

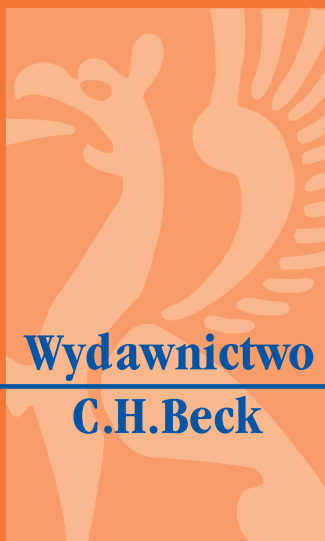
Skrypty Becka

Agnieszka Mikos-Sitek

Piotr Zapadka

Prawo finansów publicznych

3. wydanie



**Wydawnictwo
C.H.Beck**

SKRYPTY BECKA

Prawo finansów publicznych

W sprzedaży:

A. Drwillo, D. Maśniak

LEKSYKON PRAWA FINANSOWEGO 100 PODSTAWOWYCH POJĘĆ

Leksykony Prawnicze

M. Stepaniuk

PRAWO FINANSOWE - CZĘŚĆ I. TESTY, PYTANIA I ODPOWIEDZI. TOM 11,

wyd. 2

Testy Aplikacyjne

M. Stepaniuk

PRAWO FINANSOWE - CZĘŚĆ II. TESTY, PYTANIA I ODPOWIEDZI. TOM 12,

wyd. 2

Testy Aplikacyjne

PODATKI 2014, wyd. 2

Podatkowe Teksty Ustaw Becka



www.ksiegarnia.beck.pl

Prawo finansów publicznych

dr Agnieszka Mikos-Sitek
prof. nadzw. dr hab. Piotr Zapadka
*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie*

3. wydanie



WYDAWNICTWO C.H.BECK
WARSZAWA 2014

Poszczególne rozdziały opracowali:

Agnieszka Mikos-Sitek: I, III, IV

Piotr Zapadka: II, V, VI

Wydawca: Aneta Flisek



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2014**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Wydawnictwo C.H.Beck
Druk i oprawa: P.W.P. Interdruk, Warszawa

ISBN 978-83-255-6389-9



ISBN e-book 978-83-255-6390-5

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	IX
Wykaz podstawowej literatury	XIII
Przedmowa	XV
Rozdział I. Zagadnienia ogólne finansów publicznych	1
§ 1. Pojęcie finansów publicznych	2
§ 2. Funkcje finansów publicznych	3
§ 3. Podstawy prawne	3
§ 4. Jawność i przejrzystość finansów publicznych	6
Rozdział II. Nauka o pieniądzu	11
§ 5. Pojęcie pieniądza	11
§ 6. Pieniądz gotówkowy	13
I. Jednostki pieniężne	13
II. Znaki pieniężne	14
III. Obrót wekslowy	16
§ 7. Pieniądz bezgotówkowy	18
I. Pieniądz bankowy – zagadnienia wstępne	18
II. Rachunki bankowe	19
III. Rozliczenia pieniężne	21
IV. Kredyt	26
V. Pożyczka	29
VI. Akredytywa	30
VII. Bankowość elektroniczna	31
§ 8. Pieniądz elektroniczny	32
I. Instrumenty płatnicze	32
II. Pieniądz elektroniczny	33
§ 9. Prawo dewizowe	34
I. Obrót dewizowy	35
1. Obrót dewizowy z zagranicą	36
2. Obrót wartościami dewizowymi w kraju	37
II. Ograniczenia obrotu dewizowego	37
1. Ograniczenia wynikające z art. 9 PrDew	38
2. Ograniczenia wynikające z art. 10 PrDew	40
3. Zezwolenia dewizowe	41

III. Działalność kantorowa	42
Rozdział III. Polityka pieniężna	45
§ 10. Pojęcie inflacji	46
§ 11. Narodowy Bank Polski	47
I. Funkcje banku centralnego	47
1. Uwagi wprowadzające	47
2. Forma instytucjonalna, cel podstawowy, zadania	49
3. Niezależność Narodowego Banku Polskiego, współdziałanie z organami państwa	51
II. Organizacja Narodowego Banku Polskiego	55
1. Organy Narodowego Banku Polskiego	55
1.1. Prezes NBP	55
1.2. Rada Polityki Pieniężnej	56
1.3. Zarząd NBP	58
1.4. Struktura organizacyjna	60
III. Podstawowe zadania Narodowego Banku Polskiego	61
1. Działalność emisyjna	61
2. Instrumenty polityki pieniężnej banku centralnego	63
3. Działalność dewizowa	71
4. Prowadzenie rachunków bankowych	73
IV. Gospodarka finansowa NBP	73
§ 12. Europejski System Banków Centralnych	77
I. Podstawowe cele i funkcje ESBC	77
II. Struktura organizacyjna	78
III. Niezależność	81
IV. Kształtowanie i realizacja polityki pieniężnej przez ESBC	82
§ 13. Kryteria konwergencji	83
Rozdział IV. Prawo budżetowe	85
§ 14. Budżet państwa	86
I. Budżet państwa, ustawa budżetowa, Wieloletni Plan Finansowy Państwa ..	86
II. Dochody i wydatki budżetu	91
III. Klasyfikacja budżetowa	96
IV. Dług publiczny, deficyt	98
V. Procedura budżetowa	100
VI. Wykonywanie ustawy budżetowej	106
VII. Jednostki sektora finansów publicznych	120
§ 15. Budżet jednostek samorządu terytorialnego	127
I. Budżet jednostek samorządu terytorialnego, uchwała budżetowa, wieloletnia prognoza finansowa	127
II. Procedura budżetowa	133
III. Wykonywanie budżetu	136
Rozdział V. Prawo podatkowe	141
§ 16. Zagadnienia wstępne	141
§ 17. Ordynacja podatkowa	147

I. Obowiązek podatkowy	147
II. Zobowiązanie podatkowe	148
III. Powstanie zobowiązania podatkowego	154
IV. Wygaśnięcie zobowiązania podatkowego	155
1. Zapłata	156
2. Przejęcie własności w postępowaniu egzekucyjnym	158
3. Przeniesienie własności	160
4. Pobranie podatku przez płatnika lub inkasenta	161
5. Potrącenie	161
6. Zaliczenie nadpłaty	162
7. Umorzenie zaległości	162
8. Zaniechanie poboru	163
9. Przedawnienie	163
V. Zabezpieczenie wykonania zobowiązania podatkowego	164
1. Zabezpieczenie przedegzekucyjne	165
2. Zabezpieczenie dobrowolne	166
3. Hipoteka przymusowa	167
4. Zastaw skarbowy	169
VI. Odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe	170
1. Odpowiedzialność podatnika	170
2. Odpowiedzialność małżonka podatnika	171
3. Odpowiedzialność płatnika/inkasenta	172
4. Odpowiedzialność następcy prawnego	172
5. Odpowiedzialność osoby trzeciej	173
§ 18. Podatki dochodowe	175
I. Podatek dochodowy od osób fizycznych	176
II. Zryczałtowany podatek dochodowy od osób fizycznych	183
III. Podatek dochodowy od osób prawnych	188
§ 19. Podatki obrotowe	191
I. Podatek od towarów i usług	191
II. Podatek akcyzowy	194
III. Podatek od gier hazardowych	195
IV. Podatek od czynności cywilnoprawnych	197
§ 20. Podatki majątkowe	200
I. Podatek rolny	200
II. Podatek leśny	202
III. Podatek od nieruchomości	203
IV. Podatek od spadków i darowizn	206
§ 21. Podatki i opłaty lokalne	210
Rozdział VI. Rynek finansowy	215
§ 22. Pojęcie rynku finansowego	215
§ 23. Podmioty rynku finansowego	217
I. Banki	218
II. Firmy inwestycyjne	227
III. Fundusze inwestycyjne	235
IV. Fundusze emerytalne	241

V. Zakłady ubezpieczeń	244
§ 24. Nadzór ostrożnościowy (KNF)	245
§ 25. Sieć bezpieczeństwa finansowego (<i>Safety Net</i>)	248
Indeks rzeczowy	253

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa

BFGU	ustawa z 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 711 ze zm.)
FinPublU	ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
FinPublU z 1998 r.	ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) – akt nieobowiązujący
FinPublU z 2005 r.	ustawa z 30.6.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) – akt nieobowiązujący
FundEmU	ustawa z 28.8.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 989 ze zm.)
FundInwU	ustawa z 27.5.2004 r. o funduszach inwestycyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 157)
GryHazU	ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.)
KC	ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 121)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.)
KPC	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)
KRO	ustawa z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 788 ze zm.)
KSH	ustawa z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1030 ze sprost.)
NBPU	ustawa z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 908 ze zm.)
ObrIFinU	ustawa z 29.7.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 94)
OfertaPublU.....	ustawa z 29.7.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1382)

OpłLokU	ustawa z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.)
OrdPU	ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.)
PCzynCywPrU	ustawa z 9.9.2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.)
PDOFizU	ustawa z 26.7.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.)
PDOPrU	ustawa z 15.2.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.)
PLasU	ustawa z 30.10.2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 465)
PostEAdmU	ustawa z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.)
PrBank	ustawa z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1376 ze zm.)
PrCzek	ustawa z 28.4.1936 r. – Prawo czekowe (Dz.U. Nr 37, poz. 283 ze zm.)
PrDew	ustawa z 27.7.2002 r. – Prawo dewizowe (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 826 ze zm.)
PRolU	ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.)
PrSpółdz.....	ustawa z 16.9.1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1443)
PrWeksl	ustawa z 28.4.1936 r. – Prawo wekslowe (Dz.U. Nr 37, poz. 282 ze zm.)
PSpadDarU	ustawa z 28.7.1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.)
RyczałtU	ustawa z 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.)
SamGminU	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)
SamPowiatU	ustawa 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.)
SKOKU	ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1450 ze zm.)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C Nr 326 z 26.10.2012 r., s. 47)
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – akt nieobowiązujący
UsłPIU	ustawa z 19.8.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.)
VATU	ustawa z 11.3.2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.)

2. Organy orzekające

SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny

3. Czasopisma, publikatory

BB	Bezpieczny Bank
BiK	Bank i Kredyt
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. NBP	Dziennik Urzędowy Narodowego Banku Polskiego
EP	Edukacja Prawnicza
Gl.....	Głosa
GP	Gazeta Prawna
MoRiF	Monitor Rachunkowości i Finansów
M.P.	Monitor Polski
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNKW.....	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego seria A
PB	Prawo Bankowe
PiP	Państwo i Prawo
PP	Przegląd Podatkowy
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rzeczp.	Rzeczpospolita

4. Inne skróty

art.	artykuł
BFG	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
BTE	bankowy tytuł egzekucyjny
EBC	Europejski Bank Centralny
EIP	elektroniczne instrumenty płatnicze
ESBC	Europejski System Banków Centralnych
FIO	fundusz inwestycyjny otwarty
FIZ	fundusze inwestycyjne zamknięte
IPE	instytucja pieniądza elektronicznego
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
MF.....	Minister Finansów
nast.	następny (-a, -e)
NBP	Narodowy Bank Polski

OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
RM	Rada Ministrów
rozp.	rozporządzenie
RPP	Rada Polityki Pieniężnej
tekst jedn.	tekst jednolity
TE	towarzystwo emerytalne
TFI	towarzystwo funduszy inwestycyjnych
uchw.	uchwała
UE	Unia Europejska
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
WPFP	Wieloletni Plan Finansowy Państwa
wyr.	wyrok
z.	zeszyt
ze zm.	ze zmianami
ZBP	Związek Banków Polskich
ZUG	Zakład Usług Gospodarczych

WYKAZ PODSTAWOWEJ LITERATURY

- W. Baka*, Bankowość centralna. Funkcje. Metody. Organizacja, Warszawa 2001;
tenże, Bankowość europejska, Warszawa 2005;
- B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009;
tenże, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2012;
- A. Borodo*, Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny, Toruń 2010;
tenże, Prawo budżetowe, Warszawa 2008;
tenże, Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy, Warszawa 2008;
- E. Chojna-Duch*, Polskie prawo finansowe: finanse publiczne, Warszawa 2004;
taż, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, Warszawa 2010;
- H. Dzwonkowski* (red.), Prawo podatkowe, Warszawa 2012;
- E. Fojcik-Mastalska* (red.), Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 2002;
- P. M. Gaudemet, J. Molinier*, Finanse publiczne (przekł. *W. Kisiel*, red. nauk. przekł. *E. Bogacka-Kisiel*), Warszawa 2000;
- E. Gniewek, P. Machnikowski* (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2013;
- A. Gomulowicz, J. Malecki*, Podatki i prawo podatkowe, Warszawa 2004;
- W. Góralczyk* (red.), Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 1999;
- H. Gronkiewicz-Waltz*, Bank centralny – od gospodarki planowej do rynkowej. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 1992;
taż, Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa, Warszawa 2011;
- M. Iwanicz-Drozdowska, W. L. Jaworski, Z. Zawadzka*, Bankowość. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2008;
- C. Kosikowski*, Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2003;
tenże, Finanse publiczne. Komentarz, Warszawa 2007;
tenże, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010;
tenże, Publiczne prawo bankowe, Warszawa 1999;
- C. Kosikowski, E. Ruśkowski* (red.), Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2008;
- C. Kosikowski, J. M. Salachna* (red.), Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów, Warszawa 2012;
- L. Lipiec-Warzecha*, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011;
- R. Mastalski*, Prawo podatkowe, Warszawa 2011;
- A. Mikos*, Ustrojowa pozycja banku centralnego w Polsce, Warszawa 2006;
- A. Mikos-Sitek, P. Zapadka*, Polskie prawo bankowe. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009;
- A. Nowak-Far* (red.), Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2011;
- Z. Ofiarski*, Prawo bankowe, Warszawa 2008;

- tenże*, Prawo finansowe, Warszawa 2010;
- A. *Partyka-Szewczyk*, P. *Zapadka*, Zarys prawa podatkowego. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2007;
- E. *Ruśkowski*, J. M. *Salachna* (red.), Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny, Gdańsk 2010;
- P. *Smoleń* (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2012;
- B. *Smykla*, Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 2011;
- A. *Szumański* (red.), System Prawa Prywatnego, t. 18, Prawo papierów wartościowych, Warszawa 2010;
- W. *Wójtowicz* (red.), Prawo podatkowe. Część ogólna i szczegółowa, Warszawa 2009;
- M. *Zaleska* (red.), Współczesna bankowość, t. I, Warszawa 2007;
- taż* (red.), Bankowość, Warszawa 2013;
- F. *Zoll* (red.), Prawo bankowe. Komentarz, Kraków 2005.

PRZEDMOWA

Niniejsza publikacja przygotowana została przede wszystkim z myślą o studentach wydziałów prawa i administracji, a także innych osób zainteresowanych niezwykle skomplikowaną materią jaką jest prawo finansów publicznych.

Zagadnienia omawiane przez Autorów nabierają szczególnego znaczenia z uwagi na problemy finansowe z jakimi borykają się współcześnie gospodarki państw tworzących system wolnorynkowy. Skrypt umożliwi bowiem łatwiejszą analizę aktualnych wydarzeń gospodarczych, zważywszy na fakt, że stanowi on kompendium wiedzy na temat kluczowych dla sfery finansów publicznych mechanizmów opartych na określonych instytucjach prawnych.

Przede wszystkim w opracowaniu przybliżone zostało samo pojęcie finansów publicznych, poprzez dokonanie systematyki tej dyscypliny prawa oraz zaprezentowanie kluczowych zasad determinujących proces prawotwórczy. Istotnym elementem publikacji jest także omówienie pojęcia pieniądza, jako przedmiotu transferu i rozporządzeń w sferze finansów publicznych, jak również przybliżenie istniejących mechanizmów prawnych pozwalających utrzymać jego adekwatną wartość, określaną mianem polityki pieniężnej. Fundamentalnym dla procesu zarządzania finansami publicznymi jest omówione w niniejszym skrypcie prawo budżetowe, regulujące zasady redystrybucji i przepływu środków pieniężnych, a także podstawowy rodzaj dochodów budżetów publicznych, jakim od zarania historii cywilizacji były i są podatki. Na zakończenie Autorzy niniejszej publikacji zaprezentowali podstawowe podmioty tworzące rynek finansowy, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo jego funkcjonowania.

Autorzy mają nadzieję, że przekrojowa projekcja wielu bardzo autonomicznych zagadnień i obszarów prawa finansowego, zaproponowana w przejrzystej i syntetycznej formie, spotka się z życzliwym przyjęciem.

Warszawa, kwiecień 2014 r.

Autorzy

ROZDZIAŁ I

ZAGADNIENIA OGÓLNE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Literatura: *B. Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009; *tenże*, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2012; *A. Borodo*, Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny, Toruń 2010; *tenże*, Prawo budżetowe, Warszawa 2008; *tenże*, Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy, Warszawa 2008; *tenże*, Słownik finansów samorządowych, Toruń 2007; *tenże* (red.) Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego, Toruń 2008; *J. Charytoniuk*, Nowa ustawa o finansach publicznych z komentarzem, Warszawa 2009; *E. Chojna-Duch*, Polskie prawo finansowe: finanse publiczne, Warszawa 2004; *T. Dębowska-Romanowska*, Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010; *A. Drwillo*, *D. Maśniak* (red.), Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2009; *P. M. Gaudemet, J. Molinier*, Finanse publiczne (przekł. *W. Kisiel*, red. nauk. przekł. *E. Bogacka-Kisiel*), Warszawa 2000; *J. Gluchowski, R. Hutowski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski*, Finanse publiczne, Toruń 2005; *E. Hellich*, Nowa ustawa o finansach publicznych. Wprowadzenie do zmian obowiązujących od 1.1.2010 r., Warszawa 2010; *K. Jóskowiak*, Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość, Katowice 2008; *A. Korczyn*, Leksykon rachunkowości ekonomiki i finansów, Skierniewice 1998; *C. Kosikowski*, Finanse publiczne. Komentarz, Warszawa 2007; *tenże*, Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym), Warszawa 2004; *tenże*, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010; *tenże* (red.), System Prawa Finansowego, t. I, Teoria i nauka prawa finansowego, Warszawa 2010; *C. Kosikowski, E. Ruśkowski* (red.), Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2008; *ciż* (red.), Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji, Warszawa 2005; *Z. Ofiarski*, Prawo finansowe, Warszawa 2010; *L. Oręziak*, Finanse Unii Europejskiej, Warszawa 2004; *L. Patrzałek* (red.), Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego, Poznań 2008; *M. Podstawka* (red.), Finanse. Instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje, Warszawa 2010; *K. Puchacz*, Nowa ustawa o finansach publicznych. Szczegółowe omówienie nowych regulacji, Gdańsk 2009; *J. Smullen, N. Hand*, Słownik finansów i bankowości, Warszawa 2008 (tłum. *J. Królak-Werwińska, T. Łamacz*); *W. Wójtowicz* (red.), Prawo finansowe, Warszawa 2000; *M. Zubik*, Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2001.



§ 1. Pojęcie finansów publicznych

Normatywną definicję pojęcia „**finanse publiczne**” zawiera ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 3 FinPublU, finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, a w szczególności:

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

W literaturze przedmiotu pojawia się ono w różnym ujęciu – często w odniesieniu do poszczególnych elementów składowych określenia. Przykładowo *P. M. Gaudemet* oraz *J. Molinier* definiują finanse publiczne, nazywając je gałęzią prawa publicznego, której przedmiotem jest badanie norm odnoszących się do publicznych zasobów pieniężnych oraz operacji tymi zasobami [*P. M. Gaudemet, J. Molinier, Finanse publiczne* (przekł. *W. Kisiel*, red. nauk. przekł. *E. Bogacka-Kisiel*), Warszawa 2000, s. 17].

T. Dębowska-Romanowska zwraca uwagę na ujmowanie współcześnie przedmiotowego pojęcia w trojakim znaczeniu, a mianowicie są one łącznie:

- 1) zespołem instytucji prawnych – systemem prawnym finansów publicznych,
- 2) samym mechanizmem gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych, czyli mechanizmem zarządzania,
- 3) zasobem pieniężnym, który realnie istnieje i następnie jest dzielony (scentralizowany publiczny zasób środków finansowych; zob. *T. Dębowska-Romanowska*, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 8).

E. Ruśkowski z kolei zwraca uwagę na konieczność odniesienia się do obydwu członów analizowanego terminu. Definiuje finanse jako zjawiska związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych, zwracając uwagę na złożoność problematyki finansów i kilka problemów nierozdzielnie z nimi związanych, jak: planowanie, ewidencja, sprawozdawczość i kontrola. Natomiast dopiero w sytuacji, kiedy wymienione operacje finansowe (gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków) są realizowane przez podmioty publicznoprawne – możemy mówić o pojęciu finansów publicznych (zob. *E. Ruśkowski*, [w:] *C. Kosikowski, E. Ruśkowski* (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 21; zob. również *C. Kosikowski*, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 18–21). Podobnie do ujęcia definicji finansów publicznych podchodzi *D. Maśniak* (zob. *A. Drwiłło, D. Maśniak* (red.), *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 128–132).

§ 2. Funkcje finansów publicznych

Funkcje finansów publicznych należy rozumieć jako zespół stawianych przed nimi zadań. Są one oczywiście realizowane i związane z osiągnięciem określonych celów w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych.

Uznawaną najczęściej za podstawową funkcję finansów publicznych jest **funkcja fiskalna**, która polega na dostarczaniu państwu i innym podmiotom publicznym dochodów przeznaczonych na realizację ich zadań. Opiera się więc na dążeniu do gromadzenia środków pieniężnych przez państwo w celu realizacji zadań jakie są mu przypisane.

Funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza) związana jest – z jednej strony – z gromadzeniem środków pieniężnych przez państwo i następnie ich rozdzielaniu określonym podmiotom. Jak się podkreśla znaczenie ma w tym przypadku interwencja państwa mająca ukierunkować zachowania podmiotu, na którym spoczywa ciężar publicznych świadczeń pieniężnych.

Finansom publicznym przypisuje się również **funkcję stymulacyjną** – co oznacza oddziaływanie za pomocą określonych rozwiązań i ukierunkowania strumieni finansowych na zachowanie różnych podmiotów oraz **funkcję ewidencyjno-kontrolną (kontrolną, informacyjną)**, która polega na funkcjonowaniu w tym przypadku takich rozwiązań i mechanizmów, które pozwalają w finansach publicznych na kontrolę przebiegu zjawisk gospodarczych i operacji finansowych (zob. m.in. *C. Kosikowski*, [w:] *C. Kosikowski, E. Ruśkowski* (red.), *Finanse publiczne*, Warszawa 2008, s. 25; *D. Maśniak*, [w:] *A. Drwiłło, D. Maśniak* (red.), *Leksykon prawa finansowego*, s. 130–131).

§ 3. Podstawy prawne

Regulacje prawne odnoszące się do finansów publicznych oraz do sektora finansów publicznych stanowią liczną grupę aktów prawnych o różnej randze prawnej.

Konstytucja RP zawiera postanowienia, objęte głównie jej Rozdziałem X „Finanse publiczne”, które mają charakter – w przedmiotowym zakresie – zasad podstawowych. Szczegółowa realizacja tych zasad następuje w wielu aktach prawnych rangi ustawowej, a w dalszej kolejności oczywiście w aktach wykonawczych, które do nich są wydawane.

W pierwszej kolejności z przepisów Konstytucji RP wynika zasada, zgodnie z którą, w zasadniczych kwestiach odnoszących się do finansów publicznych **wymaga się regulacji rangi ustawy**. Zgodnie bowiem z art. 216 Konstytucji RP, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych

