

NOWE ELEMENTY I TENDENCJE W SYSTEMIE PRAWA FINANSOWEGO I W POLITYCE FINANSOWEJ W POLSCE

Prof. dr hab. Andrzej Borodo

*Wydział Nauk Prawnych, Społecznych i Humanistycznych
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
e-mail: a.borodo@kpsw.edu.pl, <http://orcid.org/0000-0003-1990-3923>*

Streszczenie: Przeobrażenia we współczesnym polskim prawie finansowym są istotne. Ma miejsce przekształcanie wielu tradycyjnych instytucji w kierunku cyfryzacji oraz braku bezpośredniego kontaktu z uczestnikiem postępowania. Prawnicy i urzędnicy oraz inni uczestnicy procedur finansowych powinni posiadać dostateczny zasób wiedzy i umiejętności z zakresu informatyki.

Rozszerza się europeizacja i umiędzynarodowienie prawa finansowego w związku z procesami współdziałania i integracji w skali regionalnej i światowej (w szczególności na przykładzie ochrony środowiska i klimatu).

Tradycyjne instytucje prawa finansowego: podatki, opłaty, budżet, dotacje nie tracą znaczenia. Zmiany dotyczą głównie form i mechanizmów funkcjonowania instytucji finansowych (implikowanych nowymi technologiami). Jednak podstawowe pojęcia dotyczące roli państwa oraz prawa, wartości ważnych dla działalności państwa, społeczeństwa i jednostki, wartości etycznych – nie będą ulegać zmianom.

Słowa kluczowe: prawo finansowe – polityka finansowa – nowe tendencje.

Wprowadzenie

Poszczególne gałęzie prawa, w tym prawo finansowe zmieniają swoją treść i elementy funkcjonowania. Tradycyjne instytucje finansowe odchodzą od niektórych cech ukształtowanych w XX wieku, stają się bardziej skomplikowane, nabierają innych form i właściwości. Pojawiły się nowe konstrukcje i cechy w systemie prawnym regulującym finanse publiczne. Próba ustalenia i oceny tych nowych zagadnień będzie przedmiotem poniższych uwag.

1. Niektóre współczesne cechy i aspekty prawa finansowego

Prawo finansowe (określane też jako prawo finansów publicznych) to zespół norm prawnych regulujących funkcjonowanie finansów publicznych w danym państwie¹. Reguluje ono działalność finansową organów państwa i samorządu, publicznych władz i instytucji, a także osób fizycznych i prawnych. Tych ostatnich głównie w zakresie obowiązków finansowych i podatkowych względem państwa. Jest to jedna z gałęzi systemu prawnego. Finanse publiczne (regulowane przepisami prawa finansowego) odgrywają bardzo istotną rolę, jednak pełnią głównie funkcje służebne, wykonawcze. Podstawowe znaczenie ma polityka państwowa, której wykonywanie przekłada się na działalność finansową państwa. Dyskusja o regulacjach prawnych dotyczących finansów publicznych związana jest z problemami dotyczącymi celów i zadań państwa na danym etapie jego rozwoju i w związku z zmieniającymi się okolicznościami (np. technologicznymi) oraz tendencjami rozwojowymi w płaszczyźnie społecznej, cywilizacyjnej, kulturowej.

Prawo finansowe należy do sfery prawa publicznego (nie prawa prywatnego). Dotyczy działalności państwa, interesów, zadań i kompetencji państwa. Państwo realizuje swą działalność przy pomocy różnych form wydatków i dochodów. Działalność finansowa jest niezbędną częścią funkcjonowania państwa, jego głównym wykonawczym przejawem i wyrazem. W sferze prawa finansowego dominują elementy stosunków publiczno-prawnych, administracyjnych, elementy nadrzędności organów publicznych w stosunku do ludności, przedsiębiorców i innych osób. Regulacje prawa publicznego (w tym finansowego) mają pierwszeństwo w stosunku do przepisów prawa prywatnego. Prawo finansowe na szeroką skalę wykorzystuje jednak konstrukcje prawa cywilnego, zwłaszcza umowy, których stroną jest państwo lub samorząd. Stosunki cywilnoprawne w sferze regulacji prawa finansowego (dotyczące m.in. długu publicznego, kredytów, pożyczek, zamówień publicznych) zawierają jednak elementy związane z pozycją i uprawnieniami organów publicznych. Niektóre stosunki cywilnoprawne w ramach funkcjonowania prawa finansowego powstają wprost z ustawy (*ex lege*) bez podejmowania czynności cywilnoprawnych (umów). Dotyczy to dotacji dla samorządów na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, dotacji podmiotowych (np. dla instytucji kultury)². Zobowiązania podatkowe lub celne powstają także z mocy ustawy (*ex lege*), lecz jako stosunki administracyjnoprawne (nie cywilnoprawne).

Regulacje prawnofinansowe zazębiają się ściśle z prawem konstytucyjnym (w dziedzinie budżetu państwa, działania banku centralnego, emisji pieniądza, zadań i finansów samorządu). Bliskie związki łączą prawo finansowe z prawem administracyjnym (gdy chodzi o procedury administracyjne i samorządowe, formy działania

¹ T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 20.

² Por. K. Czarniecki, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Toruń 2018, s. 337 i n.

administracji, ustrój administracyjny państwa). Liczne są związki prawa finansowego z prawem cywilnym i handlowym (tworzenie i funkcjonowanie spółek prawa handlowego, w tym spółek Skarbu Państwa i spółek samorządowych, umowy w sprawie zamówień publicznych, umowy w sprawie dotacji, kredytów, pożyczek), prawem pracy (z związku z funkcjonowaniem finansów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych), prawem karnym (znaczenie kodeksu karnego skarbowego i kodeksu karnego), prawem międzynarodowym, prawem Unii Europejskiej. Prawo finansowe ma w istotnym stopniu charakter interdyscyplinarny³.

Wśród instytucji prawnofinansowych **prawa budżetowego** występują: budżet państwa, zasady budżetowe, ustawa budżetowa, rok budżetowy, charakter ustaleń dotyczących dochodów i wydatków budżetu, roszczenia i zobowiązania państwa związane z ustawą budżetową, upoważnienia budżetowe, załączniki do ustawy budżetowej, prowizorium budżetowe, projekt budżetu, podział i układ budżetu, klasyfikacja budżetowa, uchwalanie ustawy budżetowej, wykonywanie ustawy budżetowej, rachunki bankowe budżetu, kasowe i memoriałowe ujęcie operacji budżetowych, kontrola wykonania budżetu, formy wydatków budżetowych, dotacje, subwencje, zamówienia publiczne, przenoszenie i wygasanie wydatków budżetowych, dyscyplina finansów publicznych, absolutorium budżetowe, państwowe jednostki budżetowe, państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, deficyt budżetowy, dług publiczny, obligacje i bony skarbowe, przychody i rozchody budżetowe, poręczenia i gwarancje państwowe⁴. Z działalnością budżetową państwa łączy się własna działalność gospodarcza państwa, w szczególności funkcjonowanie spółek Skarbu Państwa (w takich dziedzinach jak komunikacja, infrastruktura, przemysł zbrojeniowy, energetyka, paliwa, usługi pocztowe, bankowość, ubezpieczenia, energetyka, instytuty badawcze, radio i telewizja). Spółki te są instrumentami realizacji zadań publicznych.

Do instytucji prawnych **prawa podatkowego** należą m.in.: obowiązek podatkowy, zobowiązanie podatkowe, sposób powstawania zobowiązania podatkowego, decyzje podatkowe, wygasanie zobowiązań podatkowych (w tym zapłata podatku, umorzenie zaległości, przedawnienie), podatnicy, płatnicy, inkasenci podatkowi, organy podatkowe, niepodatkowe należności budżetowe, opłaty publiczne, instytucje pomocy publicznej dla przedsiębiorców, odpowiedzialność majątkowa za podatki, odpowiedzialność osób trzecich za zaległości podatkowe podatnika, postępowanie podatkowe, dowody w sprawach podatkowych, księgi rachunkowe i podatkowe, faktury VAT, rachunki, unikanie opodatkowania, deklaracje podatkowe, informacje podatkowe, podatki należne i naliczone, stawki podatkowe, zwolnienia i ulgi podatkowe, przedmioty opodatkowania, podstawa opodatkowania, przepisy prawa podatkowego, uchwały podatkowe samorządu, interpretacje podatkowe, kontrola podatkowa.

Wśród instytucji prawnych publicznego **prawa bankowego** występują m.in.:

³ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 58.

⁴ A. Borodo, *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019, s. 39 i n.

formy organizacyjno-prawne banków, rodzaje banków, procedura zakładania banków, czynności bankowe, nadzór nad bankami, funkcje pieniądza, rodzaje pieniądza, banknoty i monety, bank centralny, instrumenty polityki monetarnej banku centralnego, organy nadzorcze, środki nadzorcze organu nadzoru bankowego, obrót dewizowy, wartości dewizowe, zezwolenia dewizowe, kurs walutowy, działalność kantorowa.

Do instytucji prawnych **finansów samorządu terytorialnego** należą m.in.: podatki i opłaty lokalne, uprawnienia podatkowe samorządu, udziały podatkowe, dotacje celowe, subwencje ogólne, wpłaty silnych finansowo samorządów („Janosikowe”), budżet samorządowy, zadania i wydatki samorządu, zamówienia publiczne, deficyt i dług samorządowy, granice zadłużenia j.s.t., samodzielność finansowa samorządu, kontrola i nadzór nad działalnością finansową samorządu, naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gospodarka komunalna, spółki samorządowe, samorządowe zakłady budżetowe.

Do instytucji prawnych **finansów UE** należą m.in.: polityki (zadania) UE, budżet UE, dochody budżetu UE, fundusze strukturalne i inne fundusze objęte budżetem UE, wieloletnie ramy finansowe, procedura uchwalania i wykonywania budżetu UE, waluta euro, kryteria konwergencji dotyczące wprowadzenia waluty euro, Europejski Bank Centralny, Europejski System Banków Centralnych, instytucje pomocy publicznej dla przedsiębiorców, zagadnienia podatkowe UE, strategie unijne i krajowe, krajowe i regionalne programy operacyjne, osie priorytetowe, projekty, konkursy, umowy z beneficjentami.

Za naruszenie ustaw z zakresu prawa finansowego stosowane są sankcje prawne. Wśród instytucji prawnych **z zakresu odpowiedzialności** w sferze finansów publicznych występują przestępstwa i wykroczenia podatkowe, celne, dewizowe określone w Kodeksie karnym skarbowym, przestępstwa przewidziane w Kodeksie karnym, naruszenia przewidziane w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Formy odpowiedzialności prawnej za naruszenia regulacji finansowych przewidziane są w też w innych przepisach: ustawie o finansach publicznych, prawie bankowym, ustawie o Narodowym Banku Polskim, ustawach podatkowych, ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawach o ustroju samorządów terytorialnych. Ustawy te konstruuja specyficzne rodzaje i formy odpowiedzialności o charakterze administracyjnym.

Przedmiotem nauki prawa finansowego są normy prawne, należące do prawa finansowego. Bada ona i wyjaśnia ich sens, znaczenie, rację, funkcjonowanie. Nauka prawa finansowego zawiera sądy dogmatyczne, które czerpią swoją treść z woli ustawodawcy. Musi opierać się na istniejących pozytywnych systemach prawa finansowego. Nie ma jednego, uniwersalnego, prawa finansowego. Dogmatyka prawa finansowego stanowi część nauk prawnych i z tego powodu posługuje się metodologią tych nauk⁵.

⁵ M. Gutkowski, *Nauka skarbowości*, Wilno 1936, s. 18.

Z powyższego przeglądu wyłania się różnorodność i wieloaspektowość instytucji prawa finansowego i właściwości nauki prawa finansowego, która musi uwzględniać i stosować pojęcia i rozwiązania innych dyscyplin prawnych. Nie może być nauką ograniczającą się do badań nad samymi tylko regulacjami prawnofinansowymi, lecz także nad ich przesłankami, podłożem gospodarczym i społecznym, celami państwa, okolicznościami miejsca i czasu.

Interpretacja przepisów prawa finansowego budzi z reguły wątpliwości i spory, co związane jest z dużą liczbą regulacji, częstymi zmianami przepisów, złożonością przepisów, sposobami wykładni. Główną metodą interpretacji (wykładni) prawa, w tym także prawa finansowego, jest wykładnia językowa (gramatyczna). Należy wyczytać z tekstu prawnego to, co wynika z jego analizy językowej, oczywiście przy uwzględnieniu innych regulacji powiązanych z interpretowanym tekstem. Inne rodzaje interpretacji: wykładnia funkcjonalna, nawiązująca do elementów o charakterze ustrojowym lub aksjologicznym, celu regulacji, racji (*ratio legis*) danego przepisu lub wykładnia systemowa, nawiązująca do tego, że dany przepis jest częścią systemu prawnego mającego określone zasady, a także częścią określonego aktu normatywnego, powinny być stosowane, gdy wykładnia językowa nie dała zadowalającego rezultatu⁶.

Dla interpretacji prawa (w tym także prawa finansowego) szczególne znaczenie mają klasyczne zasady wykładni, zwłaszcza zasada *lex posterior derogat legi priori* (ustawa późniejsza ma pierwszeństwo w stosunku do ustawy wcześniej wydanej), *lex specialis derogat legi generali* (ustawa szczególna ma pierwszeństwo w stosunku do ustawy ogólnej), *lex superior derogat legi inferiori* (pierwszeństwo przepisów aktu wyższej rangi w stosunku do przepisów aktu niższej rangi).

Pojęcie prawa (w tym także prawa finansowego) nie wyczerpuje się jednak w pojęciu wydawanych przez organy państwowe aktów normatywnych. Immanentnym składnikiem każdego prawa stanowią elementarne zasady sprawiedliwości i racjonalności, bez względu na to czy je ustawodawca państwowy wyśłowił w tekście prawnym, czy też nie. Do takich zasad zalicza się zasadę równości wobec prawa, zakaz dyskryminacji ze względu przekonania polityczne i religijne, rasę, zasadę wolności słowa i zrzeszania się. Wiąże się z tym odróżnienie *lex* od *ius*. *Lex* to normy zawarte w tekstach prawnych (ustawach, rozporządzeniach), *ius* obejmuje natomiast (obok norm zawartych w tekstach prawnych) również elementarne zasady sprawiedliwości i moralności, które uważa się za wiążące także wtedy, gdy nie zostały zapisane w tekście prawnym⁷. W ustroju demokratycznym trwałym fundamentem prawa pozytywnego są wartości etyczne⁸.

Zadania publiczne formułowane przez regulacje z zakresu prawa finansów publicznych wykonywane są przy pomocy prawnych formach działania administracji, określonych w ustawach i innych przepisach, takich jak: stanowienie przepisów (np.

⁶ Z. Pulka, [w:] A. Bator (red.), Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, Warszawa 2016, s. 291 i n.

⁷ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016, s. 24, 25.

⁸ A. Kojder, *Podstawy socjologii prawa*, Warszawa 2016, s. 196.

wydawanie rozporządzeń przez ministrów, podejmowanie uchwał przez radę gminy), indywidualne akty administracyjne (decyzje administracyjne, decyzje podatkowe), porozumienia administracyjne (pomiędzy j.s.t., pomiędzy j.s.t. a wojewodą), formy prawa cywilnego (umowy, np. umowy sprzedaży, najmu, dzierżawy, umowy w sprawie zamówień publicznych, umowy o dotacje, umowy kredytowe), czynności z zakresu prawa handlowego (tworzenie i działanie spółek), czynności administracyjne i materialno-techniczne przewidziane przez ustawy (np. prowadzenie ewidencji, rejestrów).

Specyficzną dla prawa finansowego formą są decyzje, umowy i czynności dotyczące działalności finansowej. Na uwagę zasługują m.in. umowy o dotacje, czynności związane z przekazywaniem dotacji, zamówienia publiczne (służące m.in. wykonywaniu ustaleń wydatkowych budżetu), emisje skarbowych wartościowych, decyzje podatkowe, uchwały w sprawach podatkowych i budżetowych. Występują także specyficzne formy działania organów administracji w sprawach budżetowych (np. przenoszenie wydatków budżetowych, decyzje w sprawie podziału rezerw budżetowych, zgoda ministra finansów na regulowanie zobowiązań w ciężar wydatków roku minionego), które nie mieszczą się w tradycyjnych, typowych formach działania administracji⁹. Poszczególne formy działania administracji: stanowienie przepisów prawnych, wydawanie aktów indywidualnych, zawieranie umów, inne formy łączą się i zazębiają ze sobą.

Źródłami prawa (m.in. finansowego) są także regulacje unijne: prawo pierwotne (traktaty) i prawo wtórne (rozporządzenia UE, dyrektywy, decyzje). Na tle stosowania prawa unijnego pojawia się kwestia kolizji przepisów UE z prawem krajowym. W szczególności pojawia się problem, jakie prawo ma wyższą rangę: prawo unijne, czy Konstytucja RP? Prawo UE wpływa istotnie na regulacje prawa bankowego, prawa podatkowego, prawa pomocy publicznej. Regulacje unijne dotyczące spraw budżetowych państw członkowskich odnoszą się głównie do długu publicznego i deficytu budżetowego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r.¹⁰ uznał nadrzędność Konstytucji nad przepisami prawa międzynarodowego (i prawa UE). Trybunał wskazał, że: „Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – «prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej» w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach». Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania”. Na nadrzędność Konstytucji w stosunku do prawa unijnego wskazuje też wyrok TK z 24 listopada 2010 r.¹¹.

Przepisy Traktatu Lizbońskiego, określającego zadania Unii oraz jej funkcjo-

⁹ A. Borodo, *Komentarz do art. 154 i 181 ustawy o finansach publicznych*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 920, 1022.

¹⁰ K 18/04, Dz. U. Nr 86, poz. 744.

¹¹ K 32/09, Dz. U. z 2010 r., Nr 229, poz. 1506.

nowanie stanowią, że każde działanie Unii musi się opierać na podstawie prawnej (traktatowej). Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach. Na tle podziału zadań i kompetencji pomiędzy Unię a państwo członkowskie wyróżnić można: wyłączne kompetencje państw członkowskich, wyłączne kompetencje Unii, kompetencje dzielone, które ma zarówno Unia, jak i państwa członkowskie.

Trudno przyjąć, że Konstytucja RP jest prawem niższej rangi w stosunku do prawa międzynarodowego i prawa UE. Warto się odwołać do brzmienia samej Konstytucji. Art. 8 ust. 1 stanowi, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Na nadrzędność norm Konstytucji wskazują też przepisy o źródłach prawa – art. 87, art. 88, art. 89, art. 90, art. 91 Konstytucji. Zgodnie z art. 188 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”.

Istotnym współczesnym problemem z zakresu prawa finansów publicznych (i ustroju finansowego państwa) jest sprawa limitu długu publicznego zapisanego w Konstytucji RP: limit zadłużenia ma być nie większy niż 60% wartości Produktu Krajowego Brutto (PKB). Jednak w poszczególnych państwach członkowskich UE takiego limitu konstytucyjnego w ogóle nie ma. Uznaje się, że wystarczające jest ustalenie tego limitu w przepisach UE (w Traktacie o funkcjonowaniu UE). Przepisy unijne mówią przy tym o dwóch limitach: 60% dla długu i 3% dla wysokości rocznego deficytu budżetowego. Sądzę, że nie ma konieczności takiej regulacji w samej konstytucji, zwłaszcza, że sztywny limit zadłużenia może okazać się całkowicie nie-realistyczny w sytuacjach nadzwyczajnych (klęski żywiołowe, pandemie). Państwo nie mogłoby działać (finansować niezbędnych wydatków) tylko dlatego, że narzuciło na siebie niewykonalne ograniczenie. Limit ten jest możliwy do zaakceptowania tylko dla „dobrych i spokojnych czasów”, w których nie ma poważnych kryzysów, epidemii, konfliktów i załamań. Jako stała reguła limit ten wydaje się bardzo trudny do zaakceptowania.

Prawo finansowe cechuje:

- różnorodność i wielość instytucji prawnych działających we wszelkich sferach działania państwa, samorządu, gospodarki i ludności,
- występowanie licznych związków z prawem konstytucyjnym, administracyjnym, cywilnym, karnym, unijnym, międzynarodowym,
- wielopłaszczyznowość (płaszczyzna budżetu państwa i samorządu, płaszczyzna podatków od przedsiębiorstw i ludności, płaszczyzna działania banków, banku centralnego i emisji pieniądza, dziedzina funkcjonowania podmiotów gospodarczych Skarbu Państwa, płaszczyzna finansów UE i organizacji międzynarodowych),
- służebny i wykonawczy (w stosunku do celów i zadań państwa) charakter.

2. Polityka finansowa w Polsce – aktualne wybrane aspekty

Cechą polityki jest ustalanie celów i zadań państwa oraz środków ich realizacji. Wyrazem polityki są m.in. programy formułujące cele rządu. Częścią składową polityki państwowej jest polityka finansowa, tj. dokonywanie wyborów celów i środków w sferze działalności finansowej. Politykę tę prowadzi państwo, bank centralny, jednostki samorządu terytorialnego, inne jednostki sektora finansów publicznych.

Wybór odpowiednich celów i środków (sposobów) ich realizacji związane jest z pytaniem jakie zadania podejmować, jakie cele są główne, a jakie drugorzędne. Wybór ten wymaga głębokiej znajomości zjawisk społecznych i gospodarczych zachodzących w państwie i w społeczeństwie. Na podstawie szczegółowej diagnozy społeczno-gospodarczej można wybrać adekwatne cele i środki działania. Istotne są też odpowiednie idee, pomysły, nowe ujęcia umożliwiające realizację zadań i wyzwań, jakie stoją przed społeczeństwem. Polityka finansowa przejawia się w stanowieniu i stosowaniu odpowiednich regulacji z zakresu prawa finansowego, a także przez budowanie strategii, planów i programów. Rzutuje na treść ustaw państwowych dotyczących gospodarki, finansów, budżetu i opodatkowania. Środki polityki finansowej mogą być stosowane w różnych dziedzinach finansów publicznych. Można mówić o polityce budżetowej, podatkowej, polityce długu publicznego, polityce pieniężnej (monetarnej).

W prowadzeniu działalności państwowej bardzo istotna jest rola strategii, prognoz, planów, programów. Nie są to regulacje prawne, ale dokumenty ustalające pożądane cele i kierunki rozwoju. Strategie i programy mogą być w odpowiednim zakresie przekładane na ustawodawstwo, na przepisy prawne. Przełożeniem strategii i planów na ustawy to przełożenie ich na ustawę budżetową oraz wiele innych ustaw z zakresu finansów.

Działalność i polityka finansowa państwa zawiera elementy istotne dla pozycji państwa, w tym dla jego znaczenia w systemie międzynarodowym, dla jego większej lub mniejszej niezależności wobec państw, organizacji międzynarodowych, innych ośrodków wpływu. Polityka finansowa (jako część polityki państwowej) powinna służyć wzmocnieniu pozycji i niezależności państwa. Na pozycję państwa – od strony finansów publicznych – istotny wpływ ma polityka finansowa i regulacje finansowo-prawne dotyczące:

- waluty danego państwa,
- pozycji i uprawnień banku centralnego,
- prawa do wprowadzania podatków i innych dochodów publicznych oraz egzekwowania ich poboru,
- budżetu państwa i kompetencji władz państwowych do samodzielnego ustalania ustawy budżetowej,

- kwestii zadłużenia, granic oraz struktury długu państwowego,
- własnej działalności gospodarczej państwa i samorządu terytorialnego w podstawowych sferach infrastruktury społecznej, gospodarczej, technicznej, w bankowości.

Polityka finansowa łączy się z rozwiązywaniem problemów społecznych i gospodarczych. Problemy te powinny być rozpoznawane i rozwiązywane, także przy pomocy regulacji prawnych. Sądzę, że nie można zajmować się wyłącznie analizą norm, bez uwzględnienia problemów i kontekstów społecznych, politycznych i gospodarczych, które były podstawą wprowadzenia odpowiednich regulacji. Zagadnienie legislacji finansowej nie jest więc tylko problemem prawniczym, lecz także sprawą rozpoznania potrzeb i okoliczności społecznych i gospodarczych, a następnie przyjęcia odpowiedniej polityki państwowej.

Jednym z aspektów polityki finansowej są sprawy podatkowe. Ustawodawca podatkowy powinien mieć na uwadze – przy tworzeniu prawa – aspekty społeczne, gospodarcze, rozwojowe, nie tylko poprawną technikę podatkową. Ustawy podatkowe mogą wyrażać zasady sprawiedliwości społecznej, uwzględniać sytuację uboższych warstw społecznych, pobudzać do pozytywnych procesów (demograficznych, z zakresu innowacji, inwestycji). Przykładem nowej konstrukcji (w podatku dochodowym od osób fizycznych) jest tzw. danina solidarnościowa, czyli obciążenie rocznego dochodu uzyskanego w wysokości powyżej 1 mln zł, wynoszące 4% nadwyżki ponad 1 mln. W ramach realizacji aktualnej polityki podatkowej są regulacje dotyczące poboru należności podatkowych i kontroli rozliczeń podatkowych (m.in. zmniejszanie luki w poborze VAT), przy zastosowaniu nowych urządzeń i narzędzi o informatycznym charakterze. Wyrazem nowych narzędzi jest m.in. rachunek VAT, płatność podzielona, przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania, przeciwdziałanie niektórym formom optymalizacji podatkowej, wysokie kary za niektóre przestępstwa dotyczące podatków wprowadzone do kodeksu karnego (tzw. „zbrodnia fakturowa”).

W nawiązaniu do polityki finansowej dotyczącej samorządu terytorialnego można zauważyć, że obecny system samorządu w Polsce zakłada pewne rozproszenie zadań samorządu, co może powodować dublowanie zadań i wydatków poszczególnych samorządów, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Małe gminy wiejskie i miejskie oraz związane z nimi ustrojowo powiaty ziemskie stanowią struktury stosunkowo słabe pod względem siły finansowej i gospodarczej. Może to rzutować na rozwój gospodarczy i cywilizacyjny tych słabszych finansowo jednostek. Odpowiednie rozwiązania – dotyczące konsolidacji i wzmocnienia finansów lokalnych (np. zwiększony udział powiatu ziemskiego w podatku dochodowym, powołanie lokalnych funduszy rozwoju) – powinny znaleźć miejsce w regulacjach prawnych dotyczących samorządu. Współcześnie ustawodawca idzie jednak w kierunku tworzenia państwowych funduszy celowych, służących finansowaniu zadań lokalnych. Są to w szczególności Fundusz Dróg Samorządowych i Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Należy też – poprzez re-

gulacje prawne - zachęcać samorządy do tworzenia przedsiębiorstw, samodzielnie lub z innymi podmiotami. Nawet w sferze użyteczności publicznej samorządy nie wykorzystują swych możliwości do tworzenia lub współtworzenia spółek, spółdzielni, banków lokalnych, innych podmiotów gospodarczych. Dochody lub zyski samorządowych spółek i przedsiębiorstw są dochodami danej wspólnoty samorządowej, wzmacniając możliwości realizacji zadań. Spółki samorządowe mogą pełnić funkcje analogiczne do tych, które na poziomie ogólnokrajowym pełnią spółki Skarbu Państwa.

Polityka finansowa jest kształtowana także przez organizacje międzynarodowe o charakterze światowym i regionalnym, w tym zwłaszcza przez Unię Europejską. Znaczna część regulacji tworzonych przez państwa członkowskie UE (np. w sprawach klimatu) jest kształtowana i wyznaczana przez przepisy unijne (rozporządzenia, dyrektywy). Pojawia się pytanie, czy prawodawca unijny tworzący prawo (np. prawo rynku finansowego, podatkowe, celne, dotyczące środowiska) jest prawodawcą racjonalnym, samodzielnym, nie ulegającym wpływowi i naciskom korporacji międzynarodowych i różnych grup interesów. Należy oceniać trafność polityki finansowej i prawa finansowego UE. Regulacje unijne (jak i wszelkie inne) nie mogą być traktowane jako nienaruszalne aksjomaty. Polityka finansowa UE i realizujące ją regulacje prawne UE powinny być oceniane, dyskutowane, weryfikowane. Ewentualne zmiany polityki UE są jednak trudne, polityka ta dotyczy bowiem organizacji międzynarodowej, złożonej z członków mających często odmienne interesy, cele i stanowiska. W ramach polityki finansowej UE pojawiają się propozycje tworzenia nowych źródeł dochodów budżetu UE (m.in. związane ze uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, podatkami związanymi z ochroną środowiska), nowe elementy wydatków budżetu UE (dotyczące ochrony klimatu), a także inne podejście do równowagi finansowej i budżetowej (dopuszczalność deficytu w finansach publicznych UE i emisji – przez UE – własnych obligacji). Deficyt finansowy UE i obligacje emitowane przez Unię służyć mają przezwyciężeniu kryzysowi spowodowanemu przez pandemię.

3. Nowe elementy w zakresie prawa finansowego

W świetle przytoczonych wyżej uwag oraz obserwacji kształtowania się współczesnego prawa finansowego w Polsce można wskazać na kilka nowych elementów jego rozwoju.

1. Cyfryzacja w sferze funkcjonowania prawa finansowego oraz e-usługi. Tradycyjne (papierowe) procedury administracyjne i finansowe tracą swe wcześniejsze znaczenie. Rozwijają się formy elektroniczne, nie wymagające bezpośredniego kontaktu ze stronami postępowań. Dotyczy to zarówno załatwiania spraw podatkowych i celnych, jak i dotyczących dotacji i innych wydatków budżetowych. Podkreślić też trzeba, że pieniądź współczesny funkcjonuje

głównie w formie bezgotówkowej - zapisu elektronicznego na rachunkach bankowych. Rozwijają się nowoczesne elektroniczne formy płatnicze, rozliczeniowe i kredytowe. Skarbowe papiery wartościowe (i inne papiery wartościowe) mają wymiar zdematerializowany, funkcjonują jako zapisy elektroniczne. Większość działań finansowych i sprawozdań finansowych odbywa się drogą elektroniczną. Przykładowo, w sprawach podatkowych wyraźne są działania, które są i mogą być prowadzone przy pomocy środków komunikacji elektronicznej. Komunikacja elektroniczna w sferze podatków związana jest z takimi instytucjami jak dokument elektroniczny, portal podatkowy, elektroniczna skrzynka podawcza, podpis elektroniczny. Podania, doręczenia, pisma mogą być wnoszone w trybie elektronicznym. Portalem podatkowym jest system teleinformatyczny administracji skarbowej służący do kontaktu organów podatkowych z podatnikami i innymi podmiotami stosunków podatkowych do wnoszenia podań, składania deklaracji podatkowych oraz doręczania pism organów podatkowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Przykładem nowej instytucji jest tzw. jednolity plik kontrolny (JPK) stosowany w procesie kontroli poboru podatku od towarów i usług. W związku z powyższym znaczenie skomplikowanych i trudnych interpretacji i sporów podatkowych raczej traci na znaczeniu – pod wpływem naporu informatyczno-kontrolnych sposobów działania organów publicznych.

2. Postępuje dalsza europeizacja i umiędzynarodowienie prawa finansowego. Prawo europejskie wkracza wprost w krajowy system prawny (gdy chodzi o rozporządzenia unijne) lub w sposób pośredni (w gdy chodzi o mechanizm wdrożenia dyrektyw unijnych). Wiele ustaw wydawanych przez polskiego ustawodawcę stanowi implementację przepisów UE. W sferze prawa celnego, bankowego, prawa ochrony środowiska znaczenie regulacji unijnych jest szczególnie istotne. Również przepisy międzynarodowe (np. konwencje ONZ dotyczące środowiska i klimatu) stają się wyraźnym elementem wpływającym na kształt polskich regulacji prawnych. Trzeba zauważyć wzrastającą rolę regulacji prawnych (w tym finansowych) z zakresu prawa ochrony środowiska. Przepisy dotyczące klimatu i emisji gazów cieplarnianych (liczne ustawy, regulacje unijne) stają się cechą współczesnych regulacji z zakresu prawa finansowego.
3. Można zauważyć wzrost roli państwa (rządu) w systemie prawnym dotyczącym finansów publicznych w Polsce, a względne ograniczenie znaczenia samorządów terytorialnych. Jednocześnie ma miejsce pewne splatanie się zadań i finansów państwa i samorządu. Samorząd odizolowany, działający głównie dla realizacji zadań własnych, nie jest współcześnie stosowany. Występują liczne powiązania finansowe, organizacyjne i dotyczące realizacji zadań pomiędzy państwem i samorządem. Głównym przykładem takich powiązań są zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd i ich finansowanie dotacjami celowymi z budżetu państwa, a także

takie rozwiązania jak: finansowanie oświaty przy pomocy rządowej subwencji oświatowej, dofinansowanie dotacjami celowymi realizacji niektórych zadań własnych, funkcjonowanie państwowych funduszy celowych finansujących zadania lokalne. Współczesny samorząd w Polsce tylko w części ogniskuje się na zadaniach własnych i ich finansowaniu z własnych dochodów. Jest on związany licznymi kanałami i instrumentami z finansami państwa i zadaniami ogólnopaństwowymi.

4. Zauważyć także trzeba wzrastającą rolę podmiotów gospodarczych Skarbu Państwa (spółek Skarbu Państwa). Niektóre spółki skarbu państwa uzyskały duże rozmiary kapitałowe, znaczenie gospodarcze i udział w rynku. Realizują one zadania państwa, nie są tylko podmiotami komercyjnymi. Służą realizacji podstawowych interesów gospodarczych i politycznych państwa. Pełnią po części funkcje budżetu państwa, na polu gospodarczym i inwestycyjnym. Są nieraz motorem rozwoju, przekształceń, finansowania istotnych celów publicznych. Niektóre z nich mogą stworzyć odpowiednią markę i znaczenie międzynarodowe dla danego produktu lub usługi. Mają duże znaczenie dla bezpieczeństwa gospodarczego (m.in. energetycznego) państwa.
5. Wskazać trzeba na wzrost pozycji i znaczenia banku centralnego (zwłaszcza w okresie pandemii) i jego działalności pożyczkowej. NBP tworzy (emituje) pieniądź. Tworząc pieniądze, realizować może funkcje dochodowe pieniądza, tj. tworzyć dochody innych podmiotów, w tym rządu. NBP może – w sposób pośredni – finansować potrzeby pożyczkowe państwa, co ma olbrzymie znaczenie w dobie pandemi COVID 19. Bez pieniędzy pożyczanych z NBP (lub przy pomocy NBP) budżet państwa nie byłby w stanie sfinansować celów publicznych powstałych w dobie głębokiego kryzysu, w szczególności w dobie pandemii. Podatki (wobec dużego spadku działalności gospodarczej) nie byłyby w stanie pełnić swych funkcji fiskalnych na zadowalającym poziomie. Czynnikiem jakim jest bank centralny i kreowane przez niego źródło finansowania (pożyczkowego) okazuje się – w niektórych okresach - niezbędny. Jest to także przesłanka wskazująca na konieczność funkcjonowania własnego banku centralnego, emitującego – według konieczności krajowej polityki finansowej – środki kierowane na potrzeby budżetowe państwa. W sytuacjach nadzwyczajnych (klęski żywiołowe, pandemie, konflikty) rola finansowania dłużnego, realizowana przy pomocy banku centralnego jest niezbędna, systemy podatkowe okazują się wtedy niewystarczające.
6. Nowe elementy prawa finansowego występują na dużą skalę w związku z pandemią COVID 2019. Uchwalono kilka ustaw wprowadzających tzw. tarcze antykryzysowe i tarcze finansowe mające chronić przedsiębiorców, pracowników i gospodarkę przed załamaniem. Zastosowano: dopłaty do wynagrodzeń (dla zagrożonych miejsc pracy), pokrycie przez państwo kosztów składek na ubezpieczenia społeczne należne od pracodawcy, odpowiednie świadczenia

z ZUS, odroczenie spłaty kredytu na 3 miesiące, obniżenie kosztów kredytów konsumenckich, bezzwrotne pożyczki dla firm, które nie zmniejszą poziomu zatrudnienia, zwolnienie (niektórych podmiotów) z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne na okres 3 miesięcy, udogodnienia podatkowe. Odpowiednie instrumenty wprowadził NBP (dla utrzymania płynności w sektorze bankowym), w tym obniżenie stóp procentowych NBP i operacje pożyczkowe służące zwiększeniu płynności banków, podjęty został program inwestycji publicznych (w ramach Funduszu Inwestycji Publicznych). W związku z „tarczami” prowadzi działalność Polski Fundusz Rozwoju, Bank Gospodarstwa Krajowego, inne agencje rozwojowe oraz Narodowy Bank Polski. Finansowanie działań antykryzysowych związanych z pandemią, możliwe było m.in. dzięki pożyczkom i innym operacjom finansowym realizowanym w ramach działalności Polskiego Funduszu Rozwoju, Banku Gospodarstwa Krajowego, NBP, Skarbu Państwa. Skarb Państwa znacznie zwiększył swe zadłużenie (poprzez emisję obligacji skarbowych). Źródłem pokrycia zwiększonych potrzeb pożyczkowych państwa były środki rynku finansowego i środki Narodowego Banku Polskiego.

4. Uwagi końcowe

Przeobrażenia we współczesnym polskim prawie finansowym związane są z przekształceniem wielu tradycyjnych instytucji w kierunku cyfryzacji, rozwoju procedur elektronicznych, braku bezpośredniego kontaktu z uczestnikiem postępowania. Rozwijają się nowe procesy zarządzania, implikowane rozwiązaniami i możliwościami informatycznymi. Uczestnicy procedur finansowych powinni posiadać dostateczny zasób wiedzy i umiejętności z zakresu informatyki. Ponadto, rozszerza się europeizacja i umiędzynarodowienie prawa finansowego w związku z procesami koordynacji i integracji w skali regionalnej i światowej (w szczególności na przykładzie ochrony środowiska i klimatu).

Czy tradycyjne instytucje prawa finansowego: podatki, opłaty, budżet, dotacje utracą znaczenie? Sądzę, że nie. Będą jednak występować (już występują) w nowej, informatycznej formie. Pojawiły się i pojawiać będą nowe konstrukcje, możliwe dzięki nowym technologiom. Zmiany w działaniu instytucji finansowych dotyczą głównie form i sposobów ich działania (powodowanych nowymi technologiami). Jednak podstawowe pojęcia i znaczenia dotyczące roli i sensu funkcjonowania państwa oraz prawa, wartości ważnych dla bytu i działalności państwa, społeczeństwa i jednostki, wartości etycznych – nie ulegają zmianom.

Piśmiennictwo

- Borodo A., *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019.
- Borodo A., *Komentarz do art. 154 i 181 ustawy o finansach publicznych*, [w:] Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010.
- Czarnecki K., *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Toruń 2018.
- Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] Wójtowicz W. (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2000.
- Gutkowski M., *Nauka skarbowości*, Wilno 1936.
- Kojder A., *Podstawy socjologii prawa*, Warszawa 2016.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016.
- Pulka Z., [w:] Bator A. (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2016.

NEW ELEMENTS AND TENDENCIES IN THE SYSTEM OF FINANCIAL LAW AND IN FINANCIAL POLICY IN POLAND

Summary: The transformations in contemporary Polish financial law are significant. Many traditional institutions are transformed towards digitization and the lack of direct contact with the participant in the proceedings. Lawyers, clerks and other participants in financial procedures should have sufficient knowledge and skills in informatics.

The Europeanization and internationalization of financial law is expanding due to the processes of cooperation and integration on a regional and global scale (in particular, on the example of environment and climate protection).

Traditional institutions of financial law: taxes, fees, budget, grants will remain relevant. The changes mainly concern the forms and mechanisms of the functioning of financial institutions (caused by new technologies). However, the basic concepts concerning the role of the state and the law, values important for the functioning of the state, society and the individual, ethical values - will not change.

Key words: financial law - financial policy - new tendencies.