

ZARYS FINANSÓW PUBLICZNYCH I PRAWA FINANSOWEGO

redakcja naukowa Wanda Wójtowicz

Andrzej Gorgol, Artur Kuś, Paweł Smoleń, Marek Tyrakowski
Katarzyna Wojewoda-Buraczyńska, Wanda Wójtowicz

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 9

ZARYS FINANSÓW PUBLICZNYCH I PRAWA FINANSOWEGO

redakcja naukowa Wanda Wójtowicz

Andrzej Gorgol, Artur Kuś, Paweł Smoleń, Marek Tyrakowski
Katarzyna Wojewoda-Buraczyńska, Wanda Wójtowicz

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **9**

Stan prawny na 31 sierpnia 2020 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Andrzej Gomułowicz

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

© Copyright by Wanda Wojtowicz, Andrzej Gorgol, Artur Kuś, Paweł Smoleń,
Katarzyna Wojewoda-Buraczyńska, Marek Tyrakowski

ISBN 978-83-8187-997-2

9. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Przedmowa	13
Rozdział I	
Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego (W. Wójtowicz)	15
§ 1. Pojęcie finansów publicznych	15
§ 2. Funkcje finansów publicznych	18
§ 3. Pojęcie i charakter prawa finansowego	21
§ 4. Źródła prawa finansowego	25
Pytania kontrolne	27
Podstawowe akty prawne	28
Wybrana literatura przedmiotu	28
Rozdział II	
Podstawowe zagadnienia ustawy o finansach publicznych	30
§ 1. Pojęcia podstawowe (W. Wójtowicz)	30
§ 2. Zasady publicznej gospodarki finansowej (W. Wójtowicz)	41
§ 3. Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych (A. Gorgol)	43
§ 4. Fundusze celowe (A. Gorgol)	72
Pytania kontrolne	83
Podstawowe akty prawne	86
Wybrana literatura przedmiotu	87
Rozdział III	
Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa (W. Wójtowicz)	89
§ 1. Pojęcie i charakter budżetu	89
§ 2. Zasady budżetowe	93
§ 3. Treść budżetu państwa	99
§ 4. Podstawowe kwestie procedury budżetowej	106
Pytania kontrolne	111
Podstawowe akty prawne	113
Wybrana literatura przedmiotu	114

Rozdział IV

Ogólna charakterystyka gospodarki finansowej jednostek

samorządu terytorialnego (<i>M. Tyrakowski</i>)	115
§ 1. Istota samorządu terytorialnego	115
§ 2. Podstawy prawne finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego	117
§ 3. Zadania jednostek samorządowych	120
§ 4. Źródła dochodów budżetu samorządu gminy	124
§ 5. Źródła dochodów budżetu samorządu powiatu i województwa	133
§ 6. Wydatki jednostek samorządowych	138
§ 7. Procedura budżetowa na szczeblu samorządu terytorialnego	141
§ 8. Nadzór nad działalnością finansową jednostek samorządowych	148
Pytania kontrolne	151
Podstawowe akty prawne	152
Wybrana literatura przedmiotu	152

Rozdział V

Elementy teorii podatku (<i>W. Wójtowicz</i>)	154
§ 1. Pojęcie podatku i jego charakter	154
§ 2. Elementy struktury podatku	156
§ 3. Funkcje podatku	166
§ 4. System podatkowy i jego zasady	168
Pytania kontrolne	175
Podstawowe akty prawne	177
Wybrana literatura przedmiotu	177

Rozdział VI

Zobowiązania podatkowe i postępowanie podatkowe (<i>A. Gorgol</i>)	178
§ 1. Pojęcie obowiązku podatkowego i zobowiązania podatkowego	178
§ 2. Powstawanie zobowiązań podatkowych	182
§ 3. Odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe	188
§ 4. Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych	208
§ 5. Wygasanie zobowiązań podatkowych	219
§ 6. Postępowanie podatkowe jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego	235
Pytania kontrolne	239
Podstawowe akty prawne	242
Wybrana literatura przedmiotu	242

Rozdział VII

Podatki państwowe	244
§ 1. Podatek od towarów i usług (<i>A. Gorgol</i>)	244
§ 2. Podatek akcyzowy (<i>A. Gorgol</i>)	263
§ 3. Podatek od gier (<i>A. Gorgol</i>)	278
§ 4. Podatek od wydobywania niektórych kopalin (<i>A. Gorgol</i>)	283
§ 5. Specjalny podatek węglowodorowy (<i>A. Gorgol</i>)	286
§ 6. Podatek od sprzedaży detalicznej (<i>K. Wojewoda-Buraczyńska</i>)	290
§ 7. Podatek od niektórych instytucji finansowych (<i>K. Wojewoda-Buraczyńska</i>)	292

§ 8. Podatek dochodowy od osób fizycznych (W. Wójtowicz)	293
1. Ogólna charakterystyka podatku	293
2. Podmiotowy zakres opodatkowania	294
3. Przedmiot podatku	296
4. Koszty uzyskania przychodu	299
5. Podstawa opodatkowania	303
6. Skale i stawki podatkowe	306
7. Pobór podatku dochodowego	310
8. Uprozczone formy opodatkowania	311
§ 9. Podatek dochodowy od osób prawnych (W. Wójtowicz)	313
1. Ogólna charakterystyka podatku	313
2. Zakres podatku	314
3. Wymiar podatku	317
4. Pobór podatku	319
§ 10. Podatek tonażowy (K. Wojewoda-Buraczyńska)	320
§ 11. Podatek od produkcji okrętowej (K. Wojewoda-Buraczyńska)	324
Pytania kontrolne	326
Podstawowe akty prawne	332
Wybrana literatura przedmiotu	333

Rozdział VIII

Podatki samorządowe	336
§ 1. Podatek od spadków i darowizn (M. Tyrakowski)	336
§ 2. Podatek rolny (P. Smoleń)	345
§ 3. Podatek leśny (P. Smoleń)	353
§ 4. Karta podatkowa (K. Wojewoda-Buraczyńska)	355
§ 5. Podatek od czynności cywilnoprawnych (M. Tyrakowski)	359
§ 6. Podatek od nieruchomości (P. Smoleń)	363
§ 7. Podatek od środków transportowych (K. Wojewoda-Buraczyńska)	366
Pytania kontrolne	369
Podstawowe akty prawne	371
Wybrana literatura przedmiotu	372

Rozdział IX

Opłaty (M. Tyrakowski)	373
§ 1. Pojęcie, funkcje i klasyfikacja opłat	373
§ 2. Opłata skarbową	376
§ 3. Opłaty lokalne	378
§ 4. Inne opłaty	383
Pytania kontrolne	390
Podstawowe akty prawne	391
Wybrana literatura przedmiotu	392

Rozdział X

Podstawy prawa celnego (A. Kuś)	393
§ 1. Pojęcie, charakter, zasady i funkcje prawa celnego	393
§ 2. Etapy rozwoju prawa celnego w Polsce	398

§ 3. Zarys prawa celnego Unii Europejskiej	400
§ 4. Pojęcie i rodzaje cel oraz należności celnych	408
§ 5. Podstawowe instytucje i pojęcia prawa celnego	414
§ 6. Dług celny	420
§ 7. Wprowadzenie towarów na obszar celny Unii Europejskiej	426
§ 8. Procedury celne	432
§ 9. Organy celne i zarys postępowania w sprawach celnych	444
§ 10. System zwolnień celnych	453
Pytania kontrolne	458
Podstawowe akty prawne	459
Wybrana literatura przedmiotu	461

Rozdział XI

Podstawy publicznego prawa bankowego (<i>K. Wojewoda-Buraczyńska</i>)	463
§ 1. Definicja podstawowych pojęć	463
§ 2. Tworzenie i organizacja banków	467
§ 3. Czynności bankowe	471
§ 4. Narodowy Bank Polski	479
§ 5. Nadzór bankowy	483
Pytania kontrolne	484
Podstawowe akty prawne	486
Wybrana literatura przedmiotu	486

Rozdział XII

Podstawy prawa dewizowego (<i>W. Wójtowicz</i>)	487
§ 1. Pojęcie i charakter prawa dewizowego	487
§ 2. Podstawowe pojęcia prawa dewizowego	491
§ 3. Charakter i rodzaje ograniczeń dewizowych	503
§ 4. Zezwolenia dewizowe	511
§ 5. Działalność kantorowa	513
§ 6. Ograniczenia dewizowe o charakterze nadzwyczajnym	514
§ 7. Kontrola dewizowa	519
§ 8. Podsumowanie	520
Pytania kontrolne	521
Podstawowe akty prawne	523
Wybrana literatura przedmiotu	523

Rozdział XIII

Ochrona prawidłowości funkcjonowania finansów publicznych	525
§ 1. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych (<i>K. Wojewoda-Buraczyńska</i>)	525
§ 2. Ogólne założenia odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia skarbowe (<i>W. Wójtowicz</i>)	530
Pytania kontrolne	536
Podstawowe akty prawne	537
Wybrana literatura przedmiotu	537

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
k.k.s.	– ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2020 r. poz. 19 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
nowela z 26.01.2007 r.	– ustawa z 26.01.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo dewizowe oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 61, poz. 410)
obwieszczenie 2019	– obwieszczenie Ministra Finansów z 24.07.2019 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2020 r. (M.P. poz. 738)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2020 r. poz. 1382)
pr. dew.	– ustawa z 27.07.2002 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 160 ze zm.)
pr. dew. z 1998 r.	– ustawa z 18.12.1998 r. – Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 160, poz. 1063 ze zm.)
pr. not.	– ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1192)
pr. rest.	– ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2020 r. poz. 814 ze zm.)
pr. upad.	– ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1228)
p.w.u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.)
r.g.f.j.b.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 29.06.2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształceniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. Nr 116, poz. 783 ze zm.)

r.s.p.g.f.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 7.12.2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1718)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 23 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.f.p. z 1998 r.	– ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)
u.f.p. z 2005 r.	– ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
u.g.h.	– ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 847 ze zm.)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
u.g.z.w.	– ustawa z 29.07.1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.) (nie obowiązuje)
UKC	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 269, s. 1, ze zm.)
u.o.n.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.)
u.p.a.	– ustawa z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 722)
u.p.a. z 2004 r.	– ustawa z 23.01.2004 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.)
u.p.c.c.	– ustawa z 9.09.2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 815)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1406)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.)
u.p.r.	– ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 333)
u.p.s.d.	– ustawa z 28.07.1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2019 r. poz. 1813)
u.s.d.	– ustawa z 6.07.2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1293)
u.s.d.g.	– ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.p.w.	– ustawa z 25.07.2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2269) (nie obowiązuje)
ustawa budżetowa na rok 2020	– ustawa budżetowa na rok 2020 z 14.02.2020 r. (Dz.U. poz. 571)

ustawa o NBP	– ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2019 r. poz. 1810 ze zm.)
ustawa o PTU	– ustawa z 8.01.1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) (nie obowiązuje)
ustawa o RIO	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137)
ustawa o VAT	– ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.)
ustawa stoczniowa	– ustawa z 6.07.2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1084)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
u.w.n.k.	– ustawa z 2.03.2012 r. o podatku od wydobywania niektórych kopalin (Dz.U. z 2020 r. poz. 452)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.)
u.z.p.	– ustawa z 19.12.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.) (nie obowiązuje)
u.z.s.	– ustawa z 5.07.2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw (Dz.U. poz. 1629 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
SN	– Sąd Najwyższy
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
WIP	– wiążąca informacja o pochodzeniu
WIT	– wiążąca informacja taryfowa
WOC	– wolny obszar celny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

PRZEDMOWA

Problematyka finansów publicznych oraz prawa regulującego tę sferę działalności państwa budziła zawsze zainteresowanie zarówno prawników, ekonomistów, jak i praktyków życia gospodarczego. Nabrała jednak szczególnego znaczenia w warunkach gospodarki rynkowej, członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w strukturach Unii Europejskiej i związanych z tym procesów dostosowywania naszego prawa – w tym także finansowego – do standardów europejskich. Prawo to ulega ciągłym zmianom, często pospiesznym, nie zawsze przemyślanym i nie zawsze zmierzającym we właściwym kierunku. Przepisy prawa finansowego są więc bardzo różnorodne, niestabilne, wywołują wiele wątpliwości i kontrowersji.

Skomplikowana materia prawnofinansowa stwarza również duże trudności studentom tych kierunków studiów, które mają związek z funkcjonowaniem gospodarki: ekonomii, administracji, prawa, zarządzania, bankowości, marketingu itp. Poznanie przynajmniej podstawowych instytucji i konstrukcji tego działu prawa jest jednak niezbędne dla wszystkich studentów wskazanych kierunków, niezależnie od tego, czy są to studia magisterskie, czy wyższe studia zawodowe.

Na rynku wydawniczym jest bardzo wiele publikacji z zakresu finansów publicznych i prawa finansowego. Jedne z nich mają charakter pogłębionych studiów, inne skierowane są przede wszystkim do praktyków i w związku z tym rezygnują z teoretycznego zaprezentowania instytucji prawnofinansowych. Wśród dostępnych publikacji są zarówno opracowania całościowe, jak i fragmentaryczne (częstkowe). Obszerność literatury dotyczącej finansów publicznych i prawa finansowego – wbrew pozorom – nie zawsze jest ułatwieniem dla studentów. Czasem bowiem powoduje pewne ich zagubienie i dezorientację.

Prezentujemy Czytelnikom dziewiąte, rozszerzone i uaktualnione wydanie podręcznika akademickiego, który – w założeniu – ma stanowić kompendium podstawowych wiadomości z dziedziny finansów publicznych i prawa finansowego, a jednocześnie być przewodnikiem po literaturze przedmiotu i aktach prawnych regulujących tę materię. Ma więc stanowić także pomoc w samodzielным zdobywaniu dalszej, pogłębionej już wiedzy w tym zakresie.

Dziewiąte wydanie podręcznika uwzględnia stan prawny na dzień 31.08.2020 r. W stosunku do poprzedniego wydania treść podręcznika została uaktualniona, rozszerzona i uzupełniona.

Z natury rzeczy podręcznik jest skierowany przede wszystkim do studentów różnych kierunków studiów związanych z funkcjonowaniem gospodarki. Jesteśmy przekonani, iż będzie przydatny i zainteresuje także osoby działające w praktyce życia gospodarczego: przedsiębiorców i pracowników banków, administracji gospodarczej i finansowej, organów samorządowych. Dla tej grupy Czytelników może bowiem stanowić niezbędną pomoc w przyswojeniu i zrozumieniu podstawowych zagadnień z zakresu finansów publicznych i prawa finansowego.

Mamy nadzieję, iż przejrzysty układ podręcznika oraz przystępny język opracowania ułatwią wszystkim Czytelnikom poruszanie się w skomplikowanej materii finansów publicznych oraz w gąszczu przepisów prawnych regulujących tę materię.

W imieniu autorów
Wanda Wójtowicz

Lublin, sierpień 2020 r.

Rozdział I

POJĘCIE FINANSÓW PUBLICZNYCH I PRAWA FINANSOWEGO

§ 1. Pojęcie finansów publicznych

1. Termin „**finanse**” może być różnie rozumiany w ekonomii, prawie czy w języku potocznym, w którym utożsamiany jest najczęściej z posiadanymi zasobami pieniężnymi. W literaturze prawno-ekonomicznej można spotkać także różne poglądy związane z pojęciem, charakterem i funkcjami finansów¹.

W ujęciu ekonomicznym finanse oznaczają procesy gromadzenia i wydatkowania przez różne podmioty środków pieniężnych. Wynika z tego, że pojęcie finansów jest kategorią historyczną, ściśle związaną z istnieniem gospodarki towarowo-pieniężnej i instytucją pieniądza (z uwzględnieniem jego historycznego rozwoju). Finanse nie mogą istnieć w warunkach gospodarki naturalnej. W doktrynie, a także w różnych aktach prawnych występują również określenia niejako pochodne od terminu „finanse”, takie przede wszystkim jak:

- działalność finansowa,
- gospodarka finansowa,
- finanse publiczne.

2. Przez **działalność finansową** rozumie się najczęściej proces polegający z jednej strony na gromadzeniu środków pieniężnych, a z drugiej – na ich wydatkowaniu. Czynności w tym zakresie mogą dokonywać zarówno podmioty prywatne (np. osoby fizyczne), jak i podmioty prawa publicznego (państwo, samorząd i ich jednostki organizacyjne).

**istota
działalności
finansowej
– prywatnej
i publicznej**

O ile działalność finansowa prywatnych podmiotów – oczywiście gdy nie narusza obowiązującego w państwie porządku prawnego – jest objęta sferą

¹ Por. m.in. T. Dębowska-Romanowska [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2000, s. 3–15; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 9–16.

prywatności (prywatna działalność finansowa), o tyle działalność finansowa podmiotów prawa publicznego powinna być jawna, szczegółowo uregulowana przez prawo i poddana odpowiedniej kontroli (publiczna działalność finansowa).

**gospodarka
finansowa
a publiczna
działalność
finansowa**

3. Gospodarka finansowa jest określana jako proces, który obejmuje nie tylko samo gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego, ale także całokształt różnych czynności prawnych i organizacyjnych, które służą temu procesowi. Można więc przyjąć, iż określenie „gospodarka finansowa” odnosi się do działalności finansowej prowadzonej przez podmioty prawa publicznego i w gruncie rzeczy pokrywa się z pojęciem publicznej działalności finansowej, a przynajmniej jest do niego zbliżone.

4. W bogatej literaturze ekonomicznej i prawnofinansowej można spotkać też pojęcie **finansów publicznych**. Ono także jest określane niejednolicie. Istniejące definicje dadzą się w gruncie rzeczy sprowadzić do dwóch grup.

**ekonomiczne
ujęcie finansów
publicznych**

Jedna grupa definicji doktrynalnych eksponuje w pojęciu finansów publicznych element ekonomiczny, uzupełniając go elementem prawnym. W tym ujęciu finansami publicznymi są zarówno zasoby publicznych środków pieniężnych (element ekonomiczny), jak i różne operacje dokonywane tymi środkami, a także wszelkie normy prawne regulujące takie operacje (element prawny). W omawianym ujęciu zakres pojęcia finansów publicznych jest zbliżony do zakresu pojęcia gospodarki finansowej.

**prawne ujęcie
finansów
publicznych**

Druga grupa definicji jako pierwszy wysuwa element prawny, ujmując finanse publiczne nie tylko w kategorii zjawiska ekonomicznego (gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych), ale przede wszystkim jako część nauki prawa publicznego, a co za tym idzie – jako część prawa publicznego. W takim ujęciu finanse publiczne to w istocie gałąź prawa regulująca funkcjonowanie finansów publicznych.

**brak legalnej
definicji finansów
publicznych**

5. Warto zwrócić uwagę, iż obowiązująca obecnie ustawa o finansach publicznych² nie zawiera pełnej definicji finansów publicznych. W ustawie został jednak określony ich zakres³. Finanse publiczne obejmują bowiem procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, przy czym wskazano imiennie najważniejsze z nich (zostało użyte określenie „w szczególności”):

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- wydatkowanie środków publicznych,

² Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

³ Zob. art. 3 u.f.p.

- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- zarządzanie środkami publicznymi,
- zarządzanie długiem publicznym,
- rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

6. Biorąc pod uwagę rozbieżności poglądów w literaturze prawnofinansowej i ekonomicznej, a także sformułowanie dotyczące pojęcia finansów publicznych zawarte w ustawie o finansach publicznych, można zaryzykować pogląd – oczywiście w dużym uproszczeniu – iż pojęcia publicznej działalności finansowej, gospodarki finansowej i finansów publicznych są do siebie zbliżone. Wszystkie trzy określenia odnoszą się do:

- procesów gromadzenia środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego,
- sposobów wydatkowania takich środków,
- funkcjonowania rozwiązań organizacyjnych służących procesowi gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych,
- stanowienia i stosowania prawa we wskazanym zakresie.

**elementy
wspólne**

7. Z pojęciami działalności finansowej, gospodarki finansowej czy też finansów publicznych łączy się pojęcie **systemu finansowego**. Każdy „system” zakłada istnienie uporządkowanego – w sposób logiczny i celowy – zespołu instytucji, organizacji czy rozwiązań prawnych, a nie przypadkowy ich dobór. Podobne założenie towarzyszy pojęciu systemu finansowego. Można go określić jako całokształt funkcjonujących w Polsce uporządkowanych wewnętrznie instytucji prawnofinansowych, które regulują gospodarkę finansową. W takim znaczeniu można mówić o systemie finansowym państwa (jako całości), ale także o systemie finansowym samorządu terytorialnego.

**istota systemu
finansowego**

8. Pojęcie systemu finansowego może się odnosić również do funkcjonowania innych niż państwo czy samorząd podmiotów. Stąd określenia typu: system finansowy przedsiębiorstw (państwowych), system finansowy banków, spółdzielczości czy ubezpieczeń. Rozwiązania prawne przewidziane w ramach tego rodzaju systemów finansowych, które można nazwać „częstkowymi” systemami finansowymi, ogniwami systemu finansowego czy też jego częściami, nie zawsze muszą stanowić element systemu finansów publicznych.

**„częstkowe”
systemy
finansowe**

9. W gospodarce centralnie sterowanej – opartej na tzw. własności społecznej (najczęściej państwowej) środków produkcji – systemy finansowe banków, przedsiębiorstw państwowych czy ubezpieczeń stanowiły oczywiście elementy składowe (tzw. ogniwa) systemu finansowego państwa. Pojęcie to było wówczas odpowiednikiem używanego obecnie pojęcia systemu finansów publicznych.

**system
finansowy
w gospodarce
centralnie
sterowanej
i rynkowej**

10. W warunkach gospodarki opartej na prawach rynku i na poszanowaniu własności systemy finansowe takich podmiotów jak banki, organizacje ubezpieczeniowe, spółdzielnie są tylko powiązane z systemem finansów publicznych poprzez różnorodne rozliczenia – np. przymusowe świadczenia pieniężne na rzecz państwa lub samorządu (podatki, opłaty) czy rozliczenia z tytułu uzyskanych dotacji. Nie można jednak uznać systemu finansowego takich podmiotów za część systemu finansów publicznych.

system finansów publicznych jako trzon systemu finansowego

11. Używane często w doktrynie określenie **system finansów publicznych** różni się pod względem zakresu od pojęcia **systemu finansowego**. Można przyjąć, że system finansów publicznych jest trzonem systemu finansowego. Może przybierać postać systemu finansowego państwa lub systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Nie wchodzi w skład systemu finansów publicznych wspomniane już systemy finansowe różnych podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych⁴.

§ 2. Funkcje finansów publicznych

1. Znaczenie gospodarki finansowej (finansów publicznych) dla funkcjonowania każdego państwa, niezależnie od stopnia jego rozwoju, ustroju politycznego i gospodarczego czy znaczenia międzynarodowego, nie jest kwestionowane ani w praktyce, ani w doktrynie. Właśnie ze względu na istotną rolę finansów publicznych przypisuje się im różnorodne funkcje. Funkcje te były – i są nadal – różnie rozumiane w zależności od okresu historycznego, ustroju politycznego i gospodarczego, stopnia rozwoju poszczególnych państw itp.

cztery podstawowe funkcje finansów publicznych

W doktrynie⁵ najczęściej wskazuje się na cztery podstawowe funkcje finansów publicznych. Są to:

- funkcja fiskalna,
- funkcja stymulacyjna (bodźcowa),
- funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza),
- funkcja informacyjno-kontrolna.

istota funkcji fiskalnej

2. Funkcja **fiskalna** finansów publicznych (publicznej działalności finansowej) łączy się z pobieraniem i gromadzeniem środków pieniężnych przez państwo po to, aby zrealizować zadania, jakie państwo ma do spełnienia. Dla swego istnienia i funkcjonowania państwo musi mieć do dyspozycji środki pieniężne. Oczywiście skala i rodzaje zadań, jakie państwo realizuje, mogą być różne

⁴ Na temat pojęcia sektora finansów publicznych zob. rozdział II, § 1.

⁵ Por. m.in. T. Dębowska-Romanowska [w:] *Prawo...*, red. W. Wójtowicz, s. 16–19; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2007, s. 27–31.

w zależności od ustroju, sytuacji gospodarczej, społecznej i politycznej. Funkcję fiskalną można uznać za najistotniejszą, pierwotną, realizowaną w ramach prowadzonej działalności finansowej przez państwo.

Można mówić o funkcji fiskalnej nawet w starożytności czy średniowieczu, gdy trudno było oddzielić finanse publiczne (finanse państwa) od finansów panującego władcy. Już wówczas nakładano na ludność różnego rodzaju ciężary – w tym także podatki – dla realizacji doraźnych celów, jak np. wyposażenie wojska czy prowadzenie wojny. W tym okresie trudno byłoby nawet mówić o innych – poza fiskalną – funkcjach prowadzonej działalności finansowej.

W warunkach ustroju socjalistycznego i gospodarki centralnie sterowanej fiskalna funkcja publicznej działalności finansowej była niedoceniana, lekceważona lub wręcz pomijana. Kojarzono ją bowiem z ustrojem kapitalistycznym, a tym samym uznano za relikwyt przeszłości na gruncie gospodarki opartej na uspołecznionych środkach produkcji.

W okresie przemian gospodarczych przypadających na lata 90. ubiegłego stulecia w państwach Europy Środkowej i Wschodniej – w tym również i w Polsce – przywrócono należyte miejsce funkcji fiskalnej. Uważa się ją obecnie za funkcję podstawową, tak oczywistą, że nie wymaga ona nawet szerszego uzasadnienia.

3. Funkcja stymulacyjna (bodźcowa) finansów publicznych bywa najczęściej utożsamiana z oddziaływaniem na poszczególne podmioty (np. ludność, przedsiębiorców, banki itp.) za pomocą obietnic korzyści finansowych (np. ulgi podatkowe) lub zagrożeń dolegliwościami finansowymi (np. restrykcyjne opodatkowanie dochodów osób fizycznych ze źródeł nieujawnionych), które są zawarte w różnych rozwiązaniach prawnofinansowych. Rozwiązania te (czyli instytucje prawnofinansowe) odgrywają rolę bodźców prawnofinansowych skierowanych do konkretnych grup adresatów. Mają pobudzać ich do określonych pożądanych działań (np. zwiększenia produkcji) lub też powstrzymać od zachowań niepożądanych (np. odsetki za nieterminową realizację zobowiązań publicznoprawnych).

istota funkcji stymulacyjnej (bodźce prawno-finansowe)

Funkcję stymulacyjną finansów publicznych można praktycznie dostrzec w różnych państwach i ich systemach finansowych. Można też zauważyć pewną odwrotnie proporcjonalną zależność między stopniem administracyjnej ingerencji państwa w życie gospodarcze a zakresem funkcji bodźcowej finansów publicznych.

W państwach o gospodarce centralnie sterowanej, opartej na państwowej własności środków produkcji, gdzie stosuje się administracyjno-nakazowe

metody zarządzania gospodarką, pozostaje niewielki margines dla bodźcowego oddziaływania za pomocą rozwiązań prawnofinansowych na inne niż państwo podmioty.

Natomiast w tych krajach, które opierają się na gospodarce rynkowej i własności prywatnej, znaczenie funkcji stymulacyjnej finansów publicznych rośnie. Państwo bowiem nie zarządza bezpośrednio zjawiskami i działaniami gospodarczymi, a jedynie w ramach tzw. państwowego interwencjonizmu gospodarczego stara się oddziaływać na formalnie niezależne decyzje odrębnych od państwa podmiotów gospodarczych. W doktrynie tego rodzaju oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze zwane jest często parametryczno-ekonomicznym sposobem oddziaływania na gospodarkę⁶.

4. Funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza) finansów publicznych jest ujmowana jako celowe, świadome wykorzystywanie instytucji prawnofinansowych do powtórnego (wtórnego) podziału tworzonego w państwie produktu krajowego brutto⁷. Realizowane są przy tej okazji przyjęte założenia polityki finansowej państwa. Funkcję redystrybucyjną można realizować za pomocą z jednej strony np. systemu podatkowego, a z drugiej poprzez system dotacji, subwencji, zasiłków itp. dla określonych podmiotów.

**istota i trzy
podstawowe
czynniki
realizacji funkcji
redystrybucyjnej**

Warto zauważyć, iż zakres realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych zależy od wielu czynników. Wśród najistotniejszych można wymienić:

- założenia ustrojowe państwa – przyjęcie modelu państwa opiekuńczego – socjalnego lub liberalnego, a także oparcie gospodarki bądź na własności środków produkcji tzw. uspołecznionej, bądź prywatnej;
- stopień rozwoju i kondycję gospodarki – np. konieczność dotacji ze strony państwa podlegających restrukturyzacji gałęzi gospodarki;
- sytuację społeczną – np. stopień bezrobocia, relację między liczbą osób czynnych zawodowo a liczbą emerytów i rencistów.

Realizacja funkcji redystrybucyjnej i stymulacyjnej nie wyklucza się; mogą się one wzajemnie uzupełniać, oczywiście przy założeniu, iż system finansowy państwa jest racjonalnie skonstruowany, a jego funkcjonowanie jest sprawne i efektywne.

⁶ Szerzej na temat bodźców prawnofinansowych i funkcji stymulacyjnej finansów publicznych zob. H. Reniger, *Bodźce prawno-finansowe*, Rzeszów 1979, s. 1–41.

⁷ W okresie tzw. gospodarki socjalistycznej – jego odpowiednika, czyli dochodu narodowego.

5. Funkcję **informacyjno-kontrolną** finansów publicznych można uznać za funkcję w pewnym stopniu dodatkową, uboczną. W warunkach gospodarki centralnie sterowanej funkcja ta miała wyraźnie kontrolny charakter. Wiązało się to z licznymi obowiązkami nakładanymi na różne podmioty – np. obowiązek tzw. sygnalizacji, spoczywający na bankach dokonujących rozliczeń przedsiębiorstw uspołecznionych. Miały one obowiązek informowania jednostek nadrzędnych (np. zjednoczeń) o wszelkich nieprawidłowościach w funkcjonowaniu przedsiębiorstw (np. zadłużeniach czy opóźnieniach w płatnościach).

istota funkcji informacyjno-kontrolnej w gospodarce centralnie sterowanej i rynkowej

W warunkach ustroju demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej omawiana funkcja ma nie tyle charakter kontrolny, ile informacyjno-ewidencyjny. Nie dotyczy bowiem sprawowania kontroli, ale polega na sygnalizowaniu pozytywnych lub negatywnych wyników procesów gospodarczych. Informacje te mogą być przydatne przy podejmowaniu różnorodnych działań zmierzających do usprawnienia finansów publicznych.

§ 3. Pojęcie i charakter prawa finansowego

1. Jednoznaczne określenie definicji prawa finansowego, jego charakteru i zakresu ma istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Nie jest jednak zadaniem łatwym. Rodzi wiele trudności i wywołuje różnorodność poglądów w literaturze prawnofinansowej⁸.

trudności w sformułowaniu definicji prawa finansowego

Trudności wynikają przede wszystkim z różnorodności materii regulowanej w ramach finansów publicznych, zmieniającego się charakteru ingerencji podmiotów prawa publicznego (państwa i samorządu terytorialnego) w sferę życia gospodarczego i tendencji do wyodrębniania się poszczególnych dziedzin w ramach prawa finansowego. Stąd też w literaturze przedmiotu można znaleźć różne definicje prawa finansowego. Dadzą się one – w dużym uproszczeniu – podzielić na trzy grupy.

Jedna grupa to określenia wskazujące na bardzo szeroki zakres prawa finansowego jako takiej gałęzi prawa, która reguluje wszelkie kwestie zarówno ustrojowe, materialnoprawne, jak i proceduralne dotyczące stosunków finansowych. W tym ujęciu w ramach prawa finansowego znajduje się zarówno prawo budżetowe, prawo daninowe (przede wszystkim podatkowe), prawo regulujące zasady wydatków podmiotów prawa publicznego, prawo dotyczące ustroju pieniężnego,

prawo finansowe sensu largo

⁸ T. Dębowska-Romanowska [w:] *Prawo...*, red. W. Wójtowicz, s. 20–52; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo...*, 2007, s. 40–48; A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2005, s. 26–27; A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2007, s. 30–31; C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 68–81.

publiczne prawo bankowe, dewizowe, jak i prawo dotyczące systemu ubezpieczeń społecznych i wynagrodzeń sfery budżetowej oraz zasad funkcjonowania różnych podmiotów należących do sektora finansów publicznych. Można więc przy powyższym założeniu mówić o prawie finansowym w szerokim znaczeniu (*sensu largo*), które ma ściśle związki z innymi dziedzinami prawa publicznego – przede wszystkim z prawem konstytucyjnym, administracyjnym, publicznym prawem gospodarczym, prawem karnym i karnym skarbowym czy prawem międzynarodowym. Materia regulowana przez prawo finansowe jest więc także przedmiotem zainteresowania (choć w odmiennym ujęciu) wymienionych gałęzi prawa publicznego. Jako przykład można wskazać prawo celne. Pobieranie cel i innych należności celnych to przedmiot zainteresowań prawa finansowego, ale jednocześnie zasady i tryb stosowania poszczególnych procedur celnych są elementem publicznego prawa gospodarczego.

Można też wskazać ściśle związki prawa finansowego z prawem prywatnym – prawem cywilnym czy prawem pracy. Dotyczy to zwłaszcza problematyki wydatków podmiotów sektora finansów publicznych (wynagrodzenia, ubezpieczenia, płatności za towary i usługi itp.).

**prawo finansowe
*sensu stricto***

Druga grupa definicji to takie, które ujmują prawo finansowe w sensie ścisłym (*sensu stricto*). W tym ujęciu do prawa finansowego należy zaliczyć tylko te regulacje, które bezpośrednio dotyczą finansów państwa i samorządu terytorialnego, czyli odnoszą się do publicznej działalności finansowej. Takie ujęcie nawiązuje do tradycyjnego zakresu prawa skarbowego funkcjonującego w doktrynie okresu międzywojennego.

**negacja
jednolitego
pojęcia prawa
finansów**

Trzecia grupa poglądów obecnych w literaturze prawnofinansowej to negacja pojęcia prawa finansowego jako jednej gałęzi prawa. Autorzy tych poglądów opowiadają się za odrębnym traktowaniem poszczególnych dziedzin prawa, uznawanych w warunkach gospodarki centralnie sterowanej za elementy prawa finansowego (prawo budżetowe, podatkowe, celne, dewizowe, bankowe). Argumentują swoje stanowisko różnorodnością aktów prawnych regulujących te dziedziny prawa, ich autonomicznością i różnym stopniem powiązania z innymi dziedzinami prawa, zarówno publicznego, jak i prywatnego. Według tych autorów nie można obecnie mówić o zbiorczym i jednolitym terminie „prawo finansowe”.

**celowość
przyjęcia
jednolitego
pojęcia prawa
finansowego**

2. Niezależnie od zaprezentowanych w skrócie i w dużym uproszczeniu poglądów na samą istotę i zakres prawa finansowego, należy jednak uznać, że – przynajmniej dla celów dydaktycznych i dla uporządkowania rozwiązań prawnych odnoszących się do publicznej gospodarki finansowej (finansów publicznych) – właściwe jest korzystanie nadal ze zbiorczego, chociaż zróżnicowanego wewnętrznie i często umownego, pojęcia prawa finansowego (prawa finansów

publicznych). Jest nim gałąź prawa publicznego, która reguluje prowadzenie przez podmioty prawa publicznego działalności finansowej (czy też gospodarki finansowej).

Publicznoprawny charakter prawa finansowego nie budzi żadnych wątpliwości w doktrynie, co wynika z faktu, iż prawo to jest oparte na władztwie finansowym podmiotów prawa publicznego (państwa i samorządu). Zakłada więc nierówność stron stosunku prawnofinansowego (np. w odniesieniu do podatków, ceł, opłat), co różni prawo finansowe od prawa prywatnego, opartego na równości stron (np. w zakresie zobowiązań cywilnoprawnych).

**publicznoprawny
charakter prawa
finansowego**

3. Zakres terminu „prawo finansowe” przyjęty w tym podręczniku obejmuje trzy grupy zagadnień:

- ustrojowe – związane z kompetencjami finansowymi podmiotów publicznych;
- materialne – dotyczące rozwiązań w zakresie poszczególnych dochodów publicznych i dokonywania wydatków na cele publiczne;
- formalne – odnoszące się do procedury finansowej, zwłaszcza związanej z trybem gromadzenia dochodów publicznych.

**zakres terminu
„prawo
finansowe”
przyjęty
w podręczniku**

Ze względu na systematykę przepisów prawa finansowego można w prawie finansowym wyróżnić cztery jego podstawowe działy:

- prawo budżetowe;
- prawo dochodów publicznych (przede wszystkim dotyczące podatków, opłat, ceł);
- publiczne prawo bankowe;
- prawo dewizowe.

4. Zakres prawa budżetowego obejmuje zagadnienia ustrojowe i proceduralne związane z kompetencjami organów państwa i samorządu w zakresie przygotowania i uchwalania budżetu, określania jego treści, a także wykonywania i kontroli budżetu. Zagadnienia te mają podstawowe znaczenie dla całej gospodarki finansowej w państwie i kondycji finansów publicznych.

**zakres prawa
budżetowego**

5. W ramach prawa dochodów publicznych można wyodrębnić jego warstwę teoretyczną i dogmatyczną. Zagadnienia teoretyczne dotyczące dochodów publicznych były co najmniej od kilku stuleci przedmiotem dociekań naukowych. Opracowano w doktrynie definicje wielu pojęć z tego zakresu, a także zasady, które powinny być uwzględniane przy konstrukcji systemu dochodów publicznych, zarówno państwowych, jak samorządowych.

**zakres prawa
dochodów
publicznych**

W zakresie rozwiązań obowiązującego prawa odnoszących się do dochodów publicznych (warstwa dogmatyczna) można wyróżnić część ogólną

i szczególną. Część ogólna obejmuje rozwiązania prawne dotyczące istoty zobowiązań publicznoprawnych, charakteru i sposobów ich powstawania, zabezpieczeń i wygasania tych zobowiązań. W części ogólnej są także uregulowane zasady odpowiedzialności za zobowiązania i problematyka procedury gromadzenia dochodów publicznych.

Ze względu na różnorodny charakter dochodów publicznych można w ramach prawa o dochodach publicznych wyodrębnić:

- z jednej strony jego podstawowy składnik – czyli prawo podatkowe;
- z drugiej – prawo dotyczące innych rodzajów takich dochodów, np. ceł, opłat.

część ogólna i szczegółowa prawa podatkowego

Prawo podatkowe, które należy uznać za najważniejszy i najistotniejszy składnik prawa dochodów publicznych, a nawet całego prawa finansowego, można podzielić na:

- część ogólną, dotyczącą zobowiązań podatkowych i postępowania podatkowego, oraz
- część szczegółową, zawierającą regulacje prawne odnoszące się do poszczególnych podatków, zarówno państwowych, jak i samorządowych.

część publicz- noprawna i prywatno- prawna prawa bankowego

6. Prawo bankowe we współczesnej gospodarce, a co za tym idzie, także w obowiązujących uregulowaniach prawnych, ma dwojaki charakter. Z jednej strony regulacje prawa bankowego – przede wszystkim dotyczące czynności i umów bankowych – mają charakter cywilnoprawny, są więc tym samym częścią prawa prywatnego, a nie publicznego, jakim jest prawo finansowe. Z drugiej strony regulacje prawne dotyczące form prawnych finansowania banków, ich kompetencji i funkcji w gospodarce, zagadnienia związane z bezpieczeństwem obrotu i nadzorem bankowym mają kształt publicznoprawny. Ta część prawa bankowego jest określana jako publiczne prawo bankowe i stanowi część prawa finansowego. Natomiast prywatne prawo bankowe jest częścią prawa cywilnego i nie stanowi przedmiotu zainteresowania prawa finansowego. Ze względów dydaktycznych jest jednak często wykładane i prezentowane jako jednolity przedmiot „prawo bankowe”, którego treścią jest całość zagadnień dotyczących funkcjonowania systemu bankowego, jego organizacji, szeroko ujętych zadań i roli w gospodarce, zwłaszcza opartej na prawach rynku. W tak szerokim ujęciu prawo bankowe ma swoją część publicznoprawną i prywatnoprawną.

prawo dewizowe jako część prawa finansowego

7. Prawo dewizowe ma wyraźnie charakter publicznoprawny. Wynika to z faktu, iż jest oparte na władztwie finansowym podmiotów prawa publicznego (państwa i samorządu). Zakłada więc nierówność stron stosunku prawnofinansowego, co różni prawo finansowe od prawa prywatnego, opartego na równości stron (np. w zakresie zobowiązań cywilnoprawnych). Jest tym

działem prawa, który reguluje dokonywanie czynności z użyciem zagranicznych środków płatniczych i innych wartości uznawanych za dewizowe. Czynności takie są nadal pod kontrolą państwa, które wyznacza zakres swobody dokonywania obrotów dewizowych i poddaje je tzw. reglamentacji dewizowej. Dziedzina ta ma ścisły związek z prawem bankowym, gdyż znaczna część obrotów dewizowych realizowana jest za pośrednictwem banków.

§ 4. Źródła prawa finansowego

1. Obowiązująca obecnie Konstytucja RP określa źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce⁹. Są to zarówno źródła prawa wewnętrznego, czyli Konstytucja RP, ustawy i rozporządzenia, jak i źródła prawa niejako zewnętrznego, czyli ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

2. Przyjęte w Konstytucji RP rozwiązanie odnosi się oczywiście również do katalogu źródeł prawa finansowego. W prawie finansowym podstawową rolę odgrywają akty normatywne prawa wewnętrznego. Umowy międzynarodowe mają znaczenie jedynie w prawie celnym, dewizowym i podatkowym. W prawie podatkowym (tzw. międzynarodowe prawo podatkowe) umowy międzynarodowe mają znaczenie w zakresie zapobiegania zjawiskom tzw. podwójnego opodatkowania, specjalnego statusu podatkowego osób zaliczanych do personelu dyplomatycznego i konsularnego, a także unikania opodatkowania przez wyprowadzenie dochodów do tzw. rajów podatkowych. W prawie celnym i dewizowym natomiast istotną rolę odgrywają konwencje i umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską, a dotyczące zasad handlu międzynarodowego czy podejmowania inwestycji zagranicznych. Akty prawa międzynarodowego mają pierwszeństwo przed ustawą krajową w sytuacji, gdy treści umowy nie można pogodzić z obowiązującą w Polsce ustawą. Oznacza to tym samym konieczność zmiany prawa wewnętrznego i dostosowania go do treści ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej.

Nową jakościowo sytuację w zakresie źródeł prawa finansowego stworzyło przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Prawo unijne ma bowiem pierwszeństwo przed prawem wewnętrzkrajowym¹⁰. Akcesja Rzeczypospolitej do struktur unijnych oznacza także konieczność dostosowania prawa wewnętrznego do dyrektyw prawa unijnego. Dotyczy to przede wszystkim prawa podatkowego, dewizowego i bankowego w zakresie związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej.

**akty prawne
w zakresie prawa
finansowego**

**ranga umów
między-
narodowych**

**dyrektywy
prawa unijnego**

⁹ Zob. art. 87 Konstytucji RP.

¹⁰ Dotyczy to ustaw i aktów prawnych niższej rangi; nie dotyczy jednak treści Konstytucji RP.

**akty prawa
miejscowego**

3. Źródłem samorządowego prawa finansowego, które jest stosowane na terenie danej gminy czy jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla, mogą być również akty prawa miejscowego. Istotne znaczenie mają w tym zakresie np. uchwały budżetowe rady gminy, a także uchwały dotyczące stawek podatków i opłat lokalnych. Warunkiem ich wejścia w życie jest odpowiednie ogłoszenie.

4. Podstawowe kwestie dotyczące finansów publicznych, zwłaszcza te, które powodują nałożenie obowiązków na obywateli, wymagają – zgodnie z Konstytucją RP¹¹ – formy ustawowej. Akty prawne wykonawcze – rozporządzenia Rady Ministrów i poszczególnych ministrów, zwłaszcza Ministra Finansów – mają regulować jedynie kwestie wynikające z wykonania ustaw dotyczących finansów publicznych, a nie stanowić ich uzupełnienia czy rozszerzenia. W innych działach prawa finansowego można zaobserwować różnice dotyczące zakresu regulacji ustawowej oraz wynikającej z rozporządzeń. Jako przykład można wskazać to, że w prawie budżetowym wiele kwestii szczegółowych – oczywiście mieszczących się w ogólnych ustawowych ramach – regulują rozporządzenia wykonawcze.

5. Wraz z wejściem w życie Konstytucji RP straciły moc obowiązującą wydane wcześniej zarządzenia Ministra Finansów, które nie mogą już stanowić źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Obecnie zarządzenia obowiązują jedynie w obrębie podmiotu, który je wydał, i mogą się odnosić do wewnętrznych kwestii związanych z ich funkcjonowaniem (np. zarządzenia Ministra Finansów czy Prezesa Narodowego Banku Polskiego).

brak kodyfikacji

6. Na prawo finansowe składa się wiele ustaw i towarzyszących im aktów wykonawczych. Dotychczas nie zostały one skodyfikowane, chociaż w doktrynie pojawiały się takie propozycje. Wprowadzenie w życie całościowej kodyfikacji prawa finansów publicznych niewątpliwie ujednoliciłoby i uporządkowałoby rozwiązania prawne obowiązujące w tej gałęzi prawa. Zwiększyłoby także stabilność prawa finansowego. Takie przedsięwzięcie wymagałoby jednak całościowego, perspektywicznego i wielostronnego ujęcia zagadnień prawa finansowego oraz rezygnacji z doraźnych celów fiskalnych towarzyszących najczęściej kolejnym zmianom ustaw finansowych. Nie wydaje się to obecnie realne w warunkach ciągłego reformowania prawa polskiego i dostosowywania jego rozwiązań do wymagań prawa unijnego. Także zbyt częste zmiany podstawowych założeń politycznych i gospodarczych, wynikające z braku doświadczenia w funkcjonowaniu instytucji demokratycznego państwa, nie sprzyjają takiemu przedsięwzięciu. Należy się więc liczyć z tym, iż rozwiązania

¹¹ Zob. art. 84 Konstytucji RP i jego rozwinięcie w rozdziale X Konstytucji RP, traktującym o finansach publicznych.

prawne z zakresu prawa finansowego będą w Polsce nadal ulegały częstym zmianom – niestety, nie zawsze w pełni przemyślanym – najczęściej doraźnym i nieuwzględniającym perspektywicznych, długofalowych skutków ich wprowadzania.

7. Warto wreszcie zwrócić uwagę, że nie stanowi w Polsce źródła prawa finansowego orzecznictwo sądowe, chociaż może mieć istotny i pozytywny wpływ na zwiększenie stopnia jednolitości stosowania prawa. Nie są też źródłem prawa różnego rodzaju instrukcje, wytyczne, okólniki itp., zarówno Ministra Finansów, jak i innych organów finansowych różnego szczebla.

**znaczenie
orzecznictwa**

Pytania kontrolne

1. Czego dotyczą pojęcia: działalności finansowej, publicznej działalności finansowej, gospodarki finansowej i finansów publicznych?

.....

2. Jaki jest ustawowy zakres finansów publicznych?

.....

3. Co rozumiesz przez termin „system finansowy”?

.....

4. Jaka jest relacja między określeniami: system finansowy, system finansowy państwa, system finansowy jednostek samorządu terytorialnego, system finansów publicznych? Czy można używać ich zamiennie?

.....

5. Jakie są najważniejsze funkcje finansów publicznych?

.....

6. Na czym polega funkcja fiskalna publicznej działalności finansowej (finansów publicznych)?

.....

7. W jaki sposób jest realizowana funkcja stymulacyjna (bodźcowa) finansów publicznych?

.....

8. Do czego sprowadza się funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza) finansów publicznych?

.....

9. Jaki charakter ma funkcja informacyjno-kontrolna finansów publicznych w warunkach gospodarki centralnie sterowanej, a jaki w warunkach gospodarki rynkowej?

.....

10. Jaki jest zakres przedmiotowy prawa finansowego?

.....

11. Jaka jest relacja między prawem finansowym a innymi dziedzinami prawa?

.....

12. Co może stanowić źródło prawa finansowego?

.....

13. Do jakiej dziedziny prawa – publicznego czy prywatnego – zaliczamy prawo finansowe i dlaczego?

.....

Podstawowe akty prawne

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

Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)

Wybrana literatura przedmiotu

Borodo A., *Finanse publiczne. Zagadnienia ustawowe i prawne*, Warszawa 2019

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

Brzeziński B., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2006

Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007

Daniny publiczne. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2010

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

Fedorowicz M., Nizioł K., *Prawo finansowe Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008

Finanse publiczne i prawo finansowe, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008

Finanse publiczne i prawo finansowe, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2017

Finanse publiczne. Komentarz praktyczny (z suplementem elektronicznym), red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk 2014

Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000

Karlikowska M., Miemiec M., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010

- Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2008
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- Kosikowski C., *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003
- Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz 2008
- Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2019
- Mikos-Sitek A., Zapadka P., *Prawo finansów publicznych*, Warszawa 2018
- Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk 2010
- Nowak-Far A., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2020
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010
- Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwillo, Warszawa 2014, 2018
- Prawo finansowe*, red. H. Dzwonkowski, J. Gliniecka, Warszawa 2013
- Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013
- Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2000
- Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, red. W. Miemieć, Warszawa 2020
- System prawa finansowego*, t. 2, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010
- System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Drwillo, A. Jurkowska-Zeidler, Warszawa 2017
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014

Rozdział II

PODSTAWOWE ZAGADNIENIA USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

§ 1. Pojęcia podstawowe

charakterystyka ustawy o finansach publicznych

1. Podstawę prawną prowadzenia publicznej gospodarki finansowej w Polsce – czyli finansów publicznych – stanowi odrębna ustawa o finansach publicznych. Ustawa ta obejmuje – oprócz tradycyjnej problematyki związanej z gospodarką budżetu państwa i samorządu – także rozwiązania prawne o charakterze ogólnym i podstawowym dla finansów publicznych. Dlatego też bywa nawet określana jako akt prawny mający charakter kodyfikacji prawa odnoszącego się do publicznej działalności finansowej państwa i samorządu terytorialnego. Jest to jednak „kodyfikacja” niedoskonała, obarczona wieloma wadami, nieścisłościami legislacyjnymi. Rozwiązania zawarte w ustawie są często dalekie od poprawności i wymagają dalszych zmian i poprawek. Uwaga ta w pełni odnosi się do definicji podstawowych pojęć z zakresu finansów publicznych. Są one niestety często skonstruowane wadliwie pod względem metodologicznym i legislacyjnym, powodują pewien bałagan terminologiczno-pojęciowy i nie uwzględniają dorobku doktryny w dziedzinie prawa finansowego.

pojęcia podstawowe

2. Za podstawowe pojęcia z zakresu finansów publicznych należy uznać:
- sektor finansów publicznych,
 - środki publiczne,
 - wydatki publiczne,
 - rozchody publiczne,
 - deficyt sektora finansów publicznych,
 - nadwyżkę sektora finansów publicznych,
 - państwowy dług publiczny.

3. Do podstawowych pojęć należy przede wszystkim pojęcie **sektora finansów publicznych**. W ustawie o finansach publicznych zostało ono określone przez wskazanie, które podmioty kwalifikuje się do tego sektora¹.

**podmioty
sektora finansów
publicznych**

Jako sektor finansów publicznych są traktowane różne rodzaje podmiotów wskazanych imiennie lub rodzajowo, sklasyfikowanych w kilkunastu punktach. Niestety nie przyjęto jednolitego kryterium podziału tych podmiotów, co powoduje, iż klasyfikacja nie jest ani przejrzysta, ani w pełni czytelna. Może więc powodować nadal liczne wątpliwości w doktrynie i praktyce.

W dużym uproszczeniu wśród podmiotów sektora finansów publicznych można wyróżnić:

- organy władzy publicznej (zarówno państwowej, jak i samorządowej) – ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, a także organy kontroli państwowej i ochrony prawa;
- związki metropolitalne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury, państwowe instytucje filmowe, uczelnie publiczne, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- imiennie wskazane podmioty działające w zakresie ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a także fundusze zarządzane przez te instytucje ubezpieczeniowe, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej;
- państwowe fundusze celowe;
- inne państwowe i samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonania zadań publicznych².

4. Katalog **środków publicznych** jest obszerny, bardzo zróżnicowany, a w istocie sprowadza się do wskazania różnych rodzajów wpływów pieniężnych, które mogą być osiągnięte przez podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych.

**pojęcie środków
publicznych**

¹ Zob. art. 9 u.f.p.

² Z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

W ramach środków publicznych dadzą się wyodrębnić trzy odrębne grupy:

- dochody publiczne,
- przychody publiczne³,
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi⁴.

**rodzaje
dochodów
publicznych
– klasyfikacja
ustawowa**

5. Wśród środków publicznych na szczególną uwagę zasługują **dochody publiczne**⁵. Nie jest to w ustawie o finansach publicznych pojęcie jednolite, a wskazanie poszczególnych rodzajów dochodów i kryteria ich odróżnienia mogą budzić wątpliwości.

Wśród dochodów publicznych można wyodrębnić dwie podstawowe grupy:

- daniny publiczne,
- inne dochody o bardzo zróżnicowanym charakterze.

daniny publiczne

Do **danin publicznych** zostały zaliczone podatki, opłaty, składki, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i inne, przymusowe świadczenia pieniężne na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych. Obowiązek ich ponoszenia wynika jednak nie z ustawy o finansach publicznych, ale z innych odrębnych ustaw.

**katalog
pozostałych
dochodów
publicznych**

Katalog **innych dochodów** publicznych nie jest w pełni zamknięty. Wskazano jednak imiennie kilka rodzajów takich dochodów. Dochody te dadzą się podzielić na pięć grup.

Jedną z nich stanowią dochody z mienia będącego własnością państwa, samorządu lub innych jednostek sektora finansów publicznych (np. z najmu, dzierżawy, dywidendy od wniesionego kapitału), a także ze sprzedaży nieruchomości, rzeczy ruchomych i praw majątkowych, jeśli sprzedaż nie jest dokonywana ani w ramach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego, ani w ramach obrotu papierami wartościowymi.

Druga grupa obejmuje dochody uzyskane z tytułu wpływów ze sprzedaży towarów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych.

Trzecia grupa to kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu gwarancji, poręczeń i odszkodowań.

³ Z wyodrębnieniem przychodów pochodzących z prowadzonej przez jednostki tego sektora działalności – art. 5 ust. 1 pkt 5 u.f.p.

⁴ Z wyodrębnieniem środków z budżetu Unii Europejskiej w ramach różnych programów; ich katalog ulega częstym zmianom i korektom – art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.

⁵ Zob. art. 5 ust. 2 u.f.p.

Do czwartej grupy można zaliczyć dochody z dobrowolnych sporadycznych czynności cywilnoprawnych, takich jak pieniężne darowizny, spadki czy zapisy na rzecz jednostek sektora finansów publicznych.

Piątą grupę stanowią dochody, które nie zostały wskazane imiennie. Są one uzyskiwane przez jednostki sektora finansów publicznych na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych.

6. Do środków publicznych zostały w ustawie zaliczone również **przychody publiczne**. Mogą one pochodzić z różnych źródeł, które – jak się wydaje – dać się podzielić na dwie grupy.

**rodzaje
przychodów
publicznych**

Jedną z nich stanowią wpływy pieniężne, które są rezultatem dokonywania w sektorze finansów publicznych różnych operacji finansowych o charakterze zwrotnym. Zalicza się do nich:

- wpływy ze sprzedaży papierów wartościowych (np. obligacji),
- spłaty pożyczek udzielonych ze środków publicznych,
- wpływy z otrzymanych pożyczek i kredytów.

Druga grupa to przychody pochodzące z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i majątku jednostek samorządu terytorialnego. Mają one charakter bezzwrotny, doraźny i ostateczny. Do tej samej grupy należy zaliczyć przychody z prowadzonej przez jednostki sektora finansów publicznych działalności, a także z innych źródeł, które nie zostały imiennie wskazane, co oznacza otwarty ich katalog.

Wszystkie wpływy pieniężne w ramach drugiej grupy mają w istocie charakter odpłatny i wiążą się albo ze zbyciem majątku, albo z obowiązkiem świadczeń w ramach działalności prowadzonej przez jednostki sektora finansów publicznych.

7. W ramach środków publicznych osobną grupę stanowią takie, które pochodzą ze **źródeł zagranicznych** i nie podlegają zwrotowi. Wśród nich imiennie wskazano różne środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz z tytułu pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu.

8. Wprowadzony w ustawie o finansach publicznych podział środków publicznych z wyodrębnieniem dochodów i przychodów, a także ich wewnętrzna klasyfikacja w istotny sposób odbiegają od pojęcia i klasyfikacji dochodów publicznych wypracowanych w doktrynie prawa finansowego⁶.

**teoretyczna
(doktrynalna)
klasyfikacja
dochodów
publicznych**

⁶ Por. m.in. A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2007, s. 52–55; *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 1, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2000, s. 165–166; uwagi krytyczne E. Malinowskiej-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 94–97.

Jako dochody publiczne w literaturze prawnofinansowej są traktowane wszelkie wpływy pieniężne uzyskane przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego niezależnie od charakteru i źródeł pochodzenia tych wpływów.

wielość kryteriów klasyfikacyjnych

Różnorodność dochodów publicznych spowodowała, iż teoretyczna klasyfikacja tych dochodów jest rozbudowana i uwzględnia wiele kryteriów.

kryterium podmiotowe

Po pierwsze, ze względu na **podmioty**, od których pobierane są dochody publiczne, można je podzielić na trzy grupy:

- pobierane od osób fizycznych,
- pobierane od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej,
- pobierane od obu tych grup podmiotów.

Teoretycznie większość dochodów może być wprawdzie pobierana od obu tych grup podmiotów, ale należy uwzględnić ich odrębność. Przesądza to o odmiennym sposobie poboru dochodów, stosowaniu innych zwolnień czy ulg (np. jakiekolwiek ulgi wynikające ze stanu rodzinnego mogą dotyczyć tylko osób fizycznych).

kryterium rodzaju budżetu

Po drugie, ze względu na **rodzaj budżetu**, do którego są odprowadzane, dochody publiczne można podzielić na:

- dochody budżetu państwa,
- dochody budżetów samorządowych.

Podział dochodów między budżet państwa i budżety samorządów powinien być tak dokonywany, aby obu budżetom zapewnić wystarczające środki finansowe na realizację zadań przewidzianych do wypełnienia zarówno przez państwo, jak i przez samorządy. Formalne wyposażenie organów samorządowych w szeroki zakres uprawnień i obowiązków bez prawnego wyposażenia tych samorządów w środki finansowe, którymi mogą swobodnie rozporządzać, stwarza tylko iluzję samodzielności gmin.

kryterium funkcji

Po trzecie, bardzo ważnym kryterium podziału dochodów publicznych jest kryterium **funkcji** (zadań) tych dochodów. Z tego punktu widzenia dochody można podzielić na:

- zasadnicze,
- uboczne.

Dochody zasadnicze to takie, których głównym celem jest cel fiskalny; dostarczają one państwu lub samorządom środków pieniężnych niezbędnych do zrealizowania ich zadań. Wszelkie inne funkcje takich dochodów

(np. stymulacyjna, prewencyjna, represyjna) mają znaczenie drugoplanowe. Do takich dochodów zalicza się np. podatki, opłaty, a także najczęściej cła.

Dochodami ubocznymi są takie dochody, których podstawowym zadaniem jest realizacja innych celów niż fiskalny. Mogą to być cele represyjne czy prewencyjne (np. grzywny, kary pieniężne, mandaty).

Po czwarte, kryterium **ostatecznego** pobrania dochodu pozwala na wyróżnienie dochodów:

- bezzwrotnych,
- zwrotnych.

**kryterium
ostatecznego
pobrania**

Dochody bezzwrotne to takie, które raz uiszczone na rzecz państwa czy samorządu nie zostają zwrócone podmiotowi, od którego zostały pobrane. Do tej grupy należą np. podatki, cła, opłaty.

Dochody zwrotne są niejako przejściowym zasileniem budżetu, gdyż po ustalonym okresie powinny zostać zwrócone podmiotowi, od którego je otrzymano. Do tej grupy dochodów można zaliczyć pożyczki i kredyty.

Po piąte, można klasyfikować dochody publiczne, wyróżniając wśród nich dochody:

- odpłatne,
- nieodpłatne.

**kryterium
wzajemnego
świadczenia**

Kryterium tego podziału opiera się na **wzajemności świadczenia** ze strony podmiotu prawa publicznego. Jeżeli wpłacający, uiszczając określoną kwotę pieniężną na rzecz państwa lub samorządu, otrzymuje od niego świadczenie wzajemne, np. czynność urzędową czy usługę, to mamy do czynienia z dochodem **odpłatnym**. Jeżeli zaś państwo lub samorząd, pobierając dochód, nie daje żadnego wzajemnego świadczenia, jak ma to miejsce np. przy poborze podatku, mamy do czynienia z dochodem **nieodpłatnym**.

Dochód **odpłatny**, a więc związany z istnieniem wzajemnego świadczenia, może być dochodem ekwiwalentnym lub nieekwiwalentnym. Rozróżnienie to opiera się na wartości wzajemnego świadczenia ze strony państwa lub samorządu w stosunku do wielkości samego dochodu.

Jeżeli wzajemne świadczenie ze strony państwa (samorządu) jest porównywalne w swojej materialnej wartości do wielkości dochodu, dochód ma charakter **ekwiwalentny**; państwo świadczy wzajemny ekwiwalent. Jeżeli zaś wzajemne świadczenie jest, materialnie rzecz biorąc, nieproporcjonalnie niższe od dochodu (np. wysoka opłata paszportowa lub wizowa), dochód

jest wprowadzie odpłatny (istnieje wzajemne świadczenie), ale **nieekwiwalentny**, gdyż świadczenie to nie stanowi ekwiwalentu w stosunku do wielkości dochodu.

**kryterium
możliwości
egzekwowania**

Po szóste, ze względu na **możliwość egzekwowania** dochodów wyróżniamy dochody:

- przymusowe,
- dobrowolne.

Dochody przymusowe to takie, które mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej (np. potrącenie z wynagrodzenia, wyegzekwowanie w drodze czynności komornika itp.). Do takich dochodów należą podatki, opłaty, grzywny, mandaty karne, cła.

Dochody dobrowolne nie mogą być egzekwowane w drodze przymusu, np. darowizny.

Po siódme, można też dokonać podziału dochodów publicznych na:

- obligatoryjne,
- fakultatywne.

Jest to podział dochodów przeprowadzony ze względu na to, czy obowiązujące przepisy prawne **nakazują** pobieranie jakiegoś dochodu – jest to wówczas dochód **obligatoryjny**, czy też dają tylko **możliwość** pobierania dochodu przy spełnieniu dodatkowych warunków przewidzianych w odrębnych ustawach. Taki dochód ma wówczas charakter dochodu **fakultatywnego**. Dochodem fakultatywnym są obecnie np. dochody na rzecz samorządu, wprowadzane na podstawie referendum rozpisanego wśród mieszkańców gminy. W sytuacji gdy wyniki referendum przesądzą o pobieraniu takich dochodów, mają one wprawdzie charakter fakultatywny, ale jednocześnie przymusowy, obciążają bowiem wszystkich mieszkańców, niezależnie od stanowiska zajętego w referendum. Mimo iż dochody takie mają charakter „samoopodatkowania się” mieszkańców, mogą być przymusowo egzekwowane na drodze administracyjnej.

**kryterium
okoliczności
poboru**

Po ósme, dochody publiczne można też podzielić ze względu na **okoliczność ich pobierania**. Z tego punktu widzenia dadzą się wyróżnić dochody:

- zwyczajne,
- nadzwyczajne.

Dochody **zwyczajne** są z założenia pobierane w normalnych, powtarzających się sytuacjach, mają więc charakter niejako stały. Takimi dochodami jest ogromna większość dochodów podatkowych, z opłat, a także grzywien, mandatów itp.

Dochody **nadzwyczajne** wprowadza się w szczególnych okolicznościach, np. podatek od nadzwyczajnego wzbogacenia wojennego pobierany w Polsce po drugiej wojnie światowej. Można też wyobrazić sobie wprowadzenie (np. w drodze referendum) dodatkowego świadczenia na rzecz gmin objętych klęską żywiołową, a pobieranych od mieszkańców innych, niedotkniętych klęską regionów.

Po dziewiąte, dochody publiczne można wreszcie podzielić ze względu na to, czy są pobierane okresowo, **w sposób powtarzający się** (niejako ciągły), czy też **sporadycznie**. Dochód publiczny może pochodzić np. z tytułu prowadzonej przez określony podmiot działalności gospodarczej. W takiej sytuacji pobierany podatek dochodowy ma charakter ciągłego świadczenia, pobieranego tak długo, jak długo jest prowadzona działalność gospodarcza przynosząca dochody. Płatność takiego podatku odbywa się najczęściej okresowo, w postaci miesięcznych zaliczek.

Możliwe jest jednak pobieranie dochodu sporadycznie, czyli wówczas, gdy następuje jednorazowe, pojedyncze zdarzenie albo gdy zostanie dokonana czynność prawna, która wymaga uiszczenia określonej kwoty na rzecz państwa czy też samorządu. Do takich sytuacji należy np. obowiązek uiszczenia opłaty za otrzymane zezwolenie budowlane lub odpis aktu stanu cywilnego. Podobny charakter ma pobranie podatku od spadku lub dokonanej darowizny.

Po dziesiąte, dochody uzyskiwane przez podmioty prawa publicznego (państwo i samorządy) mogą mieć też charakter dochodów własnych, ewentualnie dochodów pochodzących z zewnątrz. Dochody zewnętrzne są często nazywane dochodami obcymi, a także zasilającymi.

**kryterium
dochodów
własnych
i zasilających
(zewnętrznych)**

Dochody własne państwa czy samorządu to takie, które są określone jako własne w obowiązujących przepisach prawa, np. podatki i opłaty zwane lokalnymi stanowią dochody własne gmin. Dochodami własnymi gmin są też dochody z majątku komunalnego, np. kwoty uzyskane ze sprzedaży mienia, czynsze z tytułu jego dzierżawy czy najmu.

Dochodami zasilającymi samorządu są natomiast wszelkiego rodzaju dotacje i subwencje.

Podobna klasyfikacja odnosi się również do dochodów państwa. Z teoretycznego punktu widzenia własnymi dochodami państwa są podatki, opłaty, cła, a także wpływy pochodzące z prywatyzacji mienia należącego do Skarbu Państwa, podobnie jak czynsze z wydzierżawienia takiego mienia. Dochodami obcymi są np. środki uzyskane przez państwo z międzynarodowych instytucji finansowych, i to zarówno w postaci bezzwrotnej pomocy, jak i w postaci otrzymanych pożyczek lub kredytów.

kryterium pochodzenia z kraju i z zagranicy	Po jedenaste, celowe wydaje się też wyodrębnienie dochodów publicznych: – pochodzących z kraju, – pochodzących z zagranicy. Jeżeli źródło poboru dochodu publicznego znajduje się na terenie kraju, to pochodzący z kraju dochód stanowi tym samym przejęcie do budżetu państwa lub samorządu części dochodu (produktu krajowego brutto) wytworzonego w Polsce lub majątku znajdującego się w kraju, np. zapłacenie podatku przez przedsiębiorcę działającego w Polsce lub dokonanie darowizny części dochodu na rzecz prowadzonego przez gminę ośrodka pomocy społecznej. Dochód pochodzący z zagranicy jest natomiast przejęciem do polskiego budżetu części majątku lub dochodu wytworzonego poza granicami kraju, np. pożyczka czy kredyt z zagranicznego banku, bezzwrotna zagraniczna pomoc finansowa itp. Ujmując rzecz teoretycznie, dochodami publicznymi są więc środki publiczne w znaczeniu przyjętym w ustawie o finansach publicznych, w tym zarówno dochody publiczne, przychody publiczne, jak i niepodlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych.
przeznaczenie środków publicznych	9. Zgromadzone w ramach sektora finansów publicznych środki mogą być przeznaczone na: – wydatki publiczne, – rozchody publiczne.
wydatki publiczne	Przyjęte w ustawie o finansach publicznych⁷ rozróżnienie wydatków i dochodów publicznych wywołuje wiele zastrzeżeń i wątpliwości w doktrynie. Dotyczą one zarówno celowości takiego rozróżnienia, jak i kryterium podziału. Jak się wydaje, kryterium to ma charakter ekonomiczny – jest nim ostateczny (bezzwrotny) charakter płatności przy wydatkach publicznych, a zwrotny charakter płatności przy rozchodach publicznych.
rozchody publiczne	Za rozchody publiczne, czyli rozchody dokonywane w ramach budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zostały uznane: – spłaty zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek, – wykup papierów wartościowych, – wypłaty pożyczek i kredytów ze środków publicznych, – płatności realizowane ze środków pochodzących z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego,

⁷ Zob. art. 6 u.f.p.

- inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym,
- płatności wynikające z udziału Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

10. Do podstawowych pojęć z zakresu finansów publicznych zaliczone zostały **nadwyżka i deficyt sektora finansów publicznych**⁸. Oba pojęcia są ściśle związane z prawidłowym prowadzeniem gospodarki finansowej w państwie. Gospodarka ta powinna – przynajmniej co do zasady – dążyć do równowagi wielkości dochodów i wydatków publicznych. W dłuższej perspektywie czasowej równowaga taka jest elementem zapewniającym stabilność finansów publicznych i całej gospodarki.

Nadwyżka sektora finansów publicznych została w ustawie określona jako dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi. Jeżeli różnica między obu wielkościami jest ujemna, pojawia się deficyt sektora finansów publicznych. Nadwyżka lub deficyt sektora finansów publicznych są ustalane dla przyjętego okresu rozliczeniowego, którym najczęściej jest rok kalendarzowy. Wielkość nadwyżki lub deficytu jest określana po wyeliminowaniu różnego rodzaju przepływów finansowych między podmiotami należącymi do sektora finansów publicznych.

**nadwyżka
sektora finansów
publicznych**

Zaistnienie deficytu w sektorze finansów publicznych nie musi być zjawiskiem niebezpiecznym dla gospodarki, jeśli deficyt jest ściśle kontrolowany, a jego wielkość nie przekracza „bezpiecznego” poziomu. W wielu krajach pewien niezbyt duży deficyt jest nawet traktowany przez ekonomistów jako bodziec do ożywienia gospodarczego. Deficyt sektora finansów publicznych – w postaci deficytu budżetu państwa – oznacza konieczność określenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Są nimi środki finansowe niezbędne do sfinansowania zarówno deficytu budżetowego i spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań, jak i udzielonych przez Skarb Państwa pożyczek oraz wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa (np. koszty obsługi długu).

**skutki deficytu
sektora finansów
publicznych**

11. Kolejnym podstawowym pojęciem z zakresu finansów publicznych jest pojęcie **państwowego długu publicznego**. Zostało ono zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych jako nominalne zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora.

**państwowy
dług publiczny
a dług Skarbu
Państwa
– wzajemna
relacja**

⁸ Zob. art. 7 u.f.p.

Obok pojęcia państwowego długu publicznego pojawia się w ustawie o finansach publicznych **dług Skarbu Państwa**. Oba pojęcia różnią się pod względem zakresu. Należy przyjąć, iż każdy dług Skarbu Państwa jest jednocześnie państwowym długiem publicznym, jego częścią. Nie każdy jednak państwowy dług publiczny stanowi dług Skarbu Państwa. Długi np. państwowych osób prawnych mieszczą się w pojęciu długu publicznego, ale nie są długiem Skarbu Państwa. Nie ponosi on odpowiedzialności za państwowe osoby prawne, a ich majątek nie jest majątkiem Skarbu Państwa.

Ustawowa definicja państwowego długu publicznego wywołuje w doktrynie wątpliwości, które dotyczą przede wszystkim relacji między państwowym długiem publicznym a długiem jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak, iż sformułowanie ustawowe – chociaż nie jest precyzyjne i może być różnie rozumiane – odnosi się tylko do zadłużeń tzw. rządowego sektora finansów publicznych, a nie do sektora samorządowego. Właściwe jednak byłoby wyodrębnienie nadrzędnego pojęcia długu publicznego (czyli długu sektora finansów publicznych), w ramach którego należałoby wyodrębnić państwowy dług publiczny i samorządowy dług publiczny. Takiej definicji w ustawie o finansach publicznych jednak brak⁹.

**katalog
zobowiązań
stanowiących
państwowy
dług publiczny**

Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z czterech tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań uznanych przez jednostkę sektora finansów publicznych, a także wynikających z innych tytułów (np. prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych).

Ustawa o finansach publicznych reguluje szczegółowe kwestie związane z państwowym długiem publicznym¹⁰. Określa ona zasady obliczania długu i zarządzania nim, zaciągania zobowiązań przez poszczególne jednostki sektora finansów publicznych. Wskazuje też zakres uprawnień Ministra Finansów i Rady Ministrów dotyczących państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa oraz reguluje kwestie proceduralne (ostrożnościowe i sanacyjne), które mają gwarantować stałą kontrolę nad państwowym długiem publicznym i jego wielkością. Szczególne rygory prawne związane z państwowym długiem publicznym przesądziły o konstytucyjnej regulacji maksymalnej jego

⁹ Analizując treść art. 72–73 u.f.p., można mieć wątpliwości, czy odnosi się ona do państwowych jednostek sektora finansów publicznych, czy do wszystkich podmiotów wchodzących w skład tego sektora.

¹⁰ Zob. art. 72–102 u.f.p.; omówienie tych kwestii wykracza poza przyjęte ramy podręcznika.

wielkości wynikającej z zaciągania pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń finansowych. Państwowy dług publiczny nie może przekraczać na skutek takich operacji poziomu 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto¹¹.

§ 2. Zasady publicznej gospodarki finansowej

1. Postulat zapewnienia finansom publicznym, a tym samym publicznej gospodarce finansowej względnie stałych podstaw prawnych przyświecał pracom legislacyjnym zarówno nad obowiązującą obecnie Konstytucją RP, w której znalazł się odrębny rozdział dotyczący finansów publicznych, jak i nad ustawą o finansach publicznych. Stabilności i racjonalności rozwiązań prawnych w dziedzinie finansów publicznych ma sprzyjać oparcie publicznej gospodarki finansowej na ustawowo wskazanej zasadzie **jawności i przejrzystości**¹².

Zasadę tę należy traktować jako podstawową – niejako nadrzędną – w stosunku do bardziej szczegółowych zasad odnoszących się tylko do gospodarki budżetowej. Gospodarka budżetowa stanowi bowiem część – chociaż bardzo istotną, może nawet najważniejszą – finansów publicznych.

**nadrzędne
znaczenie
zasady jawności
i przejrzystości**

Zasada jawności finansów publicznych była od dawna postulowana w doktrynie¹³. Uważano powszechnie, iż jest ona gwarantem demokracji, zapobiega różnego rodzaju nadużyciom finansowym, sprzyja racjonalnej gospodarce „groszem” publicznym i umożliwia kontrolę tej gospodarki.

2. Pojęcie **zasad** może być używane w odniesieniu do finansów publicznych i prawa finansowego, a także jego poszczególnych działów, w dwóch podstawowych znaczeniach.

**dwojakie
znaczenie zasad
publicznej
gospodarki
finansowej**

Zasady są często traktowane jako formułowane w doktrynie ekonomicznej i prawnofinansowej postulaty, które **powinny być** brane pod uwagę przy prowadzeniu publicznej gospodarki finansowej, a także w pracach legislacyjnych nad kształtem ustaw i innych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie finansów publicznych. W praktyce jednak obowiązujące rozwiązania prawne nie zawsze w pełni odpowiadają tym doktrynalnym założeniom i wskazówkom.

¹¹ Zob. art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

¹² Mają ją gwarantować rozwiązania prawne określone w art. 33–41 u.f.p.

¹³ Nabrała znaczenia po wydzieleniu się ze skarbu królewskiego dwóch odrębnych części: skarbu prywatnego osoby panującej i publicznego – służącego zaspokajaniu wydatków państwa; na temat zasady jawności finansów publicznych zob. m.in. C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku*, Zielona Góra 2000, s. 56–66.

W drugim ujęciu jako zasady można określić podstawowe **cechy**, założenia, na których **jest oparta** gospodarka finansowa. Są one wówczas wprost uwzględniane w obowiązujących aktach prawnych. Mogą też być wprowadzone formalnie niesformułowane, ale wynikać z całokształtu przyjętych rozwiązań prawnych.

**gwarancja
zasady jawności
i przejrzystości
finansów
publicznych**

3. Zasada jawności i przejrzystości została formalnie wprowadzona do ustawy o finansach publicznych. Mają ją gwarantować różnorodne, przewidziane w ustawie rozwiązania prawne. Do najważniejszych gwarantów jawności finansów publicznych można zaliczyć:

- jawność debat budżetowych zarówno w Sejmie i Senacie, jak i w jednostkach samorządu terytorialnego; dotyczy to zarówno debat poprzedzających uchwalenie budżetu, jak i debat sprawozdawczych z wykonania budżetu;
- jawność debat nad wieloletnią prognozą finansową;
- odpowiedni sposób publikacji corocznych ustaw budżetowych i uchwał budżetowych na szczeblach samorządu terytorialnego;
- podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielonych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- ogłaszanie przez Ministra Finansów zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych, a także udostępnianie corocznych sprawozdań z działalności jednostek wchodzących w skład sektora finansów publicznych z uwzględnieniem ich finansów;
- podejmowanie uchwał organów wykonawczych samorządu terytorialnego dotyczących gospodarowania środkami publicznymi w trybie jawnym i imiennym.

4. W ramach obowiązków Ministra Finansów zmierzających do realizacji zasady jawności finansów publicznych należy wymienić ogłaszanie w Monitorze Polskim w formie obwieszczenia – z zachowaniem ściśle określonych terminów – kwot państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa, a także kwot niewymagalnych gwarancji i poręczeń udzielonych zarówno przez Skarb Państwa, jak i przez poszczególne podmioty sektora finansów publicznych.

5. Podobnemu celowi służy obowiązek ciążyący również na Ministrze Finansów, dotyczący ogłaszania – także w formie obwieszczenia w Monitorze Polskim – relacji do produktu krajowego brutto:

- kwot państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa,
- kwot tych długów powiększonych o przewidywane wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń.

6. Wskazane obowiązki, polegające na publikacji obciążeń publicznych z tytułu zadłużenia oraz udzielonych poręczeń i gwarancji, mają zapewnić respektowanie konstytucyjnych ograniczeń związanych z relacją między państwowym

długiem publicznym a wartością rocznego produktu krajowego brutto. Jak już wspomniano, jest ona ograniczona konstytucyjnie do $3/5^{14}$.

7. Będące przejawem zasady jawności obowiązki informacyjno-sprawozdawcze Ministra Finansów obejmują także podawanie zbiorowych informacji o deficycie lub nadwyżce budżetu państwa. Odnosi się to również do imiennych wykazów udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji oraz także imiennych wykazów podmiotów, którym umorzono kwoty zaległości podatkowych, z podaniem wysokości kwot i przyczyn umorzenia.

8. Jawności, a zwłaszcza przejrzystości finansów publicznych służą niewątpliwie jednolite zasady rachunkowości i klasyfikacji dochodów i wydatków publicznych¹⁵. Mają one nadać konkretny, praktyczny wymiar – ustawowo zagwarantowanym – podstawowym zasadom finansów publicznych.

§ 3. Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych

1. Ustawa o finansach publicznych zawiera **rozbudowany katalog jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych**¹⁶. Jednostki wykonujące zadania publiczne są zróżnicowane pod względem posiadania podmiotowości cywilnoprawnej albo jej braku, wyodrębnienia organizacyjnego lub finansowego w strukturach państwa bądź samorządu terytorialnego, zakresu finansowania ich działalności środkami publicznymi. Różnorodność wykonawców zadań publicznych znajduje także odzwierciedlenie w **formach organizacyjno-prawnych** prowadzonej przez nich działalności.

zróżnicowanie form organizacyjno-prawnych

2. Warto zauważyć, iż ustawa o finansach publicznych reguluje jedynie w **ograniczonym stopniu** formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, gdyż mogą być one tworzone również na podstawie odrębnych ustaw¹⁷. W przypadku państwowych funduszy celowych oraz zbiorczej kategorii „innych państwowych lub samorządowych osób prawnych” obowiązuje ustawowe zastrzeżenie, iż są one tworzone tylko na podstawie odrębnej ustawy w celu wykonywania zadań publicznych¹⁸. Większość jednostek wymieniono w ustawowym katalogu bez doprecyzowania w ustawie o finansach

ustawowa regulacja form organizacyjno-prawnych

¹⁴ Zob. art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.

¹⁵ Na temat zasad klasyfikacji zob. rozdział III, § 2; zagadnienia związane z rachunkowością – jako materiały księgowo-ekonomiczną – pominięto, gdyż wykraczają poza ramy niniejszego podręcznika.

¹⁶ Por. art. 8 ust. 1 i art. 9 u.f.p.

¹⁷ Zob. art. 8 ust. 2 u.f.p.

¹⁸ Por. art. 9 pkt 14 i art. 30 u.f.p.

publicznych zasad ich tworzenia ani szczególnych reguł ich finansowania, a nawet wyraźnego odesłania do odrębnych unormowań ustawowych¹⁹. Przepisy tej ustawy mają zastosowanie odpowiednie i uzupełniające do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzanych przez nie funduszy, Narodowego Funduszu Zdrowia, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Polskiej Akademii Nauk i jej jednostek organizacyjnych, uczelni publicznych, państwowych i samorządowych instytucji kultury, a także innych państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw do wykonywania zadań publicznych. Jedynie wobec jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych funduszy celowych stosowane są bezpośrednio. Obecne rozwiązanie prawne jest kontrowersyjne, gdyż pomija różne kategorie organów władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, które są odrębną kategorią jednostek sektora finansów publicznych od obsługujących ich urzędów – jednostek budżetowych. Niewątpliwie te podmioty obowiązane są do bezpośredniego stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych, która jednak nie reguluje zasad ich tworzenia ani nie zawsze indywidualizuje reguły finansowania do danej formy organizacyjnej. Wadliwe jest także wymienienie wśród podmiotów stosujących bezpośrednio ustawę o finansach publicznych agencji wykonawczych, gdyż zasady ich działalności wynikają przede wszystkim z odrębnych przepisów dotyczących ich utworzenia²⁰. Ustawa ta stosowana jest również w ograniczonym zakresie do zasad tworzenia jednostek budżetowych, gdy nie obowiązują szczególne regulacje²¹.

Znaczenie ustawy o finansach publicznych dla unormowania form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych polega przede wszystkim na tym, iż wprowadza ona nakaz tworzenia takich jednostek wyłącznie w **formach przewidzianych ustawami**²². Wyłącza to możliwość kreowania nowych kategorii wykonawców zadań publicznych za pomocą umów międzynarodowych, rozporządzeń wykonawczych, uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz zarządzeń i innych aktów kierownictwa wewnętrznego. Rozwiązanie takie jest słuszne²³, gdyż gwarantuje parlamentowi bezpośredni i realny wpływ na formy prowadzenia publicznej działalności finansowej.

¹⁹ Zob. art. 10 u.f.p.

²⁰ Por. art. 10 ust. 1, art. 18, 20 u.f.p.

²¹ Por. art. 10 ust. 1 i art. 12 ust. 1 i 2 u.f.p.

²² Zob. art. 8 ust. 1 u.f.p.

²³ Pozytywnej oceny nie zmienia to, iż formalnie ustawowy wymóg odnosi się jedynie do fazy tworzenia jednostki, a nie do jej funkcjonowania.

3. Jednostki budżetowe są to jednostki sektora finansów publicznych, które odprowadzają do budżetu uzyskane dochody i za jego pośrednictwem finansują swoje wydatki, a poziom wydatków nie jest limitowany przez te dochody²⁴. Działalność jednostek budżetowych nie może się odbywać na zasadach samofinansowania. Wykonują one zadania publiczne w zasadzie w sposób nieodpłatny²⁵ lub za odpłatnością²⁶, która nie stwarza możliwości pokrycia własnymi dochodami kosztów ich funkcjonowania. Finansowanie jednostek budżetowych odbywa się za pośrednictwem budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Podlegają one zatem **budżetowaniu brutto** (pełnemu), a ich działalność jest zgodna z zasadą zupełności budżetu²⁷.

**definicja
jednostki
budżetowej**

4. Jednostki budżetowe są publicznymi jednostkami organizacyjnymi, które zazwyczaj nie mają osobowości prawnej. W sferze obrotu cywilnoprawnego stanowią wówczas *stationes fisci* lub *stationes municipii*. Jednostki te reprezentują Skarb Państwa, gminę, powiat lub województwo w zakresie praw i obowiązków, które dotyczą mienia wykorzystywanego w ich działalności²⁸. Wyodrębniane są organizacyjnie **w obrębie** Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a nie z takich publicznoprawnych podmiotów.

**wyodrębnienie
organizacyjne
jednostki
budżetowej**

5. Działalność finansowa jednostek budżetowych ma charakter planowy²⁹. Prowadzona jest na podstawie planu finansowego, który jest określany jako plan dochodów i wydatków. Plan ten odzwierciedla fragment budżetu, za którego pośrednictwem odbywa się finansowanie jednostki budżetowej. W odróżnieniu od planów finansowych innych jednostek sektora finansów publicznych nie przewiduje on dokonywania wpłat własnych zasobów pieniężnych do budżetu, gdyż bezzwrotne środki publiczne otrzymane przez jednostki budżetowe stanowią z mocy prawa finansowego dochody budżetowe pobierane jedynie za pośrednictwem tych jednostek³⁰.

**plan finansowy
jednostki
budżetowej**

²⁴ Zob. art. 11 ust. 1 u.f.p.

²⁵ Na przykład zadania z zakresu obrony narodowej czy bezpieczeństwa publicznego.

²⁶ Na przykład w formie opłaty skarbowej od czynności urzędowych z zakresu administracji publicznej wszczynanych na wniosek zainteresowanego.

²⁷ Obecna ustawa o finansach publicznych nie przewiduje już wyodrębnienia z jednostki budżetowej szczególnych form budżetowania, które miały formę gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i powstałych z ich przekształcenia funduszy motywacyjnych oraz rachunków dochodów własnych samorządowych jednostek budżetowych. Wyjątek stanowią rachunki dochodów państwowych i samorządowych jednostek budżetowych realizujących zadania oświatowe. Por. art. 11a i 223 u.f.p., art. 20, 22–23 u.f.p. z 2005 r. z art. 18a i 18b u.f.p. z 1998 r. oraz art. 21 tej ustawy w brzmieniu sprzed 1.01.2005 r.

²⁸ Por. art. 35 k.c.

²⁹ Zob. art. 11 ust. 3 u.f.p.

³⁰ Por. art. 12 ust. 1, art. 111 pkt 8 u.f.p. i art. 4 ust. 1 pkt 3 u.d.j.s.t.

**jednostka
budżetowa
a budżet**

Brak odrębności planu dochodów i wydatków oraz budżetu państwa lub budżetu samorządowego znajduje odzwierciedlenie w tym, iż środki publiczne uzyskane przez jednostki budżetowe są kwalifikowane jako dochody publiczne. Natomiast zasoby pieniężne innych jednostek sektora finansów publicznych określane są jako przychody³¹. Ponadto **wydatki** jednostek budżetowych mogą być dokonywane jedynie do wysokości określonej w obowiązującym budżecie³². Ponoszenie wydatków większych niż przewidziane w budżecie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dotyczy to nawet przypadku, gdy wydatkowanie odbywa się z zachowaniem procedur zamówień publicznych³³.

**rachunek
bankowy
jednostki
budżetowej**

Jednostka budżetowa nie jest także wyodrębniona pod względem finansowym z budżetu w zakresie **umowy rachunku bankowego**. Pomimo formalnego zróżnicowania struktury rachunków bankowych otwieranych i prowadzonych na potrzeby działalności państwowych i samorządowych jednostek budżetowych są one wszystkie ustawowo określane jako rachunki bankowej obsługi budżetu³⁴.

**kompetencje
założycielskie**

6. Jednostki budżetowe mogą funkcjonować w strukturach zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i Skarbu Państwa. W zależności od przynależności takiej jednostki do podsektora rządowego lub samorządowego odmienne organy zostały wyposażone w **kompetencje** do decydowania o jej tworzeniu, łączeniu, likwidowaniu i przekształcaniu³⁵. W stosunku do samorządowych jednostek budżetowych kompetencje te są zastrzeżone dla odpowiednich **organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego**, tj. rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa. Natomiast w sprawach państwowych jednostek budżetowych stosowne uprawnienia przysługują przede wszystkim **dysponentom części budżetowych**, tj. poszczególnym ministrom, kierownikom urzędów centralnych lub jednostek równorzędnych, a także wojewodom. Nowym rozwiązaniem jest przyznanie również także Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do tworzenia, łączenia i likwidacji państwowej jednostki budżetowej realizującej zadania na rzecz administracji rządowej i określenia w statucie przede wszystkim zakresu jej działalności, nazwy i siedziby³⁶. W ramach regulacji statutowej powinna także być

³¹ Zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 i 5 u.f.p.

³² Zob. art. 44 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 u.f.p.

³³ Wymagania te są przewidziane w ustawie z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.).

³⁴ Zob. art. 196 ust. 1 i art. 264 ust. 1 u.f.p.

³⁵ Zob. art. 12 ust. 1–3 u.f.p.

³⁶ Por. art. 13 w zw. z art. 11 ust. 2 u.f.p., art. 21 ust. 1–5 u.f.p. z 2005 r. i art. 18 ust. 3 u.f.p. z 1998 r.

sprecyzowana kwestia podległości tej jednostki, gdyż może ona być podporządkowana premierowi, wskazanemu przez niego ministrowi lub kierownikowi urzędu centralnego.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż o utworzeniu jednostek budżetowych decydują organy władzy publicznej lub organy jednostek samorządu terytorialnego, które same należą do **sektora finansów publicznych**³⁷. Organy te nie są jednak uznawane za jednostki budżetowe.

7. Zakłady budżetowe należą do kategorii jednostek sektora finansów publicznych, które podlegają ograniczonemu budżetowaniu. Jednostki te działają na zasadzie **samofinansowania się**. Odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania publiczne, a koszty swojej działalności pokrywają z osiągniętych przychodów³⁸. Chociaż realizacja zadań publicznych odbywa się w sposób odpłatny, zakłady budżetowe **nie prowadzą działalności gospodarczej**. W odróżnieniu od przedsiębiorców statutowym celem tych jednostek jest jak najlepsze wykonanie oznaczonych zadań państwa lub samorządu terytorialnego, a nie dążenie do osiągnięcia zysku.

sposób
finansowania
działalności
zakładu
budżetowego

Rozliczenia finansowe zakładu budżetowego z właściwym budżetem mają ograniczony zakres. Zakład budżetowy nie odprowadza do budżetu swoich przychodów ani nie finansuje w całości swoich wydatków za pomocą środków budżetowych. Rozliczeniu podlega jedynie **wynik finansowy**, który jest ustalany przez zestawienie przychodów z działalności jednostki z kosztami jej prowadzenia.

rozliczenia
finansowe
z budżetem

Rozrachunki z budżetem mogą mieć **dwojaką postać** w zależności od kierunku przepływu środków pieniężnych. W przypadku zamknięcia roku budżetowego ujemnym wynikiem zakład budżetowy otrzymuje **dofinansowanie** w formie dotacji podmiotowej na pokrycie straty bilansowej³⁹. Odmowa udzielenia dofinansowania wymusza postawienie deficytowej jednostki w stan likwidacji, gdyż warunkiem prawidłowego wykonania zadań publicznych jest zdolność sfinansowania kosztów ich realizacji⁴⁰. Natomiast w przypadku wykazania

³⁷ Zob. art. 9 pkt 1 i 2 u.f.p.

³⁸ Zob. art. 15 ust. 1 u.f.p.

³⁹ Por. art. 15 ust. 4 i art. 218 u.f.p.

⁴⁰ Zob. § 53 rozporządzenia Ministra Finansów z 29.06.2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształceniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. Nr 116, poz. 783 ze zm.). Rozporządzenie to obowiązywało pod rządem ustawy o finansach publicznych z 2005 r. Obecnie zarówno w ustawie o finansach publicznych, jak i w przepisach wykonawczych nie ma już wyraźnie sformułowanej ekonomicznej przesłanki likwidacji samorządowego zakładu budżetowego. Dotychczasowa reguła może być jednak wyprowadzona w drodze wniosku z art. 15 ust. 1 u.f.p.

w planie finansowym zakładu budżetowego dodatniego wyniku finansowego (zysku) nadwyżka środków obrotowych pozostała po sfinansowaniu własnymi przychodami kosztów działalności jest **wpłacana w całości** do budżetu. Obecnie rozwiązanie to nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, gdyż organ założycielski może inaczej określić zakres obowiązkowych wpłat lub nie wprowadzić takiego obowiązku⁴¹.

sposób budżetowania

8. Warto zauważyć, iż zakresem ograniczonego budżetowania mogą być objęte nie tylko zakłady budżetowe, lecz także szczególne formy budżetowania. Pod rządami ustawy o finansach publicznych z 2005 r. były to instytucje powstałe z przekształcenia środków specjalnych i gospodarstwa pomocnicze⁴². Obecnie ustawowa definicja zakładów budżetowych nie określa specyficznej cechy ich budżetowania. Zakład budżetowy był i nadal jest objęty **budżetowaniem netto prostym**, które należy – obok budżetowania brutto – do podstawowych form finansowych rozliczeń publicznej jednostki organizacyjnej z właściwym budżetem. Natomiast pojawiające się w różnych stadiach ewolucji prawa finansowego gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne oraz powstałe z ich przekształcenia rachunki dochodów własnych samorządowych jednostek budżetowych, fundusze motywacyjne państwowych jednostek budżetowych i rachunki dochodów państwowych jednostek budżetowych systemu oświaty należą do szczególnych form budżetowania.

wpłaty do budżetu

Budżetowanie netto proste polega na tym, iż rozliczenie wyniku finansowego publicznej jednostki organizacyjnej z właściwym budżetem jest dokonywane za pośrednictwem **jednej operacji rozrachunkowej**. Wpłaty zysku zakładów budżetowych niewątpliwie powiązane są z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Motywy fiskalne uzasadniają zatem rozwiązanie prawne przewidujące obowiązek odprowadzania do budżetu części środków obrotowych w sytuacji, gdy brak jeszcze pewności, czy zaplanowany dodatni wynik finansowy zostanie faktycznie zrealizowany.

tryb dokonywania wpłat do budżetu

Do 2010 r. rozliczenia finansowe zakładu budżetowego z właściwym budżetem dokonywane w ciągu roku miały **postać zaliczkową**⁴³. Zakłady budżetowe były obowiązane do dokonywania w ciągu roku budżetowego wpłat zaplanowanych nadwyżek środków obrotowych za okresy kwartalne w terminie **do 20. dnia** miesiąca następującego po upływie okresu rozliczeniowego. W sposób specyficzny była uregulowana zaliczka za czwarty kwartał, gdyż termin jej wpłaty upływał 20 grudnia. Wpłata odbywała się zatem w trakcie okresu

⁴¹ Zob. art. 15 ust. 7 u.f.p. oraz § 43 ust. 1 i § 44 r.s.p.g.f.

⁴² Por. art. 26 ust. 7, art. 22 ust. 4, 8 i 8a u.f.p. z 2005 r.

⁴³ Zob. § 49 ust. 2–3 r.g.f.j.b.

rozliczeniowego. Zaliczkę za ostatni kwartał roku budżetowego płacono w tej samej wysokości co za trzeci kwartał. W praktyce więc zakład budżetowy dokonywał wpłaty do 20 grudnia w kwocie podwójnej zaliczki za trzeci kwartał. Warto zauważyć, iż wpłata zaliczek nie powoduje bezpośrednich następstw dla ostatecznego rozliczenia zysku zakładu budżetowego. Chociaż zaliczki na poczet zysku są wpłacane cyklicznie, zysk zakładu budżetowego jest rozliczany przez jedną operację rozrachunkową. Rozliczenie rzeczywistego wyniku finansowego zakładu budżetowego było dotychczas dokonywane **w terminie 15 dni** od przyjęcia przez organ nadzorujący działalność zakładu budżetowego jego rocznego sprawozdania finansowego⁴⁴. Wpłata obejmowała nadwyżkę środków obrotowych ustaloną jako różnica między ich stanem faktycznym na koniec roku budżetowego a stanem ujętym w planie finansowym. Jeżeli kwota uiszczonych zaliczek przekraczała rzeczywisty zysk, nadpłacone zaliczki były zwracane zakładowi budżetowemu na jego wniosek lub podlegały zaliczeniu na poczet wpłat roku następnego.

**ostateczne
rozliczenie
wyniku
finansowego**

Obecnie uelastyczniono reguły dokonywania wpłat nadwyżki środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego do budżetu samorządowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decyduje nie tylko o wielkości tych płatności, lecz także o trybie ich dokonywania⁴⁵. W statucie lub innym akcie erekcyjnym samorządowego zakładu budżetowego może on określić różne terminy, tryb jednorazowy lub zaliczkowy dokonywania płatności oraz cykliczność rozliczeń zaliczkowych. Poza zakresem kompetencji tego organu znajdują się ujednolicone w przepisach wykonawczych zasady ustalania planowanego i rzeczywistego stanu środków obrotowych⁴⁶.

9. Prowadzenie działalności na zasadzie samofinansowania się nie wyklucza możliwości dofinansowania jednostki sektora finansów publicznych środkami budżetowymi. Zakład budżetowy może otrzymać **dotacje**: przedmiotowe, podmiotowe, celowe na inwestycje, celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz jednorazową dotację na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe⁴⁷. Dofinansowanie budżetowe dla nowo tworzonego samorządowego zakładu budżetowego jest jednorazowe, gdyż tylko raz może on zostać wyposażony w pierwsze zasoby pieniężne. Dotacje te, podobnie jak dotacje przedmiotowe, limitowane są indywidualnie stopniem realizacji wykonywanych zadań.

**dotacje dla
zakładu
budżetowego**

⁴⁴ Zob. § 49 ust. 4 r.g.f.j.b.

⁴⁵ Por. art. 15 ust. 7 i art. 16 ust. 2 pkt 5 u.f.p.

⁴⁶ Zob. § 43 r.s.p.g.f.

⁴⁷ Por. art. 15 ust. 3, 4, 5 u.f.p. oraz § 45 ust. 1 r.s.p.g.f.

**ustawowy pułap
dotowania**

Łączna kwota dofinansowania budżetowego jest limitowana **ustawowym pułapem**, przy którego ustalaniu pomijane są dotacje celowe na inwestycje oraz na realizację zadań bieżących współfinansowanych środkami europejskimi lub pochodzącymi z innych źródeł zagranicznych⁴⁸. Pułap ten jest określony normą procentową w relacji do globalnej kwoty kosztów zakładu budżetowego⁴⁹. Łączna kwota dotacji przekazywanych z budżetu na rzecz tej jednostki organizacyjnej nie może przekroczyć połowy jej wydatków. Wsparcie budżetowe może zatem stanowić jedynie **uzupełniający sposób finansowania** kosztów działalności zakładu budżetowego. Jednostki sektora finansów publicznych, które mają ograniczone możliwości osiągania własnych przychodów, nie mogą funkcjonować w formie zakładu budżetowego.

**przekształcenia
organizacyjne
zakładu
budżetowego**

Ustawowe rozwiązanie limitujące możliwość dofinansowywania działalności zakładów budżetowych wymusza ich **przekształcenia organizacyjne**⁵⁰. Za pożądaną formę restrukturyzacji jest uznawana komercjalizacja⁵¹. Oznacza ona zmianę formy organizacyjno-prawnej zakładu budżetowego na jednoosobową spółkę komunalną i zastąpienie finansowej zależności od budżetu regułami typowymi dla działalności rynkowej. W praktyce limitowanie kwoty dotacji wywołuje następstwa odmienne od zamierzonych. Brak zdolności do samofinansowania się powoduje zwiększenie zakresu budżetowania w następstwie przekształcenia zakładu budżetowego w jednostkę budżetową.

**kompetencje
założycielskie**

10. Ustawa o finansach publicznych istotnie ograniczyła możliwość funkcjonowania zakładów budżetowych, odnosząc tę formę wyłącznie do **samorządowych** jednostek organizacyjnych. Tak jak dotychczas są one tworzone, przekształcane, łączone i likwidowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, czyli rady gmin, rady powiatów, sejmiki województw⁵². Natomiast państwowe zakłady budżetowe, w stosunku do których kompetencje organu założycielskiego wykonywali dysponenti części budżetowych, czyli poszczególni ministrowie, wojewodowie, kierownicy urzędów centralnych oraz innych równorzędnych jednostek, utraciły status jednostek sektora finansów publicznych. Z powodów formalnoprawnych musiały zostać zatem zlikwidowane lub przekształcone w inne formy organizacyjne.

⁴⁸ Zob. art. 15 ust. 6 u.f.p.

⁴⁹ A. Gorgol, *Limity dotowania samorządowych zakładów budżetowych jako wyznacznik efektywności ich gospodarki ich gospodarki finansowej* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Smaga, M. Winiarz, Warszawa 2015, s. 223–235.

⁵⁰ Szerzej na ten temat zob. A. Gorgol, *Bariery prawne sanacji przekształcanych jednostek sektora finansów publicznych* [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Świąch, A. Zalcewicz, Szczecin 2005, s. 285–296.

⁵¹ Prawne podstawy procesu komercjalizacji stwarza art. 22 u.g.k.

⁵² Por. art. 16 ust. 1 u.f.p. i art. 25 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.

Przedmiot działalności samorządowego zakładu budżetowego jest ograniczony do wykonywania zadań **własnych** jednostki samorządu terytorialnego wymienionych w zamkniętym katalogu ustawowym⁵³. Rozwiązanie to wyłącza zatem możliwość realizowania zleconych ustawami zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań powierzonych na podstawie porozumień zawartych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego lub organami administracji rządowej. Z opisu normatywnego zadań, które mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe, wynika, iż są one ograniczone do sfery **gospodarki komunalnej**⁵⁴. Formy tej gospodarki⁵⁵ nie są reglamentowane w ustawie o finansach publicznych, lecz w odrębnej ustawie, która definiuje gospodarkę komunalną jako wykonywanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w celu zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych⁵⁶. Dotyczy to w szczególności realizowania zadań użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie usług powszechnie dostępnych. Samorządowe zakłady budżetowe stanowią prawnie dopuszczalną formę organizacyjną gospodarki komunalnej prowadzonej wyłącznie w sferze użyteczności publicznej⁵⁷. Poza tą sferą działają jedynie spółki prawa handlowego gminy, powiatu i województwa.

Gospodarka komunalna użyteczności publicznej jest prowadzona przede wszystkim przez samorząd gminny⁵⁸. Wśród samorządowych zakładów budżetowych dominują zatem **gminne** jednostki organizacyjne. **Powiatowe** zakłady budżetowe są powoływane wyjątkowo do wykonywania zadań użyteczności publicznej o charakterze ponadgminnym, ale nieregionalnym. Dotyczy to sfery kultury fizycznej, organizacji transportu zbiorowego i utrzymania dróg powiatowych, ochrony przyrody, gospodarki wodnej i ściekowej, pomocy społecznej, przeciwdziałania bezrobociu osób niepełnosprawnych i ich reintegracji zawodowej⁵⁹. Natomiast samorząd **województwa** może tworzyć takie jednostki organizacyjne do wykonywania regionalnych (wojewódzkich) zadań użyteczności publicznej w zakresie organizacji transportu zbiorowego

⁵³ Zob. art. 14 u.f.p.

⁵⁴ Wyjątek dotyczy domów pomocy społecznej, które realizują zadania z zakresu pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

⁵⁵ Szerzej zob. A. Gorgol, *Fiskalne ograniczenia władztwa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kreowania podmiotów gospodarki komunalnej* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 263–282.

⁵⁶ Zob. art. 1 u.g.k.

⁵⁷ Por. art. 2 i 7 u.g.k.

⁵⁸ Por. art. 16 ust. 2 u.f.p., art. 7 ust. 1 i art. 9 ust. 4 u.s.g.

⁵⁹ Por. art. 16 ust. 2 u.f.p. i art. 4 ust. 1 u.s.p.

i utrzymania dróg wojewódzkich, kultury fizycznej, pomocy społecznej, gospodarki wodnej i ściekowej, przeciwdziałania bezrobociu osób niepełnosprawnych i ich reintegracji zawodowej⁶⁰.

wyodrębnienie organizacyjne	11. Samorządowy zakład budżetowy jest wyodrębniony z samorządu terytorialnego zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym. Jako publiczna jednostka organizacyjna stanowi odrębny zakład pracy.
rachunek bankowy zakładu budżetowego	Poza ograniczonym zakresem budżetowania, obejmującym rozliczanie wyniku finansowego, przejawem odrębności zakładu budżetowego jest finansowanie jego działalności za pośrednictwem własnego rachunku bankowego ⁶¹ . Z tego rachunku dokonuje się wypłat do wysokości zgromadzonych na nim środków. Warto zauważyć, iż likwidacja zakładu budżetowego jest połączona z zamknięciem rachunku bankowego. W ten sposób jest znoszona odrębność jednostki sektora finansów publicznych od budżetu, gdyż środki pieniężne pozostałe po sfinansowaniu wydatków likwidacyjnych przekazywane są do właściwego budżetu jako jego dochody.
plan finansowy zakładu budżetowego	Podstawą działalności samorządowego zakładu budżetowego jest indywidualny, roczny plan finansowy ⁶² . Określa on przychody własne i dofinansowanie środkami budżetowymi, wydatki osobowe oraz rzeczowe, inne wydatki stanowiące koszty działalności i jej obciążenia, stan środków obrotowych i należności na początek oraz koniec roku kalendarzowego, a także rozliczenia wyniku finansowego z budżetem samorządowym. Zmiana planu finansowego w ciągu roku jest uwarunkowana zrealizowaniem przez zakład budżetowy wyższych od planowanych przychodów i kosztów. Ustawa wyłącza jednak możliwość dokonania przez kierownika tej jednostki sektora finansów publicznych samodzielnej korekty planu, jeżeli w jej następstwie uległaby zwiększeniu kwota dotacji lub zmniejszyłaby się wpłata środków obrotowych do budżetu ⁶³ . Niewątpliwie rozwiązanie takie jest umotywowane względami fiskalnymi.
finansowanie majątku trwałego	12. W gospodarce finansowej zakładu budżetowego istotne znaczenie ma sposób finansowania majątku trwałego niezbędnego do wykonywania zadań publicznych. Wpłaty nadwyżek środków obrotowych do budżetu

⁶⁰ Por. art. 16 ust. 2 u.f.p. i art. 14 ust. 1 u.s.w.

⁶¹ Zob. § 35 r.s.p.g.f.

⁶² Zob. art. 15 ust. 2 i 8 u.f.p.

⁶³ Wyjątkowo takie zmiany w planie finansowym mogą być dokonywane tylko po uprzednim wprowadzeniu zmian we właściwym budżecie, z którym rozlicza się finansowo zakład budżetowy. Przepisy wykonawcze nie uznają za zmianę planu przeniesienia kosztów samorządowego zakładu budżetowego pomiędzy paragrafami, które są najbardziej szczegółową jednostką klasyfikacyjną planowania. Por. § 41 ust. 4 i § 37 r.s.p.g.f.

uniemożliwiają samodzielne finansowanie nakładów inwestycyjnych. Środki na ten cel są przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego w formie **dotacji celowych na inwestycje**.

Majątek trwały zakładu budżetowego nie **podlega amortyzacji**. Powoduje to brak możliwości zgromadzenia funduszu na odtworzenie składników majątkowych przez wliczanie odpisów amortyzacyjnych w ciężar kosztów. W porównaniu z kosztami działalności gospodarczej przy kalkulacji odpłatności za usługi zakładu budżetowego nie są uwzględniane wszystkie ich elementy. W następstwie zaniżenia wysokości opłat odbywa się ukryte dotowanie usługobiorców.

**wyłączenie
amortyzacji
majątku zakładu
budżetowego**

13. Agencje wykonawcze są państwowymi osobami prawnymi utworzonymi na podstawie odrębnej ustawy w celu wykonywania zadań państwa⁶⁴. Stanowią one nową kategorię podmiotową w stosunku do istniejących w dniu wejścia w życie ustawy o finansach publicznych agencji rządowych⁶⁵. O zaliczeniu państwowej osoby prawnej realizującej zadania państwa do grupy agencji wykonawczych nie decyduje użycie w jej nazwie określenia „agencja”, tak jak pominięcie w nomenklaturze wyrazów „agencja wykonawcza” nie pozbawia takiego statusu jednostki sektora finansów publicznych⁶⁶. Podstawowe znaczenie ma bowiem **normatywna kwalifikacja** podmiotowa dokonywana na podstawie przepisu ustawy o utworzeniu nowej agencji lub innej ustawy odrębnej od ustawy o finansach publicznych⁶⁷.

**agencja
wykonawcza
a agencja
rządowa**

Dotychczas agencje rządowe (państwowe) nie były wyodrębniane w katalogu jednostek sektora finansów publicznych, a ustawy o finansach publicznych nie regulowały specyficznych cech ich finansowania⁶⁸. Obecnie stanowią one „nazwaną”, odrębną formę organizacyjną podmiotów tego sektora. Podjęto także próbę **ujednolicenia** podstawowych zasad ich finansowania. Podstawy prawne funkcjonowania agencji wykonawczych są w dużym stopniu zindywidualizowane i rozproszone, gdyż mają formę odrębnych ustaw o utworzeniu poszczególnych agencji. Instrumentem niezbędnej, ale dokonywanej z uwzględnieniem specyfiki wykonywanych zadań państwa konsolidacji prawnej zasad ich działania jest unifikacja treści statutów w następstwie

⁶⁴ Zob. art. 18 u.f.p.

⁶⁵ Dotyczy to np. Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Krajowego Ośrodka Wspierania Rolnictwa, Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa.

⁶⁶ Na przykład Polska Agencja Atomistyki jest państwową jednostką budżetową, zaś Narodowe Centrum Badań i Rozwoju jest agencją wykonawczą.

⁶⁷ Ważną rolę w przyznaniu istniejącym już agencjom rządowym statusu agencji wykonawczej odgrywa art. 92 p.w.u.f.p.

⁶⁸ Por. art. 5 u.f.p. z 1998 r. i art. 4 ust. 1 u.f.p. z 2005 r.

dostosowania ich do rządowych wymagań⁶⁹. Służy to bowiem instytucjonalnej przejrzystości i jednolitości organizacyjnej agencji wykonawczej. Dopełnieniem tych efektów statutowych jest standaryzacja zasad finansowania tych podmiotów dokonana w ustawie o finansach publicznych⁷⁰. Agencja wykonawcza ma obowiązek prowadzenia działalności finansowej na podstawie zarówno ustawy o jej utworzeniu, jak i wspólnych, ustawowych reguł mających zastosowanie do wszystkich tych podmiotów, niezależnie od przedmiotowego zakresu ich działania.

**odrębność
organizacyjna
i finansowa
agencji
wykonawczych**

14. Agencje wykonawcze są państwowymi osobami prawnymi, które są **wyodrębnione organizacyjnie** nie tylko w sektorze finansów publicznych, lecz także w ramach innych działów prawa finansowego oraz prawa cywilnego. W obrocie cywilnoprawnym są odrębnymi podmiotami od Skarbu Państwa, a więc mogą otrzymywać pożyczki z budżetu i zawierać we własnym imieniu i na własny rachunek umowy potrzebne do wykonywania określonych w statucie zadań państwa⁷¹.

Odrębność agencji wykonawczych ma też wymiar **finansowy**. Przejawia się on w planowaniu finansowym, prowadzeniu własnego rachunku bankowego oraz dokonywaniu zewnętrznych rozliczeń pieniężnych z budżetem państwa.

plan finansowy

15. Jak już wspomniano, cechą każdej formy sektora finansów publicznych jest prowadzenie planowej gospodarki środkami pieniężnymi. Podstawę działalności finansowej agencji wykonawczej stanowi jej indywidualny, roczny **plan finansowy**, nie zaś budżet państwa⁷². Przejawem formalnym odrębności tych planów i budżetu państwa jest ujmowanie ich w różnych załącznikach do ustawy budżetowej⁷³. Nie wyklucza to jednak stosowania reguł budżetu zadaniowego w działalności agencji wykonawczej oraz mechanizmu koordynowania treści planów rocznych wykorzystywanego w gospodarce środkami budżetowymi⁷⁴. Agencje wykonawcze są obowiązane do sporządzania w układzie zadaniowym planów finansowych w perspektywie czasowej trzyletniej, a więc obejmującej poza aktualnym planem rocznym także 2 kolejne lata. Natomiast budżety państwa są koordynowane za pomocą Wieloletniego Planu Finansowego Państwa sporządzanego na 4 lata kalendarzowe⁷⁵.

⁶⁹ Zob. art. 19 u.f.p.

⁷⁰ Por. art. 20 i 21 ust. 10 u.f.p.

⁷¹ Por. art. 21 ust. 9 u.f.p.

⁷² Zob. art. 21 u.f.p.

⁷³ Zgodnie z art. 30 ustawy budżetowej na rok 2020 z 14.02.2020 r. (Dz.U. poz. 571) odrębne plany agencji wykonawczych ustalane są w załączniku nr 11 do tej ustawy, a więc po załącznikach z treścią budżetu państwa.

⁷⁴ Zob. art. 32 u.f.p.

⁷⁵ Zob. art. 103 u.f.p.