PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

Vademecum akademickie

redakcja naukowa Paweł Smoleń

Marcin Burzec, Michalina Duda-Hyz, Michał Jędrzejczyk
Beata Kucia-Guściora, Monika Münnich
Piotr Pomorski, Paweł Smoleń

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 2

Wolters Kluwer

PRAWO FINANSÓW PUBLICZNYCH

Vademecum akademickie

redakcja naukowa Paweł Smoleń

Marcin Burzec, Michalina Duda-Hyz, Michał Jędrzejczyk
Beata Kucia-Guściora, Monika Münnich
Piotr Pomorski, Paweł Smoleń

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej
profinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE 2

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 1 czerwca 2025 r.

Recenzja 1. wydania
Dr hab. Jolanta Szołno-Koguc, prof. UMCS

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Marcin Burzec – rozdziały XII pkt 1, 8–10, 14–16, 19, XIII pkt 1–6, 9, XV pkt 2–3, 6–9, 14–16
Michalina Duda-Hyz – rozdział II
Michał Jędrzejczyk – rozdziały XI, XII pkt 2–7, 11–13, 17–18, 20–22, XIII pkt 7–8, 10–11
Beata Kucia-Guściora – rozdziały III, IV, V, XV pkt 1, 4–5, 10–13, 17–19
Monika Münnich – rozdziały VI, VIII, IX
Piotr Pomorski – rozdziały VII, X
Paweł Smoleń – wstęp, rozdziały I, XIV

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

ISBN 978-83-8390-820-5
2. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 11

Słowo wstępne 15

Rozdział I
Podstawowe zagadnienia teoretyczne 17
1. Finanse publiczne 17
2. Finanse publiczne a finanse prywatne 18
3. Prawo finansów publicznych i prawo finansowe 19
4. Funkcje finansów publicznych 19
5. Polityka finansowa 21
6. Prawo A. Wagnera 21

Rozdział II
Konstytucyjne podstawy finansów publicznych 23
1. Pojęcie i cechy źródeł prawa finansowego i prawa finansów publicznych 23
2. Źródła prawa finansowego w znaczeniu formalnym 24
3. Źródła prawa finansowego w znaczeniu materialnym 31
4. Konstytucjonalizacja prawa finansowego oraz ustroju finansowego państwa 33
5. Rozdział X Finanse publiczne (publiczna działalność finansowa) 34
6. Władztwo finansowe i daninowe 41
7. Ustrój finansowy samorządu terytorialnego 44
8. Budżet państwa 48
9. Ustawa budżetowa 51
10. Budżetowe procedury awaryjne 56
11. Narodowy Bank Polski 58

Rozdział III
Środki publiczne 63
1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy o finansach publicznych 63
2. Pojęcie i katalog środków publicznych 65

3. Dochody publiczne ... 66
4. Przychody publiczne ... 70
5. Środki pochodzące z budżetu UE i pomoc z EFTA oraz inne bezzwrotne środki ze źródeł zagranicznych ... 72
6. Wydatki publiczne ... 76
7. Rozchody publiczne ... 80
8. Deficyt i nadwyżka sektora a deficyt i nadwyżka budżetu ... 81

Rozdział IV
Sektor finansów publicznych ... 85
1. Pojęcie i zakres sektora finansów publicznych ... 85
2. Metody budżetowania ... 87
3. Jednostki budżetowe ... 89
4. Samorządowy zakład budżetowy ... 92
5. Agencja wykonawcza ... 95
6. Instytucja gospodarki budżetowej ... 98
7. Państwowy fundusz celowy ... 100
8. Państwowe i samorządowe osoby prawne ... 104

Rozdział V
Zasady ogólne gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych ... 107
1. Zasada jawności finansów publicznych ... 107
2. Zasada przejrzystości finansów publicznych ... 111
3. Klasyfikacja środków publicznych ... 114
4. Zasady gospodarowania środkami publicznymi ... 118
5. Kierownik j.s.f.p. ... 120
6. Główny księgowy j.s.f.p. ... 122

Rozdział VI
Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych ... 125
1. Pojęcie i cele kontroli zarządczej ... 125
2. Organy zapewniające wykonywanie kontroli zarządczej ... 126
3. Koordynacja kontroli zarządczej ... 127
4. Standardy kontroli zarządczej ... 127
5. Pojęcie audytu wewnętrznego ... 128
6. Międzynarodowe standardy audytu wewnętrznego ... 128
7. Jednostki sektora finansów publicznych, w których prowadzi się audyt wewnętrzny ... 129
8. Komórki audytu wewnętrznego ... 129
9. Audytor wewnętrzny ... 129
10. Komitet audytu ... 130

Rozdział VII
Zagadnienia długu publicznego 133
1. Państwowy dług publiczny 133
2. Dług publiczny w prawie wspólnotowym 135
3. Zarządzanie długiem publicznym 136
4. Procedury oszczędnościowe i sanacyjne 137
5. Program sanacyjny 138
6. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa 139
7. Skarbowe papiery wartościowe 139
8. Bon skarbowy 140
9. Obligacja skarbowa 141
10. Skarbowe papiery oszczędnościowe 142
11. Kredyt publiczny 142
12. Pożyczka publiczna 143
13. Gwarancja publiczna 144
14. Poręczenie publiczne 145

Rozdział VIII
Budżet państwa jako publiczny plan finansowy państwa 147
1. Ustawa budżetowa 147
2. Budżet państwa 148
3. Zasady budżetowe 149
4. Dochody budżetu państwa 153
5. Wydatki budżetu państwa 154
6. Stabilizacyjna reguła wydatkowa 156
7. Rada Fiskalna 158
8. Dotacje budżetowe 159
9. Subwencje budżetowe 162
10. Rezerwy budżetu państwa 163
11. Wieloletnie plany finansowe 165
12. Ustawa o prowizorium budżetowym 166
13. Budżet zadaniowy 167
14. Budżet środków europejskich 167

Rozdział IX
Uchwalanie budżetu państwa 169
1. Pojęcie procedury budżetowej 169
2. Przygotowanie projektu budżetu państwa 169
3. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej 171
4. Uchwalanie ustawy budżetowej 172

Rozdział X
Problematyka wykonywania budżetu państwa 175
1. Procedura wykonywania budżetu państwa 175
2. Zasady gospodarki budżetowej w toku wykonywania budżetu państwa 177
3. Obsługa bankowa budżetu państwa 178
4. Blokowanie wydatków budżetowych 179
5. Przenoszenie wydatków budżetowych 180
6. Wydatki niewygasające 181

Rozdział XI
Kontrola budżetowa i sprawozdawczość w budżecie państwa 183
1. Kontrola wykonania budżetu państwa – bieżąca i następcza 183
2. Kontrola NIK wykonania budżetu państwa 186

Rozdział XII
Uchwalanie, wykonanie, nadzór i kontrola budżetu jednostek samorządu terytorialnego 189
1. Uchwała budżetowa 189
2. Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t. 191
3. Procedura przygotowania i uchwalenia budżetu j.s.t. 195
4. Zastępcze uchwalenie budżetu j.s.t. 199
5. Równowaga budżetowa 200
6. Indywidualny wskaźnik zadłużenia j.s.t. 202
7. Wykonanie budżetu j.s.t. 208
8. Rezerwy budżetowe j.s.t. 211
9. Dotacje podmiotowe z budżetu j.s.t. 212
10. Dotacje przedmiotowe z budżetu j.s.t. 213
11. Dotacje celowe z budżetu j.s.t. 214
12. Skarbnik j.s.t. 216
13. Kontrasygnata 219
14. Blokowanie wydatków budżetowych 221
15. Przenoszenie wydatków w budżecie j.s.t. 222
16. Niewygasające wydatki budżetu j.s.t. 224
17. Nadzór i kontrola nad j.s.t. 224
18. Regionalne izby obrachunkowe 227
19. Fundusz sołecki 230
20. Budżet obywatelski 231
21. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego 234
22. Raport o stanie j.s.t. 236

Rozdział XIII
Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego 239
1. Dochody własne j.s.t. 239
2. Podatki stanowiące dochód własny gminy 243
3. Opłaty stanowiące dochód własny gminy 249
4. Dochody zewnętrzne j.s.t. 251
5. Subwencja ogólna 252
6. Część oświatowa subwencji ogólnej – potrzeby oświatowe 256
7. Dotacje celowe z budżetu państwa dla j.s.t. 257
8. Dotacje celowe na podstawie porozumień z innymi j.s.t. 259
9. Janosikowe 260
10. Kontrakt wojewódzki 261
11. Wieloletni plan inwestycyjny 263

Rozdział XIV
Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 265
1. Pojęcie i charakter prawny odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 265
2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności 266
3. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności 268
4. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 271
5. Organy właściwe do orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 274
6. Organy właściwe do wypełniania funkcji oskarżyciela 276

Rozdział XV
Podstawy finansów Unii Europejskiej 279
1. Unia Gospodarcza i Walutowa 279
2. Euro 282
3. Kryteria konwergencji 284
4. Pakt stabilności i wzrostu 286
5. Procedura nadmiernego deficytu 290
6. Międzynarodowy Fundusz Walutowy 293
7. Europejski System Banków Centralnych – Europejski Bank Centralny 296
8. Europejski Bank Inwestycyjny 300
9. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju 302
10. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych 305
11. Europejski System Nadzoru Finansowego 308
12. Budżet ogólny UE 310
13. Zasady budżetowe 312
14. Dochody budżetowe 315
15. Wydatki budżetowe 319

16. Fundusze europejskie ... 321
16.1. Fundusze finansujące politykę spójności ... 321
16.2. Fundusze związane z zarządzaniem zasobami naturalnymi i ich ochroną w okresie przejściowym ... 325
16.3. Pozostałe fundusze ... 326
17. Procedura uchwalania budżetu UE ... 327
18. Wykonanie i kontrola realizacji budżetu UE ... 330
19. Europejski Trybunał Obrachunkowy ... 331

Bibliografia ... 335

Skorowidz ... 351

Autorzy ... 359

SŁOWO WSTĘPNE

W polskim porządku prawnym brak jest legalnej definicji finansów publicznych. W literaturze przedmiotu podejmowane są próby wypełnienia tej luki. W toczonej dyskusji ujawniają się w tym względzie liczne wątpliwości i kontrowersje. Bez wątpienia jednak problematyka finansów publicznych odznacza się wyjątkowo szerokim zakresem merytorycznym oraz wyróżnia istotnym znaczeniem praktycznym. Obejmuje przecież fundamentalne założenia prawidłowego funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Niejako z natury rzeczy sfera ta budzi zainteresowanie nie tylko prawników, ale także ekonomistów, praktyków życia gospodarczego i oczywiście polityków. Trudno więc się dziwić, że także w środowisku akademickim wyodrębnił się nowy blok zajęć merytorycznych. Jednocześnie skomplikowany charakter tej materii prawnej sprawia, że znajomość kształtujących ją rozwiązań przybiera niekiedy postać wiedzy przeznaczonej jedynie dla wąskiej grupy osób. Odzwierciedleniem tego stanu rzeczy stają się często trudności w trakcie sesji egzaminacyjnej studentów tych kierunków, które w swej ofercie programowej zawierają wykłady, konwersatoria i zajęcia ćwiczeniowe z zakresu prawa finansów publicznych.

Przygotowany podręcznik skierowany jest przede wszystkim do uczestników wykładów kursowych, wykładów specjalizacyjnych (konwersatoriów, fakultetów), seminariów magisterskich i doktorskich prowadzonych dla studentów oraz absolwentów prawa, administracji, europeistyki i kierunków ekonomicznych. Może być także pomocny w trakcie różnorodnych studiów podyplomowych, kursów dla doradców finansowych czy aplikacji prawniczych. W swym zasadniczym założeniu obejmuje on prezentację podstawowych zagadnień sfery prawa finansów publicznych. W zamyśle autorów opracowanie ma zawierać wybrane, najważniejsze kwestie z tego zakresu, niezbędne dla realizacji przede wszystkim głównego nurtu wykładu akademickiego. Opracowanie nie aspiruje do określenia pełnej formuły merytorycznej finansów publicznych, zwłaszcza że (jak już powyżej wspomniano) pojęcie to jest definiowane w literaturze przedmiotu różnorodnie.

Struktura opracowania nawiązuje do tradycyjnej sekwencji prezentacji i omawiania poszczególnych zagadnień w toku wykładu akademickiego oraz formułowanych na tej podstawie pytań w testach egzaminacyjnych (dość powszechnie obecnie stosowanych). Obok wybranych zagadnień teoretycznych podręcznik obejmuje m.in. regulacje: Kon-

stytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o finansach publicznych, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dodatkowo, z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej, uwzględniono również podstawowe zagadnienia tego obszaru finansów publicznych. Przyjęcie takiego kryterium pozwoliło wyodrębnić główne rozdziały tematyczne, kształtujące ramową strukturę podręcznika. W każdym z nich pogrupowane zostały szczegółowe zagadnienia merytoryczne. Hasłowe i sumaryczne ujęcie materii powinno pozytywnie wpływać na komfort korzystania z podręcznika.

w imieniu autorów
Paweł Smoleń

Lublin, czerwiec 2025 r.

Rozdział I

PODSTAWOWE ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

1. Finanse publiczne

Finanse publiczne to, niestety, termin niejednorodny. Podkreślić przede wszystkim należy, że ustawa o finansach publicznych nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia. Określa jedynie ich zakres, stwierdzając, że obejmują one procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, 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.

Wobec takiego stanu prawnego w literaturze przedmiotu podejmowano liczne próby teoretycznego ujęcia finansów publicznych. Prezentowane definicje nie są wprawdzie jednolite, jednak można dostrzec znaczące podobieństwa pozwalające wyróżnić swoistą warstwę wspólną tego pojęcia. Zazwyczaj akcentuje się występowanie trzech powiązanych ze sobą elementów: gospodarczych (ekonomicznych), politycznych oraz prawnych. Łączne ich uwzględnienie pozwala na pełną ilustrację pojęcia finansów publicznych. W tym kontekście podkreśla się złożoność pojęcia finansów publicznych, na którą składa się: kompleks instytucji prawnych (system prawny), sposób gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych (system zarządzania), faktyczna pula środków pieniężnych (podlegająca redystrybucji).

Bez wątpienia możliwe jest zatem wyróżnienie zarówno komponentu ekonomicznego, jak i prawnego. Należy się zgodzić, że w tym drugim znaczeniu finanse publiczne to zespół norm prawnych regulujących operacje związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych. W tym sensie finanse publiczne stanowią część prawa publicznego (odrębna gałąź prawa kształtująca funkcjonowanie tej sfery), której przedmiotem jest

badanie norm odnoszących się do publicznych zasobów pieniężnych i operacji tymi zasobami[1].

2. Finanse publiczne a finanse prywatne

Zasadniczo finanse w znaczeniu ogółu stosunków finansowych można podzielić na dwie podstawowe grupy: **finanse publiczne i finanse prywatne**.

Finanse publiczne w stosunku do finansów prywatnych charakteryzuje odrębność zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej. Realizowane są w ramach stosunków prawnych **z udziałem podmiotów prawa publicznego** (m.in. Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego). Z uwagi na charakter podmiotów uczestniczących w stosunkach z zakresu finansów publicznych (atrybut władzy publicznej) większość działań odznacza się **przymusowością**. W zdecydowanej większości dochody publiczne to daniny publiczne, które mają charakter bezpośrednio przymusowy, a wydatki publiczne z reguły przeznaczone są na realizację **zadań publicznych**. Charakter regulacji dotyczącej finansów publicznych ma **naturę publicznoprawną**. Ponadto stosunki finansowe oparte są na zasadzie **władztwa i podporządkowania** (administracyjnoprawna metoda regulacji). Związane jest to z celem działalności finansowej państwa – **realizacją interesu publicznego i jego ochroną**. Dlatego też finanse publiczne podlegają regułom: jawności, planowania, ewidencji, sprawozdawczości i kontroli. Gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty publiczne odbywa się z zastosowaniem odpowiednich instytucji finansowoprawnych i jest poddane określonym regułom i procedurom.

Finanse prywatne natomiast w większości cechuje **dobrowolność** (nie przymusowość). Stosunki finansowe w obszarze finansów prywatnych cechuje **prywatnoprawna podstawa normatywna**. Najczęściej oparte są na zasadzie swobody zawierania umów, w ramach której strony stosunku prawnego samodzielnie decydują o jego kształcie, o ile nie narusza on porządku prawnego. Podmioty prywatne uzyskują środki pieniężne z różnych źródeł, realizując **interes prywatny**, indywidualny (a nie publiczny). Podstawowym celem finansów prywatnych jest **osiąganie i maksymalizacja zysku**, a nie optymalizacja zaspokajania potrzeb publicznych. W przypadku finansów prywatnych zastosowanie znajdzie konstytucyjna zasada ochrony prywatności, podczas gdy finanse

[1] P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 17–25; R. Mastalski, *Finanse publiczne a prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 25; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 7–9; T. Dębowska-Romanowska, *Ustrojowe i konstytucyjne prawo finansowe. Definicje instytucji, komentarze,* Warszawa 2025, s. 3–60; C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 17–19; W. Wójtowicz, *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego* [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2020, s. 15–18; Z. Ofiarski [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX 2020, art. 3.

publiczne powinny opierać się na zasadzie jawności i przejrzystości[2]. Ze względu na realizację odmiennych celów zarządzanie finansami prywatnymi może więc być bardziej rozdrobnione (zindywidualizowane) niż w przypadku finansów publicznych[3].

3. Prawo finansów publicznych i prawo finansowe

W doktrynie można zetknąć się zarówno z naprzemiennym (wręcz synonimicznym) stosowaniem obu tych pojęć, jak i odrębnym definiowaniem każdego z nich[4]. Wydaje się, że trudno wytyczyć precyzyjnie granice rozdzielające oba te terminy. Generalizując, można założyć, że **prawo finansowe** to zestaw norm prawnych kształtujących sferę finansów publicznych. W konsekwencji wypada przyjąć, że zakres normatywny prawa finansowego jest regulowany w Konstytucji RP (przede wszystkim w rozdziale X). **Prawo finansów publicznych** natomiast to zespół regulacji odnoszących się do zagadnień, o których mowa w art. 3 u.f.p. (zob. powyżej pojęcie finansów publicznych). Tym samym pojęcie to nie obejmowałoby w pełni materii wskazanej w Konstytucji RP, np. nakładanie i stanowienie danin publicznych, prowadzenie polityki finansowej. Przyjęcie takich założeń stanowi jednak daleko idące uproszczenie. Zwrócić należy bowiem uwagę na treść art. 3 u.f.p., w którym posłużono się zwrotem „w szczególności". Oznacza to, że ustawa o finansach publicznych formułuje otwarty katalog materii finansów publicznych. Ponadto Konstytucja RP jedynie część zagadnień obejmuje rozdziałem X zatytułowanym „Finanse publiczne". Wydaje się, że powyższe aspekty kreują podstawową trudność w wytyczeniu jednoznacznych zakresów obu pojęć.

4. Funkcje finansów publicznych

Podobnie jak w przypadku powyżej wymienionych pojęć, tak i w odniesieniu do wskazania funkcji finansów publicznych występują w doktrynie rozbieżności. Sporne, jak się wydaje, jest nie tylko określenie rodzaju funkcji, ale i sposób ich klasyfikacji (ich kolejność i przypisywana im waga)[5]. Zazwyczaj jednak w grupie podstawowych funkcji finansów publicznych wymienia się:

---

[2] T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 18–21.

[3] K. Sawicka, *Finanse publiczne a finanse prywatne* [w:] *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Warszawa 2018, s. 32–33; A. Drwiłło, *Zagadnienia ogólne finansów publicznych i prawa finansowego* [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2011, s. 28–30.

[4] R. Mastalski, *Finanse...*, s. 25; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 61–64; C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 41–94; W. Wójtowicz, *Pojęcie...*, s. 15–18; Z. Ofiarski [w:] *Ustawa...*, red. Z. Ofiarski, art. 3; A. Drwiłło, *Zagadnienia...*, s. 23–43; K. Sawicka, *Pojęcie i funkcje finansów publicznych* [w:] *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami*, red. W. Miemiec, Warszawa 2018, s. 30–32.

[5] Zob. m.in. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 66–78; A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 129–139; E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 37–43; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo...*, s. 57–61; W. Wójtowicz, *Pojęcie...*, s. 15–18; K. Sawicka, *Pojęcie...*, s. 27–29.

1) funkcję fiskalną,
2) funkcję redystrybucyjną,
3) funkcję stymulacyjną,
4) funkcję informacyjno-ewidencyjną (informacyjno-kontrolną).

Jako pierwszą wskazuje się najczęściej **funkcję fiskalną**. Na ogół uznaje się ją za najważniejszą z nich, a wręcz determinującą istnienie wszystkich pozostałych. Stanowi ona przejaw działalności każdego państwa związanej z pobieraniem i gromadzeniem środków pieniężnych przez państwo w celu realizowania jego zadań. Negatywnym przejawem realizacji funkcji fiskalnej może być zjawisko fiskalizmu, rozumiane jako polityka nadmiernego obciążenia daninami publicznymi.

Z funkcją fiskalną łączy się **funkcja redystrybucyjna**. Zazwyczaj rozumiana jest jako praktyczny przejaw realizacji przyjętych założeń polityki finansowej państwa. Ma charakter wtórny wobec funkcji fiskalnej. Obejmuje ona proces podziału (rozdzielenia) zgromadzonych środków budżetowych. Jest ona realizowana przez ich transfer zarówno do podmiotów mieszczących się w sektorze finansów publicznych, jak i znajdujących się poza jego ramami. Redystrybucja środków publicznych może mieć zróżnicowany charakter, np. ze względu na kryterium podmiotowe, przedmiotowe, terytorialne lub czasowe[6].

Funkcja stymulacyjna wiąże się z możliwością świadomego, zaplanowanego oddziaływania na różnorodne podmioty za pomocą systemu zróżnicowanych instrumentów finansowoprawnych. Są to tzw. bodźce o charakterze finansowoprawnym, które oddziałują za pośrednictwem obietnicy korzyści lub poprzez zagrożenie dolegliwością finansową[7]. Przykładem bodźców mogą być: stopy kredytowe, stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia podatkowe, specjalne strefy ekonomiczne. W ten sposób zakłada się kreowanie pożądanych w gospodarce zjawisk albo hamowanie (wykluczenie) zjawisk niekorzystnych (np. stabilizacja cen, stały poziom dochodów budżetowych, niska inflacja, niskie bezrobocie).

Funkcja informacyjno-ewidencyjna (informacyjno-kontrolna) stanowi swoiste dopełnienie wskazanych powyżej funkcji. Polega na badaniu stanu gospodarki państwa poprzez analizę procesu gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. W warunkach gospodarki wolnorynkowej przybiera postać przede wszystkim informacyjno-ewidencyjną (w przeciwieństwie do gospodarki centralnie sterowanej, gdzie akcent kładziono na aspekty kontrolne). Pozyskane dane pozwalają nie tylko określić założenia właściwego funkcjonowania finansów publicznych, ale także podejmować stosowne działania w tej sferze.

[6] E. Chojna-Duch, *Podstawy...*, s. 39.
[7] Zob. H. Reniger, *Bodźce prawno-finansowe*, Rzeszów 1979, s. 1–41.

5. Polityka finansowa

W literaturze przedmiotu politykę finansową (nazywaną również polityką ekonomiczną) określa się jako ujętą w ramy organizacyjne działalność polegającą na ustalaniu oraz realizacji celów gospodarczych za pomocą instrumentów planowania i prawodawstwa finansowego[8]. Zazwyczaj jej główne założenia są ujmowane w różnorodnych perspektywicznych programach rządowych. Polityka finansowa zakłada koordynowanie gospodarki, co wyrasta z przeświadczenia, że za pomocą określonych bodźców prawnych i ekonomicznych uda się ją modelować w pożądanych przez władze kierunkach. Płaszczyzną polityki ekonomicznej jest aktualny system prawny, gospodarczy i społeczny, w którym reguły i realia ekonomiczno-gospodarcze splatają się z aktywną działalnością prawotwórczą parlamentu oraz społecznymi oczekiwaniami względem systemu finansowego (zwłaszcza podatkowego). W aspekcie ekonomicznym działania polityczne są obliczone na osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego i hamowanie inflacji. Na niwie prawnej powinny one kreować uwarunkowania legislacyjne zapewniające optymalną realizację funkcji finansów publicznych i modelowego systemu podatkowego[9]. Wyróżnia się dwie główne odmiany polityki finansowej:

1) politykę pieniężną, opartą na kontroli podaży pieniądza i stóp procentowych;
2) politykę fiskalną, polegającą na kontrolowaniu dochodów i wydatków publicznych.

W literaturze przedmiotu można się zetknąć także z inną klasyfikacją, odzwierciedlającą charakter polityki pieniężnej. W tym kontekście wymienia się politykę dochodową państwa lub samorządu terytorialnego oraz politykę wydatkową. Ta pierwsza wyraża się głównie w polityce podatkowej. Druga natomiast określana jest wielkością publicznych zasobów pieniężnych oraz zakresem zadań finansowanych ze środków publicznych[10].

6. Prawo A. Wagnera

A. Wagner (1835–1917) to niemiecki ekonomista, profesor uniwersytetów m.in. w Freiburgu i Berlinie, który sformułował teorię dotyczącą wydatków publicznych, nazywaną zazwyczaj prawem Wagnera lub prawem wzrastających wydatków publicznych. Wyniki swoich badań zawarł w czterotomowym dziele zatytułowanym *Finanzwissenschaft*. Według Wagnera dostrzegalne jest zjawisko **stałego wzrostu wydatków publicznych**. W jego ocenie ma ono charakter trwały – stale rosnących potrzeb finansowych. W swoich obserwacjach znajdował potwierdzenie tej teorii zarówno w analizie wartości bez-

[8] R. Mastalski, *Polityka finansowa* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 31–32; E. Chojna-Duch, *Podstawy...*, s. 44–45.

[9] H. Wnorowski, *Polityka fiskalna jako instrument poprawy efektywności gospodarczej w krajach OECD*, Białystok 2008, s. 11.

[10] R. Mastalski, *Polityka finansowa*, s. 31–32.

Publikacja w przystępny sposób przedstawia szeroko rozumianą tematykę finansów publicznych. Układ treści odpowiada strukturze akademickiego wykładu i uwzględnia problematykę często pojawiającą się w pytaniach egzaminacyjnych.

Podręcznik napisano prostym, klarownym językiem. Zagadnienia ujęto w formie haseł, co sprzyja szybkiemu odnajdywaniu potrzebnych informacji i ułatwia naukę. Taka forma czyni publikację praktycznym narzędziem dydaktycznym, szczególnie przydatnym w przygotowaniach do zajęć i egzaminów.

W książce omówiono m.in.:
- budżet państwa,
- dług publiczny,
- dochody jednostek samorządu terytorialnego,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- audyt wewnętrzny i kontrolę zarządczą.

Opracowanie przeznaczone jest dla studentów prawa, administracji, europeistyki oraz kierunków ekonomicznych. Będzie pomocne także dla słuchaczy studiów podyplomowych, uczestników kursów dla doradców finansowych oraz osób przygotowujących się do aplikacji prawniczych. Z publikacji skorzystają również pracownicy sektora finansów publicznych oraz osoby zaangażowane w działalność organizacji pozarządowych.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników dostępnych online
www.lexoteka.pl

9788383908205 W02P01

ISBN 978-83-8390-820-5
9 788383 908205

ZAMÓWIENIA:
INFOLINIA: +48 801 044 545
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

CENA 79 ZŁ (W TYM 5% VAT)