

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH I PRAWO PODATKOWE

redakcja naukowa
Elżbieta Chojna-Duch
Elżbieta Kornberger-Sokołowska
Hanna Litwińczuk, Witold Modzelewski

Michał Bitner, Elżbieta Chojna-Duch, Jakub Chowaniec, Bartosz Gryziak
Marek Grzybowski, Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Hanna Litwińczuk
Witold Modzelewski, Krzysztof Radzikowski, Maria Supera-Markowska
Maciej Ślifirczyk, Karolina Tetlak, Marek Waluga

SERIA AKADEMICKA

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH I PRAWO PODATKOWE

redakcja naukowa
Elżbieta Chojna-Duch
Elżbieta Kornberger-Sokołowska
Hanna Litwińczuk, Witold Modzelewski

Michał Bitner, Elżbieta Chojna-Duch, Jakub Chowaniec, Bartosz Gryziak
Marek Grzybowski, Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Hanna Litwińczuk
Witold Modzelewski, Krzysztof Radzikowski, Maria Supera-Markowska
Maciej Ślifirczyk, Karolina Tetlak, Marek Waluga

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 1 lutego 2025 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części książki napisali:

Michał Bitner – część pierwsza rozdział IV

Elżbieta Chojna-Duch – część pierwsza rozdziały I, II

Jakub Chowaniec – część czwarta rozdział I pkt C; rozdział III pkt C

Marek Grzybowski, Jakub Chowaniec – część piąta rozdziały I–VI

Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Michał Bitner – część pierwsza rozdział III

Hanna Litwińczuk – część druga rozdziały I–III; część czwarta rozdział II pkt D

Witold Modzelewski – część druga rozdział IV

Witold Modzelewski, Bartosz Gryziak – część druga rozdziały V, VI;

część czwarta rozdział I pkt A, D; rozdział III pkt A

Krzysztof Radzikowski – część czwarta rozdział III pkt B

Krzysztof Radzikowski, Bartosz Gryziak – część czwarta rozdział I pkt B

Maria Supera-Markowska – część pierwsza rozdział V;

część czwarta rozdział II pkt A, C, E; rozdział III pkt D

Maciej Ślifirczyk – część III rozdziały I–XI

Karolina Tetlak – część czwarta rozdział II pkt G

Marek Waluga – część czwarta rozdział II pkt B, F

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8358-957-2

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Część pierwsza PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

Rozdział I

Podstawy finansów publicznych i prawa finansów publicznych	23
A. Podstawy finansów publicznych.....	23
1. Pojęcie finansów publicznych w nauce finansów i w polskim prawie finansowym	23
2. Funkcje finansów publicznych	29
2.1. Tradycyjne funkcje ekonomiczne finansów publicznych	29
2.2. Współczesne funkcje finansów publicznych.....	30
3. Skarb Państwa – podstawowe zasady	33
B. System finansowy państwa	37
1. Publiczny system finansowy	37
2. Rynkowy system finansowy.....	42
C. Prawo finansowe	46
1. System prawa finansowego.....	46
2. Źródła prawa finansowego	51
D. Sektor finansów publicznych	60
1. Pojęcie i zakres sektora finansów publicznych.....	60
2. Jednostki budżetowe – klasyczna forma brutto gospodarki budżetowej.....	69
3. Formy netto sektora finansów publicznych.....	71
4. Środki finansowe na cele publiczne	87
4.1. Pojęcie środków publicznych	87
4.2. Rodzaje środków publicznych.....	89
4.3. Dochody i przychody publiczne	92
4.4. Wydatki publiczne	97

Rozdział II

Budżet państwa oraz deficyt i dług publiczny	105
A. Ewolucja gospodarki budżetowej, budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	105
B. Pojęcie budżetu, gospodarki budżetowej, ustawy budżetowej i prawa budżetowego.....	112
1. Budżet państwa, gospodarka budżetowa.....	112
2. Prawo budżetowe, ustawa budżetowa, budżet państwa i inne budżety publiczne	118
C. Zasady budżetowe	129
D. Klasyfikacja budżetowa	139
E. Procedura budżetowa	144

Rozdział III

Finanse jednostek samorządu terytorialnego	163
A. Konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe zasady finansów samorządu terytorialnego.....	163
1. Decentralizacja finansów publicznych i samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego	163
2. Finanse jednostek samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji RP oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.....	165
2.1. Uwagi ogólne	165
2.2. Zasady systemu dochodów samorządu terytorialnego.....	166
B. Budżet jednostki samorządu terytorialnego i wieloletnia prognoza finansowa.....	172
1. Budżet i uchwała budżetowa	172
2. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego.....	175
3. Procedura budżetowa	176
3.1. Procedura opracowywania projektu i uchwalania budżetu j.s.t.....	176
3.2. Wykonywanie budżetu j.s.t.	179
3.3. Zatwierdzanie wykonania budżetu.....	183
C. Dochody jednostek samorządu terytorialnego	183
1. Przykładowe klasyfikacje	183
2. Dochody własne.....	184
3. Władztwo podatkowe gmin.....	189
4. Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego.....	190
4.1. Zagadnienia ogólne	190
4.2. Subwencjonowanie j.s.t. do 2024 r.	193
4.3. Subwencja ogólna od 2025 r.	195
5. Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	199

D. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego	201
1. Zagadnienia ogólne	201
2. Charakterystyka poszczególnych „grup” wydatków jednostek samorządu terytorialnego	204
E. Nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego	211
F. Deficyt budżetowy i dług jednostki samorządu terytorialnego	213
1. Deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego	213
2. Dług jednostki samorządu terytorialnego	217
3. Program naprawczy	225

Rozdział IV

Zasady gospodarki finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych

publicznych	229
A. Zasady obowiązujące w zakresie poszczególnych procesów gospodarki finansowej	229
1. Zadania z zakresu gospodarki finansowej w strukturze organizacyjnej jednostki sektora finansów publicznych	229
2. Plany finansowe, finansowe autoryzacje dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań	231
3. Rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych	236
4. Zarządzanie płynnością w jednostkach sektora finansów publicznych	237
B. Zarządzanie finansowe funduszami unijnymi	238
1. Dwie „płaszczyzny” problematyki zarządzania finansowego	238
2. Relacje między Komisją Europejską a państwem członkowskim	240
3. Relacje między państwem członkowskim a beneficjentem	245
C. Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny	247
D. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	252

Rozdział V

Finanse UE oraz unijne polityki i fundusze

A. Finanse UE	257
1. Postanowienia finansowe	257
2. Zasoby własne	258
3. Budżet UE, wieloletnie ramy finansowe i strategia UE na rzecz wzrostu	260
4. Procedura budżetowa w UE	263
B. Polityka spójności i wspólna polityka rolna UE oraz finansujące je fundusze	266
1. Klasyfikacja NUTS i zróżnicowania w poziomie rozwoju w UE	266
2. Polityka spójności i finansujące ją fundusze	270
3. Wspólna polityka rolna i finansujące ją fundusze	272

4. Zasada koncentracji i cele polityk	273
5. Zasada dodatkowości	276
6. Zasada programowania	277
7. System instytucjonalny	278
8. Ujęcie środków z funduszy unijnych w polskim systemie finansów publicznych	279
8.1. Środki europejskie	279
8.2. Budżet środków europejskiej i płatności z BGK	281
8.3. Zwrot środków oraz wykluczenie z prawa ich otrzymania	283

Część druga

PRAWO PODATKOWE

Rozdział I

Pojęcie i źródła prawa podatkowego	287
--	-----

Rozdział II

Stanowienie prawa podatkowego	291
-------------------------------------	-----

Rozdział III

Wykładnia prawa podatkowego	299
-----------------------------------	-----

Rozdział IV

Normatywne elementy konstrukcji podatków	307
--	-----

Rozdział V

Sankcje podatkowe i unikanie opodatkowania	315
A. Sankcje podatkowe w systemie prawa	315
B. Pojęcie sankcji podatkowych	318
C. Konstrukcja sankcji podatkowych	322
D. Unikanie opodatkowania	325

Rozdział VI

System podatkowy i klasyfikacja rodzajowa podatków	329
A. System podatkowy a system prawa podatkowego	329
B. Zarys rozwoju polskiego systemu podatkowego	331
1. Podatki przychodowe i majątkowe	333
2. Podatki dochodowe	337
3. Podatki od przeniesienia praw majątkowych (podatki transferowe) ...	340
4. Podatki od obrotu profesjonalnego (podatki konsumpcyjne)	343
5. Podatki sektorowe	347
C. Klasyfikacja rodzajowa podatków	349

Część trzecia
MATERIALNE PRAWO PODATKOWE – CZĘŚĆ OGÓLNA

Rozdział I

Zakres regulacji ogólnego prawa podatkowego	355
--	------------

Rozdział II**Podstawowe podmioty stosunków prawnopodatkowych**

i ich odpowiedzialność.....	359
A. Wierzyciel podatkowy i organy podatkowe.....	359
B. Dłużnicy podatkowi i ich odpowiedzialność	361

Rozdział III

Stosunek zobowiązania podatkowego.....	365
A. Konstrukcja prawna.....	365
B. Obowiązek podatkowy a zobowiązanie podatkowe	368
C. Powstawanie zobowiązań podatkowych.....	369
D. Termin płatności, zaległość podatkowa i opłata prolongacyjna.....	372
E. Wygasanie zobowiązań podatkowych oraz ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych	374
1. Efektywne sposoby wygasania zobowiązań podatkowych	374
2. Nieefektywne sposoby wygasania zobowiązań podatkowych	380

Rozdział IV

Nadpłata i zwrot podatku	387
A. Instytucja nadpłaty podatku.....	387
B. Zobowiązanie z tytułu nadpłaty podatku	389
C. Instytucja zwrotu podatku.....	391

Rozdział V

Sukcesja podatkowa	393
---------------------------------	------------

Rozdział VI

Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich.....	397
--	------------

Rozdział VII

Zabezpieczanie zobowiązań podatkowych	405
--	------------

Rozdział VIII

Ogólna klauzula przeciwdziałająca unikaniu opodatkowania.....	409
--	------------

Rozdział IX**Urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego i pokrewne**

instytucje prawne.....	413
A. Urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego	413
B. Opinie w sprawie opodatkowania wyrównawczego	416
C. Opinie zabezpieczające i opinie w sprawie operacji transgranicznych	417
D. Porozumienie inwestycyjne	419

Rozdział X

Umowa o współdziałanie i porozumienia podatkowe	421
--	------------

Rozdział XI

Informacje podatkowe i informacje o schematach podatkowych	423
---	------------

Część czwarta**MATERIALNE PRAWO PODATKOWE – CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA****Rozdział I**

Podatki obrotowe – „czynnościowe”	429
A. Istota podatków obrotowych	429
1. Charakterystyka podatków obrotowych – istota konstrukcji	429
2. Charakterystyka podatków obrotowych – społeczna doniosłość	430
3. Charakterystyka podatków obrotowych – ekonomiczna regresja	430
4. Czynności podlegające opodatkowaniu – sektory działalności	431
5. Czynności podlegające opodatkowaniu – katalogi	431
6. Czynności podlegające opodatkowaniu – sposób zdefiniowania	432
7. Strona podmiotowa podatków obrotowych – podatnicy	434
8. Strona podmiotowa podatków obrotowych – inne podmioty podatkowe.....	434
9. Formy podatków obrotowych – akcyzy i monopole	435
10. Formy podatków obrotowych – podatek od czynności cywilnoprawnych i opłaty stemplowe	436
11. Formy podatków obrotowych – powszechny podatek obrotowy.....	436
12. Formy podatków obrotowych – pozostałe	437
13. Harmonizacja i stan prawa w zakresie podatków obrotowych	438
B. Podatek od towarów i usług (VAT).....	438
1. Zasady ogólne podatku od towarów i usług (VAT).....	438
2. Zakres opodatkowania	440
2.1. Przedmiot opodatkowania	440
2.2. Podmiot podatkowy	445
2.3. Miejsce dokonania czynności podlegającej opodatkowaniu.....	450
2.4. Aspekt temporalny	451
3. Wymiar i zapłata zobowiązania podatkowego	452

3.1. Podatek należny	452
3.2. Podatek naliczony	455
3.3. Podatek z art. 108 u.p.t.u.	459
4. Obowiązki instrumentalne	460
4.1. Fakturowanie i rejestrowanie z wykorzystaniem kas rejestrujących	460
4.2. Ewidencje i deklaracje podatkowe	461
4.3. Mechanizm podzielonej płatności	462
4.4. Rejestracja i tzw. biała lista	462
C. Podatek akcyzowy	463
1. Ogólna charakterystyka	463
2. Istotne pojęcia w zakresie podatku akcyzowego	467
3. Podmioty podatku	471
4. Zdarzenia podlegające opodatkowaniu	471
5. Podstawy opodatkowania i stawki podatkowe	474
6. Obowiązek i zobowiązanie podatkowe, płatność podatku i zwolnienia podatkowe	475
7. Akcyza od wybranych produktów	478
D. Pozostałe podatki obrotowe	483
1. Podatek od czynności cywilnoprawnych	483
1.1. Przedmiot opodatkowania – zakres opodatkowania	483
1.2. Przedmiot opodatkowania – kwalifikacja czynności cywilnoprawnej	483
1.3. Przedmiot opodatkowania – aspekt terytorialny	484
1.4. Przedmiot opodatkowania – czynności prawne pozorne, symulowane i sztuczne	484
1.5. Przedmiot opodatkowania – nieosiągnięcie skutku prawnego lub gospodarczego	485
1.6. Podmiot podatku od czynności cywilnoprawnych	486
1.7. Powstanie i odnowienie obowiązku podatkowego	486
1.8. Pobór podatku przez płatnika	487
1.9. Taryfa	487
2. Podatek od gier hazardowych	495
2.1. Założenia konstrukcji	495
2.2. Przedmiot opodatkowania	495
2.3. Zasady wymiaru	496
3. Podatek od sprzedaży detalicznej	496
3.1. Charakter opodatkowania	496
3.2. Sprzedaż detaliczna	497
3.3. Zasady wymiaru	497
4. Podatek od wydobywania niektórych kopalin	498
4.1. Obowiązek podatkowy	498
4.2. Zasady wymiaru	498

Rozdział II

Podatki dochodowe	501
A. Ogólna charakterystyka podatków dochodowych	501
B. Charakter osobisty podatku dochodowego od osób fizycznych	508
C. Opodatkowanie dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej oraz rachunkowość i ewidencje podatkowe	512
1. Pojęcie pozarolniczej działalności gospodarczej i formy jej opodatkowania	512
2. Ustalanie dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej	514
3. Ewidencje podatkowe i rachunkowość	517
4. Opodatkowanie dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej	520
D. Opodatkowanie dochodów kapitałowych	521
1. Przyczyny wyodrębnienia dochodów kapitałowych	521
2. Kapitały pieniężne w podatku dochodowym od osób fizycznych i zasady ich opodatkowania	523
3. Zyski kapitałowe w podatku dochodowym od osób prawnych oraz sposób ich opodatkowania	526
E. Opodatkowanie dochodów z pracy zarobkowej	528
1. Uwagi wstępne	528
2. Dochody ze stosunku pracy oraz stosunków pokrewnych	529
3. Dochody z działalności wykonywanej osobiście	531
4. Dochody z praw majątkowych	533
5. Opodatkowanie dochodów z zatrudnienia a z samozatrudnienia	534
6. Przychody zwolnione z opodatkowania w ramach tzw. ulg	535
F. Opodatkowanie innych dochodów	536
G. Międzynarodowe prawo podatkowe	541
1. Międzynarodowe podwójne opodatkowanie	541
2. Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania dochodu	543
3. Charakterystyka podstawowych pojęć i struktury MK OECD	544
4. Projekt BEPS i Konwencja MLI	550

Rozdział III

Podatki majątkowe	553
A. Istota podatków majątkowych	553
B. Opodatkowanie nieruchomości. Podatki rolny, leśny i od nieruchomości	555
1. Ogólne zasady opodatkowania nieruchomości	555
2. Podatek katastralny	558
3. Rozgraniczenie podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości	561
4. Konstrukcja podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości	562
5. Opodatkowanie budowli podatkiem od nieruchomości	564
C. Opodatkowanie majątku ruchomego i innych aktywów	565

1. Charakterystyka ogólna	565
2. Podatek od niektórych instytucji finansowych.....	566
3. Podatek od środków transportowych.....	569
4. Wybrane opłaty miejscowe dotyczące majątku ruchomego	572
D. Podatek od spadków i darowizn.....	575

Część piąta

PUBLICZNE PRAWO BANKOWE

Rozdział I

Zakres i źródła prawa bankowego w Polsce i w Unii Europejskiej.....	585
--	------------

Rozdział II

Podstawowe podmioty prawa bankowego	593
--	------------

Rozdział III

Tworzenie, funkcjonowanie i likwidacja banku	603
A. Proces tworzenia banku	603
B. Czynności bankowe i monopol bankowy	609
C. Normy ostrożnościowe i gospodarka finansowa banku – ogólna charakterystyka	612
D. Plan naprawy, likwidacja i upadłość banku	615

Rozdział IV

Narodowy Bank Polski, Europejski Bank Centralny i Europejski System Banków Centralnych.....	621
--	------------

Rozdział V

Nadzór bankowy	635
-----------------------------	------------

Rozdział VI

System ochrony depozytów i interesów klientów banku	649
--	------------

Bibliografia.....	665
--------------------------	------------

Skorowidz	669
------------------------	------------

O Autorach	689
-------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

BRRD	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 173, s. 190, ze zm.)
CCD	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z 23.04.2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.Urz. UE L 133, s. 66, ze zm.)
CRD IV	– 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.)
CRR	– 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.)
DGSD	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z 16.04.2014 r. w sprawie systemu gwarancji depozytów (Dz.Urz. UE L 173, s. 149)
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 VAT	– dyrektywa 2006/112/WE Rady z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 347, s. 1, 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.)
ESA 2010	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21.05.2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 174, s. 1, ze zm.)

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r. poz. 628 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konstytucja z 1921 r.	– ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)
MCD	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z 4.02.2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.Urz. UE L 60, s. 34, ze zm.)
MIFID II	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2014/65/UE z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.Urz. UE L 173, s. 349, ze zm.)
MIFIR	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 173, s. 84, ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1373)
pr. dew.	– ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1131 ze zm.)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
PSD II	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2015/2366 z 25.11.2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.Urz. UE L 337, s. 35, ze zm.)
rozporządzenie nr 1059/2003	– rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.Urz. UE L 154, s. 1, ze zm.)
rozporządzenie 2020/2093	– rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z 17.12.2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (Dz.Urz. UE L 433I, s. 11)

- rozporządzenie 2021/768 – rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2021/768 z 30.04.2021 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 608/2014 (Dz.Urz. UE L 165, s. 1)
- rozporządzenie 2021/1060 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231, s. 159, ze zm.)
- rozporządzenie 2021/2115 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2.12.2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L 435, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie 2021/2116 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z 2.12.2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. UE L 435, s. 187, ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- ustawa o BFG – ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2024 r. poz. 487 ze zm.)
- u.d.j.s.t. – ustawa z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1572 ze zm.)
- u.d.p.p.w. – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 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 2025 r. poz. 265)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
- u.k.k. – ustawa z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2024 r. poz. 1497 ze zm.)
- u.l. – ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2025 r. poz. 567)
- u.l.z.b.h. – ustawa z 29.08.1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 110)
- u.n.m.s.f. – ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 559 ze zm.)
- u.n.r.f. – ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 135 ze zm.)
- u.o. – ustawa z 15.01.2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2024 r. poz. 708)

u.o.i.f.	– ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 722 ze zm.)
u.o.n.d.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104 ze zm.)
u.p.a.	– ustawa z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 126 ze zm.)
u.p.c.c.	– ustawa z 9.09.2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 295)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132)
u.p.l.	– ustawa z 30.10.2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 176)
u.p.n.i.f.	– ustawa z 15.01.2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 623)
u.p.o.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.)
u.p.r.	– ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1176 ze zm.)
u.p.s.d.	– ustawa z 28.07.1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2024 r. poz. 1837)
u.p.sprz.det.	– ustawa z 6.07.2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 148)
u.p.t.u.	– ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r. poz. 361 ze zm.)
u.p.w.n.k.	– ustawa z 2.03.2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz.U. z 2022 r. poz. 1539 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
ustawa o NBP	– ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
ustawa o SKOK	– ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 379 ze zm.)
u.u.p.	– ustawa z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2024 r. poz. 30 ze zm.)
u.z.p.	– ustawa z 11.09.2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1670 ze zm.)
u.z.p.d.	– ustawa z 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 776 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dor. Podat.	– Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych
FP	– Forum Prawnicze
HUDOC	– baza orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
JP	– Jurysdykcja Podatkowa
KPP	– Kwartalnik Prawa Podatkowego
M.Pod.	– Monitor Podatkowy
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
TRP	– Toruński Rocznik Podatkowy

Inne

BFG	– Bankowy Fundusz Gwarancyjny
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
DNB	– dochód narodowy brutto
EBA	– Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (ang. European Banking Authority)
EBC	– Europejski Bank Centralny (ang. European Central Bank)
Ecofin	– Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Economic and Financial Affairs Council)
EFMRiA	– Europejski Fundusz Morski, Rybactwa i Akwakultury
EFRG	– Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRRROW	– Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EFTA	– Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
EIOPA	– Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (ang. European Insurance and Occupational Pensions Authority)
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych
ESMA	– Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ang. European Securities and Markets Authority)
ESRB	– Europejska Rada do spraw Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board)
EUNB	– Europejski Urząd Nadzoru Bankowego
FS	– Fundusz Spójności
FST	– Fundusz Sprawiedliwej Transformacji
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GG	– ang. General Government
GKO	– Główna Komisja Orzekająca
IIA	– Instytut Audytorów Wewnętrznych (Institute of Internal Auditors)
IKE	– indywidualne konto emerytalne
IKZE	– indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KE	– Komisja Europejska
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego

KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KSF	– Komitet Stabilności Finansowej
KUP	– koszty uzyskania przychodów
MFW	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. International Monetary Fund)
MK OECD	– Model Konwencji w sprawie podatku od dochodu i majątku OECD
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OFE	– otwarty fundusz emerytalny
PFR	– Polski Fundusz Rozwoju SA
PNIF	– podatek od niektórych instytucji finansowych
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RPP	– Rada Polityki Pieniężnej
SKOK	– spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
UGW	– Unia Gospodarcza i Walutowa
WDT	– wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów
WNT	– wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów
WPF	– wieloletnia prognoza finansowa
WPFP	– wieloletni plan finansowy państwa
WRF	– wieloletnie ramy finansowe
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Część pierwsza

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

Rozdział I

PODSTAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH I PRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH

prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch

A. Podstawy finansów publicznych

1. Pojęcie finansów publicznych w nauce finansów i w polskim prawie finansowym

W systemie gospodarczym wyodrębnia się **sferę realną i finansową**¹. Finanse są zawsze ściśle związane z gospodarką, z procesami gospodarczymi i społecznymi. Umożliwiają i warunkują ich rozwój. 1

Działalność finansowa polega na czerpaniu i uzyskiwaniu środków finansowych oraz na ich podziale i kierowaniu na poszczególne potrzeby gospodarcze i społeczne oraz odpowiadające im zadania. 2

Wyjściowe znaczenie dla sfery finansowej ma **pojęcie finansów**. Jest związane z pieniądzem, gospodarką pieniężną, działalnością finansową. Samo słowo „finanse” wywodzi się ze średniowiecznej łaciny. Pojawiło się wraz z rozwojem gospodarki pieniężnej i towarzyszyło początkom państwowości. Łacińskie *finire, finatio, finis* ‘kończyć, zakończenie’ oznaczało orzeczenia sądu kończące spory o zapłatę należności pieniężnych, a następnie te należności (zasoby i płatności). Współcześnie pojęcie to występuje w większości języków świata. **Potocznie oznacza środki pieniężne, operacje i instrumenty z nimi związane.** 3

¹ Z. Polański, *System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej* [w:] *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Warszawa 2012.

- 4 Wsparciem gospodarki i finansów jest pieniądz i funkcje, jakie on spełnia. Posługiwanie się środkami pieniężnymi, pieniądzem stanowi **gospodarkę finansową**. Operacje gromadzenia pieniądza oraz rozdzielania zasobów pieniądza to proces **redystrybucji finansowej**.
- 5 Proces podziału środków publicznych dokonywany **przez władze publiczne to proces redystrybucji finansów publicznych**. Współcześnie określa się go jako scentralizowany system transakcji **pieniądza fiducjarnego** (*fiat*), oparty na autorytecie władz publicznych, państwa (uprawnień władz państwowych, w tym banku centralnego). W odróżnieniu od pieniądza gwarantowanego przez władze występują też alternatywne transakcje i metody płatności w formie cyfrowych jednostek pieniężnych (waluty wirtualnej, w tym krypto, kryptowalut), odwzorowujących wartości i obsługujące je łańcuchy bloków. Obrót kryptowalutami i przychód z tego tytułu podlegać może opodatkowaniu.
- 6 **Publiczne finanse** są zjawiskiem występującym w **związku z istnieniem instytucji państwa** oraz podmiotów publicznoprawnych. Są nieodłącznym, „najistotniejszym elementem państwowości, pełniącym coraz ważniejszą rolę w życiu publicznym” – to historyczne stwierdzenie Jeana-Baptiste Colberta, doradcy króla Ludwika XIV do spraw finansów we Francji w XVII w., pozostaje aktualne dziś. Początkowo państwo gromadziło środki pieniężne i materialne na utrzymanie swego aparatu władzy i potrzeby wojenne. Rosnące zadania (potrzeby) i funkcje publiczne powodowały wzrost zasobów publicznych. Do realizacji funkcji państwa potrzebne są bowiem zasoby finansowe, stające się środkami publicznymi – podkreślał ekonomista, teoretyk finansów publicznych Richard A. Musgrave. Wraz z rozwojem państwa wzrastał więc zakres publicznej działalności finansowej, rozszerzały się instrumenty oraz metody gromadzenia i podziału zasobów. W tym celu tworzone i rozbudowywano też instytucje zarządzające finansami publicznymi.
- 7 Od końca XVIII w. publiczna gospodarka finansowa (publiczne finanse) stanowiła część klasycznej ekonomii i ekonomii politycznej. Wraz z rozwojem tych nauk i ewolucją roli państwa zaczęto odrębnie traktować finanse publiczne. Współczesne finanse publiczne są dziedziną wszechstronną, towarzyszącą niemal wszystkim zjawiskom społecznym i ekonomicznym; nadal są ściśle związane z gospodarką, polityką ekonomiczną i socjalną państwa i im służą. Jednocześnie finanse publiczne oddziałują na te procesy ekonomiczne i społeczne, a **wszystkie zjawiska związane z finansami publicznymi mają charakter ekonomiczny**.
- 8 Współcześnie podstawą działalności finansowej jest wypracowany/wytworzony **produkt krajowy brutto** (PKB) i wzrost gospodarczy. Według europejskiej metodologii ESA 2010 stanowi on miernik opisujący aktywność ekonomiczną ogółem na danym terytorium

ekonomicznym, w wyniku której produkcja globalna tworząca dobra (wartość dodaną) zaspokaja finalne potrzeby gospodarki².

Podkreśla się ponadto, że wartością dodaną powinien być jakościowy wzrost gospodarczy, czyli **skumulowany indeks jakości życia obywateli** odzwierciedlony w różnych wskaźnikach, stosowanych do mierzenia poziomu życia danego kraju, np. HDI (ang. *Human Development Index* – Wskaźnik Rozwoju Społecznego), Better Life Index czy Zintegrowany Indeks Pomyślności. 9

Pojęcie finansów publicznych ma swój byt obiektywny, chociaż publiczna działalność finansowa wykształciła się i rozwijała świadomie jako działalność ludzka. **Publiczna działalność finansowa** kreuje zasoby publiczne i umożliwia ich podział w celu zaspokojenia potrzeb publicznych. W poszczególnych krajach, a następnie na szczeblach ponadnarodowych, stworzono **systemy finansowe** obejmujące zbiór (ogół) powiązanych ze sobą i uporządkowanych zasad, norm prawnych i działań instytucji regulujących i wykonujących publiczną działalność finansową (publiczną gospodarkę finansową) za pomocą instrumentów finansowych. Jego częścią jest system **prawa finansowego**, stanowiący odrębną gałąź prawa publicznego. 10

Świadczenia pieniężne na rzecz demokratycznego państwa wynikają z obowiązku prawnego – aktów normatywnych najwyższej rangi. Prawo (ustawy) normuje wydatki organów publicznych. Pojęcie finansów publicznych nie jest definiowane w polskim prawie. W obowiązującej **Konstytucji RP** stanowi ono tytuł **rozdziału X „Finanse publiczne”**. Ustawa o finansach publicznych również nie zawiera definicji tego pojęcia, ale wymienia **operacje je tworzące** i określa zakres sektora finansów publicznych. 11

W nauce finansów i prawa finansowego finanse publiczne są określane niejednolicie, m.in. jako: 12

- zasoby środków finansowych;
- operacje publicznymi środkami finansowymi, zjawiska i procesy pieniężne;
- operacje finansowe władz publicznych;
- gospodarka publicznymi środkami finansowymi;

² Według ESA 2010 istnieją trzy metody pomiaru PKB:

1) od strony produkcji – suma wartości zagregowanych według wszystkich rodzajów działalności wytwarzających wyroby i usługi, powiększona o podatki od produktów i importu pomniejszone o dotacje;

2) od strony redystrybucji (rozdysponowania) – suma wszystkich wydatków końcowych przeznaczonych na spożycie finalnej produkcji globalnej gospodarki lub na zwiększenie bogactwa, powiększona o eksport pomniejszony o import towarów i usług;

3) od strony dochodów – suma wszystkich dochodów uzyskanych w procesie wytwarzania wyrobów i usług, powiększona o podatki od produktów i importu pomniejszone o dotacje do produktów.

Wymienione trzy sposoby obliczania PKB stanowią także odzwierciedlenie trzech różnych sposobów analizy PKB i jego wzrostu pod względem składników. Wytworzona wartość dodana może zostać przedstawiona w rozbiciu na sektory instytucjonalne, a także na rodzaj działalności lub gałęzie, wnoszące wkład w łączną wytworzoną wartość, np. rolnictwo, przetwórstwo przemysłowe, przemysł budowlany, usługi itp.

- publiczna działalność finansowa;
 - pieniężna forma podziału produktu krajowego brutto;
 - procesy redystrybucji (poboru, gromadzenia i podziału, rozdysponowywania) publicznych zasobów pieniężnych;
 - stosunki społeczne i ekonomiczne powstające w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych.
- 13 Wszystkie te wieloznaczne określenia oddają dobrze złożoną istotę tego pojęcia. Finanse publiczne są bowiem obiektywną **kategorią ekonomiczną, prawną i polityczną**. Mają charakter:
- 1) **dynamiczny** – procesy gromadzenia dochodów i przychodów oraz dokonywania wydatków i rozchodów, czyli gospodarowania środkami pieniężnymi na cele publiczne, zachodzą nieustannie, a środki pieniężne są ciągle w ruchu, ujmowane w coraz szybszym tempie, umożliwiającym obecnie także natychmiastowe reakcje i transakcje finansowe;
 - 2) **dwustronny** – z jednej strony za pośrednictwem pieniądza ma miejsce pobieranie (gromadzenie, czerpanie, uzyskiwanie) dochodów i przychodów (wpływów, wpłat), z drugiej zaś – rozdysponowywanie, podział między różne podmioty i potrzeby społeczne, czyli dokonywanie wydatków oraz rozchodów (wypłat). Dwustronny charakter finansów publicznych podkreślają Konstytucja RP i ustawa o finansach publicznych.
- 14 **Finanse publiczne są wyrazem stosunków społecznych i ekonomicznych powstających w trakcie nieustannych, dynamicznie ujętych procesów gromadzenia dochodów i przychodów oraz dokonywania wydatków i rozchodów (gospodarowania środkami pieniężnymi) na cele publiczne; procesy te podlegają regulacji prawnej.**
- 15 Gromadzeniu (czerpaniu, uzyskiwaniu) dochodów, a także przychodów (wpływów, wpłat) – z jednej strony – towarzyszy rozdysponowywanie, podział na różne potrzeby społeczne za pośrednictwem pieniądza, czyli dokonywanie wydatków oraz rozchodów (wypłat) – z drugiej. Dwustronny i złożony charakter finansów publicznych Gaston Jèze³ ujął w prostej formule: „Il y a des charges publiques, il faut les couvrir” (Są potrzeby publiczne, więc trzeba je pokryć).
- 16 W Polsce dwustronny charakter finansów publicznych podkreślono w przepisach Konstytucji RP, w art. 216 ust. 1: „Środki finansowe na cele publiczne są **gromadzone i wydatkowane** w sposób **określony w ustawie**”. Cechę tę wyróżnia także ustawa o finansach publicznych (art. 3), modyfikując rozszerzając przepis konstytucyjny: „Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich **rozdysponowywaniem** [...]”.

³ Zob. G. Jèze, *Traité de science des finances*, Paris 1910.

Ustawa o finansach publicznych w art. 3 wymienia następujące **publiczne operacje finansowe** (służące zaspokajaniu potrzeb publicznych), przeprowadzane w toku gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi (publicznej gospodarki finansowej):

- 1) **gromadzenie dochodów i przychodów,**
- 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.**

Wyczerpujące to nie ma charakteru zamkniętego. Zarządzanie przepływami dochodów/ przychodów i wydatków/rozchodów oraz zarządzanie długiem publicznym, w tym finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, czyli merytoryczne operacje finansowe, uzupełniają działania mające charakter wstępny (przygotowawczy) lub podsumowujący, formalny bądź techniczny, służące dokonywanym głównym operacjom finansowym. Są to np.: przygotowanie analiz ekonomicznych i wyznaczeń strategicznych, założeń programowych, politycznych, prawa, planów wykonawczych, prowadzenie ewidencji, sprawozdawczości, rachunkowości, kontroli, audytu i nadzoru wykonań, egzekucji finansowej czy obsługi finansowej oraz prawnej. To również działalność informacyjna, szkoleniowa, wyjaśniająca brzmienie przepisów prawnych w formie interpretacji itd. Ten szeroki zestaw różnego rodzaju czynności i instrumentów prawnych oraz podmiotów (instytucji) w nich uczestniczących jest określany wspólnym pojęciem zarządzania środkami publicznymi.

17

W związku z rozbudowaniem relacji finansowych z Unią Europejską do publicznych krajowych operacji finansowych należą także w polskim systemie prawnym krajowe operacje finansowe z Unią Europejską, w tym rozliczenia (wzajemne transfery środków) z systemem finansowym (budżetem) Unii Europejskiej oraz wspólnotowe operacje finansowe prowadzone przez organy Unii Europejskiej. Mają one również charakter podstawowych operacji finansowych oraz towarzyszących im czynności zarządzania tymi przepływami środków oraz działań techniczno-organizacyjnych.

18

Finanse publiczne odróżnia się i przeciwstawia **finansom prywatnym**, mającym charakter rynkowy. Rozgraniczenie sfery publicznej i prywatnej wywodzi się z dychotomii rzymskiego prawnika Ulpiana (powtórzonej w justyniańskim *Corpus iuris civilis*: „Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem”), choć rozróżnienie to jest nieostre, zawsze bowiem istniała współzależność, coraz silniejsze przenikanie się obu tych sfer.

19

Finanse publiczne we współczesnych państwach demokratycznych mają następujące cechy, odróżniające je od finansów prywatnych:

20

- zaspokajają zbiorowe potrzeby społeczne i są skierowane na realizację interesu publicznego (społecznego) oraz ochronę wspólnego dobra publicznego, a nie na maksymalizację zysku;
- celem gospodarowania publicznego jest nie tylko wzrost gospodarczy, lecz także stworzenie środowiska sprzyjającego ludziom (ESG – *environment, social, governance*);
- są tworzone w drodze aktu władztwa państwa lub innych organów publicznych, mających mandat wyborców (legitymizowanych bezpośrednio lub pośrednio w procesie wyborczym);
- ochrona tego interesu następuje z urzędu w formie zastosowania władztwa (przymusu) państwowego;
- przy ich wykorzystaniu władza publiczna stara się łagodzić przebieg cyklu koniunkturalnego w gospodarce i ograniczać turbulencje na rynkach finansowych;
- podstawowym celem publicznej działalności finansowej jest utrzymanie trwałej stabilności systemu finansowego, w tym równowagi fiskalnej w skali państwa i związków publicznoprawnych (wspólnot terytorialnych), a także wartości pieniądza krajowego;
- państwo (lub publiczne ponadnarodowe instytucje finansowe) dysponuje suwerennym i w zasadzie wyłącznym prawem emisji pieniądza jako środka płatniczego, realizując swą politykę pieniężną;
- władztwo finansowe państwa może ulec częściowemu samoograniczeniu na rzecz innych, w tym ponadnarodowych, podmiotów publicznych lub wyjątkowo niepublicznych, w formie przekazania uprawnień, decentralizacji lub dekoncentracji zadań i uprawnień;
- wielkości i strukturę publicznych środków pieniężnych określają i kontrolują stanowiące organy władzy publicznej (przede wszystkim parlamentarne) lub – z ich upoważnienia – inne podmioty publiczne;
- organy publiczne dysponujące środkami finansowymi są wyposażone w środki przymusu prawnego podmiotu publicznego (państwa lub samorządu terytorialnego) i podporządkowania; nie są to więc z zasady instrumenty dobrowolne;
- metody wykorzystywane przy zarządzaniu publicznymi środkami finansowymi są właściwe trybowi politycznemu i procedurom administracyjnym, w zasadzie nie metodom rynkowym, związanym ze stosunkami umownymi, mającymi cechę równorzędności uprawnień;
- podmioty publiczne (podmioty „przedsiębiorczego państwa”), mające z zasady silniejszą pozycję rynkową, nie powinny stanowić podmiotów konkurencyjnych dla podmiotów rynkowych i wypierać podmiotów prywatnych z rynku;
- swymi rozmiarami, co do zasady, przewyższają zasoby i środki pieniężne podmiotów prywatnych, choć w coraz większym stopniu globalne, wielonarodowe korporacje i fundusze inwestycyjne dysponują kapitałami o stabilniejszym charakterze i dużych rozmiarach, często znacznie większych niż krajowe zasoby publiczne; w związku z tym oddziałują czasem na władze publiczne.

Odpowiednio finanse publiczne i prywatne są regulowane przez **publiczne i prywatne (rynkowe) prawo finansowe** – gałęzie dotyczące odrębnych stosunków prawnofinansowych; można je wydzielić, biorąc pod uwagę tradycyjne *differentia specifica* rozdziału na prawo publiczne i prywatne, oparte na kryteriach:

- interesu publicznego lub prywatnego podlegającego ochronie,
- statusu prawnego i własnościowego stron stosunku prawnego,
- wzajemnej relacji między stronami (równorzędności bądź podporządkowania) oraz
- sposobu ochrony przez przymus podmiotu publicznego.

2. Funkcje finansów publicznych

2.1. Tradycyjne funkcje ekonomiczne finansów publicznych

Funkcję w języku niematematycznym określa się jako rolę, kryterium, zadania, z których jedno wynika z drugiego. **Funkcja finansów publicznych stanowi istotę, najważniejszy cel, zadania realizowane przez państwo lub inne władze publiczne poprzez operacje środkami publicznymi (środkami finansowymi na cele publiczne).** Służą kształtowaniu stosunków społecznych i gospodarczych zgodnie z wolą tych władz publicznych. Dlatego też finanse publiczne w każdym ustroju społeczno-politycznym i okresie historycznym spełniały różne **funkcje, role – ekonomiczne i polityczne**. Są one ze sobą ściśle związane i wzajemnie zależne, a podzielić je można np. w celach dydaktycznych.

Tradycyjnie funkcje ekonomiczne finansów publicznych, według XX-wiecznego ekonomisty zajmującego się finansami publicznymi R. Musgrave’a, dzielą się na trzy rodzaje:

- 1) **stabilizacyjną**, w ramach której państwo powinno zapewnić stan pełnego zatrudnienia przy stabilnych cenach; funkcja ta polega na oddziaływaniu na koniunkturę gospodarczą, przeciwdziałaniu jej wahaniom przez wbudowanie w system finansowy instrumentów stabilizujących automatyczne oddziaływanie na równowagę gospodarczą; ma na celu utrzymanie wzrostu gospodarczego w krótszym okresie i stabilnego rozwoju gospodarczego państwa w okresie dłuższym;
- 2) **alokacyjną**, polegającą na oddziaływaniu przez państwo na kierunki alokacji zasobów w gospodarce przez nabywanie dóbr oraz pośrednio przez nakładanie obciążeń podatkowych czy też podział czynników produkcji (pracy i kapitału) między różnorodne zadania, umożliwiającym podniesienie poziomu społecznej zamożności. Alokacja jest dokonywana zasadniczo za pośrednictwem mechanizmów rynkowych, zwłaszcza cen, jednakże zakłócenia tych mechanizmów państwo neutralizuje w drodze interwencji, mechanizmów wsparcia. Funkcja ta ma umożliwić realizację pożądaných celów tzw. **magicznego czworoboku: wysokiego poziomu zatrudnienia, ograniczenia inflacji, równowagi bilansu płatniczego oraz stałego wzrostu gospodarczego**;

- 3) **redystrybucyjną**, dotyczącą celowego, **świadomego podziału** wytworzonych dóbr między członków społeczności według określonych kryteriów; zwłaszcza rozmieszczenie zasobów (dochodu i majątku) powinno się odbywać wedle kryterium racjonalności podstawowych potrzeb, wkładu jednostki w proces produkcji (wydajności) i równych szans w dostępie do dóbr i usług. Tradycyjna zasada racjonalnego gospodarowania określana jest na podstawie dwóch kryteriów: maksymalizacji efektów, przy założonym poziomie nakładów, i minimalizacji nakładów, przy założonym poziomie efektów.

2.2. Współczesne funkcje finansów publicznych

- 24 Współcześnie w gospodarce rynkowej funkcje finansów publicznych ujmuje się szerzej. Ich podziały krzyżują się i nie są jednoznaczne. Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze z nich.
- 25 **Funkcja fiskalna** (alimentacyjna) – polega na dążeniu do **gromadzenia dochodów/przychodów do budżetów publicznych** w celu zapewnienia odpowiednio wysokich wpływów, tworzących zasoby, umożliwiających dostarczanie budżetom publicznym wystarczających środków na realizację pożądaných, ustawowych zadań o charakterze publicznym. Funkcja ta jest pierwotną, najstarszą i niejako wyjściową funkcją finansów publicznych, realizowaną w ramach działalności państw. W początkowym okresie istnienia państwa, gdy gospodarka pieniężna się rozwijała, wyrażała ona konieczność uzyskania odpowiednich środków pieniężnych w wysokości niezbędnej do pokrycia wydatków panującego. W antycznym Rzymie środki pieniężne były zbierane do dyspozycji imperatora (w specjalnym koszu, skarbie, stąd pochodzenie łacińskiego słowa *fiscus*). W ustroju feudalnym na plan pierwszy wysuwały się cele związane z działaniem administracji, wojska i obsługą długu publicznego. Wraz z rozszerzeniem potrzeb publicznych wyznaczających zadania do sfinansowania i oddzieleniem zasobów panującego od środków publicznych ważne stało się nie tylko czerpanie, gromadzenie środków pieniężnych, lecz także następnie ich podział, kierowanie określonych wielkości tych środków na poszczególne niezbędne zadania państwa oraz ustalanie sposobów tego podziału.
- 26 **Funkcja redystrybucyjna** (rozdzielcza) jest ściśle związana z funkcją fiskalną i stanowi jej kontynuację. Należy ją rozumieć jako świadome i celowe wykorzystywanie systemu finansowego do **rozdzielania (przemieszczania) środków pieniężnych** zgromadzonych uprzednio przez państwo lub inne władze publiczne, w jego ramach lub między państwami i regionami. Podział (redystrybucja, alokacja, rozdysponowywanie) środków pieniężnych odzwierciedla w pełni dwustronny charakter finansów publicznych w myśl historycznego stwierdzenia, że: „nie po to gromadzi się pieniądź, aby go posiadać, lecz by wydać”. Funkcja redystrybucyjna jest podstawową funkcją finansów publicznych, najpełniej ujmującą ich istotę; istnieje jako obiektywna konieczność, wynikająca

z wykorzystania dochodu narodowego nie tylko tam, gdzie on powstaje, i nie tylko przez te jednostki, które go wytwarzają. Jej znaczenie, skala redystrybucji zwiększa się wraz ze wzrostem roli państwa, rozszerzaniem zasięgu działania jednostek sektora publicznego, poszerzaniem zakresu władztwa politycznego, maleje zaś wraz z ograniczaniem jego zadań. Istotną rolę odgrywała ona w gospodarce socjalistycznej; w gospodarce rynkowej następuje ograniczenie jej znaczenia, nie jest ono jednak automatyczne i bezwzględne, może mieć miejsce przy zmniejszeniu ilościowym dochodów/przychodów i wydatków/rozchodów przepływających przez budżety publiczne, zwłaszcza wówczas, gdy zmniejsza się wysokość obciążeń finansowych podmiotów gospodarczych i osób fizycznych na rzecz tych budżetów. Radykalne zaniechanie redystrybucji i ograniczenie wsparcia państwa we współczesnych państwach nie jest możliwe, gdyż utrwaliłoby i powiększałoby istniejące w nich dysproporcje rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturalnego, oświatowego itd., prowadząc do naruszenia równowagi systemu społeczno-ekonomicznego i do destabilizacji państwa i jego systemu politycznego. Dysproporcje wynikają z nieuchronnego niedoboru zasobów i środków pieniężnych w gospodarce, będącego rezultatem niedostosowania potrzeb do środków. Redystrybucja zachodzi nie tylko w ramach państwa, lecz także na szczeblach organizacji ponadnarodowych, w tym między państwami Unii Europejskiej, m.in. w ramach polityki spójności i wspierania regionów oraz państw o słabszym poziomie rozwoju. Państwa i organizacje międzynarodowe przeciwdziałają pogłębianiu nierówności w dążeniu do przetrwania i utrzymania równowagi nie tylko części składowych systemu społeczno-ekonomicznego, lecz także stabilności systemu jako całości.

Istnieje wiele kryteriów klasyfikacji procesów redystrybucji. Ze względu na różnorodność przepływów finansowych można mówić o redystrybucji dokonywanej na płaszczyznach:

- **terytorialnej**, czyli między regionami i w ramach jednostek podziału terytorialnego krajów;
- **podmiotowej**, a więc między państwami oraz między podmiotami własności lub krajem i zagranicą bądź – w węższej skali – między konkretnymi dysponentami środków budżetowych;
- **przedmiotowej**, tj. między sferą produkcji i spożycia, spożycia i inwestycji lub oszczędności, między gałęziami gospodarki, zadaniami do wykonania;
- **czasowej**, czyli między kolejnymi, corocznymi budżetami, między interesami długofalowymi a doraźnymi, między pokoleniami w zakresie okresu zapadalności długu publicznego itd.

Funkcja stymulacyjna (bodźcowa, interwencyjna) polega na oddziaływaniu na stosunki społeczne lub ekonomiczne przez zachęcanie (lub zniechęcanie), za pomocą instrumentów finansowych i prawnofinansowych, do określonego działania lub zaniechania w kierunku oczekiwanym przez podmioty publiczne. Funkcja ta jest pochodną funkcji redystrybucyjnej, jej bardziej złożoną formą. Funkcja stymulacyjna odgrywa większą rolę w gospodarce rynkowej niż w państwach autorytarnych, o nakazowej, centralnie

27

28

sterowanej gospodarce, w której państwo, władza publiczna bezpośrednio zarządza procesami gospodarczymi i społecznymi. W liberalnej gospodarce przyjęty przez władze publiczne model gospodarczy i polityczny czy przyjęte ideologie (np. dotyczące zagrożenia klimatycznego, wyzwań związanych z transformacją cyfrową) oraz pożądane wzorce zachowań wspierane są pośrednio, w tym w formie alimentacji finansowej. Oddziaływanie pośrednie na procesy gospodarcze może być też dokonywane przez środki finansowe lub zasoby dużych korporacji, funduszy inwestycyjnych i innych podmiotów z rynku kapitałowego; wówczas może być to aktywne wykorzystanie i świadome wpływanie na korekty tych procesów za pomocą bodźców negatywnych lub pozytywnych, wyrażane w formie działań z zakresu psychologii społecznej, z wykorzystaniem transferów pieniężnych. Władcza redystrybucja współcześnie zmienia więc swój charakter i staje się funkcją władzy politycznej, środkiem realizacji celów gospodarczych, społecznych lub politycznych, służy utrzymaniu i rozszerzeniu władzy politycznej.

- 29 Zmienia się też postrzeganie wzrostu gospodarczego jako kluczowego celu polityki ekonomicznej państw oraz czynnika racjonalności dokonywanych alokacji zasobów publicznych. Poziom PKB, wzrost dochodów budżetowych nie może być wystarczającym i ostatecznym celem, lecz jest środkiem rozwoju ekonomicznego i społecznego⁴. Coraz szerzej podkreśla się, że równomierny rozwój społeczno-gospodarczy powinien koncentrować się na ludziach, a wzrost gospodarczy musi być sprawiedliwy, aby korzyści z niego płynące miały wpływ na stworzenie środowiska umożliwiającego ludziom cieszenie się długim, zdrowym i kreatywnym życiem, mierzonym Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego, poziomem życia krajów – HDI. Wskaźnikiem, na podstawie którego są obecnie tworzone ratingi i oceny pozafinansowe przedsiębiorstw, państw i organizacji, są też takie czynniki jak środowisko, społeczna odpowiedzialność, ład korporacyjny, ESG.
- 30 Kontynuacją funkcji stymulacyjnej jest funkcja polityczna, realizowana na różnych szczeblach władzy. Współcześnie reformy pokryzysowe w UE przyniosły zwiększenie stopnia centralizacji oraz doprowadziły do przeniesienia odpowiedzialności za klimat i wiele aspektów interwencji władz publicznych, w tym regulacji i nadzoru usług finansowych, ze szczebla krajowego na szczebel UE.
- 31 **Funkcja ewidencyjno-kontrolna** (informacyjna, sygnalizacyjna) znajduje wyraz w ewidencji, nadzorze i sygnalizacji oraz kontroli przebiegu zjawisk gospodarczych i procesów finansowych, dokonywaniu ich analizy, podejmowaniu stosownych środków w celu inicjowania procesów rzeczowych i operacji finansowych oraz zapobieganiu niepożądanym przez władze publiczne zjawiskom. Funkcja ewidencyjno-kontrolna umożliwia realizację pozostałych wymienionych funkcji ekonomicznych, jest niezbędna także do wykonywania funkcji politycznej. Pieniężne ujęcie procesów rzeczowych stwarza możliwość statystycznego, rachunkowego ewidencjonowania przebiegu tych procesów, ich rodzajów i rozmiarów, dokonywania kontroli i analizy operacji finans-

⁴ M. Postuła, *Polityka społeczno-gospodarcza w UE*, Warszawa 2019, s. 41 i n.

wych. Dostarczone na tych podstawach informacje, możliwe dzięki sprawozdawczości finansowej, stanowią przesłankę podejmowania celowych, optymalnych decyzji przez organy władzy i administracji finansowej oraz bardziej racjonalnej i skutecznej realizacji planowanych przedsięwzięć.

Funkcja polityczna wyraża się w kształtowaniu, przekształcaniu, wpływaniu na rzeczywistość społeczno-gospodarczą w kierunku uznanym za pożądany z zasady przez władze publiczne. Z funkcją polityczną wiąże się zarządzanie publiczną gospodarką finansową, podejmowanie świadomej działalności przez podmioty publiczne (*policy-makers*), która polega na wyborze, ustalaniu i realizacji określonych celów za pomocą dobranych środków finansowych – instrumentów prawnofinansowych i operacji finansowych. Funkcja polityczna dotyczy dziedzin polityki gospodarczej i społecznej. Cele polityki finansowej są wyznaczone przez cele polityki społeczno-gospodarczej państwa i polityki fiskalnej i monetarnej, polityki jednostek samorządu terytorialnego, interesów dużych korporacji globalnych czy podmiotów rynku finansowego i są ich odbiciem. Cele te są więc różne, zmieniają się w kolejnych formacjach społeczno-politycznych, epokach historycznych, fazach rozwoju państwowości czy w poszczególnych latach. Są one określane w programach wyborczych partii politycznych, w dokumentach programowych partii rządowych, uchwalanych często następnie przez parlament, w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, a nawet wyrażane są w wypowiedziach polityków. Wynikają one też nie tylko z publicznych dokumentów lub wypowiedzi, z obowiązującego prawa, lecz także bezpośrednio z faktycznego przebiegu procesów gospodarczych i społecznych oraz działań podmiotów publicznych. Często nie są artykułowane jednoznacznie i w sposób przejrzysty.

32

3. Skarb Państwa – podstawowe zasady

Skarb Państwa jest instytucją reprezentującą państwo jako właściciela majątku państwowego. Skarb Państwa należy odróżnić od budżetu państwa. Skarb Państwa reprezentuje zasoby majątkowe państwa, zaś budżet – strumień środków pieniężnych (przepływy, operacje finansowe). **Między tymi dwiema sferami** (budżetową i skarbową) **występują jednak stałe więzi i współzależności**, polegające na przepływach środków również między nimi. Przy zakupie mienia na cele publiczne z budżetowych środków pieniężnych (w formie wydatków budżetowych) zmieniają one swą postać na środki majątkowe (nie obejmują konfiskaty mienia i nieodpłatnej jego nacjonalizacji); przy sprzedaży i prywatyzacji (lecz nie reprivatyzacji lub uwłaszczeniu) mienia publicznego uzyskane środki pieniężne są źródłami przychodów publicznych. Należności i zobowiązania Skarbu Państwa stanowić mogą przyszłe potencjalne dochody i wydatki budżetu państwa (np. należności z tytułu zaległych płatności podatkowych, celnych oraz z opłat, wykupywanych przez budżet odsetek od kredytów bankowych, spłat rat kredytów wraz z odsetkami, poręczonych i spłaconych przez budżet, udzielonych kredytów zagranicznych stają się dochodami budżetu państwa). Zobowiązaniami, których

33

splata obciąży budżet państwa danego roku lub lat następnych, są natomiast zaciągnięte kredyty krajowe i zagraniczne, emitowane i pozostające do wykupienia skarbowe papiery wartościowe, udzielone poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa, które mogą (lecz nie muszą) obciążyć w przyszłości budżet państwa, i inne zobowiązania tworzące zagraniczny i krajowy dług publiczny.

- 34 **Skarbem Państwa** (*public treasury*) oznaczano pierwotnie **zasoby materialne państwa, a następnie samo państwo** jako podmiot uprawnień i obowiązków majątkowych. Instytucja ta wywodzi się z rozróżnienia w starożytności majątku publicznego (*fiscus*) i prywatnego majątku cesarza. W Polsce rozdzielenie Skarbu Królewskiego i publicznego nastąpiło w 1590 r. W 1816 r. utworzono Prokuratorię Generalną, funkcjonującą do 1915 r.⁵
- 35 Współcześnie pojęcie Skarbu Państwa w poszczególnych krajach jest niejednolite – ma on zróżnicowany status prawny, strukturę organizacyjną i zadania. Może być reprezentowany przez ministra (ministerstwo lub np. część ministerstwa finansów) lub odrębny organ. Zawsze jest **instytucją reprezentującą państwo (fiskusa)**. Jest wówczas podmiotem cywilnoprawnych (w tym majątkowych) praw właściciela majątku, zwykle osobą prawną, z wyłączeniem części pozostających we władaniu innych państwowych osób prawnych, np. spółek i przedsiębiorstw oraz banków państwowych, jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i wielu podmiotów sektora finansów publicznych. Skarb Państwa uzyskuje osobowość prawną na podstawie Kodeksu cywilnego. Jako osoba prawna w obrocie prawnym jest równoprawna z innymi osobami prawnymi i fizycznymi (w przeciwieństwie do uprawnień władczych państwa). Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej, również państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa.
- 36 W Polsce Skarb Państwa jest szczególną osobą prawną, a podstawy jego ustroju wyznacza Konstytucja RP. W polskim prawie brak jednak definicji oraz określenia jego istoty organizacyjnoprawnej. Według art. 146 ust. 4 Konstytucji RP Rada Ministrów chroni interesy Skarbu Państwa. Zgodnie z art. **218 Konstytucji RP** organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządu majątkiem państwowym określa ustawa. Zasady te istotnie reguluje **ustawa z r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym**.

Dyspozycja art. 218 Konstytucji RP, który nakazuje określenie w ustawie organizacji Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania jego majątkiem, nie została jednak w pełni wykonana w drodze ustawy, ujmującej kompleksowo jego uprawnienia publiczne (władcze) i właścicielskie (cywilnoprawne i prawa handlowego), a także problematykę wyodrębnienia mienia oraz reprezentacji interesów majątkowych. Podstawową kategorią instytucji Skarbu Państwa jest **mienie państwowe**, do którego zalicza się wartość

⁵ N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974.

funduszy własnych jednostek budżetowych i innych jednostek podsektora rządowego (państwowego), przedsiębiorstw państwowych, akcje i udziały w kapitale zakładowym spółek Skarbu Państwa, instytucji kultury, uczelni państwowych, państwowych zakładów opieki zdrowotnej, części zysków, jeżeli zasilą ich kapitały i fundusze własne, mienie powierzone państwowym agencjom, funduszom celowym i fundacjom jako ich fundusze założycielskie lub statutowe, grunty oraz zasoby naturalne.

Koncepcję instytucji Skarbu Państwa w zakresie zarządzania, obsługi prawnej i zastępstwa prawnego unormowano w wymienionej ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz w ustawie o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Istotne znaczenie ma również rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa, wykonujące dyspozycje ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Rozporządzenie określa szczegółowy sposób gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, ich sprzedaży, dzierżawy, najmu, przekazywania i darowizny, a także likwidacji przez organy administracji publicznej oraz kierowników. 37

Skarbowi Państwa jako dysponentowi majątkiem przysługuje własność oraz inne prawa majątkowe do rzeczy i innych składników. Mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych. Zarządzanie nim obejmuje ogół czynności gospodarowania majątkiem, podejmowanych przez uprawnione organy państwowe, jednostki organizacyjne i państwowe osoby prawne w wykonaniu praw majątkowych. 38

Mieniem państwowym gospodarują wymienione przez ustawę podmioty, którym zostało ono powierzone i przekazane i które władają nim pod nadzorem organu wskazanego przez powołującą je ustawę, rozporządzenie lub statut.

Najszerzy zakres reprezentacji Skarbu Państwa przy zarządzaniu jego majątkiem należy do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (**Ministra Skarbu Państwa/ Ministra Aktywów Państwowych**), funkcjonującego także w terenie przez swe delegatury. Uprawnienia te bywają też realizowane przez Prezesa Rady Ministrów i odpowiednich ministrów. Wszystkie jednostki zarządzające majątkiem Skarbu Państwa realizować powinny swe zadania z zakresu zarządzania mieniem państwowym zgodnie z zasadą prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności, przestrzegając swych kompetencji ustawowych. 39

Ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym wymienia szeroki katalog jednostek, które zarządzają tym mieniem. Podmioty te działają w obrocie prawnym w swoim imieniu i na swoją odpowiedzialność. Wartość przysługujących im składników mienia państwowego jest ujęta w ich księgach, prowadzonych na podstawie przepisów o gospodarce finansowej oraz dotyczących rachunkowości. Są to państwowe osoby prawne, w tym np.: jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, utworzone w drodze ustawy lub na podstawie ustawy bądź w wykonaniu ustawy przez organ administracji 40

rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, agencje wykonawcze i inne podmioty sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, instytuty badawcze, banki i przedsiębiorstwa państwowe lub inne państwowe osoby prawne.

- 41 Skarb Państwa reprezentowany jest przez kierowników organów państwowych. Kierownicy urzędów reprezentują Skarb Państwa w zakresie nabytego i powierzonego jednostkom, którymi kierują, mienia Skarbu Państwa oraz w zakresie zadań urzędów. **Skarb Państwa może być reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, która jest tzw. instytucjonalnym pełnomocnikiem Skarbu Państwa.** Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązany jest do przedkładania Sejmowi corocznego sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa.
- 42 Zróżnicowana problematyka dotycząca instytucji Skarbu Państwa jest zawarta także w wielu odrębnych ustawach, a zwłaszcza:
- w ustawie o działach administracji rządowej, powierzającej ministrowi zadania gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i ochrony jego interesów; szczegółowy zakres działania ministra określa wymieniona wyżej ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym;
 - w Kodeksie cywilnym (w tym w art. 34 i 441 § 1 i 2) i w Kodeksie spółek handlowych, a także w ustawach: o przedsiębiorstwach państwowych, o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, w Prawie bankowym. Ustawy te wprowadzają podstawowe zasady gospodarki podmiotów publicznych, a w szczególności: wymieniają Skarb Państwa jako osobę prawną; ograniczają zakres jego odpowiedzialności za zobowiązania innych państwowych osób prawnych, odpowiedzialność za wkłady oszczędnościowe gromadzone w bankach; przyznają prawo własności i inne uprawnienia majątkowe, prawo zawierania umów cywilnoprawnych, występowania w obrocie jako organ założycielski przedsiębiorstw państwowych, właściciel (udziałowiec, akcjonariusz) spółek prawa handlowego; określają szczególne zasady opodatkowania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa;
 - w ustawie o finansach publicznych, wprowadzającej rozróżnienie długu Skarbu Państwa, który ogranicza się do długu państwowego, w odróżnieniu od szerszej kategorii państwowego długu publicznego, czyli długu wszystkich jednostek sektora finansów publicznych;
 - w ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, która określa m.in. zasady tworzenia zasobu majątkowego Skarbu Państwa z udziałów (akcji) w spółkach stanowiących własność Skarbu Państwa na zaspokojenie roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa; oznacza ona także prawa majątkowe państwa jako podmiotu uprawnień i obowiązków majątkowych, uczestnika obrotu cywilnego i działalności gospodarczej oraz zarządu mieniem państwa, prowadzącego ewidencję majątku ogólnonarodowego;

- w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Ustawa ta tworzy odrębną jednostkę organizacyjną, będącą państwową osobą prawną, działającą też na podstawie ustawy o finansach publicznych, której Skarb Państwa powierza wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia stanowiącego zasób nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa oraz powierzonych składników mienia Skarbu Państwa (przekazanych we władanie). Do zadań Krajowego Zasobu Nieruchomości należy gromadzenie nieruchomości na potrzeby budownictwa mieszkaniowego oraz gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu w celu tworzenia warunków do zwiększania dostępności mieszkań, w szczególności przez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do realizacji inwestycji mieszkaniowych. Zasób kreuje swego rodzaju bank ziemi; ma ponadto obowiązek opracowania wykazu nieruchomości, na podstawie informacji przekazywanych przez instytucje państwowe. Przychody Zasobu pochodzą z dotacji budżetowych i środków zgromadzonych w wyniku zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa.

B. System finansowy państwa

1. Publiczny system finansowy

System finansowy państwa jest częścią **systemu ekonomicznego** państwa. Są to logicznie ze sobą powiązane formy organizacyjnoprawne, instytucje finansowe i inne elementy najczęściej uregulowane prawnie, umożliwiające nawiązywanie stosunków finansowych pomiędzy podmiotami w sferze realnej i finansowej⁶. 43

System finansowy państwa można podzielić na **publiczny system finansowy i rynkowy system finansowy**. Skuteczna redystrybucja dóbr publicznych wymaga istnienia instytucji politycznych i kolektywnego procesu ustalania polityki gromadzenia i rozdziału tych dóbr. W społeczeństwie demokratycznym wymagany jest konsensus, więc pojedynczy wyborca funkcjonuje w kontekście wyboru grupowego⁷. W drodze wyboru grupowego kształtowany jest **publiczny system finansowy (system finansów publicznych) – ogół zasad, instytucji i instrumentów prawnofinansowych umożliwiających dokonywanie publicznych operacji finansowych**. 44

Publiczny system finansowy (oraz odpowiednio finanse publiczne) nie jest jednolity. Można podzielić go na **diedziny** (części, działy, segmenty, podsektory, podsystemy, ogólniwa), które dotyczą zróżnicowanych zjawisk, podmiotów prawa publicznego o różnym 45

⁶ Por. *Współczesne finanse publiczne*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Warszawa 2015, s. 29.

⁷ R.A. Musgrave, *Natura państwa fiskalnego – korzenie mojego myślenia* [w:] J.M. Buchanan, R.A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Warszawa 2005, s. 33.

statusie prawnym czy rodzajów działalności finansowej. Różne podziały dokonywane w piśmiennictwie w ramach publicznego systemu finansowego są nieostre, z uproszczeniem więc można dokonać następujących klasyfikacji:

- 46 Podstawową, najstarszą **dziedziną jest system budżetowy (gospodarka budżetowa i prawo budżetowe)**. Dziedzina ta jest zaliczana do tradycyjnej części systemu finansów publicznych. Poprzez budżet dokonywana jest redystrybucja około połowy dochodu narodowego w Polsce i większości krajów zachodnich. Włączenie jej w pełni do systemu finansów publicznych oraz prawa finansowego nie wzbudza wątpliwości; dziedzina ta określana jest też w literaturze ekonomicznej mianem systemu fiskalnego (nazywana **polityką fiskalną**). Obejmuje zarówno system budżetowy (system brutto), jak i poza-budżetowy (parabudżetowy), dotyczący podmiotów publicznych (podmiotów sektora finansów publicznych) powiązanych w formie netto z budżetem. System budżetowy dzieli się następnie na **podsystemy**:
- **danin publicznych**, w tym **dochodów** oraz **przychodów budżetowych**,
 - **wydatków budżetowych** oraz
 - **zarządzania długiem publicznym**, w tym rozchodów budżetowych.

System budżetowy to także zagadnienia związane z **procedurą budżetową, planowaniem finansowym, sprawozdawczością budżetową**, jak też **kontrolą zarządczą i audytem wewnętrznym oraz dyscypliną finansów publicznych**.

- 47 Istotne znaczenie w ramach prawa dochodów publicznych mają dalsze podziały, wyróżniające **systemy podatków, ceł, opłat (oraz prawa podatkowego i prawa celnego)**, a także **niepodatkowych publicznoprawnych należności budżetowych**⁸.

Stanowią one odrębną dziedzinę, która dzieli się dalej na część ogólną, dotyczącą zobowiązań podatkowych i postępowania podatkowego, oraz część szczegółową, odnoszącą się do poszczególnych danin publicznych, w tym podatków, zarówno zasilających budżet państwa, jak i budżety samorządowe. W ramach dziedziny podatków wyodrębnia się też prawo materialne i formalne (proceduralne), regulowane przede wszystkim przepisami Ordynacji podatkowej.

- 48 Ze względu na kryterium własności, uwzględniając zasadę decentralizacji finansów publicznych, w ramach systemu budżetowego można wyróżnić podstawowe dziedziny: **system budżetowy państwa i system budżetowy jednostek samorządu terytorialnego** (w Polsce gmin, powiatów i województw samorządowych).
- 49 Z systemem budżetowym państwa związany jest **system ubezpieczenia społecznego**, który stanowi element polityki społecznej państwa i systemu zabezpieczenia społecznego.

⁸ Zob. W. Modzelewski, *Stanowienie, interpretacja i stosowanie prawa podatkowego – problemy sporne*, Warszawa 2022, s. 18 i n.

Jako zespół zasad dotyczących nabywania prawa do świadczeń na wypadek określonych zdarzeń i gromadzenia środków na ich wypłatę stanowi w zakresie organizacji i finansowania także dział prawa finansowego i finansów publicznych. Fundusze ubezpieczeń społecznych są częścią tego działu w zakresie redystrybucji (gromadzenia i wydatkowania) środków publicznych na finansowanie świadczeń systemu publicznego ubezpieczeń społecznych. Odrębną dziedziną jest kapitałowy system ubezpieczenia społecznego, który jest częścią rynkowego systemu finansowego.

Finanse **banku centralnego** oraz **polityka pieniężna**, system **emisji pieniądza i nadzoru finansowego**, system **walutowy i dewizowy** stanowią odrębny **system publicznoprawny** i dziedzinę finansów publicznych oraz publicznego prawa finansowego. Sektor instytucji finansowych pozostaje **poza sektorem finansów publicznych** i systemem budżetowym, jednak polityka pieniężna banku centralnego ma obecnie, zwłaszcza wobec kryzysów globalnych, związek, także instytucjonalny, z polityką fiskalną, określaną jako **policy-mix**, i jest z nią silnie skoordynowana oraz **polityką makroostrożnościową**. Szczególnymi jej instrumentami są strukturalne operacje otwartego rynku (SOOR), czyli skup lub sprzedaż obligacji skarbowych na rynku wtórnym przez bank centralny. Nakaz prawny współdziałania banku centralnego z organami państwa w Unii Europejskiej, w szerokim zakresie, dotyczy organów krajowych, jak też współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) oraz Europejskim Systemem Statystycznym (ESS). Banki centralne zobowiązane są bowiem do zapewnienia długookresowej stabilności systemu finansowego, w tym systemu pieniężnego, i ograniczenia ryzyk w systemie, wspierania należytego funkcjonowania systemów płatniczych. 50

System instytucji finansowych, w tym banków komercyjnych, i prawo bankowe, ma jednak w zasadzie charakter cywilnoprawny, jest więc częścią prawa prywatnego i rynkowego systemu finansowego. Ponieważ jednak **banki to instytucje zaufania publicznego**, zagadnienia prawne dotyczące bezpieczeństwa obrotu, ochrony klienta na rynku usług bankowych i nadzoru bankowego, struktury instytucji finansowych, kompetencji i form działań prawnych podlegają ścisłej regulacji publicznego prawa krajowego i międzynarodowego. Od czasu kryzysu finansowego 2008 r. znacznie wzrosła rola forów międzynarodowych w ustanawianiu norm prawnych i zaleceń, w tym przez unijne organy regulacyjne i nadzorcze, m.in. podmioty takie jak G-20, MFW, Rada Stabilności Finansowej, Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (Komitet Bazylejski), Międzynarodowe Stowarzyszenie Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego (IAIS) i Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO). Reformy systemu finansowego w UE doprowadziły do przeniesienia odpowiedzialności za wiele aspektów regulacji i nadzoru usług finansowych ze szczebla krajowego na szczebel unijny. 51

Częścią krajowego systemu finansów publicznych jest **wspólnotowy system finansów publicznych**, będący efektem długotrwałego, stopniowego procesu integracji gospodarczej i walutowej w Unii Europejskiej oraz harmonizowania prawa finansowego wielu dziedzin gospodarki. System ten, wdrażany przez krajowe ramy finansowe, tworzy od- 52

rębną, coraz bardziej rozbudowaną dziedzinę finansów publicznych i prawa finansowego. Wraz z traktatami i aktami organów Unii w formie dyrektyw, rozporządzeń i decyzji system prawny UE jest uwzględniony w ustawodawstwie krajów członkowskich. Kolejne traktaty unijne sukcesywnie pogłębiały ten proces. Od czasu uchwalenia Traktatu z Lizbony⁹ podejmowane były liczne próby reformowania podstawowego aktu polityki fiskalnej UE – Paktu Stabilności i Wzrostu z 1997 r., mającego na celu umożliwienie koordynacji polityki gospodarczej, w szczególności budżetowej, państw członkowskich i uniknięcie sytuacji, w której niestabilna polityka budżetowa krajów podważyłaby ideę wspólnej polityki europejskiej w dziedzinie gospodarczej¹⁰. Współczesne propozycje zmiany traktatów z 2023 r. idą w kierunku unifikacji polityki fiskalnej i pieniężnej w ramach UE, ze zniesieniem zasady jednomyślności przy głosowaniach.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej spowodowało również konieczność przeobrażeń polskiego systemu finansowego i krajowych ram budżetowych w kierunku wymaganej zbieżności regulacji prawnych. Dokonywana jest harmonizacja polskiego prawa celnego, budżetowego, walutowego, dewizowego, podatkowego i bankowego z prawem europejskim. W ramach europejskiej polityki fiskalnej istotne znaczenie ma również poddziedzina określana mianem **polityki regionalnej (spójności) i Wspólnej Polityki Rolnej** i problematyka finansowania rozwoju regionalnego z budżetu Unii Europejskiej oraz procedury tworzenia tego budżetu i jego podziału.

- 53 System fiskalny poszczególnych krajów UE (polityka budżetowa, zwłaszcza wydatkowa) jest zdecentralizowany, niezależny. Unijna polityka pieniężna realizowana jest natomiast z jednej strony jako wspólna zintegrowana polityka w ramach strefy euro, do której należy 20 państw członkowskich UE, oraz odrębna, niezależna pozostałych państw unijnych. W zakresie polityki pieniężnej kraje te, tak jak Polska (NBP, będąc częścią ESBC), przyjmują podstawowe regulacje systemu, prowadząc jednocześnie swą suwerenną politykę.

Finanse Unii Europejskiej i systemy rozliczeń krajowych z budżetem Unii można więc uznać za dziedzinę finansów publicznych o autonomicznym, odrębnym przedmiocie regulacji, odmiennych źródłach prawa i instrumentach finansowania i wyróżnić odrębną, istotną część (dziedzinę) publicznych finansów i prawa finansowego, regulującego

⁹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

¹⁰ Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z 7.07.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. WE L 209, s. 1) oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z 7.07.1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. WE L 209, s. 6); od tego okresu Unia Europejska ma trudności z wdrożeniem reform strukturalnych w kolejnych latach, por. np. komunikat Komisji Europejskiej z 3.03.2010 r. – *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020 final; współcześnie zob. *Global Debt (1) Time for the Tab*, „The Economist” z 25.02.2023, s. 72.

problematykę **unijną, prawa unijnego, harmonizowanego z krajowym porządkiem prawnym**.

System finansów i prawa finansowego można także klasyfikować według kryterium podmiotowego. Tworzą je wówczas **podmioty sektora finansów publicznych** (por. podrozdział). We wcześniejszych ustawach o finansach publicznych sektor finansów publicznych dzielił się na podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Obecnie taki podział sektora występuje w dokumentach GUS oraz NBP (np. w bilansie płatniczym); jest on określany w systemie prawa europejskiego mianem (ang.) **General Government** (GG) i obejmuje kategorie: *Central*, *Local* i *Regional Government* oraz *Social Security Funds*. 54

Obowiązujące polskie prawo finansowe wyłącza z sektora publicznego (sektora finansów publicznych) przedsiębiorstwa i banki, instytuty badawcze oraz spółki prawa handlowego, w tym także te, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) są akcjonariuszami lub udziałowcami. Dziedzina finansów publicznych przedsiębiorców (przedsiębiorstw państwowych, spółek prawa handlowego, banków państwowych) jest normowana głównie przepisami prawa prywatnego, handlowego i odrębnymi ustawami, np. Prawa bankowego, dlatego też ta kategoria podmiotów publicznych pozostaje poza sektorem. Nie zawsze jednak w kolejnych ustawach o finansach publicznych wyłączenia z sektora były jednoznaczne i jednolite (np. dotyczące środków OFE, funduszy zarządzanych przez BGK, PFR). 55

Kryterium decydujące o tym, czy jednostka instytucjonalna, prowadząca działalność gospodarczą pod kontrolą sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG), jest jednostką rynkową, czy podmiotem publicznym, dla krajów unijnych według Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 2010 są liczne określone w prawie warunki, w tym kryterium pokrywania 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży wraz z dokonaną oceną jakościową tej działalności. 56

Przyjęte podziały nie są stałe, mają subiektywny charakter i zostały utworzone w niniejszym opracowaniu dla potrzeb dydaktycznych na podstawie aktualnego prawa. Zmienia się bowiem zakres finansów publicznych i system finansowy, zwłaszcza dziedzina finansów przedsiębiorstw (spółek), funduszy administrowanych poza budżetem, agencji i fundacji publicznych, z których te działające na rynku w celu osiągnięcia zysku nie są w zasadzie podmiotami sektora publicznego. 57

Odrębny podział jest przedstawiony w bilansie sektora finansów publicznych (por. szerzej podrozdział). Bilans, który jest zawarty m.in. w uzasadnieniu do projektów ustaw budżetowych, wyróżnia następujące dziedziny (działy): budżet państwa, budżety j.s.t., fundusze celowe, państwową gospodarkę pozabudżetową, samorządową gospodarkę pozabudżetową. 58

- 59 We współczesnych państwach zachodnich **finanse publiczne podmiotów gospodarczych** (system finansowy publicznych podmiotów gospodarczych: przedsiębiorstw państwowych, publicznych spółek prawa handlowego z większościowym udziałem podmiotów publicznych, publicznych spółdzielni, fundacji, agencji i innych osób prawnych, jeżeli prowadzą działalność gospodarczą) oraz przepisy normujące ich działalność należą do sfery **gałęzi „mieszanych”** (fr. *économie mixte*), w tym prawa administracyjnego i handlowego, z uwzględnieniem specyfiki ich statusu jako skomercjalizowanych podmiotów prawa publicznego. Działalność ich jest także regulowana licznymi przepisami prawa publicznego, np. w zakresie zamówień publicznych lub nadzoru założycielskiego oraz obrotu publicznego.
- 60 W Polsce ze sferą publiczną związane są instytucje systemu rozwoju, do których ustawa o systemie instytucji rozwoju zalicza następujące instytucje państwowe: Polski Fundusz Rozwoju SA (PFR), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA (KUKE), Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA (PAIH) oraz Agencją Rozwoju Przemysłu SA (ARP). Wchodzą one w skład Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, która jest formą współpracy tych instytucji, opartej na Strategii Grupy. Ma ona prowadzić działalność w imieniu własnym i na własny rachunek, z przeznaczeniem m.in. na realizację inwestycji kapitałowych, wspieranie przedsiębiorców, ochronę środowiska naturalnego, badania, rozwój oraz innowacje czy też rekrutację i zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych. Ich działalność prowadzona jest w ramach systemu rynkowego przy wykonywaniu zadań publicznych, powierzonych przez organy administracji rządowej, inne jednostki wykonujące zadania publiczne lub jednostki samorządu terytorialnego w zakresie inwestycji kapitałowych, udzielania finansowania przedsiębiorcom, w szczególności mikro, małym i średnim przedsiębiorcom. Do wykonania zadań określonych w statucie instytucji ma możliwość wykorzystania przekazanych skarbowych papierów wartościowych, instrumentów finansowych poręczeń i gwarancji spłaty zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów lub obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju SA.

2. Rynkowy system finansowy

- 61 Państwo i inne podmioty publiczne mogą występować jako uczestnicy systemu rynku finansowego, zawierając transakcje wywołujące przepływy środków pieniężnych od podmiotów posiadających nadwyżki tych środków do podmiotów, które odczuwają potrzeby, by je zagospodarować. Oddziałują również, stosując różne instrumenty z zakresu polityki fiskalnej, pieniężnej i walutowej, na podmioty rynkowe.
- 62 Rynkowy system finansowy obejmuje podstawowe dziedziny: system bankowy, ubezpieczeń oraz kapitałowy, w których działają podmioty sektora finansowego. Sektor finansowy tworzą liczne grupy instytucji finansowych. Według Systemu Rachunków

Narodowych i Regionalnych ESA 2010 do rynkowego systemu finansowego należą następujące podsektory:

Podsektory instytucji finansowych (ESA 2010)
Bank centralny
Instytucje przyjmujące depozyty, z wyjątkiem banku centralnego
Fundusze rynku pieniężnego
Fundusze inwestycyjne, niebędące funduszami rynku pieniężnego
Pozostałe instytucje pośrednictwa finansowego, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych i funduszy emerytalno-rentowych
Pomocnicze instytucje finansowe
Instytucje finansowe typu <i>captive</i> i udzielające pożyczek
Instytucje ubezpieczeniowe
Fundusze emerytalno-rentowe

Źródło: Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych, ESA 2010, Eurostat 2016.

W Polsce są to: krajowe banki komercyjne z oddziałami zagranicznymi, banki spółdzielcze, fundusze emerytalne i powszechne towarzystwa emerytalne, zakłady ubezpieczeń na życie, zakłady ubezpieczeń osobowych i majątkowych, domy maklerskie, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Największą grupę podmiotów polskiego sektora finansowego stanowią krajowe banki komercyjne (63% rynku w 2016 r.). Podmioty sektora finansowego działają na **rynku finansowym**.

Transakcje rynkowe wymagają stworzenia infrastruktury instytucjonalnej, określenia zasad, warunków, regulacji prawnych i instrumentów umożliwiających dokonywanie wymiany. Transakcje te zwiększają efektywność wykorzystania zasobów w gospodarce i pozwalają na wspieranie i finansowanie projektów umożliwiających rozwój i podniesienie wartości inwestycji.

63

Współcześnie rejestrowanie, dokonywanie natychmiastowych transakcji i ich rozliczanie, ograniczając koszty pośrednictwa, umożliwia ponadto technologia **systemu *blockchain* (łańcucha bloków)**, wykorzystująca sferę wirtualną – zdecentralizowaną rynkową platformę transakcyjną (rozproszoną bazę danych). Pierwszym praktycznym zastosowaniem tego systemu na rynku finansowym jest od kilku lat obrót walutą wirtualną (*bitcoin* i inne mniej znaczące kryptowaluty). System ten ulegać będzie z pewnością rozwojowi, doskonaleniu, choć odejście od autorytetu instytucji publicznych i oparcie go na sile algorytmu kryptograficznego może wywoływać istotne ryzyka¹¹.

64

¹¹ Por. *Regulacje finansowe. FinTech – nowe instrumenty finansowe – resolution*, red. W. Rogowski, Warszawa 2017.

Dlatego też Komisja Europejska ocenia zasadność wykorzystania potencjału FinTech poprzez wprowadzenie unijnych ram dotyczących uzyskiwania zezwoleń i tzw. paszportu umożliwiającego prowadzenie działalności w sektorze technologii finansowych.

- 65 Rodzajami rynku finansowego są:
- rynek pieniężny (zawierane są tu transakcje o okresie zapadalności nie dłuższym niż rok),
 - rynek kapitałowy (o dłuższym okresie zapadalności),
 - rynek terminowy (obrotu instrumentami pochodnymi, przy wykorzystaniu dźwigni finansowych),
 - rynek walutowy (głównie są to spekulacje na zmianach kursów walut, służące także zabezpieczeniu przed ryzykiem kursowym, ang. *Forex*) oraz
 - rynek depozytowo-kredytowy.
- 66 Podstawowymi instrumentami finansowymi tych rynków są następujące kategorie: papiery wartościowe (akcje, obligacje, listy zastawne, certyfikaty inwestycyjne, kwity depozytowe, warranty subskrypcyjne), jednostki uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych otwartych, instrumenty rynku pieniężnego, instrumenty pochodne.
- 67 Państwo, podmioty sektora finansów publicznych i inne podmioty publiczne mogą występować jako **uczestnicy systemu rynku finansowego**, zarządzając aktywami, zawierając transakcje wywołujące przepływy środków pieniężnych od podmiotów posiadających nadwyżki tych środków do podmiotów, które odczuwają potrzeby, by je zagospodarować (w tym uczestnicząc na rynku długu). Są jednak przede wszystkim **regulatorem** (w kraju i na forum UE) oraz **nadzorcą** tego systemu. Oddziałują na koniunkturę gospodarczą, na stabilność finansową rynkowego systemu finansowego, stosując różne instrumenty z zakresu **polityki nadzoru makroostrożnościowego, polityki fiskalnej, pieniężnej i walutowej, na podmioty rynkowe, przy zachowaniu zasady ograniczonego i uzasadnionego zakresu ingerencji podmiotów publicznych w mechanizmy rynkowe**. Stabilność systemu finansowego (stabilne funkcjonowanie współtworzących go instytucji finansowych) przyczynia się bowiem do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego.
- 68 Rynek finansowy na świecie jest rynkiem ściśle regulowanym. Ważnymi regulatorami w UE są Komisja Europejska, Parlament i Rada. **Regulacje unijne** obejmują w szczególności jednolite warunki podejmowania i realizacji działalności na rynku finansowym, reglamentację tej działalności, problematykę koncentracji kapitału i nabywania akcji, nadzór makroostrożnościowy oraz nadzór nad segmentami rynku finansowego, ograniczenia w zakresie podejmowania ryzyka finansowego i bezpieczeństwo oraz odpowiedzialność instytucji kredytowych i finansowych wobec klientów. Istotnym aktem prawnym jest dyrektywa 2013/36/UE w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (CRD IV). Odrębne działania w zakresie polityki

pieniężnej i nadzoru makroostrożnościowego podejmują: Europejski Bank Centralny (ang. European Banking Authority), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ang. European Securities and Markets Authority) oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (ang. European Insurance and Occupational Pensions Authority), jak również globalne organizacje zrzeszające organy nadzoru, w tym Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (ang. International Organization of Securities Commissions) i Międzynarodowe Stowarzyszenie Nadzorów Ubezpieczeniowych (ang. International Association of Insurance Supervisors).

Uczestnikami aktywnymi rynku finansowego (w tym kapitałowego) w Polsce są, obok podmiotów prywatnych, Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., Komisja Nadzoru Finansowego oraz w zakresie nadzoru makroostrożnościowego Komitet Stabilności Finansowej. Narodowy Bank Polski przygotowuje w raportach o stabilności systemu finansowego ocenę sytuacji segmentów polskiego systemu finansowego, analizuje główne ryzyka ekonomiczne, na które narażone są instytucje finansowe (szczególnie banki), i przedstawia ocenę ich odporności na materializację ryzyk. Urząd KNF bierze udział w pracach unijnych instytucji nadzoru finansowego. Giełda Papierów Wartościowych jest instytucją finansową stanowiącą miejsce zawierania transakcji, umożliwiającą przepływ kapitału od inwestorów posiadających wolne środki finansowe do potrzebujących.

69

Rynki finansowe w Polsce podlegają szczegółowej regulacji ustawowej. Państwo uczestniczy także w organizacji infrastruktury instytucjonalnej świadczenia usług finansowych i ich realizacji przez podmioty dopuszczone do funkcjonowania na rynku finansowym, organizuje też system nadzoru nad tymi podmiotami. Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego. Jest to **nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, nadzór nad instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych i instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nadzór uzupełniający nad konglomeratami finansowymi**. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku. Zakres i zasady tego nadzoru określa **ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym** (Dz.U. z 2024 r. poz. 135 ze zm.) oraz **ustawa z 29.07.2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym** (Dz.U. z 2024 r. poz. 1161 ze zm.). Uprawnienia nadzorcze nad działalnością banków krajowych, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych, oddziałów i przedstawicielstw instytucji kredytowych KNF wykonuje również na podstawie **Prawa bankowego**. Celem nadzoru jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodności działalności banków z przepisami ustawy, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku. Komisja Nadzoru Finansowego oddziałuje na rynek w formie aktów obowiązujących uczestników rynku o charakterze dyrektywnym oraz *soft law*.

70

- 71 Na rynki finansowe wpływa Rada Polityki Pieniężnej w Narodowym Banku Polskim (NBP), która ustala wysokość stóp procentowych (stopy referencyjnej, lombardowej, depozytowej oraz redyskonto weksli), a także NBP, określając średnie kursy walut. Szczególnym organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego jest Komitet Stabilności Finansowej, w pracach którego uczestniczą Minister Finansów, Prezes NBP oraz Prezes KNF. Ustanowienie organu makroostrożnościowego realizuje zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ang. European Systemic Risk Board). Wpływ na rynki finansowe (ocena prognoz makroekonomicznych) może mieć Rada Fiskalna, powołana ustawą z 20.12.2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz.U. z 2025 r. poz. 39), rozpoczynająca funkcjonowanie od 2026 r.

C. Prawo finansowe

1. System prawa finansowego

- 72 Przez **prawo finansowe** rozumie się normy prawne regulujące funkcjonowanie systemu finansowego. Prawo finansowe określa się jako obszar regulacji odrębnej gałęzi prawa publicznego, której przedmiotem są normy odnoszące się **do zasobów pieniężnych, publicznych zasobów pieniężnych i operacji tymi zasobami**¹².
- 73 **Prawo finansowe jest gałęzią prawa publicznego, której przedmiotem są finanse publiczne, publiczna działalność finansowa.** Przedmiot regulacji prawa finansowego pokrywa się w dużej mierze z obszarem zainteresowań nauk ekonomicznych, w szczególności z zagadnieniami makroekonomicznymi dotyczącymi gospodarki publicznej, problematyki długu publicznego, regulacji *policy-mix* (współdziałania polityki fiskalnej i pieniężnej). W odróżnieniu od finansów publicznych prawo finansowe jest **kategorią subiektywną, zmienną**, która jest zależna od woli prawodawcy, czyli od politycznych uwarunkowań (strategii gospodarczych i bieżących decyzji politycznych) przybierających postać aktu prawnego. Dlatego też system prawa finansowego ulega ciągłym przekształceniom. Jego niestabilność wynika więc z niestabilności woli politycznej, makroekonomicznej, zmienności na rynkach finansowych, innowacyjności w międzynarodowym otoczeniu gospodarczym, jak też ze zmienności koncepcji i realizacji krajowej i unijnej zintegrowanej polityki gospodarczej i finansowej.
- 74 **Prawo finansowe** ma charakter interdyscyplinarny, uważa się je czasami za część prawa konstytucyjnego lub administracyjnego, ale można wyodrębnić dostatecznie obszerny krąg instytucji prawnych i zadań służących wyłącznie działalności finansowej państwa, który uzasadnia uznanie ich całokształtu za **osobną, autonomiczną gałąź prawa**¹³.

¹² P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finances publiques*, t. 1, *Budget/Trésor*, Paris 1992, s. 16.

¹³ C. Kosikowski, *Samodzielny byt prawa finansowego jako działu prawa i problem jego autonomiczności* [w:] *System Prawa Finansowego*, t. 1, *Teoria i nauka prawa finansowego*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2010, s. 419 i n.

Według Paula Marie Gaudemeta prawo finansowe jest „dyscypliną pogranicza”, ale przedmiot regulacji – działalność finansowa – stanowi kryterium wydzielenia prawa finansowego z innych dyscyplin prawa. Prawo finansowe jest bowiem samodzielną, autonomiczną dyscypliną prawa. Karol Ostrowski podkreśla, że istnieje dający się wyodrębnić i dostatecznie obszerny krąg swoistych instytucji prawnych, służących wyłącznie działalności finansowej państwa, uzasadniający uznanie ich całokształtu za osobną gałąź prawa, bez wkraczania w obszary innych jego gałęzi. 75

Wszystkie dyscypliny prawne mają związek z przepisami prawa finansowego. Jest to np. zbiorowe prawo pracy (w zakresie regulacji wynagrodzeń sfery budżetowej, systemu ich negocjacji, emerytur i rent, zasiłków), prawo karne (wspólne uregulowania prawa karno-skarbowego i prawa dewizowego czy dochodów z kar i grzywien pieniężnych) oraz międzynarodowe czy europejskie prawo publiczne (normujące np. zagadnienia polityki spójności, nadzoru makroostrożnościowego, emisji europejskich papierów wartościowych na rynkach zagranicznych, zjawiska podwójnego opodatkowania czy szerokiej problematyki harmonizacji prawa finansowego podatkowego, celnego, walutowego, dewizowego i bankowego z przepisami Unii Europejskiej). 76

Prawo finansowe jako odrębna dziedzina wykształciło się z prawa administracyjnego w końcu XIX w. Historia prawa finansowego i nauki prawa finansowego nie jest tak odległa jak historia nauk o finansach publicznych. Przez wieki doktryna ograniczała się do teorii ekonomicznych, polityki, filozofii finansów, choć w końcu XVIII w., pod wpływem fizjokratów i ich kontynuatorów, narodziły się teorie prawa podatkowego (Dupont de Nemours, Mirabeau i inni). W tym okresie zostały też opisane i były analizowane systemy podatkowe niektórych państw (Stourm, de Vignes, Marion, Vintry, Proudhon). Szersze, bardziej pogłębione prace prawnicze pojawiły się na przełomie XIX i XX w. (Bancardi, Jèze, Law, Louis, Laufenburger, Gerloff, Neumark, Trotabas, Gangemi). Dotyczyły one przede wszystkim dochodów budżetowych, w szczególności podatków oraz pożyczek publicznych. Badania nad problematyką wydatków publicznych podjęto dopiero w początkach XX w. (Colm, Dalton). Zainteresowanie tą sferą prawa finansowego zwiększyło się po światowym kryzysie gospodarczym lat trzydziestych, a następnie po drugiej wojnie światowej¹⁴. Tradycyjne zajmowanie się przez teorię głównie problematyką dochodów usprawiedliwia Gunter Schmölders: „[...] bardziej zaawansowanej teorii podatków, bazującej na trzech stuleciach owocnej dyskusji naukowej nie można porównać ze znacznie młodszą od niej teorią budżetu, której nie można było stworzyć w ciągu niewielu lat”¹⁵. 77

Dziedzina prawa finansowego kształtowana jest szeroko współcześnie od niedawna, ponieważ w PRL zastąpiła **prawo skarbowe** (podobnie zamiast dziedziny skarbowości zaczęto używać pojęcia finansów i finansów publicznych). Ta zmiana uzasadniana 78

¹⁴ Zob. N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1986.

¹⁵ Zob. praca zbiorowa: *Les effets économiques des dépenses publiques*, Saarbrücken 1956, s. 37 i n.

była rozszerzeniem się roli państwa w ustroju socjalistycznym w gospodarce i zakresie publicznego prawa skarbowego/finansowego, zwłaszcza wyjściem obszaru regulacji prawnej poza ścisłe prawo budżetowe i prawo podatkowe.

- 79 W toku ewolucji prawa finansowego w Polsce od początku transformacji polskiej gospodarki po 1989 r. podejmowano liczne reformy systemu finansowego państwa idące w kierunku gospodarki opartej na mechanizmach rynkowych, na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi – zgodnie z Konstytucją RP (art. 20) – **społeczna gospodarka rynkowa**. Koncepcja ta występuje również w regulacjach traktatów unijnych. Artykuł 3 ust. 3 TUE stwierdza, że: „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, **społeczna gospodarka rynkowa** o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego [...]”. Konieczność wspólnego kształtowania polityki gospodarczej przez państwa członkowskie wymaga prowadzenia jej zgodnie z zasadami tego modelu. Dotyczy to również finansów publicznych i prawa finansowego. Samo pojęcie społecznej gospodarki rynkowej nie jest jednak jednoznaczne i – jak zauważa F.A. von Hayek – może mieścić w sobie wiele treści, nawet sprzecznych z samą jej istotą, i jest jak słowo kauczukowe (niem. *Kautschukwort*). Stanowi model ekonomiczny, jest zarazem koncepcją filozoficzną i hasłem politycznym. Społeczna gospodarka rynkowa w aspekcie historycznym jest związana z niemieckim powojennym „cudem gospodarczym” i osobą L. Erharda – pierwszego powojennego ministra gospodarki. Mimo prób syntezy tego pojęcia nie jest to precyzyjnie określony system ani jednolita koncepcja ustroju gospodarczego, lecz zbiór pewnych idei społeczno-politycznych dla **wolnego i sprawiedliwego pod względem socjalnym społeczeństwa oraz zasady równych warunków konkurencji rynkowej w gospodarce** i swobody negocjacji partnerów społecznych.
- 80 Prawo finansowe współcześnie w krajach członkowskich UE pozostaje pod wpływem procesu europejskiej integracji gospodarczej, społecznej i prawnej. Wraz ze zmianami traktatów europejskich następuje zbliżanie ustawodawstw krajowych wielu różnych dziedzin prawa finansowego w obszarze fiskalnym i wobec rozszerzania strefy euro – ujednolicanie polityki pieniężnej banków centralnych strefy i konwergencja polityki banków centralnych krajów pozostających poza Unią Gospodarczą i Finansową (dokonywana w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych). Obecnie, na przełomie lat 2023 i 2024, podejmowane działania regulacyjne organów unijnych, w tym rozpoczęcie procedury zmiany traktatów w kierunku realizacji ostatniego etapu reform UE – głębszej integracji, stanowią próbę stworzenia jednolitego państwa europejskiego, ze wspólną polityką fiskalną i pieniężną (systemem podatkowym i wspólną walutą euro) i **transnarodowym prawem finansowym**.

Doświadczenia kryzysu gospodarczego przyczyniły się także do szerszego normowania unijnego rynku kapitałowego. Postrzega się obecnie również szerszą rolę krajowej polityki fiskalnej w stabilizacji gospodarki, wprowadzając nowe prawne instrumenty stymulacji fiskalnej i niekonwencjonalnej polityki pieniężnej banków centralnych (QE). Ich aktywne wykorzystanie okazało się skuteczne we wsparciu przedsiębiorstw i pobudzaniu wzrostu gospodarczego w okresie po pandemii COVID-19. 81

Prawo finansowe reguluje działalność finansową podmiotów publicznych w drodze **norm prawnofinansowych**. Konstrukcja norm prawa finansowego nie odbiega od trójczłonowej budowy każdej normy prawnej, zawierającej hipotezę, dyspozycję (na którą składają się przedmiot i podmioty normy) oraz sankcję. Ma jednak swą odrębność w stosunku do źródeł innych dziedzin prawa. Nie zawsze bowiem ma ona charakter samoistny, autonomiczny, gdyż jej części składowe (np. sankcje czy definiowane pojęcia) określone mogą być w innych dziedzinach prawa, np. w prawie karnym lub administracyjnym albo np. budowlanym. Normy mogą mieć też inną budowę (np. stosowane wzory arytmetyczne przy regułach fiskalnych, parametryczne odniesienia oraz indeksacje, np. do PKB lub inflacji, czy wielkości liczbowe lub procentowe, formę tabelaryczną w załącznikach ustaw i uchwał budżetowych oraz w prawie celnym). Powstają w ramach odrębnej, szczególnej procedury ustawodawczej (np. ustawy budżetowe, prawo podatkowe), stosowana jest też w stosunku do nich odmienna wykładnia przepisów (np. interpretacje przepisów prawa podatkowego) i kontrola (NIK i RIO, nadzór makroostrożnościowy, audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza). Pojęcia definiowane są czasami na użytek wyłącznie prawa finansowego (np. dysponent środków budżetowych lub agencja wykonawcza). Ponadto akty niestanowiące źródeł prawa w rozumieniu przepisów Konstytucji RP mają często inną formę prawną, nieznaną w polskim systemie prawnym (np. forma stabilizacyjnych reguł fiskalnych oraz innych formuł *soft law*, szczególną zaś opisową konstrukcję mają uchwały – wieloletni plan finansowy państwa, dzielony na dwa odrębne dokumenty; por. niżej). 82

Normy te określają różnego rodzaju skutki prawne: uprawnienia, obowiązki (naka-zy), zakazy. Na ich podstawie nawiązują się stosunki prawnofinansowe. **Stosunek prawnofinansowy** określa obowiązki i uprawnienia związane z publiczną działalnością finansową. Podmiotem stosunku prawnofinansowego jest zawsze publiczny podmiot czynny, władczy, wyposażony w atrybut nadrzędnej pozycji prawnej wobec drugiego podmiotu, biernego, tego stosunku. Podmiot władczy tego rodzaju ma uprawnienie do stanowienia ustaw i innych źródeł prawa regulujących publiczną działalność finansową i do ich stosowania. 83

Konkretne rozwiązania prawnofinansowe analizuje **nauka prawa finansowego**; bada ona źródła prawa, akty regulacji *soft-law* czy akty polityki finansowej, ich przesłanki i skutki oraz na podstawie zebranych doświadczeń wyjaśnia funkcjonowanie instytucji finansowych. 84

Konkretyzacja uprawnień i obowiązków ustawowych dokonywana jest w **aktach administracyjnych** o treści prawnofinansowej przez organy zarządzająco-wykonawcze w ramach postępowania administracyjnego lub przewidzianego w ustawie odrębnej. Działania władcze polegają też na wydawaniu jednostronnych aktów finansowych w konkretnych sprawach związanych z działalnością finansową, wiążących prawnie podmioty, do których są adresowane.

85 **Ogół norm prawnofinansowych oraz ich aktów wykonawczych w danym państwie i w danym czasie tworzy system prawa finansowego. System prawa finansowego to zasady, reguły, instytucje i instrumenty finansowe utworzone i funkcjonujące na podstawie obowiązujących w danym państwie (publicznej wspólnocie terytorialnej), w określonym czasie, tych norm.**

86 W krajach rozwiniętych, w szczególności Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych, w wyniku globalnego kryzysu ekonomicznego, w związku z poszukiwaniem długo-okresowej stabilności makroekonomicznej i równowagi finansów publicznych, duże znaczenie przywiązuje się obecnie do tzw. **polityki regulacyjnej**, a jej twórców i wykonawców określa się **regulatorami**. **Polityka regulacyjna** to nie tylko tworzenie nowych źródeł powszechnie obowiązującego prawa krajowego i międzynarodowego, lecz także **podejmowanie strategicznych rozstrzygnięć oraz kluczowych wyborów, decyzji politycznych i ekonomicznych w sferze finansów publicznych i dotyczących rynków finansowych, a także spełnianie funkcji polityki makroostrożnościowej i nadzoru** (np. nad rynkiem finansowym oraz skalą zadłużenia państw), wydawanie reguł, zaleceń oraz decyzji przez organy krajowe i unijne w zakresie kryteriów polityki zadłużania przez krajowe instytucje publiczne i organy unijne, wyznaczanie wzorców postępowania, np. standardów sprawozdawczości, rachunkowości, regulacyjnych standardów technicznych, np. w formie aktów delegowanych przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) czy przez tzw. Forum Stabilności Finansowej itd.

Jest to funkcjonalne, całościowe podejście do procesu legislacyjnego i norm prawnych, ze wskazaniem na implementację tych norm i efekt końcowy, przy czym duże znaczenie mają nie tyle same formy prawne, co osiągnięcie skutków ekonomicznych oraz trafność zastosowanych analiz ekonomicznych.

87 Legislatorami (regulatorami) są nie tylko prawnicy, lecz także często matematycy, ekonomiści, w szczególności analitycy i ekonometrycy, a moc obowiązywania (charakter prawny) takich reguł często nie jest jednoznacznie określona, zależy przede wszystkim od decyzji władz politycznych lub nawet bieżących decyzji operacyjnych. Polskie prawo niekiedy posługuje się terminem „regulacja”, nie definiując go, np. występuje ono w corocznych założeniach polityki pieniężnej, uchwalanych przez Radę Polityki Pieniężnej NBP, czy w aktach (rekomentacjach, zaleceniach, decyzjach, podstawowych zasadach, regułach) Komisji Nadzoru Finansowego czy Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Wiele regulacji tego rodzaju powstaje w związku z koniecznością nadzoru nad rynkami finansowymi i ochrony systemu finansowego państw przed kryzysem gospodarczym, w tym ograniczających ryzyko systemowe w sektorze finansowym. Mają one na celu wzmocnienie polityki makroostrożnościowej i **stabilności makroekonomicznej systemu finansowego**, mechanizmów rynkowych oraz koordynacji tych polityk regulacyjnych. **Nie są jednak prawem, zwłaszcza źródłami polskiego systemu prawa wymienionymi w Konstytucji RP.**

2. Źródła prawa finansowego

Źródła prawa finansowego mają różną rangę prawną, a akty prawne wydawane są przez upoważnione organy państwowe i samorządowe w granicach nadanych im przepisami Konstytucji i ustaw zwykłych kompetencji (władztwa finansowego). Można je usystematyzować według następujących kryteriów:

- **przedmiotu regulacji**, czyli odrębności dotyczących przede wszystkim różnych dziedzin finansów publicznych i prawa finansowego;
Jest to podział na **prawo budżetowe**, w tym: prawo regulujące dochody budżetowe – **prawo podatkowe**, celne oraz prawo regulujące wydatki budżetowe, **prawo normujące dług publiczny**, prawo finansowe dotyczące **ustroju finansowego samorządu terytorialnego** oraz **finansowania rozwoju regionalnego**, **prawo walutowe**, **prawo dewizowe**, prawo bankowe oraz **prawo banku centralnego**, wraz z regulacjami w obszarze **polityki pieniężnej**, **prawo rynków finansowych** i **nadzoru makroostrożnościowego**, prawo gospodarcze i finansowe **publicznych przedsiębiorców**, **europejskie regulacje dotyczące polityki fiskalnej oraz polityki spójności**;
- **hierarchii organów** (organy władzy różnych szczebli – ponadnarodowych i krajowych oraz organy administracji publicznej);
- **prawa krajowego (wewnętrznego) i międzynarodowego, w tym europejskiego (zewnętrznego)**;

Źródłami prawa krajowego są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, lokalne prawo finansowe. Źródła prawa międzynarodowego to: ratyfikowane umowy i konwencje międzynarodowe, akty międzynarodowych organizacji finansowych i prawo Unii Europejskiej. Umowy międzynarodowe mają szczególne znaczenie w sprawach celnych, dewizowych, międzynarodowego prawa podatkowego, np. unikania opodatkowania czy zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu.

Należy jednak dodać, że nie stanowią źródeł prawa krajowego akty polityki finansowej, w tym założenia polityki pieniężnej tworzone przez Radę Polityki Pieniężnej (RPP) i akty planowania finansowego w formie uchwał: wieloletnie plany (prognozy) finansowe niestanowiące ustaw, programy wieloletnie, reguły, globalne standardy międzynarodowych organizacji, jak np. *Podstawowe Zasady Efektywnego Nadzoru Bankowego* Komitetu Bazylejskiego, a w kraju – strategia

rządu, np. czteroletnia strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny (opracowywana przez Ministra Finansów) czy interpretacje prawa podatkowego.

- **formy własności** wydających je organów (organy państwowe i samorządu terytorialnego);
- **charakteru regulacji** (prawo ustrojowe, materialne i proceduralne);
- **rangi prawnej** regulacji prawa finansowego.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, należy wymienić kolejne, fundamentalne dla poszczególnych działów prawa finansowego, regulacje prawne prawa polskiego.

89 W zakresie prawa budżetowego aktem podstawowym państwa jest Konstytucja.

W Polsce najważniejszym, o najwyższej randze prawnej, aktem prawa polskiego dotyczącym finansów publicznych jest **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2.04.1997 r.** (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana ustawą zasadniczą. **Konstytucja RP zawiera rozdział X „Finanse publiczne”,** kształtujący podstawy ustrojowe prawa finansowego. Prawo konstytucyjne (państwowe) daje wyraz naczelnym zasadom polityki państwowej, określa ustroj państwa, wolności, prawa i obowiązki obywatela, źródła prawa, strukturę organów państwa oraz samorządu terytorialnego i ich kompetencje, podstawowe zadania publiczne, a także ustala zasadnicze środki działalności publicznej. Prawo konstytucyjne stanowi również podstawę istotnych spraw finansów publicznych, określa bezpośrednio zasady, organizację i środki działania niektórych organów finansowych oraz procedury budżetowe.

- 90 Unormowania Konstytucji RP w zakresie finansów publicznych mają dwojaki charakter:
- 1) dotyczą finansów publicznych wprost (*expressis verbis*) – w szczególności zawarte są w wymienionym odrębnym rozdziale, nazwanym: „Finanse publiczne”, zawierającym przepisy procedury prawa budżetowego dotyczące długu publicznego oraz ustroju monetarnego i pozycji banku centralnego Polski (NBP),
 - 2) rzutują na system prawa finansowego i legislację finansową, dotyczące systemu prawa, ustroju politycznego i gospodarczego, wolności i praw (np. zasada demokratycznego państwa prawnego, społecznej gospodarki rynkowej, podziału władz itd.); problematyka prawa finansowego w Konstytucji dotyczy różnych dziedzin.
- 91 W Polsce publiczna gospodarka finansowa i zasady jej funkcjonowania powinny być, zgodnie z Konstytucją RP, określone w ustawach. Konstytucja kształtuje ramy prawne dla ustawodawstwa zwykłego. Na podstawie ustaw tworzone są inne akty prawne (rozporządzenia Rady Ministrów i akty prawa miejscowego – uchwały jednostek samorządu terytorialnego).
- 92 Szczególnym aktem ustawowym, realizującym postanowienia Konstytucji, jest swego rodzaju **kodyfikacja publicznego prawa finansowego, czyli ustawa z 27.08.2009 r.**

o finansach publicznych. Obowiązująca ustawa jest kolejną próbą stworzenia kompleksowej regulacji prawa finansowego. Jej pierwsza normatywna postać to ustawa z 26.11.1998 r., która zastąpiła wcześniejsze ustawy o prawie budżetowym, obowiązujące kolejno od 1958 r. Ustawa o finansach publicznych normuje szeroko problematykę publicznej gospodarki finansowej¹⁶.

Zasadniczymi **celami ustawy**, według jej projektodawców, są:

- wykonanie postanowień Konstytucji RP dotyczących gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne oraz zarządzania państwowym długiem publicznym,
- wzmocnienie i poprawa przejrzystości finansów publicznych, poprzez ograniczenie form organizacyjnoprawnych sektora finansów publicznych,
- wprowadzenie wieloletniego planu finansowego państwa i wieloletniej prognozy finansowej w samorządzie terytorialnym,
- wprowadzenie nowych zadań audytu wewnętrznego, kontroli zarządczej i budżetu zadaniowego,
- wzmocnienie norm ostrożnościowych i sanacyjnych w budżetach publicznych,
- wprowadzenie zasad prawnych gospodarki środkami europejskimi.

Ustawą dotyczącą prawa finansów publicznych, której zagadnienia stanowiły od 1958 r. część ustaw o prawie budżetowym, jest ustawa z 17.12.2004 r. **o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.** Problematyka dyscypliny finansów publicznych obejmuje głównie zasady odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych oraz zasady postępowania w zakresie zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych. Jest to odrębny reżim odpowiedzialności deliktowej, związany ze szczególną ochroną prawną mienia i środków publicznych, która ma gwarantować niezakłócone poszanowanie wartości, zasad i norm oraz transparentność w obszarze finansów publicznych¹⁷. Liczne nowelizacje od roku 2004 w głównym nurcie odnosiły się do poprawy statusu prawnoorganizacyjnego organów, rozszerzenia katalogu deliktów finansowych oraz zwiększenia skuteczności i efektywności (celu) postępowania¹⁸.

Finanse jednostek samorządu terytorialnego i **prawo finansowe samorządu terytorialnego** określa zestaw wielu źródeł prawa, regulujących poszczególne części problematyki

¹⁶ Por. szerzej W. Misiąg, A. Nowak-Far, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 6 i n.

¹⁷ Por. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 273–274; C. Kosikowski, J. Matuszewski, *Geneza i ewolucja oraz stan obecny i przewidywana przyszłość prawa finansowego [w:] System Prawa Finansowego*, t. 1, *Teoria i nauka prawa finansowego*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2010, s. 28 i n.

¹⁸ *Dyscyplina finansów publicznych. Narzędzie prawidłowej gospodarki sektora publicznego*, red. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2013, s. 23.

93

94

95

finansów samorządowych. Brak jest jednego ogólnego aktu prawnego stanowiącego ogólną, stabilną podstawę prawną finansów samorządowych.

Aktem fundamentalnym zawierającym podstawy finansów gmin oraz innych jednostek **samorządu lokalnego i regionalnego jest Konstytucja RP, a zwłaszcza rozdział VII „Samorząd terytorialny”**. Zgodnie z przepisami Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w odrębne od państwowego prawo własności, mienie, osobowość prawną oraz źródła dochodów, zapewniające samodzielność działalności w ramach odrębnych budżetów.

- 96 Konstytucja RP zawiera przepisy regulujące bezpośrednio gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego:
- wymienia źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, określając ich gwarancję ustawową oraz dwukrotnie podkreślając zasadę adekwatności dochodów do zadań i kompetencji (art. 167 ust. 1 i 167 ust. 4),
 - wyposaża jednostki samorządu terytorialnego w określony zakres władztwa podatkowego, którego granice wyznaczone są ustawowo (art. 168),
 - ustanawia regionalne izby obrachunkowe organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych (art. 171 ust. 2).

W rozdziale X Konstytucji RP („Finanse publiczne”) brak jest odrębnych przepisów z dziedziny budżetów samorządu terytorialnego. Podstawowe zagadnienia w zakresie ustrojowych spraw finansów samorządu terytorialnego, a w szczególności jego gospodarki budżetowej oraz zasad podziału źródeł między państwo i samorząd z jego szczeblami, pozostają więc materią ustaw zwykłych.

- 97 Ustrój gminnego samorządu terytorialnego i zasady systemu finansowego gmin wyznaczała przez wiele lat ustawa o samorządzie terytorialnym z 8.03.1990 r., a następnie, dostosowując ją do **tzw. ustaw ustrojowych** z 5.06.1998 r., normujących odrębnie zagadnienia: samorządu powiatowego (w ustawie o **samorządzie powiatowym**) oraz samorządu województwa (w ustawie o **samorządzie województwa**), zmieniono jej nazwę na ustawę o **samorządzie gminnym**. Zagadnienia finansów gmin zostały zawarte w odrębnym rozdziale ustawy o samorządzie gminnym – „Gminna gospodarka finansowa”, powiatów – ustawy o samorządzie powiatowym – „Finanse powiatu” oraz województw – ustawy o samorządzie województwa – „Finanse samorządu województwa”. Ustawy te regulują ogólnie procedurę budżetową, rozwiniętą w ustawie o finansach publicznych, a także wymieniają podstawowe dochody gmin, które szczegółowo określa odrębna ustawa.

Podstawy samorządowej gospodarki budżetowej i problematyki zadłużenia normuje **ustawa o finansach publicznych** w zasadzie wspólnie i **jednolicie dla wszystkich szczebli samorządu i wszystkich jednostek** tego systemu. Zawiera jednak także nor-

my regulujące odmiennie oba podsektory (części) finansów publicznych (rządowy i samorządowy). Zasadą naczelną zawartą w wymienionych ustawach jest ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przez oddzielenie ich budżetów od budżetu państwa, przy czym podstawą ekonomiczną budżetów są ich dochody.

Dla sfery dochodów samorządowych obowiązuje odrębna regulacja – **ustawa z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**. 98 Dotyczy ona wszystkich szczebli samorządu terytorialnego: gmin, powiatów i samorządu wojewódzkiego. Treść ustawy obejmuje klasyfikację źródeł dochodów, zasady ustalania oraz przekazywania subwencji ogólnej i dotacji z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego.

Istotna dla problematyki dochodów gmin jest również ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (obszerna jej nowelizacja zawarta została w ustawie z 19.11.2024 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej, Dz.U. poz. 1757), regulująca niektóre dochody podatkowe i opłaty, wpływające do budżetu gmin w całości i bezterminowo, w stosunku do których organy gmin dysponują pewnym zakresem władztwa podatkowego, w granicach ustawowych. Są to: podatek od nieruchomości, obecnie opłata (dawniej podatek) od posiadania psów, podatek od środków transportowych (od 1998 r. stosowany w ograniczonym zakresie) oraz opłaty targowa, miejscowa i administracyjna. 99

Pozostałe podatki stanowiące źródło dochodów gmin (podatek rolny, podatek leśny, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, a także opłata skarbową i inne opłaty) regulowane są odrębnymi ustawami.

Należy podkreślić, że inne jednostki samorządu terytorialnego (powiaty i województwa samorządowe) nie dysponują odrębnymi źródłami dochodów z podatków i opłat, wpływających w całości do ich budżetów. Jednostki te mają procentowy udział w podatkach państwowych (każdy ze szczebli samorządu terytorialnego w różnych ich częściach). 100

Wśród źródeł prawa polskiego regulujących problematykę finansów samorządu terytorialnego należałoby również wymienić, jako specyficzne przepisy prawa finansowego, postanowienia umowy międzynarodowej określonej w Polsce mianem **Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**, przyjętej przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy i Radę Europy 15.10.1985 r., obowiązującej w Polsce od 1.03.1994 r., jako wiążącej normy prawa międzynarodowego o charakterze ponadustawowym i ponadnarodowym. Podstawowymi zasadami Karty są: powszechna wybieralność organów władzy samorządowej, konieczność konstytucyjnej regulacji funkcjonowania samorządu terytorialnego, obok zasięgania opinii społecznej – samodzielność administracyjna i gospodarcza władz lokalnych oraz prawna ochrona samorządu terytorialnego. Artykuł 9 Karty („Zasady finansowe społeczności lokalnych”) określa **osiem zasad tworzących ramy prawne dla** 101

krajowego ustawodawstwa finansowego. Podkreślają one w szczególności zasadę samodzielnności samorządu terytorialnego, wyrażającą się w prawie do posiadania niezbędnych środków finansowych, dostosowanych do ustawowych zadań i kompetencji. Ich część powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych. Karta wymaga także procedur wyrównawczych, przy czym prymat nad dotacjami celowymi mają subwencje o charakterze ogólnym. W sprawach środków wyrównawczych powinny być przeprowadzone konsultacje z przedstawicielami samorządu terytorialnego. Samodzielnność wyrażona jest również w zapewnieniu im dostępu do rynku kapitałowego.

- 102 Wspólną ustawą dla wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, w tym samorządu terytorialnego, jest również przywołana już ustawa o **odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**, wyodrębniona z ustawy o finansach publicznych, nawiązująca jednak do podstawowych pojęć z tej ustawy, a także Prawo zamówień publicznych oraz ustawa o rachunkowości.
- 103 Aktem prawnym regulującym od 1.01.1993 r. zagadnienia kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego jest ustawa z 7.10.1992 r. o **regionalnych izbach obrachunkowych**. Ustawa ta reguluje działalność izb w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych tych jednostek.
- 104 Źródłem **prawa budżetowego** na wszystkich szczeblach władzy są również rokrocznie uchwalane **ustawy budżetowe oraz uchwały budżetowe** organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.
- 105 Dziedzina prawa podatkowego jest regulowana odrębnie, przepisami prawa proceduralnego i materialnego. Wśród przepisów prawa proceduralnego należy wymienić Ordynację podatkową.
- 106 Ustaw regulujących poszczególne podatki (i opłaty publiczne) jest wiele i będą one omówione w dalszych częściach opracowania. Podatki powinny być regulowane wyłącznie ustawami. Można wskazać na **kluczowe podatki**, stanowiące w 2024 r. źródło dochodów **budżetu państwa**: podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek od gier, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od wydobywania niektórych kopalin, podatek od niektórych instytucji finansowych i podatek od sprzedaży detalicznej.
- 107 Odrębną regulacją publicznego prawa finansowego jest ustawa z 19.03.2024 r. – **Prawo celne**.
- 108 Publiczne prawo finansowe obejmuje także **dziedzinę bankowości centralnej i nadzoru makroostrożnościowego**. Reguluje ją wiele ustaw, w szczególności:
- ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025);

- ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 135 ze zm.);
- ustawa z 29.07.2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1161 ze zm.);
- ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 559);
- ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1131 ze zm.);
- ustawa z 15.01.2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2024 r. poz. 708);
- ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2024 r. poz. 487);
- ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.);
- ustawa z 20.12.2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz.U. z 2025 r. poz. 39).

Źródłem polskiego prawa finansowego jest również **europejskie prawo finansowe**, które ma charakter ponadnarodowy. Są to liczne akty, z różnych dziedzin prawa finansowego, o różnej randze prawnej: prawa traktatowego, ustalającego także podstawowe zasady systemu finansowego Unii Europejskiej (w szczególności Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), dyrektyw lub aktów niższej rangi prawnej, ale mających istotne znaczenie dla polityki finansowej UE, w tym: decyzje Rady w sprawie systemu zasobów własnych, rozporządzenia Rady m.in. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, wraz z ich licznymi zmianami, które często przybierają specyficzne nazwy własne (np. dwupak, sześciopak, pakt), oraz rozporządzenia Rady określające wieloletnie ramy finansowe (WRF) na okresy kilkuletnie (aktualne rozporządzenie Rady 2020/2093 z 17.12.2020 r., zmienione rozporządzeniem 2024/765 z 29.02.2024 r., dotyczy WRF na lata 2021–2027). Obowiązujący obecnie Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady 2021/241 z 12.02.2021 r., który jest najważniejszym elementem funduszu Next Generation EU, ustanowiony został w odpowiedzi UE na skutki pandemii koronawirusa. Zasila on płatnościami grantów oraz pożyczek poszczególne kraje UE. Polska pierwsze płatności otrzymała w kwietniu 2024 r.

Definicje sektora *General Government* (GG) oraz kategorii zobowiązań finansowych zawarte są z kolei w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21.05.2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010) i zostały omówione poniżej.

W zakresie finansowania **polityki spójności** (polityki regionalnej) i **wspólnej polityki rolnej** Unii Europejskiej są to obecnie akty prawne nazywane pakietem legislacyjnym na lata 2021–2027, w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE wydane na podstawie art. 177 TFUE, ustanawiające wspólne przepisy dotyczące

funduszy europejskich. Uzupełniają je przepisy rozporządzeń, które określają zasady obowiązujące odrębnie dla każdego z funduszy.

- 112 Ważnym aktem prawnym jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z 23.09.2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 2024/2509 ze zm.), zwane **rozporządzeniem finansowym**.
- 113 Istotnym aktem prawnym jest również 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 i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.
- 114 Szczególnymi aktami prawnymi są też źródła prawa unijnego tworzące tzw. **europejskie ramy fiskalne**, dotyczące dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami, w szczególności procedury nadmiernego deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego oraz wielostronnego nadzoru nad instytucjami finansowymi (**Pakt Stabilności i Wzrostu** – rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z 7.07.1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 209, s. 6, tworzące tzw. część korygującą Paktu Stabilności i Wzrostu, której celem jest wzmocnienie unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu, czyli dyscypliny fiskalnej krajów UE, mające uchronić UE przed dalszym pogłębianiem kryzysu finansowego). Polska, wraz kilkoma państwami spoza strefy euro (Unii Gospodarczej i Walutowej), mimo iż nie jest krajem członkowskim tej strefy, jest także od 2012 r. sygnatariuszem **Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej** oraz części paktu fiskalnego. Traktat ten ma charakter wielostronnej umowy międzynarodowej, zawieranej między niektórymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, poza jej ramami prawnymi.
- 115 Źródłami prawa krajowego są też ratyfikowane przez Polskę akty **unijnego kodeksu celnego** (ustawa – Prawo celne) i przepisy unijne dotyczące **prawa podatkowego** w formie dyrektyw i rozporządzeń UE.
- 116 Istotną i aktualną regulacją europejską obowiązującą państwa w zakresie rozwoju i funkcjonowania rynku wewnętrznego i **pomocy de minimis** dla przedsiębiorców jest zestaw (nazywany dwupakiem) rozporządzeń Komisji Europejskiej z 13.12.2023 r.: 2023/2831 i 2023/2832, określających zasady pomocy i wysokość limitów zezwoleń pomocy finansowej (300 tys. euro w okresie trzech lat) udzielanej przez państwa na najbliższe lata do 31.12.2030 r.

W polskim prawie finansowym wyróżnić można następujące cechy:

- brak kodyfikacji lub części ogólnej (choć, zdaniem Leona Kurowskiego, nie może istnieć tego rodzaju część ogólna, gdyż nie wykształciła się żadna wspólna instytucja dla wszystkich działów prawa finansowego; nie ma wspólnych dla nich źródeł prawa, brak jest podstaw do dokonywania uogólnień na podstawie obowiązujących norm tego prawa, można jedynie operować pojęciami i twierdzeniami ogólnymi z dziedziny teorii prawa w zastosowaniu do prawa finansowego; odmienny pogląd reprezentowali: Marian Weralski, a następnie Cezary Kosikowski);
- rozbudowana regulacja prawna, obejmująca wiele rozproszonych, różnej rangi aktów prawnych, od przepisów konstytucyjnych i ustaw do rozporządzeń, zwłaszcza w dziedzinie podatków, wynikająca z historycznego nawarstwiania się rozwiązań legislacyjnych, dokonywania odcinkowych reform i doskonalenia w różnych okresach fragmentów publicznej działalności finansowej;
- częste zmiany aktów prawnych o zróżnicowanym charakterze; są to zarówno zmiany fundamentalne – o charakterze reform prawa finansowego (bankowego, podatkowego, budżetowego – obecnie finansów publicznych), jak i zmiany incydentalne, odcinkowe, dostosowawcze; wynikają one z jednej strony ze zmian w systemie gospodarczym w wyniku globalnych kryzysów i negatywnych szoków społecznych i ekonomicznych oraz bieżącej polityki państwa, z drugiej – z korekty pospiesznych, nieprzygotowanych, niesynchronizowanych z innymi aktami prawnymi legislacji, a nawet wielokrotnych zmian uchwalonych aktów przed ich wejściem w życie, np. zmiany ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, częste zmiany ustaw regulujących oba podatki dochodowe i podatki pośrednie;
- zamieszczanie w jednej ustawie zmian przepisów wielu ustaw, a nawet przepisów z różnych dziedzin prawa;
- zmienny zakres przedmiotowy prawa finansowego przy rosnącej roli europejskiego prawa finansowego i często nadmiernym poszerzeniu zakresu obowiązków w stosunku do określonych w prawie unijnym (*gold plating*), np. w zakresie stabilizacyjnych reguł fiskalnych czy w ramach transpozycji dyrektywy MDR przyjmuje się do prawa krajowego dodatkowe rozwiązania prawne, wykraczające poza wymogi prawa wspólnotowego;
- w ramach koordynowanej polityki fiskalnej i pieniężnej (*policy-mix*) i w prawie podatkowym wobec kryzysów gospodarczych i finansowych, rosnącej skali zadłużenia w krajach UE i konieczności szybkiej reakcji na te negatywne szoki, w tym potrzeby uelastycznienia przepisów prawa, a także uszczelnienia prawa podatkowego, wprowadza się szerzej akty *soft law* – pozakonstytucyjne źródła prawa finansowego (są to wytyczne, interpretacje, objaśnienia, akty polityki finansowej, a nawet decyzje); jest to praktyka międzynarodowa, nie tylko polska (wyjaśniana poniżej).

D. Sektor finansów publicznych

1. Pojęcie i zakres sektora finansów publicznych

- 118 Polskie prawo używa terminów „sektor publiczny” i „sektor finansów publicznych”. Nie są one tożsame.

Pojęcie **sektora publicznego** wprowadza ESA 2010, określany jako sektor instytucji rządowych i samorządowych (ang. *General Government*). Do tego sektora zalicza się podmioty określone jako **jednostki instytucjonalne, w tym komercyjne, zależne od władz publicznych (pod ich kontrolą)**.

Sektor finansów publicznych można określić najogólniej jako zbiorowość jednostek prowadzących publiczne, niekomercyjne operacje finansowe w celu realizacji zadań publicznych, stanowiącą wyodrębnioną organizacyjnie część sektora publicznego. Po raz pierwszy do polskiego prawa pojęcie sektora finansów publicznych wprowadziła ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych. Nie zostało ono jednak w niej zdefiniowane. Pojęciem sektora finansów publicznych posługuje się od tego okresu każda wersja tej ustawy, jednakże brak jego definicji w samej ustawie.

Pierwotnie określenie to obejmowało organy władzy publicznej i podległe im jednostki organizacyjne, państwowe osoby prawne oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nieobjęte Krajowym Rejestrem Sądowym, których działalność jest finansowana ze środków publicznych w całości lub w części, z wyjątkiem: przedsiębiorstw państwowych, banków państwowych oraz spółek prawa handlowego. Organizację Krajowego Rejestru Sądowego określa natomiast ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, która weszła w życie w 2001 r. Rejestr ten składa się z rejestru przedsiębiorców, rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji, publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz rejestru niewypłacalnych dłużników. Prowadzą go sądy rejonowe (sądy rejestrowe).

- 119 W ustawie o finansach publicznych został wyznaczony zakres sektora finansów publicznych, który począwszy od 2001 r. ulega stopniowo dostosowaniu do wymagań międzynarodowej statystyki. Tworzenie polityki w Unii Europejskiej i obserwacja gospodarek państw członkowskich oraz gospodarki Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) wymagają bowiem porównywalnych, aktualnych i wiarygodnych informacji o strukturze gospodarki i rozwoju sytuacji gospodarczej każdego państwa członkowskiego lub regionu.
- 120 Międzynarodowe standardy statystyki finansowej i rachunków narodowych określone są przez:
- 1) Międzynarodowy Fundusz Walutowy jako Zasady Statystyki Finansów Publicznych (GFS 2014) oraz

- 2) Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010), oparty na systemie Rachunków Narodowych ONZ (SNA 2008).

W Unii Europejskiej system statystyki ESA 2010 stanowi jednolitą metodologię powszechnych standardów, definicji, zasad księgowości i rachunkowości, które należy stosować przy sporządzaniu zestawień (w formie dokumentów sprawozdawczych) przekazywanych przez państwa członkowskie Europejskiemu Urzędowi Statystycznemu (Eurostat). Według metody stosowanej w UE od września 2014 r. dane na temat sektora instytucji GG opracowywane są zgodnie z wymienionym wyżej rozporządzeniem nr 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010). Statystyka dotycząca sektora instytucji rządowych i samorządowych ma w UE duże i rosnące znaczenie. O randze tej problematyki świadczy poświęcenie jej obszernego, regularnie aktualizowanego rozdziału w systemie ESA 2010. Na bieżąco wydawane są decyzje metodyczne dotyczące nowych zjawisk, mające na celu zapewnienie ujednolicenia zasad stosowanych przez wszystkie państwa UE. Ponadto dane opracowywane na potrzeby procedury nadmiernego deficytu są regularnie weryfikowane przez Eurostat. Organem odpowiedzialnym w Polsce za określenie zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych jest Główny Urząd Statystyczny. Lista jednostek sektora według stanu na określony dzień jest dostępna na stronie internetowej GUS. 121

Podstawowym określeniem występującym w statystykach SNA, GFS i ESA jest „**jednostka instytucjonalna**” (ang. *institutional unit*), czyli podmiot prowadzący działalność komercyjną (wytwarzający dobra lub prowadzący usługi), posiadający samodzielność w zakresie podejmowania decyzji i możliwość sporządzenia pełnej dokumentacji księgowej. 122

Sektor instytucji stanowi grupa **jednostek instytucjonalnych** o szczególnym rodzaju działalności. Są to: 123

- przedsiębiorstwa nieprowadzące działalności finansowej,
- instytucje finansowe i ubezpieczeniowe,
- **instytucje rządowe i samorządowe (ang. *General Government*)**,
- gospodarstwa domowe,
- instytucje działające na rzecz gospodarstw domowych, nienastawione na zysk (ang. *non-profit serving households*),
- zagranica.

Instytucje rządowe i samorządowe (GG) to podmioty, których działalność finansowana jest z obowiązkowych danin przekazywanych przez inne jednostki. Środki z danin publicznych przeznaczone zostają na spożycie indywidualne i ogólnogospodarcze oraz na dalszą redystrybucję; podmioty te ponadto uzyskują środki w wyniku gospodarowania środkami pieniężnymi i majątkiem narodowym. 124

Według ESA 2010 kwalifikacja jednostek instytucjonalnych do sektora GG lub podmiotów rynkowych dokonuje się na podstawie funkcji realizowanych przez dane jednostki i sposobu ich finansowania oraz „kryterium działalności produkcyjnej” (rodzaju podstawowej działalności, „rynkowości” prowadzonej działalności). Mianowicie jeżeli jednostka prowadząca działalność produkcyjną pod kontrolą sektora instytucji GG (w ESA 2010 wymienia się osiem najważniejszych czynników sprawowania kontroli nad przedsiębiorstwem) osiąga wskaźnik przychodów/dochodów ze sprzedaży do kosztów produkcji powyżej 50%, jest jednostką rynkową. Ocena prawidłowości kwalifikacji takiej jednostki powinna być wzmocniona kryterium jakościowym – jeżeli sprzedaje ona swą „produkcję” wyłącznie w sektorze GG i nie konkuruje z producentami lub usługodawcami prywatnymi, jest kwalifikowana do sektora GG; jeżeli sektor GG ma jednego dostawcę i sprzedaje on mniej niż 50% swej produkcji lub usług poza sektorem GG, jest kwalifikowany także do sektora GG. Ponadto jeśli jednostka nie ma bodźców, by dostosować podaż w celu osiągnięcia zysku do działania w warunkach rynkowych, jest jednostką sektora GG. Choć często jednostki w ponad połowie są finansowane z dotacji sektora, nie muszą być w nim sklasyfikowane, jeśli zachowują dużą swobodę podejmowania decyzji w odniesieniu do prowadzonej działalności, w tym jej zakończenia oraz wydatkowania powierzonych środków.

Zobowiązania wymagalne stanowią wydatek na bazie memoriałowej i zgodnie z regulacjami UE są uwzględniane w wyniku (deficycie lub nadwyżce) sektora GG¹⁹.

¹⁹ Rozporządzenie ESA 2010 zawiera wiele kryteriów klasyfikacji jednostek instytucjonalnych. Oto niektóre z nich, wybrane dla dalszej ilustracji rozróżnienia:

„1.37. Rozróżnienia między działalnością «rynkową» i «nierynkową», powodującego zaliczenie jednostek sektora publicznego do sektora instytucji rządowych i samorządowych lub sektora przedsiębiorstw, dokonuje się na podstawie następującej reguły:

Działalność uznaje się za działalność rynkową, w przypadku gdy transakcje dotyczące związanych z nią towarów i usług spełniają następujące warunki:

- 1) długofalowym celem działalności sprzedającego jest maksymalizacja zysków, a sprzedaż towarów i usług dokonywana jest w tym celu swobodnie na rynku na rzecz każdego, kto gotowy jest zapłacić cenę sprzedaży;
- 2) kupujący dążą do uzyskania maksymalnej użyteczności przy ograniczonych środkach, jakimi dysponują, kupując takie produkty, które w największym stopniu zaspokajają ich potrzeby przy oferowanej cenie;
- 3) istnieją skutecznie funkcjonujące rynki, do których dostęp mają sprzedający i kupujący, posiadający także informacje na temat rynku. Rynek może skutecznie funkcjonować również wtedy, gdy powyższe warunki nie są spełnione w stopniu idealnym.

1.38. Szczegółowość koncepcji metodologicznej ESA stwarza możliwość elastyczności: niektóre pojęcia nie są w ESA prezentowane bezpośrednio, tym niemniej w łatwy sposób można je uzyskać. Przykładem może być możliwość utworzenia nowych sektorów instytucjonalnych poprzez odpowiednie przeklasyfikowanie podsektorów zdefiniowanych w ESA.

1.39. Elastyczność wynika także z możliwości wprowadzenia dodatkowych kryteriów niebędących w sprzeczności z logiką systemu. Kryteria takie pozwalają na przykład na zestawianie rachunków podsektorów według wielkości liczby pracujących dla jednostek produkcyjnych czy też wielkości dochodów dla gospodarstw domowych. W odniesieniu do pracujących mogą być także wprowadzone subklasyfikacje według poziomu wykształcenia, wieku czy płci”.

W polskim prawie (według ustawy o finansach publicznych) sektor GG jest zbliżony do sektora finansów publicznych, różni się jednak niektórymi elementami (por. niżej). **Podstawowym bowiem kryterium kwalifikacji jednostek do sektora finansów publicznych jest ich forma organizacyjna i decyzja organu dokonującego kwalifikacji danej grupy jednostek, a nie rodzaj prowadzonej działalności.**

Ze względu na konieczność zbliżenia polskich pojęć i podziałów do obowiązujących w Unii Europejskiej oraz dostosowania ich do zasad statystyki i rachunkowości budżetowej określonej w ESA 2010 stopniowo jest zmieniana również metodologia polska i kwalifikacja przynależności do sektora oraz **podziały podmiotów polskiego sektora finansów publicznych.**

System rachunków i statystyk stosowany w Unii Europejskiej wyznacza zakres sektora publicznego w prezentacjach krajów, w tym Polski, na potrzeby zewnętrzne – sprawozdawczości MFW, czy w programach konwergencji w ramach UE. **Katalog tych jednostek określa art. 9 u.f.p.**

Poniżej przedstawiony (zob. tabela 1) podział podmiotowy, zawarty w ustawie o finansach publicznych, jest w zasadzie zgodny i stopniowo dostosowywany do metodologii ESA 2010. Problematiczne były jednak np. następujące kwalifikacje:

- otwarte fundusze emerytalne (OFE) – początkowo według metodologii polskiego prawa były podmiotami należącymi do sektora instytucji rządowych i samorządowych; w decyzji Eurostatu z 2004 r. zostało przyznane prawo do korzystania do marca 2007 r. z okresu przejściowego w dostosowaniu klasyfikacji tych funduszy do metodologii UE, po tym okresie zaklasyfikowane zostały poza sektorem GG. Od 2017 r. wyłączono część środków OFE (25%), przekazując je na Fundusz Rezerwy Demograficznej, który stanowi część sektora finansów publicznych;
- Agencja Rynku Rolnego – nie wchodziła w skład sektora GG, podczas gdy w systemie polskim jest kategorią sektora finansów publicznych, działającą w formie agencji wykonawczej;
- Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy oraz inne (Fundusz Przeciwdziałania COVID, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych) fundusze BGK – zgodnie z wymogami ESA powinny być uznane za element sektora, podczas gdy w systemie polskim nie stanowią podmiotów tego sektora;
- instytuty badawcze – jako mające dużą samodzielność finansową nie powinny być, według zasad ESA 2010, włączone do sektora publicznego, zostały więc z niego wyłączone w 2010 r.;
- poza sektorem GG według metodologii ESA 2010 klasyfikowany jest Polski Klub Wyścigów Konnych;
- w sektorze GG znajdują się PKP PLK SA oraz Przewozy Regionalne sp. z o.o., przedsiębiorstwa publiczne nieprowadzące działalności rynkowej w rozumieniu ESA 2010 (np. PKP PLK SA, Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o., Port Lotniczy Łódź sp. z o.o. oraz jednostki ochrony zdrowia);

- płatności na rzecz funduszy gwarancyjnych (w Polsce np. BFG czy Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny), bez względu na sektor, do którego są zaklasyfikowane, należy rejestrować jako podatki.

- 128 W 2009 r. proponowano także rozszerzenie zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych przez włączenie do sektora Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, które jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Państwowe Gospodarstwo Leśne nie należy jednak nadal do kategorii zakwalifikowanych w ustawie o finansach publicznych do sektora finansów publicznych.

Jako wydatki sektora GG zarejestrowano również w 2016 r. wypłaty środków gwarantowanych deponentom jednego ze spółdzielczych banków, pochodzące ze środków Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych, uzupełnionych jednorazowo z odtworzonych obowiązkowych rezerw banków.

- 129 Dane Eurostatu dotyczą operacji finansowych rejestrowanych na zasadzie memoriału (operacje finansowe są rejestrowane w momencie ich powstania, zmiany oraz wygaśnięcia „wartości ekonomicznych”), a nie – jak w systemie prawa polskiego – w ujęciu kasowym (w momencie faktycznego przepływu środków finansowych); różnorodna metodologia zniekształca też obraz zasobów finansowych podmiotów sektora finansów publicznych i utrudnia porównywanie przepływu środków.

W polskim prawie ustawa o finansach publicznych wymienia wchodzące obecnie w skład tego sektora następujące kategorie podmiotów – formy organizacyjne gospodarki budżetowej będące jednostkami sektora finansów publicznych.

- 130 Tabela 1. Podstawowe różnice w zakresie sektora finansów publicznych – definicje polska i unijna

Polskie regulacje	Regulacje UE
ustawa o finansach publicznych tworzy zamknięty na dany dzień katalog jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, obejmujący: – organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; – jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; – związki metropolitalne; – jednostki budżetowe; – samorządowe zakłady budżetowe; – agencje wykonawcze;	zakres sektora instytucji rządowych i samorządowych został zdefiniowany w ESA 2010; nie został wprowadzony zamknięty katalog jednostek; Zgodnie z ESA 2010 jednostka klasyfikowana jest do sektora instytucji rządowych i samorządowych, jeśli nie stanowi odrębnej jednostki instytucjonalnej lub jest oddzielną jednostką instytucjonalną kontrolowaną przez sektor instytucji rządowych i samorządowych i nie prowadzi działalności rynkowej. Zdolność do prowadzenia działalności rynkowej jest sprawdzana głównie za pomocą zwykłego kryterium ilościowego, tzn. jeżeli

Polskie regulacje	Regulacje UE
– instytucje gospodarki budżetowej; – państwowe fundusze celowe; – Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przezeń fundusze: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; – Narodowy Fundusz Zdrowia; – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; – uczelnie publiczne; – Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; – państwowe i samorządowe instytucje kultury; – inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego; – Bankowy Fundusz Gwarancyjny	wskaźnik przychodów ze sprzedaży do kosztów produkcji wynosi powyżej 50%, jednostka ta jest z zasady rynkowa. Jednakże w celu podjęcia decyzji dotyczącej tego, czy producent, który działa pod kontrolą sektora instytucji rządowych i samorządowych, jest jednostką rynkową, należy uwzględnić również kryteria jakościowe. Zgodnie z wytycznymi Eurostatu w klasyfikacji sektorowej przedsięwzięć związanych z budową infrastruktury, po spełnieniu określonych kryteriów w zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych, mogą być ujmowane także nakłady inwestycyjne poniesione przez podmioty spoza sektora realizujące inwestycje tego typu (ang. <i>imputed loan</i> ‘pożyczka przypisana’)

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024–2027*, Warszawa 2023.

Transakcje przeprowadzone przez jednostki nienależące do sektora instytucji rządowych i samorządowych mogą być traktowane jako odrębna, zlecona działalność prowadzona w imieniu rządu (przekierowanie transakcji do sektora instytucji rządowych i samorządowych), co skutkuje wykazywaniem tych transakcji w rachunkach sektora instytucji rządowych i samorządowych, np. Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju.

131

Przedstawiona klasyfikacja została wprowadzona w ustawie na podstawie różnych kryteriów:

- statusu ustrojowego danej jednostki,
- charakteru prawnego tej jednostki,
- powiązania z budżetem państwa lub j.s.t.,
- formy organizacyjnoprawnej,
- podstawy prawnej (ustawa o finansach publicznych lub inne, odrębne regulacje ustawowe).

Katalog jednostek nie jest więc jednolity. Klasyfikacja ustawowa oparta jest ponadto na różnych pokrywających się kryteriach podziału, np. organy władzy i administracji są zarazem jednostkami budżetowymi (z tym że np. minister jest organem, a ministerstwo jednostką budżetową); ZUS, NFZ i inne wymienione wyżej podmioty są równocześnie

osobami prawnymi oraz funduszami lub prowadzą gospodarkę funduszkową; funduszem jest także Fundusz Emerytalno-Rentowy, administrowany przez KRUS.

- 132 Działalność budżetowa nie jest jednolita – jednostki korzystające z publicznych środków finansowych będące jednostkami sektora finansów publicznych mogą ją prowadzić za pomocą różnych, przewidzianych prawem metod i form organizacyjnych. Kategorie jednostek są też niejednakowe dla sektora państwowego i sektora samorządowego.
- 133 Rozróżnienie form organizacyjnoprawnych gospodarki budżetowej ma w niewielkim stopniu charakter obiektywny, wynikający z istoty zjawisk, najczęściej jest rezultatem wyboru władzy publicznej. O ich wyborze decydują w obrębie budżetu państwa dysponenti główni części budżetowych, w odniesieniu do budżetów samorządu terytorialnego – organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządowych, dostosowując je do aktualnych potrzeb i możliwości finansowych danych organów.
- 134 Jednostki sektora finansów publicznych, które zostały wymienione w art. 9 u.f.p., mogą być tworzone i działać tylko w formach organizacyjnoprawnych przewidzianych w ustawach. Gospodarka finansowa części z nich, mocniej związanych z budżetem państwa, jest regulowana szerzej w ustawie o finansach publicznych, pozostałych – na podstawie odrębnych ustaw.
- 135 Szczególną kategorię podmiotów, które nie należą do sektora publicznego, a które realizują jednak zadania publiczne i mogą korzystać, w różnych formach, ze środków publicznych, stanowią organizacje pożytku publicznego (nienastawione na osiągnięcie zysku; ang. *non-profit organisations*). Są one nazywane jednostkami pozarządowymi. Należą do nich m.in. fundacje, stowarzyszenia czy też organizacje kościelne. Organizacje pożytku publicznego podlegają odrębnym zasadom i regulacjom prawnym.
- 136 W poprzednich ustawach o finansach publicznych, obok wspomnianego wyliczenia podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych, występował równolegle podział tego sektora na **trzy następujące grupy podmiotów (podsektory)**:
- 1) **rządowy**, związany z finansami organów władzy, kontroli państwowej, sądów i trybunałów oraz administracji rządowej;
 - 2) **samorządowy** oraz
 - 3) **ubezpieczeń społecznych**.

W polskim systemie rozróżnienie to okazało się niezbyt trafne z punktu widzenia art. 10 Konstytucji RP, gdyż do sektora „rządowego” nie powinny wchodzić organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej) czy sądowniczej (sądy i trybunały) oraz kontroli i ochrony prawa (Najwyższa Izba Kontroli lub Rzecznik Praw Obywatelskich). Obecnie więc z rozróżnienia tego w ustawie zrezygnowano. Stosowane jest tylko w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa oraz materiałach sprawozdawczych dla potrzeb Eurostatu.

W planowaniu i sprawozdawczości budżetowej oraz w uzasadnieniach do projektów budżetu państwa jest także używane określenie „**finanse sektora publicznego**”. 137

Tak zwany bilans finansów sektora publicznego, stanowiący w Polsce od 1991 r. załącznik lub rozdział do uzasadnienia projektów ustaw budżetowych oraz sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, obejmuje:

- budżet państwa;
- budżety gmin, powiatów i województw samorządowych;
- fundusze celowe;
- państwową i samorządową gospodarkę budżetową.

Poza swym zakresem bilans pozostawia uczelnie publiczne, instytucje kultury oraz liczne podmioty występujące w różnych formach prawnych, o rozmaitych nazwach, wśród których – w odróżnieniu od wymienionych podmiotów – większość posiada osobowość prawną (np. agencje wykonawcze). Inne podmioty z udziałem kapitałowym Skarbu Państwa lub j.s.t. można określić mianem „pogranicza”, „obrzeża” finansów publicznych. W bilansie sektora publicznego nie zostały także ujęte finanse przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa i samorządów. Z tego względu A. Wernik proponuje, aby pojęciem finansów publicznych określać operacje finansowe prowadzone przez budżet państwa i samorządy, gospodarkę pozabudżetową oraz fundusze celowe, zaś podmioty te – jako należące nie do sektora publicznego, lecz do sektora budżetowego. Pojęcie sektora budżetowego jest również używane w dokumentach sprawozdawczych NBP. 138

Ze względu na przyszłe uczestnictwo Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) istotne jest pojęcie **salda bilansu sektora instytucji rządowych i samorządowych**. Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska znalazła się w trzecim etapie przystąpienia do UGW, ze statusem kraju z derogacją, i taki bilans powinna sporządzać. Uwarunkowania instytucjonalne wynikają nie tylko z polskiego prawa, lecz także z konieczności zastosowania procedury nadmiernego deficytu (ang. *excessive deficit procedure*). Procedura ta jest związana z wypełnianiem przez poszczególne kraje warunków Traktatu o Unii Europejskiej i uruchamiana w określonych sytuacjach ich naruszenia. Bilans sektora finansów publicznych swym zasięgiem obejmuje z jednej strony wszystkie przelewy na cele publiczne dokonywane przez podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe, z drugiej zaś wydatki o charakterze publicznym na zewnątrz sektora. Saldo bilansu sektora finansów publicznych na 31 grudnia roku budżetowego jest z punktu widzenia wyniku finansowego sektora najistotniejsze i dla celów demonstracyjnych w systemie ESA 2010 musi być **skonsolidowane**, to znaczy jest notyfikowane po wyeliminowaniu przepływów w obrębie sektora. Wewnątrz operacje finansowe i przepływy środków finansowych między jednostkami sektora finansów publicznych oraz między podsektorem rządowym, samorządowym i ubezpieczeń społecznych dla reszty gospodarki i Komisji Europejskiej nie mają znaczenia. Tylko ujęcie zgodne z ESA stanowi podstawę dla oceny 139

stanu finansów publicznych, zgodnie z przyjętą w art. 121 TFUE zasadą koordynacji swych polityk gospodarczych przez państwa członkowskie w ramach Rady Unii.

- 140 W statystyce państwowej z kolei występuje **inne rozumienie sektora publicznego**. Do sektora tego należą jednostki organizacyjne, w których własność Skarbu Państwa lub gminy przekracza 50%. W publikacjach GUS pojawia się także określenie „sektor instytucji rządowych i samorządowych”, odpowiadające koncepcji GG według ESA 2010. Jeszcze inny zakres sektora finansów publicznych występuje w definicji *Słownika pojęć statystycznych OECD*, gdzie do tego pojęcia włączone są finanse banków centralnych.
- 141 W polskim prawie sektor finansów publicznych tworzy obecnie piętnaście rodzajów jednostek sektora finansów publicznych, o różnych modelach ich gospodarki finansowej; wymienione są one w ustawie o finansach publicznych w art. 9. Jednostki te mogą być dwojako powiązane z budżetem. **Gospodarkę budżetową brutto realizują jednostki budżetowe, gospodarkę netto – liczne i różnorodne jednostki, nazywane też w literaturze gospodarką pozabudżetową** (parabudżetową).

Tradycyjnymi, najbardziej rozpowszechnionymi wśród jednostek sektora finansów publicznych formami organizacyjnoprawnymi są **jednostki budżetowe**. Są one najpełniej związane z budżetem.

- 142 Ustawa o finansach publicznych normuje gospodarkę finansową netto niektórych następujących form organizacyjnych (podmiotów, rodzajów gospodarki pozabudżetowej), rozliczających się wynikami z budżetem:
- 1) samorządowych zakładów budżetowych;
 - 2) agencji wykonawczych;
 - 3) instytucji gospodarki budżetowej;
 - 4) państwowych funduszy celowych.

Pozostałe podmioty sektora finansów publicznych – a więc ich większość – działają na podstawie innych ustaw.

- 143 Zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych i niektórych form pozabudżetowych określa ustawa o finansach publicznych, a także wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Finansów z 7.12.2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Gospodarka finansowa ogółu funduszy celowych jest regulowana z jednej strony też ustawą o finansach publicznych, ale równocześnie także odrębnymi dla każdego funduszu ustawami.
- 144 Formy pozabudżetowe netto ulegały w ostatnich latach licznym przekształceniom. Niektóre wymienione i uregulowane w ustawie o finansach publicznych formy netto i brutto są formami stosowanymi od wielu lat w polskim prawie budżetowym, wyko-

rzyszywaniymi w praktyce państwowych jednostek i – od początku funkcjonowania – w jednostkach samorządu terytorialnego. Tradycyjne formy budżetowe (jednostki budżetowe) i niektóre pozabudżetowe (samorządowe zakłady budżetowe, zaś dawniej: gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne, fundusze motywacyjne, dochody własne jednostek budżetowych itd.) są i były związane z budżetami publicznymi w sposób bardziej ścisły niż pozostałe formy regulowane odrębnymi ustawami.

Jednostki gospodarki pozabudżetowej (netto) funkcjonują w ramach systemu budżetowego (sektora finansów publicznych). Ich plany finansowe zostały włączone od 1999 r. do odpowiednich budżetów publicznych i są zawarte w odrębnych załącznikach do ustaw budżetowych (uchwał budżetowych). Stanowią one zestawienia przychodów i kosztów tych państwowych i samorządowych jednostek, których wykonanie jest poddane kontroli organów ustawodawczych (uchwałodawczych), uzupełniając plany dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu. W swej działalności jednostki gospodarki pozabudżetowej w sektorze finansów publicznych powinny dążyć do osiągnięcia dodatniego wyniku finansowego (nadwyżki środków obrotowych), w przeciwnym wypadku budżet wyrównuje dotacjami ujemną różnicę między przychodami własnymi a kosztami albo wynik finansowy jednostki pozostaje ujemny. W obu przypadkach wpływa to na wysokość zobowiązań, a więc wielkość długu publicznego sektora GG.

145

2. Jednostki budżetowe – klasyczna forma brutto gospodarki budżetowej

Podstawowe zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych reguluje ustawa o finansach publicznych.

146

Wśród jednostek budżetowych ustawa wymienia:

147

- **organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej;**
- **organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;**
- **jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;**
- **związki metropolitalne oraz**
- **inne jednostki budżetowe.**

Jednostki budżetowe to państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne, których dochody i wydatki są objęte budżetem publicznym w pełnej wysokości. Są one głównym ogniwem systemu sektora finansów publicznych. Nie posiadają osobowości prawnej.

Jednostki te występują na wszystkich szczeblach władzy. Rozliczają się z budżetami publicznymi (budżetem państwa i budżetami jednostek samorządu terytorialnego) na **zasadzie brutto**. Oznacza to, że wszystkie zgromadzone przez nie dochody są odpro-