

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. Huterski*, *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; *tenże* (red.), Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji, Warszawa 2005; *C. Kosikowski*, *E. Ruśkowski* (red.), Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2008; *L. Lipiec-Warzecha*, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011; *A. Mikos-Sitek*, Zasada jawności w finansach publicznych i jej realizacja na gruncie przepisów ustawy o finansach publicznych, Kontrola Zarządca w Jednostkach Sektora Publicznego 2015, Nr 10; *W. Misiąg* (red.), Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, Warszawa 2019; *Z. Ofiarski*, Prawo finansowe, Warszawa 2010; *L. Oreziak*, 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; *P. Smoleń* (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2012; *J. Smullen*, *N. Hand*, Słow-



nik 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 2021 r. poz. 305 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 pojęcie finansów publicznych pojawia się w różnym ujęciu – często w odniesieniu do poszczególnych elementów będących podstawą definiowania analizowanej kategorii. Przykładowo *P.M. Gaudemet* oraz *J. Molinier* definiują finanse publiczne, kwalifikując je przede wszystkim jako gałąź 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. *D. Maśniak*, [w:] *A. Drwilło, 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. Drwilło, 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 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.

Z art. 217 Konstytucji RP wynika, że **podstawa prawna nakładania podatków** wymaga również regulacji rangi ustawy. 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 i obywatela” art. 84, zgodnie z którym: „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”.

Zarówno więc art. 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**).

W omawianym zakresie 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. Zagadnienia związane z podatkami i opłatami lokalnymi reguluje ustawa z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.).

Podobnie w przypadku **Skarbu Państwa**, który ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania sektora finansów publicznych, wprowadza się zasadę ustawowej regulacji jego organizacji i sposobu zarządzania jego majątkiem (art. 218 Konstytucji RP).

W największym stopniu przepisy Konstytucji RP odnoszą się do problematyki **budżetu państwa**. Dotyczą one zagadnienia inicjatywy ustawodawczej w zakresie: ustawy budżetowej, ustawy o prowidorium budżetowym, zmiany ustawy budżeto-



wej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Wyłączna inicjatywa w tym przypadku została przyznana RM. Przepisy Konstytucji RP określają również podstawowe zasady i terminy, z zachowaniem których przebiegają prace nad budżetem (art. 219–224 Konstytucji RP; szerzej zob. Rozdział IV niniejszego opracowania).

Przepisy Konstytucji RP określają również zasady postępowania w przypadku, gdy Sejm nie przedłoży – w wyznaczonym przepisami terminie – uchwalonej ustawy budżetowej do podpisu Prezydentowi RP. Dotyczą one ponadto składania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej, jak również udzielania w tym zakresie absolutorium RM.

Z przepisów Konstytucji RP wynika też zakaz tworzenia nadmiernego **deficytu budżetowego** i jego pokrywania przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa (art. 220).

Przepisami Konstytucji RP objęte są 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 odpowiedni do przypadających im zadań. Konstytucja RP wskazuje również źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w postaci: dochodów własnych, subwencji ogólnych oraz dotacji celowych 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, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1672; zob. również Rozdział IV niniejszego opracowania).

Konstytucja RP w art. 227 ust. 1 stanowi, że: „Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. 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 (zob. w tym zakresie Rozdział III niniejszego opracowania).

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 ustawie z 27.8.2009 r. o finansach publicznych, która charakteryzując się niezwykle szerokim zakresem regulacji – wpływa na kształt postanowień wielu aktów prawnych funkcjonujących i regulujących zagadnienia szeroko rozumianych finansów publicznych.

Powołana ustawa określa wiele istotnych dla funkcjonowania sektora finansów publicznych zagadnień, a mianowicie:

- 1) zakres i zasady działania oraz organizację jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych;
- 2) zakres i zasady działania agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych funduszy celowych;

- 3) zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej;
- 4) zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem;
- 5) zasady zarządzania państwowym długiem publicznym oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne;
- 6) zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa;
- 7) zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 8) zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym;
- 9) zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 10) szczególne zasady rachunkowości; planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych;
- 11) zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu UE oraz z innych źródeł zagranicznych;
- 12) zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Wśród regulacji rangi ustawowej, którym również przypisać należy szczególne znaczenie, wymienić można chociażby ustawę z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.), pamiętając jednocześnie, że w zakresie szerokiej i skomplikowanej materii, jaką są podatki, obowiązuje wiele ustaw.

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

Wymienić również należy ustawę z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 289), ustawę z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm.) oraz ustawę z 29.8.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2027).

Przy określaniu rozwiązań i zasad obowiązujących w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych istotne znaczenie mają również przepisy prawa UE (np. przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz umowy międzynarodowe (dotyczące np. 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*, t. I, *Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 175 i nast.].



§ 4. Jawność i przejrzystość finansów publicznych

Zasada 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 obydwie zasady zostały ujęte w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. – ponieważ Rozdział 4 „Jawność i przejrzystość finansów publicznych” znajduje się w Dziale I FinPublU „Zasady finansów publicznych”.

Jawność finansów publicznych związana jest z budżetową zasadą jawności, która pierwotnie odnosiła się w szczególności do instytucji budżetu. Zauważamy jednak, że przepisy każdej z ustaw o finansach publicznych, w tym również obowiązującej ustawy z 2009 r., ujmują tę zasadę w znaczeniu szerszym, odnoszącym się do całych finansów publicznych.

Zgodnie z art. 33 FinPublU **gospodarka środkami publicznymi jest jawna**. Przepisy ustawy o finansach publicznych 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, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 742). Kwestia wyłączenia jawności pojawia się również w sytuacji, gdy w rachubę wchodzi ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w przypadku umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty – z zastrzeżeniem jednak, że zobowiązanie wynikające z umowy jest realizowane ze środków publicznych (zob. art. 35 FinPublU).

Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez:

- 1) jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie oraz debat budżetowych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie i debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) podawanie do publicznej wiadomości:
 - a) kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
 - b) kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe,
 - c) zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych,
 - d) informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne;
- 4) jawność debaty nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) podawanie do publicznej wiadomości przez jednostki sektora finansów publicznych informacji dotyczących:
 - a) zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację,

- b) zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych,
- c) zasad odpłatności za świadczone usługi;
- 6) zapewnianie radnym danej jednostki samorządu terytorialnego dostępu do:
 - a) dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych – z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych,
 - b) informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli gospodarki finansowej,
 - c) sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni;
- 7) udostępnianie przez Narodowy Fundusz Zdrowia informacji o przychodach i kosztach oraz o świadczeniodawcach realizujących świadczenia opieki zdrowotnej, z którymi Fundusz zawarł umowy, o zakresie przedmiotowym umów oraz o sposobie ustalania ceny za zamówione świadczenia;
- 8) udostępnianie przez jednostki sektora finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania lub pożyczka, lub którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych;
- 9) udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych;
- 10) podejmowanie, w głosowaniu jawnym i imiennym, uchwał organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego dotyczących gospodarowania środkami publicznymi;
- 11) podawanie do publicznej wiadomości treści planów działalności, sprawozdań z wykonania planów działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

Minister Finansów podaje również do publicznej wiadomości sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej przyjęte przez RM (art. 34 ust. 2 FinPublU).

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. 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 – MF ogłasza w Monitorze Polskim następujące dane:

- 1) kwotę i relację do produktu krajowego brutto:
 - a) państwowego długu publicznego,
 - b) długu Skarbu Państwa,



- c) niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa;
- 2) 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.

Od 1.1.2013 r. zakres informacji ogłaszanych przez MF w powyższym trybie został rozszerzony. Dotyczy on bowiem dodatkowo:

- 1) 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;
- 2) kwoty wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym;
- 3) kwoty obliczonej jako różnica wymienionych powyżej kwot oraz jej relację do produktu krajowego brutto,

– według stanu na koniec roku budżetowego (zob. art. 38a dodany do ustawy o finansach publicznych z 2009 r. z dniem 1.1.2013 r. oraz ustawę z 12.12.2012 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2012 r. poz. 1530).

Realizacja powyższych założeń służy więc zapewnieniu dostępu do informacji odnoszących się do działań podejmowanych przez podmioty publiczne uczestniczące w procesie gromadzenia środków publicznych oraz ich rozdysponowywania i jest jednoznaczna z wprowadzeniem omówionych wyżej obowiązków nakładanych na podmioty odpowiedzialne za podawanie tych informacji do wiadomości publicznej lub ich udostępnianie.

W literaturze przedmiotu zwraca się jednocześnie uwagę na **jawność finansów publicznych w znaczeniu formalnym i materialnym** (*E. Malinowska-Misiąg*, [w:] *W. Misiąg* (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 123–124; *B. Kucia-Guściora*, [w:] *P. Smoleń* (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 315; *L. Lipiec-Warzecha*, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 151). W pierwszym przypadku obejmuje ona przewidziane prawem rozwiązania zapewniające dostęp do informacji dotyczących przebiegu poszczególnych procesów oraz prac związanych z zarządzaniem finansami publicznymi, a także do najważniejszych danych w przedmiotowym zakresie (art. 33–38c FinPublU). Natomiast jawność w znaczeniu materialnym dotyczy wszelkich aspektów przejrzystości finansów publicznych urzeczywistnianej przez stosowanie jednolitych reguł klasyfikacji (art. 39 FinPublU), rachunkowości



(art. 40 FinPublU) oraz sprawozdawczości budżetowej (art. 41 FinPublU) (szerzej zob. *C. Kosikowski*, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155 i nast.; *Z. Ofiarski*, Prawo finansowe, s. 18–28; *A. Mikos-Sitek*, Zasada jawności w finansach publicznych i jej realizacja na gruncie przepisów ustawy o finansach publicznych, *Kontrola Zarządcza w Jednostkach Sektora Publicznego* 2015, Nr 10, s. 48–55).



ROZDZIAŁ II

NAUKA O PIENIĄDZU

Literatura: *W. Czachórski*, Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 1995; *E. Fojcik-Mastalska* (red.), Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 2002; *E. Gniewek, P. Machnikowski* (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2013; *J. Grodzicki*, Karty płatnicze i pieniądz elektroniczny a pieniądz gotówkowy, Gl. 2002, Nr 1; *W. Góralczyk* (red.), Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 1999; *H. Gronkiewicz-Waltz* (red.), Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 2013; *W.L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz*, Banki – rynek, operacje, polityka, Warszawa 1999; *C. Kosikowski*, Publiczne prawo bankowe, Warszawa 1999; *C. Kosikowski, E. Ruśkowski* (red.), Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2003; *K. Kruczalak*, Bankowe karty płatnicze (zagadnienia cywilnoprawne), PiP 1996, z. 8–9; *R. Kubiak*, Prawo dewizowe, Warszawa 2004; *Z. Krzyżkiewicz*, Operacje bankowe. Rozliczenia krajowe i zagraniczne, Warszawa 2003; *P. Nazarewicz*, Wybrane zagadnienia z zakresu prawa wekslowego, cz. I, PPH 1996, Nr 6, cz. II, PPH 1996, Nr 8, cz. III, PPH 1996, Nr 9, cz. IV, PPH 1996, Nr 10; *J. Pisuliński*, Kilka uwag o ustawie o elektronicznych instrumentach płatniczych, PB 2003, Nr 1; *W. Pyziół*, O potrzebie i kierunkach reformy prawa bankowego prywatnego, PB 2002, Nr 11; *Z. Radwański, A. Olejniczak*, Zobowiązania – część ogólna, Warszawa 2011; *B. Smykla*, Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa 2011; *A. Szpunar*, Prawne aspekty dyskontowania weksli, PPH 1995, Nr 10; *A. Szumański* (red.), System Prawa Prywatnego, t. 18, Prawo papierów wartościowych, Warszawa 2010; *A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk*, Prawo cywilne – zarys części ogólnej, Warszawa 1998.

§ 5. Pojęcie pieniądza

Pieniądz służy do określenia **ekonomicznej wartości** nabywanych dóbr majątkowych lub świadczonych usług, dzięki czemu możliwe jest wyrażenie zarówno ceny dóbr w przypadku ich sprzedaży, jak i ustalenie wynagrodzenia za dokonaną usługę. W konsekwencji możliwe jest stosunkowo obiektywne porównanie wartości różnych (oferowanych) dóbr lub usług, ponieważ rynkowa współzależność mechanizmów popytu i podaży powoduje ich „wycenę”, do czego pieniądz w znaczący sposób się przyczynia. W tym sensie pieniądz pełni funkcję **ekwiwalentu** w stosunku do ekonomicznej wartości dóbr/usług, który posiada ponadto zdolność do wy-



miany na inne dobra lub usługi. Dzięki takiej możliwości pieniądź występuje w roli powszechnego i uniwersalnego ekwiwalentu wszystkich znajdujących się w obrocie dóbr i usług.

Najbardziej rozpowszechnionym w stosunkach gospodarczych instrumentem, który umożliwia mierzenie wartości dóbr lub usług za pośrednictwem pieniądza, jest **cena**. Cena wyrażona jest przede wszystkim w cywilistycznej regulacji umowy sprzedaży (art. 535 i nast. KC) i oznacza świadczenie pieniężne, do którego zapłaty zobowiązany jest kupujący. Jest to zatem swoisty ekwiwalent świadczenia sprzedawcy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 9.5.2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1830 ze zm.) cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę; w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową (art. 3 ust. 2). Należy równocześnie podkreślić, iż nie zawsze cena musi pokrywać się z rzeczywistą wartością dóbr lub usług, co może wynikać ze zmiennych współoddziaływań takich czynników jak popyt i podaż. Przykładowo, nadwyżka popytu konsumpcyjnego na dany rodzaj dóbr lub usług, która nie jest równoważona adekwatnym wzrostem poziomu podaży (np. wzrostem produkcji), doprowadza do zjawiska zwanego **inflacją**, która nazywana jest często „odrealnieniem wartości pieniądza” (bliżej o inflacji w Rozdziale III niniejszej publikacji).

Pieniądź pełni także funkcję **środka cyrkulacji**, gdyż jest przyjmowany przez uczestników obrotu gospodarczego (w zamian za dokonaną wymianę dóbr lub usług) ze świadomością, że uzyskany w ten sposób pieniądź będzie również dawał sposobność dokonania innego (kolejnego) nabycia dóbr lub usług. Omawianej funkcji cyrkulacyjnej towarzyszy pojęcie **obiegu pieniądza**, rozumianego jako stałe przemieszczanie się strumieni pieniądza wraz z dokonywanymi (kolejnymi) czynnościami jego wymiany na dobra lub usługi.

W stosunkach gospodarczych pieniądź występuje jako środek pokrycia wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ma on bowiem przyznaną przez państwo moc umarzania zobowiązań pieniężnych. W ten sposób realizowana jest **funkcja płatnicza** pieniądza. Należy bowiem wskazać, że **świadczenie pieniężne** polega na przekazaniu z majątku dłużnika do majątku wierzyciela określonej wartości majątkowej, będącej **sumą pieniężną**, wyrażoną (mierzoną) w jednostkach pieniężnych (o których poniżej).

Spełnienie świadczenia pieniężnego oznacza zatem **transfer prawa własności** określonej sumy pieniężnej. Jeśli odbywa się to w ramach obrotu gotówkowego (o którym poniżej), transfer własności sumy pieniężnej jest dodatkowo uzupełniony o **przeniesienie posiadania** zmaterializowanych znaków pieniężnych (będących rzeczą w rozumieniu art. 45 KC), stanowiących wyłączną własność ich emitenta (tj. banku centralnego). Natomiast jeśli jest to obrót bezgotówkowy (o którym poni-



zej), wówczas transfer własności sumy pieniężnej nie wymaga dodatkowo dokonania przeniesienia posiadania jakichkolwiek nośników jednostek pieniężnych, gdyż transfer ten ewidencjonowany jest w formie zapisów na rachunku bankowym.

Z uwagi na fakt, że pieniądz jest aktywem o najwyższym poziomie płynności, tj. umożliwia on w najprostszy i tym samym najszybszy sposób przenoszenie wartości, jest on sam w sobie traktowany także jako instrument inwestycyjno-depozytowy. Posiada on bowiem przymiot **środku tezauryzacji** (grec. *thesauros* – skarb), czyli jednego ze sposobów budowania bazy kapitałowej dla celów dalszych rozporządzeń lub dla celów akumulacji wartości ekonomicznych, co następuje w wyniku jego gromadzenia. W takim znaczeniu pieniądz jest uznawany także jako **środek oszczędzania**.

Z punktu widzenia kryterium istnienia lub nieistnienia nośników środków pieniężnych można wyróżnić trzy **formy pieniądza**, zapewniające jego cyrkulację, tj.:

- 1) pieniądz gotówkowy,
- 2) pieniądz bezgotówkowy,
- 3) pieniądz elektroniczny.

§ 6. Pieniądz gotówkowy

I. Jednostki pieniężne

Pieniądz gotówkowy ma charakter zmaterializowany, to oznacza, że jest **rzeczą** w rozumieniu art. 45 KC. Zgodnie z przytoczoną regulacją rzeczami w rozumieniu Kodeksu cywilnego są tylko przedmioty materialne. Ten materialny aspekt pieniądza gotówkowego realizują **znaki pieniężne** (omówione poniżej), które są nośnikiem dla wyrażających określoną wartość **jednostek pieniężnych**. Oznacza to, że jednostki pieniężne „zawarte są” (inkorporowane) w znakach pieniężnych, stanowiących przedmiot transferów i tym samym cyrkulacji pieniądza. Jednostki pieniężne oznaczają miarę wartości. Ponieważ pieniądz jest pewną wartością, muszą istnieć zobiektywizowane miary dla tej wartości, pozwalające wszystkim uczestnikom omawianej cyrkulacji środków pieniężnych na łatwe ustalenie („wymierzenie”), jaka jest rzeczywista wartość pieniądza.

W nowoczesnej gospodarce z jednostką pieniężną związane jest także pojęcie **waluty**. Jednostka pieniężna, na której opiera się państwowy (lub ponadpaństwowy) system monetarny, nazywa się (jest wyrażona) walutą. Oznaczenie świadczenia pieniężnego wymaga zatem podania ilości oraz waluty jednostek pieniężnych.

Zgodnie z ustawą z 7.7.1994 r. o denominacji złotego (Dz.U. Nr 84, poz. 386 ze zm.) jednostką pieniężną w polskim systemie prawnym jest „1 złoty”, który dzieli się na „100 groszy”. Ustawa ta miała na celu ułatwienie rozliczeń pieniężnych w obliczu stabilizowania się poziomu inflacji oraz kursu polskiego złotego wobec innych walut narodowych, po dokonanej w Polsce w 1998 r. transformacji.



cji ustrojowej. W wyniku przeprowadzonej, począwszy od 1.1.1995 r. i trwającej do 31.12.1996 r., ekwiwalentnej **denominacji złotego** wprowadzona została do obrotu pieniężnego nowa polska jednostka pieniężna, o nazwie **złoty**, która dzieliła się na **100 groszy**. Warto przy tym podkreślić, że denominacja jest reformą pieniężną polegającą na wycofaniu jednostek pieniężnych znajdujących się w obiegu i zastąpieniu ich jednostkami pieniężnymi o innym (niższym) nominale, przy równoczesnej zmianie skali cen i innych świadczeń pieniężnych. Użyte w ustawie sformułowanie „ekwiwalentnej” denominacji oznaczało, że wymiana dotychczasowych jednostek pieniężnych powiązana była z zapewnieniem określonego w ustawie odpowiednika, jakim były nowe jednostki pieniężne. Zgodnie z regulacjami omawianej ustawy w okresie od wprowadzenia nowej jednostki pieniężnej do 31.12.1996 r. banknoty i monety, będące w obiegu przed 1.1.1995 r., zwane na gruncie ustawy „starymi złotymi”, zostały stopniowo zastąpione banknotami i monetami opiewającymi na nową jednostkę pieniężną. Omawiana ekwiwalentność wymiany opierała się zatem na ustalonym *ex lege* parytecie, zgodnie z którym nowa jednostka pieniężna posiadała (dla celów przeprowadzenia wymiany) wartość równą 10 000 „starych złotych”. Ustawodawca zastrzegł także, że „stare złote” (w okresie dokonywania denominacji) będą nadal bez żadnych ograniczeń prawnym środkiem płatniczym, w przeliczeniu według przyjętego parytetu. Natomiast „stare złote”, które przestały być prawnymi środkami płatniczymi poczynając od 1.1.1997 r., podlegały (bez żadnych ograniczeń) wymianie w terminie do 31.12.2010 r. w placówkach NBP oraz w innych bankach zobowiązanych do tej czynności przez Prezesa NBP, również według przyjętego przez ustawę parytetu.

Warto także podkreślić, że omawiany mechanizm denominacji, zakładający przede wszystkim bezpieczeństwo i jasne kryteria dokonywania wymiany walut, może stać się empirycznie zweryfikowaną inspiracją, jaką można odnieść do planowanego zastąpienia polskiego złotego unijną walutą euro (więcej w tym zakresie zob. Rozdział III niniejszej publikacji).

II. Znaki pieniężne

Pieniądzem gotówkowym, który posiada charakter przedmiotów materialnych, są **znaki pieniężne**. Szczególny charakter tych rzeczy wynika stąd, że ich wartość wyznacza nie materiał (surowiec), z którego są wykonane, ani też sposób (koszt) ich wykonania, lecz ilość inkorporowanych w znaku jednostek pieniężnych oraz przyznana *ex lege* moc umarzania zobowiązań. Zgodnie z art. 31 i nast. NBPU znakami pieniężnymi Rzeczypospolitej Polskiej są banknoty i monety opiewające na złote i grosze. Znaki pieniężne emitowane przez NBP są **prawnymi środkami płatniczymi** na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. W praktyce oznacza to, że na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej nikt nie może odmówić przyjęcia zapłaty znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP. Warto przy tym wskazać, że mo-



nopol emisyjny banku centralnego (w odniesieniu do emisji znaków pieniężnych) wynika wprost z Konstytucji RP (art. 227 ust. 1), zgodnie z którą, NBP przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej (bliżej o zadaniach NBP w Rozdziale III niniejszej publikacji). Ponadto ustawa o Narodowym Banku Polskim reguluje, że Prezes NBP (w drodze zarządzenia) ustala: wzory i wartość nominalną banknotów oraz wzory, wartość nominalną, stop, próbę i masę monet oraz wielkość emisji znaków pieniężnych, jak również terminy wprowadzenia ich do obiegu. Ponadto Prezes NBP może wycofywać z obiegu określone znaki pieniężne. Po upływie terminu wskazanego przez Prezesa NBP znaki te przestają być prawnym środkiem płatniczym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i podlegają wymianie w wyznaczonych przez Prezesa NBP bankach. Znaki pieniężne, nieodpowiadające wskutek zużycia lub uszkodzenia warunkom ustalonym przez Prezesa NBP, przestają być prawnym środkiem płatniczym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i podlegają wymianie, przy czym Prezes NBP określa, w drodze zarządzenia, szczegółowe zasady i tryb wymiany znaków pieniężnych. Powyższe powoduje, że NBP jest *ex lege* zobowiązany do organizowania gospodarki znakami pieniężnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Zadania te koordynuje wyodrębniony w ramach struktury NBP **Departament Emisyjno-Skarbcowy**, który nadzoruje działalność NBP w zakresie zasilania gospodarki krajowej w odpowiednie ilości pieniądza gotówkowego (banknotów i monet), a także organizuje wymianę zużytych i uszkodzonych znaków pieniężnych. Ponadto departament ten dokonuje: okresowych analiz i ocen kształtowania się zapasów krajowych znaków pieniężnych oraz prognozowania obiegu gotówki w kraju w zakresie poszczególnych nominałów banknotów i monet; przygotowuje emisje krajowych znaków pieniężnych przez współpracę z przedsiębiorstwami produkującymi znaki pieniężne (np. Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. i Mennicą Polską S.A.); zapewnia odpowiedni pod względem ilości i struktury nominalowej zapas krajowych znaków pieniężnych, niezbędny dla potrzeb obiegu pieniądza gotówkowego; opracowuje zasady dotyczące organizacji zaopatrywania banków w krajowe znaki pieniężne i waluty obce; dba o utrzymanie właściwej jakości znaków pieniężnych i ich zabezpieczeń przed fałszowaniem; zapewnia wymianę zużytych i uszkodzonych krajowych znaków pieniężnych (z wykorzystaniem infrastruktury wybranych Oddziałów Okręgowych NBP); a także nadzoruje sprzedaż monet, banknotów i numizmatów przeznaczonych na cele kolekcjonerskie.

Warto przy tej okazji nadmienić, że decydujące znaczenie w przypadku wykonywania świadczeń pieniężnych ma określona suma pieniężna (stanowiąca ustaloną wartość ekonomiczną stosunku prawnego), nie zaś rodzaj/liczba znaków pieniężnych. Dla wierzyciela jest bowiem rzeczą obojętną, czy dług pieniężny opiewający na 100 zł zostanie opłacony jednym banknotem o wartości nominalnej 100 zł, czy dwoma banknotami o wartości nominalnej 50 zł, czy też dziesięcioma banknotami o wartości nominalnej 10 zł. Znak pieniężny jest bowiem jedynie **nośnikiem** określonych wartości, realizując w analizowanym przypadku funkcję użytkową.

