

PODSTAWY FINANSÓW I PRAWA FINANSOWEGO

redakcja
Andrzej Drwiłło

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2011

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
Wstęp	21
Rozdział pierwszy	
Zagadnienia ogólne finansów publicznych i prawa finansowego (Andrzej Drwiłło)	23
1. Pojęcie finansów publicznych	23
2. Finanse publiczne a finanse prywatne	28
3. Zakres i funkcje finansów publicznych	30
4. Prawo finansowe i jego zakres	35
5. Źródła prawa finansowego	40
Literatura	43
Rozdział drugi	
Zagadnienia ogólne metodologii nauk z uwzględnieniem metodologii nauk prawnych (Hanna G. Adamkiewicz-Drwiłło)	45
1. Istota współczesnej metodologii nauk i jej rodzaje	45
2. Podstawowe metody badań naukowych oraz metody stosowane w naukach prawnych	48
3. Hipotezy w badaniach naukowych	57
4. Falsyfikacja teorii naukowych	61
Literatura	71
Rozdział trzeci	
Międzynarodowe prawo finansowe (Małgorzata Wróblewska)	74
1. Pojęcie międzynarodowego prawa finansowego	74
2. Międzynarodowe organizacje finansowo-gospodarcze	76
2.1. Międzynarodowy Fundusz Walutowy	77
2.2. Bank Światowy	78
2.3. Światowa Organizacja Handlu	79
2.4. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	80
Literatura	81

Rozdział czwarty

Prawo rynku finansowego	82
1. Istota, tworzenie i zasady działania rynku finansowego (Anna Jurkowska-Zeidler)	82
2. Zakres regulacji i źródła prawa rynku finansowego	91
3. Rynek bankowy	100
3.1. Warunki podejmowania i prowadzenia działalności na rynku bankowym	100
3.2. Nadzór nad rynkiem bankowym	106
3.3. System gwarantowania depozytów	109
4. Rynek ubezpieczeniowy (Dorota Maśniak)	111
4.1. Warunki podejmowania i prowadzenia działalności na rynku ubezpieczeniowym	111
4.2. Nadzór nad rynkiem ubezpieczeniowym	115
4.3. Instytucje gwarancyjne na rynku ubezpieczeniowym	118
5. Rynek kapitałowy (Rafał Mroczkowski)	119
5.1. Warunki podejmowania i prowadzenia działalności na rynku kapitałowym	119
5.2. Nadzór nad rynkiem kapitałowym	122
5.3. System rekompensat dla inwestorów	125
6. Rynek usług płatniczych (Damian Cyman)	126
6.1. Warunki podejmowania i prowadzenia działalności na rynku usług płatniczych	126
6.2. Nadzór nad rynkiem usług płatniczych	129
6.3. Jednolity obszar płatniczy w euro	130
7. Konglomeraty finansowe (Anna Jurkowska-Zeidler)	134
Literatura	137

Rozdział piąty

Administracja finansów publicznych	139
1. Zagadnienia ogólne (Tomasz Sowiński)	139
1.1. Pojęcie administracji finansów publicznych	139
1.2. Funkcje administracji finansów publicznych	140
2. Państwowa administracja finansów publicznych	143
2.1. Organy zarządzające finansami publicznymi (Przemysław Panfil)	143
2.2. Organy administracji finansów publicznych	148
2.2.1. Organy podatkowe (Rafał Mroczkowski)	148
2.2.2. Organy kontroli skarbowej	151
2.2.3. Organy administracji celnej (Anna Reimer-Kaliszewska)	152
2.2.4. Organy administracji dewizowej (Przemysław Panfil)	156
3. Samorządowa administracja finansów publicznych (Małgorzata Wróblewska)	158
3.1. Uprawnienia organów uchwałodawczych i kontrolnych w sprawach z zakresu finansów publicznych	159
3.2. Uprawnienia organów wykonawczych w sprawach z zakresu finansów publicznych	159
Literatura	161

Rozdział szósty

System pieniężny	162
1. Ewolucja pieniądza i systemu pieniężnego (Edward Juchniewicz)	162
1.1. Historia pieniądza	162
1.2. Państwowe znaki pieniężne	164
1.3. Prawna siła płatnicza (nabywczą) znaków pieniężnych według nominału i według kursu	165
1.4. Zasady wymiany starych znaków pieniężnych na nowe	166
1.5. Prawna i ekonomiczna istota systemów pieniężnych	167
2. Źródła prawa w zakresie systemu pieniężnego	168
2.1. Regulacje prawne systemu pieniężnego Rzeczypospolitej Polskiej	168
2.2. Regulacje prawne systemu pieniężnego Unii Europejskiej	169
3. Istota i funkcje pieniądza	169
3.1. Charakterystyka prawna pieniądza	169
3.2. Pieniądz jako prawny środek płatniczy	170
3.3. Istota zobowiązania pieniężnego	171
3.4. Pieniądz jako powszechny środek wymiany	171
3.5. Pieniądz jako miernik abstrakcyjnej wartości	172
3.6. Pieniądz jako środek przechowywania wartości	172
3.7. Pieniądz jako środek płatniczy	172
3.8. Funkcja pieniądza światowego	172
4. System płatniczy jako element systemu pieniężnego	173
4.1. Istota, funkcje i rodzaje systemów płatniczych (Edward Juchniewicz, Małgorzata Stwoń)	173
4.2. Polskie systemy płatnicze (Edward Juchniewicz)	174
5. Formy transferu środków pieniężnych	174
5.1. Zagadnienia ogólne transferu środków pieniężnych (Edward Juchniewicz, Małgorzata Stwoń)	174
5.2. Polecenie przelewu (Małgorzata Stwoń)	177
5.3. Polecenie zapłaty	182
5.4. Czek rozrachunkowy	184
5.5. Karta płatnicza	187
6. Globalny system pieniężny jako przedmiot regulacji prawnych (Edward Juchniewicz)	195
Literatura	195

Rozdział siódmy

Prawo dewizowe	198
1. Pojęcie i charakter prawa dewizowego (Andrzej Drwiłło)	198
2. Źródła prawa dewizowego (Małgorzata Stwoń)	203
3. Podmiotowy zakres obowiązywania prawa dewizowego	205
4. Podstawowe pojęcia prawa dewizowego	207
5. Ograniczenia i obowiązki dewizowe	211
6. Zezwolenie dewizowe	214
7. Działalność kantorowa	217

8. Kontrola dewizowa	218
9. Unijne prawo dewizowe	221
Literatura	223
Rozdział ósmy	
Prawo walutowe i obiegu pieniężnego (Małgorzata Stwoń)	225
1. Prawo walutowe	225
1.1. Pojęcie waluty	225
1.2. Polskie prawo walutowe	227
2. Prawo ustroju pieniężnego	228
2.1. Jednostki pieniężne i znaki pieniężne	228
2.2. Kursy walut	229
3. Prawo obiegu pieniężnego	231
3.1. Pojęcie obiegu pieniężnego i emisja pieniądza	231
3.2. Instrumenty polityki pieniężnej	232
4. Europejskie prawo walutowe	233
4.1. Pojęcie i źródła europejskiego prawa walutowego	233
Literatura	235
Rozdział dziewiąty	
Polskie prawo bankowe (Jolanta Gliniecka)	237
1. Tworzenie i podejmowanie działalności bankowej przez banki i instytucje kredytowe	237
2. Usługi bankowe	246
2.1. Zakres usług bankowych	246
2.2. Prowadzenie rachunków bankowych i Bankowy Fundusz Gwarancyjny	248
2.3. Udzielanie kredytów bankowych	251
2.4. Emisja papierów wartościowych	254
3. Postępowanie naprawcze, likwidacja i upadłość banku	255
4. Działalność finansowa banków	257
5. Narodowy Bank Polski	258
5.1. Zasady ogólne działania Narodowego Banku Polskiego	258
5.2. Działalność emisyjna Narodowego Banku Polskiego	260
5.3. Działalność kredytowa Narodowego Banku Polskiego	262
5.4. Prowadzenie rachunków bankowych przez Narodowy Bank Polski	263
5.5. Działalność dewizowa Narodowego Banku Polskiego	265
5.6. Nadzór bankowy	267
5.7. Gospodarka finansowa Narodowego Banku Polskiego	270
5.8. Organizacja Narodowego Banku Polskiego	270
Literatura	272
Rozdział dziesiąty	
Prawo celne	273
1. Ogólna charakterystyka systemu celnego (Andrzej Drwiłło)	273
1.1. Pojęcie i zakres prawa celnego	273
1.2. Geneza i cechy cła	275

1.3. Klasyfikacja ceł	278
1.4. Źródła prawa celnego	279
1.5. Zasady prawa celnego	281
2. Prawo celne w unijnym i międzynarodowym systemie celnym (Anna Reiwer-Kaliszewska)	283
2.1. Układ ogólny o cłach i Światowa Organizacja Handlu	283
2.2. Unia Europejska jako unia celna	284
2.3. Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej	285
3. Elementy kalkulacyjne	287
3.1. Taryfa celna	287
3.2. Wartość celna towarów	289
3.3. Pochodzenie towarów	290
4. Rodzaje przeznaczenia celnego i procedury celne	291
4.1. Zagadnienia ogólne	291
4.2. Rodzaje przeznaczeń celnych	292
4.3. Objęcie towaru procedurą celną	292
4.4. Rodzaje procedur celnych	293
4.5. Wolne obszary celne i składy wolnocłowe	298
4.6. Inne przeznaczenia celne	298
4.7. Operacje uprzywilejowane	299
5. Dług celny	299
5.1. Powstanie długu celnego	299
5.2. Zabezpieczenie długu celnego	300
5.3. Pokrycie należności wynikających z długu	302
5.4. Zwrot i umorzenie należności celnych	303
6. Przedstawicielstwo celne	304
6.1. Zagadnienia ogólne	304
6.2. Agencja celna	305
7. Postępowanie w sprawach celnych	305
7.1. Zagadnienia ogólne	305
7.2. Postępowanie celne w prawie unijnym	306
Literatura	308

Rozdział jedenasty

Prawo budżetowe	310
1. Zagadnienia ogólne budżetu	310
1.1. Pojęcie budżetu (Damian Cyman)	310
1.2. Geneza i ewolucja instytucji budżetu	310
1.3. Konstytucyjne regulacje dotyczące budżetu państwa	312
1.4. Definicja budżetu państwa	314
1.5. Wieloletni plan finansowy państwa (Edward Juchniewicz)	315
1.6. Budżet zadaniowy	316
1.7. Budżet środków europejskich	318
2. Zasady budżetowe (Damian Cyman)	318
2.1. Zagadnienia ogólne	318
2.2. Zasada jedności formalnej budżetu	319

2.3. Zasada jedności materialnej budżetu	319
2.4. Zasada powszechności budżetu	320
2.5. Zasada szczegółowości budżetu	320
2.6. Zasada przejrzystości budżetu	321
2.7. Zasada jawności budżetu	321
2.8. Zasada równowagi budżetu	321
2.9. Zasada roczności budżetu	322
3. Dochody budżetowe (Rafał Mroczkowski)	322
4. Wydatki budżetowe (Damian Cyman)	325
4.1. Klasyfikacja wydatków budżetowych	325
4.2. Zasady dokonywania wydatków publicznych w świetle ustawy o finansach publicznych	326
4.3. Racjonalizacja wydatków publicznych	328
5. Procedura budżetowa	328
5.1. Etapy procedury w budżecie państwa	328
5.1.1. Opracowywanie projektu budżetu państwa	328
5.1.2. Uchwalanie budżetu państwa	329
5.1.3. Wykonywanie budżetu państwa	330
5.1.4. Kontrola budżetu państwa	331
6. Sektor finansów publicznych (Przemysław Panfil)	332
6.1. Zakres podmiotowy sektora finansów publicznych	332
6.2. Saldo sektora finansów publicznych	333
6.3. Sektor finansów publicznych a Skarb Państwa	334
6.4. Formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych	336
7. Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa	341
7.1. Pojęcie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa	341
7.2. Deficyt budżetowy	342
7.3. Rozchody budżetu państwa	344
8. Pożyczka publiczna	345
8.1. Istota i formy pożyczki publicznej	345
8.2. Zasady i tryb zaciągania pożyczek publicznych przez Skarb Państwa	346
8.3. Skarbowe papiery wartościowe	348
8.4. Kredyty i pożyczki zaciągane przez Skarb Państwa	351
8.5. Depozyty przyjmowane przez Skarb Państwa	352
9. Dług publiczny i dług Skarbu Państwa	353
9.1. Pojęcie i zakres długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa	353
9.2. Konstytucyjny limit zadłużenia	354
9.3. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne	356
9.4. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa	358
9.5. Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa	359
10. Budżet ogólny Unii Europejskiej (Małgorzata Wróblewska)	362
10.1. Pojęcie i zakres budżetu ogólnego Unii Europejskiej	362
10.1.1. Historia budżetu Unii Europejskiej	362
10.1.2. Podstawy prawne oraz pojęcie budżetu Unii Europejskiej	363
10.2. Zasady budżetowe	365

10.3. Procedura budżetowa	367
10.3.1. Opracowywanie projektu budżetu	367
10.3.2. Uchwalanie projektu budżetu	368
10.3.3. Wykonywanie budżetu	368
10.3.4. Kontrola budżetu	369
10.4. Dochody budżetowe	370
10.5. Wydatki budżetowe	373
11. Finansowanie pozabudżetowe	374
Literatura	374

Rozdział dwunasty

Fundusze publiczne (Dorota Maśniak)	377
1. Fundusz publiczny jako uzupełniająca forma instytucjonalna finansów publicznych	377
1.1. Pojęcie, geneza i rozwój funduszy publicznych	377
1.2. Ograniczone zastosowanie zasad budżetowych	382
1.3. Komplementarność budżetu i funduszy jako form gromadzenia i wydatkowania środków publicznych	383
1.4. Fundusz jako rachunek bankowy	384
2. Klasyfikacja państwowych funduszy publicznych	385
3. Gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych w ramach państwowych funduszy publicznych	387
3.1. Plan finansowy jako podstawa działalności finansowej	387
3.2. Zasady działalności finansowej funduszy	387
3.3. Nadzór na działalnością finansową funduszy	388
Literatura	388

Rozdział trzynasty

Prawo podatkowe	389
1. Podstawowe pojęcia i instytucje podatków i prawa podatkowego	389
1.1. Definicja podatku i jego elementy konstrukcyjne (Anna Dobaczewska)	389
1.2. System podatkowy i zasady jego konstruowania	391
1.3. Interpretacja prawa podatkowego	395
1.4. Zobowiązania podatkowe (Rafał Mroczkowski)	397
1.4.1. Pojęcie obowiązku podatkowego i zobowiązania podatkowego	397
1.4.2. Powstanie zobowiązania podatkowego i wymiar podatku	399
1.4.3. Wykonanie zobowiązania podatkowego	401
1.4.4. Zabezpieczenie zobowiązania podatkowego	402
1.4.5. Wygaśnięcie zobowiązania podatkowego	408
1.5. Odpowiedzialność podatkowa	412
1.5.1. Zagadnienia ogólne	412
1.5.2. Odpowiedzialność podatnika	413
1.5.3. Odpowiedzialność płatnika i inkasenta	414
1.5.4. Odpowiedzialność osób trzecich	416
1.5.5. Odpowiedzialność następców prawnych	419

2. Procedury podatkowe (Anna Dobaczewska)	421
2.1. Zagadnienia ogólne	421
2.2. Postępowanie kontrolne i czynności sprawdzające	421
2.3. Postępowanie podatkowe	424
2.3.1. Zasady postępowania podatkowego	425
2.3.2. Wszczęcie i etapy postępowania podatkowego	430
2.3.3. Decyzje i postanowienia podatkowe	432
2.4. Postępowanie egzekucyjne	434
3. Podatki bezpośrednie	436
3.1. Podatek dochodowy od osób prawnych (Edward Juchniewicz)	436
3.1.1. Podmiot podatku	436
3.1.2. Przedmiot podatku	440
3.1.3. Podstawa opodatkowania	441
3.1.4. Stawka podatkowa	442
3.1.5. Ulgi i zwolnienia podatkowe	442
3.1.6. Rok podatkowy	443
3.1.7. Pobór i obliczenie podatku	443
3.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych	445
3.2.1. Podmiot podatku	446
3.2.2. Przedmiot podatku	448
3.2.3. Podstawa opodatkowania	451
3.2.4. Stawki podatkowe	452
3.2.5. Ulgi i zwolnienia podatkowe	453
3.2.6. Rok podatkowy	454
3.2.7. Pobór i obliczenie podatku	454
3.3. Zryczałtowane formy opodatkowania osób fizycznych (Przemysław Panfil)	455
3.4. Podatek tonażowy	457
4. Podatki pośrednie (Anna Reiwer-Kaliszewska)	458
4.1. Podatek od towarów i usług	458
4.2. Podatek akcyzowy	461
4.3. Podatek od gier	463
5. Podatki lokalne	464
5.1. System opodatkowania nieruchomości (Małgorzata Wróblewska)	464
5.1.1. Podatek rolny	465
5.1.2. Podatek leśny	467
5.1.3. Podatek od nieruchomości	469
5.2. Podatek od spadków i darowizn (Przemysław Panfil)	471
5.3. Podatek od czynności cywilnoprawnych (Małgorzata Wróblewska)	472
5.4. Podatek od środków transportowych (Przemysław Panfil)	474
6. Międzynarodowe prawo podatkowe (Tomasz Lipowski)	475
6.1. Unikanie opodatkowania	475
6.2. Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania	480
6.3. Harmonizacja podatków w Unii Europejskiej	483
Literatura	485

Rozdział czternasty

Prawo finansowe ubezpieczeń społecznych (Tomasz Sowiński)	487
1. Zagadnienia ogólne	487
2. Zarys rozwoju systemów ubezpieczeń społecznych	487
3. Klasyfikacja ubezpieczeń społecznych	490
4. Finansowanie ubezpieczeń społecznych	491
4.1. Metody zabezpieczenia społecznego	491
4.2. Bismarckowska i beveridge'owska koncepcja ubezpieczenia emerytalnego	492
4.3. Model repartycyjny i kapitałowy ubezpieczeń emerytalnych	494
5. Finanse ubezpieczeń społecznych jako element polityki społecznej	495
5.1. Zarys ewolucji ubezpieczeń społecznych w Polsce	496
5.2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych	501
5.3. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	503
5.4. Inne fundusze ubezpieczeniowe	505
5.5. Narodowy Fundusz Zdrowia	509
6. Źródła finansowania ubezpieczeń społecznych	511
6.1. Składki ubezpieczeniowe	512
6.2. Dotacje z zasobów budżetowych państwa	513
6.3. Inne źródła finansowania ubezpieczeń społecznych	514
7. Koncepcje organizacji i finansowania ubezpieczeń emerytalnych	514
7.1. Koncepcja Banku Światowego	515
7.2. Koncepcja szwedzka – rachunek idealny	517
7.3. Koncepcja chilijska ubezpieczeń emerytalnych	518
7.4. Koncepcja podmiotowa ubezpieczeń emerytalnych	522
Literatura	527

Rozdział piętnasty

Dyscyplina finansów publicznych (Małgorzata Wróblewska)	529
1. Istota dyscypliny finansów publicznych i odpowiedzialność za jej naruszenie	529
2. Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	533
2.1. Odpowiedzialność członków organów kolegialnych	533
2.2. Odpowiedzialność kierowników jednostek sektora finansów publicznych	534
2.3. Odpowiedzialność pracowników jednostek sektora finansów publicznych	535
2.4. Odpowiedzialność osób zarządzających środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych	535
3. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	537
3.1. Czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych zaliczane do prawa finansowego	537

3.2. Czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych zaliczane do prawa zamówień publicznych	539
3.3. Czyny naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidziane w ustawie o rachunkowości	541
4. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	542
4.1. Zasada określoności czynu	542
4.2. Zasada odpowiedzialności za czyn zawiniony	542
4.3. Zasada priorytetu stosowania nowej ustawy	543
4.4. Zasada zatarcia ukarania z mocy prawa	544
4.5. Zasada niezależności odpowiedzialności	544
5. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	545
5.1. Zagadnienia ogólne	545
5.2. Kara upomnienia	546
5.3. Kara nagany	546
5.4. Kara pieniężna	546
5.5. Zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi	547
6. Organy właściwe w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	547
7. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	549
7.1. Etapy postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych	550
7.1.1. Postępowanie wyjaśniające	550
7.1.2. Postępowanie przed komisją orzekającą	551
7.1.3. Postępowanie odwoławcze	551
8. Kontrola zarządcza	552
Literatura	553

Rozdział szesnasty

Prawo finansowe samorządu terytorialnego	554
1. Zagadnienia ogólne (Tomasz Sowiński)	554
2. Prawo budżetowe samorządu terytorialnego	559
2.1. Budżet jednostek samorządu terytorialnego – zagadnienia prawnoustrojowe	559
2.2. Procedura budżetowa jednostek samorządu terytorialnego	566
2.2.1. Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego	568
2.2.2. Zatwierdzenie prawidłowości wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, sprawozdawczość budżetowa, absolutorium budżetowe	574
3. Dochody samorządu terytorialnego	576
3.1. Dochody samorządu terytorialnego w gminie	577
3.2. Dochody samorządu terytorialnego w powiecie	578
3.3. Dochody samorządu terytorialnego w województwie samorządowym	579

4. Opłaty samorządowe (Rafał Mroczkowski)	582
4.1. Opłaty lokalne	582
4.2. Opłata skarbowa	585
5. Niepodatkowe dochody jednostek samorządu terytorialnego (Tomasz Sowiński)	590
5.1. Formy niepodatkowych dochodów jednostek samorządu terytorialnego	590
5.2. Subwencje i dotacje jako niepodatkowe dochody publiczne	591
5.2.1. Subwencja ogólna	591
5.2.2. Dotacja celowa	594
5.3. Dochody samorządowych jednostek budżetowych	596
5.4. Dywidendy i wpłaty z zysku samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek sektora finansów publicznych	597
6. Dług jednostek samorządu terytorialnego (Przemysław Panfil)	598
6.1. Źródła zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego	598
6.2. Ogólne zasady zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego	599
6.3. Formy pożyczki publicznej stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego	601
7. Wydatki samorządu terytorialnego (Tomasz Sowiński)	603
7.1. Wydatki samorządu terytorialnego w gminie	604
7.2. Wydatki samorządu terytorialnego w powiecie	606
7.3. Wydatki samorządu terytorialnego w województwie samorządowym	608
8. Nadzór i kontrola finansów samorządu terytorialnego	609
8.1. Nadzór i kontrola wewnętrzna	610
8.2. Nadzór i kontrola zewnętrzna	611
Literatura	612
Wykaz rysunków	615
Wykaz tabel	615
Autorzy	617

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
- pr. bank. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.)
- pr. cel. – ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622 z późn. zm.)
- pr. czek. – ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo czekowe (Dz. U. Nr 37, poz. 283 z późn. zm.)
- pr. weksl. – ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe (Dz. U. Nr 37, poz. 282 z późn. zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzony w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej, sporządzony w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.)
- u.e.i.p. – ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (Dz. U. Nr 169, poz. 1385 z późn. zm.)
- u.e.p. – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

- u.f.p. z 2005 r. – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- u.g.h. – ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 1540 z późn. zm.)
- u.k.s. – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214)
- u. NBP – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.)
- u.o.i.f. – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 z późn. zm.)
- u.o.n.d.f.p. – ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.)
- u.o.s. – ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.)
- u.p.a. – ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 z późn. zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
- u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm.)
- u.r. – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.)
- ustawa o VAT – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.)
- u.s.u.s. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.)
- u.z.p.d. – ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144, poz. 930 z późn. zm.)
- w.k.c. – rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 302 z 19.10.1992 z późn. zm.)

Czasopisma

- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- M. Pod. – Monitor Podatkowy
- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNPG	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PIZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Pr. Bank.	– Prawo Bankowe
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
PUSiG	– Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

BFG	– Bankowy Fundusz Gwarancyjny
BŚ	– Bank Światowy
CEFTA	– Central European Free Trade Agreement (Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu)
DNB	– dochód narodowy brutto
EBC	– European Central Bank (Europejski Bank Centralny)
EFTA	– European Free Trade Association (Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu)
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
FEP	– Fundusz Emerytur Pomostowych
FRD	– Fundusz Rezerwy Demograficznej
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GKO	– Główna Komisja Orzekająca
GPW	– Giełda Papierów Wartościowych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MFW	– International Monetary Fund (Międzynarodowy Fundusz Walutowy)
NAFTA	– North American Free Trade Agreement (Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu)
NBP	– Narodowy Bank Polski
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NSA	– Naczelnny Sąd Administracyjny

OECD	- Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)
OFE	- otwarty fundusz emerytalny
PAN	- Polska Akademia Nauk
PKB	- produkt krajowy brutto
PKN	- produkt krajowy netto
PNB	- produkt narodowy brutto
RIO	- regionalna izba obrachunkowa
SA	- Sąd Apelacyjny
SEPA	- Single Euro Payments Area (Jednolity obszar płatności w euro)
SDR	- Special Drawing Rights (specjalne prawa ciągnięcia)
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
TSUE	- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WCO	- World Customs Organization (Światowa Organizacja Celna)
WSA	- Wojewódzki Sąd Administracyjny
WTO	- World Trade Organization (Światowa Organizacja Handlu)
ZUS	- Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Oddany do rąk Czytelników podręcznik akademicki pt. *Podstawy prawa finansowego i finansów publicznych* jest pierwszą edycją tego opracowania przygotowaną przez zespół nauczycieli akademickich, reprezentujących kilka uczelni Trójmiasta. Koncepcja tej publikacji opiera się, w pierwszym rzędzie, na założeniu ścisłych związków między prawem finansowym a finansami publicznymi. Są to dziedziny, z których jedna należy do sfery prawa, druga natomiast do sfery ekonomii. Stąd wśród autorów podręcznika są zarówno prawnicy, jak i ekonomiści. Napisanie wartościowego podręcznika akademickiego z prawa finansowego i finansów publicznych przez jednego autora jest współcześnie prawie niemożliwe. Jest to bowiem dyscyplina niezwykle rozbudowana, złożona, a nawet skomplikowana. Ponadto powinna być wyłożona w sposób możliwie przystępny i zrozumiały. Stąd najczęściej opracowania podręcznikowe przygotowywane są przez wielu autorów, którzy częstokroć specjalizują się w różnych dziedzinach prawa finansowego i finansów publicznych. Niniejsza propozycja opiera się na idei powierzenia przygotowania poszczególnych jej fragmentów autorom, którzy w dużym stopniu specjalizują się w danej dziedzinie i dają temu wyraz w publikacjach książkowych, artykułowych, referatach wygłaszanych na konferencjach naukowych, pracach doktorskich i habilitacyjnych.

Zjawiska ekonomiczne, jakimi są finanse, mają wyłącznie pieniężny charakter. Oznaczają procesy gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych na określone cele. Tak rozumiane finanse można podzielić na prywatne, które służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb różnych podmiotów, oraz publiczne. Celem tych ostatnich jest zaspokajanie potrzeb określonych zbiorowości, zwłaszcza całego społeczeństwa. Poznanie istoty finansów, zwanych zjawiskami finansowymi, a także rozróżnienie między finansami prywatnymi a publicznymi jest punktem wyjścia do przedstawienia, w większym lub mniejszym zakresie, regulacji prawnych dotyczących owych zjawisk. W podręczniku, co uznajemy za oczywiste, pomijamy zagadnienia dotyczące finansów prywatnych. Należałoby je uznać za odrębną dziedzinę, mającą niekiedy postać wykładów monograficznych. Wprawdzie nie jest ona przedmiotem zainteresowania autorów podręcznika, ale wykazuje pewne powiązania z dziedziną finansów publicznych i prawem finansowym.

Prawo finansowe i finanse publiczne to dziedziny wykładane na studiach prawniczych, ekonomicznych, administracyjnych i z zakresu zarządzania. Prezentowana książka jest podręcznikiem akademickim adresowanym przede wszystkim do studentów wymienionych kierunków studiów. Ponadto może być pomocą dydaktyczną dla słuchaczy studiów podyplomowych, doktoranckich i studentów tych kierunków, w ramach których wykładany jest ów przedmiot bądź jego elementy. W procesie podnoszenia kwalifikacji

zawodowych i kształcenia ustawicznego może okazać się przydatna i wartościowa. Taką nadzieję mają autorzy podręcznika.

Prezentowane opracowanie, aczkolwiek obszerne, nie wyczerpuje materii objętej jego tytułem. W rozumieniu autorów stanowi pewnego rodzaju podstawę owych dziedzin wiedzy. Po każdym rozdziale została umieszczona literatura, która powinna okazać się przydatna w procesie studiowania prawa finansowego i finansów publicznych. Ponadto, co wymaga podkreślenia, odsyłamy Czytelników do pewnego szczególnego opracowania encyklopedycznego z zakresu prawa finansowego, którym jest *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Drwiłło, D. Maśniak, C.H. Beck, Warszawa 2009. Pozycja ta pozostaje w ścisłym związku z niniejszym podręcznikiem. Jest jego uzupełnieniem. W pewnym sensie te dwie książki należałoby traktować jako pewną całość.

Przygotowanie podręcznika akademickiego przez zespół liczący kilkanaście osób wymagało sporego wysiłku organizacyjnego. Wiązało się to z koniecznością desygnowania jednej osoby, która mogłaby sprawnie i skutecznie kontaktować się z poszczególnymi autorami oraz z wydawnictwem. Taką osobą był dr Rafał Mroczkowski. Jego talent organizacyjny, duża kultura osobista, a także, co wymaga szczególnego podkreślenia, skromność, przyczyniły się do sprawnego opracowania i wydania podręcznika.

Prof. zw. dr hab. Andrzej Drwiłło

ZAGADNIENIA OGÓLNE FINANSÓW PUBLICZNYCH I PRAWA FINANSOWEGO

1. Pojęcie finansów publicznych

Jednym z powszechnie występujących pojęć jest pojęcie finansów, które wywodzi się ze średniowiecznej łaciny i pochodzi od słowa *finire* (kończyć). Z czasem zaczęto używać słowa *finare*, od którego powstały takie rzeczowniki, jak *finatio* czy *financia pecuniaria*. Jest to zatem kategoria historyczna.

Finanse należy łączyć nierozzerwalnie z pieniądzem, ponieważ są one najczęściej rozumiane jako procesy gromadzenia i wydatkowania przez różne podmioty środków pieniężnych. Wiązą się z istnieniem gospodarki towarowo-pięiężnej. Występują wówczas, gdy stosunki pieniężno-towarowe w gospodarce danego państwa mają charakter wyłączny bądź dominujący. Niekiedy gospodarka pieniężno-towarowa jest uzupełniana naturalną gospodarką wymienną lub jej odpowiednikami. W takich sytuacjach rola finansów jest mniejsza. Na podkreślenie zasługuje zaliczanie finansów do stosunków typu ekonomicznego. Są to szczególnego rodzaju stosunki ekonomiczne, ponieważ mają wyłącznie charakter pieniężny. Nie istnieją poza pieniądzem. Dla finansów, zwanych też zjawiskami finansowymi, charakterystyczny jest ruch środków pieniężnych, który przybiera najczęściej formę strumieni płynących pomiędzy uczestnikami stosunków finansowych¹. Środki pieniężne płyną z różnym natężeniem. Rozmaite są też tytuły, z których pochodzą i służą realizacji różnych celów.

Istnieją dwie podstawowe kategorie zjawisk związanych z finansami publicznymi:

- 1) pieniężne,
- 2) finansowe.

Zjawiska pieniężne (pieniądze) służą, najogólniej rzecz ujmując, zaspokajaniu różnorodnych potrzeb. Są kategorią ekonomiczną. Pieniądze stanowią

**zjawiska
pieniężne
i zjawiska
finansowe**

¹ J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa 2007, s. 15; K. Marecki (red.), *Podstawy finansów*, PWE, Warszawa 2008, s. 14.

dobro wymienne na wszelkiego rodzaju dobra. W literaturze ekonomicznej wymienia się kilka funkcji pieniądza – miernika wartości, środka zapłaty, środka wymiany i środka akumulacji². Ponadto zwraca się uwagę na różną wartość pieniądza (wewnętrzna, kursowa, nabywcza i nominalna). Zjawiska pieniężne obejmują pieniądze występujące w różnym układzie (statycznym i dynamicznym).

Zjawiska finansowe (finanse) są częścią zjawisk pieniężnych, ponieważ odnoszą się do procesów gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych, czyli do układu dynamicznego. Uważa się je za przesuwanie wartości pieniężnych między podmiotami. Znakomita część zjawisk pieniężnych występuje w układzie dynamicznym. Stąd ich rola jest bardzo duża. W ogólnym przedstawieniu zjawisk finansowych istotne jest zatem zwrócenie uwagi na fakt, że są to wyłącznie zjawiska typu pieniężnego. Przy czym w grę może wchodzić różny pieniądz, to znaczy zarówno krajowy, jak i pieniądz innego państwa czy też pieniądz, którym posługuje się wiele państw (euro). Zjawiska finansowe są rodzajem stosunków typu ekonomicznego, które zostały wyodrębnione z uwagi na ich ścisły związek z pieniądzem. Ponieważ zachodzą one między różnymi podmiotami, można je określić jako stosunki finansowe³. Zjawiska finansowe można też określić jako pewnego rodzaju działalność określonych podmiotów w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych. Tego rodzaju działalność nazywa się też działalnością finansową.

**gospodarka
finansowa
a działalność
finansowa**

Na gruncie normatywnym oraz w literaturze prawa finansowego⁴ można się też spotkać z pojęciem gospodarki finansowej. W przepisach obowiązującego prawa finansowego nie znajdujemy wyjaśnienia tego pojęcia. Zostało ono użyte w przepisach konstytucyjnych (art. 219 ust. 4 Konstytucji RP) oraz w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (np. w art. 11 ust. 3, art. 17 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 24 ust. 2, art. 53 ust. 1). Posługiwanie się pojęciem gospodarki finansowej na gruncie finansów publicznych wymaga pewnego naświetlenia. W literaturze jest niekiedy utożsamiane z pojęciem działalności finansowej⁶. Autorzy zamiennie posługują się pojęciami finansów, gospodarki finansowej i działalności finansowej. Niekiedy pojęcie gospodarki finansowej określa się jako całokształt czynności prawnych i organizacyjnych, mających na celu zgromadzenie dochodów i ich wydatkowanie⁷. Określenie to nie zmienia utożsamiania gospodarki finansowej z pojęciem finansów. Pojęcie „gospodarka finansowa” wywodzi się z określenia

**działalność
finansowa**

² M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 329.

³ B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów publicznych*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006, s. 19.

⁴ L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, PWN, Warszawa 1982, s. 7; B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów...*, s. 20; E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk (red.), *Prawo finansowe*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 16; W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 16.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 21.

⁷ W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 4.

gospodarka czy gospodarowanie. Jest to pojęcie typu ekonomicznego. Trzeba zatem zauważyć pewne zjawisko występujące na gruncie prawa finansowego, mianowicie przenikanie, w coraz większym stopniu, ekonomii do prawa finansowego. Jednym z przejawów owego przenikania jest wprowadzanie pewnych pojęć ekonomicznych na grunt obowiązującego prawa finansowego. Jest to zjawisko nieuniknione. W przepisach obowiązującego prawa finansowego można spotkać nie tylko pojęcia zaczerpnięte z ekonomii, przy czym pojęciom tym nadaje się częstokroć inne znaczenie, ale także wprowadza się pewne wzory matematyczne, nadając im prawnie obowiązujący charakter (art. 243 u.f.p.).

Istota gospodarki, czyli działalności gospodarczej w sferze ekonomicznej, ma zupełnie inne znaczenie aniżeli istota gospodarki na gruncie finansów. Z ekonomicznego punktu widzenia działalność gospodarcza, która także jest przedmiotem regulacji obowiązującego prawa⁸, to działalność zarobkowa różnego typu (wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa i inna). Jest to zatem działalność obliczona na osiągnięcie zysku, aczkolwiek nie zawsze taki zysk przynosi. Taką działalnością, czyli gospodarowaniem⁹, zajmują się podmioty specjalnie do tego powołane. Działalność finansowa nie należy do kategorii tego rodzaju, ponieważ są to określone, wielorakie i często powtarzające się poczynania ludzi w sferze gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych. Tęgo rodzaju działalność powinna się opierać na racjonalnych przesłankach. Do takich przesłanek można zaliczyć m.in. przejmowanie środków pieniężnych od różnych podmiotów bez dewastacji źródła ich pochodzenia bądź oszczędne wydatkowanie środków pieniężnych na realizację określonych celów. W tym drugim wypadku chodzi o przeciwstawienie się marnotrawieniu środków pieniężnych. Działalność w sferze finansów jest nastawiona na zaspokajanie potrzeb określonego rodzaju. Przy czym nie można w tym zakresie osiągać maksymalnych efektów przy minimalnych nakładach. Jest to poważny błąd, z którym spotykamy się nie tylko w wypowiedziach prawników, ale też ekonomistów. Możliwe i konieczne jest uwzględnienie innych zasad, mianowicie zasady uzyskiwania maksymalnych efektów (w zakresie realizacji potrzeb) przy danych nakładach bądź zasady osiągania określonych efektów przy minimalnych nakładach. W działalności finansowej, nazywanej często gospodarką finansową, istotne są wszelkie przedsięwzięcia charakteryzujące się gospodarnością, czyli umiejętnością celowego posługiwania się kosztami jako narzędziem służącym osiągnięciu planowanych efektów. Jest to zdolność oszczędnego wykorzystywania zasobów pieniężnych będących w dyspozycji określonych podmiotów. Stanowi ona wyraz efektywności działania tych podmiotów, które dysponują środkami pieniężnymi służącymi realizacji określonych celów. Poziom gospodarności może być niekiedy przedstawiony za pomocą mierników pieniężnych (stosunek wyników do nakładów) lub wskaźników ilościowych. Nie jesteśmy przeciwnikami posługiwania się pojęciem

**działalność
gospodarcza
w sferze
ekonomicznej**

**istota gospodarki
na gruncie
finansów**

⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).

⁹ J. Kortan, *Podstawy ekonomiki zarządzania przedsiębiorstwem*, C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 13–15.