

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

z kazusami i pytaniami

redakcja naukowa
Wiesława Miemieć, Patrycja Zawadzka

Dobrośława Antonów, Paweł Borszowski, Artur Hałas
Andrzej Huchla, Katarzyna Kopyściańska, Marek Kopyściański
Rafał Kowalczyk, Paweł Lenio, Mateusz Lewandowski
Wiesława Miemieć, Przemysław Pest, Krystyna Sawicka
Witold Srokosz, Michał Stawiński, Patrycja Zawadzka

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **3**

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

z kazusami i pytaniami

redakcja naukowa
Wiesława Miemieć, Patrycja Zawadzka

Dobrosława Antonów, Paweł Borszowski, Artur Hałas
Andrzej Huchla, Katarzyna Kopyściańska, Marek Kopyściański
Rafał Kowalczyk, Paweł Lenio, Mateusz Lewandowski
Wiesława Miemieć, Przemysław Pest, Krystyna Sawicka
Witold Srokosz, Michał Stawiński, Patrycja Zawadzka

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **3**

Stan prawny na 1 maja 2023 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Dobrosława Antonów – II.4; V.3

Paweł Borszowski – III.1; III.2

Artur Halasz – VIII

Andrzej Huchla – XIV

Katarzyna Kopyściańska – IV.2; IV.3; IX.3; IX.4

Marek Kopyściański – IV.4; IV.5

Rafał Kowalczyk – V.5; VII.5; VII.6

Paweł Lenio – III.3; III.4; III.5; III.6; III.7; IX.5; IX.6; XIII

Mateusz Lewandowski – XI

Wiesława Miemiec – I.4; I.5; II.1; V.4; VII.1

Przemysław Pest – IV.1; V.1; V.2; XII

Krystyna Sawicka – I.1; I.2; I.3; II.2; II.3; II.6; VII.2; VII.3; VII.4; VII.7; VII.8

Witold Srokosz – V.6; X.1; X.2

Michał Stawiński – IX.1; IX.2

Patrycja Zawadzka – II.5; VI; X.3; X.4; X.5

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-691-4

3. wydanie

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	13
Wykaz najważniejszych aktów normatywnych	17
Wstęp	19
Rozdział I	
System prawa finansów publicznych	21
1. Pojęcie i funkcje finansów publicznych	21
1.1. Publiczne zasoby pieniężne i stosunki finansowe jako elementy finansów publicznych	23
1.2. Polityka finansowa jako element finansów publicznych	24
1.3. System finansowy jako element finansów publicznych	27
1.4. Funkcje finansów publicznych	29
1.5. Pojęcie i zakres prawa finansów publicznych	32
2. Finanse publiczne a finanse prywatne	35
3. Prawo finansów publicznych a inne gałęzie prawa	37
4. Źródła prawa finansów publicznych	39
5. Finanse publiczne a Skarb Państwa	48
Kazusy	52
Pytania kontrolne	52
Literatura	52
Rozdział II	
Podstawy prawne finansów publicznych	54
1. Środki publiczne	54
2. Zasady ogólne finansów publicznych	64
3. Zasady realizowania gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych	74
4. Odpowiedzialność i kontrola w sektorze finansów publicznych	84

5. Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej	91
6. Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych	95
Kazusy	100
Pytania kontrolne	101
Źródła prawa	101
Literatura	101

Rozdział III

Jednostki sektora finansów publicznych	103
1. Regulacja jednostek sektora finansów publicznych	103
2. Jednostka budżetowa	106
3. Samorządowe zakłady budżetowe	111
4. Agencje wykonawcze	114
5. Instytucje gospodarki budżetowej	116
6. Państwowe fundusze celowe	118
7. Państwowe i samorządowe osoby prawne	120
Kazusy	121
Pytania kontrolne	122
Źródła prawa	123
Literatura	123

Rozdział IV

Budżet państwa i inne publiczne plany finansowe	124
1. Budżet państwa	124
1.1. Geneza i ewolucja budżetu państwa	124
1.2. Konstytucyjne podstawy budżetu państwa	125
1.3. Pojęcie budżetu państwa	126
1.4. Zasady budżetowe	128
1.5. Dochody i wydatki budżetu państwa	132
2. Budżet zadaniowy	137
3. Wieloletni Plan Finansowy Państwa	143
4. Budżet środków europejskich	148
5. Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej a budżet Unii Europejskiej	156
Kazusy	164
Pytania kontrolne	165
Literatura	165

Rozdział V

Procedura budżetowa w zakresie budżetu państwa	167
1. Pojęcie procedury budżetowej i jej etapy	167
2. Opracowanie projektu i uchwalenie budżetu państwa	172
3. Zasady wykonywania budżetu państwa	181

4. Zmiany budżetu i zmiany w budżecie w trakcie jego wykonywania	186
4.1. Przeniesienie planowanych wydatków w budżecie państwa	187
4.2. Przeniesienie planowanych wydatków w budżecie środków europejskich	189
4.3. Zwiększenie planowanych wydatków z rezerw budżetowych	190
4.4. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych	193
4.5. Blokowanie planowanych wydatków w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej	195
5. Sprawozdawczość i kontrola wykonania budżetu państwa	195
6. Kasowa obsługa budżetu państwa	199
Kazusy	201
Pytania kontrolne	203
Literatura	203

Rozdział VI

Dług publiczny i deficyt budżetowy państwa	205
1. Pojęcie długu publicznego	205
2. Dług publiczny a deficyt budżetowy	213
3. Konstytucyjny limit zadłużenia	217
4. Procedury sanacyjne	221
5. Źródła finansowania długu publicznego i deficytu budżetowego	227
Kazusy	236
Pytania kontrolne	237
Literatura	237

Rozdział VII

Prawo finansów publicznych sektora samorządowego	239
1. Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego	239
2. Pojęcie i źródła prawa finansów sektora samorządowego	243
3. Budżet jednostek samorządu terytorialnego i wieloletnia prognoza finansowa	249
3.1. Pojęcie budżetu	249
3.2. Uchwała budżetowa jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej	255
3.3. Wieloletnia prognoza finansowa	262
4. Procedura budżetowa jednostek samorządu terytorialnego	269
4.1. Etapy procedury budżetowej	269
4.2. Opracowanie projektu budżetu	271
4.3. Opiniowanie przez regionalną izbę obrachunkową projektu uchwały budżetowej oraz możliwości sfinansowania deficytu	280
4.4. Uchwała o prowizorium budżetowym	283
4.5. Podjęcie uchwały budżetowej	283

4.6. Procedura wykonywania budżetu	290
4.7. Procedura zatwierdzania wykonania budżetu	307
5. Dochody jednostek samorządu terytorialnego	311
5.1. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu normatywnym	311
5.2. Dochody własne	312
5.3. Subwencja ogólna	317
5.4. Dotacje celowe	322
6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego	324
7. Dług publiczny i deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego	327
7.1. Dług jednostki samorządu terytorialnego jako element państwowego długu publicznego	327
7.2. Deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego i źródła jego finansowania	329
7.3. Dług jednostki samorządu terytorialnego	336
8. Nadzór i kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe	343
8.1. Status i zadania regionalnych izb obrachunkowych	343
8.2. Działalność nadzorcza	347
8.3. Działalność kontrolna regionalnych izb obrachunkowych	352
8.4. Działalność opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych	359
8.5. Pozostała działalność regionalnych izb obrachunkowych	363
Kazusy	365
Pytania kontrolne	367
Literatura	368
 Rozdział VIII	
Budżet Unii Europejskiej i procedura budżetowa	370
1. Budżet Unii Europejskiej	370
1.1. Pojęcie i zakres budżetu Unii Europejskiej	370
1.2. Dochody i wydatki z budżetu UE. Wieloletnie planowanie budżetowe UE	372
1.3. Zasady budżetowe Unii Europejskiej	377
2. Procedura budżetowa Unii Europejskiej	378
Kazusy	386
Pytania kontrolne	386
Literatura	386
 Rozdział IX	
Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	388
1. Pojęcie i charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	388

2. Zasady ogólne odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	389
3. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	393
4. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	396
5. Organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	400
6. Podstawowe zasady postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	402
Kazusy	411
Pytania kontrolne	412
Literatura	413

Rozdział X

Publiczne prawo bankowe i prawo rynku finansowego	414
1. Prawo bankowe a prawo rynku finansowego	414
2. Instytucje finansowe	416
2.1. Pojęcie instytucji finansowej	416
2.2. Rodzaje instytucji finansowych w szerokim znaczeniu	421
3. Nadzór finansowy	435
4. Wybrane aspekty organizacji i działalności Narodowego Banku Polskiego	446
5. Podstawowe uwarunkowania publicznoprawne funkcjonowania systemu bankowego	454
5.1. Publicznoprawne podstawy działalności banku	454
5.2. Rola Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w systemie bankowym	457
Kazusy	461
Pytania kontrolne	462
Źródła prawa	462
Literatura	462

Rozdział XI

Podstawowe elementy prawa walutowego i prawa dewizowego	464
1. Prawo walutowe	464
2. Pojęcie i podmioty prawa dewizowego	465
3. Pojęcie wartości dewizowych oraz krajowych środków płatniczych	467
4. Obrót wartościami dewizowymi	468
5. Zezwolenia dewizowe	471
6. Działalność kantorowa	472
7. Podstawowe obowiązki w zakresie obrotu wartościami dewizowymi	473
8. Kontrola wykonywana przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego	474
Kazusy	475
Pytania kontrolne	476

Źródła prawa	476
Literatura	476
 Rozdział XII	
Podstawowe zasady finansowania zamówień publicznych	477
1. Środki publiczne jako źródło finansowania zadań z zakresu zamówień publicznych	477
2. Zasady dokonywania wydatków publicznych przeznaczonych na finansowanie zamówień publicznych	479
3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z realizacją zamówień publicznych	483
Kazusy	487
Pytania kontrolne	487
Literatura	487
 Rozdział XIII	
Podstawowe zasady finansowania ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych ...	488
1. Ubezpieczenia społeczne	488
2. Ubezpieczenie zdrowotne	495
Kazusy	499
Pytania kontrolne	500
Źródła prawa	500
Literatura	500
 Rozdział XIV	
Zasady i zakres gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych	501
1. Zakres regulacji gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych	501
2. Fundusze odzwierciedlające wartość majątku przedsiębiorstw państwowych	503
3. Fundusze tworzone w ciężar kosztów działalności	504
4. Podział zysku przedsiębiorstw państwowych i tworzenie funduszy z zysku ...	507
5. Wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa	509
Kazusy	509
Pytania kontrolne	510
Źródła prawa	510
Literatura	511
 Odpowiedzi do kazusów i pytań kontrolnych	
Rozdział I	513
Rozdział II	516
Rozdział III	520
Rozdział IV	523
Rozdział V	527

Rozdział VI	532
Rozdział VII	534
Rozdział VIII	544
Rozdział IX	546
Rozdział X	550
Rozdział XI	553
Rozdział XII	554
Rozdział XIII	554
Rozdział XIV	557
Autorzy	559

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)
- dyrektywa 2013/36/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 338, ze zm.)
- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- Konstytucja RP k.p.a. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- pr. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.)
- pr. dew. – ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 309)
- p.z.p. – ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2022 r. poz. 1710 ze zm.)
- p.z.p. z 2004 r. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), uchylona
- rozporządzenie nr 575/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 2018/1046 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euroatom) 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, ze zm.)

- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)
- u.BFG – ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2253 ze zm.)
- u.d.j.s.t. – ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267)
- u.d.u.r. – ustawa z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2023 r. poz. 656 ze zm.)
- u.f.b.s. – ustawa z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2022 r. poz. 1595)
- u.f.i. – ustawa z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 681 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
- u.g.f.p.p. – ustawa z 31.01.1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1439)
- u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344)
- u.k.k. – ustawa z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2022 r. poz. 246 ze zm.)
- u.NBP – ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
- u.NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
- u.n.m. – ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2536 ze zm.)
- u.n.r.f. – ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 753 ze zm.)
- u.o.f.f.e. – ustawa z 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2342 ze zm.)
- u.o.i.f. – ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 646)
- 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. – ustawa z 8.05.1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1613 ze zm.)
- u.r.i.o. – ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
- u.s.k.o.k. – ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 924 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
- u.s.u.s. – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)

- u.ś.o.z. – ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.)
- u.u.p. – ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2360 ze zm.)
- u.u.s.r. – ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.)
- u.z.z.m.p. – ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

- AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
- Biul. NDFP – Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
- FK – Finanse Komunalne
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. MF – Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
- Dz.Urz. MI – Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury
- Dz.Urz. MRiF – Dziennik Urzędowy Ministra Rozwoju i Finansów
- Dz.Urz. NBP – Dziennik Urzędowy Narodowego Banku Polskiego
- Dz.Urz. UE/WE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
- M.P. – Monitor Polski
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
- PB – Prawo Bankowe
- PiP – Państwo i Prawo
- ST – Samorząd Terytorialny

Inne

- BFG – Bankowy Fundusz Gwarancyjny
- BGK – Bank Gospodarstwa Krajowego
- BŚE – budżet środków europejskich
- CIT – podatek dochodowy od osób prawnych
- EBC – Europejski Bank Centralny
- EFTA – European Free Trade Association (Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu)
- EOG – Europejski Obszar Gospodarczy
- FRD – Fundusz Rezerwy Demograficznej
- FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
- GKO – Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
- j.s.t. – jednostka/jednostki samorządu terytorialnego

KE	– Komisja Europejska
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KPRM	– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KRRIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KSF	– Komitet Stabilności Finansowej
MFW	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MRiF	– Minister Rozwoju i Finansów
NBP	– Narodowy Bank Polski
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OFE	– otwarte fundusze emerytalne
PIT	– podatek dochodowy od osób fizycznych
PKB	– produkt krajowy brutto
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RM	– Rada Ministrów
RPP	– Rada Polityki Pieniężnej
SFP	– sektor finansów publicznych
SKOK	– spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa
SN	– Sąd Najwyższy
TFI	– towarzystwo funduszy inwestycyjnych
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
URK	– unia rynków kapitałowych
WE	– Wspólnoty Europejskie
WPF	– wieloletnia prognoza finansowa
WPPF	– Wieloletni Plan Finansowy Państwa
WRF	– wieloletnie ramy finansowe
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH AKTÓW NORMATYWNYCH

– prawa międzynarodowego:

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)

– prawa Unii Europejskiej:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26.06.2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.Urz. UE L 176, s. 338, ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176, s. 1, ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euroatom) 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, ze zm.)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)

Traktat o Unii Europejskiej z 7.02.1992 r. (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)

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)

– prawa krajowego:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)

Ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648)

Ustawa z 31.01.1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1439)

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

Ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668)

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

Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)

Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)

- Ustawa z 8.05.1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1613 ze zm.)
- Ustawa z 29.08.1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 110)
- Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 2324 ze zm.)
- Ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
- Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
- Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
- Ustawa z 7.12.2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. z 2022 r. poz. 1595)
- Ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 309)
- Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267)
- Ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2073)
- Ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 702)
- Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.)
- Ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 646 ze zm.)
- Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 753 ze zm.)
- Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 225 ze zm.)
- Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 30 ze zm.)
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
- Ustawa z 29.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.)
- Ustawa z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2022 r. poz. 246 ze zm.)
- Ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)
- Ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818)
- Ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2536 ze zm.)
- Ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2253 ze zm.)
- Ustawa z 1.03.2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2022 r. poz. 593 ze zm.)
- Ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)

WSTĘP

Niniejszy podręcznik prawa finansów publicznych jest trzecim już wydaniem, zaktualizowanym, poprawionym i uzupełnionym. To zbiorowe dzieło pracowników naukowych Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, którego pierwsze wydanie ukazało się w 2018 r., jest odpowiedzią zarówno na postępujący rozwój tej tak ważnej gałęzi prawa, jak i na wciąż zmieniające się otoczenie prawne. Znaczna część ustaw kształtujących porządek prawny w dziedzinie finansów publicznych została znowelizowana. Od momentu opublikowania podręcznika tylko ustawa o finansach publicznych została znowelizowana ponad 30 razy. Konieczna stała się zatem kolejna aktualizacja podręcznika. Został on ponadto uzupełniony o podstawowe elementy prawa walutowego i prawa dewizowego, a także kwestie kontroli finansów publicznych w związku z działalnością Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej. Nowością – w porównaniu z poprzednim wydaniem – jest rozdział poświęcony budżetowi Unii Europejskiej.

Samo pojęcie finansów publicznych nie zostało w literaturze przedmiotu zdefiniowane normatywnie. Jest ono nadal przedmiotem dyskusji i kontrowersji. Zakres działalności publicznej jednostek sektora finansów publicznych wciąż jest poszerzany, co stwarza uzasadnione przesłanki wyodrębnienia prawa finansów publicznych z obszaru tradycyjnie pojmowanego prawa finansowego. Przemawia za tym coraz mniejsza spójność norm prawnofinansowych wynikająca z silniejszych powiązań niektórych regulacji prawa finansowego z instytucjami spoza jego zakresu.

W podręczniku przyjęto szerokie ujęcie prawa finansów publicznych. Uznano, że stanowi ono kompleksową gałąź prawa publicznego, której przedmiotem jest całokształt publicznych stosunków finansowych zachodzących w związku z gromadzeniem i rozdysponowaniem publicznych środków pieniężnych przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego i inne jednostki sektora finansów publicznych. W obrębie tak rozumianego prawa finansów publicznych znajdują się przede wszystkim: regulacje prawa budżetowego, dochodów i wydatków publicznych, deficytu i długu publicznego, zasady gospodarki finansowej Unii Europejskiej, a także unormowania o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie uwzględniono natomiast bardzo obszernej problematyki prawa podatkowego, która stanowi przedmiot odrębnego opracowania.

Ze względu na dostrzeżone potrzeby dydaktyczne i mając na uwadze szeroki zakres działalności dydaktycznej realizowanej przez pracowników Katedry, w podręczniku omówiono także zagadnienia publicznych aspektów prawa bankowego i rynku finansowego, prawa walutowego i dewizowego, wybrane problemy finansowania zamówień publicznych i ubezpieczeń społecznych, a także zasady i zakres gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych.

Podręcznik adresowany jest przede wszystkim do studentów prawa, administracji i ekonomii, do doktorantów i słuchaczy studiów podyplomowych. Ideą, która przyświecała autorom, było przekazanie w sposób możliwie przejrzysty skomplikowanych zagadnień prawa finansów publicznych z wyeksponowaniem kluczowych kwestii. Mają temu służyć zarówno układ treści, jak i sposób zredagowania kładący nacisk na stosowanie prawa w praktyce, np. znajdujące się na końcu każdego rozdziału kazusy, które Czytelnik może samodzielnie rozwiązać. Jako uzupełnienie treści każdego rozdziału zostały zamieszczone zestaw pytań kontrolnych pomocnych w utrwaleniu wiedzy oraz spis polecanej literatury. Zmianą w porównaniu z pierwszym wydaniem tego dzieła jest zamieszczenie do każdego kazusu i pytania kontrolnego szkicu odpowiedzi bądź wskazówek, w którym miejscu treści tomu znajduje się materiał ułatwiający sformułowanie poprawnej odpowiedzi, tak jak miało to miejsce w wydaniu drugim.

W podręczniku uwzględniono obowiązujące akty normatywne, poglądy nauki prawa oraz wybrane orzecznictwo. Tom został poprzedzony wykazem używanych skrótów oraz wykazem najważniejszych aktów prawnych powoływanych w treści podręcznika.

Podręcznik uwzględnia stan prawny na 1.05.2023 r.

Wiesława Miemieć

Rozdział I

SYSTEM PRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Słowa kluczowe: finanse, stosunki i zjawiska finansowe, publiczne zasoby pieniężne, polityka finansowa, instytucje prawnofinansowe, finanse publiczne, źródła prawa finansów publicznych, wewnętrzne i zewnętrzne źródła prawa finansów publicznych, hierarchia źródeł prawa, prawo unijne jako źródło prawa finansów publicznych, Skarb Państwa, Prokuratoria Generalna, mienie państwowe, majątek państwa, budżet państwa, fundusze celowe

1. Pojęcie i funkcje finansów publicznych

Termin „**finanse**” w języku potocznym jest powszechnie utożsamiany z posiadanymi środkami pieniężnymi. W ekonomii, prawie oraz literaturze prawno-ekonomicznej poglądy związane z pojęciem, charakterem i funkcjami finansów są bardziej zróżnicowane. Finanse to rodzaj stosunków społecznych o charakterze ekonomicznym. **Stosunki finansowe** (finanse) można wyodrębnić z całokształtu stosunków ekonomicznych w oparciu o kryterium ich związku z pieniądzem. Zewnętrznym przejawem stosunków finansowych jest ruch pieniądza, tj. dochody (przychody) i wydatki (rozchody) pieniężne oraz będący ich konsekwencją przepływ strumieni pieniężnych pomiędzy uczestnikami tych stosunków¹. Treść materialną stosunków finansowych stanowią zatem **zjawiska finansowe**, tj. zjawiska polegające na przepływie środków pieniężnych pomiędzy różnymi podmiotami. Zjawiska finansowe obejmują więc zjawiska związane z ruchem pieniądza, gdzie pieniądz występuje jako środek wymiany i środek płatniczy. Ze względu na podmioty gromadzące i wydatkujące środki pieniężne zjawiska finansowe można podzielić na: finanse państwa i samorządu terytorialnego, finanse przedsiębiorstw, finanse banków i innych instytucji finansowych, finanse rynków finansowych oraz finanse gospodarstw do-

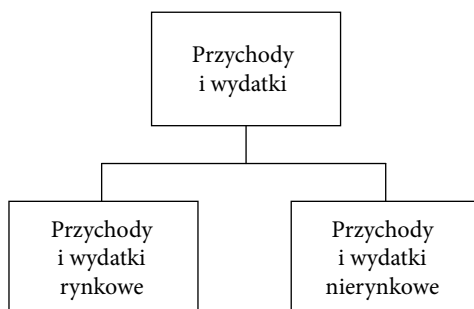
stosunki
finansowe

zjawiska
finansowe

¹ *Prawo finansów publicznych*, red. B. Brzeziński, A. Olesińska, Toruń 2017, s. 20.

mowych². Kryterium przedmiotowe podziału zjawisk finansowych wskazuje natomiast na tytuł operacji pieniężnej, określając, czy jest to przychód, czy wydatek pieniężny, przy czym wyróżnia się dwa rodzaje przychodów i wydatków (rys. 1.1).

Rys. 1.1. Rodzaje przychodów i wydatków



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Finanse*, red. J. Ostaszewski, s. 31 i n.

W pierwszym przypadku przepływ strumieni pieniężnych opiera się na mechanizmie rynkowym, w drugim – operacje transferowe dokonywane są z pominięciem mechanizmu rynkowego oraz dodatkowo cechuje je brak wzajemnych świadczeń pomiędzy stronami transakcji.

cechy finansów

Finanse są narzędziem podziału PKB i w związku z tym ich istnienie w gospodarce towarowo-pieniężnej jest zjawiskiem obiektywnym, w przeciwieństwie do zasad i mechanizmów tego podziału (i przepływów pieniężnych umożliwiających ten podział), które są wytworem ludzkiej woli i świadomości³.

Cechą finansów jest **pieniężny i dwustronny charakter**, co przejawia się z jednej strony w pobieraniu (czerpaniu, uzyskiwaniu) dochodów i przychodów (wpływów, wpłat) oraz w ich rozdysponowywaniu na pokrycie różnych potrzeb, czyli dokonywaniu wydatków oraz rozchodów (wypłat) – z drugiej.

Takie dynamiczne procesy noszą nazwę operacji finansowych⁴. W sytuacji gdy wymienione operacje finansowe są dokonywane przez podmioty publiczne, możemy mówić o finansach publicznych⁵. Cechą wyróżniającą finanse

² *Finanse*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2008, s. 31 i n.

³ E. Ruśkowski [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 21.

⁴ D. Maśniak [w:] *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009, s. 129.

⁵ E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017, s. 8 i n.

publiczne jest zatem to, że realizują się one z udziałem państwa, j.s.t. i innych jednostek sektora finansów publicznych.

Złożoność pojęcia finansów publicznych oddaje również jego definicja, która w swej treści zawiera powiązane ze sobą trzy elementy. W tym ujęciu finanse to zespół instytucji prawnych – system prawny finansów publicznych, mechanizm gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych, czyli mechanizm zarządzania, oraz zasób pieniężny, który realnie istnieje i następnie jest dzielony⁶.

Definiując finanse publiczne, należy mieć na uwadze, że są one nie tylko kategorią ekonomiczną, lecz także kategorią prawną. Stąd odnosząc się do pojęcia finansów publicznych, należy uwzględnić zwłaszcza takie elementy, jak: tworzenie publicznych zasobów pieniężnych, znaczenie ich przepływu dla podziału PKB, świadome oddziaływanie na procesy tych przepływów przez politykę finansową i funkcjonowanie zasobów pieniężnych w ramach określonego systemu finansowego. W obrębie finansów publicznych powstawanie publicznych funduszy pieniężnych, sterowanie ich podziałem zgodnie z kierunkami polityki finansowej zawsze realizuje się na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Dzieje się tak ze względu na znaczenie stosunków finansowych dla funkcjonowania państwa, które ingeruje w ich kształt i przebieg.

finanse publiczne – definicja

Ekonomiczną stronę finansów stanowią fundusze pieniężne i konkretne stosunki finansowe dotyczące tworzenia i podziału tych funduszy, natomiast prawną stroną finansów to polityka finansowa oraz system urządzeń prawnych regulujących te stosunki, czyli system finansowy.

1.1. Publiczne zasoby pieniężne i stosunki finansowe jako elementy finansów publicznych

Publiczny zasób pieniężny składa się z zasobów budżetu państwa, budżetów j.s.t., państwowych funduszy celowych oraz środków pieniężnych będących w dyspozycji pozostałych jednostek sektora finansów publicznych funkcjonujących w ramach gospodarki pozabudżetowej. Pomiedzy tymi zasobami występują przepływy środków pieniężnych, gdzie pozycję centralną zajmuje budżet państwa zasilający w formie subwencji ogólnej i dotacji celowych budżety j.s.t. oraz wspomagający w formie dotacji państwowe fundusze celowe, a zwłaszcza fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi, oraz finansowanie głównie inwestycji pozostałych jednostek sektora finansów pub-

publiczny zasób pieniężny

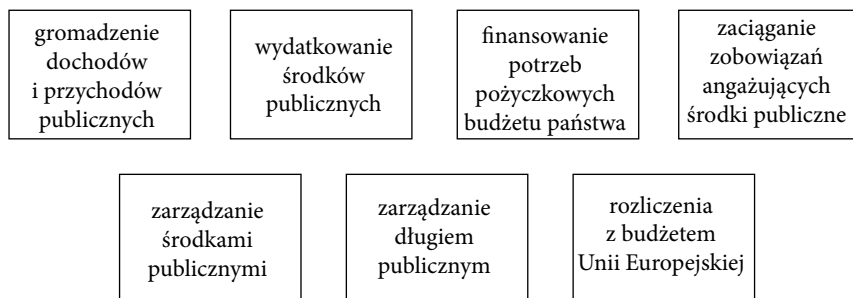
⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 8.

licznych. Z drugiej strony do budżetu państwa są przekazywane nadwyżki środków pieniężnych określonych jednostek, z tym że są one symboliczne w porównaniu z transferami z budżetu państwa.

Stosunki finansowe wyrażają związki między określonymi podmiotami o charakterze pieniężnym. Zewnętrznym przejawem stosunków finansowych jest przepływ strumieni pieniężnych pomiędzy ich uczestnikami. Ze względu na to, że stosunki finansowe w obrębie finansów publicznych są regulowane przez obowiązujące prawo, stają się one przez to stosunkami prawnofinansowymi. Przepisy prawa określają zarówno podmioty tych stosunków, jak i ich treść oraz przedmiot.

W świetle ustawy o finansach publicznych finanse publiczne obejmują stosunki finansowe nawiązywane w procesie gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowania (rys. 1.2).

Rys. 1.2. Zakres finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 3 u.f.p.

Ustawodawca wskazał tym samym podstawowe procesy gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych na cele publiczne, pozostawiając jednocześnie przestrzeń dla podejmowania innych działań w obrębie finansów publicznych.

1.2. Polityka finansowa jako element finansów publicznych

polityka finansowa

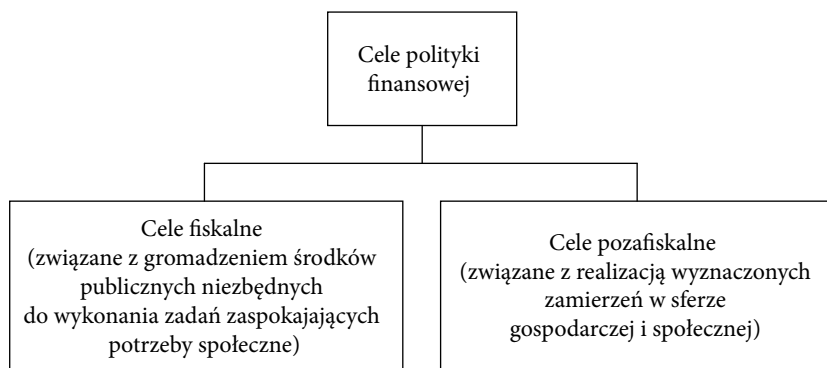
Publiczne operacje finansowe są kształtowane na podstawie obowiązującego prawa przez politykę finansową⁷. **Polityka finansowa** jest tym elementem finansów, który decyduje o kierunkach tworzenia i podziału publicznych

⁷ D. Maśniak [w:] *Leksykon...*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, s. 129.

zasobów pieniężnych w celu stworzenia, poprzez odpowiednie urządzenia prawne, określonych stosunków finansowych. Określa ona zarówno przeznaczenie zasobów pieniężnych (cele), jak i środki oraz metody ich gromadzenia. Polityka jako sztuka rządzenia państwem oznacza świadome działanie państwa dla osiągnięcia określonych celów. Polityka finansowa jest jednym z segmentów polityki państwa, sprzężonym zwłaszcza z polityką gospodarczą i polityką społeczną. Jej przedmiotem jest działalność państwa w zakresie gromadzenia i rozdziału zasobów pieniężnych dla osiągnięcia określonych celów polityki społecznej i gospodarczej⁸.

W procesie gromadzenia i wydatkowania publicznych zasobów pieniężnych mogą być realizowane różne cele (rys. 1.3).

Rys. 1.3. Cele polityki finansowej

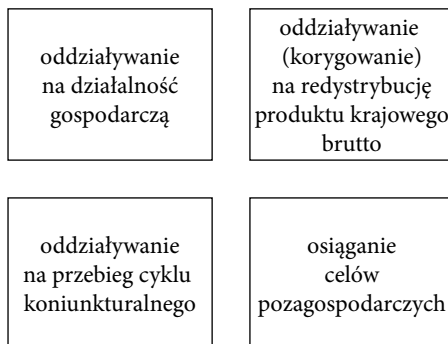


Źródło: opracowanie własne.

Podstawowy ich podział obejmuje cele fiskalne i cele pozafiskalne polityki finansowej. Pierwsze z nich związane są z gromadzeniem środków publicznych niezbędnych do wykonania zadań zaspokajających potrzeby społeczne, drugie – z realizacją wyznaczonych zamierzeń w sferze gospodarczej i społecznej. Realizacja każdego z celów polityki finansowej wymaga użycia do tego odpowiednich instrumentów. Biorąc natomiast pod uwagę kierunki oddziaływania, można wyodrębnić **cztery zasadnicze grupy celów polityki finansowej** (rys. 1.4).

⁸ Zob. szerzej: E. Chojna-Duch, *Prawo...*, s. 83 i n.

Rys. 1.4. Zasadnicze grupy celów polityki finansowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Jandy-Jendrośka, *Progresja w prawie podatkowym i jej zastosowanie przy opodatkowaniu dochodów w Polsce*, AUWr, No 182, Prawo XXXIX, Wrocław 1973, s. 10 i n.

Państwo, wykorzystując instrumenty prawnofinansowe, może **popierać lub też ograniczać określone kierunki działalności gospodarczej**, może oddziaływać również na rejonizację gospodarki (specjalne strefy ekonomiczne). W tym celu może posłużyć się zwolnieniami od podatku, względnie ulgami podatkowymi dla kapitału zainwestowanego w przedsiębiorstwo czy też przyspieszoną amortyzacją nowych inwestycji, a nawet jednorazowym spisaniem tych nakładów w koszty. Przywileje podatkowe są istotną metodą popierania pożądanego kierunku działalności bez angażowania bezpośrednich wydatków budżetowych.

oddziaływanie wydatkami

Podziału PKB dokonuje się głównie przy wykorzystaniu mechanizmu rynkowego, a zastosowanie do tego celu instrumentów finansowych ma mniejszy zasięg. Oddziaływanie za pomocą podatków na korygowanie podziału PKB jest ograniczone z uwagi na możliwość przerzucania przez podatnika ciężaru podatkowego na inne podmioty, jak chociażby na pracowników czy konsumentów. Natomiast znacznie większą rolę mogą tutaj odgrywać wydatki publiczne, które potencjalnie stwarzają warunki do bardziej „sprawiedliwego” udziału poszczególnych grup społecznych w efektach rozwoju ekonomicznego.

kryzys gospodarczy a działania państwa

Rozwój gospodarczy nie zawsze przebiega w sposób równomierny. Podlega pewnym wahaniom, przechodząc od okresu wzrostu do spadku i załamań (depresji). Kryzys w gospodarce przejawia się spadkiem produkcji i zatrudnienia, spadkiem cen towarów, na które nie ma zbytu, czy obniżeniem płac realnych. Jako zjawisko pochodne kryzysu obserwuje się spadek notowań papierów wartościowych na giełdzie, wahania siły nabywczej pieniądza, trud-

ności w uzyskaniu kredytu. W celu zapobieżenia (ograniczenia) kryzysowi państwo powinno zwiększać popyt inwestycyjny, głównie przez uruchomienie inwestycji publicznych oraz pobudzenie inwestycji prywatnych. Wymaga to zwiększenia wydatków z budżetu państwa na zadania inwestycyjne, natomiast w celu pobudzenia inwestycji prywatnych stosuje się odpowiednią politykę monetarną (tanie kredyty) czy podatkową (ulgi, zwolnienia).

W okresie depresji należy zatem zwiększyć wydatki budżetowe, nawet kosztem zwiększenia deficytu, i ewentualnie zmniejszyć podatki, natomiast w czasie ożywienia gospodarczego – zmniejszać wydatki, podwyższać podatki i spłacać zadłużenie. Zastosowanie tych instrumentów polityki finansowej ma także zapobiegać inflacji, która na ogół towarzyszy wychodzeniu z depresji.

Oddziaływanie polityki finansowej na realizację **celów pozagospodarczych**, zwłaszcza społecznych, dokonuje się przy użyciu zarówno instrumentów podatkowych, jak i instrumentów wsparcia ze środków publicznych (wydatki publiczne). Do nich należy zaliczyć np. instytucję minimum dochodu wolnego od opodatkowania, określone zwolnienia podatkowe, rodzinne ulgi podatkowe, które nie tylko mają na celu uwzględnienie sytuacji rodzinnej podatnika, lecz także przez rozciągnięcie ulgi również na kształcąca się młodzież mogą być do pewnego stopnia bodźcem do dalszego kształcenia. Cele społeczne przyświecają też wysokim podatkom od spożycia wszelkiego rodzaju używek (np. alkoholu, papierosów), powodują bowiem wzrost cen tych towarów, a tym samym powinny hamować konsumpcję. Z drugiej strony państwo wspiera ze środków publicznych grupy ludności objęte m.in. pomocą społeczną lub programami społecznymi.

realizacja celów pozagospodarczych

Polityka finansowa znajduje wyraz m.in. w tworzonych aktach prawnych oraz stosowaniu przyjętych przepisów, jak również w aktach planowania finansowego (planach finansowych), które urzeczywistniają cele i instrumenty jej realizacji⁹.

1.3. System finansowy jako element finansów publicznych

System finansowy definiuje się jako **zespół instytucji** prawnofinansowych (urządzeń prawnych) o charakterze publicznym, połączonych w sposób celowy i logiczny w całość, służący gromadzeniu przez państwo (samorząd

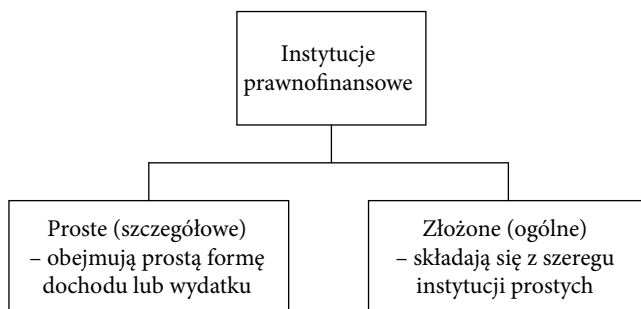
definicja systemu finansowego

⁹ Zob. szerzej: E. Ruśkowski [w:] *Finanse...*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, s. 34; A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 25 i n.

instytucje prawno- finansowe

terytorialny) środków pieniężnych (np. podatki, opłaty, cła), organizacji publicznych zasobów pieniężnych (budżet, fundusze celowe) oraz ich wydatkowaniu (np. dotacje, wynagrodzenia, stypendia)¹⁰. **Instytucję prawną** tworzy ogół norm prawnych regulujących określony zakres życia społecznego (stosunków społecznych), dostatecznie ważny praktycznie i teoretycznie dla jego wartościowego wyodrębnienia¹¹. W wyniku instytucjonalizacji działalności finansowej podmiotów publicznych na gruncie prawa finansowego wykształciły się **instytucje prawnofinansowe**, określane również jako urzędzenia prawnofinansowe. Instytucje prawnofinansowe formują się na podstawie norm prawnych regulujących określone, dające się wyodrębnić, zjawiska finansowe. Choć regulacje prawne mogą i z reguły ulegają zmianom, to zawsze odnoszą się do istotnych dla danej instytucji elementów. Stąd instytucja prawnofinansowa przybiera formę uogólnionego pojęcia, dotyczącego wyodrębnionej sfery zjawisk finansowych i wyrażającego złożone zespoły reguł postępowania, ukształtowane na podstawie konkretnych norm prawnych, obowiązujących w różnym miejscu i czasie¹². Jako przykład można wskazać budżet będący podstawową instytucją organizacji zasobów publicznych, podatek jako typową instytucję dochodów publicznych czy dotację będącą instytucją wydatków publicznych. Natomiast w danym miejscu i czasie instytucje prawnofinansowe funkcjonują w kształcie określonym przez obowiązujące prawo, będące instrumentem realizacji aktualnych założeń polityki finansowej państwa.

Rys. 1.5. Podział instytucji prawnofinansowych



Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ Por.: *Prawo finansów...*, red. B. Brzeziński, A. Olesińska, s. 22 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 55 i n.; *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2018, s. 30–32.

¹¹ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88.

¹² M. Weralski, *Instytucje prawnofinansowe a prawo budżetowe* [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, t. 1, *Instytucje ogólne*, red. M. Weralski, Ossolineum 1982, s. 38.

O ostatecznym kształcie instytucji prawnofinansowej decyduje cel, jaki ma ona realizować w obszarze gospodarki publicznymi zasobami pieniężnymi. Z tego punktu widzenia instytucja traktowana jest jako instrument prawnofinansowy realizacji określonego celu. Instytucja o strukturze złożonej realizuje pewien cel ogólny o charakterze nadrzędnym, zaś instytucje szczegółowe realizują cele cząstkowe podporządkowane celowi nadrzêdnemu, stając się tym samym szczegółowymi instrumentami prawnofinansowymi realizacji tego celu. Przykładem takiej instytucji prawnofinansowej złożonej jest budżet państwa. Użycie odpowiednich instrumentów umożliwia realizację celu i zadań danej instytucji prawnofinansowej, wyznaczonych przez politykę finansową państwa, w tym politykę budżetową, dochodową czy wydatkową. Przykładem takiej instytucji szczegółowej jest limitowanie wydatków lub rozdysponowywanie rezerw budżetowych.

Pojęcie systemu finansowego jest nadrzędne w odniesieniu do określonych instytucji prawnofinansowych, kształtujących się na podstawie obowiązujących norm prawnych. W ramach systemu finansowego wyodrębnić można jednocześnie szczegółowe systemy finansowe odnoszące się do publicznej działalności finansowej, ujętej na ogół przedmiotowo, jak np. system dochodów publicznych, system budżetowy czy system wydatków publicznych. Każdy z tych systemów tworzą poszczególne instytucje prawnofinansowe stanowiące części składowe danego systemu, które oparte są na pewnych swoich konstrukcjach o jednorodnych lub zbliżonych cechach¹³. Poza tym poszczególne systemy wykazują pewne charakterystyczne dla nich cechy oraz opierają się na określonych zasadach.

1.4. Funkcje finansów publicznych

Funkcje finansów publicznych to zadania, jakie mają one do spełnienia w kształtowaniu stosunków społecznych (ekonomicznych i politycznych)¹⁴. Funkcje te wiążą się z istotą i zakresem finansów publicznych, z potrzebami społecznymi (głównie o charakterze zbiorowym) i z koniecznością ich zaspokajania, co rodzi konieczność uruchomienia pewnych mechanizmów i przeznaczenia na te cele określonej części PKB. W obrębie finansów publicznych można powołać i wykorzystać narzędzia pozwalające na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społecznych.

¹³ N. Gajl, *Systemy w prawie finansowym* [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, t. 1, *Instytucje ogólne*, red. M. Weralski, Ossolineum 1982, s. 417 i n.

¹⁴ C. Kosikowski [w:] *Finanse...*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, s. 25.

Państwo ani też j.s.t. nie tworzą wartości materialnych, muszą je przejmować od innych podmiotów, głównie w postaci danin publicznych, by następnie zgromadzone fundusze wydatkować na pokrycie potrzeb kolektywnych, stąd podstawową funkcją finansów publicznych jest funkcja fiskalna (redystrybucyjna, alokacyjna), a pozostałe funkcje – stymulacyjna (interwencyjna, stabilizacyjna) oraz ewidencyjno-kontrolna (informacyjna, sygnalizacyjna) – mają charakter wtórny wobec niej.

funkcja fiskalna

Najstarszą i uważaną za jedną z podstawowych funkcji finansów publicznych jest **funkcja fiskalna**, przejawiająca się w gromadzeniu środków pieniężnych przez państwo oraz inne podmioty publiczne po to, aby zrealizować zadania, jakie mają one do spełnienia. Przejmowanie części wartości wytworzonych w sferze produkcji i usług materialnych, centralizacja zasobów pieniężnych poprzez wykorzystanie instytucji budżetu oraz funduszy celowych, a następnie ich wydatkowanie stanowią podstawę zaspokajania potrzeb zbiorowych. W ramach funkcji fiskalnej obok celu podstawowego, jakim jest zgromadzenie odpowiednich zasobów funduszy publicznych, są realizowane jednocześnie inne cele, takie jak alokacja i redystrybucja środków pieniężnych. Stąd możemy mówić również o funkcji alokacyjnej i redystrybucyjnej finansów publicznych, które niejako dopełniają funkcję fiskalną¹⁵.

funkcja alokacyjna

Funkcja alokacyjna polega na tym, że finanse publiczne są narzędziem innego niż wynikające z procesów rynkowych rozmieszczenia zasobów w gospodarce. Organy publiczne za pomocą przepływów pieniężnych w postaci dochodów i wydatków publicznych mogą wpływać na alokację zasobów w gospodarce, tj. alokację czynników wytwórczych (surowców, materiałów, potencjału ludzkiego) i wytworzonych dóbr materialnych, dążąc do ich optymalnego wykorzystania.

funkcja redystrybucyjna

Istotne znaczenie dla właściwego funkcjonowania finansów publicznych ma **funkcja redystrybucyjna**, która wynika z obiektywnej konieczności wykorzystania PKB na cele publiczne. Mechanizm funkcji redystrybucyjnej polega na zapewnieniu podmiotom publicznym możliwości bezpośredniego uczestnictwa w podziale PKB oraz pośredniego oddziaływania na ten podział. W tym celu wykorzystywane są instytucje prawnofinansowe służące wtórnemu podziałowi PKB. Państwo dokonuje tego za pośrednictwem podatków, składek ubezpieczeniowych oraz wydatków¹⁶.

¹⁵ D. Maśniak [w:] *Leksykon...*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, s. 130.

¹⁶ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse...*, s. 18 i n.

W ramach funkcji redystrybucyjnej następuje przesunięcie części PKB (redystrybucja) ze sfery produkcyjnej do sfery nieprodukcyjnej (administracja, nauka, oświata, bezpieczeństwo publiczne), ale także między różnymi gałęziami gospodarki narodowej, regionami kraju (subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa dla j.s.t.) oraz grupami ludności (stypendia, świadczenia z zakresu pomocy społecznej).

Z uwagi na to, że za pomocą finansów publicznych można oddziaływać na zachowania ludzkie, obok funkcji fiskalnej, alokacyjnej i redystrybucyjnej należy wyróżnić **funkcję stymulacyjną** (interwencyjną, stabilizacyjną) finansów publicznych.

**funkcja
stymulacyjna**

Funkcja stymulacyjna przejawia się w oddziaływaniu na zachowania poszczególnych podmiotów poprzez stosowanie takich rozwiązań prawnofinansowych (instytucji prawnofinansowych) w zakresie gromadzenia i wydatkowania publicznych zasobów pieniężnych, które mają na celu pobudzać je do określonych pożądanych działań (np. zwolnienia, ulgi podatkowe) lub powstrzymać od działań niepożądanych (np. odsetki od zaległości podatkowych, restrykcyjne opodatkowanie dochodów ze źródeł nieujawnionych).

Siła oddziaływania finansów publicznych zależy nie tylko od ilości pieniędzy, które państwo może wydać, lecz także od tego, na jakie cele i dla kogo środki te zostają przeznaczone i w jaki sposób wpłynie to na zachowanie beneficjentów tych środków. Władza publiczna poprzez alokację zasobów oraz redystrybucję dochodów może też oddziaływać na gospodarkę w celu osłabienia wahań cyklu koniunkturalnego. Wykorzystując w tym celu przepływy budżetowe, można m.in. przeciwdziałać załamaniom koniunktury gospodarczej, zapobiegać inflacji czy przywracać naruszoną równowagę. **Instytucje prawnofinansowe mogą służyć** kształtowaniu, przekształcaniu, wpływaniu na rzeczywistość społeczno-gospodarczą w kierunku wskazanym przez władzę publiczną.

Funkcja ewidencyjno-kontrolna (informacyjna, sygnalizacyjna) polega na ewidencji umożliwiającej kontrolę przebiegu zjawisk gospodarczych ujętych w formie pieniężnej i operacji finansowych. Ewidencja przepływów środków pieniężnych, a następnie analiza zjawisk finansowych w ramach procesów gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych pozwala na uzyskanie informacji o stanie gospodarki, co z kolei jest niezbędne do podejmowania optymalnych decyzji przez podmioty publiczne¹⁷.

**funkcja ewiden-
cyjno-kontrolna**

¹⁷ D. Maśniak [w:] *Leksykon...*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, s. 131.

1.5. Pojęcie i zakres prawa finansów publicznych

Regulacje prawne ogółu publicznych stosunków finansowych są przedmiotem prawa finansów publicznych. W literaturze i praktyce państw Europy Środkowo-Wschodniej po drugiej wojnie światowej powszechnie stosowane było pojęcie prawa finansowego, w miejsce wcześniej używanego pojęcia prawa skarbowego. Wskutek zmian ustrojowych, jakie dokonały się w Polsce pod koniec XX w., wprowadzających także zmiany zakresu działalności publicznej jednostek sektora finansów publicznych, pojawiły się uzasadnione przesłanki wyodrębnienia – w miejsce tradycyjnie pojmowanego prawa finansowego – prawa finansów publicznych. Uzasadnieniem tego wyodrębnienia jest rozluźnienie spójności prawa finansowego jako gałęzi prawa pod wpływem czynników decydujących o silniejszym powiązaniu niektórych regulacji prawnofinansowych z instytucjami spoza tego prawa¹⁸. Współczesne prawo finansowe też podlega dezintegracji, powodowanej daleko idącymi zmianami ustrojowymi, co skutkuje nasilającymi się tendencjami do usamodzielnienia niektórych działów prawa, tradycyjnie mieszczących się w tej gałęzi prawa (prawa podatkowego, prawa rynku finansowego)¹⁹. Dodatkowo sprzyja temu procesowi komercjalizacja różnych dziedzin życia gospodarczego. Dlatego prawo finansowe niekiedy jest postrzegane jako luźna federacja samodzielnych gałęzi prawa, tj. prawa budżetowego, prawa podatkowego oraz publicznego prawa bankowego²⁰. Obok niewielkiej wewnętrznej spójności i postępującej dezintegralności prawa finansowego, wyodrębniając prawo finansów publicznych, należy również mieć na uwadze zakres regulacji ustawy o finansach publicznych.

Przedmiotem regulacji działu prawa finansów publicznych są stosunki finansowe zachodzące w procesie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych w celu realizacji ich zadań służących zaspokojeniu potrzeb publicznych określonych społeczności. Metoda regulacji właściwa dla tego zespołu norm wynika z władztwa podmiotów publicznych, a zatem oparta jest na nadrzędności pozycji prawnej podmiotu publicznego będącego stroną stosunków prawnofinansowych. Adresatami norm tego działu prawa są jednostki sektora finansów publicznych.

¹⁸ *Prawo finansów...*, red. B. Brzeziński, A. Olesińska, s. 33 i n.

¹⁹ E. Fojcik-Mastalska, *O współczesnym rozumieniu skarbowości i prawa skarbowego* [w:] *Magistri Nostri skarbowości i prawa skarbowego w Polsce do 1939 roku*, red. T. Nieborak, Poznań 2016, s. 27.

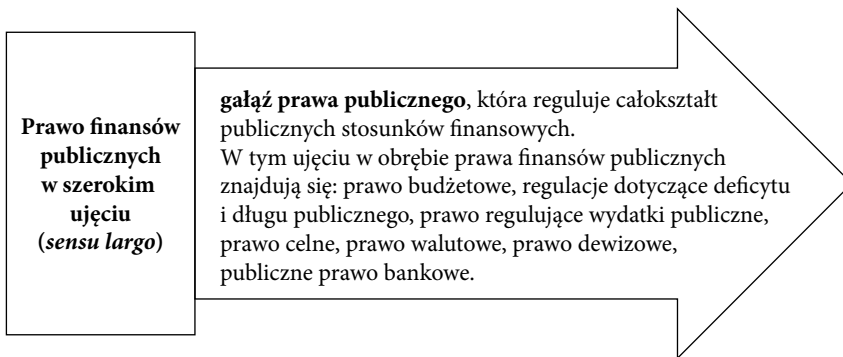
²⁰ R. Mastalski, *Finanse publiczne i prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, s. 36.

W literaturze łączenie norm prawnych w określone grupy dokonywane jest najczęściej ze względu na przedmiot regulacji i metodę tej regulacji. Czasami wskazuje się także podmioty będące adresatami norm prawnych stanowiących taki dział prawa.

Różnorodność przedmiotu unormowań w ramach finansów publicznych powoduje niekiedy daleko idące zróżnicowanie charakteru prawnego instytucji dotyczących wyodrębnionej materii oraz pełnionych przez nie funkcji, co utrudnia jednoznaczne zdefiniowanie prawa finansów publicznych. Można wskazać na kilka sposobów jego ujmowania (rys. 1.6 i 1.7).

**przedmiot
prawa finansów
publicznych**

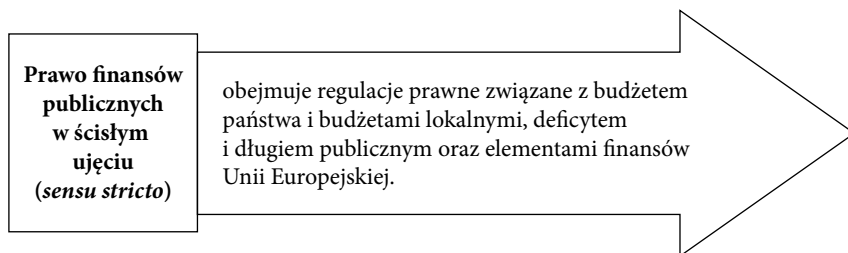
Rys. 1.6. Prawo finansów publicznych w szerokim ujęciu



Źródło: opracowanie własne.

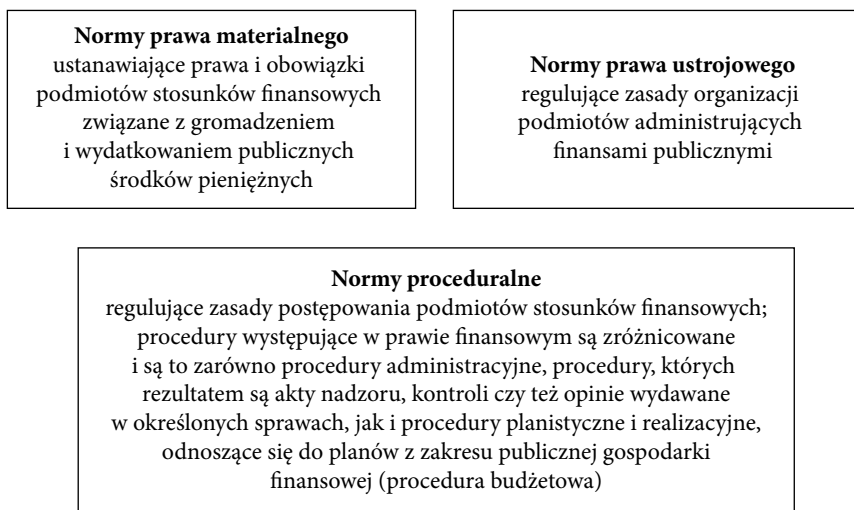
Zwraca przy tym uwagę zjawisko powstawania nowych części prawa finansów publicznych. Dotyczy to zwłaszcza publicznego prawa rynku finansowego, obejmującego regulacje związane z oddziaływaniem państwa na organizację i funkcjonowanie instytucji rynku finansowego (banków i parabanków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych²¹. W przypadku prawa podatkowego, które tradycyjnie było zaliczane do prawa finansów publicznych, w ostatnim czasie zarysowała się tendencja do jego wydzielenia z tego działu prawa, głównie ze względu na specyfikę i zakres instytucji prawnopodatkowych, potrzeby badawcze oraz problemy legislacyjne. Kontrowersje budzi również zaliczanie prawa regulującego gospodarkę finansową przedsiębiorstw państwowych do prawa finansów publicznych.

²¹ C. Kosikowski, *Samodzielny byt prawa finansowego jako działu prawa i problem jego autonomności* [w:] *System prawa finansowego*, t. 1, *Teoria i nauka prawa finansowego*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2010, s. 432 i n.

Rys. 1.7. Prawo finansów publicznych w ścisłym ujęciu

Źródło: opracowanie własne.

Normy prawa finansowego – z punktu widzenia funkcji, jakie pełnią – można podzielić na trzy grupy (rys. 1.8).

Rys. 1.8. Podział norm prawa finansowego

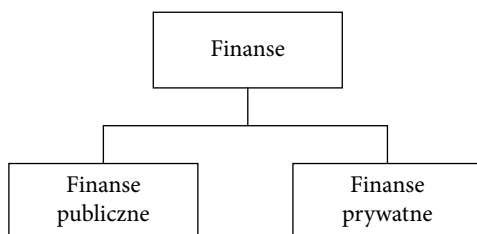
Źródło: opracowanie własne²².

²² Zob.: T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe – charakterystyka ogólna* [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 1997, s. 34 i n.; A. Drwiłło [w:] *Podstawy...*, red. A. Drwiłło, s. 39.

2. Finanse publiczne a finanse prywatne

Finanse rozumiane jako ogół stosunków finansowych można podzielić na dwie kategorie, tj. na finanse publiczne i finanse prywatne (rys. 1.9).

Rys. 1.9. Podstawowy podział finansów



Źródło: opracowanie własne.

Finanse publiczne realizują się z udziałem podmiotów prawa publicznego (państwo, województwo, powiat, gmina) i są poddane dogłębnej regulacji prawnej. Okoliczności te rzutują na pewne charakterystyczne cechy finansów publicznych pozwalające odróżnić je od finansów prywatnych²³. Podstawowe relacje między finansami publicznymi a finansami prywatnymi uzewnętrzniają specyfikę finansów publicznych i czynią zasadnym ich wyodrębnienie w oddzielną, jednorodną i specyficzną kategorię. Relacje te przedstawia tab. 1.1.

**finanse
publiczne**

Tab. 1.1. Finanse publiczne a finanse prywatne

Finanse publiczne	Finanse prywatne
<p>1. Z uwagi na przysługujący podmiotom uczestniczącym w stosunkach finansowych z zakresu finansów publicznych atrybut władzy publicznej większość operacji finansowych w zakresie finansów publicznych cechuje przymusowość. Większość dochodów publicznych to bowiem daniny publiczne, które mają bezpośrednio przymusowy charakter, wydatki publiczne zaś z reguły muszą być dokonywane w celu realizacji zadań publicznych.</p>	<p>1. W przeciwieństwie do tego większości dochodów i wydatków w ramach finansów prywatnych nie towarzyszy znamię przymusowości.</p>

²³ Zob.: *Prawo finansów...*, red. B. Brzeziński, A. Olesińska, s. 24 i n.; E. Chojna-Duch, *Pra-wo...*, s. 9 i n.; E. Ruśkowski [w:] *Finanse...*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, s. 22 i n.

Finanse publiczne	Finanse prywatne
<p>2. Stosunki finansowe tworzące finanse publiczne są oparte na zasadzie władztwa i podporządkowania, do ich kształtowania bowiem ma zastosowanie administracyjnoprawna metoda regulacji, która daje możliwość władczego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu podporządkowanego przez podmiot nadrzędny, wyposażony w kompetencje do działania w obszarze finansów.</p>	<p>2. Stosunki finansowe tworzące finanse prywatne są natomiast oparte głównie na zasadach prawa prywatnego. Typowe dla finansów publicznych i finansów prywatnych metody regulacji nie wykluczają jednak możliwości ich wykorzystania, choć w ograniczonym zakresie, do kształtowania stosunków finansowych w obszarze tej drugiej kategorii (np. dochody gminy ze sprzedaży, najmu czy dzierżawy majątku oparte są na zasadach prawa prywatnego, a otrzymanie dotacji przez jednostkę spoza sektora finansów publicznych – na zasadach prawa publicznego).</p>
<p>3. Stosunki zaliczane do finansów publicznych są związane z realizacją interesu publicznego i nakierowane na jego ochronę. Głównym celem publicznej działalności finansowej jest zabezpieczenie stabilności systemu finansowego, w tym równowagi fiskalnej w skali państwa (wspólnoty samorządowej) oraz wartości pieniądza krajowego.</p>	<p>3. Finanse prywatne realizują zaś interes prywatny, indywidualny.</p>
<p>4. Finanse publiczne są regulowane przez obowiązujące prawo, określające zarówno źródła dochodów oraz sposób dokonywania wydatków, jak i organizację zasobów pieniężnych. W efekcie szerokiej regulacji prawnej finansów publicznych zakres stosunków finansowych pokrywa się w dużym stopniu z zakresem stosunków prawnofinansowych.</p>	<p>4. Finanse prywatne funkcjonują natomiast w ramach uregulowań prawa prywatnego.</p>
<p>5. Finanse publiczne podlegają specyficznym regułom jawności, planowania, ewidencji, sprawozdawczości i kontroli, których nie stosuje się wobec finansów prywatnych. Poza tym gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty publiczne odbywa się z zastosowaniem odpowiednich instytucji prawnofinansowych i jest poddane szczególnym zasadom i procedurom. Czynniki te uwypuklają specyfikę finansów publicznych jako oddzielnej kategorii wobec finansów prywatnych.</p>	
<p>6. Operacje finansowe w sektorze finansów publicznych mają na celu optymalne zaspokajanie potrzeb publicznych.</p>	<p>6. Podstawowym celem operacji finansowych sektora prywatnego jest osiągnięcie i maksymalizacja zysku.</p>

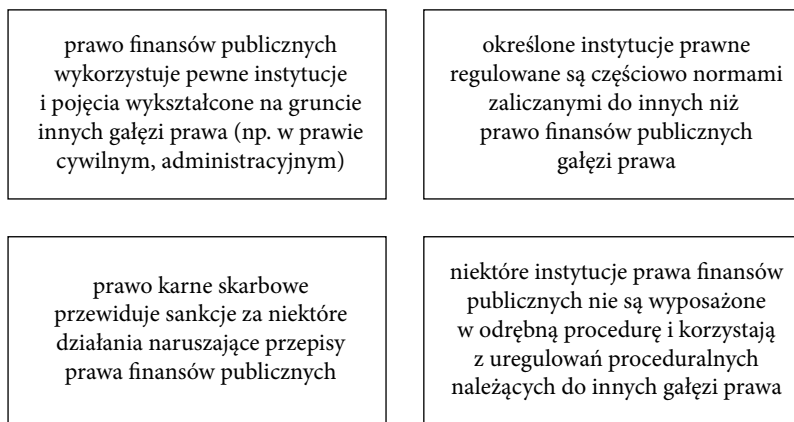
Finanse publiczne	Finanse prywatne
7. Zarządzanie finansami publicznymi jest znacznie bardziej scentralizowane i skoordynowane z uwagi na dużą koncentrację znacznych zasobów pieniężnych przez stosunkowo niewielką liczbę podmiotów w ramach budżetu państwa, budżetów j.s.t., kilkunastu państwowych funduszy celowych oraz mniejszych zasobów finansowych będących w gestii pozostałych jednostek gospodarki pozabudżetowej.	7. Finanse prywatne są natomiast znacznie bardziej rozdrobnione na mniejsze zasoby pozostające w rękach ogromnej rzeszy podmiotów, a zarządzanie nimi jest całkowicie zindywidualizowane.
Rola finansów publicznych w utrzymaniu globalnej równowagi finansowej i ich wpływ na procesy społeczne i gospodarcze są nieporównywalnie większe niż finansów prywatnych, co wynika z podkreślonej wyżej specyfiki finansów publicznych.	

Źródło: opracowanie własne.

3. Prawo finansów publicznych a inne gałęzie prawa

Związki prawa finansów publicznych z innymi gałęziami prawa mogą przybierać różną postać (rys. 1.10)²⁴.

Rys. 1.10. Związki prawa finansów publicznych z innymi gałęziami prawa



Źródło: opracowanie własne.

²⁴ Prawo finansów..., red. B. Brzeziński, A. Olesińska, s. 42.

prawo konstytucyjne

Związki prawa finansów publicznych z prawem konstytucyjnym są kształtowane przez nadrzędny charakter prawa konstytucyjnego w stosunku do prawa finansów publicznych, co przejawia się we wpływie norm konstytucyjnych na treść regulacji prawnofinansowych. Konstytucja RP sankcjonuje podstawowe zasady, z którymi prawo finansów publicznych musi być zgodne (np. zasada powszechności i równości opodatkowania, wyłączności ustawy do nakładania ciężarów publicznych, adekwatności udziału j.s.t. w dochodach publicznych i in.). Z drugiej strony Konstytucja RP posługuje się pojęciami i konstrukcjami stworzonymi na gruncie prawa finansów publicznych, takimi jak np. podatek, środki finansowe, subwencja ogólna, dotacja.

Kluczowa instytucja systemu finansowego państwa, jaką jest budżet, podlega regulacji zarówno prawa finansowego, jak i prawa konstytucyjnego. Tak też się dzieje w przypadku regulacji gospodarki finansowej samorządu terytorialnego.

prawo administracyjne

Dziedziną najbliższą prawu finansów publicznych jest prawo administracyjne ze względu na rodowód prawa finansowego, które wywodzi się z prawa administracyjnego, i tożsamą metodę regulacji.

Związki między obu tymi dziedzinami przejawiają się we wzajemnym oddziaływaniu instytucji wykształconych w jednej dziedzinie na tę drugą, np. instytucje prawa administracyjnego, takie jak: akt administracyjny, uznanie administracyjne, nadzór administracyjny czy prawne formy działania administracji, mają zastosowanie w prawie finansów publicznych, a np. takie pojęcia jak sektor finansów publicznych, formy organizacyjne jednostek tego sektora wpływają na rozwiązania prawa administracyjnego.

Poza tym procedury występujące w prawie finansów publicznych w dużym stopniu opierają się na procedurze administracyjnej, która jest stosowana w formie zmodyfikowanej (procedura podatkowa), albo wprost stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, np. w sprawach dewizowych, albo stosuje się je odpowiednio, np. do postępowań kontrolnych, nadzorczych oraz opiniodawczych. Wreszcie ustrojowe prawo finansów publicznych jest w istocie częścią składową prawa ustrojowego administracji publicznej.

publiczne prawo gospodarcze

Takie same związki jak z prawem administracyjnym łączą **prawo finansów publicznych z publicznym prawem gospodarczym**. Dotyczy to zwłaszcza wzajemnego oddziaływania np. takich instytucji i pojęć, jak: działalność gospodarcza, przedsiębiorca, przedsiębiorstwo publiczne, zakład użyteczności publicznej, nadzór bankowy, bank centralny emisyjny, organy zarządzania gospodarką.

Związki prawa finansów publicznych z prawem międzynarodowym publicznym przejawiają się we wspólnych unormowaniach, które odnoszą się w szczególności do umów w sprawie zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu oraz umów określających prawne zasady gospodarki finansowej organizacji międzynarodowych, z których wynikają zobowiązania członków tych organizacji do łożenia na ich utrzymanie i prawo do nadzoru i kontroli państw nad dokonywaniem wydatków.

prawo międzynarodowe publiczne

Prawo finansów publicznych związane jest również z prawem karnym. Prawo karne skarbowe normuje odpowiedzialność za czyny związane z naruszeniem obowiązków bądź przekroczeniem uprawnień z zakresu prawa podatkowego, celnego i dewizowego. Czyny stanowiące przestępstwa lub wykroczenia karnoskarbowe nawiązują do stanów faktycznych będących zachowaniami sprzecznymi z treścią dyspozycji norm prawa finansów publicznych.

prawo karne

Związki prawa finansów publicznych z prawem cywilnym przejawiają się m.in. w tym, że pewne instytucje ogólne prawa prywatnego, takie jak zdolność prawna, zdolność do czynności prawnych, osoba fizyczna, osoba prawna, rodzaje i typy umów, ważność czynności prawnej, mają charakter przesądający również dla prawa finansów publicznych, pod warunkiem że nie zostały odmiennie uregulowane przez to prawo.

prawo cywilne

Czynności prawne podejmowane na gruncie prawa cywilnego również kształtują podatkowopravny stan faktyczny i tym samym wpływają na wysokość zobowiązania podatkowego. Jeśli podatnicy usiłują wykorzystać czynności cywilnoprawne do uchylecia się od opodatkowania, to przepisy podatkowe przewidują możliwość pominięcia takich czynności i odwołania się do zgodnego zamiaru stron oraz celu danej czynności i umożliwiają organom podatkowym wyznaczenie skutków prawnych ukrytej czynności prawnej.

4. Źródła prawa finansów publicznych

W znaczeniu formalnym źródłami prawa są sposoby (procedury), w jakich są tworzone (uchwalane, stanowione), zmieniane lub eliminowane z porządku prawnego akty normatywne, czyli akty o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W tym znaczeniu źródła prawa określone są w Konstytucji RP. W art. 87 Konstytucji RP wymieniono pięć kategorii **źródeł powszechnie obowiązującego** prawa Rzeczypospolitej Polskiej, którymi są:

pojęcie źródeł prawa

- Konstytucja,
- ustawy,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe,

- rozporządzenia,
- akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej katalog źródeł prawa uległ poszerzeniu. Zgodnie z art. 91 Konstytucji RP do źródeł prawa należy także zaliczyć prawo unijne, w tym traktaty Unii Europejskiej, rozporządzenia Rady i Parlamentu UE.

hierarchia źródeł prawa

Hierarchia źródeł prawa oznacza, że źródła prawa niższego rzędu nie mogą zawierać przepisów sprzecznych z przepisami wyższego szczebla. Ponieważ Konstytucja zajmuje najwyższe miejsce w tej hierarchii, żadna ustawa nie może zawierać przepisów sprzecznych z przepisami konstytucyjnymi. Kontrolę stanowienia prawa (zgodności uchwalanych ustaw z Konstytucją, zgodności aktów wykonawczych do ustaw z ustawami i z Konstytucją) sprawuje TK.

Do źródeł obowiązującego prawa nie zalicza się orzecznictwa sądowego. Nie można jednak odmówić znaczącej roli, jaką odgrywa ono w stosowaniu prawa, zarówno przez organy administracji publicznej, w tym organy skarbowe, jak i przez obywateli. Źródłem prawa finansów publicznych nie jest także doktryna prawa finansów publicznych.

Źródła prawa finansów publicznych nie zostały skodyfikowane. Podejmowane w literaturze próby przygotowania kodeksu finansowego również nie zakończyły się powodzeniem. Wymieniane są różne przyczyny uniemożliwiające kodeksowe ujęcie przepisów prawa finansów publicznych. Zwykle wskazuje się na duże zróżnicowanie stopnia ogólności norm prawnych (od norm wyrażających zasady ogólne po przepisy o techniczno-porządkowym znaczeniu), na krańcowo odmienne funkcje i zadania, jakie mają do spełnienia różne zespoły norm tworzących prawo finansów publicznych, aż po tempo ich zmian będące rezultatem dynamicznie zmieniających się stosunków społecznych²⁵. Połączenie zespołów norm prawa ustrojowego jednostek sektora finansów publicznych z zespołem norm prawa finansów publicznych determinujących procesy związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych naruszałoby także odrębność od prawa administracyjnego, przyjętą w obowiązującym prawie oraz powszechnie akceptowaną w nauce prawa. Wskazuje się także na duże skomplikowanie materii ustrojowej, a także zagadnień materialnoprawnych wynikających z niestabilności makroekonomicznej, zarówno w kraju, jak i w międzynarodowym otoczeniu gospodarczym²⁶, po-

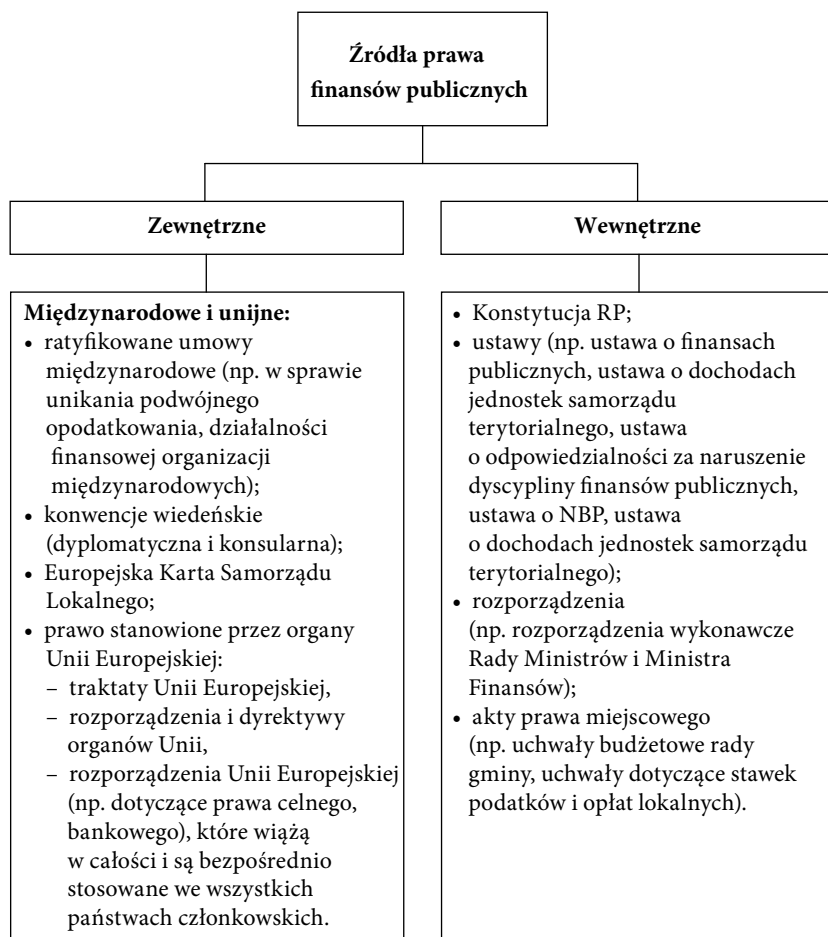
²⁵ *Prawo finansów...*, red. B. Brzeziński, A. Olesińska, s. 40–41.

²⁶ E. Chojna-Duch, *Prawo...*, s. 17.

wodujących konieczność częstych zmian obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych. W rezultacie mamy tutaj do czynienia z zespołem wielu aktów normatywnych o różnej randze prawnej.

Biorąc pod uwagę status prawodawcy, możemy wyróżnić **wewnętrzne** oraz **zewnętrzne** źródła prawa finansów publicznych (zob. rys. 1.11).

Rys. 1.11. Wewnętrzne i zewnętrzne źródła prawa finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne.

Zewnętrzne źródła prawa to głównie akty europejskiego prawa finansowego, z różnych dziedzin i o różnej randze prawnej. Podstawowe **zasady** systemu finansowego Unii Europejskiej ustalają akty wspólnotowego prawa pierwotnego, np.: Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii

Europejskiej oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji z 2.03.2012 r.²⁷ Należy tu także wskazać akty wtórnego prawa wspólnotowego – rozporządzenia i dyrektywy wydawane przez organy UE. Aktami prawnymi o najszerszym zasięgu są **rozporządzenia organów Unii Europejskiej**. Są one stosowane bezpośrednio na całym obszarze UE. Stąd w hierarchii źródeł polskiego prawa finansów publicznych zajmują one szczególne miejsce. Do wydawania rozporządzeń upoważnione są: Rada Unii Europejskiej, KE oraz Parlament Europejski wspólnie z Radą Unii Europejskiej. Źródła te zostały szerzej omówione w rozdziale V podręcznika. Wśród rozporządzeń unijnych mających istotny związek z prawem finansów publicznych najważniejsze miejsce zajmują:

- 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, zwane rozporządzeniem finansowym²⁸; w jego treści zawarte są zasady należytego zarządzania finansami, będące elementem zasad budżetowych Unii;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21.05.2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej²⁹, zwane **ESA 2010**; zawiera ono ramy odniesienia obejmujące: wspólne normy, definicję sektora GG (*General Government*), rodzaje zobowiązań publicznych, klasyfikacje i reguły rachunkowości, a także metodykę i program transmisji danych, w którym określono rachunki i tablice, które wszystkie państwa członkowskie mają przekazywać zgodnie z ustalonymi terminami;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z 21.05.2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro

²⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 1258.

²⁸ Dz.Urz. UE L 193, s. 1, ze zm.

²⁹ Dz.Urz. UE L 174, s. 1, ze zm.

dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej³⁰;

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego i ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006³¹.

Do zewnętrznych źródeł prawa finansów publicznych tworzonych z udziałem zewnętrznych podmiotów prawodawczych należy też zaliczyć ratyfikowane **umowy międzynarodowe**. Jak to już wskazywano, umowy takie po ich ratyfikacji i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej stają się elementem wewnętrznego porządku prawnego (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Umowa taka jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). W art. 89 ust. 1 Konstytucji RP wskazano rodzaje umów międzynarodowych, które wymagają uprzedniej zgody Sejmu i Senatu, wyrażonej w formie ustawy. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz o unikaniu opodatkowania zawierane pomiędzy poszczególnymi państwami, zgodnie z postanowieniami Konwencji modelowej OECD³². Elementem prawa międzynarodowego jest także Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL), uchwalona przez Radę Europy w Strasburgu 15.10.1995 r. i ratyfikowana przez Polskę³³. Przyjmuje ona standardy, które państwa będące stronami Karty powinny ustanowić w uregulowaniach prawa wewnętrznego. Zmierza do wypracowania jednolitych kryteriów samorządności lokalnej (gminnej i powiatowej), w tym standardów samodzielności finansowej. Kwestie dotyczące finansów lokalnych są zawarte przede wszystkim w art. 9 EKSL. Postanowienia zawarte w trzech pierwszych ustępach tego przepisu mają charakter obligatoryjny dla stron Karty. Standardy dla gospodarki finansowej samorządu regionalnego zostały uregulowane w odrębnym akcie, Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego, przyjętym na Sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Strasburgu w 1997 r.

³⁰ Dz.Urz. UE L 140, s. 1.

³¹ Dz.Urz. UE L 347, s. 320, ze zm.

³² Modelowa konwencja w sprawie podatku od dochodu i majątku. Wersja skrócona z 15.08.2005 r.

³³ Oświadczenie rządowe z 14.07.1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. Nr 124, poz. 608 ze zm.).

Karta ta nie weszła jednak w życie, ponieważ nie została ratyfikowana przez wymaganą liczbę państw.

Źródłami międzynarodowego prawa finansowego o ograniczonym zakresie działania są **konwencje** międzynarodowe, takie jak: Konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych, sporządzona w Strasburgu 25.01.1988 r. i zmieniona w 2010 r.³⁴, Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu 18.04.1961 r.³⁵, dotycząca m.in. przywilejów podatkowych personelu dyplomatycznego i konsularnego.

Konstytucja RP

Konstytucja RP jako **wewnętrzne źródło** prawa finansów publicznych ma fundamentalne znaczenie. Analiza konstytucyjnych zasad prawa finansów publicznych jest zawarta w poszczególnych rozdziałach podręcznika. W tym miejscu zostaną jedynie zasygnalizowane podstawowe konstytucyjne uregulowania odnoszące się do prawa finansów publicznych. Część unormowań konstytucyjnych dotyczy bezpośrednio finansów publicznych. Formułują one nadrzędne zasady, rozwijane w regulacjach ustaw finansowych i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach. Konstytucja RP zawiera także postanowienia pośrednio wpływające na stanowienie systemu prawa finansów publicznych i jego stosowanie. Należy do nich zaliczyć np.: zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę podziału władz, zasadę niedziałania prawa wstecz czy zasadę społecznej gospodarki rynkowej.

Materia odnosząca się wprost do zagadnień prawa finansów publicznych zawarta jest przede wszystkim w rozdziale X Konstytucji RP. W art. 216 sformułowano zasadę ustawowej regulacji podstawowych zagadnień finansów publicznych, tj.:

- gromadzenia i wydatkowania środków publicznych,
- określenia możliwości i trybu zaciągania pożyczek publicznych i udzielania gwarancji i poręczeń przez państwo.

W kolejnych przepisach tego rozdziału sformułowano zasady dotyczące:

- organizacji i funkcjonowania Skarbu Państwa oraz zarządzania jego majątkiem;
- uchwalania ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym oraz możliwości dokonywania zmian w ich treści;
- materii budżetowych związanych z uchwalaniem ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym i możliwości dokonywania zmian w trakcie ich wykonywania;

³⁴ Dz.U. z 1998 r. Nr 141, poz. 913 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232.

- organizacji i funkcjonowania NBP jako banku centralnego i podstaw systemu pieniężnego.

W rozdziale VII Konstytucji RP uregulowano zasady dotyczące podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim zasadę zapewnienia j.s.t. udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, struktury ich dochodów i ustawowego wymogu dla ich kreacji, a także zakresu przyznanego j.s.t. władztwa podatkowego.

Dla zagadnień prawnofinansowych istotne są również konstytucyjne uregulowania prawa daninowego. Chodzi w szczególności o art. 84 i 217 Konstytucji RP. Przepisy te formułują dwie podstawowe zasady prawa podatkowego, a mianowicie zasadę powszechności oraz wyłączności ustawowej dla podatków i innych danin publicznych, ze szczególnym wskazaniem elementów ich konstrukcji wymagających formy ustawy.

Wśród **krajowych** ustawowych źródeł prawa finansowego najważniejsze miejsce zajmuje **ustawa o finansach publicznych**. Stanowi ona swoistego rodzaju ustawę podstawową dla problematyki prawa finansów publicznych. Materia stanowiąca jej treść nie jest stabilna, ulega częstym nowelizacjom. Sprawia to, że nie jest możliwe ujęcie całokształtu regulacji finansów publicznych w jednym stabilnym akcie normatywnym.

ustawy

Ustawa o finansach publicznych jest szczegółowo omawiana w dalszych rozdziałach podręcznika. W tym miejscu należy wskazać zakres jej regulacji. **Definiuje ona podstawowe pojęcia**, takie jak: środki publiczne, dochody i przychody publiczne, wydatki i rozchody publiczne, deficyt i nadwyżka sektora finansów publicznych, wieloletni plan finansowy państwa. Ustanawia też najważniejsze **ogólne zasady finansów publicznych**, takie jak: jawność, przejrzystość, klasyfikacja dochodów i wydatków. Zawiera regulacje prawne dotyczące: państwowego długu publicznego, wieloletniego planu finansowego państwa, ustawy budżetowej, budżetu środków europejskich, procedury budżetowej, sprawozdawczości i kontroli wykonania budżetów. W odrębnym dziale zawarto unormowania dotyczące j.s.t., w tym uchwały budżetowej, wieloletniej prognozy budżetowej, zasad wykonywania budżetu j.s.t. Wyodrębniono też audyt wewnętrzny i jego koordynację w jednostkach sektora finansów publicznych.

Obok ustawy o finansach publicznych ustawodawca ujmuje określone zagadnienia prawa finansów publicznych w zespołach aktów normatywnych, na które składają się ustawy oraz wydane na ich podstawie i w zakresie przez nie ustalonym akty wykonawcze. Przykładem takiej regulacji jest ustawa o dochodach j.s.t., ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny fi-

nansów publicznych, ustawa o rachunkowości i wydane na ich podstawie akty wykonawcze, a także – w pewnym zakresie – Prawo bankowe czy Prawo zamówień publicznych.

Aktów, które normują materię prawnofinansową, jest obecnie około 190. Poniżej podany został wykaz jedynie najważniejszych ustaw regulujących przedmiot szeroko pojętego prawa finansów publicznych:

- ustawa o finansach publicznych,
- ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych,
- ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji,
- ustawa o rachunkowości,
- ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,
- ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020,
- Prawo bankowe,
- ustawa o Narodowym Banku Polskim,
- ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym,
- ustawa o obrocie instrumentami finansowymi,
- ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających,
- ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym,
- Prawo celne,
- ustawa o kredycie konsumenckim,
- ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych,
- ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
- Prawo dewizowe,
- ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych,
- ustawa o gospodarce komunalnej,
- ustawa o kontroli w administracji rządowej.

rozporządzenia Do źródeł powszechnie obowiązującego prawa krajowego, w tym prawa finansów publicznych, zalicza się także **rozporządzenia**, czyli akty normatywne wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, nazywane też **aktami wykonawczymi**. Najważniejsze rozporządzenia mające związek z prawem finansów publicznych to:

- rozporządzenie Ministra Finansów z 4.12.2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów³⁶;
- rozporządzenie Ministra Finansów z 2.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁷;
- rozporządzenie Ministra Finansów z 15.01.2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³⁸;
- rozporządzenie Ministra Finansów z 28.12.2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego³⁹;
- rozporządzenie Rady Ministrów z 27.02.2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa⁴⁰;
- rozporządzenie Ministra Finansów z 3.09.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych⁴¹;
- rozporządzenie Rady Ministrów z 2.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴².

Kolejną kategorię stanowią akty **prawa miejscowego** wydawane w formie **uchwał** przez organy stanowiące samorządu terytorialnego (radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa) na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Warunkiem ich wejścia w życie jest wymóg ich właściwego ogłoszenia. Zakres ich obowiązywania jest powszechny na terenie objętym właściwością organu, który je ustanowił. Akty prawa miejscowego muszą być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi, bez potrzeby włączania do ich treści postanowień ustawowych. Najczęściej są to uchwały właściwych organów stanowiących dotyczące wysokości lokalnych podatków i opłat w zakresie ustalonym w ustawie (art. 168 Konstytucji RP, uchwały w sprawie stawek w podatku od nieruchomości lub w sprawie zwolnień przedmiotowych od tego podatku). Przykładami takich uchwał są również uchwały związane z prowadzeniem gospodarki budżetowej przez j.s.t. Można tutaj wskazać uchwały budżetowe, uchwały w sprawie upoważnień dla organów wykonawczych do dokonywania zmian w budżetach czy też uchwały w sprawie udzielania pożyczek lub w sprawach zaciągania zobowiązań wpływających na wielkość dopuszczalnego limitu zadłużenia.

**akty prawa
miejscowego**

³⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 907 ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 513 ze zm.

³⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 259 ze zm.

³⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 58.

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 473.

⁴¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 960.

⁴² Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

5. Finanse publiczne a Skarb Państwa

Skarb Państwa jest konstrukcją prawną umożliwiającą państwu występowanie w stosunkach cywilnoprawnych. Inaczej mówiąc, Skarb Państwa to jest „państwo” wyposażone w osobowość cywilnoprawną⁴³. Ustrojowe podstawy Skarbu Państwa reguluje art. 218 Konstytucji RP, zgodnie z którym organizację Skarbu Państwa oraz zarządzanie jego majątkiem określa ustawa. Umieszczenie tego przepisu w rozdziale X „Finanse publiczne” nakazuje dokonywać jego wykładni w powiązaniu z innymi zawartymi tam przepisami. W tej kwestii w literaturze wskazuje się przede wszystkim na treść art. 216 ust. 2 Konstytucji RP. Łączne interpretowanie obydwu tych przepisów umożliwia przyjęcie stanowiska, że Konstytucja RP nie tylko rozstrzyga o osobowości prawnej Skarbu Państwa, ale także wyklucza możliwość jej zniesienia. Ponadto podkreśla się, że prawa i obowiązki Skarbu Państwa są wyznaczone przez cel działania tej osoby prawnej, którym jest gospodarowanie majątkiem państwowym, pojmowane jako suma praw i obowiązków majątkowych. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji, a także papierów wartościowych są zatem związane z ryzykiem powstania pasywów i długu Skarbu Państwa, stanowiących istotny element finansów publicznych⁴⁴.

Uznanie Skarbu Państwa za osobę prawną zostało już wcześniej uregulowane w przepisach Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 33 i 34 k.c. Skarb Państwa jest osobą prawną, która w stosunkach cywilnoprawnych jest podmiotem tych praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego, nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Skarb Państwa charakteryzuje się szczególnymi cechami. Po pierwsze, status osoby prawnej pozyskuje bezpośrednio z Konstytucji RP. Po drugie, nie podlega wpisowi w żadnym rejestrze, a w obrocie cywilnoprawnym działa przez jednostki organizacyjne określone w ustawie.

Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji RP organem, któremu powierzono ochronę interesów Skarbu Państwa, jest Rada Ministrów. Nie istnieje jednak odrębna ustawa o Skarbie Państwa, która w sposób kompleksowy określiłaby jego władcze uprawnienia publiczne oraz uprawnienia właścicielskie, wynikające z prawa cywilnego i prawa handlowego⁴⁵. Do 1.01.2017 r. właściwość do reprezentowania Skarbu Państwa przysługiwała zlikwidowa-

⁴³ J. Frąckowiak, *Osoby prawne* [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1059 i n.

⁴⁴ L. Bosek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1505, komentarz do art. 218.

⁴⁵ E. Chojna-Duch [w:] *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, red. M. Bitner, Warszawa 2017, s. 44–45.

nemu już urzędowi Ministra Skarbu Państwa. Obecnie uprawnienia te unormowano w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym, ustawie z 16.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴⁶ oraz rozporządzeniach Rady Ministrów: z 21.10.2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁴⁷ i z 6.05.2020 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa⁴⁸.

Zgodnie z art. 5 u.z.z.m.p. organy administracji publicznej oraz kierownicy jednostek organizacyjnych, kierując się zasadami zarządzania mieniem państwowym, gospodarują nabytym lub powierzonym tym organom lub jednostkom mieniem Skarbu Państwa, a w szczególności mogą zbywać jego składniki, zapewniają wycenę mienia, zabezpieczają mienie przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonują czynności związane z naliczeniem należności za mienie udostępnione przed ich przejściem oraz prowadzą windykację tych należności, ponadto podejmują czynności w sprawach sądowych, a w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na mieniu oraz o zapłatę należności za korzystanie z mienia (np. najmu, dzierżawy, użyczenia). Zapewniają także ochronę tego mienia z wykorzystaniem określonych środków technicznych.

Skarb Państwa jest reprezentowany przez organy administracji publicznej oraz inne organy lub podmioty uprawnione (kierowników jednostek organizacyjnych) zgodnie z ich właściwością określoną w art. 6 u.z.z.m.p. Tytułem przykładu można tu wskazać wojewodę, starostę czy inne organy administracji publicznej, a także agencje wymienione w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ochronę praw i interesów Skarbu Państwa zapewnia Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹. W zakresie gospodarowania mieniem państwowym i jego prywatyzacji są to natomiast właściwe podmioty określone w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym, np. Agencja Mienia Wojskowego czy Agencja Nieruchomości Rolnych.

Skarb Państwa nie ponosi, zgodnie z art. 40 § 1 k.c., odpowiedzialności za zobowiązania przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych osób prawnych, jak również j.s.t. i samorządowych osób prawnych. Odrębne przepisy mogą jednak postanowić inaczej. Z drugiej strony przedsiębiorstwa pań-

⁴⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm.

⁴⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 998 ze zm.

⁴⁸ Dz.U. poz. 884.

⁴⁹ Działająca na mocy ustawy z 15.12.2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2100 ze zm.).

stwowe i inne wskazane wyżej osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa. Od tej zasady ustawodawca wprowadził wyjątki⁵⁰.

W obrocie cywilnoprawnym Skarb Państwa jest zrównany z innymi osobami prawnymi i fizycznymi w nim uczestniczącymi. W tym zakresie Skarb Państwa nie dysponuje uprawnieniami władczymi. Posiada jednak uprawnienia organizacyjne wobec jednostek państwowych. Działa za sprawą swoich organów – *stationes fisci*, które korzystają z osobowości prawnej przysługującej Skarbowi Państwa, dysponując jego majątkiem, którym jest mienie państwowe⁵¹.

mienie Skarbu Państwa

Pojęcie mienia w ujęciu cywilistycznym obejmuje wszystkie prawa podmiotowe o charakterze majątkowym, stanowiące ogół aktywów danego podmiotu (w skład mienia nie wchodzi pasywa). Składnikami tego mienia oprócz prawa własności mogą być ograniczone prawa rzeczowe, np. użytkowanie wieczyste czy obligacyjne prawa majątkowe, które nie zostały przekazane innym państwowym osobom prawnym. Mienie to służy do wykonywania zadań publicznych i zarządza się nim zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności (art. 4 u.z.z.m.p.).

Ogólnie można wyróżnić następujące kategorie mienia Skarbu Państwa:

- mienie **publiczne** – udostępniane obywatelom i ich organizacjom w celu wspierania ich różnorodnej działalności gospodarczej i niegospodarczej – dotyczy to np. dóbr kultury, różnego rodzaju dokumentacji, zasobów naturalnych czy dróg;
- mienie **administracyjne** – tzn. przedmioty powierzone państwowym jednostkom administracji i usług publicznych, służące wykonywaniu funkcji ustrojowych i zadań w poszczególnych obszarach działań państwa, takich jak obrona, bezpieczeństwo obywateli, obsługa administracyjna;
- mienie **gospodarcze** (m.in. akcje i udziały w spółkach będących przedsiębiorcami czy majątek rzeczowy przeznaczony do zbycia na rzecz osób prywatnych – np. zasoby nieruchomości rolnych albo rzeczy i prawa pozostałe po likwidacji państwowych jednostek organizacyjnych), którego funkcją jest generowanie dochodów lub przychodów pozwalających na finansowanie potrzeb publicznych;
- **prawa majątkowe** uzyskane w zamian za mienie państwowe wyodrębnione do państwowych osób prawnych tworzonych w celu prowadzenia

⁵⁰ Wyjątek od tej zasady przewidziany jest w art. 40 § 2 k.c. z tytułu nieodpłatnego przejęcia przez Skarb Państwa od państwowej osoby prawnej składnika mienia; Skarb Państwa ponosi wówczas odpowiedzialność solidarną z tą osobą prawną za zobowiązania powstałe w okresie, kiedy składnik ten był własnością danej osoby prawnej.

⁵¹ P. Panfil, *Skarb Państwa* [w:] *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009, s. 412; J. Frąckowiak, *Osoby...*, s. 1059 i n.

np. działalności naukowej, kulturalnej, edukacyjnej, ochrony zdrowia lub innej działalności określonej w ustawach.

Organy administracji publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, realizując funkcje zarządcze wobec mienia państwowego, mogą pewne składniki tego mienia udostępniać **odpłatnie** (np. grunty, złoża kopalin), inne zaś **nieodpłatnie** (np. drogi, rzeki, zbiorniki wodne, dobra kultury).

Pojęcie mienia nie zostało zdefiniowane ani w ustawie o finansach publicznych, ani w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Artykuł 42 u.z.z.m.p. stanowi jedynie, że mienie Skarbu Państwa podlega ewidencji. Należy ją prowadzić z uwzględnieniem właściwych dla danego podmiotu zasad przewidzianych w ustawie o rachunkowości, a także zasad ewidencji dla wyróżnionych przedmiotowo składników mienia według reguł przewidzianych w odrębnych przepisach. Stan mienia Skarbu Państwa ustala się lub rejestruje na dzień 31 grudnia każdego roku (art. 42 ust. 3 u.z.z.m.p.).

Prezes Prokuratury Generalnej przygotowuje i przedkłada corocznie Sejmowi sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa, a także prowadzi zbiorczą ewidencję tego mienia. Rada Ministrów wydała na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 44 u.z.z.m.p. powołane rozporządzenie z 6.05.2020 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa⁵².

Majątek w prawie cywilnym oznacza aktywa i pasywa majątkowe. Sprawia to, że do majątku mogą wchodzić także długi zaliczane do pasywów majątkowych. Majątek Skarbu Państwa to **zasób dóbr** stanowiących własność państwową pozostającą we **władaniu** państwowych jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej, a także wymienionych wcześniej innych jednostek organizacyjnych, którym powierzono mienie Skarbu Państwa na podstawie ustaw oraz wydanych na ich podstawie przepisów z zakresu zadań zleconych administracji rządowej.

majątek

W ustawie o finansach publicznych nie zostało zdefiniowane ani pojęcie majątku w ogólności, ani pojęcie majątku Skarbu Państwa. W literaturze podkreśla się jednak, że Skarb Państwa należy odróżnić od budżetu państwa⁵³. **Skarb Państwa** reprezentuje **zasoby materialne**, natomiast **budżet państwa** jest **planem finansowym** odzwierciedlającym przepływy publicznych środków pieniężnych. Między Skarbem Państwa a budżetem występują stałe współzależności, będące konsekwencją realizowanych przepływów. Tytu-

⁵² Dz.U. poz. 884.

⁵³ A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Bydgoszcz 2000, s. 41.

łem przykładu wniesienie wkładów do spółek Skarbu Państwa utworzonych według prawa handlowego zostanie dokonane poprzez wydatek budżetowy stanowiący rozdysponowanie środków publicznych.

Kazusy

Kazus 1

Skarb Państwa zakupił akcje przedsiębiorstwa X, powiększając tym samym swoje mienie.

Jakie ma to konsekwencje dla budżetu państwa?

Pytania kontrolne

1. Jak można zdefiniować finanse publiczne jako złożoną kategorię ekonomiczno-prawną?
2. Jakie są podstawowe cele i kierunki oddziaływania polityki finansowej?
3. Jak można zdefiniować system finansowy i jakie instytucje prawno-finansowe tworzą ten system?
4. Jakie funkcje pełnią finanse publiczne?
5. Jakie cechy wyróżniają finanse publiczne w porównaniu z finansami prywatnymi?
6. Czym się charakteryzuje prawo finansów publicznych jako dział (gałąź) prawa?
7. Jaki jest zakres prawa finansów publicznych?
8. Jakie związki występują między prawem finansów publicznych a innymi działami (gałęziami) prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego, międzynarodowego, karnego)?
9. Jakie związki występują między prawem finansów publicznych a prawem cywilnym?
10. Jakie organy reprezentują Skarb Państwa?
11. Jakie są składniki mienia Skarbu Państwa?

Literatura

Chojna-Duch E., *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017

Chojna-Duch E., *Skarb Państwa [w:] Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, red. M. Bitner, Warszawa 2017

Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995

-
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010
- Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Panfil P., *Skarb Państwa [w:] Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, Warszawa 2009
- Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2018
- Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, red. M. Bitner, Warszawa 2017
- Prawo finansów publicznych*, red. B. Brzeziński, A. Olesińska, Toruń 2017

Rozdział II

PODSTAWY PRAWNE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Słowa kluczowe: środki pieniężne, środki publiczne, dochody i przychody publiczne, wydatki i rozchody publiczne, kontrola finansowa, nadzór, kontrola zarządcza, odpowiedzialność, główny księgowy, Najwyższa Izba Kontroli, rachunek budżetowy, centralny rachunek bieżący budżetu państwa

1. Środki publiczne

Publiczna gospodarka finansowa realizowana przez jednostki sektora finansów publicznych obejmuje procesy wymienione w art. 3 u.f.p., polegające na gromadzeniu i rozdysponowywaniu środków publicznych, w szczególności w trakcie:

- gromadzenia dochodów i przychodów publicznych,
- wydatkowania środków publicznych,
- finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne,
- zarządzania środkami publicznymi,
- zarządzania długiem publicznym,
- rozliczania z budżetem Unii Europejskiej.

Użycie w ustawie wyrażenia „w szczególności” oznacza, że wskazane przykładowo procesy stanowią katalog otwarty. Nie obejmuje on zatem wszystkich możliwych operacji dokonywanych przez jednostki sektora finansów publicznych, w wyniku których następują przepływy środków publicznych. Elementem istotnym dla uznania określonego procesu za publiczną gospodarkę finansową jest jednak nie tylko rodzaj operacji dokonywanej przez jednostki sektora finansów publicznych, lecz także to, że jej przedmiotem

muszą być wyłącznie środki publiczne, a nie jakiegokolwiek środki pieniężne¹. Stąd środki publiczne stają się kluczowym i koniecznym elementem publicznej gospodarki finansowej.

Termin „środki publiczne” jest skrótowym ujęciem występującego w Konstytucji RP terminu „środki finansowe na cele publiczne” (art. 216 ust. 1). W tym przepisie zawarto wymóg, aby środki finansowe na cele publiczne były gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. W ten sposób ustrojodawca wprowadził nakaz uregulowania w drodze ustawy podstawowych procesów (operacji) stanowiących przedmiot finansów publicznych. W literaturze wyodrębnia się nawet cechy, jakimi powinny odznaczać się ustawy określające sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne. Wskazuje się, że obok podstawy prawnej powinny one regulować procedury determinujące gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty publiczne oraz określać zadania publiczne, które powinny być sfinansowane z tych źródeł². Dysponentami środków finansowych na cele publiczne są jednostki sektora finansów publicznych, które na podstawie ustaw realizują zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb określonych społeczności. W literaturze wskazuje się również, że termin „środki finansowe” należy rozumieć jako materialny przejaw występowania relacji ekonomicznych o charakterze pieniężnym w związku z dokonywaniem operacji finansowych przez jednostki publiczne³.

Można więc uznać, że środki publiczne to wszelkie środki pieniężne będące na podstawie ustawy w dyspozycji jednostek sektora finansów publicznych, pozyskiwane przez te jednostki w trakcie operacji polegających – najogólniej – na ich gromadzeniu oraz rozdysponowywaniu w celu realizacji publicznych zadań służących zaspokojeniu potrzeb społecznych.

W ustawie o finansach publicznych nie ustalono normatywnego pojęcia środków publicznych. W art. 5 ust. 1 u.f.p. zamieszczono jedynie ich enumeratywny wykaz, tworząc tym samym normatywny zakres środków publicznych, obejmujący sześć ich kategorii (tab. 2.1).

**normatywny
katalog środków
publicznych**

¹ Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 5.

² Z. Ofiarski [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1472, komentarz do art. 216.

³ *Prawo finansów...*, red. B. Brzezińska, A. Olesińska, s. 26.

Tab. 2.1. Normatywny katalog środków i publicznych

Środki publiczne	
1. Dochody publiczne	daninowe i inne (wykaz znajduje się w tab. 2.2)
2. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)	<ul style="list-style-type: none"> • wykaz tych środków zawiera art. 5 ust. 3 u.f.p., są to m.in. środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, środki instrumentu „Łącząc Europę”, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. c i d (dotyczących perspektywy 2004–2009), • środki na realizację wspólnej polityki rolnej, • Rada Ministrów (art. 5 ust. 4 u.f.p.) może w drodze rozporządzenia wyłączyć ze wspólnej regulacji niektóre środki pochodzące z państw EFTA
3. Środki, o których mowa w art. 3b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	będą to środki pochodzące z instrumentów finansowych oraz pomocy zwrotnej, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*, w szczególności przez podejmowanie inicjatyw w zakresie efektywnego gospodarowania tymi środkami, monitorowanie ich wykorzystania oraz ocenę stopnia ich wykorzystania w skali kraju
4. Inne niż wymienione w pkt 2 środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	np. odszkodowania i darowizny otrzymane przez jednostki sektora finansów publicznych ze źródeł zagranicznych
5. Przychody budżetu państwa i budżetów j.s.t. oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:	<ul style="list-style-type: none"> • ze sprzedaży papierów wartościowych, • z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku j.s.t., • ze splat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, • z otrzymanych pożyczek i kredytów, • przychodami budżetu państwa są także środki przekazane z rachunków depozytowych Ministra Finansów, • z innych operacji finansowych