacyjnych) co do zasady **nie mogą zostać przekroczone**. Ustawodawca przewidział tu pewne wyjątki w odniesieniu do planów finansowych jednostek SFP (nie dotyczą one planów finansowych będących budżetami publicznymi). Otóż koszty mogą być zwiększone wyłącznie w sytuacji osiągnięcia wyższych niż zaplanowane wpływów oraz o ile nie spowoduje to zwiększenia dotacji z budżetu publicznego lub zwiększenia zobowiązań takiej jednostki. Pomijając te wyjątki, zaznaczenia także wymaga, że **brak zaplanowania danego rodzaju rozdysponowania powoduje brak możliwości jego realizacji** – nawet wówczas, gdy w inne limity wydatkowe nie zostały zrealizowane. Wykonanie rozdysponowań bowiem wymaga nie tylko istnienia środków finansowych, ale również dysponowania „wolnym” limitem wydatkowym (który rodzajowo odpowiada rozdysponowaniu).

Konsekwencją charakteru przewidywanych w planie finansowym (w tym w budżecie publicznym) kwot jest brak możliwości roszczeń lub zobowiązań podmiotu publicznoprawnego (jednostki SFP) wobec osób trzecich ani roszczeń takich osób względem podmiotu publicznoprawnego (zob. art. 51 u.f.p.). Oznacza to, że państwo/j.s.t./jednostka SFP nie mogą prawnie domagać się na podstawie ich planów finansowych (w tym budżetów) dochodów/przychodów, które w nich zapisały od osób trzecich (np. obywateli), ani też potencjalni beneficjenci – osoby trzecie nie mogą w oparciu o te plany domagać się określonych świadczeń.

brak roszczeń i zobowiązań z tytułu zaplanowanych kwot

Jak już wskazano, **plany finansowe w SFP mają charakter roczny i są podstawą prowadzenia publicznej gospodarki finansowej w danym roku (kalendarzowym)**. Dodatkowo, **dokonanie rozdysponowania wymaga istnienia stosownego limitu w planie finansowym**. Te względy powodują, że ustalenie planu finansowego (a co najmniej jego sformalizowanego projektu wedle obowiązujących zasad) musi nastąpić **przed rozpoczęciem danego roku**, tj. przed rozpoczęciem roku, którego dotyczy ów plan.

uprzedniość planu finansowego

planowanie
skutków
finansowych
w odniesieniu
do projektów
aktów prawnych

W związku z dotąd przedstawionymi cechami planów finansowych w SFP i ich konsekwencjami w ścisłym związku pozostaje nałożony na Radę Ministrów obowiązek określania w uzasadnieniu tworzonych projektów prawnych, które skutkować mają zwiększeniem wydatków lub zmniejszeniem dochodów jednostek SFP, m.in. wysokości tych skutków oraz wskazania ich źródeł finansowania (zob. art. 50 i 50a u.f.p.).

3.4. Zasady dotyczące należności

Podstawy prawne: art. 42 ust. 1, 5 i 6, art. 48, art. 54a–66b u.f.p.

Ustawa o finansach publicznych nie określa sposobu gromadzenia środków z poszczególnych tytułów (np. podatków). Określają to odrębne ustawy. Niemniej jednak ustawa o finansach publicznych ustala ogólne zasady dotyczące ustalania należności oraz ich niedochodzenia w określonych przypadkach. Mówiąc o należnościach, należy mieć na uwadze, że chodzi o skonkretyzowane kwoty pieniężne od konkretnych podmiotów, które na podstawie odrębnych ustaw (a nieraz decyzji administracyjnych) w związku z zaistnieniem określonego zdarzenia zostały obciążone obowiązkiem ich poniesienia.

ustalenie
należności

Przed wszystkim jednostki SFP są zobowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny (np. z tytułu kary umownej za nieterminową realizację zamówienia publicznego), oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. **Nieustalenie lub niedochodzenie należności cywilnoprawnych oraz niepodatkowych należności budżetowych** (które obejmują m.in.: kwoty dotacji podlegających zwrotowi z powodu ich wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem, należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, wpłaty do budżetu nadwyżek środków przez zakłady budżetowe lub agencji wykonawczych) **wiąże się co do zasady z ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych** – w tym zakresie zob. rozdział X pkt 6.

ulgi w spłacie
należności

Ustawodawca wskazał jednakże warunki, w których może dojść do zastosowania określonych **ulg w spłacie zobowiązań cywilnoprawnych lub niepodatkowych należności budżetowych**. Ulgi, które mogą stosować określone organy²⁸ w odniesieniu zarówno do należności cywilnoprawnych, jak

²⁸ W przypadku niepodatkowych należności budżetowych organy określa art. 61 u.f.p.