

PODSTAWY PRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Jacek Wantoch-Rekowski, Wojciech Morawski, Paweł Majka

SERIA AKADEMICKA

PODSTAWY PRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Jacek Wantoch-Rekowski, Wojciech Morawski, Paweł Majka

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 30 czerwca 2022 r.

Recenzent

Dr Agnieszka Franczak

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8286-886-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Od Autorów.....	15
Rozdział I	
Prawo finansów publicznych – pojęcia, definicje, charakterystyka ogólna	17
1. Podstawowe pojęcia i definicje	17
2. Źródła prawa finansów publicznych.....	20
3. Funkcje finansów publicznych	22
Rozdział II	
Finanse publiczne w Konstytucji RP	25
1. Wprowadzenie	25
2. Art. 84 Konstytucji RP	25
3. Regulacje konstytucyjne dotyczące finansów samorządowych	27
4. Rozdział X Konstytucji RP.....	28
Rozdział III	
Jednostki sektora finansów publicznych	35
1. Wprowadzenie	35
2. Jednostki budżetowe	37
3. Samorządowe zakłady budżetowe	39
4. Agencje wykonawcze	42
5. Instytucje gospodarki budżetowej	44
6. Fundusze celowe	47
7. Państwowe i samorządowe osoby prawne	50
Rozdział IV	
Prawo budżetowe państwa.....	53
1. Wieloletni plan finansowy państwa	53
2. Zasady budżetowe	54
3. Ustawa budżetowa	57

4. Deficyt budżetowy i nadwyżka budżetowa	60
5. Budżet środków europejskich	61
6. Dotacje jako szczególny rodzaj wydatków budżetu państwa	62
7. Tryb opracowywania i uchwalania budżetu państwa	64
8. Wykonywanie ustawy budżetowej.....	66
9. Bankowa obsługa budżetu państwa oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych	70
Rozdział V	
Państwowy dług publiczny	71
1. Pojęcie i istota długu publicznego.....	71
2. Obliczanie długu publicznego	73
3. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	75
4. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne	76
5. Zasady i tryb emisji skarbowych papierów wartościowych	79
Rozdział VI	
Prawo budżetowe samorządu terytorialnego – zagadnienia materialnoprawne i proceduralne	81
1. Wprowadzenie	81
2. Budżet i uchwała budżetowa	82
3. Wieloletnia prognoza finansowa	85
4. Uchwalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego	87
5. Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego	88
6. Tryb zatwierdzenia wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego	91
7. Regionalne izby obrachunkowe	94
Rozdział VII	
Dochody jednostek samorządu terytorialnego	99
1. Wprowadzenie	99
2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego	100
3. Dochody własne.....	101
4. Subwencja ogólna	104
5. Dotacje celowe	108
Rozdział VIII	
System finansowy ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego....	111
1. System finansowy ubezpieczeń społecznych.....	111
1.1. Wprowadzenie	111
1.2. Podmioty w ubezpieczeniach społecznych.....	112
1.2.1. Ubezpieczony	112

1.2.2. Płatnik składek	113
1.2.3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych	114
1.2.4. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	118
1.3. Rodzaje ubezpieczeń i składek	119
1.4. Gwarancje państwa i dotacje budżetowe do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	122
2. System finansowy ubezpieczenia zdrowotnego	123
2.1. Wprowadzenie	123
2.2. Obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego	123
2.3. Składki na ubezpieczenie zdrowotne	125
2.4. Narodowy Fundusz Zdrowia	125
2.5. Gospodarka finansowa Narodowego Funduszu Zdrowia	127
2.6. Finansowanie ochrony zdrowia	128

Rozdział IX

Wydatki publiczne a przepisy o zamówieniach publicznych	129
1. Wprowadzenie	129
2. Prawo zamówień publicznych – zakres stosowania, podmioty, zasady udzielania zamówień publicznych	130
3. Ogólne regulacje dotyczące prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego	132
4. Postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne	133
4.1. Wprowadzenie	133
4.2. Przygotowanie postępowania	133
4.3. Tryby udzielania zamówień	134
4.3.1. Podział trybów udzielania zamówień publicznych	134
4.3.2. Przetarg nieograniczony	135
4.3.3. Przetarg ograniczony	136
4.3.4. Negocjacje z ogłoszeniem	136
4.3.5. Dialog konkurencyjny	136
4.3.6. Partnerstwo innowacyjne	137
4.3.7. Negocjacje bez ogłoszenia	137
4.3.8. Zamówienie z wolnej ręki	138
4.4. Wybór oferty i zakończenie postępowania	138
5. Postępowanie o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne	140
5.1. Przygotowanie i przebieg postępowania	140
5.2. Tryby udzielania zamówień publicznych	140
6. Zamówienia sektorowe	141
7. Zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa	142
8. Umowy w sprawie zamówienia publicznego	142

Rozdział X

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	145
1. Dyscyplina finansów publicznych – geneza, pojęcie.....	145
2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	147
3. Przedmiot odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	149
4. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	155
5. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	158
6. Organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	159
7. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	160

Rozdział XI

Źródła i instytucje prawa podatkowego.....	163
1. Daniny publiczne	163
1.1. Wprowadzenie	163
1.2. Rodzaje danin publicznych.....	164
1.3. Niepodatkowe należności budżetowe i inne pojęcia pokrewne	167
2. Źródła prawa podatkowego.....	168
2.1. Wprowadzenie	168
2.2. Międzynarodowe prawo podatkowe	168
2.3. Unijne prawo podatkowe	169
2.4. Krajowe prawo podatkowe.....	170
3. Urzędowe interpretacje podatkowe	171
3.1. Wprowadzenie	171
3.2. Interpretacje podatkowe w Ordynacji podatkowej – rozwiązania podstawowe	172
3.3. Interpretacje wyspecjalizowane	173
3.4. Porozumienie inwestycyjne – tzw. interpretacja 590	175
4. Elementy konstrukcyjne instytucji podatku	175
5. Zobowiązania podatkowe	178
5.1. Powstawanie obowiązku i zobowiązania podatkowego	178
5.2. Zapłata podatku.....	179
5.3. Płatnicy i inkasenci – pośrednicy między podatnikiem a organem podatkowym	180
5.4. Inne formy wygasania zobowiązania podatkowego	181
5.5. Nadpłata podatku	183
5.6. Zaległość podatkowa	184
5.7. Odpowiedzialność osób trzecich	185
6. Struktura administracji skarbowej w Polsce.....	185

Rozdział XII

System podatkowy	187
1. Wprowadzenie	187
2. Podatki dochodowe	189
2.1. Podatek dochodowy od osób fizycznych i podatki komplementarne	189
2.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	193
3. Podatek od towarów i usług	194
4. Podatek akcyzowy	195
5. Podatek od czynności cywilnoprawnych	196
6. Podatek od spadków i darowizn	196
7. Podatki lokalne	197
7.1. Wprowadzenie	197
7.2. Podatek od nieruchomości	197
7.3. Podatek rolny i podatek leśny	198
7.4. Podatek od środków transportowych	198
8. Podatki zwane opłatami, daninami etc.	199

Rozdział XIII

Publiczne prawo bankowe	201
1. Wprowadzenie	201
2. Narodowy Bank Polski	201
2.1. Konstytucyjne uwarunkowania i charakter Narodowego Banku Polskiego	201
2.2. Funkcje Narodowego Banku Polskiego	203
2.3. Cel i zadania Narodowego Banku Polskiego	204
2.4. Organy Narodowego Banku Polskiego i ich zadania	204
2.5. Relacje Narodowego Banku Polskiego z innymi organami władzy państwowej	207
3. Nadzór bankowy	208
4. Reglamentacja działalności banków komercyjnych	211

Rozdział XIV

Prawo walutowe i dewizowe	213
1. Prawo walutowe	213
1.1. Wprowadzenie	213
1.2. Emisja znaków pieniężnych i obrót nimi	213
2. Prawo dewizowe	215
2.1. Wprowadzenie	215
2.2. Terminologia prawa dewizowego	216
2.2.1. Podmioty prawa dewizowego	216
2.2.2. Wartości dewizowe	218
2.2.3. Krajowe środki płatnicze	219

2.2.4. Czynności obrotu dewizowego	219
2.3. Swoboda obrotu dewizowego i jej ograniczenia	219
2.3.1. Swoboda obrotu dewizowego	219
2.3.2. Zwyczajne ograniczenia obrotu dewizowego.....	220
2.3.3. Szczególne ograniczenia obrotu dewizowego z zagranicą	221
2.4. Zezwolenia dewizowe	222
2.4.1. Charakter zezwolenia	222
2.4.2. Ogólne zezwolenia dewizowe	222
2.4.3. Indywidualne zezwolenia dewizowe	222
2.5. Działalność kantorowa	223
2.6. Wywóz, przywóz i przekazywanie wartości dewizowych oraz krajowych środków płatniczych.....	224

Rozdział XV

Cła i prawo celne	225
1. Cło	225
1.1. Wprowadzenie	225
1.2. Klasyfikacja cel	225
2. Źródła prawa celnego.....	227
2.1. Wprowadzenie	227
2.2. Międzynarodowe prawo celne.....	227
2.3. Unijne prawo celne.....	228
2.4. Krajowe prawo celne	230
3. Podstawowe pojęcia prawa celnego	230
3.1. Klauzula najwyższego uprzywilejowania i klauzula narodowa	230
3.2. Unijny obszar celny	231
3.3. Podmiotowość w prawie celnym.....	231
3.4. Status celny towaru	232
4. Wspólna Taryfa Celna i klasyfikacja taryfowa	233
4.1. Konstrukcja Wspólnej Taryfy Celnej	233
4.2. Stawki celne i ograniczenia taryfowe	233
4.3. TARIC	234
4.4. Interpretacja Wspólnej Taryfy Celnej	235
5. Pochodzenie towaru.....	237
6. Wartość celna towaru	238
7. Wprowadzenie towaru na obszar celny Unii Europejskiej	239
8. Procedury celne	240
8.1. Wprowadzenie	240
8.2. Rodzaje procedur celnych	240
8.3. Dopuszczenie do obrotu	241
8.4. Procedury specjalne	241
8.4.1. Tranzyt	241

8.4.2. Składowanie.....	242
8.4.3. Szczególne przeznaczenie	243
8.4.4. Przetwarzanie.....	243
9. Dług celny.....	244
10. Administracja celna.....	245
11. Postępowanie w sprawach celnych	245
12. Przedstawicielstwo w sprawach celnych.....	245
Rozdział XVI	
Zarys finansów publicznych Unii Europejskiej	247
1. Wprowadzenie	247
2. Budżet ogólny Unii Europejskiej	247
2.1. Pojęcie i charakter budżetu ogólnego Unii Europejskiej	247
2.2. Zasady budżetowe	248
2.3. Procedura budżetowa	249
2.4. Wykonanie budżetu i absolutorium	251
2.5. Dochody i wydatki budżetu ogólnego	252
3. Wieloletnie ramy finansowe	254
4. Europejski Bank Centralny.....	254
Bibliografia	257

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

GATT	– Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1856 ze zm.)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.k.c.	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 269, s. 1, ze zm.)
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.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.)
ustawa o NBP	– ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 492 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.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.)

Czasopisma

FK	–	Finanse Komunalne
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
PBPS	–	Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu
PiP	–	Państwo i Prawo
ST	–	Samorząd Terytorialny
USTP	–	Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka

Inne

EBC	–	Europejski Bank Centralny
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	–	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
VAT	–	Value Added Tax
WTO	–	Światowa Organizacja Handlu

OD AUTORÓW

Podręcznik akademicki *Podstawy prawa finansów publicznych* skierowany jest przede wszystkim do studentów zwłaszcza takich kierunków, jak prawo, administracja i doradztwo podatkowe.

Problematyka prawa finansów publicznych regulowana jest przez różne akty prawne – Konstytucję RP, akty prawa Unii Europejskiej, umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego. Zamiarem autorów było przedstawienie zarysu problematyki prawa finansów publicznych, a opracowanie to należy traktować jako materiał pomocniczy do zapoznania się z podstawami prawa finansów publicznych.

Podręcznik to efekt współpracy między pracownikami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Rzeszowskiego. Powstał on na bazie publikacji J. Wantoch-Rekowskiego i W. Morawskiego *Podstawy prawa finansów publicznych. Podręcznik akademicki* (Toruń 2019).

Rozdział I

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH – POJĘCIA, DEFINICJE, CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA

1. Podstawowe pojęcia i definicje

Finanse – jako kategoria ogólna – dzielą się na finanse publiczne i prywatne¹. Występujące między nimi różnice powodują, że taki podział jest zasadny. Tak również twierdzi T. Dębowska-Romanowska, według której w celu odróżnienia finansów publicznych od prywatnych należy dokonać przeciwstawienia tych pojęć. Z tego punktu widzenia wskazuje na sześć podstawowych różnic:

- 1) finanse publiczne tworzone są w oparciu o władztwo finansowe podmiotu publicznego, istotnym ich elementem jest przymus, natomiast finanse prywatne powstają na płaszczyźnie cywilnoprawnej;
- 2) wydatki podmiotów publicznych, w granicach prawa, mają charakter dyskrecyjny;
- 3) finanse publiczne służą realizacji interesu publicznego, a nie zwiększeniu majątku podmiotu publicznego;
- 4) finanse podmiotów publicznych mają większą wartość niż zasoby podmiotów prywatnych, dlatego podmioty publiczne, poprzez swoje wydatki, wywierają znaczący wpływ na rynek oraz na zachowanie równowagi finansowej państwa;
- 5) państwo, jako suweren i podmiot publiczny, kształtuje politykę pieniężną;
- 6) finanse publiczne są jawne, a finanse prywatne objęte są sferą prywatności².

Relacje finansowe – w zakresie finansów publicznych – oparte są na zasadzie władztwa, przymusowości i najczęściej wynikają z działania podmiotów publicznych bazującego na przymusie. Finanse prywatne opierają się zwykle na relacjach prywatnoprawnych, charakteryzuje je dowolność i równość stron.

¹ Zob. np. A. Adamczyk, S. Franek, *Finanse publiczne a finanse prywatne: problemy, diagnozy, perspektywy*, Szczecin 2020.

² Zob. szerzej T. Dębowska-Romanowska [w:] B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 20–21.

Finanse publiczne realizują cele publiczne, finanse prywatne – interesy indywidualne. Stosunki prawne z zakresu finansów publicznych są pochodną stosowania przepisów powszechnie obowiązujących, natomiast stosunki prawne z zakresu finansów prywatnych opierają się na umowach.

Rodzi się pytanie, czy finanse publiczne są potrzebne? Według A. Borodo niektóre ludzkie potrzeby mogą być zaspokajane indywidualnie, przy wykorzystaniu finansów prywatnych, co wymaga indywidualnych starań jednostki. Są jednak takie potrzeby ludzkie, które muszą być zaspokajane ze środków publicznych, drogą wspólnych wysiłków, na przykład poprzez działalność państwa czy innego związku publicznoprawnego. Istotne przy tym jest to, że podział potrzeb zaspokajanych prywatnie lub publicznie nie jest wyraźny, sztywny, zmienia się wraz z przeobrażeniami cywilizacyjnymi, społecznymi, kulturowymi³.

Normatywne pojęcie finansów publicznych wynika z art. 3 u.f.p., wg którego finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności:

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

Analizując pojęcie „finanse”, należy mieć na uwadze, że może być ono „różnie rozumiane w ekonomii, prawie czy w znaczeniu potocznym, kiedy to jest najczęściej utożsamiane z posiadanymi zasobami pieniężnymi”⁴. T. Dębowska-Romanowska wskazuje, że „Finanse publiczne, będące podstawą unormowań prawa finansowego, to układ nerwowy państwa. Słowo »finanse« wywodzi się ze średniowiecznej łaciny ze słowa *finire* (kończyć). Czasownik zaczęto w praktyce używać w formie zmienionej na *finare*. Z tego zaś czasownika powstały z kolei rzeczowniki *finatio*, *financia pecuniaria* i podobne”⁵.

Wiele różnych definicji finansów (finansów publicznych, prawa finansów publicznych) jest efektem dorobku doktryny prawa finansowego. Na przykład E. Ruśkowski w pojęciu „finanse publiczne” widzi dwa człony, dwa elementy. Według powołanego autora „finanse to zjawiska związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych, wraz

³ A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Bydgoszcz 2000, s. 13.

⁴ W. Wójtowicz [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2003, s. 15.

⁵ T. Dębowska-Romanowska [w:] B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo...*, s. 19.

z całą ich otoczką, polegającą na planowaniu, ewidencji, sprawozdawczości i kontroli”, natomiast przymiotnik „publiczny” jest synonimem określeń „ogólnonarodowy” lub „społeczny”⁶.

Prawo finansowe, według A. Borodo, to „[...] regulacje prawne odnoszące się do działalności finansowej organów państwa i samorządu oraz różnych publicznych instytucji i jednostek organizacyjnych. Wspomniane państwowe, rządowe i samorządowe organy oraz jednostki organizacyjne dokonują różnorodnych wydatków, wypłacają wynagrodzenia dla urzędników, sędziów i policjantów, kupują towary i usługi, prowadzą działalność inwestycyjną, pobierają podatki i opłaty od przedsiębiorców i ludności, emitują papiery wartościowe, zaciągają pożyczki i udzielają ich. Prowadzona jest więc przez podmioty sektora finansów publicznych codzienna gospodarka finansowa”⁷.

Prawo finansowe nie jest jednorodne, zalicza się do niego „[...] prawo budżetowe (pojęcie, zakres i organizacja budżetu, prawo o wydatkach i o długu publicznym), prawo podatkowe, prawo finansowe samorządu terytorialnego. Ponadto do prawa finansowego należy zaliczyć niektóre elementy prawa bankowego, prawa ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, prawa o działalności przedsiębiorstw publicznych w takiej części, która zawiera regulacje prawne o publiczno-prawnym charakterze. Do prawa finansowego należą regulacje określające zadania i kompetencje banku centralnego (Narodowego Banku Polskiego), natomiast jest dyskusyjne, czy należą do niego przepisy regulujące czynności bankowe banków komercyjnych (będące grupą czynności cywilnoprawnych)”⁸.

Należy podkreślić, że kluczowe pojęcia z zakresu finansów („środki publiczne” i „dochody publiczne”) nie zostały w ustawie o finansach publicznych zdefiniowane. Ustawodawca wskazał w art. 5 ust. 1 u.f.p., że środkami publicznymi są:

- 1) dochody publiczne;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 3) środki, o których mowa w art. 3b ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹;
- 4) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2;
- 5) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:

⁶ E. Ruśkowski [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2006, s. 19.

⁷ A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 11.

⁸ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2010, s. 23.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.

- a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
 - c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,
 - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
 - e) z innych operacji finansowych;
- 6) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

Z całą pewnością najważniejszy rodzaj środków publicznych to dochody publiczne, którymi są:

- 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
- 2) inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;
- 3) wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 4) dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:
 - a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
 - b) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
 - c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
 - d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
- 5) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
- 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
- 7) kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
- 8) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw.

2. Źródła prawa finansów publicznych

Źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce określa Konstytucja RP w rozdziale III „Źródła prawa”. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego

prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, także akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Jeśli chodzi o akty prawa miejscowego to, jak stanowi art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego, które obowiązują na obszarze działania tych organów.

W zakresie finansów publicznych źródła prawa muszą być takie same jak te, które wymienia art. 87 Konstytucji RP. Najważniejszym jest Konstytucja RP, która finansom publicznym poświęca rozdział X „Finanse publiczne”. Regulacje prawnofinansowe wynikają także z innych przepisów Konstytucji RP, na przykład z art. 84, zgodnie z którym każdy ma obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie, czy z art. 167, który stanowi, że:

- 1) jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (ust. 1);
- 2) dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (ust. 2);
- 3) źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie (ust. 3);
- 4) zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (ust. 4).

Wśród obowiązujących w Polsce ustaw część z nich dotyczy problematyki prawnofinansowej, według W. Miemiec jest ich około 190¹⁰. Jako ważną ustawę, regulującą podstawowe zagadnienia dotyczące finansów publicznych, należy wskazać ustawę o finansach publicznych. Duża liczba ustaw reguluje problematykę podatkową i inne płaszczyzny prawa finansów publicznych.

Do źródeł prawa finansowego trzeba niewątpliwie zaliczyć ratyfikowane umowy międzynarodowe i prawo unijne. W zakresie prawa unijnego w literaturze wskazuje się, że ważne są jego dwa obszary – prawo finansowe samej Unii Europejskiej oraz wpływ i skutki tego prawa na polskie prawo finansowe¹¹.

Źródłami prawa finansowego są także rozporządzenia, głównie Rady Ministrów oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

¹⁰ W. Miemiec [w:] *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Warszawa 2018, s. 43.

¹¹ M. Tyniewicki, *Specyfika i zakres prawa finansowego Unii Europejskiej*, PBPS 2015/2, s. 25.

Istotną rolę w zakresie finansów samorządowych odgrywają akty prawa miejscowego, które obowiązują na obszarze działania organów, które je uchwały. Są to przede wszystkim uchwały dotyczące podatków i spraw budżetowych.

Trafnie wskazuje A. Drwiłło, że niezwykle ważna jest hierarchia źródeł prawa, każde źródło ma ściśle wyznaczone miejsce. Występują źródła niższego i wyższego rzędu, przy czym źródło prawa niższego rzędu nie może zawierać przepisów sprzecznych z przepisami wyższego szczebla. „Oznacza to, że np. ustawa nie może zawierać przepisów sprzecznych z przepisami konstytucyjnymi, ponieważ konstytucja, mimo że ma formę ustawy, zajmuje naczelną pozycję wśród źródeł obowiązującego prawa. Jednocześnie rozporządzenie, będące aktem prawnym wykonawczym, nie może zawierać przepisów sprzecznych z ustawą. Jest ono wydawane na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Ponadto warunkiem obowiązywania ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Niektóre umowy międzynarodowe także podlegają opublikowaniu”¹².

3. Funkcje finansów publicznych

Przez pojęcie funkcji finansów publicznych można rozumieć zadania, jakie stawia się przed nimi w kształtowaniu stosunków społecznych¹³. W literaturze przedmiotu termin „funkcja” bywa też określany jako „oddziaływanie, osiąganie zamierzonych efektów”. W zakresie finansów publicznych chodzi o oczekiwane bądź występujące w rzeczywistości efekty działania systemu finansowego¹⁴.

Nie ma jednego, uniwersalnego katalogu funkcji finansów publicznych. Co więcej, o funkcjach finansów publicznych można mówić na płaszczyźnie ekonomicznej i prawnej. W praktyce jednak płaszczyzna ekonomiczna mocno oddziałuje na prawną, w związku z tym niektóre funkcje występują na obu płaszczyznach. W literaturze ekonomicznej wyróżnia się trzy podstawowe funkcje finansów publicznych: stabilizującą, redystrybucyjną i alokacyjną¹⁵. Na płaszczyźnie prawnej do najważniejszych można zaliczyć funkcję fiskalną i funkcję redystrybucyjną.

Funkcja fiskalna wiąże się z koniecznością pozyskiwania przez związki publicznoprawne środków publicznych, dzięki którym (z których) dokonywane są wydatki. Państwo (gmina, powiat, województwo) nie może skutecznie funkcjonować i realizować swoich zadań bez odpowiednich zasobów finansowych. Funkcja fiskalna jest podstawową funkcją w prawie podatkowym.

¹² A. Drwiłło [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2018, s. 44.

¹³ Zob. C. Kosikowski [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2006, s. 23.

¹⁴ B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalaśiński [w:] *Prawo finansów publicznych*, red. B. Brzeziński, Toruń 2010, s. 27.

¹⁵ G. Bywalec, *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, ST 2008/6, s. 35.

Funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza) wiąże się z rozdziałem środków publicznych, a jej podstawowym elementem jest system podatkowy umożliwiający gromadzenie dochodów, które następnie mogą być rozdzielane według określonych przez przepisy kryteriów. Dzięki tej funkcji następuje transfer środków od podmiotów posiadających zasoby finansowe do podmiotów potrzebujących tych zasobów.

Przedstawiciele nauki prawa finansowego wyróżniają też inne funkcje finansów publicznych, na przykład funkcję stymulacyjną (bodźcową) czy funkcję ewidencyjno-kontrolną.

Funkcja stymulacyjna przejawia się w oddziaływaniu na zachowania poszczególnych podmiotów przez stosowanie odpowiednich rozwiązań prawnofinansowych, które mają pobudzać do określonych działań (np. zwolnienia i ulgi podatkowe) lub powstrzymywać od działań niepożądanych (np. odsetki od zaległości podatkowych).

Z kolei funkcja ewidencyjno-kontrolna (informacyjna, sygnalizacyjna) polega na ewidencji przepływu środków finansowych i analizie zjawisk finansowych¹⁶.

Bywa także wyróżniania funkcja oddziaływania. Według A. Borodo polega ona na oddziaływaniu „na stosunki społeczne i gospodarcze – poprzez gromadzenie środków od jednych grup ludności, obszarów i dziedzin gospodarki i przekazywania ich na rzecz innych. Poszczególne formy dochodów (np. podatki), a także różne rodzaje i kierunki wydatków wpływają na sytuację, możliwości inwestycyjne i perspektywy rozwoju poszczególnych grup ludności, regionów, sfer działania państwa i gospodarki”¹⁷.

¹⁶ K. Sawicka [w:] *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami*, red. W. Miemieć, Warszawa 2018, s. 29.

¹⁷ A. Borodo, *Polskie...*, s. 16.

Rozdział II

FINANSE PUBLICZNE W KONSTYTUCJI RP

1. Wprowadzenie

Konstytucja RP w art. 87 ust. 1 wskazuje, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP wynika zaś, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (ust. 2). Jest ona zatem najważniejszym źródłem prawa, w tym prawa finansowego.

W Konstytucji RP problematyka finansów publicznych została uregulowana dość obszernie¹. Najważniejsze regulacje, które wprost odnoszą się do finansów publicznych, można podzielić na trzy grupy:

- 1) dotyczące ciężarów i świadczeń publicznych,
- 2) dotyczące finansów samorządowych,
- 3) zawarte w rozdziale X Konstytucji RP „Finanse publiczne”².

2. Art. 84 Konstytucji RP

Fundamentalny w zakresie obowiązków daninowych w Polsce jest art. 84 Konstytucji RP, według którego każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. W literaturze obowiązek ten zalicza się do

¹ Finansom publicznym w Konstytucji RP zostały poświęcone opracowania monograficzne, przykładowo można wskazać na T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010; z kolei władztwa daninowego dotyczy monografia A. Bień-Kacały, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005.

² J. Wantoch-Rekowski, W. Morawski, *Podstawy prawa finansów publicznych. Podręcznik akademicki*, Toruń 2019, s. 31–32.

obowiązków, które ciążą na każdym człowieku znajdującym się w obrębie jurysdykcji państwa polskiego (tzw. obowiązki uniwersalne podmiotowo)³.

Ciężary i świadczenia publiczne *ex definitione* stanowią ograniczenie korzystania z wolności i praw, a zatem przepisy Konstytucji RP regulujące granice, w jakich musi się mieścić ograniczenie praw i wolności. Wyznaczają tym samym granicę konstytucyjności w nakładaniu ciężarów publicznych⁴.

Artykuł 84 Konstytucji RP wprowadza obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, przy czym wskazuje w sposób konkretny tylko jeden ich rodzaj, tj. podatki. W pozostałym zakresie przepis ten odsyła do ustawy, przyznając tym samym ustawodawcy daleko idącą swobodę w określeniu ciężarów i świadczeń publicznych⁵.

Według Z. Ofiarskiego w art. 84 Konstytucji RP wyrażona jest zasada powszechnego wymiaru obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków. Władza ustawodawcza ma przy tym daleko idącą swobodę w zakresie kształtowania prawa daninowego, w ramach którego mieści się możliwość wyboru między różnymi kategoriami podatkowymi. Powszechność opodatkowania oznacza, że podatek powinien obciążać każdego, ponieważ właśnie wszyscy powinni się przyczyniać do pokrywania wspólnych potrzeb⁶.

Treść art. 84 Konstytucji RP jest niezwykle istotna dla regulacji zagadnień prawnofinansowych. Z przepisu tego, interpretowanego łącznie z art. 217 Konstytucji RP, wynikają dwie podstawowe zasady prawa podatkowego – zasada powszechności i zasada wyłączności ustawowej dla podatków i innych danin publicznych⁷. Artykuł 84 Konstytucji RP skierowany jest do podmiotów określonych jako „każdy”. Przy interpretacji tego przepisu należy mieć na uwadze nie tylko jego umiejscowienie (rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, podrozdział „Obowiązki”), ale także specyfikę ciężarów i świadczeń publicznych, w tym przede wszystkim podatków. Artykuł 84 Konstytucji RP bezsprzecznie odnosi się do równości i powszechności nakładania ciężarów i świadczeń publicznych, w tym obciążeń podatkowych⁸.

Obowiązek ponoszenia ciężaru należności publicznoprawnych wynika z konieczności uczestniczenia obywateli w utrzymaniu państwa. Aby państwo mogło prawidłowo funkcjonować, należy zapewnić odpowiedni poziom dochodów budżetowych (głównie

³ B. Gronowska [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 187.

⁴ Zob. wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, LEX nr 57092.

⁵ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, art. 84.

⁶ Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 39.

⁷ W Miemiec [w:] *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Warszawa 2018, s. 42.

⁸ Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02.

podatków). Osoba fizyczna godzi się na obciążenie finansowe spowodowane nałożeniem na nią podatku, jeśli w jej ocenie opodatkowanie jest sprawiedliwe i proporcjonalne. Interpretacja art. 84 Konstytucji RP pozwala na postawienie tezy, że ustrojodawca nie chciał ograniczyć wskazanych w tym przepisie obowiązków tylko do polskich obywateli. Określenie „każdy” dotyczy wszystkich osób przebywających na terytorium, na którym obowiązuje polska jurysdykcja, odnosi się do obywateli polskich i cudzoziemców⁹.

Świadczenia publiczne oraz podatki mogą być nakładane tylko w drodze ustawy, a więc w wyniku działalności władzy ustawodawczej. Jest to zawsze poprzedzone analizami i dyskusjami. Nakładanie ciężarów, świadczeń i podatków stanowi domenę ustawodawcy, przy czym Sejm, kontrolując gospodarowanie tymi funduszami publicznymi, dysponuje zarazem środkami prawnymi w stosunku do osób winnych naruszeń ustawy budżetowej¹⁰.

Jest obecnie bezsporne, że do ciężarów i świadczeń publicznych, poza podatkami, zalicza się także składki. Na przykład Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 26.10.2018 r., III AUa 817/18¹¹, trafnie orzekł, że „Przepis art. 84 Konstytucji RP wyznacza obowiązek ponoszenia ciężarów składowych. W kontekście tego przepisu, składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Pracy są świadczeniami pieniężnymi o charakterze publicznoprawnym”.

3. Regulacje konstytucyjne dotyczące finansów samorządowych

Konstytucja RP reguluje także problematykę prawnofinansową samorządu terytorialnego. W art. 163 wskazuje, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Jest to sformułowanie zasady ogólnego domniemania zadań samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych¹². Oczywiście jest w związku z tym, że jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania zadań i zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej potrzebują środków finansowych. W zakresie finansów jednostek samorządu terytorialnego regulacje konstytucyjne są specyficzne, mają charakter ogólny i odsyłają do ustaw w zakresie zagadnień szczegółowych.

⁹ R. Bernat, *Konstytucyjny nakaz ponoszenia ciężaru podatków – wybrane zagadnienia*, „Acta Iuris Stetinensis” 2018/3, s. 38–43.

¹⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013, art. 84.

¹¹ LEX nr 2609399.

¹² Obszernie na ten temat H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu terytorialnego*, ST 2015/1–2, s. 69–76.