

Prawo finansowe w pigułce

Dowiedz się więcej na www.ksiegarnia.beck.pl

CZĘŚĆ I. FINANSE PUBLICZNE

ROZDZIAŁ 1. POJĘCIE

Normatywną definicję pojęcia „finanse publiczne” zawiera FinPublU.



Ważne

Zgodnie z art. 3 FinPublU, finanse publiczne **obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem**, a w szczególności:

- ▶ gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- ▶ wydatkowanie środków publicznych,
- ▶ finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- ▶ zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- ▶ zarządzanie środkami publicznymi,
- ▶ zarządzanie długiem publicznym,
- ▶ rozliczenia z budżetem UE.

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, Warszawa 2000, s. 17*).

T. Dębowska-Romanowska zwraca uwagę na ujmowanie współcześnie pojęcia „finanse publiczne” 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 definiuje finanse publiczne jako **zjawiska związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych**, zwracając uwagę na złożoność problematyki finansów publicznych i kilka problemów nierozzerwalnie z nimi związanych, jak planowanie, ewidencja, sprawozdawczość i kontrola (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).

ROZDZIAŁ 2. FUNKCJE

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 gromadzeniem środków pieniężnych przez państwo i następnie ich rozdzielaniem 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 **funkcję stymulacyjną** – co oznacza oddziaływanie za pomocą określonych rozwiązań i ukierunkowania strumieni finansowych na zachowanie różnych podmiotów.

Funkcja ewidencyjno-kontrolna (kontrolna, informacyjna) 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:] *Finanse publiczne...*, 2008, s. 25; D. Maśniak, [w:] A. Drwiłło, D. Maśniak (red.), *Leksykon prawa finansowego...*, s. 130–131).

FUNKCJE FINANSÓW PUBLICZNYCH

fiskalna

redystrybucyjna

stymulacyjna

ewidencyjno-kontrolna

ROZDZIAŁ 3. PODSTAWY PRAWNE

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

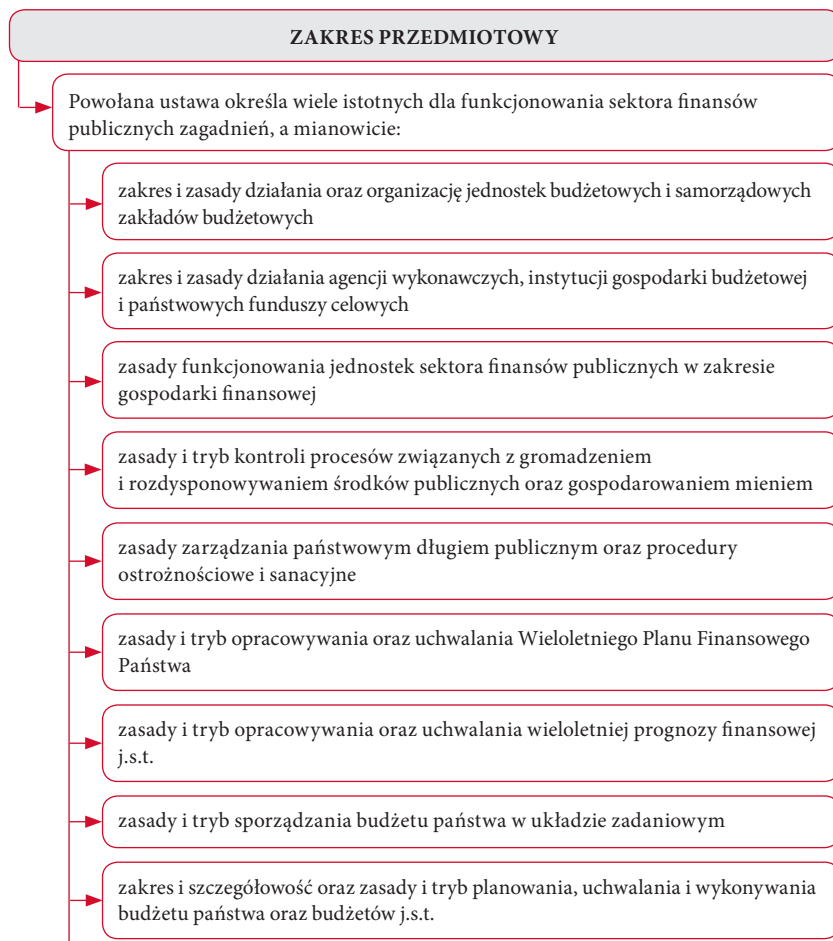
Ustawa zasadnicza zawiera postanowienia, objęte głównie jej Rozdziałem X „Finanse publiczne”, które mają charakter – w przedmiotowym zakresie – **zasad podstawowych**. Szczegółowa realizacja tych zasad następuje w wielu **aktach prawnych rangi ustawowej**, a w dalszej kolejności oczywiście w aktach wykonawczych,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

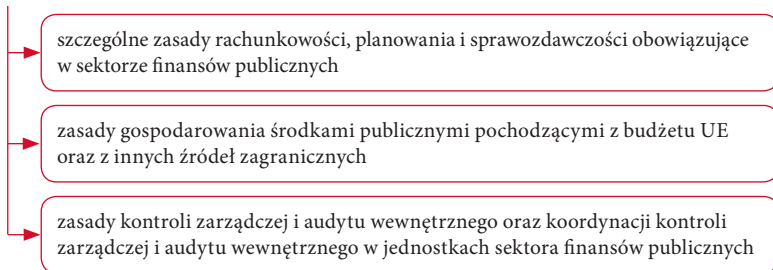
Przepis Konstytucji RP	Zakres regulacji
Art. 216	<p>Powołany przepis obejmuje zasadę, zgodnie z którą w zasadniczych kwestiach odnoszących się do finansów publicznych wymaga się regulacji rangi ustawy. Zgodnie bowiem z art. 216 Konstytucji RP, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, NBP lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Podobnie w drodze ustawy następuje ustanowienie monopolu. Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo również odbywa się na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Za taką zasadniczą kwestię wymagającą regulacji rangi ustawy uznaje się sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego.</p> <p>Artykuł 216 ust. 5 Konstytucji RP ustala limit dla państwowego długu publicznego – 60% wartości rocznego PKB.</p>

<p>Art. 217 w zw. z art. 84</p>	<p>Z art. 217 Konstytucji RP wynika, że podstawa prawna nakładania podatków wymaga również regulacji rangi ustawowej. Zasadę tę należy wywodzić w szczególności z wymienionego wyżej art. 217, zgodnie z którym nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, następuje w drodze ustawy. Wspomnieć również należy w tym miejscu o zamieszczonym w Rozdziale II Konstytucji RP „Wolności, prawa i obowiązki człowieka obywatela” art. 84, zgodnie z którym: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”.</p> <p>Artykuły 84 i 217 Konstytucji RP określają zasadę, zgodnie z którą jakakolwiek ingerencja ustawodawcy w sferę majątkową obywatela odbywać się może jedynie w formie ustawy. Ustawy te powinny również spełniać określone wymogi odnoszące się do ich treści (również w kontekście podatkowej zasady pewności).</p>
<p>Art. 218</p>	<p>W przypadku Skarbu Państwa, który ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania sektora finansów publicznych, również wprowadza się zasadę ustawowej regulacji jego organizacji i sposobu zarządzania jego majątkiem.</p>
<p>Art. 219, 223–226</p>	<p>W największym stopniu przepisy Konstytucji RP odnoszą się do problematyki budżetu państwa. Dotyczą one zagadnienia inicjatywy ustawodawczej w zakresie: ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Wyłączna inicjatywa w tym przypadku została przyznana Radzie Ministrów.</p> <p>Przepisy Konstytucji RP określają również podstawowe zasady (terminy), na podstawie których przebiegają prace nad budżetem (art. 219–224 Konstytucji RP). W powołanych przepisach uregulowane są również zasady postępowania w przypadku, gdy Sejm nie przedłoży – we właściwym terminie – uchwalonej ustawy budżetowej do podpisu. Dotyczą ponadto składania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, jak również udzielania w tym zakresie absolutorium Radzie Ministrów.</p> <p>Odnoszą się do zasady roczności i kwestii szczegółowości budżetu oraz instytucji klasyfikacji budżetowej.</p>

Art. 220	Z przepisów Konstytucji RP wynika zakaz tworzenia nadmiernego deficytu budżetowego i jego pokrywania przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.
Art. 167	Konstytucja RP obejmuje również postanowienia dotyczące udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych . Artykuł 167 Konstytucji RP wyraża zasadę, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Konstytucja RP wskazuje również źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w postaci: dochodów własnych, subwencji ogólnych oraz dotacji z budżetu państwa, stanowiąc jednocześnie, że są one określone w ustawie (szczegółowe regulacje w przedmiotowym zakresie znajdują się w ustawie z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).
Art. 168	Omawiając przedmiotowe zagadnienie należy także pamiętać, że – zgodnie z art. 168 Konstytucji RP – również jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych – w zakresie określonym w ustawie . Podatki i opłaty lokalne stanowią kategorię danin publicznych, które w całości wpływają do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednak nie są one całkowicie autonomiczne w zakresie ich ustalania. Jednostki samorządu terytorialnego mają wyłączne prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Zagadnienia związane z podatkami i opłatami lokalnymi reguluje PodLokU.
Art. 227	Konstytucja RP w art. 227 ust. 1 stanowi, że centralnym bankiem państwa jest NBP . Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. W Konstytucji RP określa się więc również pozycję ustrojową centralnego banku państwa , podstawowe cele jego działalności, a w dalszej kolejności jego strukturę wewnętrzną.

Dokonany powyżej przegląd przepisów Konstytucji RP pokazuje, że przepisy te tworzą podstawy ustroju finansowego państwa. Szczegółowe regulacje natomiast znajdują się w licznych aktach prawnych rangi ustawowej. Szczególne znaczenie przypisać należy FinPublU, która, charakteryzując się niezwykle szerokim zakresem regulacji, wpływa na kształt postanowień wielu aktów prawnych funkcjonujących i regulujących zagadnienia szeroko rozumianych finansów publicznych.





Wśród regulacji rangi ustawowej, którym również przypisać należy szczególne znaczenie, wymienić można chociażby OrdPodU, pamiętając jednocześnie, że w zakresie szerokiej i skomplikowanej materii, jaką są podatki, obowiązują wiele ustaw.

Podobne znaczenie – jednak w zakresie określenia źródeł dochodów j.s.t. – przypisać należy powołanej wyżej ustawie z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wymienić również trzeba ustawę z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz PrBank i NBPU.

Istotne znaczenie w określaniu rozwiązań i zasad obowiązujących w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych mają również **umowy międzynarodowe** (dotyczące przykładowo kwestii podwójnego opodatkowania). Nie można również zapominać o licznych – obowiązujących w omawianym zakresie – aktach wykonawczych (zob. *Z. Ofiarski*, Prawo finansowe, Warszawa 2010, s. 11–18; *tenże*, Źródła prawa finansowego i problemy legislacji finansowej, [w:] *C. Kosikowski* (red.), System Prawa Finansowego. Teoria i nauka prawa finansowego, t. I, Warszawa 2010, s. 175 i n.).

ROZDZIAŁ 4. JAWNOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ

Zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych traktowane są jako podstawowe i nadrzędne w stosunku do bardziej szczegółowych zasad gospodarki budżetowej, która stanowi przecież tylko część publicznej gospodarki finansowej. W taki też sposób obie zasady zostały ujęte w ustawie o finansach publicznych – ponieważ Rozdział 4 „Jawność i przejrzystość finansów publicznych” znajduje się w Dziale I FinPublU „Zasady finansów publicznych”.

Zgodnie z art. 33 FinPublU, **gospodarka środkami publicznymi jest jawna**. Przepisy FinPublU wprowadzają w przedmiotowym zakresie **wyjątek** odnoszący się tylko do sytuacji, kiedy pochodzenie lub przeznaczenie środków publicznych zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych (zob. ustawa z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych).

Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez:

▶ jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących j.s.t.

▶ jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów j.s.t.

▶ podawanie do publicznej wiadomości:

▶ kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów j.s.t.

▶ kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe

▶ zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych

▶ informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne

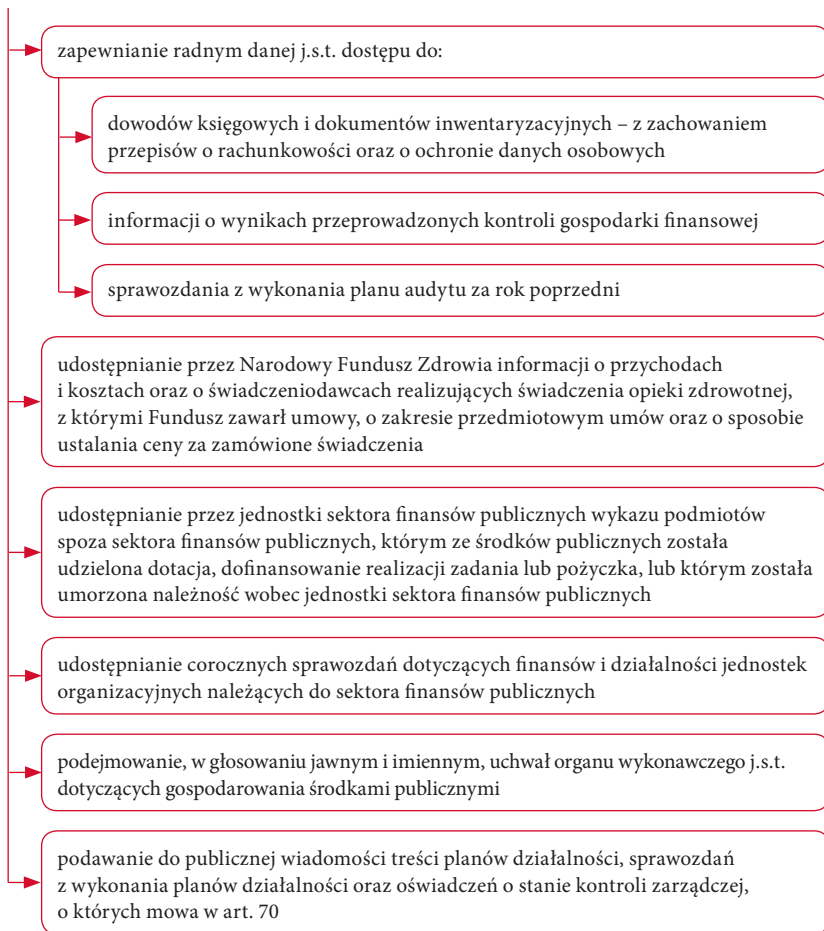
▶ jawność debaty nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej j.s.t.

▶ podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących:

▶ zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację

▶ zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych

▶ zasad odpłatności za świadczone usługi



Minister Finansów podaje ponadto do publicznej wiadomości sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej przyjęte przez Radę Ministrów (art. 34 ust. 2 FinPubIU).

Ustawa o finansach publicznych ustanawia w omawianym zakresie również **inne obowiązki leżące po stronie Ministra Finansów**, a mianowicie nałożono na niego obowiązek podawania do publicznej wiadomości zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych (np. ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych, wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwoty deficytu lub nadwyżki).

Podobny zakres obowiązków obciąża **organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego**, które na określonych zasadach i w wiążących je terminach podają również do publicznej wiadomości stosowne informacje dotyczące gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (np. informacje o wykonaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, kwoty dotacji otrzymanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz kwoty dotacji udzielonych takim jednostkom).

Ponadto – zgodnie z art. 38 FinPublU – **Minister Finansów** ogłasza w Monitorze Polskim następujące dane:

- ▶ kwotę i relację do produktu krajowego brutto:
 - państwowego długu publicznego,
 - długu Skarbu Państwa,
 - niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa;
- ▶ kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych,

– według stanu na koniec roku budżetowego.

Minister Finansów powinien ogłosić wskazane informacje (w drodze obwieszczenia) w terminie do dnia 31 maja roku następnego.

W 2013 r. zakres informacji ogłaszanych przez Ministra Finansów w powyższym trybie został **rozszerzony**. Dotyczy on bowiem dodatkowo:

- ▶ kwoty ustalonej w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego, ogłoszonej zgodnie z art. 38 FinPublU, na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez NBP i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto,
- ▶ kwoty wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym,
- ▶ kwoty obliczonej jako różnica wymienionych powyżej kwot oraz jej relację do produktu krajowego brutto,

– według stanu na koniec roku budżetowego (zob. art. 38a FinPublU).

Dodatkowe zobowiązania w przedmiotowym zakresie nałożono również na **Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego** oraz **Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (zob. art. 38b i 38c FinPublU).



Ważne

Klauzule umowne dotyczące **wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa** w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą, w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich w tajemnicy, lub w przypadku, gdy jednostka sektora finansów publicznych wykaże, że informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa.

Zasada przejrzystości finansów publicznych realizowana jest na trzech różnych płaszczynach.

ZASADA PRZEJRZYSTOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH

→ klasyfikacja budżetowa

→ jednolita rachunkowość

→ sprawozdawczość budżetowa

Przejdź do księgarni →



ksiegarnia.beck.pl