BEZPIECZEŃSTWO SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

UJĘCIE PRAWNE

REDAKCJA
DOMINIKA TRZESZCZOŃ
PAWEŁ MAŃCZYK

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

Bezpieczeństwo sektora finansów publicznych. Ujęcie prawne.

Redakcja

Dominika Trzeszczoń
Paweł Mańczyk

BEZPIECZEŃSTWO SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

UJĘCIE PRAWNE

REDAKCJA
DOMINIKA TRZESZCZOŃ
PAWEŁ MAŃCZYK

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

Redakcja naukowa
Dominika Trzeszczoń, Paweł Mańczyk

Recenzja
dr Ewa Kowalewska – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Szczeciński
dr Jarosław Olesiak – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Łódzki
dr Łukasz Pajor - Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Łódzki

Korekta redaktorska i skład
Karol Łukomiak

Projekt Okładki
Karol Łukomiak

© copyright by authors & ArchaeGraph

ISBN: 978-83-67527-46-0

Publikacja sfinansowana ze środków
Rady Kół Naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wersja elektroniczna dostępna na stronie internetowej wydawcy:
www.archaegraph.pl

ArchaeGraph
Wydawnictwo Naukowe

Łódź, grudzień 2022

SPIS TREŚCI

Przedmowa **6**

Nadzór nad rynkiem finansowym jako fundament bezpieczeństwa finansowego państwa **7**
(M. Bubicz)

Schematy podatkowe MDR – narzędzie zabezpieczające interesy fiskalne państwa czy mechanizm inwigilacji podatkowej? **22**
(J. Kalus)

Procedury kontrolne przestrzegania przepisów prawa podatkowego – istota oraz relacja między kontrolą podatkową a wybranymi procedurami szczególnymi **36**
(M. Kłosowiak)

Finanse publiczne poza kontrolą parlamentu w dobie kryzysu **51**
(M. Ostrowski)

Finanse publiczne w stanie wojennym **61**
(K. Paszyński)

Czynności operacyjno-rozpoznawcze Krajowej Administracji Skarbowej **72**
(Sz. P. Pokrywka)

Wpływ banku centralnego i prowadzonej przez niego sztuki polityki pieniężnej na inflację **82**
(K. Sarnacka, K. Rytwińska)

Bezpieczeństwo finansowe państwa a złota akcja Skarbu Państwa **96**
(S. Staszak)

Równowaga budżetowa w dobie pandemii COVID-19 ..... **110**
(W. Strączyński)

Instytucja Narodowego Banku Polskiego oraz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego pod względem bezpieczeństwa finansowego państwa **122**
(M. Ralcewicz)

Przedmowa

Szanowni Państwo,

Stabilność finansowania państwa, a także bezpieczeństwo sektora finansów publicznych stanowią wartości, które powinny być szczególnie chronione w procesie stanowienia i stosowania prawa. W warunkach stabilności finansowej możliwy jest szybszy wzrost gospodarczy państwa oraz lepsza efektywność wykorzystywania środków publicznych.

Oddajemy w Państwa ręce monografię naukową, która wpisuje się w zakreśloną wyżej problematykę. Prezentowanie przez poszczególnych autorów swoich poglądów na ten temat świadczy o tym, że dyskusja nad wartościami, które stanowią podstawę aksjologiczną prawa, jest nadal żywa i potrzebna. W niniejszym opracowaniu znajdują się rozważania odnoszące się do prawa podatkowego, a w szczególności do kontroli podatkowej. Ponadto skupiono się na rozległych zagadnieniach z zakresu finansów publicznych i prawa finansowego. Zwrócono także uwagę na uregulowania związane z podmiotami tworzącymi sieć bezpieczeństwa finansowego i ich wpływem na stabilność finansową w państwie. Zawarte w monografii prace odnoszą się także do kryzysów finansowych wywołanych przez pandemię COVID-19, wysoką inflację oraz wojnę.

Stabilność prawa finansowego opiera się przede wszystkim na zaufaniu obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Społeczeństwo musi mieć niezachwiane przeświadczenie, że stanowieniu prawo będzie przyświecała troska o pomyślną przyszłość państwa , a także, że prawo to będzie adekwatną reakcją na bieżące wydarzenia oraz na wynikające z nich potrzeby społeczne. Stąd też w ramach monografii skoncentrowano się na problematyce utrzymania bezpieczeństwa i stabilności na rynku finansowym, którą to problematykę cechuje złożoność oraz interdyscyplinarność Prezentowane rezultaty pracy naukowej Autorów skupiają się na czynnościach operacyjno-rozpoznawczych Krajowej Administracji Skarbowej, nadzorze nad rynkiem finansowym oraz raportowaniu schematów podatkowych (MDR).

W monografii uwzględniono stan prawny obowiązujący 31 grudnia 2022 r.

Redaktorzy

Marcin Bubicz[1]

NADZÓR NAD RYNKIEM FINANSOWYM JAKO FUNDAMENT BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO PAŃSTWA. REGULACJE USTROJOWE, BEZPIECZNIKI, PRÓBA REFORMY

Streszczenie: Współczesny dynamiczny rozwój rynków finansowych, występowanie na nich złożonych instrumentów finansowych oraz działalność przenikających się transgranicznych podmiotów i konglomeratów wymusza na krajowych instytucjach odpowiedzialnych za nadzór finansowy podejmowanie skutecznych i skoordynowanych działań. W Polsce za sprawowanie nadzoru mikroostrożnościowego odpowiada Komisja Nadzoru Finansowego, natomiast kwestie nadzoru makroostrożnościowego zostały powierzone Komitetowi Stabilności Finansowej. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie istoty funkcjonowania systemu nadzoru nad rynkiem finansowym w aspekcie całościowego bezpieczeństwa obrotu oraz jego uczestników, a nadto wskazanie propozycji zmian ustrojowych w tym systemie. W pierwszej kolejności w artykule dokonano prezentacji polskiego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym, następnie dokonano przybliżenia współzależności instytucji działających w ramach krajowej Sieci Bezpieczeństwa Finansowego oraz finalnie zaprezentowano potencjalne scenariusze reorganizacji przyjętego w Polsce modelu nadzorczego.

Słowa kluczowe: Nadzór nad rynkiem finansowym, Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Rynek finansowy, Sieć Bezpieczeństwa Finansowego.

WPROWADZENIE

Zagadnienie bezpieczeństwa jest przedmiotem zainteresowania badaczy wielu dziedzin nauki, w tym nauk społecznych, humanistycznych, a także nauk ścisłych. Obok bezpieczeństwa militarnego i wewnętrznego państwa jednym z istotnych jego wymiarów jest także bezpieczeństwo finansowe.

[1] Magister, Szkoła Doktorska Nauk Społecznych Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID: 0000-0001-5223-3170, e-mail: mbubicz@poczta.umcs.lublin.pl.

Powyższe pojęcie w literaturze niekiedy przyporządkowane jest do szerszej kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, na które składa się także bezpieczeństwo wypłacalności, surowcowe, żywnościowe i technologiczne (Zając 2009, s. 18-19). Prof. Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, *nota bene* pełniąca od 2019 roku funkcję Zastępcy Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, definiuje pojęcie bezpieczeństwa finansowego, jako ogół unormowań prawnych oraz aktów samoregulacji, których zasadniczym celem jest zagwarantowanie stabilności finansowej i ochrony interesów poszczególnych uczestników rynku finansowego, a także ogółu instytucji państwowych, które odpowiedzialne są za nadzór nad przestrzeganiem tych unormowań i samoregulacji (Iwanicz-Drozdowska 2008, s. 22). Trudno nie zgodzić się z tak skonstruowaną, choć ogólną, definicją tego pojęcia, mając szczególnie na uwadze, że celem organów strzegących bezpieczeństwa finansowego jest zapewnienie stabilności systemu finansowego, wypłacalności podmiotów występujących na rynku finansowych, ale i ochrona uczestników obrotu. Wspominana stabilność definiowana jest jako stan dynamicznej, ale i długotrwałej równowagi na przenikających się i powiązanych ze sobą rynkach finansowych (Solarz 2001, s. 195). To stan, w którym nie występuje długotrwała utrata płynności albo niewypłacalności poszczególnych komponentów rynku. Aby skutecznie realizować powyższe zadania i efektywnie gwarantować stabilność rynku, a przy tym zapewniać bezpieczeństwo jego uczestników potrzebne jest prowadzenie stałego i skutecznego nadzoru nad rynkiem finansowym.

ORGANIZACJA NADZORU NAD RYNKIEM FINANSOWYM W POLSCE

Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce uregulowany jest Ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 660, ze zm., dalej: „UNRF"). Ustawa ta weszła w życie 19 września 2006 roku, choć w jej art. 82 pkt. 2 zastrzeżono, że część przepisów, w tym tych dotyczących nadzoru nad sektorem bankowym, wejdzie w życie 1 stycznia 2008 roku. Przed przyjęciem ww. Ustawy w Polsce obowiązywał sektorowy model nadzoru nad rynkiem finansowym, w którym wyspecjalizowany organ państwowy odpowiadał za nadzór nad konkretną gałęzią rynku finansowego. Wówczas nadzór w Polsce sprawowany był przez Komisję Nadzoru Bankowego (sektor bankowy), Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (rynek kapitałowy) oraz Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (rynek ubezpieczeniowy i rynek emerytalny, Blicharz 2009, s. 16).

Obecnie funkcjonuje w Polsce model zintegrowanego nadzoru nad rynkiem finansowym – tj. powołano jedną instytucję państwową odpowiedzialną za obszar nadzoru mikroostrożnościowego nad całym rynkiem finansowym. Art. 3 ust. 4 pkt. 1 UNRF stanowi, że instytucją właściwą w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym jest Komisja Nadzoru Finansowego, która jest organem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „KNF"). Sam Urząd KNF jest państwową osobą prawną, której naczelnym zadaniem jest obsługa KNF i Przewodniczącego KNF, który kieruje działalnością Urzędu i reprezentuje go na zewnątrz. Komisja jest organem właściwym w rozumieniu między innymi przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (t.j. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 27 czerwca 2013 r., nr L 176/1, tekst ujednolicony z dnia 30 września 2021 r.) oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (t.j. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 09 grudnia 2014 r. nr L 352/1, tekst ujednolicony z dnia 21 grudnia 2021 r.).

Nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje następujące sektory – bankowy, ubezpieczeniowy, rynku kapitałowego, emerytalny, uzupełniający, nad instytucjami pieniądza elektronicznego, nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi oraz pozostałe. Wobec powyższego należy wskazać, że w obrocie prawnym występują także ustawy „branżowe" – tj. dedykowane wyżej wymienionym sektorom i w sposób ogólny regulujące zagadnienia nadzorcze. Wśród nich wymienić należy Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. 2324 ze zm., dalej: "Prawo Bankowe"), Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025 ze zm., dalej: "Ustawa o NBP"), Ustawę z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (t.j. Dz. U. 2022 r. poz. 1595 ze zm.), Ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 207 ze zm.), Ustawę z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1413 ze zm.) Ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych

kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 924 ze zm.) oraz Ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 837 ze zm.).

Komisja Nadzoru Finansowego została wyposażona w szereg instrumentów oddziaływania władzy publicznej na podmioty występujące na rynku finansowym w Polsce. Może ona m. in. w drodze decyzji nakładać kary pieniężne, wydawać publiczne ostrzeżenia, zakazywać proponowania produktów zbiorowego inwestowania, a także zawieszać członków zarządu odpowiedzialnych za naruszenia w podmiotach zajmujących się sekurytyzacją, do czasu podjęcia uchwały w sprawie wniosku o ich odwołanie. KNF w ramach wykonywanych obowiązków ma prawo do przeprowadzania kontroli podmiotów, które nadzoruje poprzez wstęp do pomieszczeń kontrolowanego podmiotu, swobodnego dostępu do środków łączności, a także wglądu do dokumentów finansowych, księgowych, handlowych oraz dokumentów wewnętrznych. KNF podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia (art. 11 ust. 1 UNRF). Aby precyzyjniej zrozumieć skalę wpływu KNF na funkcjonowanie polskiego rynku finansowego można wymienić konkretne przykłady z różnych sektorów rynku, w których KNF rozstrzyga co do istoty sprawy. W sprawach dotyczących rynku bankowego wymienić można wydawanie zezwolenia na utworzenie banku, wydawanie zgody na powołanie dwóch członków zarządu banku w formie spółki akcyjnej (w tym prezesa), wystąpienia do zarządu banku z żądaniem zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia akcjonariuszy, ograniczenia działalności banku, ustanowienia zarządu komisarycznego banku, przejęcia banku przez inny bank, czy likwidacji banku. Na rynku ubezpieczeniowym KNF wydaje i cofa zezwolenia na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, wydaje zgody na powołanie osób na członków zarządu czy ustanawiania zarządów komisarycznych i zarządzania likwidacji przymusowej zakładu ubezpieczeń i zakładu reasekuracji. Natomiast w obszarze rynku kapitałowego KNF pozostaje kompetentna w zakresie wykluczania papierów wartościowych z obrotu na rynku regulowanym, udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności maklerskiej, nakazywania funduszowi inwestycyjnemu zmiany statutu, czy chociażby zawieszenia uprawnień lub skreślenia maklera papierów wartościowych lub doradcy inwestycyjnego z listy. Nietrudno wobec powyższego odnieść wrażenie, że Komisja Nadzoru Finansowego w sposób fundamentalny odpowiada za bezpieczeństwo stabilności systemu finansowego w kraju, *in concreto* poszczególnych jego sektorów.

W skład KNF wchodzi 13 członków, w tym Przewodniczący, trzech Zastępców Przewodniczącego oraz 9 członków, reprezentujących wiele instytucji i urzędów współodpowiedzialnych za szeroko pojęte bezpieczeństwo systemu finansowego kraju. Wśród członków KNF znajdują się – minister właściwy ds. finansów, minister właściwy ds. gospodarki, minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego, ale także między innymi Prezes Narodowego Banku Polskiego, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów (Kudlak 2019, s. 46). Nadto trzech członków zasiada w Komisji wyłącznie z głosem doradczym i są nimi – przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także przedstawiciel ministra – koordynatora ds. służb specjalnych.

Nie można przy tym pominąć faktu, że na skuteczny nadzór nad kondycją systemu finansowego i stabilności rynku finansowego składa się także makrootoczenie. Nadzór makroostrożnościowy w Polsce sprawowany jest przez Komitet Stabilności Finansowej na podstawie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2536 ze zm., dalej: „Ustawa o nadzorze w systemie finansowym"), w której skład wchodzi czterech przedstawicieli instytucji publicznych postrzeganych, jako podmioty gwarantujące szeroko pojęte bezpieczeństwo finansowe państwa o czym szerzej w dalszej części opracowania.

NADZÓR FINANSOWY A SIEĆ BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

Doświadczenia światowych kryzysów finansowych, w tym w sposób szczególny ostatniego zapoczątkowanego upadkiem Banku Lehman Brothers w 2008 r. wskazały potrzebę synergii działań instytucji publicznych w celu zapewnienia efektywnej działalności i bezpieczeństwa systemu finansowego. W tym celu do życia powołano Sieci Bezpieczeństwa Finansowego (*Safety Net*), w których udział biorą przedstawiciele rządu (ministerstwo finansów), banki centralne, instytucje systemu gwarantowania wypłat depozytów oraz instytucji nadzoru rynku finansowego.

W Polsce Sieć Bezpieczeństwa Finansowego jest zinstytucjonalizowana w ramach Komitetu Stabilności Finansowej (dalej: „KSF"). Po raz pierwszy KSF został powołany do życia nieobowiązującą już Ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (pierwotnie

opublikowaną Dz. U. z 2008 r., nr 209, poz. 1317, dalej: „ Ustawa o KSF"), która w art. 4 ust. 1 wymieniała członków KSF – tj. Ministra Finansów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesa Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, zastrzegając przy tym, że przewodniczącym tego gremium jest Minister Finansów. Pierwotnym celem KFS kształcie było „zapewnienie efektywnej współpracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i zagranicą oraz koordynację działań w tym zakresie" (art. 1 ust. 2 Ustawy o KSF). Powyższy akt normatywny został uchylony 1 listopada 2015 roku. Jego miejsce zajęła, wspomniana już wcześniej Ustawa o nadzorze w systemie finansowym, która weszła w życie w dniu uchylenia Ustawy o KSF. Art. 3 ust. 1 Ustawy o nadzorze w systemie […] wskazuje, że organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego jest KSF. Należy jednak zwrócić uwagę na dwoisty charakter działalności tego organu – tj. w dwóch wymienionych wyżej obszarach. Ma to swoje praktyczne przełożenie na przewodnictwo i kierowanie pracami KSF. W zakresie nadzoru makroostrożnościowego pracom KSF przewodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego, natomiast w sprawach dotyczących zarządzania kryzysowego przewodnictwo przejmuje Minister Finansów (Niewęgłowski 2019, s. 88).

Powyższe jednoznacznie wskazuje, jak istotnym komponentem instytucjonalnym KSF są organy oraz instytucje bezpośrednio i pośrednio odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem finansowym. Każda z nich stanowi istotną podwalinę pod fundament bezpieczeństwa finansowego Polski, począwszy od Narodowego Banku Polskiego (dalej: „NBP"), który w myśl art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), jest centralnym bankiem państwa i przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza i prowadzenia polityki pieniężnej. Doprecyzowanie zadań, jakie stoją przed NBP, znaleźć można między innymi w art. 3 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2025 ze zm.), który stanowi, że podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej prowadzonej przez Radę Ministrów, jeżeli nie ograniczy to podstawowego celu NBP (ust. 1), a także uzupełniająco między innymi organizowanie rozliczeń pieniężnych, regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie, działanie na rzecz stabilności systemu finansowego w zakresie instytucji finansowej w rozumieniu

art. 4 pkt. Ustawy o nadzorze w systemie finansowym, a także działanie na rzecz wyeliminowania lub ograniczania ryzyka systemowego (ust. 2). Następnie warto pokrótce wskazać na zadania, które pełni Bankowy Fundusz Gwarancyjny (dalej: „BFG"), działający w oparciu o Ustawę z dnia 10 czerwca 2016 roku o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2253 ze zm., dalej" „Ustawa o BFG"). Zasadniczym celem działania BFG jest działalność na rzecz stabilności systemu finansowego, w szczególności poprzez zapewnienie systemu gwarantowania depozytów oraz przeprowadzanie przymusowej restrukturyzacji (art. 4 Ustawa o BFG). W rzeczywistości oznacza to, że gdy dojdzie do takiej potrzeby BFG zobowiązany jest do dokonywania wypłat środków gwarantowanych deponentom środków, a przypadku spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (dalej: „SKOK"), którym grozi niebezpieczeństwo niewypłacalności BFG może udzielać zwrotnej pomocy finansowej, czy nabywać wierzytelności SKOK. Co istotne, należy wskazać, że w Radzie BFG, w myśl art. 7 ust. 4 zasiadają przedstawiciele ministra ds. instytucji finansowych (tzn. ministra ds. finansów w liczbie trzech), przedstawiciele NBP (dwóch) oraz przedstawiciel KNF (jeden). Powyższe pokazuje przenikalność wszystkich państwowych struktur odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa polskiego systemu finansowego. Oznacza to także współzależność, ale i możliwość wzajemnego oddziaływania na siebie, w pewnym zakresie, instytucji Sieci Bezpieczeństwa Finansowego (szerzej o roli BFG – zob. Ofiarski 2019). kończąc ten wątek zaznaczyć należy, że bardzo istotną rolę, niemal we wszystkich omawianych mechanizmach, odgrywa Minister Finansów; zgodnie z Ustawą z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2512 ze zm., dalej: „UoDARz") – Minister właściwy ds. instytucji finansowym (m. in.: art. 12 UoDARz). Powyższe można traktować nawet szerzej, jako „przedłużenie ręki" Rady Ministrów i samego Prezesa Rady Ministrów, który posiada przecież m.in. bezpośredni wpływ na powołanie Przewodniczącego KNF (art. 7 Ustawy o nadzorze w systemie finansowym). Wydaje się jednak, że najistotniejszą rol odgrywa KNF.

KONCEPCJE REFORMY SYSTEMU NADZORU NAD RYNKIEM FINANSOWYM W POLSCE

Rozważania dotyczące potencjalnej reformy polskiego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym należy rozpocząć od koncepcji inicjatorów tej

dyskusji w przestrzeni publicznej. Warto w tym miejscu przywołać wystąpienie prof. dr hab. Adama Glapińskiego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego (od 2016 r.) z dnia 20 lipca 2016 roku wygłoszonego przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazał on wówczas, że działania na rzecz utrzymania stabilności całości systemu finansowego są skuteczniejsze w sytuacji, gdy bank centralny obok kluczowej roli w prowadzeniu polityki makroostrożnościowej, ma także do dyspozycji instrumenty nadzoru mikroostrożnościowego[2]. Według Prezesa NBP szczególnie istotne jest przywrócenie bankowi centralnemu narzędzi sprawowania nadzoru nad systemem bankowym. Co ważne w swoim wystąpieniu prof. Adam Glapiński powołuje się na ogólny trend wdrażania takich rozwiązań w większości państw Unii Europejskiej, a w szczególności unii bankowej.

Powyższe należy zestawić z wystąpieniami przedstawicieli organu nadzoru mikroostrożnościowego – tj. Przewodniczącymi Komisji Nadzoru Finansowego. 16 października 2016 roku dr hab. Marek Chrzanowski, ówczesny Przewodniczący KNF (2016-2018) w wypowiedzi dla Polskiej Agencji Prasowej powiedział, że Polska będzie wycofywać się z obecnego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym. Wskazał on, że najrozsądniejszym rozwiązaniem systemowym, funkcjonującym w wielu krajach Unii Europejskiej, jest to w którym całość uprawnień nadzorczych nad rynkiem finansowym przeniesiona jest do banku centralnego[3]. Całkowicie odmiennie w tym zakresie wypowiedział się dr hab. Jacek Jastrzębski, prof. UW Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (od 2019 r.) w swoim przemówieniu przed Międzynarodowym Funduszem Walutowy w 2019 roku, stwierdzając jednoznacznie, że biorąc pod uwagę doświadczenie europejskie i działanie systemu w Polsce, przewodniczący KNF wyraźnie opowiada się za integracją nadzoru nad rynkiem finansowym poza bankiem centralnym[4].

W pierwszej kolejności należy wskazać na różne warianty potencjalnych reform zintegrowanego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. W powyższych wypowiedziach, ale także i dyskusji środowiska ekonomistów i prawników, zajmujących się tą tematyką, wyłaniają się

[2] Sprawozdanie Stenograficzne z 23. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lipca 2016 roku, Wydawnictwo Sejmu RP, Warszawa 2016, str. 149.

[3] Wypowiedź dr hab. Marka Chrzanowskiego dla Polskiej Agencji Prasowej z dnia 16 października 2016 roku, strona www Buisnessinsider: https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/nowy-szef-knf-nadzor-nad-calym-sektorem-finansowym-w-nbp-to-rozsadne-rozwiazanie/jg3klk0 (dostęp 15.05.2022).

[4] Wystąpienie dr hab. Jacka Jastrzębskiego, prof. UW przed Międzynarodowym Funduszem Walutowym z dnia 7 czerwca 2019 roku, strona www Rzeczpospolitej: https://www.rp.pl/banki/art1281781-walka-o-nadzor-nad-bankami (dostęp 15.05.2022).

dwie zasadnicze koncepcje. Jedna dotycząca przeniesienia nadzoru nad sektorem bankowy pod skrzydła NBP i druga dotycząca przeniesienia całości kompetencji mikronadzorczych do polskiego banku centralnego. Zmiany w zakresie przenoszenia nadzoru nad sektorem bankowym do NBP musiałby znaleźć swoje odzwierciedlenie w nowelizacjach obowiązujących aktów prawnych – tj. m.in.: Ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (w tym w szczególności art. 1), Prawa bankowego (cały Rozdział 11) lub/oraz Ustawy o Narodowym Banku Polskim (uchylone obecnie art. 25 – 30 w Rozdziale 4 Ustawy), a także w zmianie organizacyjnej – instytucjonalnej banku centralnego, na przykład poprzez utworzenie nowych departamentów w ramach NBP odpowiedzialnych wyłącznie za nadzór nad sektorem bankowym. W przypadku drugiego ze scenariuszy, tj. pełnego przeniesienia uprawnień nadzorczych do Narodowego Banku Polskiego, należałoby dokonać zmian we wszystkich aktach normatywnych wymienionych w rozdziale 2 niniejszego artykułu. Ponownie w zakresie zmian organizacyjnych można byłoby rozważyć utworzenie nowych departamentów „nadzorczych" dla konkretnych gałęzi rynku finansowego w ramach NBP. Rozwiązanie to miałoby na celu ostateczne rozwiązanie KNF i zastąpienie jej działalnością nadzorczą Narodowego Banku Polskiego. Innym rozwiązaniem mogłoby być nadto podporządkowanie prawne, organizacyjne lub funkcjonalne KNF względem NBP. Hipotetycznie zatem można byłoby wyobrazić sobie pozostawienie KNF w obecnym kształcie, ale z przyporządkowaniem jej w strukturę organizacyjną polskiego banku centralnego. Niekiedy w doktrynie pojawiają się sugestie dotyczące rozszerzenia wpływu Prezesa NBP na proces wyboru władz organu nadzorczego, w szczególności Przewodniczącego KNF (szerzej na temat koncepcji zmian modelowych, potrzebnych zmian prawnych i strukturalnych obu organizacji (zob. Bubicz 2019).

Co szczególnie istotne należy wskazać, że w przestrzeni publicznej nie toczy się obecnie dyskusja dotycząca potrzeby wprowadzenia zmian w zakresie sprawowanego nadzoru makroostrożnościowego w Polsce i związanej z tym roli NBP. Takim stanem rzeczy jest zrozumiały, ponieważ NBP pozostaje instytucją, która dzięki swojej konstytucyjnie zagwarantowanej niezależności, pozwalającą jej podejmować niepopularne niekiedy decyzje, a także dysponując specjalistyczną i szczegółową wiedzą na temat funkcjonowania gospodarki narodowej, może skutecznie koordynować pełniony nadzór makroostrożnościowy z prowadzoną przez siebie polityką monetarną (szerzej zob. Smaga 2014, s. 246-247).

Ostatecznie warto w tym miejscu przywołać doświadczenia europejskie, na które powoływali się zarówno Prezes NBP, jak i dwóch Przewodniczących KNF. Pełne badanie na ten temat przeprowadził Bank Rozrachunków Międzynarodowych w kwietniu 2018 roku. Tabela na następnej stronie prezentuje wielopłaszczyznowość zastosowanych rozwiązań i podsumowanie tych badań.

Tabela 1. Modele nadzoru nad systemem finansowym w wybranych krajach europejskich

Model zintegrowany w ramach banku centralnego	Model zintegrowany w ramach odrębnej instytucji nadzorczej	Model *Twin Peaks* / *Two Agencies*	Model sektorowy
5 (15%)	**11** (33%)	**7** (22%)	**10** (30%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu Banku Rozrachunków Międzynarodowych, *Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?*, FSI Insights No 8, April 2018, s. 9.

Powyższe wskazuje, że jedna z propozycji reformy systemu nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce, polegająca na całościowej konsolidacji uprawnień nadzorczych w ramach NBP znajduje swoje urzeczywistnienie wyłącznie w 5 z 33 badanych europejskich modeli. Badając szerszy kontekst tego zagadnienia, Bank Rozrachunków Międzynarodowych, w przypadku nadzoru nad sektorem bankowym odnosi się do ogólnoświatowych trendów wskazując, że przy próbie badawczej 82 krajów, aż 54 z nich zdecydowało się na rozwiązania polegające na przeniesieniu nadzoru nad sektorem bankowym do banku centralnego. Nadto według zaprezentowanych trendów w ostatnich latach w sześciu przypadkach doszło do przeniesienia nadzoru nad segmentem rynku bankowego do banków centralnych.

Pojawiające się wątpliwości co do zakresu reform polskiego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym uwypuklają tylko potrzebę merytorycznej i pogłębionej dyskusji dotyczącej kierunków i skutków takich zmian. Podzielić można bowiem wiele argumentów, które uzasadniają przeniesienie nadzoru nad sektorem bankowym pod egidę banku centralnego. Przemawia za tym chociażby fakt posiadania przez Narodowy Bank Polski wyspecjalizowanych informacji rynkowych, przeprowadzanych przez siebie badań i analiz, które mogłyby przyczynić się do harmonijnego rozwoju tego segmentu rynku. Dane natomiast tylko z tego sektora pozwalają na lepszą prognozę inflacji, ta z kolei przekłada się na kondycję systemu płatniczego i skuteczniejsze

szacowanie poziomu bezrobocia, co w większości gospodarek wolnorynkowych jest przedmiotem zainteresowania i faktycznej działalności banków centralnych. Mówiąc natomiast o przenoszeniu całości nadzoru pod skrzydła NBP można wskazać na argumenty mówiące o eliminacji ewentualnych sporów kompetencyjnych pomiędzy wieloma organami nadzorczymi, dublowaniu się powierzonych im zadań publicznych czy możliwych efektach skali. Nie można jednak nie przywołać argumentów przeciw takim rozwiązaniom, jak chociażby możliwości występowania poważnych konfliktów interesów pomiędzy różnymi celami – z jednej strony nadzorczymi, a z drugiej polityki prowadzonej, choćby pośrednio, przez bank centralny, jak na przykład kwestii podnoszenia stóp procentowych. Same wspomniane korzyści skali mogą być znikome, a pokusa NBP do zwiększania swojego wpływu na rynku finansowym i jego potencjalna nadopiekuńczość może stanowić za kolejny koronny argument przeciw takiemu rozwiązaniu (szerzej zob. Zaleska 2018, s. 71 – 72). Niezależnie od powyższego koniecznym byłoby prowadzenie dalszej dyskusji w tym zakresie i szukanie dobrych wzorów systemowych, bazując na modelach funkcjonujących w największych i najprężniej rozwijających się gospodarkach świata.

PODSUMOWANIE

Skutecznie sprawowany nadzór nad rynkiem stanowi jeden z fundamentów bezpieczeństwa finansowego kraju. Nadzór ten bowiem obejmuje wszystkie segmenty rynku finansowego i opiera się na dwupłaszczyznowej kontroli – w ujęciu indywidualnym (nadzór mikroostrożnościowy) oraz w ujęciu globalnym (nadzór makroostrożnościowy). Dotychczasowa działalność KNF, a także w określonym zakresie KSF pozwala stwierdzić, że polski systemu nadzoru finansowego jest sprawowany w sposób efektywny i wiarygodny dla uczestników obrotu. Powierzone KNF narzędzia i instrument dają jej realny wpływ na kontrolowane podmioty, co może wprost przełożyć się na bezpieczeństwo danego sektora lub nawet całego rynku finansowego. Warto w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę na narzędzia przymusu państwowego, w tym możliwość nakładania dotkliwych kar pieniężnych na podmioty występujące na rynku finansowym, przez co KNF uzyskuje pośredni wpływ na kształtowanie struktury tego rynku. Dane zaprezentowane przez KNF z samego pierwszego kwartału 2022 roku świadczą o tym, że na 10 nałożonych kar finansowych aż 8 z nich dotyczyło osób fizycznych, a 2 spółek

prawa handlowego[5]. Nałożono na ING Bank Śląski S.A. karę w wysokości 3 000 000 złotych za czyny określone ustawą o przeciwdziałaniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, natomiast członka Rady Nadzorczej jednej ze spółek ukarano karą 210 000 zł za naruszenie przepisów Rozporządzenia PE i Rady UE nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku […] (w tym wypadku decyzja nie jest jeszcze ostateczna). Brak dotkliwego kryzysu finansowego, czy brak załamania konkretnej gałęzi rynku finansowego w ostatnich latach w Polsce przemawia za tym, że dotychczasowa działalność organu nadzoru powinna być oceniona pozytywnie.

Dyskusja dotycząca reformy polskiego systemu nadzoru nad rynkiem finansowym wymaga neutralnego gruntu, na którym spotkać mogliby się z jednej strony przedstawiciele organów zaangażowanych w nadzór i zapewnianie bezpieczeństwa finansowego, jak i z drugiej strony przedstawiciele podmiotów nadzorowanych, eksperci, praktycy biznesu oraz teoretycy nauki ekonomii. Pewne jest jednak to, że taka debata jest potrzeba, a korzyści z merytorycznej wymiany poglądów w tym zakresie mogą tylko przysłużyć się do zwiększenia bezpieczeństwa finansowego kraju i pogłębienia zaufania obywateli do rynku finansowego.

BIBLIOGRAFIA

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (t.j. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 27.06.2013 nr L 176/1, tekst ujednolicony z dnia 30.09.2021).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (t.j. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 09.12.2014 r. nr L 352/1, tekst ujednolicony z dnia 21.12.2021).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 793, 872 ze zm.).

[5] Wykaz kar nałożonych przez Komisję Nadzoru Finansowego w 2022 roku, strona www Komisji Nadzoru Finansowego: https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/kary_KNF_2022_23_5_2022.pdf (dostęp 17.05.2022).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 140, 680, 1598, 2140 ze. zm.).

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 924 ze. zm.)

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 837 ze. zm.).

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 660, 872 ze. zm.).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1413 ze. zm.)

Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 207 ze. zm.).

Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (t.j. Dz. U. 2022 r. poz. 456, 872 ze zm.).

Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, 2368, 2469 oraz z 2022 r. poz. 350, 807, 847 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, 2447 z 2022 r. poz. 830, 872 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 492, 655, ze zm.).

Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (t.j. Dz. U. 2008 nr 209 poz. 1317, akt prawny uchylony).

Blicharz R.
2009 *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Katowice.

Bubicz M.
2019 *Konsolidacja nadzoru w ramach Narodowego Banku Polskiego na tle europejskich doświadczeń*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Archiwum Prac Dyplomowych, Warszawa.

Iwanicz-Drozdowska M.
2008 *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008.

Kraś I.
2013 *Polityka banku centralnego, a bezpieczeństwo finansowe państwa* [w:] Przegląd Strategiczny nr 1, Warszawa.

Kudlak I.
2019 Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce a ochrona konsumenta [w:] Journal of Finance and Financial Law Finanse i Prawo Finansowe vol. 2(22).

Niewęgłowski K.
2019 *Komitet Stabilności Finansowej jako organ nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym w Polsce* [w:] Studenckie Zeszyty Naukowe UMCS, vol. XXII nr 40.

Ofiarski Z.
2019 *Istota i zakres kontroli wykonywanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny* [w:] Białostockie Studia Prawnicze vol. 24 nr 3.

Zając J.
2009 *Bezpieczeństwo państwa* [w:] Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy, red. K.A. Wojtaszczy, A. Materska-Sosnowska, Oficyna Wydawnicza ASAPRA-JR, Warszawa.

Smaga P.
2014 *Rola Banku Centralnego w zapewnianiu stabilności finansowej*, Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o. o., Warszawa.

Zaleska M. (red.)
2018 *Świat Bankowości*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

Banku Rozrachunków Międzynarodowych, *Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?*, FSI Insights No 8, April 2018.

Sprawozdanie Stenograficzne z 23. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lipca 2016 roku, Wydawnictwo Sejmu RP, Warszawa 2016.

FINANCIAL SUPERVISION SYSTEM AS THE ROCK FOR FINANCIAL SAFETY OF THE STATE. LEGAL REGULATIONS, SAFEGUARDS AND REFORM ATTEMPT

Summary: The contemporary dynamic development of financial markets and complex financial instruments, as well as the operations of intersecting cross-border entities and conglomerates on those markets, force national institutions responsible for financial supervision to take effective and coordinated actions in the scope of undertaken supervision. In Poland, the Polish Financial Supervision Authority is responsible for the performance of micro-prudential supervision, while the issues of macro-prudential supervision have been entrusted to the Financial Stability Committee. The purpose of this article is to present the role of the financial market supervision system in the overall financial safety of the state and individuals, as well as to present the discussed changes to this system. First, the article presents the Polish model of supervision over the financial market, then it focuses on the interdependence of institutions operating within the Financial Safety Net and finally concludes with potential scenarios for the reorganization of the supervisory model adopted in Poland.

Key words: Financial supervision, The Polish Financial Supervision Authority, The National Bank of Poland, Financial market, Financial Safety Net.

Jeremiasz Kalus[1]

SCHEMATY PODATKOWE MDR – NARZĘDZIE ZABEZPIECZAJĄCE INTERESY FISKALNE PAŃSTWA CZY MECHANIZM INWIGILACJI PODATKOWEJ?

Streszczenie: Celem nadrzędnym publikacji jest ustalenie, czy instytucja raportowania MDR jest prawidłowym narzędziem dla ochrony interesów fiskalnych państwa, czy też ma za zadanie jedynie pozyskanie dodatkowych informacji o działalności podatników. Celami pobocznymi są natomiast: badanie prawidłowości implementacji dyrektywy do polskiego porządku prawnego oraz jej funkcjonowanie w aspekcie przydatności dla przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. W artykule posłużono się przede wszystkim metodą analityczną w zakresie badania przepisów dyrektywy 2018/822 i Ordynacji podatkowej oraz prawnoporównawczą w zakresie występowania rozwiązań przyjętych na gruncie prawa polskiego w stosunku do państw obcych. Głównymi wnioskami, które wypływają z analizowanego zagadnienia są: brak możliwości zakwalifikowania MDR jako "inwigilacji podatnika", ale jednocześnie wprowadzenie zmian koniecznych do prawidłowego funkcjonowania instytucji w sposób zgodny z jej założeniami.

Słowa kluczowe: MDR, nadzór podatkowy, inwigilacja podatkowa

WPROWADZENIE

Niniejsze opracowanie jest analizą zagadnienia zasadności nałożenia na podatników obowiązków raportowych w zakresie schematów podatkowych MDR (*ang. Mandatory disclosure rules*). Nadrzędnym celem opracowania jest ustalenie czy instytucja raportowania MDR jest prawidłowym narzędziem dla ochrony interesów fiskalnych państwa, czy też ma za zadanie jedynie pozyskanie dodatkowych informacji o działalności podatników. W pracy przedstawione zostaną wnioski autora związane z celem przyjęcia Dyrektywy Rady (UE)

[1] Magister, Szkoła Doktorska Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, ORCID: 0000-0002-9430-9302, e-mail: jeremiasz.kalus@us.edu.pl.

2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych (Dz. Urz. UE L 139/1 z 5 czerwca 2018 r.; dalej: Dyrektywa 2018/822) oraz ustawy ją transponującej do polskiego porządku prawnego. Rozważania dotyczyć będą przede wszystkim najbardziej kontrowersyjnych zagadnienień uwidaczniających się w dotychczasowym funkcjonowaniu instytucji raportowania schematów podatkowych w kontekście ich zgodności z prawem, a w szczególności naczelnymi zasadami konstytucyjnymi. Autor przeanalizował m.in. aspekt proporcjonalności przyjętych rozwiązań, jak również wpływającą na niego odmienność celów transpozycji w polskim ustawodawstwie. W powyższym kontekście porównane zostaną cele ustawodawcy unijnego oraz motywy założone przez legislatora polskiego w uzasadnieniu implementowanego prawa. Przeprowadzona analiza posłużyła do sformułowania wniosków w zakresie zbadania celów, które legły u podstaw stworzenia omawianych przepisów w zestawieniu z ich prawidłowością i funkcjonalnością. Praca prezentuje również argumenty przemawiające za potrzebą wdrożenia analizowanych przepisów, w szczególności wobec konieczności ochrony interesów budżetowych państwa. W opozycji do tego poglądu przedstawiono stanowisko ukształtowane przez przedstawicieli nauki i doktryny prawa podatkowego, którzy dostrzegają w tym zakresie liczne naruszenia zgodności omawianych przepisów z prawem krajowym, zwłaszcza wobec nieproporcjonalnej ingerencji w sferę praw podatnika, polegającej na pozyskiwaniu nadmiernej ilości danych o ich działalności przez organy administracji skarbowej.

INWIGILACJA A NADZÓR

W tytule opracowania autor posługuje się zwrotem „mechanizm inwigilacji podatkowej". O ile terminy „mechanizm" i „podatkowej" składające się na tę frazę nie wymagają obszerniejszego wytłumaczenia na potrzeby prowadzonych rozważań, o tyle wobec pojęcia „inwigilacja" należy wyjaśnić kontekst w jakim będzie używany. Zgodnie z potoczną definicją „inwigilacji" (od łac. *invigilare* – czuwać nad czymś) jest to określenie zbioru działań składających się na szeroko pojęte monitorowanie zachowań ludzi (Wikipedia 2005). W kontekście czysto funkcjonalnym można przyrównać ją do pojęcia „nadzoru", który definiowany jest jako badanie stanu istniejącego, a w razie potrzeby udzielenie pomocy, wywarcie wpływu, jak również modyfikacja działań podejmowanych przez podmiot nadzorowany. Celem nadzoru jest przestrze-

ganie postępowania w zgodzie z literą prawa, a w określonych przypadkach w zgodzie z pewnymi wartościami szczegółowymi (Boć 2010). W kontekście aksjologicznym inwigilacja wydaje się być jednak używana w aspekcie bardziej pejoratywnym niż nadzór, bowiem działania inwigilacyjne postrzegane są jako wykraczające poza pewne przyjęte i akceptowalne normy kontroli, jak również zmierzające do wykrycia wszelkich nieprawidłowości bez względu na naruszenie przy tym innych wartości (np. prawa do tajemnicy zawodowej). Nadzór zatem na ogół będzie mieścił się w akceptowalnym zakresie „czuwania", które dokonywane jest dla zapewnienia porządku w określonej dziedzinie, natomiast jego zakres jest maksymalnie ograniczony wyłącznie do pozyskania niezbędnych informacji i obwarowany przepisami prawa. Inwigilacja rozumiana będzie natomiast jako przekroczenie norm i pozyskiwanie informacji nieprzydatnych do ochrony określonych wartości, a tym samym wchodzących w sferę prywatną, dodatkowo z wykorzystaniem kontrowersyjnych metod. Kluczową kwestią w zakresie rozumienia pojęcia inwigilacji w kontekście niniejszego opracowania będzie pozyskiwanie przez organy państwowe informacji o podatnikach, które nie służą, bądź służą w marginalnym zakresie do realizacji celów uzasadniających ich gromadzenie.

CELOWOŚĆ USTANOWIENIA PRZEPISÓW O RAPORTOWANIU SCHEMATÓW PODATKOWYCH

Nie zagłębiając się w poszukiwania historyczne, które legły u podstaw stworzenia raportowania schematów podatkowych, analizę celów ustawodawcy unijnego rozpocząć należy od lektury Dyrektywy 2018/822 i jej uzasadnienia – jest to bowiem dokument, w którym pierwotnie usankcjonowano omawianą instytucję. Podstawowym, a jednocześnie najbardziej ogólnym celem zakreślonym w uzasadnieniu Dyrektywy 2018/822 jest ujednolicenie przepisów krajowych w zakresie *„zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego".* Kolejny cel wskazany w dyrektywie to *„zniechęcenie do stosowania praktyk z zakresu agresywnego planowania podatkowego" [w wymiarze transgranicznym].* Następnym celem wynikającym wprost z uzasadnienia Dyrektywy 2018/822, jest ułatwienie i przyspieszenie automatycznej wymiany informacji podatkowych (transgranicznych) między organami administracji państw członkowskich, jako narzędzia wczesnego wykrywania czynności unikania opodatkowania, jak również bieżącego śledzenia podjętych przez podatników działań o charakterze długotrwałym. W ocenie autora ostatni z celów jest najistotniejszy z punktu widzenia realizacji funkcji instytucji

raportowania schematów podatkowych, a ponadto stanowi podstawę wszelkich nieścisłości z uwagi na jego ogólną redakcję. Ustawodawca unijny identyfikuje zatem trzy zasadnicze cele dla których wprowadził omawiany akt prawny − są nimi: ochrona i poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego UE w ujęciu podatkowym, zapobieganie działaniom agresywnej optymalizacji podatkowej oraz usprawnienie, ułatwienie i ustandaryzowanie wymiany informacji podatkowych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Cele prawodawcy polskiego związane z omawianą instytucją zawarte zostały w treści uzasadnienia do ustawy transponującej przepisy o schematach podatkowych do Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2022 poz. 2651 ze zm.; dalej: „Ordynacja podatkowa"). Dokument ten wskazuje dwie zasadnicze przyczyny dla których MDR zostały implementowane do polskiego porządku prawnego, są nimi: szybki dostęp administracji podatkowej do informacji o działaniach mogących stanowić czynności o znamionach agresywnego planowania oraz zniechęcenie podatników i ich doradców do korzystania ze schematów podatkowych. Oprócz celów głównych, wskazano także poboczne: ochrona zasad i wartości konstytucyjnych m.in. sprawiedliwości podatkowej i powszechności opodatkowania oraz ochrona równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych.

Z zestawienia ze sobą obydwu aktów dojść należy do wniosku, że brakującym celem, który nie pojawia się w sposób wyraźny w tekście uzasadnienia polskiej ustawy jest ten dotyczący wymiany informacji w zakresie międzynarodowych struktur unikania opodatkowania. Jakkolwiek polskie przepisy nie uchybiają obowiązkom w zakresie udostępniania informacji wymaganych w dyrektywie, tak cel dotyczący eliminowania międzynarodowych struktur optymalizacyjnych nie został wyszczególniony w motywach, które legły u podstaw nowelizacji Ordynacji podatkowej. Z drugiej strony w zakresie indywidualnych rozwiązań przyjętych na gruncie prawa polskiego (np. schematów podatkowych o charakterze krajowym), ustawodawca wskazuje, że są one immanentnie związane z celami Dyrektywy 2018/822 i stanowią „wsparcie" dla realizacji jej celów.

Z powyższej analizy wynika zatem jednoznaczny wniosek, że ustawodawca polski wydaje się traktować omawiane przepisy w sposób odmienny od legislatora unijnego, a to poprzez położenie zwiększonego nacisku na pozyskiwanie informacji związanych z działaniami o charakterze krajowym (a przynajmniej nieuwzględnienie międzynarodowego charakteru instytucji), podczas gdy wyraźną intencją prawodawcy unijnego, było ujawnianie i eliminowanie ponadnarodowych struktur optymalizacyjnych. Wniosek ten

może stanowić asumpt do powstania uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości implementacji przepisów oraz do zasadności pozyskiwania danych o tzw. „krajowych schematach podatkowych", które mogą posłużyć zupełnie w innym celu np. na wewnętrzne potrzeby administracji skarbowej. Jakkolwiek realizacja ostatniego z wymienionych celów może budzić uzasadnione wątpliwości co do zgodności z wolą organów prawodawczych UE, o tyle należy wskazać, że ogólna intencja (przeciwdziałania agresywnej optymalizacji podatkowej) wskazana w dyrektywie została zachowana, choć fakt ten nie przesądza o prawidłowości implementacji i wykorzystania przepisów na gruncie krajowym.

KONSTYTUCYJNOŚĆ PRZEPISÓW O SCHEMATACH PODATKOWYCH

Zgodność analizowanych przepisów z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: „Konstytucja RP") rozważana powinna być przede wszystkim w aspekcie zasady proporcjonalności przyjętych rozwiązań w zestawieniu z interesami fiskalnymi państwa. Pobocznie istotna jest również kwestia zasad: ochrony zaufania obywateli do państwa, określoności prawa oraz ochrony tajemnicy zawodowej. Zbadania wymaga również, czy w niniejszym przypadku nie została naruszona zasada wyrażona w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. C 202 z 7.6.2016, s. 171–172) odnośnie związania państwa członkowskiego jedynie rezultatem, który ma być osiągnięty przy implementacji dyrektywy. Jak już zostało wskazane, ogólnym celem Dyrektywy 2018/822 było przeciwdziałanie międzynarodowej optymalizacji podatkowej. Implementowane w Polsce prawo wypełnia wskazane założenie (pomimo nieuwydatnienia go w celach), choć w oparciu o tę samą instytucję tworzy osobną kategorię przepisów (dotyczących schematów krajowych), które dla ustawodawcy unijnego są zupełnie nierelewantne, a w konsekwencji nie podlegają przekazywaniu do organów podatkowych innych państw UE. Mając na uwadze fakt, że raportowanie schematów krajowych nie było założeniem w Dyrektywy 2018/822 ustalić należy, czy wprowadzenie tego obowiązku nie narusza konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Założeniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest wyznaczenie wyraźnych granic dla organów państwowych w zakresie ograniczania wolności i praw jednostki, tak by ich dokonywanie było możliwe jedynie, gdy są one niezbędne dla szeroko pojętej ochrony

interesów państwa. Zasada stosowana jest nie tylko wtedy, gdy ustanowione zostają ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale również, gdy na obywateli lub inne podmioty nakładane są obowiązki. Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy:

> *„(…) spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu"* (Postanowienie TK, 2021, SK 3/18).

Część doktryny wyraża pogląd, że w kontekście wskazanej zasady schematy podatkowe nie są zgodne z Konstytucją RP. Teza ta bierze swe źródło w założeniu stanowiącym, że opodatkowanie ze swojej natury narusza wolności i prawa ekonomiczne, ponieważ jest oczywistą ingerencją w sferę praw podmiotowych podatników. Państwo natomiast zobowiązane jest w sposób szczególny respektować znaczenie konstytucyjnych unormowań wyznaczających ramy ingerencji w kwestie podatkowe, w tym nienaruszalność prawnych i ekonomicznych granic opodatkowania (Marusik 2018, s. 67–91). W tym aspekcie problem niekonstytucyjności opisywanych przepisów dotyczy kwestii możliwości narzucenia podatnikowi obowiązku raportowania rozwiązań mogących stanowić schemat podatkowy krajowy. Analizując implementowane przepisy należy stwierdzić, że ograniczenie praw i wolności podatników przejawiające się w nałożeniu na nich obowiązków wykraczających poza cel dyrektywy znajdować może podstawę jedynie w ochronie interesów finansowych i budżetowych. Zgodnie natomiast z uzasadnieniem ustawy implementującej schematy podatkowe MDR do polskiego porządku prawnego przejawem wskazanej ochrony jest skuteczniejsze typowanie podmiotów do przeprowadzania kontroli podatkowych. W ocenie przedstawicieli doktryn prawa podatkowego takie działanie stanowi jednak przerzucanie na obywateli części czynności kontrolnych, jak również pozyskiwanie przez administrację skarbową danych, które nie służą realizacji celów Dyrektywy 2018/822, a jedynie zadań wewnętrznych organów państwowych (Mariański, Michalak, 2020, s. 30-39). W kontekście realizacji zasady proporcjonalności pojawiają się zatem dwie wątpliwości, pierwsza dotycząca zasadności obciążania podatników częścią czynności kontrolnych (samodenuncjacja), które winny być dokonywane przez organy skarbowe oraz druga w postaci uprawnienia do żądania ujawnienia informacji o działalności podatnika nawet jeżeli nie stanowią one schematu podatkowego. W ocenie autora rozwiązania te są sprzeczne

z zasadą proporcjonalności, aby jednak wykazać słuszność tego poglądu należy sięgnąć do pozostałych zasad konstytucyjnych wskazanych na początku podrozdziału. Zasady określoności prawa oraz zaufania obywateli do państwa są w tym kontekście istotne z punktu widzenia jasności przepisów prawa dotyczących raportowania schematów podatkowych. Omawiana legislacja nie została stworzona w sposób jasny dla podatnika, co niestety wpisuje się w obecny trend uchwalania nieprawidłowych, enigmatycznych przepisów (Mariański 2019, s.34), o czym świadczy przede wszystkim ogromna liczba zgłoszonych schematów (Zalewski 2021) oraz do niedawna brak możliwości uzyskania interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego w odniesieniu do przepisów o schematach podatkowych (Kalus 2021a, s.169). Dodatkowym utrudnieniem dla podatników są również notoryczne zmiany wskazanej legislacji, często dokonywane bez poszanowania prawidłowego trybu konsultacji społecznych oraz zachowania okresu *vacatio legis* (Wierczyński, 2010, LEX) jak również z naruszeniem zasady nieretroakcji (Modzelewska, 2020, s. 40-46). Kwestię bardzo kontrowersyjną stanowi ponadto zagadnienie przełamania tajemnicy zawodowej pełnomocników profesjonalnych, którzy mają obowiązek ujawnienia powstałych rozwiązań mogących stanowić schematy podatkowe.

Mając na uwadze powyższe, dojść należy do wniosku, że z pewnością nałożenie na podatników, ich pełnomocników oraz osoby współpracujące (wspomagających) kolejnego obowiązku w postaci raportowania działań (pod rygorem odpowiedzialności karnej), które mogą stanowić czynności noszące znamiona agresywnej optymalizacji podatkowej nie jest rozwiązaniem o najmniejszej dolegliwości wobec podmiotów na które zostało nałożone. Zestawiając wskazany obowiązek z faktem złożoności i niejasności przepisów, a w niektórych okolicznościach konieczność retroaktywnego raportowania oraz brak pomocy profesjonalnego pełnomocnika, którego chroni należycie tajemnica zawodowa, należy uznać, że w chwili obecnej oprócz dotychczasowej kontroli mogącej wykazać nieprawidłowości, podatnik jest zmuszony nieustannie sprawdzać, czy podjęte przez niego czynności nie stanowią unikania opodatkowania, tym bardziej, że kryteria uzyskania korzyści podatkowej nie są konkretnie sformułowane. Sam fakt „przerzucenia" części zadań z organów kontrolnych na podmioty kontrolowane wskazuje na okoliczność, że na podatników zostały nałożone nowe, bardziej dolegliwe obowiązki, a co za tym idzie ich prawa zostały uszczuplone w stopniu większym niż konieczny, tj. wskazany w Dyrektywie 2018/822. Kolejną wątpliwością, którą należy podnieść jest, czy w obecnym kształcie informacje pozyskiwane przez organy

skarbowe są w ogóle przydatne. Skoro bowiem z obawy przed odpowiedzialnością karną i/lub karną skarbową podatnicy raportują wszystkie możliwe rozwiązania w jakimkolwiek stopniu związane z uzyskiwaniem korzyści podatkowej (nawet nienoszące znamion optymalizacji − np. korzystanie z ulg i zwolnień), to wnioskiem oczywistym jest, że w „gąszczu" zgłoszonych raportów i tak niemożliwe jest prawidłowe selekcjonowanie podmiotów do przeprowadzenia kontroli – świadczą o tym chociażby problemy w systematycznym obowiązkowym nadawaniu przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej numeru schematu podatkowego (NSP) każdemu zgłoszonemu schematowi podatkowemu, a w konsekwencji oznacza to powrót do punktu wyjścia w zakresie typowania podmiotów kontrolowanych.

Konkludując, na podatników nałożone zostały nowe, niejasne obowiązki, których niedochowanie rodzi odpowiedzialność karną i/lub karną skarbową, a informacje pozyskane w tym trybie są właściwie bezużyteczne. Z uwagi na powyższy autor publikacji staje na stanowisku, że obowiązek raportowania krajowych schematów podatkowych nie jest zgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

IMPLEMENTACJA DODATKOWYCH INSTYTUCJI

Polskie przepisy dotyczące raportowania schematów podatkowych zostały wzbogacone o dodatkowe rozwiązania, których nie przewiduje Dyrektywa 2018/822. Oprócz wspomnianego już raportowania schematów krajowych, przepisy te zobowiązują również do tworzenia tzw. procedury wewnętrznej, raportowania schematów w zakresie podatku VAT, a także statuują dodatkowe cechy rozpoznawcze. Odnosząc się do opisywanej wcześniej zasady proporcjonalności wskazać należy, że właściwie trudno jest mówić w tym zakresie o jej realizacji, gdyż przyczyna wdrożenia tej instytucji do prawa polskiego (czyli *de facto* nałożenia kolejnego obowiązku) ani nie wynika z Dyrektywy 2018/822, ani nie znajduje spójnego z wymogami konstytucyjnymi uzasadnienia na gruncie nakładania na podatników nowych obowiązków. Zgodnie z przywoływanym już uzasadnieniem ustawy transponującej:

> *„Celem projektowanego rozwiązania [wprowadzenia procedury wewnętrznej] jest stworzenie odpowiedniego narzędzia pozwalającego na prawidłowe i terminowe wykonanie obowiązków informacyjnych spoczywających na promotorach przez podmioty o rozbudowanej strukturze organizacyjnej. Wewnętrzna procedura pozwoli określić zakres odpowiedzialności osób zaangażowanych w wykonywanie poszczególnych czynności dotyczących*

> *schematów (opracowanie, prezentowanie, wdrażanie, audyt itp.) za realizację obowiązku raportowania czy zgłaszania schematu. Powinna też gwarantować prawidłowe wykonanie obowiązków informacyjnych promotora względem korzystającego.".*

Ustawodawca wydaje się więc uważać, że podmioty zatrudniające nawet jednego promotora (np. tzw. doradcę podatkowego *in house*) i generujące przychody (albo koszty) większe niż 8 mln złotych w skali roku nie będą w stanie dotrzymać obowiązków raportowych w zakresie MDR bez wprowadzenia sformalizowanej procedury wewnętrznej. W dalszej części uzasadnienia wskazano natomiast, że badając rynek usług doradztwa podatkowego 20 największych firm działających w tym sektorze na koniec 2016 r. przekroczyło próg 8 mln zł przychodów, a fakt ten był asumptem do określenia progu kwotowego właśnie na tym poziomie. Pod wątpliwość należy poddać więc zarówno kwotę graniczą obowiązku jak i samą zasadność jego wprowadzenia, z uwagi chociażby na fakt, że obrót na wskazanym poziomie nie jest wygórowany, a w obecnych czasach większość przedsiębiorców współpracuje w różnej formie z pełnomocnikami profesjonalnymi, nadto nie istnieją instrumenty prawne do regulowania wskazanego progu w oparciu o sytuację gospodarczą, co ponownie należy poczytać negatywnie. Po raz kolejny więc nałożenie nowych obowiązków nastąpiło bez wymiernych korzyści dla ochrony interesów państwowych.

Analogiczne uwagi podniesione mogą zostać względem „innych szczególnych cech rozpoznawczych", które stworzone zostały w sposób autonomiczny przez legislatora polskiego, a które nie znajdują podstawy prawnej w Dyrektywie 2018/822, jak również nie występują w przepisach innych państw członkowskich UE. Ustawodawca ponownie uzasadnia tę decyzję podnosząc, że zastosowane zostały odpowiednie progi kwotowe *de minimis*, które wyłączają spod reżimu raportowego mniej istotne uzgodnienia. Nadto, zwrócić należy uwagę na fakt, że skoro w art. 86a §1 pkt 1 lit. c Ordynacji podatkowej określono próg przychodów na kwotę 25 mln zł, a wszystkie wartości poniżej tej kwoty są traktowane jako „mniej istotne uzgodnienia" zgodnie z uzasadnieniem do ustawy, to z logicznego punktu widzenia potwierdza to pogląd, że próg kwotowy 8 mln obrotu w przypadku procedury wewnętrznej jest zbyt niski. Podmiotami na które rozwiązania te oddziałują w sposób niekorzystny w największym stopniu są jednostki samorządu terytorialnego, które musiały przeznaczyć ogromne środki finansowe na wdrożenie powyższych procedur od 30 tys. zł do 120 tys.

zł na jednostkę (NIK 2020, s. 32), bowiem w większości przypadków z uwagi na kwoty środków, którymi obracają, objęte są reżimem przewidzianym dla największych przedsiębiorców. Sytuacją w najlepszym stopniu obrazującą stosunek przedstawicieli samorządu lokalnego do schematów podatkowych było skierowanie do Ministra Finansów w dniu 11 lutego 2019 r. petycji w sprawie wyłączenia samorządów spod reżimu MDR ze względu na niezbędny czas do przeprowadzenia identyfikacji stosowanych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych schematów podatkowych, pozyskania i zaplanowania finansowania nowych wydatków budżetowych, przeprowadzenia szkoleń pracowników z zakresu raportowania MDR oraz dostosowania systemów informatycznych jednostek organizacyjnych. Niestety petycja nie spotkała się z aprobatą.

Co się tyczy natomiast transgranicznych schematów podatkowych w podatku VAT, ich wyłączenie wynika wprost z zakresu zastosowania Dyrektywy 2018/822, która nie dotyczy podatków obrotowych (w tym podatku od towarów i usług). Zagadnienia związane z podatkami obrotowymi regulowane są bowiem przez Dyrektywę 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. (Dz. Urz. UE L 347/1) w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, z którą ustawodawstwo wewnętrzne państw członkowskich nie może być sprzeczne. Fakt ten nie przekonał jednak polskiego ustawodawcy do zaniechania stosowania instytucji w zakresie tego podatku, w związku z czym raportowanie schematów na gruncie podatku od towarów i usług zostało ograniczone wyłącznie do schematów krajowych. Ponownie więc pod znakiem zapytania stoi celowość i proporcjonalność tego rozwiązania w omawianych wcześniej aspektach.

PODSUMOWANIE

Głównym wnioskiem, który wypływa z dokonanej przez autora analizy przyjętych rozwiązań na gruncie MDR jest pogląd, że nie mogą być one zakwalifikowane jako inwigilacja podatnika. O ile bowiem funkcjonowanie instytucji budzi pewne wątpliwości na gruncie realizacji konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz posiada innego rodzaju mankamenty, o tyle wnioskiem zbyt daleko idącym byłoby określenie ów instytucji mianem „inwigilacji podatkowej". Wskazania wymaga fakt, że choć praktyczne działanie MDR powoduje uzasadnione wątpliwości interpretacyjne i funkcjonalne wśród podatników oraz przedstawicieli zawodów podatkowych, to z pewnością wymogi stawiane wobec tych podmiotów nie są „utajnione". Nie sposób również mówić o stosowaniu nielegalnych metod sprawdzania działalności

podatników, bowiem aspekt kontroli podatkowej jest uregulowany przepisami prawa, a wszelkie odstępstwa w tym zakresie mogą być skarżone przez poszkodowanego w odpowiednim trybie.

Fakt, że opisane okoliczności nie mogą zostać zakwalifikowane w ocenie autora jako „inwigilacja podatkowa", nie oznacza jednak, że przepisy o raportowaniu schematów podatkowych nie są wolne od wad. W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na istotną rozbieżność celów w akcie implementującym i implementowanym, przede wszystkim w zakresie postrzegania instytucji MDR na gruncie transgranicznym. Ustawodawca unijny wydaje się kierować przepisy wyłącznie w celu ograniczania transgranicznej optymalizacji podatkowej, natomiast legislator polski priorytetowo traktuje schematy krajowe. Nie bez znaczenia pozostaje także okoliczność dużo szerszej implementacji niż wskazuje na to Dyrektywa 2018/822 i wdrożenia w Polsce wielu innych instytucji nieznajdujących uzasadnienia w dyrektywie (procedura wewnętrzna, inne szczególne cechy rozpoznawcze, raportowanie schematów na gruncie VAT). Rozwiązania te w ocenie autora naruszają konstytucyjną zasadę proporcjonalności w nakładaniu obowiązków na podatników, nie dając przy tym wymiernych korzyści dla ochrony interesów fiskalnych państwa. Podniesienia wymaga również okoliczność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, które ze względu na specyfikę swojej działalności obejmowane są najdotkliwszymi rozwiązaniami, co wynika z nieprawidłowego określenia progów kwotowych np. w przypadku procedury wewnętrznej.

Z uwagi na powyższe przepisy dotyczące raportowania schematów MDR powinny zostać gruntownie znowelizowane, zwłaszcza w zakresie ich ujednolicenia i wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych. Ogólny kierunek zmian powinien zostać obrany w zgodnie z założeniami Dyrektywy 2018/822, a ewentualne odstępstwa od niej powinny znajdować solidne uzasadnienie funkcjonalne w zakresie ochrony interesów fiskalnych państwa z poszanowaniem praw podatników. Jako korzystne należy poczytać w tym zakresie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który przyznał podatnikom prawo do kierowania do organów wniosków o indywidualne interpretacje prawa podatkowego. Nie jest jednak możliwe, by wszystkie niejasne aspekty dotyczące MDR zostały wyjaśnione w toku wydawania interpretacji indywidualnych i orzeczeń sądowych.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawa UE:

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006).

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej - wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016).

Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych (Dz. Urz. UE L 39 z 5.06.2018).

Akty prawa polskiego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2022 poz. 2651 ze zm.),

Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2193 ze zm.).

Literatura

Boć J.
2010 *Prawo administracyjne,* Wrocław.

Kalus J.
2021 *Schematy podatkowe jako przedmiot interpretacji indywidualnej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 stycznia 2021 r., I FSK 1703/20.* „Co do zasady. Studia i analizy prawne", nr 1.

Mariański A.
2019 *Polska legislacja podatkowa – dokąd zmierzamy?,* Lublin.

Mariański A., Michalak A.
2020 *Wprowadzenie obowiązku raportowania schematów podatkowych. Analiza prawno-konstytucyjna*, „Przegląd Podatkowy", nr 8.

Marusik J.
2018 *Konstytucyjne zasady sprawiedliwości, równości i powszechności opodatkowania a system ulg, zwolnień, odliczeń, kwot wolnych i kosztów w podatku dochodowym*, „Studia BAS", nr 2.

Modzelewska A.
2020 *Obowiązek retrospektywnego raportowania o schematach podatkowych - stan dotychczasowy a wprowadzone zmiany*, „Przegląd Podatkowy", nr 11.

Wierczyński G.
2010 *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz,* Warszawa.

Zalewski Ł.
2021 *Przyspieszenie w MDR-ach. Prawie 4200 schematów ma numer,* „Gazeta Prawna", nr 3.

Inne:

NIK
2020 *Raport pt. „Centralizacja podatku vat w jednostkach samorządu terytorialnego".*

Postanowienie Trybunału Kontytucyjnego, sygn. SK 3/18 z 2021 r.

Wikipedia
2005 https://pl.wikipedia.org/wiki/Inwigilacja.

MDR TAX SCHEMES – A TOOL PROTECTING THE FISCAL INTERESTS OF THE STATE OR A MECHANISM OF TAX SURVEILLANCE?

Summary: The overarching goal of the publication is to determine whether the institution of MDR reporting is a valid tool for protecting the state's fiscal interests, or whether it is merely intended to obtain additional information about taxpayers' activities. Secondary objectives, on the other hand, are to examine the correctness of the directive's implementation into the Polish legal order and its functioning in terms of its usefulness for preventing tax avoidance. TThe article uses pThe article uses prThe article uses the przThe article uses primarily The article uses primarilyThe article uses primarilyThe article uses primarily The article primarily uses the analytical method for the study of the provisions of Directive 2018/822 and the Tax Ordinance, and the legal comparative method for the occurrence of solutions adopted under Polish law in relation to foreign countries. The main conclusions that flow from the analyzed issue are: the inability to qualify MDR as "taxpayer surveillance", but at the same time to make the changes necessary for the proper functioning of the institution in a manner consistent with its assumptions.

Key words: MDR, tax supervision, tax surveillance

Miłosz Kłosowiak[1]

PROCEDURY KONTROLNE PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW PRAWA PODATKOWEGO – ISTOTA ORAZ RELACJA MIĘDZY KONTROLĄ PODATKOWĄ A WYBRANYMI PROCEDURAMI SZCZEGÓLNYMI

Streszczenie: Model powstawania zobowiązań podatkowych z mocy prawa skutkuje koniecznością rozbudowy instrumentów kontrolnych. Skuteczność kontroli podatkowej warunkowana jest istnieniem instrumentów wspomagających typowanie do kontroli. Są to takie rozwiązania jak m.in. połączenie kas fiskalnych z terminalami płatniczymi, kasy fiskalne on-line, raportowanie o rachunkach bankowych, jednolite pliki kontrole oraz STIR. W konsekwencji poszerzenie przez ustawodawcę katalogu takich instrumentów nie stanowi samo przez się dodatkowej dolegliwości dla podatników. Może przysłużyć się do trafniejszego typowania do kontroli.

Słowa kluczowe: Prawo podatkowe, kontrola podatkowa, FACTA, STIR

WPROWADZENIE

Istota kontroli podatkowej wiąże się z tetycznym charakterem stosunków prawnych (Machnikowski 2020, s. 10), w tym także stosunków prawnopodatkowych. W prawie podatkowym uregulowane przez prawodawcę obowiązki nakładane na podmioty prawa podatkowego nie posiadają takiego podłoża aksjologicznego, jak w niektórych innych gałęziach prawa. Dana norma może obowiązywać w społeczeństwie dlatego, że jej adresaci zgadzają się z jej treścią, uważają ją za słuszną, tym samym nie jest konieczne

[1] Uniwersytet Warszawski, ORCID 0000-0002-2037-3280, e-mail: m.klosowiak@wpia.uw.edu.pl.

ustanawiane takiej normy w przepisach prawa lub ustanowienie jej nie musi wiązać się z określeniem sankcji. Jako przykład norm, które funkcjonowałyby bez uregulowania ich w przepisach prawa (normy aksjologiczne), wskazać może wybrane rozwiązania prawa rodzinnego i opiekuńczego. Wskazać można art. 96 § 1 zdanie 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1359 ze zm.). Przepis ten stanowi, że rodzice obowiązani są troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień.

W przypadku, kiedy norma nie ma wystarczającego oparcia aksjologicznego, aby zapewnić jej obowiązywanie, zostaje to narzucone przez państwo (norma tetyczna). Ponieważ normom związanym z finansowaniem państwa nie można przypisać charakteru aksjologicznego, a przypadki dobrowolnego ponoszenia danin publicznych mają charakter jednostkowy, niezbędne jest oparcie ich o przepisy prawa, a następnie sankcjonowanie ich nieprzestrzegania. W przypadku prawa podatkowego jest to szczególnie istotne z racji na zidentyfikowanie szeregu przykładów *kultury* unikania opodatkowania (por. Lachowicz 2018).

Uszczegóławianie regulacji prawnej związanej z kontrolą podatkową wiąże się też z przyjętym modelem powstawania zobowiązań podatkowych. Zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2651 ze zm.; dalej jako: „Ordynacja podatkowa"), zobowiązania podatkowe mogą powstawać z mocy prawa i jest to dominujący sposób. Powstawanie zobowiązań podatkowych na skutek doręczenia stronie decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe występuje w węższym zakresie. Jest to konstrukcja przyjęta m.in. w podatku od nieruchomości, podatku od spadków i darowizn, podatku rolnym, podatku leśnym. Przyznanie podstawowej roli powstawaniu zobowiązań podatkowych z mocy prawa skutkuje mniejszym udziałem organów podatkowych w etapie obliczania kwoty podatku przez podmioty stosunku prawno-podatkowego. Konsekwencją jest konieczność przeprowadzenia kontroli rozliczeń podatkowych tych podmiotów w razie powzięcia przez organ podatkowy wątpliwości, co do sposobu samoobliczenia podatku.

Przyjęcie jako podstawowego modelu powstawania zobowiązań podatkowych z mocy prawa odciąża organy podatkowe, gdyż podejmują one działania wyłącznie w przypadku wystąpienia wątpliwości co do wymiaru podatku przez zobowiązanego, ale jednocześnie stanowi źródło niepewności, ponieważ zobowiązany nie może powoływać się na zasadę trwałości decyzji (art. 128

Ordynacji podatkowej), co miałoby miejsce w przypadku wymiaru w formie decyzji ustalającej.

Analizując kwestię bezpieczeństwa państwa z punktu widzenia regulacji prawnych prawa podatkowego na pierwszy plan wysuwa się bezpieczeństwo ekonomiczne. Bezpieczeństwo ekonomiczne będzie zagrożone wówczas, gdy nastąpi spadek wpływów do budżetu państwa lub do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, spowodowany działalnością niezgodną z prawem. Naruszenie przepisów prawa podatkowego może mieć charakter działalności przestępczej, unikania opodatkowania , jak i nieświadomego naruszania prawa przez podatników z racji na niejasność regulacji prawnych i niejednolitość co do ich wykładni po stronie organów podatkowych oraz sądów (por. Kłosowiak 2021). W ramach pojęcia bezpieczeństwa ekonomicznego wyróżnia się przykładowe podtypy tej kategorii bezpieczeństwa. Wskazuje się na bezpieczeństwo surowcowe, finansowe, rolne, technologiczne, żywnościowe i energetyczne. Zwraca się uwagę na występowanie obecnie procesu ekonomizacji bezpieczeństwa. Jest to proces charakteryzujący się wzrostem znaczenia czynników ekonomicznych w zapewnieniu bezpieczeństwa. Proces ten wynika między innymi z wzrostu współzależności międzynarodowych, będących wynikiem internacjonalizacji i globalizacji różnych dziedzin życia (Śmiałek 2019, s. 5).

ISTOTA PROCEDUR PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW PRAWA PODATKOWEGO

Pod pojęciem kontroli rozumie się funkcję organu administracji polegającą na sprawdzaniu działalności innych jednostek bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych przez wydawanie im nakazów czy poleceń (Lang 2009, s. 89). Pojęcie kontroli należy odróżniać od pojęcia nadzoru, która to kompetencja przyznaje organowi administracji uprawnienie do oddziaływania na postępowanie jednostek nadzorowanych (Lang 2009, s. 89).

Na gruncie prawa podatkowego przewidziany jest szereg instrumentów kontrolnych różniących się celami, jak i stopniem ingerencji w prawa podatnika.

Obok kontroli wypełniania obowiązków podatkowych mającej charakter prawny, w podatkach występuje także zjawisko wpływania na sposób przestrzegania prawa przez podatników wymagając od nich transparentności rozliczeń i upubliczniania podstawowych wielkości składających się na kwotę podatku do zapłaty. Jest to instrument, który sprawdza się w przypadku takich podmiotów, które oferują swoje produkty w sposób masowy

konsumentom i istotny jest dla nich społeczny wydźwięk podejmowanych decyzji w zakresie rozliczeń podatkowych (jako zobrazowanie negatywnego odbioru przez klientów ujawnianych informacji o rozliczeniach podatkowych można wskazać przykład *Starbucks* i płaconego podatku w Wielkiej Brytanii)[2]. W Polsce przypadek krytyki przez opinię społeczną dotknął spółki odzieżowej LPP, która w 2011 r. przeniosła prawa własności do znaków towarowych *Reserved* oraz *Cropp* o wartości 556 mln zł do cypryjskiej spółki[3].

Instrument ten może pokazać również nieracjonalność działalności danego podmiotu, jeśli kwoty przyjmowane do rozliczeń podatkowych byłyby zgodne z jego sytuacją ekonomiczną (np. podmiot funkcjonuje przez okres kilkunastu lat co roku wykazując stratę podatkową). Na podstawie art. 27b ust. 1 Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. 2021 poz. 2587 ze zm.; dalej: „Ustawa o CIT") minister właściwy do spraw finansów publicznych został zobowiązany do podawania do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej swojego urzędu indywidualnych danych z zeznań podatników podatku dochodowego od osób prawnych, u których wartość przychodu uzyskana w roku podatkowym przekroczyła równowartość w złotych 50 mln euro oraz podatników tego podatku będących podatkowymi grupami kapitałowymi[4].

Za podstawowy instrument o najszerszym zakresie sprawowanej kontroli można uznać kontrolę podatkową uregulowaną w Dziale VI Ordynacji podatkowej. Jednak ze względu na zidentyfikowanie przez prawodawcę szczególnych obszarów ryzyka naruszeń prawa podatkowego, wprowadzone zostały dodatkowo instrumenty kontrole o węższym zakresie zastosowania.

Obszarem prawa podatkowego, gdzie instrumenty kontrole okazały się być szczególnie potrzebne, jest kontrola stosowania przepisów prawa normujących podatek od towarów i usług. Analizując zmiany w przepisach podatkowych zarówno na przestrzeni ostatnich lat, jak i wchodzące w życie 1 lipca 2022 r., zwraca uwagę, że ustawodawca zmniejsza obciążenia w obszarze podatków dochodowym. Tytułem przykładu wskazać można na obniżenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych dla wybranych podatników do 9% (art. 19 ust. 1 pkt 2 Ustawy o CIT) oraz obniżenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych do 12% (art. 27 Ustawy z dnia ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych; t.j. Dz.U. 2022 poz. 2647 ze zm.; znowelizowany Ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie

[2] https://www.theguardian.com/business/2012/oct/15/starbucks-tax-uk-sales.
[3] https://www.forbes.pl/prawo-i-podatki/lpp-i-podatki-schemat-unikania-podatkow/0yebt93.
[4] https://www.gov.pl/web/finanse/indywidualne-dane-podatnikow-cit.

ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1265), jednocześnie ustawodawca nie wprowadza zmian obniżających podatki obrotowe i skupia główne instrumenty przeciwdziałające naruszeniom prawa podatkowe na obszarze tych podatków.

Okoliczność, że prawodawca ukierunkowuje instrumenty kontrole na podatki obrotowe może być uzasadniona innym odbiorem społecznym tych podatków (mniejsza świadomość społeczna co do kwot ponoszonych z tytułu tych podatków w porównaniu do podatków dochodowych), jak i ich dużym potencjałem w zakresie wpływów budżetowych. Należy jednak mieć na uwadze, że podatki obrotowe uznawane są za regresywne. Konstrukcja tych podatków powoduje, że obciążają one proporcjonalnie w większym stopniu osoby o niższych dochodach. Podatki obrotowe w przeciwieństwie do podatków dochodowym nie mają waloru osobistego, czyli wysokość płaconego podatku nie jest dostosowywana do sytuacji podatnika (np. niepełnosprawność, niski poziom dochodów, ponoszenia wydatków na utrzymanie dzieci). Ze względu na to, że ich stawki są równe wobec każdego, są bardziej odczuwalne przez osoby mniej zamożne (Litwińczuk 2013, s. 34).

KONTROLA PODATKOWA – GŁÓWNE ZAŁOŻENIA KONSTRUKCYJNE

Zgodnie z art. 281 § 2 Ordynacji podatkowej, celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Kontrola podatkowa przeprowadzana jest wyłącznie przez organy podatkowej pierwszej instancji. Kontrola podatkowa dotyczy wszystkich podmiotów prawno-podatkowego stosunku prawnego z wyłączeniem osób trzecich w rozumieniu Działu III Rozdziału 15 Ordynacji podatkowej (art. 281 § 1 Ordynacji podatkowej). Regulacja kontroli podatkowej w ordynacji podatkowej nie jest wyczerpująca. Zastosowanie znajdują również przepisy Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. − Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162; dalej: Prawo przedsiębiorców). Ustawa ta reguluje m.in. maksymalną długość trwania kontroli w ciągu roku, obowiązek prowadzenia książki kontroli, dopuszczalność wszczęcia ponownej kontroli za taki sam okres i w takim samym zakresie, dopuszczalność prowadzenia kilku kontroli wobec tego samego podmiotu w tym samym czasie.

Kontrola podatkowa kończy się sporządzeniem protokołu kontroli (291 § 4 Ordynacji podatkowej). Po sporządzeniu protokołu kontroli kontrolowany może wnieść zastrzeżenia do protokołu. W orzecznictwie przyjęty

jest pogląd, że choć sporządzenie protokołu kończy kontrolę podatkową, to wniesienie zastrzeżeń uprawnia organ do prowadzenia dalszych czynności kontrolnych celem ich rozpatrzenia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego; (dalej: „NSA") z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. I FSK 236/05). Ponieważ ustalenia zawarte w protokole nie mają wpływu na prawa i obowiązki kontrolowanego (o jego prawach rozstrzygałaby dopiero decyzja kończąca postępowanie podatkowe podjęte na skutek ustaleń z protokołu kontroli podatkowej), protokołu nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego (wyrok NSA z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. I FSK 60/14). Pogląd ten należy uznać za prawidłowy, odpowiada on zakresowi kognicji sądów administracyjnych określonemu w art. 3 § Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022 poz. 329 ze zm.), jak i nie rodzi ryzyka pozbawienia prawa do sądu (art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.), ponieważ kontrola sądowa znajdzie miejsce na etapie weryfikacji decyzji podatkowej kończącej postępowanie podatkowe prowadzone w następstwie zakończonej kontroli podatkowej.

Właściwość miejscowa organu podatkowego przeprowadzającego kontrolę modyfikowana jest na mocy przepisów Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie niektórych podatników i płatników, w odniesieniu do których zadania są wykonywane przez naczelnika urzędu skarbowego innego niż właściwy miejscowo (Dz.U. z 2020 r. poz. 2456). Celem rozporządzenia jest przekazywanie prowadzenia kontroli podatkowej u podmiotów o szczególnej istotności wyspecjalizowanym naczelnik urzędów skarbowych w danym województwie. Jest to wyłom w regule, że naczelnik urzędu skarbowego może kontrolować każdy podmiot mający siedzibę w województwie, w którym znajduje się siedziba naczelnika urzędu skarbowego. Podstawowa reguła ustanowiona jest w Rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 października 2021 r., w sprawie zadań Krajowej Administracji Skarbowej, które mogą być wykonywane przez naczelników urzędów skarbowych na obszarze całego kraju lub jego części, niezależnie od terytorialnego zasięgu ich działania (Dz.U. z 2021 r. poz. 1999). Zgodnie z § 1 wskazanego rozporządzenie, kontrola podatkowa może być wykonywana przez naczelników urzędów skarbowych na obszarze całego województwa, w którym znajduje się siedziba danego naczelnika urzędu skarbowego, niezależnie od terytorialnego zasięgu ich działania.

Przykładem podmiotów, w których kontrola jest prowadzona poprzez wyspecjalizowanych naczelników urzędów skarbowych są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, z wyłączeniem podatników i płatników prowadzących działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej, które w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej w roku podatkowym osiągnęły przychód netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług o równowartości w walucie polskiej przekraczającej 50 mln euro.

Wskazując na konstrukcję kontroli podatkowej należy mieć na uwadze relacje do zasad przeprowadzania kontroli celno-skarbowej uregulowanej w Ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.). Kontrola celno-skarbowa ma charakter bardziej dolegliwy wobec jednostki. Nie występuje ograniczenie możliwości prowadzenia kontroli wyłącznie przez 8 godzin dziennie, co przewidziane jest w kontroli podatkowej (art. 285a Ordynacji podatkowej), nie przewidziano obowiązku wcześniejszego zawiadomienia kontrolowanego o zamiarze przeprowadzenia kontroli (art. 282b Ordynacji podatkowej), brak jest limitu dni trwania kontroli w ciągu roku (Zdunek 2018, s. 296), co w przypadku kontroli podatkowej określa Prawo przedsiębiorców. Odmienne jest także miejsce wykonywania kontroli celno-skarbowej. W przypadku kontroli podatkowej miejscem tym jest siedziba kontrolowanego, chyba że kontrolowany wyrazi zgodę na prowadzenie czynności w siedzibie organy podatkowego (art. 285a oraz art. 285b Ordynacji podatkowej)[5].

Odmienne są także zasady określania właściwości miejscowej. W przypadku kontroli podatkowej, naczelnik urzędu skarbowego ma właściwość ograniczoną do województwa na terenie, którego ma siedzibę, zaś właściwość miejscowa każdego naczelnika urzędu celno-skarbowego obejmuje obszar całego państwa (Zalewski 2019, s. 6).

[5] Nie wszystkie jednak czynności obligatoryjnie przeprowadzane są w siedzibie kontrolowanego. Por. np. orzeczenie WSA w Lublinie z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn.: I SA/Lu 705/08, w którym sąd stwierdził, że niektóre czynności kontrole przepisów przeprowadzane są poza siedzibą podatnika, np. przesłuchanie świadka. Zob. także orzeczenie NSA z dnia 5 lutego 2010 r., sygn.: I FSK 1710/08 oraz orzeczenie NSA z dnia 7 października 2014 r., sygn.: II FSK 2449/12, w których stwierdzono, że kontrola podatkowa może być wyjątkowo prowadzona poza miejscem siedziby podatnika bez jego zgody, np. jak materiały zabezpieczył już prokurator lub inny organ.

KONTROLA PODATKOWA A INNE FORMY ZAPEWNIANIA PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW PRAWA PODATKOWEGO

Wskazując na instrumenty kontrolne inne niż ogólna podstawa do sprawowania kontroli podatkowej uregulowana w Dziale VI Ordynacji podatkowej, może wymienić:

1. zobowiązanie dostawców terminali płatniczych do powiązania ich z kasami fiskalnymi;
2. obowiązek wprowadzenia kas fiskalnych on-line;
3. raportowanie o saldach rachunków bankowych nierezydentów (ang. *common reporting standard*);
4. jednolite pliki kontrolne (JPK);
5. system teleinformatyczny izby rozliczeniowej („STIR").

Cechą wspólną powołanych wyżej instrumentów jest to, że nie są one nakierowane na zwalczanie przypadków naruszeń prawa wyłącznie w jednym rodzaju podatku. Informacje płynące z zastosowania tych instrumentów mogą być przydatne zarówno do ustalania np. zaniżenia podstawy opodatkowania w podatkach dochodowych, jak i np. dokonywania fikcyjnych transakcji w celu wykazania nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług.

Wdrożenie koncepcji integracji kas fiskalnych z terminalami płatniczymi zostało odroczone do 2025 r. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą Prawo przedsiębiorców, podmioty przyjmujące płatności przy użyciu terminali płatniczych, będą musiały zapewnić współpracę kasy rejestrującej z używanym terminalem. Pierwotnie wprowadzenie tego obowiązku planowano na 1 lipca 2022 r.[6]

Zgodnie z uchwalonym przepisem art. 19a ust. 3 Prawa przedsiębiorców (ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2021 r. poz. 2105), przedsiębiorca, który zapewnia możliwość przyjmowania płatności przy użyciu terminala płatniczego i prowadzi ewidencję sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących, które umożliwiają połączenie i przesyłanie danych między kasą rejestrującą a Centralnym Repozytorium Kas, określone w art. 111a ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: „Ustawa o VAT"; t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.), zapewnia współpracę kasy rejestrującej

[6] https://www.pitax.pl/wiedza/aktualnosci/obowiazek-integracji-terminali-platniczych-z-kasami-fiskalnymi-dopiero-od-2025-r/.

z terminalem płatniczym zgodnie z wymaganiami technicznymi dla kas rejestrujących, określonymi w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy.

Ponadto nowelizacja nakłada obowiązek, aby każdy podmiot, który ma obowiązek prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących, zapewniał możliwość dokonania płatności przy użyciu terminalu płatniczego lub innego instrumentu płatniczego w rozumieniu Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1907 i 1814).

Wprowadzany instrument jest szczególnie ważny dla przeciwdziałania szarej strefie oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy. Instrument ten umożliwia bieżącą weryfikację, czy wraz z ewidencją danej transakcji na kasie fiskalnej faktycznie wiąże się to z uzyskaniem płatności oraz czy otrzymanie płatności poprzez terminal płatniczy znajduje następnie odzwierciedlenie na kasie rejestrującej.

Wskazana powyżej wprowadzana zmiana, chronologicznie najbardziej aktualna, jest następstwem inicjowanej metody bieżącej kontroli podatków poprzez zastępowanie *tradycyjnych* kas fiskalnych na rzecz kas fiskalnych on-line. Funkcjonowanie *tradycyjnej* kasy fiskalnej zakłada, że dopiero w toku poszczególnych procedur kontrolnych (czynności sprawdzające, kontrola podatkowa, kontrola celno-skarbowa) uzyskiwany jest wgląd w papierowy rejestr paragonów fiskalnych, które podatnik ma obowiązek archiwizować. W systemie *tradycyjnym* nie jest możliwa weryfikacja przychodów ewidencjonowanych poprzez kasę fiskalną na bieżącą. Uniemożliwia to m.in. porównywania przychodów podmiotów działających w analogicznych warunkach bez przeprowadzenia jednej z procedur kontrolnych w siedzibie podatnika.

Zgodnie z art. 111 ust. 6 Ustawy o VAT, kasa rejestrująca musi zapewniać prawidłowe zaewidencjonowanie, przechowywanie i bezpieczne przesyłanie danych z kasy rejestrującej na zewnętrzne nośniki danych oraz umożliwiać połączenie i przesyłanie danych między kasą rejestrującą a Centralnym Repozytorium Kas. Pamięć fiskalna kasy rejestrującej musi posiadać numer unikatowy nadawany w drodze czynności materialno-technicznych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Obowiązek stosowania kas fiskalnych on-line rozłożony został w czasie i stopniowo zaczyna obejmować kolejne grupy podatników (art. 145b Ustawy o VAT)[7], zaś część podatników jest z tego obowiązku zwolniona

[7] Szerzej: https:// poradnikprzedsiebiorcy.pl/-kasy-fiskalne-online.

(Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz.U. z 2021 r. poz. 2442).

Raportowanie o saldach rachunków bankowych nierezydentów to instrument mający charakter międzynarodowy, co odróżnia go od dwóch instrumentów kontrolnych przedstawionych powyżej. Istotą tego instrumentu kontrolnego jest dostarczanie informacji państwom UE, jak i państwom spoza UE, jeśli występuje stosowna podstawa prawna, o dochodach i majątku ich rezydentów, które zostały osiągnięte (są ulokowane) w Polsce. Punktem wyjścia do stworzenia tej konstrukcji prawnej była umowa międzynarodowa zawierana z inicjatywy USA - *Foreign Account Tax Compliance Act* (dalej: „FATCA").

Intencją FATCA było zapobieżenie wykorzystywaniu przez amerykańskich podatników zagranicznych instytucji finansowych w celu ukrywania dochodów lub tworzenia struktur agresywnego planowania podatkowego. FATCA ma pozwolić na uzyskiwanie przez amerykańskie władze skarbowe informacji, dzięki którym możliwe jest weryfikowanie rozliczeń podatkowych osób mających rezydencję podatkową w USA. Według stanu prawnego na 20 czerwca 2022 r. do FATCA przystąpiło 113 państw[8].

Na gruncie polskim zawarta została umowa FATCA (Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA, oraz towarzyszące Uzgodnienia Końcowe, podpisane w Warszawie dnia 7 października 2014 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1647), ze względu na to, że umowa ta nie jest w całości stosowana bezpośrednio, konieczne było przyjęcie ustawy FATCA (Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wykonywaniu Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA, Dz.U. z 2015 r. poz. 1712).

Odmowa przystąpienia do mechanizmu FATCA wiąże się z nałożeniem sankcji na instytucje finansowe. Sankcja ta polega na nałożeniu 30% tzw. podatku u źródła od płatności dokonywanych z USA do tych podmiotów (Somare 2015, s. 805).

FATCA stała się podstawą podjęcia zaawansowanych prac przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic*

[8] https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx.

Co-operation and Development; dalej: „OECD", w rezultacie czego przyjęto globalny standard w zakresie wymiany informacji (CRS – *Common Reporting Standard*)[9].

W lutym 2014 r. OECD ogłosiła najważniejsze elementy globalnego standardu automatycznej wymiany informacji finansowych w sprawach podatkowych. Ogłoszony został model umowy między właściwymi organami państw oraz wspólny standard do wymiany informacji, które zostały następnie zatwierdzone przez ministrów finansów i prezesów banków centralnych państw należących do grupy G-20[10].

W lipcu 2014 r. OECD opublikowała pełen globalny standard, łącznie z jego pozostałymi elementami. Opublikowany został komentarz do modelu umowy między właściwymi organami i komentarz do wspólnego standardu do wymiany informacji, a także procedury informatyczne na potrzeby wdrożenia globalnego standardu[11]. Cały pakiet dotyczący globalnego standardu został zatwierdzony przez ministrów finansów i prezesów banków centralnych państw należących do grupy G-20 we wrześniu 2014 r.[12]

UE w oparciu zarówno o FATCA, jak i CRS znowelizowała dyrektywę Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz. Urz. UE L 64, 11 marca 2011 r.). Nowelizacja dyrektywy 2011/16/UE wprowadzona dyrektywą Rady 2014/107/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania przewidziała rozszerzenie automatycznej wymiany informacji o takie kategorie jak: dywidendy, odsetki oraz podobne dochody, a także salda rachunków bankowych (por. Finér, Tokala 2017).

Określenie jednolite pliki kontrolne (JPK) jest terminem powszechnie używanym na obowiązek przekazywania przez określonych podatników całości lub części ksiąg podatkowych i dowodów księgowych w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej udostępnionej na BIP Ministerstwa

[9] http://www.oecd-ilibrary.org/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters_5jz2fnmjbws8.pdf?contentType=%2fns%2fOECDBook%2c%2fns%2fBook&itemId=%2fcontent%2fbook%2f9789264216525-en&mimeType=application%2fpdf&containerItemId=%2fcontent%2fbook%2f9789264216525-en&accessItemIds= (dostęp: 31 lipca 2020 r.).

[10] Pkt 4 preambuły do dyrektywy 2014/107/UE (Dyrektywa Rady 2014/107/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania; Dz. Urz. UE L 359, 16.12.2014).

[11] http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/ (dostęp: 10.06.2021).

[12] Pkt 4 preambuły do dyrektywy 2014/107/UE.

Finansów. Podstawowymi regulacjami, z których wynika ten obowiązek są art. 109 ust. 3b Ustawy o VAT, art. 193a § 1 i 2 Ordynacji podatkowej (Bartosiewicz, Smaga 2018, s. 10-13). Podstawową funkcją jednolitych plików kontrolnych jest przekazywanie do organów podatkowych usystematyzowanych danych w postaci elektronicznej. Mechanizm ten, wraz z kasami fiskalnymi on-line oraz z połączeniem terminali płatniczych z kasami fiskalnymi pozwala na bieżącą weryfikację transakcji dokonywanych przez dany podmiot.

Dział IIIa Ordynacji podatkowej „Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych" reguluje konstrukcję prawną określaną jako STIR. Przyjęta nazwa wywodzi się od jednego z pojęć wykorzystywanego w tym mechanizmie. W myśl art. 119zg pkt 6 Ordynacji podatkowej przez „STIR" rozumie się system teleinformatyczny izby rozliczeniowej spełniający minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych określone w przepisach wydanych na podstawie art. 18 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.).

Istotą wskazanych powyżej form jest przede wszystkim wsparcie typowania podmiotów do przeprowadzenia kontroli podatkowej. Dokument „Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024" (Załącznik do zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 grudnia 2020 r.) wskazuje, że w 2022 r. liczba kontroli pozytywnych (z ustaleniami podatkowymi powyżej 3 000 zł) w stosunku do ogólnej liczby kontroli podatków zakończonych w danym roku powinna być równa lub wyższa niż 84,5%.

Za mający samodzielny charakter uznać można STIR, która to konstrukcja zawiera podstawy prawne do podejmowania działań przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej na skutek wykrycia transakcji mogących mieć związek z przestępstwami lub wykroczeniami skarbowymi, a następnie do dokonania blokady tych transakcji i rachunków bankowych, z których transakcje te są dokonywane.

PODSUMOWANIE

Przyjęty przez ustawodawcę model powstawania zobowiązań podatkowych z mocy prawa skutkuje koniecznością rozbudowy instrumentów kontrolnych. Z racji na skomplikowanie systemu podatkowego niezbędne jest przyjęcie szeregu instrumentów kontrolnych odpowiadających na wybrane problemy stosowania prawa podatkowego, które zidentyfikował ustawodawca.

Normom prawa podatkowego nie przypisuje się charakteru norm aksjologicznych, lecz norm tetycznych. Należy mieć jednak na uwadze, że możliwe były do zidentyfikowania przypadki negatywnego odbioru przez społeczeństwo decyzji ekonomicznych wywołujących skutek w zakresie rozliczeń podatkowych podejmowanych przez zarządy spółek. Oznacza to, że oprócz instrumentów kontrolnych stosowanych przez organy podatkowe istotna jest transparentność rozliczeń podatkowych. Jeżeli wybrane podmioty mają obowiązek sporządzania sprawozdań na potrzeby obowiązków wynikających z przepisów o rachunkowości, nie stoi to na przeszkodzie temu, aby były ujawniane dotyczące ich dane podatkowe. Dzięki takim danym konsument jest w stanie podjąć w większym stopniu świadomą decyzję co do usług, z których chce korzystać. Jako pewien truizm można stwierdzić, że najbardziej skuteczną formą weryfikacji przestrzegania przepisów prawa podatkowego byłaby kontrola społeczna, ponieważ naruszenie prawa podatkowego wiązałoby się z powstaniem ryzyka reputacyjnego dla takiego podmiotu.

Skuteczność ogólnego instrumentu kontrolnego jakim jest kontrola podatkowa uregulowana w Dziale VI Ordynacji podatkowej warunkowana jest istnieniem instrumentów wspomagających typowanie podmiotów do kontroli. Jest to kwestia istotna z dwóch powodów. Pozwala organ podatkowym unikać wszczynania kontroli podatkowych u podmiotów, gdzie nie występują obszary ryzyka naruszeń prawa podatkowego, jak i pełni to funkcję ochronną wobec samych podatników. Dzięki instrumentom typowania do kontroli minimalizuje się koszty po stronie kontrolowanych związane z obowiązkami jakie nakłada na nich Ordynacja podatkowa (np. obowiązek zapewnienia pomieszczenia kontrolującym, dostarczanie dokumentów przetłumaczonych na język polski). Rola instrumentów wspierających typowanie do kontroli spełnienia jest przez takie rozwiązania m.in. jak połączenie kas fiskalnych z terminalami płatniczymi, kasy fiskalne on-line, raportowanie o rachunkach bankowych, jednolite pliki kontrole oraz STIR. W konsekwencji poszerzenie przez ustawodawcę katalogu takich instrumentów nie stanowi samo przez się dodatkowej dolegliwości dla podatników, może przysłużyć się do sprawniejszego funkcjonowania organów podatkowych, trafniejszego typowania do kontroli podatków i w konsekwencji nie wszczynania ich u podatków, u których nie występują obszary ryzyka naruszeń prawa podatkowego.

BIBLIOGRAFIA

Monografia:

Lachowicz M.
2018 *Schematy unikania opodatkowania funkcjonujące w polskiej praktyce i skuteczność środków stosowanych do ich zwalczania*, eBook.

Zalewski D.
2019 *Kontrola podatkowa. Komentarz praktyczny,* Warszawa.

Monografia wieloautorska:

Bartosiewicz A., Smaga M.,
2018 *E-kontrola podatkowa i jednolity plik kontrolny*, Warszawa.

Lang J.
2009 *Prawo administracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa.

Litwińczuk H.
2013 *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk Warszawa.

Machnikowski P.
2020 *Ogólne wiadomości o prawie rzeczowym,* [w:] *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego. Tom 3*, red. E. Gniewek, Warszawa.

Śmiałek K., Śmiałek W.
2019 *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wymiar narodowy i międzynarodowy,* Centralny Ośrodek Analizy Skażeń, Warszawa.

Zdunek A.
2018 *Krajowa Administracja Skarbowa – konsolidacja służb skarbowych i celnych w celu uszczelnienia systemu podatkowego* [w:] *Nowe narzędzia kontrole, dokumentacyjne i informatyczne w prawie podatkowym*, red. nauk. B. Brzeziński, et. al., Warszawa.

Czasopismo:

Finér L., Tokala A.,
2017 *The Revolution in Automatic Exchange of Information: How Is the Information Used and What Are the Effects?*, Bulletin for International Taxation, nr 12.

Kłosowiak M.
2021 Znaczenie kontroli przeprowadzanych na podstawie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa „Studia Bezpieczeństwa Narodowego", z 21.

Somare M., Wöhrer V.
2015 *Automatic Exchange of Financial Information under the Directive on Administrative Cooperation in the Light of the Global Movement towards Transparency*, Intertax, nr 12.

CONTROL PROCEDURES FOR COMPLIANCE WITH TAX LAW - THE ESSENCE AND RELATIONSHIP BETWEEN TAX CONTROL AND SELECTED SPECIAL PROCEDURES

Summary: The model of tax liabilities arising by operation of law results in the need to expand control instruments. The effectiveness of tax control is conditioned by the existence of instruments supporting selection for control. These are solutions such as connection of cash registers with payment terminals, on-line cash registers, reporting on bank accounts, uniform control files and STIR. As a consequence, the legislator's extension of the catalog of such instruments does not in itself constitute an additional burden for taxpayers. It can be used for more accurate typing for control.

Key words: Keywords: Tax law, tax audit, FACTA, STIR

Michał Ostrowski[1]

FINANSE PUBLICZNE POZA KONTROLĄ PARLAMENTU W DOBIE KRYZYSU

Streszczenie: W opracowaniu opisano różnice pomiędzy poszczególnymi zakresami pojęć funkcjonującymi w ramach sektora finansów publicznych. Zestawiono je z sektorem instytucji rządowych i samorządowych według metodyki ESA 2010. Na tej podstawie poruszono nasilający się w ostatnich latach problem wydawania coraz większej ilości środków poza budżetem państwa, poza ustawą budżetową i poza sektorem finansów publicznych celem poprawienia wyniku finansowego i nieprzekroczenia progów ostrożnościowych.

Słowa kluczowe: Budżet państwa, sektor finansów publicznych, sektor instytucji rządowych i samorządowych

WPROWADZENIE

Temat zakresu sektora finansów publicznych w ostatnich czasach nabrał aktualności. Wydarzenia, które nastąpiły na świecie od 2020 r. wstrząsnęły społeczeństwami i gospodarkami całego świata. Trudno więc, żeby nie miały one wpływu na obszar finansów publicznych. Konieczność wprowadzenia powszechnego lockdownu w marcu 2020 r., a potem cykliczne zamykanie wybranych segmentów gospodarki wiązało się z koniecznością interwencji ze strony państwa. Interwencji na skalę bezprecedensową, której nie dało się wcześniej przewidzieć, szczególnie na etapie tworzenia Konstytucji RP oraz ustawy o finansach publicznych. W efekcie działania podjęte od marca 2020 r. w formie tzw. „tarcz antykryzysowych" czy „tarczy finansowych" prowadzone były w dużej mierze poza budżetem państwa a także poza sektorem finansów publicznych. Tematem artykułu jest opisanie tego zjawiska.

[1] Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0001-7558-6999, e-mail: michalostr@gmail.com.

SYSTEM FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Żeby dobrze zrozumieć opisywane zjawisko należy najpierw przybliżyć zarówno procedurę budżetową oraz zależności pomiędzy poszczególnymi zakresami w ramach systemu finansów publicznych. Harmonogram opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej ustalany jest na mocy tzw. Noty budżetowej, czyli wydawanego co roku Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Zarówno projekt ustawy budżetowej jak i jego założenia opracowywane są w Ministerstwie Finansów i muszą uwzględniać ustalenia oraz kierunki przyjęte w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W procesie opracowywania projektu ustawy budżetowej istotną rolę pełni Rada Dialogu Społecznego, powołana na mocy Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.), i innych instytucjach dialogu społecznego, która przedstawia wspólną opinię oraz propozycję w sprawie wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Opracowany przez Ministerstwo Finansów Projekt ustawy budżetowej jest następnie uchwalany przez Radę Ministrów i przedkładany do Sejmu w terminie do 30 września (Borski, Malarski 2015, s. 210). poprzedzającego rok budżetowy. Następnie nad projektem obraduje Sejm, zgodnie jednak z art. 220 Konstytucji RP zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych w projekcie nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż ten przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Uchwalony przez Sejm budżet (Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od przekazania) zostaje przedłożony do podpisu przez Prezydenta RP, który musi ustawę albo podpisać, albo zwrócić się z do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją RP. Następnie, po zakończeniu roku budżetowego Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Na podstawie tego sprawozdania, po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli, Sejm podejmuje uchwałę o udzieleniu (bądź odmowie udzielenia) Radzie Ministrów absolutorium.

Opisywana zwięźle powyżej procedura budżetowa, w której role odgrywają Rada Ministrów (jako organ który uchwala projekt budżetu a także prowadzi gospodarkę finansową), Parlament (przede wszystkim Sejm,

który uchwala ustawę jak i pełni funkcję kontrolną), Prezydent RP (który choć nie posiada w tym wypadku przysługującego mu prawa weta, może w przypadku wątpliwości zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego), oraz organy pełniące *de iure* obowiązki niezależnej rady fiskalnej (Rada Dialogu Społecznego i Rada Polityki Pieniężnej *ex ante* i Najwyższa Izba Kontroli *ex post.* Przy opisywaniu wspomnianego procesu, określenia „ustawa budżetowa" i „budżet państwa" domyślnie ulegają ujednoliceniu. Samo pojęcie „procedury budżetowej" odnosi się do ustawy budżetowej, jednak przez swoją semantykę zdaje się wskazywać, że chodzi o budżet państwa. W obrazie jaki pokutuje pośród znacznej większości opinii publicznej budżet państwa oraz ustawa budżetowa (w domyślnym znaczeniu ustawa, w ramach której uchwalany jest budżet państwa) stanowią całościowy plan finansowy państwa. Nie bez przyczyny w pierwszej kolejności mówi się o „dziurze budżetowej", jako jednym z głównych problemów finansów publicznych. Tymczasem nie tylko zakres ustawy budżetowej nie jest tożsamy z budżetem państwa, ale i żadne z tych pojęć nie może być utożsamiane z całościowym planem finansowym państwa. Ustawa budżetowa, co prawda określana w art. 109 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: „UFP") jako podstawa gospodarki finansowej państwa (Kepa, Patyra 2012, s. 32) w danym roku budżetowym i składa się ona z budżetu państwa, załączników oraz postanowień, których obowiązek zmieszczenia wynika z Ustawy o finansach publicznych lub odrębnych ustaw. W ramach tych załączników, co najistotniejsze, zgodnie z art. 122 ust. 1 UFP zamieszcza się plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz wybranych państwowych osób prawnych. Jednostki te nie wchodzą w skład budżetu państwa. Natomiast w ramach budżetu, zgodnie z art. 114 UFP składa się z części odpowiadających organom władzy publicznej, kontroli państwowej, sądom, trybunałom i innym organom wymienionym w art. 139 ust. 2 UFP oraz administracji rządowej. W odrębnych częściach budżetu państwa ujmuje się subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, rezerwę ogólną, rezerwy celowe, obsługę długu Skarbu państwa, środki własne UE, przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, dochody o których mowa w art. 111 pkt. 16 UFP (środki europejskie). Zarówno budżet państwa, jak i ustawa budżetowa, nadal nie mogą być tożsame z pojęciem, za które można by uznać całościowy plan finansowy państwa. Pojęcie, które na gruncie ustawy o finansach publicznych jest najbliższe tego miana to sektor finansów publicznych, które zdefiniowane jest w art. 9 UFP poprzez

wymienienie katalogu jednostek, które go tworzą. Mianowicie, sektor finansów publicznych tworzą: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; związki metropolitalne; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe i samorządowe instytucje kultury; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego; oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny. W uproszczeniu można stwierdzić, że sektor finansów publicznych obejmuje jednostki, których plany finansowe umieszczane są w ustawie budżetowej, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne i pozostałe jednostki sektora finansów publicznych (art. 50 ust. 1a pkt 1 UFP). W odniesieniu do sektora finansów publicznych zostały skonstruowane kluczowe dla systemu wartości, takie jak ujęte w art. 86 UFP progi ostrożnościowe, obligujące do wdrożenia procedur sanacyjnych w przypadku przekroczenia wartości państwowego długu publicznego do PKB powyżej 55% i 60%. Do tej ostatniej wartości (60% PKB) odnosi się również tzw. reguła długu zapisana w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, która stanowi, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Państwowy dług publiczny zgodnie z art. 72 ust. 1 UFP obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych (Połomka, Zalesko 2015 s. 168). Różnica pomiędzy zakresem będącego zwykle przedmiotem dużego zainteresowania opinii publicznej budżetu państwa, ustawy budżetowej oraz sektora finansów publicznych, w odniesieniu do którego zaprojektowane zostały znajdujące się w UFP oraz Konstytucji RP reguły długu i progi ostrożnościowe stanowi przyczynę mogącego występować wśród opinii publicznej błędu oceny, ponieważ wynik budżetu państwa nie musi idealnie odwzorowywać stanu sektora finansów publicznych i jego poziomu zadłużenia. Przykładowo w 2019 r. pomimo zanotowania deficytu budżetowego, udało się osiągnąć nadwyżkę

w sektorze finansów publicznych. Odwrotnie, na etapie planowania budżetu na 2020 r. przewidywano zrównoważony budżet (bez deficytu), pomimo deficytu w sektorze finansów publicznych[2].

SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH A SEKTOR INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

Różnice pomiędzy zakresami pojęć występujących w UFP zostały wyjaśnione powyżej. Kluczowe natomiast do zrozumienia procesu trwającego od ponad dwóch lat są różnice pomiędzy sektorem finansów publicznych definiowanym zgodnie z art. 9 UFP a sektorem instytucji rządowych i samorządowych (zwanym również sektorem general government). Sektor ten został opracowany według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 2010 i składa się on z jednostek instytucjonalnych będących producentami nierynkowymi, których produkcja globalna przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne, finansowanych z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do pozostałych sektorów, a także z jednostek instytucjonalnych, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i bogactwa narodowego (Korolewska, Wołowicz). Sektor ten obejmuje swoim zakresem:

a) jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych, które w wyniku postępowania prawnego funkcjonują jako organ sądowy dla innych jednostek na danym terytorium ekonomicznym, oraz administrują i finansują grupę działalności polegających głównie na dostarczaniu wyrobów i usług nierynkowych, przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa
b) instytucję lub instytucję typu przedsiębiorstwo, którą jest jednostka sektora instytucji rządowych i samorządowych, jeśli jej produkcja globalna jest w przeważającej mierze nierynkowa i jest ona kontrolowana przez jednostkę sektora instytucji rządowych i samorządowych;
c) instytucje niekomercyjne uznane za samodzielne jednostki posiadające osobowość prawną, które są producentami nierynkowymi i są kontrolowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych;
d) autonomiczne fundusze emerytalno-rentowe, w których istnieje prawny obowiązek płacenia składek, a sektor instytucji rządowych i samorządowych zarządza funduszami w zakresie rozliczania i

[2] Dane za https://bdm.stat.gov.pl/, (dostęp: 15.06.2022 r.).

zatwierdzania składek i świadczeń (Korolewska, Wołowicz).

W polskich warunkach, zgodnie z opracowaniem GUS, do sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce zaliczono:

- podsektor instytucji rządowych na szczeblu centralnym
- podsektor instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym
- podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego

Ponadto w skład sektora wchodzą:

- podmioty prawne utworzone w wyniku procesu politycznego posiadające uprawnienia ustawodawcze, sądowe lub wykonawcze w stosunku do innych jednostek instytucjonalnych,
- nierynkowe instytucje komercyjne (kontrolowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych).

Konkludując, w skład sektora instytucji rządowych i samorządowych wchodzą jednostki sektora finansów publicznych (wyjątkiem jest Polski Klub Wyścigów Konnych), oraz inne jednostki zaklasyfikowane do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednostki te zaliczane są do sektora w ramach procedury weryfikacji kontroli instytucjonalności (czy podmiot jest jednostką instytucjonalną), kontroli (czy jednostka jest kontrolowana przez sektor instytucji rządowych i samorządowych) i kryterium rynkowości (czy jednostka jest producentem nierynkowym). W przeciwieństwie do sektora finansów publicznych, który stanowi katalog zamknięty podmiotów wymienionych w art. 9 UFP, sektor instytucji rządowych i samorządowych stanowi katalog otwarty i wchodzi w niego każda jednostka, która spełnia podane kryteria, które biorą pod uwagę nie tylko formę organizacyjną danej jednostki, ale też jej faktyczną działalność i podporządkowanie (Rudolf 2017).

Powyżej opisane różnice pomiędzy „polskim" a „europejskim" sektorem finansów publicznych (przede wszystkim odnośnie otwartego i zamkniętego katalogu) doskonale widać na przykładzie działań podjętych w ramach przeciwdziałaniu skutkom pandemii COVID-19. Program „Tarcza antykryzysowa" w ramach której przedsiębiorstwa dotknięte skutkami lockdownu otrzymały częściowo bezzwrotne subwencje finansowe na łączną kwotę niemal 61 mld zł została finansowana z polskiego funduszu rozwoju, czyli nie wchodzącej w skład sektora finansów publicznych należącej do Skarbu Państwa polskiej spółki akcyjnej. Natomiast na mocy uchwał Rady Ministrów nr 50/2020 i 51/2020 z 27 kwietnia 2020 r. fundusz został obarczony zadaniem obsłużenia wcześniej wspomnianego wielomiliardowego programu.

Zgodnie z raportem spółki w celu jego sfinansowania w latach 2020-2021 wyemitowano obligacje o łącznej wartości 73,90 mld zł, które były gwarantowane przez Skarb Państwa[3]. Walka z pandemią „prowadzona" była również za pomocą środków finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, który choć początkowo powstał jako państwowy fundusz celowy, to, na podstawie art. 75 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS- -CoV-2 (Dz. U. poz. 695, ze zm.) ustalono jego formę organizacyjną jako fundusz utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego (fundusze te również nie wchodzą w skład sektora finansów publicznych; dalej: „BGK"). Przychody tego funduszu wyniosły w 2020 r. 110,4 mld zł, z czego ponad 100 mld zł stanowiły środki z tytułu obligacji wyemitowanych przez BGK i gwarantowanych również przez Skarb Państwa. W 2021 r. natomiast łączne wpływy wyniosły 53,386 mld zł, w tym 39,158 mld zł z tytułu obligacji wyemitowanych przez BGK (Najwyższa Izba Kontroli 2021).

Plany finansowe obu z wymienionych jednostek nie zostały uwzględnione w ustawie budżetowej, co oznacza, że opisana na początku opracowania procedura budżetowa nie ma wobec nich odniesienia. Wydatkowanie środków w ramach tych jednostek w żadne sposób nie może być kontrolowane wedle wypracowanych mechanizmów w ramach systemu finansów publicznych. Ponadto sprawozdania finansowe Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie są publicznie dostępne. Pomimo faktu, że przykładowo w 2021 r. aż 5,8 mld zł ze środków Funduszu przekazane zostało Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 30,63 mld zł ministrowi właściwemu ds. zdrowia, 3,4 mld zł budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego, a 3,281 mld zł – pracy. Środki te więc stanowią *de facto* zasilenie tych jednostek poza ustawą budżetową. W rezultacie w 2021 r. odnotowano rekordową różnice pomiędzy poziomem państwowego długu publicznego (1 148,6 mld zł) a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (1 140,5 mld zł). Znaczną część tej różnicy bierze się z obligacji wyemitowanych przez polski fundusz rozwoju oraz fundusz przeciwdziałania COVID-19[4].

Trend finansowania bieżących potrzeb państwa nie został zahamowany w 2022 r., wręcz przeciwnie. Na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r.

[3] Skonsolidowany Raport Roczny Grupy Kapitałowej PFR, https://pfrsa.pl/dam/jcr:abdd30e9-bc65-4c1a-a99f-6efb0e2155ca/Skonsolidowany%20Raport%20Roczny%20Grupy%20Kapita%C5%82owej%20PFR%20za%20rok%202021%20.pdf.

[4] *Analiza wykonania budżetu państwa w 2021 roku,* nik.gov.pl/aktualnosci/analizy-wykonania-budzetu-panstwa-1995-2020.html (dostęp: 01.08.2022 r.).

o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 są odejmowane od kwoty wydatków stabilizującej reguły wydatkowej i nie wchodzą w skład limitu wydatkowego. Ponadto w analogiczny sposób finansowane są wydatki ponoszone przez państwo z tytułu wojny w Ukrainie. Na mocy ustawy ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022 poz. 655) w ramach BGK powstał Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który zatwierdzany jest przez Ministra Obrony Narodowej. Ponadto na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa również w ramach BGK powstał Fundusz Pomocy, w celu finansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. O faktycznej kwocie poniesionej na zadania realizowane z obu tych funduszy w 2022 r. będzie można się dowiedzieć, podobnie jak w przypadku funduszu przeciwdziałania COVID-19 dopiero na etapie analizy wykonania budżetu państwa prezentowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Przedkładane bowiem wraz z projektami ustaw oceny skutków regulacji nie ujmują tych wydatków, ponieważ, jak zostało to już wcześniej ustalone dokonywane są one poza sektorem finansów publicznych.

PODSUMOWANIE

Opisany mechanizm finansowania zadań publicznych poprzez jednostki nieznajdujące się w sektorze finansów publicznych w ostatnich latach zdaje się przybierać na sile. Sprzyjają temu wydarzenia takie jak wybuch pandemii COVID-19, czy wojna w Ukrainie. Nic niestety nie wskazuje na to, żeby w przyszłości trend się odwrócił. Polska znajduje się w przededniu wielkich wyzwań związanych z zapotrzebowaniem na surowce energetyczne wydatkami na zbrojenia i transformację energetyczną, która zarówno z uwagi na wymogi Unii Europejskiej jak i konieczność dywersyfikacji dostaw energii jest konieczna. Wielomiliardowe programy przeciwdziałania skutkom wydarzeń ostatnich lat prowadzone są obecnie w taki sposób, aby „ominąć" reguły odnoszące się do sektora finansów publicznych (przede wszystkim wspomniane wcześniej reguła długu, progi ostrożnościowe, a także limit w ramach stabilizującej reguły wydatkowej). Mimo, że w efekcie tych praktyk, faktycznie poziom długu publicznego utrzymuje się na akceptowalnym poziomie, to rośnie realny koszt zadłużenia (na odsetki od obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju wydano aż 6,53 mld zł, a niemal 2 mld zł – przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w samym tylko

2021 r.). Ponadto z uwagi na wydatkowanie tych środków poza ustawą budżetową nie istnieją wobec nich żadne wymierne formy kontroli na poziomie planowania czy wykonania, sprawozdania finansowe funduszy w ramach BGK nie są nawet publicznie dostępne. W obliczu funkcjonującej cały czas ogólnej klauzuli korekcyjnej paktu stabilności i wzrostu, która została przedłużona do 2023 r., rosnący poziom długu sektora rządowego i samorządowego, a także znajdujący się powyżej średniookresowego celu budżetowego deficyt (w 2021 r. 1,9% wobec 1%) (Najwyższa Izba Kontroli 2021, s. 335) nie jest obecnie problemem, ale po wygaśnięciu klauzuli, wiążący się z wysokimi kosztami nadmierny poziom wydatków poprzez fundusze BGK, dokonywane w czasie recesji gospodarczej i kosztownej transformacji energetycznej, będą mogły wiązać się z powrotem widma procedury nadmiernego deficytu nad Polską.

BIBLIOGRAFIA

Analiza wykonania budżetu państwa w 2021 roku, nik.gov.pl/aktualnosci/analizy-wykonania-budzetu-panstwa-1995-2020.html (dostęp: 01.08.2022 r.).

Borski M., Malarski S.
2015 *Ustawa budżetowa jako akt zarządzania finansowego państwem – wybrane aspekty prawne,* ZN WSH Zarządzanie, (3).

https://bdm.stat.gov.pl/, (dostęp: 15.06.2022 r.).

Kepa M.,Patyra S.
2012 *Znaczenie ustawy budżetowej z perspektywy doktryny prawa finansowego i konstytucyjnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 3.

Korolewska M.,Wołowicz K.,
Sektor instytucji rządowych i samorządowych, Leksykon budżetowy https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp (dostęp: 15.06.2022 r.).

Najwyższa Izba Kontroli
Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r., s. 104, https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf (dostęp 01.08.22 r.).

Połomka J. Zalesko S.,
2015 *Dług publiczny w Polsce – instytucjonalne możliwości jego redukcji,* Optimum Studia Ekonomiczne nr 1 (73).

Rudolf I.
2017 *Zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych*, GUS, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5483/8/1/1/zakres_podmiotowy_sektora_instytucji_rzadowych_i_samorzadowych.pdf (dostęp 16.05.2022 r.).

Skonsolidowany Raport Roczny Grupy Kapitałowej PFR, https://pfrsa.pl/dam/jcr:abdd30e9-bc65-4c1a-a99f-6efb0e2155ca/Skonsolidowany%20Raport%20Roczny%20Grupy%20Kapita%C5%82owej%20PFR%20za%20rok%202021%20.pdf (dostęp 01.08.2022 r.).

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022 poz. 655.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz. U. poz. 695, ze zm.

PUBLIC FINANCES BEYOND PARLIAMENTARY CONTROL IN TIMES OF CRISIS

Summary: The article will describe the differences between the various scopes of terms functioning within the public finance sector. They will be compared with the general government sector according to the ESA 2010 methodology. On this basis, the problem of spending more and more funds outside the state budget, outside the budget act and outside the public finance sector in order to improve the financial result and not exceed prudential thresholds will be discussed. .

Keywords: State budget, public finance sector, government and local government institutions sector

Kacper Paszyński[1]

FINANSE PUBLICZNE W STANIE WOJENNYM

Streszczenie: Polski prawodawca normując działanie finansów publicznych w stanie wojennym skupia się na zapewnieniu egzekutywie większej swobody w gospodarowaniu środkami publicznymi. Ustawowe uregulowania, choć co do zasady poprawnie skonstruowane, nie są wolne od pewnych mankamentów czy wewnętrznych niespójności. Zaś uregulowania dotyczące finansów publicznych w stanie wojennym na poziomie Konstytucji RP w zasadzie nie istnieją, co w praktyce może prowadzić do ogromnych problemów w pełni legalnym funkcjonowaniu organów odpowiedzialnych za gospodarowanie finansami publicznymi.

Słowa kluczowe: prawo konstytucyjne, finanse publiczne, stan wojenny

WPROWADZENIE

Eskalacja wojny w Ukrainie unaoczniła Europie, że pokój nie jest rzeczą daną raz na zawsze. Tragiczna sytuacja za wschodnią granicą powinna służyć ożywieniu debaty na temat gotowości państwa na funkcjonowanie w takich ekstraordynaryjnych realiach. Biorąc pod uwagę jak niezwykle istotne dla sprawnego zarządzania państwem są jego finanse i wszelkie mechanizmy związane z pozyskiwaniem i wydawaniem środków należałoby wymagać od prawodawcy zwykłego i konstytucyjnego daleko idącej staranności w konstruowaniu przepisów normujących dane zagadnienia.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie i ocenę niektórych rozwiązań jakie przyjął prawodawca zwykły i konstytucyjny na wypadek wprowadzenia stanu wojennego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także wyprowadzenie wniosków *de lege ferenda* co do nich. Rozważania oparte będą .

[1] Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, ORCID: 0000-0002-0837-7035, e-mail: kacper.klaudiusz.paszynski@gmail.com

na autorskiej analizie aktów prawnych, wspartej wypowiedziami doktryny przy pomocy metody językowo-logicznej.

PODSTAWOWE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE STANU WOJENNEGO

Dla przeciwdziałania szczególnym zagrożeniom, których nie da się opanować regularnymi środkami wprowadzono prawną instytucję stanów nadzwyczajnych. Koncepcja ta sięgająca swoimi korzeniami starożytności stanowi obecnie element większości ustrojów państw na świecie i choć poszczególne państwa różnie regulują te kwestię, pewnym wspólnym mianownikiem tychże stanów jest poszerzenie zakresu kompetencji władzy wykonawczej oraz dalej niż na co dzień idące ograniczanie, czy nawet zawieszanie wolności i praw człowieka i obywatela (Prokop 2005, s. 9 – 14). Środki te pomyślane są jako pewna konieczność do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i zażegnania niebezpieczeństw mu grożących.

Stan wojenny jest jednym z trzech stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP). Zgodnie z normą wyrażoną w art. 229 Konstytucji RP wprowadza go Prezydent na wniosek Rady Ministrów w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej dookreśla te przesłanki definiując w art. 2 ust. 1a, że przez zewnętrzne zagrożenie państwa, rozumie się celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty. Zgodnie z uregulowaniami ustawowymi zawartymi w art. 2 ust. 1 wspominanej ustawy zewnętrzne zagrożenie może dotyczyć także działań o charakterze terrorystycznym jak i działań w cyberprzestrzeni. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nawet zaistnienie wyżej wymienionych okoliczności nie oznacza, że stan wojenny musi zostać wprowadzony. Można wyobrazić sobie sytuację, w której Rzeczpospolita znajdując się nawet w stanie wojny z innym państwem nie będzie musiała ogłaszać na swoim terytorium stanu

wojennego z tego względu, że zwykłe środki konstytucyjne będą wystarczające do dalszego zarządzania państwem (Wołpiuk 2002, s. 87-88).

Tym co wyróżnia stan wojenny od stanu wyjątkowego czy stanu klęski żywiołowej jest możliwość wydawania na wniosek Rady Ministrów przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy w sytuacji, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, co wynika z normy zawartej w art. 234 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu i mają charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego. Jednocześnie zakres przedmiotowy spraw, jakie mogą być normowane przez takie rozporządzenia został poważnie uszczuplony w stosunku do przedmiotowo nieograniczonego zakresu spraw normowanych przez ustawę (Garlicki 2019, s. 255). Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 234 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzeniem z mocą ustawy Prezydent może regulować jedynie zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela oraz podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu wojennego wolności i praw człowieka i obywatela.

Co niezwykle istotne, stan wojenny, podobnie z resztą jak inne stany nadzwyczajne, wprowadzony być może tylko wtedy, kiedy nie sposób zażegnać grożącego państwu niebezpieczeństwa innymi metodami, co koresponduje z zasadą wyjątkowości (Prokop 2005, s. 18). Wprowadzenie więc stanu wojennego powinno być absolutną ostatecznością. Także działania w nim podejmowane powinny być proporcjonalne do zagrożenia i zmierzać do jak najszybszego przywrócenia funkcjonowania państwa (por. Prokop 2005, s. 17).

Jednocześnie należy podkreślić, że wprowadzenie stanu wojennego nie oznacza „zawieszenia" zasady demokratycznego państwa prawnego czy zasady działania organów publicznych w granicach i na podstawie prawa, które to zasady zostały wyrażone odpowiednio w art. 2 i 7 Konstytucji RP. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą działać swobodniej niż w czasie normalnego funkcjonowania państwa, ale wciąż w granicach wyznaczanych przez regulacje dotyczące stanu wojennego (Prokop 2005, s. 14). Nie powinno się usprawiedliwiać potencjalnego łamania prawa nadzwyczajną sytuacją, lecz zawczasu przygotować takie rozwiązania, które pozwolą efektywnie mierzyć się z ekstraordynaryjnymi sytuacjami.

REGULACJE PRZEWIDZIANE PRZEZ PRAWODAWCĘ USTAWOWEGO W RAZIE WPROWADZENIA STANU WOJENNEGO

Większość regulacji dotyczących finansów publicznych w realiach stanu wojennego znajduje się w Ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, dalej: „UFP".), a także w Ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932).

Zgodnie z normą dekodowaną z art. 50 UFP, co do zasady w przypadku przyjmowania projektu ustawy albo przyjmowania aktu prawnego, którego skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, na Radzie Ministrów ciąży obowiązek związany z uzasadnieniem takiego aktu normatywnego, określeniem limitu wydatków, opiniowaniem przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, określeniem mechanizmów korygujących oraz wskazaniem organu monitorującego (Kowalczyk 2022). Ponadto zgodnie z ust. 7 wejście w życie przepisów wykonawczych nie może skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w ustawie, na podstawie której wydawane są przepisy wykonawcze. Wprowadzenie stanu wojennego ogranicza te obowiązki Rady Ministrów w ten sposób, że nie jest wymagane od tego organu przedstawienie limitu wydatków, określenia mechanizmów korygujących i wskazania organu monitorującego. Ponadto nie stosuje się ust. 7, co oznacza, że aktem wykonawczym zwiększać można wydatki ponad ich sumę przewidzianą w ustawie. Rozwiązanie te ewidentnie służy przyśpieszeniu przyjmowania projektów aktów prawnych przez Radę Ministrów, zwiększa także swobodę w wydawaniu przepisów wykonawczych do ustaw. Rozwiązanie te jawi się ogólnie jako zasadne i sensownie skonstruowane. Koresponduje ono z zasadą, że czas wojenny to „czas egzekutywy". Jednocześnie pojawia się pytanie, czy w szczególnych okolicznościach możliwe będzie w ogóle dokonanie opinii przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wydaje się, że także i ten wymóg powinien zostać wyłączony w przypadku wprowadzenia stanu wojennego.

Zgodnie z normą wyrażoną w art. 88 UFP nie stosuje się procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, które w sytuacjach zwyczajnych mają na celu niedopuszczenie do przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia (procedura

ostrożnościowa) (Walczak 2021) lub jak najszybsze doprowadzenie stanu finansów publicznych do konstytucyjnych wymagań (procedura sanacyjna) (Pasternak, Zieliński 2022a). Zwiększa to swobodę zadłużania się państwa, ale jednocześnie nie wyłącza konstytucyjnego limitu zadłużania (Pasternak, Zieliński 2022b). Istotnym mankamentem tego uregulowania jest czasowy zakres jego obowiązywania, który trwa tak długo, jak długo trwa stan wojenny (Pasternak, Zieliński 2022b). Oznacza to, że po jego zniesieniu, w sytuacji, gdy na skutek przeciwdziałania grożącego państwu niebezpieczeństwu wzrósł stosunek długu publicznego do wartości PKB należałoby wprowadzić natychmiast procedurę ostrożnościową czy sanacyjną, co mogłoby negatywnie wpłynąć na przywrócenie gospodarce i państwu normalnego funkcjonowania po okresie zawirowań. Zasadnym jest postulat wprowadzenie pewnego okresu przejściowego po zakończeniu stanu wojennego (czy też stanów nadzwyczajnych w ogóle), przez który wyłączenie obowiązywania tychże procedur dalej by trwało.

W razie wprowadzenia stanu wojennego stosuje się także inną niż w sytuacjach zwyczajnych stabilizującą regułę wydatkową, która dla sytuacji zwyczajnej unormowana jest w art. 112aa UFP Bowiem co do zasady reguła ta ma za zadanie powstrzymywanie wzrostu długu publicznego, co stanowi poniekąd rozwinięcie mechanizmów podobnych do procedury ostrożnościowej i sanacyjnej (Dąbrowska 2022). Nie wchodząc w szczegóły dość skomplikowanych uregulowań związanych z tym zagadnieniem uznać należy, że wyjątek od art. 112aa, który zawarty jest w 112d, stanowi kolejną regulację, mającą na celu zwiększenie swobody zarządzania finansami publicznymi, w tym swobody zadłużania się. Jednocześnie pochwały godna jest regulacja wprowadzona przez ustawodawcę, która zakłada, że powrót do standardowej stabilizującej reguły wydatkowej nie następuje natychmiast po zakończeniu stanu wojennego, czy choćby z końcem roku, kiedy został on wprowadzony, a dopiero po spełnieniu makroekonomicznych przesłanek wymienionych w tym przepisie. Rozwiązanie takie jest zdecydowanie korzystniejsze dla funkcjonowania państwa i pozwala w sposób stopniowy powracać do normalnego funkcjonowania.

W razie wprowadzenia stanu wojennego, zgodnie z normą dekodowaną z art. 158 UFP znacznej swobodzie ulega wykorzystywanie rezerw celowych i ogólnych. Mogą być one nie tylko wykorzystywane w dowolnym czasie, ale i w celu finansowania wszelkich zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzenia stanu wojennego. Jest to kolejna regulacja służąca zapewnieniu większej elastyczności w gospodarowaniu środkami publicznymi w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Kolejną istotną regulacją zwiększającą swobodę gospodarowania środkami publicznymi jest norma zawarta w art. 180 UFP, zgodnie z którą Rada Ministrów może przenosić planowane wydatki budżetowe między częściami i działami budżetu państwa w celu realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzania tego stanu. Bowiem co do zasady, dysponenci środków publicznych mogą przenosić te wydatki jedynie między rozdziałami i paragrafami (tak bowiem stanowi norma wyrażona w art. 171 UFP). Pojawia się tu jednakże pewne problematyczne zagadnienie. W sytuacji, w której także Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, a co za tym idzie podejmować kolegialnie decyzji, brak jest możliwości dokonania omawianych przeniesień. Być może rozsądniejszym rozwiązaniem byłoby przyznanie tej kompetencji Prezesowi Rady Ministrów, czy też Ministrowi Finansów.

Co do drugiej wspominanej ustawy, zgodnie z normą wyrażoną w art. 24 ust. 1 pkt 4 minister właściwy do spraw finansów publicznych może wprowadzić ograniczenia w obrocie krajowymi środkami płatniczymi, ograniczenia w obrocie dewizowym oraz działalności kantorowej, co powinno służyć zapewnieniu stabilności finansowej państwa.

Jak zostało pokazane większość uregulowań ustawowych związanych z wprowadzeniem stanu wojennego służy zapewnieniu egzekutywie większej swobody w gospodarowaniu środkami publicznymi, co jest jak najbardziej zrozumiałe i sensowne. Uregulowania te nie są jednak wolne od niedociągnięć, jak na przykład brak pewnego okresu przejściowego przy stosowaniu procedury ostrożnościowej i sanacyjnej, co skądinąd jest niespójne z istnieniem takiego okresu przy powrocie do regularnej stabilizującej reguły wydatkowania i w tym miejscu postulować należy zmianę takiego stanu prawnego.

REGULACJE PRZEWIDZIANE PRZEZ PRAWODAWCĘ KONSTYTUCYJNEGO W RAZIE WPROWADZENIA STANU WOJENNEGO

W Konstytucji RP brak jest szczególnych uregulowań dotyczących finansów publicznych w stanie wojennym, co stanowi istotne niedociągnięcie prawodawcy konstytucyjnego. Bowiem w praktyce okazać się może, że ustrojowe braki uniemożliwią zgodne z prawem działanie władz publicznych w zakresie w jakim posługiwać się one będą finansami publicznymi. Stąd należy postawić kilka wniosków *de lege ferenda* dotyczących zmian w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej.

Po pierwsze, kompletnie nieprzystosowanym do realiów stanu wojennego jest konstytucyjny limit zadłużenia wyrażony w normie zawartej w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, która jednoznacznie zabraniającej zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, które skutkowałyby powstaniem długu publicznego przekraczającego 3/5 wartości rocznego PKB. Przepis ten w normalnych okolicznościach jest niezwykle istotny, jako że współtworzy zasadę równowagi budżetowej (Banaszak 2012), jego respektowanie zwiększa także finansową wiarygodność państwa na rynkach zagranicznych (Ofiarski 2016). Jednocześnie, nie pozostawia żadnej wątpliwości, że zasada ta nie jest w jakikolwiek sposób tak istotna jak choćby norma wyrażona w art. 5 Konstytucji RP nakazująca między innymi strzeżenie integralności terytorialnej i niepodległości Rzeczypospolitej, czy jak godność ludzka, stanowiąca jedną z naczelnych zasad ustroju (Garlicki 2019, s. 97), którą państwo ma obowiązek strzec i respektować, a by to czynić musi przede wszystkim istnieć.

Jednocześnie okoliczności, które uzasadniałaby wprowadzenie stanu wojennego praktycznie zawsze będą prowadzić do konieczności zwiększenia wydatków, co za tym idzie, zwiększenia deficytu. Ponadto w sytuacjach takich dojść może do spadku wartości PKB, nawet w sposób drastyczny. Okazać by się mogło, że nawet przy nieznacznym zwiększeniu wydatków, spadek PKB byłby na tyle znaczący, że konstytucyjny limit zadłużenia zostałby przekroczony, a co za tym idzie, kolejny budżet powinien byłby zostać uchwalony bez deficytu, co mogłoby nie być wcale korzystne dla państwa.

Widać zatem, że w praktyce dojść może do poważnego zderzenia zasad konstytucyjnych. Rozwiązaniem powinno być niepowoływanie się na pozanormatywny stan konieczności państwowej (por. Wojtyczek 1999, s. 263) jako że przyjąć należy, iż organy państwa działać powinny na podstawie i w granicach prawa. Zasadnym jest raczej wprowadzenie przepisu zakładającego odejście od normy wyrażonej w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP na czas wprowadzenia stanu wojennego oraz na pewien okres po jego zakończeniu. Doprecyzowanie zasad wyliczania tego okresu pozostawić można by ustawodawcy zwykłemu, jako że podanie ścisłej cezury czasowej może być zbyt arbitralne, a wyliczanie pewnego wzoru jak ma to na przykład miejsce w art. 112d UFP raczej nie leży w gestii prawodawcy konstytucyjnego.

Kolejnym poważnym problemem ustawy zasadniczej jest brak możliwości nowelizacji ustawy budżetowej w sytuacji, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Problem ten jest jak najbardziej aktualny i to pomimo możliwości prowadzenia obrad przy wykorzystaniu technik porozumiewania się na odległość, bowiem w realiach stanu wojennego dojść może do na tyle

istotnego zagrożenia w cyberprzestrzeni, że nie będzie możliwe prowadzenie obrad zdalnie.

Sytuacji nie rozwiązuje kompetencja Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, jako że zakres przedmiotowy tychże rozporządzeń jest mocno ograniczony normami konstytucyjnymi. Zaś niemożność nowelizacji tej ustawy prowadzi do sytuacji, w której minister właściwy do spraw finansów publicznych nie ma kompetencji do zaciągania kolejnych zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa, które to zobowiązania stanowiłyby dochód budżetu państwa, konieczny dla przezwyciężenia niebezpieczeństw, które uzasadniałyby wprowadzenie stanu wojennego. Jedynym w zasadzie ratunkiem jest odczekanie do końca roku kalendarzowego i następnie oparcie budżetu państwa na projekcie Rady Ministrów, co przewiduje Konstytucja RP w normie wyrażonej w art. 219 ust. 4.

Wydaje się zatem, że słuszny jest postulat dotyczący przyznania Prezydentowi RP kompetencji do nowelizacji już obowiązującej ustawy budżetowej przy pomocy rozporządzenia z mocą ustawy. Jako że i tak rozporządzenia te wydawane są na wniosek Rady Ministrów, to brak jest podstaw, by zakładać, że Prezydent dokonywałby zmian w sposób dowolny i uznaniowy. Współdziałanie z Radą Ministrów, która najlepiej w takich okolicznościach powinna orientować się w realnych potrzebach finansowych państwa gwarantuje, że rozporządzenia takie czynić będą zadość faktycznym potrzebom Rzeczypospolitej Polskiej.

Ostatnim przedstawionym w niniejszej pracy zagadnieniem związanym z ustrojowymi brakami będzie brak możliwości nakładania podatków i innych danin publicznych w razie niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie. Bowiem zgodnie z normą zawartą w art. 217 Konstytucji ciężary takie nakładane muszą być w drodze ustawy. O ile uznać należy, że rozporządzenie z mocą ustawy spełniałoby ten formalny wymóg, o tyle nakładanie podatków leży poza konstytucyjnym zakresem przedmiotowym spraw, które mogą być regulowane na mocy rozporządzenia z mocą ustawy. Wszak przyjmuje się, że ponoszenie ciężarów nie jest ograniczaniem praw i wolności w rozumieniu Konstytucji RP, a raczej obowiązkiem wynikającym z normy dekodowanej jej z art. 84 (Banaszak 2012). W związku z tym nie można na nikogo nakładać tego typu ciężarów w sytuacji, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, by wydać stosowną ustawę. Niedozwolona będzie zmiana przepisów dotyczących sposób obliczania tego typu danin publicznych. Może to okazać się niezwykle negatywne dla finansów publicznych. Po raz kolejny jawi się jako konieczne przyznanie Prezydentowi RP kompetencji do nakładania

podatków i zmieniania przepisów podatkowych na podstawie rozporządzenia z mocą ustawy. Wprowadzenie uregulowań dotyczących pozyskiwania środków finansowych od obywateli czy innych zobowiązanych podmiotów w formie ograniczenia prawa własności (a więc swego rodzaju rekwizycji) jest o tyle niekorzystne, że powinno być później zrekompensowane. Podatki zaś ze swej natury są daniną bezzwrotną.

PODSUMOWANIE

Polskie ustawodawstwo dotyczące finansów publicznych w stanie wojennym nie jest rozbudowane, zwykle przewiduje podobne rozwiązania dla tego i pozostałych stanów nadzwyczajnych, a nawet dla sytuacji co prawda odbiegających od normalnego funkcjonowania państwa, ale nie będących konstytucyjnymi stanami nadzwyczajnymi. Rodzi to pytanie o proporcjonalność tych uregulowań. Niemniej, większość norm stanowiących reguły od ogólnie stosowanych zasad są jak najbardziej sensowne i potrzebne, skupione na zapewnieniu swobodniejszego działania egzekutywie oraz niekrępowania jej nadmiernie restrykcyjnymi ograniczeniami co do zwiększania zadłużenia. Istniejące mankamenty są względnie łatwe do wyeliminowania, choć zaniechanie tego może prowadzić do konieczności tworzenia prawa *ad hoc* w przyszłości, które to prawo z pewnością nie będzie wolne od problemów związanych ze zbyt pośpiesznym trybem procedowania, co z resztą udowodniła praktyka stanowienia prawa w czasach pandemii Covid-19 (por. Trociuk 2021, s. 15).

Jednocześnie nie da się pominąć zaniechań prawodawcy konstytucyjnego przy opracowywaniu tekstu Konstytucji RP. Z pozoru nieoczywiste niedociągnięcia prowadzić mogą do istotnych konsekwencji, którymi w praktyce najpewniej nieszczególnie by się przejmowano stawiając politykę i konieczność chwili ponad prawem, co z jednej strony jest całkiem zrozumiałe, z drugiej zaś powinno być napiętnowane tym bardziej ze względu na to jak nieskomplikowanych poprawek potrzeba, by zapewnić Konstytucji spójność i adekwatność jej postanowień do rzeczywistości w jakiej być może trzeba będzie ją stosować.

BIBLIOGRAFIA

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 kwietna (Dz.U. z 2021 r. poz. 305).

Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1932).

Banaszak B.
2012 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis.

Dąbrowska J.
2022 *Komentarz do art. 122aa*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis.

Garlicki L.
2019 *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys Wykładu*, Warszawa.

Kowalczyk E.
2022 *Komentarz do art. 50*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis.

Ofiarski Z.
2016 *Komentarz do art. 216*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87 – 243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis.

Pasternak R., Zieliński R.
2022 *Komentarz do art. 87*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis.

Pasternak R., Zieliński R.
2022 *Komentarz do art. 88*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis.

Prokop K.
2005 *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok.

Trociuk S.
2021 *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa.

Walczak P.
2021 *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Legalis.

Wojtyczek K.
1999 *Granice ingerencji ustawodawcy w sfery praw człowieka*, Kraków.

Wołpiuk W. J.
2002 *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa.

PUBLIC FUNDS UNDER MARTIAL LAW

Summary: When regulating the operation of public finances under martial law, Polish lawmaker focuses on providing the executive power with greater flexibility in managing public funds. The statutory regulations, although in principle correctly constructed, are not free of certain shortcomings or internal inconsistencies. And regulations on public finances under martial law at the level of the Constitution are virtually non-existent, which in practice may lead to huge problems in the fully legal functioning of bodies responsible for managing public finance.

Key words: constitutional law, public finances, martial law

Szymon Paweł Pokrywka[1]

CZYNNOŚCI OPERACYJNO-ROZPOZNAWCZE KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

Streszczenie: Cel – Zdefiniowanie pojęcia czynności operacyjno-rozpoznawczych i ich analiza na gruncie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Krajowej. *Metodologia badania* – Analiza wybranych aktów prawnych i literatury krajowej. *Wynik* – Czynności operacyjno-rozpoznawcze można zdefiniować jako niejawne działania uprawnionych organów państwowych, prowadzone przy wystąpieniu przesłanek uzasadniających ich zastosowanie, celem realizacji odpowiednich zadań ustawowych przez zdobycie informacji . Funkcjonariusze Krajowej Administracji Skarbowej dysponują metodami umożliwiającymi zdobycie informacji w sposób niejawny. *Oryginalność/wartość* – Analiza czynności operacyjno-rozpoznawczych Krajowej Administracji Skarbowej.

Słowa kluczowe: Krajowa Administracja Skarbowa, czynności operacyjno-rozpoznawcze

WPROWADZENIE

Zdolność do skutecznego zdobywania informacji stanowi fundament prawidłowego działania wszelkich organów publicznych mających stać na straży porządku prawnego. Lata praktyki służb spowodowały wypracowanie licznych metod niejawnego działania, które umożliwiają wykrycie naruszeń i zdobycie dowodów umożliwiających przeprowadzenie dalszego postępowania. Narzędzia takie jak kontrola operacyjna czy zakup kontrolowany niewątpliwie cechują się ogromną skutecznością. Ze względu na swoją specyficzną naturę stanowią one obiekt zainteresowania nie tylko korzystających z nich

[1] Student IV roku SSP Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, ORCID: 0000-0000-0002-2816-7625, e-mail: szymonpokrywka11@gmail.com.

codziennie funkcjonariuszy, ale również doktryny prawniczej, orzecznictwa (Kosmaty, Kudła 2015) oraz literatury kryminalnej.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze, jako pewien zbiór niejawnych działań prowadzonych wobec czy też przy udziale chronionych odpowiednimi gwarancjami obywateli są również źródłem licznych kontrowersji. Nie jest bowiem oczywistym przy jakich przesłankach użycie tego typu metod jest uzasadnione, jaki powinien być ich zakres oraz jakie działania kontrolne należy podejmować, by zminimalizować ilość ewentualnych naruszeń. W szczególności przy tego typu rozważaniach odnieść się należy do wartości konstytucyjnych, które w znaczący sposób kształtują możliwości organów państwa w zakresie działalności niejawnej.

Szczególne emocje wzbudzają niejawne działania organów, których zadania nie dotyczą wykrywania i ścigania przestępstw powszechnie uznawanych za ciężkie.

Krajowa Administracja Skarbowa (dalej: KAS) została utworzona z dniem 1 marca 2017 roku, zastępując trzy niezależne piony: administrację podatkową, kontrolę skarbową oraz Służbę Celną (Strzelec 2017). Konsolidacja miała na celu usprawnienie całości systemu podatkowego, w tym w szczególności metod poboru danin publicznych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 813 ze. zm.- dalej „UKAS") - „*KAS stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbów Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniająca obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych*". Same zadania KAS zostały natomiast określone w art. 2 UKAS. Na potrzeby niniejszego opracowania skupiono się na pkt 13-16 tego artykułu, tj. zadaniach obejmujących rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń skarbowych, niektórych przestępstw uregulowanych w Kodeksie karnym oraz przestępstw i wykroczeń dotyczących obrotu towarami.

W ramach realizacji tych zadań funkcjonariusze KAS uprawnienie są do działania w formie czynności operacyjno-rozpoznawczych.

PROJEKT USTAWY O CZYNNOŚCIACH OPERACYJNO-ROZPOZNAWCZYCH Z DNIA 7 LUTEGO 2008 ROKU

Czynności operacyjno-rozpoznawcze nie posiadają definicji legalnej. Zawierał ją natomiast projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych z dnia 7 lutego 2008 roku. Zgodnie z tym projektem: „czynności operacyjno-rozpoznawcze są zespołem przedsięwzięć jawnych i niejawnych prowadzonych wyłącznie w celu:

1. rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw;
2. odnajdywania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiarem sprawiedliwości oraz osób zaginionych, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ich zaginięcie jest wynikiem przestępstwa, a także odnajdywanie rzeczy utraconych w wyniku przestępstwa lub mających związek z przestępstwem;
3. ustalenia tożsamości osób i zwłok, w przypadku uzasadnionego podejrzenia przestępczego działania" (Druk sejmowy nr 353 z dnia 7 lutego 2008 roku).

Dalsza analiza projektu pokazuje natomiast jakimi metodami, według projektodawców, czynności operacyjno-rozpoznawcze miały być prowadzone. Są to kolejno: wywiad, penetracja terenu, zasadzka, eksperyment, analiza operacyjna, obserwacja osób, miejsc i środków transportu, pułapka, współpraca z osobami fizycznymi, kontrola korespondencji, podsłuch, zakup kontrolowany, przesyłka niejawnie kontrolowana, obiekty specjalne, kombinacja operacyjna, gra operacyjna oraz operacje specjalne.

Powyższy projekt otrzymał skrajnie negatywną opinię Krajowej Rady Sądownictwa. (Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 marca 2008 roku w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych). Projektodawcom zarzucano brak adekwatnej analizy obowiązujących wówczas aktów prawnych regulujących czynności operacyjno-rozpoznawcze, niespójność projektu oraz ogromną wadliwość poszczególnych przepisów. Uchwalenie ustawy w niezmienionej formie, a konkretnie art. 4 ust. 5, powodowałoby wyłączenie odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego osoby, która współpracowałaby z funkcjonariuszami poszczególnych służb w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych celem zapobiegnięcia innym przestępstwom. W pierwszej kolejności nietrafnym jest użycie w krytykowanym przepisie sformułowania „czyn zabroniony", który

jest jednym z elementów struktury przestępstwa, obok konkretnego zachowania się człowieka, uznania zachowania za czyn, bezprawności tego czynu, jego karygodności oraz zawinienia przez sprawcę (Pohl 2019). Tak sformułowany przepis, mimo oczywistej chęci projektodawców do wyłączenia odpowiedzialności osób współpracujących ze służbami przy pomocy odpowiedniego kontratypu, nie został w fazie projektowej sformułowany prawidłowo. Kontratyp jest bowiem okolicznością wyłączającą bezprawność danego zachowania, która to usytuowana jest strukturze przestępstwa wyżej niż stwierdzenie, że zachowanie to jest czynem zabronionym.

Niezależnie jednak od wad technicznych, sam projekt krytykowano również na płaszczyźnie celowościowej. W opinii Krajowej Rady Sądownictwa przepisy dotyczące czynności operacyjno-rozpoznawczych, które znajdują się w wielu aktach normatywnych regulujących działanie poszczególnych służb, funkcjonowały prawidłowo i były dla przeciętnego obywatela klarowne. Konsolidacja przepisów dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych doprowadziłaby do sytuacji, w której osoba pragnąca powziąć wiedzę o uprawnieniach danej służby musiałaby przeanalizować dwie ustawy, tj. odpowiednią ustawę regulującą jej działanie w sensie ogólnym (np. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji) oraz ustawy szczególnej, dotyczącej wyłącznie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Realizacja projektu mogłaby więc mieć efekt całkowicie przeciwny do zamierzonego, tworząc chaos prawny zamiast klarować liczne wątpliwości dotyczące zagadnienia.

Opisany wyżej projekt, mimo swoich wad, stanowi swoisty punkt odniesienia przy analizie czynności operacyjno-rozpoznawczych, gdyż wyodrębnia on pewne ich kluczowe elementy.

PRÓBA ZDEFINIOWANIA CZYNNOŚCI OPERACYJNO-ROZPOZNAWCZYCH NA GRUNCIE DOKTRYNY I ORZECZNICTWA

W braku definicji ustawowej czynności operacyjno-rozpoznawczych koniecznym jest odwołanie się do dorobku doktryny prawniczej. Według Adama Tarachy są to „tajne lub poufne czynności podejmowane przez organy państwowe, wykonywane w oparciu o podstawę ustawową, spełniające funkcję informacyjną, wykrywczą, profilaktyczną i dowodową" (Taracha 2006). Zbigniew Niemczyk wskazuję natomiast „że polegają one na zasadniczo niejawnym, pozaprocesowym działaniu uprawnionych ustawowo służb,

nakierowanym na realizację ich zadań związanych z zapewnieniem porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa" (Niemczyk 2013).

Z powyższych definicji możemy wywnioskować, że niezależnie od stosowanej metody działania, wszystkie czynności operacyjno-rozpoznawcze :

1. są wykonywane przez służby, w ramach określonych przepisami rangi ustawowej;
2. ich przeprowadzenie ma na celu realizacje określonego zadania;
3. mają charakter niejawny.

Konieczność zawarcia przepisów dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych w akcie rangi ustawowej wynika z art. 31 ust.3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej; „Konstytucja RP"). Są to bowiem działania w sposób bezpośredni ingerujące w prawa i wolności danej jednostki, w szczególności zaś w wynikające z art. 47 Konstytucji prawo do prywatności. Do przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych powinny więc być uprawnione wyłącznie państwowe podmioty cechujące się odpowiednim poziomem profesjonalizmu. Przykładem tej wyłączności jest art. 7 Ustawy z dnia 6 lipca 2001 roku o usługach detektywistycznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 129 ze zm.): „Wykonując usługi detektywistyczne.... detektyw nie może stosować środków technicznych oraz metod i czynności operacyjno-rozpoznawczych, zastrzeżonych dla upoważnionych organów na mocy odrębnych przepisów". Ciekawym w tym kontekście zagadnieniem zdaje się korzystanie przez organy procesowe z tzw. owoców zatrutego drzewa. Analiza tego zagadnienia wykracza jednak znacząco poza ramy niniejszego opracowania.

Kluczowym jest również prawidłowe działanie systemu nadzoru sądowego i pozasądowego nad całym procesem, co minimalizować ma ilość ewentualnych naruszeń. Zważywszy na złożoność niektórych metod działania operacyjnego, przykładowo tzw. gry operacyjnej, należy podkreślić, iż należy zachować odpowiedni balans pomiędzy kontrolą czynności, a umożliwieniem ich prawidłowego przeprowadzenia. Niedopuszczalną wydaje się sytuacja, w której służby nie są w stanie realizować ustawowo powierzonych im zadań, czy to ze względu na nadużycia ze strony organów kontrolnych, czy też przez źle skonstruowane przepisy dotyczące samego nadzoru.

Następnym kluczowym elementem czynności operacyjno-rozpoznawczych jest ich celowość. Muszą być one prowadzone w celu realizacji określonego zadania, a wobec określonej osoby tylko przy wystąpieniu odpowiednich przesłanek, takich jak uzasadnione podejrzenie popełnienia

przestępstwa. Zastosowanie metod niejawnych przy wykonywaniu danego zadania powinno jednak wykazywać cechę proporcjonalności (Melezini 2018). W sytuacji gdy, dana informacja może zostać zdobyta w sposób jawny, czynności operacyjno-rozpoznawcze nie powinny być przeprowadzane.

Ostatnią cechą czynności operacyjno-rozpoznawczych jest ich niejawność, ściśle związana z ich efektywnością. Oczywistym jest, że rezultaty podsłuchu będą zupełnie inne, jeżeli osoba dowie się, że są wobec niej prowadzone działania niejawne. W interesie organów jest by wszelkie czynności operacyjno-rozpoznawcze pozostały tajne jak najdłużej, docelowo do momentu rozpoczęcia odpowiedniego postępowania, w którym ich efekty mogą zostać wykorzystane w charakterze dowodu.

Wobec powyższego, czynności operacyjno-rozpoznawcze można zdefiniować jako niejawne działania uprawnionych organów państwowych, prowadzone przy wystąpieniu przesłanek uzasadniających ich zastosowanie, celem realizacji odpowiednich zadań ustawowych przez zdobycie informacji.

CZYNNOŚCI OPERACYJNO-ROZPOZNAWCZE W USTAWIE Z DNIA 16 LISTOPADA 2016 R. O KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

Przepisy dotyczące czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej zawarte zostały w rozdziale V UKAS. W art. 113 tejże ustawy wskazano, że w trakcie wykonywania zadań ustawowych związanych z przeciwdziałaniem różnym rodzajom przestępczości funkcjonariusze KAS mogą przetwarzać odpowiednie dane, w tym dane osobowe, podmiotów podlegających kontroli i podmiotów, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie przestępstwa albo przestępstwa skarbowego lub posiadania mienia zagrożonego przepadkiem. Funkcjonariusze mogą przetwarzać te dane w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Funkcjonariusze KAS dysponują dość ograniczoną liczbą metod czynności operacyjno-rozpoznawczych, szczególnie w porównaniu z innymi służbami. UKAS wyróżnia kolejno: zapobiegawcze udostępnienie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, obserwacja i rejestracja przy użyciu środków technicznych zdarzeń w miejscach publicznych, kontrola operacyjna, zakup kontrolowany oraz niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania i przechowywania przedmiotów przestępstwa oraz obrotu nimi.

Do nieodpłatnego udostępnienia danych telekomunikacyjnych, pocztowych oraz internetowych zobowiązani są odpowiedni przedsiębiorcy

na wniosek Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego lub funkcjonariusza posiadającego stosowne upoważnienie. Dane mogą zostać udostępnione funkcjonariuszowi również za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Udostępnione dane telekomunikacyjne mogą dotyczyć m.in. godziny inicjacji połączenia, użytkownika inicjującego, użytkownika końcowego, czasu trwania połączenia, lokalizacji użytkownika. Nie należy mylić udostępnienia danych telekomunikacyjnych z kontrolą operacyjną. Dane pocztowe mogą dotyczyć osoby korzystającej z usług pocztowych, czy też informacji o tym czy dana zatrzymana przez operatora pod podejrzeniem zawierania przedmiotu przestępstwa. Jeżeli chodzi o dane internetowe, udostępnia się je w zakresie dotyczącym danych osobowych usługobiorcy oraz danych eksploatacyjnych. W żadnym zaś wypadku nie można w ramach tej czynności operacyjno-rozpoznawczej zapoznawać się z treścią danego przekazu, niezależnie od jego formy (Melezini 2018).

Kontrola nad udostępnieniem powyższych danych została skonstruowana w ciekawy sposób. Zgodnie z art. 116 UKAS, sprawuję ją sąd okręgowy właściwy miejscowo dla siedziby organu KAS, któremu udostępniono dane. Organ KAS składa sądowi sprawozdania półroczne obejmujące ilość przypadków pozyskania danych oraz ich rodzaj, a także kwalifikację prawną czynów, które przyczyniły się do wystąpienia o nie. System kontroli tego typu wynika najprawdopodobniej ze stosunkowo niskiego poziomu ingerencji tej czynności operacyjno-rozpoznawczej w prawa obywatelskie osoby, wobec której jest prowadzona.

Obserwacja i rejestracja przy użyciu środków technicznych zdarzeń w miejscach publicznych jest czynnością z perspektywy służb profesjonalnych rutynową i została opisana w art. 117 UKAS. Tego typu czynność powinna być przeprowadzona, zgodnie z ust. 2, w sposób jak najmniej naruszający dobra osobowe obserwowanej osoby. Przez miejsce publiczne należy rozumieć taki obiekt, który jest ogólnodostępny dla każdego, bez względu na jego cechy. Co jest jednak konstrukcją budzącą znaczne wątpliwości jest możliwość zażalenia sposobu prowadzenia czynności w terminie 7 dni od powzięcia wiadomości o ich zastosowaniu. Zażalenia takiego może dokonać osoba wobec której czynności były prowadzone. Realnie więc, mając na uwadze niejawny charakter czynności, zażalenia można dokonać tylko w sytuacji gdy służby popełnią błąd (Melezini 2018) i ujawnią swoje działania. Konstrukcja tego odwołania jest więc skrajnie niepraktyczna.

Jeżeli inne metody okażą się nieskuteczne, czy też zważywszy na całokształt sytuacji będą dla służb całkowicie nieprzydatne, przeprowadzić można

tzw. kontrolę operacyjną. Jest ona zdecydowanie najbardziej kontrowersyjnym narzędziem w uregulowanym UKAS. Można ją zastosować tylko w przypadku podejrzenia wystąpienia określonych przestępstw, których katalog zamknięty art. 118 ust. 1 UKAS. Przykładowo w pkt. 1 tego ustępu wymieniono nieokreślone przestępstwo skarbowe, którego wartość przedmiotu czynu lub uszczuplenie należności publicznoprawnej przekroczyło w dniu popełnienia czynu zabronionego pięćdziesięciokrotną wysokość minimalnego wynagrodzenia. Do złożenia wniosku o zarządzenie kontroli operacyjnej uprawniony jest Szef KAS. Wniosek ten składany jest do Sądu Okręgowego w Warszawie. W sytuacjach wyjątkowych, gdy istnieje uzasadniona obawa, że informacje mogą ulec zniszczeniu lub zmianie, kontrolę operacyjną może zarządzić sam Szef KAS po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego. Jednocześnie Szef KAS zwraca się do wyżej wskazanego sądu o wydanie postanowienia zatwierdzającego kontrolę. W przypadku nieudzielenia zgody, wszelkie zdobyte w wyniku kontroli informacje, niezależnie od ich przydatności, powinny ulec zniszczeniu.

Kontrola operacyjna opisana w art. 118 UKAS nie polega wyłącznie na podsłuchu, tj. nagrywaniu rozmów prowadzonych przy pomocy środków telekomunikacyjnych. W trakcie kontroli operacyjne służby mogą mieć dostęp do zawartości przesyłek pocztowych, treści korespondencji, również tych prowadzonych przy pomocy systemów komunikacji elektronicznej, do danych zawartych na nośnikach i w różnego rodzaju systemach teleinformatycznych. Co też kluczowe, funkcjonariusze mogą w ramach kontroli nagrywać w miejscach inne niż publiczne, czyli przykładowo w domu prywatnym. Jest więc to metoda w sposób drastyczny ingerująca w prawo do prywatności osób kontrolowanych.

Kontrolę zarządza się na okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Sąd może kontrolę przedłużyć, na wniosek Szefa KAS, o kolejne 3 miesiące. W uzasadnionych przypadkach, na kolejny wniosek, po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego, sąd może przedłużyć kontrolę o kolejne, trzymiesięczne okresy. W każdym jednak przypadku całkowita długość kontroli operacyjnej nie może przekraczać roku.

W art. 119 i art. 120 UKAS uregulowano metody odpowiednio zakupu kontrolowanego i niejawnego nadzorowania. Zakup kontrolowany polega na złożeniu oferty zakupu, sprzedaży lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, lub mającymi z nimi związek. Niejawne nadzorowanie polega na obserwacji wytwarzania, przechowywania i obrotu przedmiotami

przestępstwa. Nie może ono jednak tworzyć zagrożenia dla ludzkiego życia lub zdrowia.

PODSUMOWANIE

Czynności operacyjno-rozpoznawcze stanowią zagadnienie ciekawe, wymagające dalszej analizy. Nie ulega wątpliwości, iż są one narzędziem skutecznym w realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem państwa, w tym bezpieczeństwem finansowym. Są one instrumentem złożonym, wymagającym odpowiedniej kontroli ze strony organów sądowych. Zważywszy na stopień ingerencji czynności w prawa i wolności obywatelskie, potencjalne nadużycia mogą mieć katastrofalne skutki dla porządku państwowego i wizerunku organów.

Krajowa Administracja Skarbowa dysponuje szeregiem metod umożliwiających realizację ustawowo powierzonych jej zadań. Są to metody sprawdzone i efektywne, wywołują one jednak pewne emocje, co zdaje się być powiązane z pewnego rodzajem społeczną łagodnością dla sprawców przestępstw skarbowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że ochrona finansów państwa często wymaga zastosowania narzędzi niejawnych. Złożoność niektórych schematów działania sprawców przestępstw uniemożliwia bowiem doprowadzenie ich przed wymiar sprawiedliwości w sposób konwencjonalny, tj. jawny.

BIBLIOGRAFIA

Kosmaty P., Kudła J.
2015 *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich relacje do nowego modelu procesu karnego*, „Prokuratura i Prawo", nr 12.

Melezini A., Teszner K.
2018 Krajowa Administracja Skarbowa: Komentarz, Warszawa.

Miłkowski T.
2020 *Ocena rozwiązań normatywnych*, [w:] *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prawa i wolności jednostki*, Warszawa.

Niemczyk Z.
2013 *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i możliwości wykorzystania ich rezultatów w postępowaniu karnym*, "Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury", z.3(9).

Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 marca 2008 roku w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych.

Poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno - rozpoznawczych z dnia 7 lutego 2008 roku, druk sejmowy nr 353.

Strzelec D.
2017 Zadania Krajowej Administracji Skarbowej, LEX/el.

Taracha. A.
2006 *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawno-dowodowe*, Lublin.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U Nr 78 poz. 483 ze. zm.

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 813 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (t.j. Dz. U. 2020 r. poz. 129 ze zm.).

OPERATIONAL AND RECONNAISANCE ACTIVITIES OF NATIONAL REVENUE ADMINISTRATION

Summary: Goal - Defining the concept of operation and reconnaisance activities and their anylysis on the basis of the Act of 16 November 2016 on the National Revenue Administration. *Research methodology* - analysis of chosen legal acts and domestic literature. *Result* - Operational and reconnaissance activities can be defined as secret activities of authorized state authorities, conducted when there are premises justifying their use, in order to perfomr relevant statutory tasks by obtaining information. Officers of The National Revenue Administration have an array of secret methods at their disposal, that allow them to gather relevant information. *Originality/value* – The anylysis of operational and reconnaisance activites of National Revenue Administration

Key words: operation and reconnaisance activities, National Revenue Administration

Kornelia Sarnacka[1]
Katarzyna Rytwińska[2]

WPŁYW BANKU CENTRALNEGO I PROWADZONEJ PRZEZ NIEGO SZTUKI POLITYKI PIENIĘŻNEJ NA INFLACJĘ

Streszczenie: Celem opracowania jest przybliżenie funkcjonowania banku centralnego jako kluczowej instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego i prowadzonej przez niego polityki pieniężnej, a także omówienie priorytetowych zagadnień odnoszących się do inflacji, jej skutkach i metodach przeciwdziałania. Praca przedstawia także obraz sytuacji inflacyjnej Polski i jej pozycję na tle Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Bank Centralny, inflacja, bezpieczeństwo finansowe

ROLA BANKU CENTRALNEGO W SIECI BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO

Korzenie bankowości centralnej znajdują się w Szwecji, gdzie w 1668 r. powstał Sveriges Reiksbank. Jest to najstarszy bank centralny w Europie. W Polsce pierwszy bank centralny powstał w 1828 r. (Pszczółka 2019). Aktualnie rolę banku centralnego pełni Narodowy Bank Polski, powołany na podstawie dekretu z dnia 15 stycznia 1945 r. (Dz.U. z 1945 r. Nr 4, poz. 14). Wówczas, miał on pełnić rolę emisyjną biletów bankowych na obszarze Państwa Polskiego, do której miał wyłączne prawo,

[1] Studentka III roku SSP Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, ORCID: 754-5124-564-666, e-mail: kornelia.sarnacka@onet.pl.
[2] Studentka II roku SSP Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, ORCID: 0000-0003-2001-4779, e-mail: katarzyna.rytwinska01@gmail.com.

a celem jego powołania było uregulowanie obiegu pieniężnego i kredytu (Leszczyńska 2010, s. 38). Współcześnie bank centralny, ze względu na swoje ogromne znaczenie, jest instytucją, bez której gospodarki na całym świecie nie mogłyby funkcjonować. Jest on powoływany przez państwo, które wyznacza jego funkcje i wyposaża go w uprawnienia władcze w stosunku do sektora bankowego. Bank centralny, aby funkcjonować musi być niezależny i ze względu na to jest autonomicznym organem (Mikos-Sitek 2007).

Artykuł 227 § 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, dalej: „Konstytucja RP") stanowi, iż centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski, a jednocześnie jedyną instytucją uprawnioną do emitowania znaków pieniężnych (bankiem emisyjnym). Ustala on i realizuje politykę pieniężną,a także jest odpowiedzialny za wartość polskiego pieniądza. Natomiast art. 52 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2025 ze zm.; dalej: „Ustawa o NBP") stanowi, iż Narodowy Bank Polski (dalej: „NBP") realizuje funkcje centralnej bankowej instytucji dewizowej poprzez gromadzenie rezerw dewizowych, zarządzanie rezerwami dewizowymi oraz podejmowanie czynności bankowych i innych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa dewizowego i płynności płatniczej kraju.

Bank centralny pełni szereg funkcji. Wśród najważniejszych można wyróżnić funkcję emisyjną znaków pieniężnych polegającą na wprowadzaniu i wycofywaniu z obrotu środków pieniężnych, będącym prawnym środkiem płatniczym. Bank Centralny podejmuje w tym celu starania zmierzające do gospodarowania znakami pieniężnymi w sposób, który zapewni zaopatrzenie w nie banki i instytucje, jednocześnie czuwając nad rozmiarami emisji środków pieniężnych. Wycofuje on także znaki pieniężne, które uległy uszkodzeniu, a także podejmuje starania, mające na celu zniwelowanie podrabianie tych znaków (Koperkiewicz-Mordel 2003, s. 45-46). Kolejną funkcją banku centralnego jest funkcja monetarna silnie wpływająca na gospodarkę i polegająca na działaniach zapewniających stabilność cen. Bank centralny do realizacji tej funkcji wyposażony jest w szereg instrumentów służących do realizacji polityki pieniężnej, wśród nich znajdziemy operacje otwartego rynku polegające na dokonywaniu transakcji z inicjatywy banku centralnego i operacje depozytowo- kredytowe, wpływające na wysokość stóp procentowych na rynku pieniężnym poprzez udzielanie bankom komercyjnym kredytu lombardowego

pod zastaw skarbowych papierów wartościowych[3]. Operacje otwartego rynku, zgodnie z §1 Uchwały nr 20/2008 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku (Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 32; dalej: „uchwała w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku”),, dzielą się na podstawowe obejmujące emisję bonów pieniężnych i przeprowadzanie operacji repo. Są one dokonywane co do zasady raz w tygodniu w trybie przetargowym, a ich okres zapadalności wynosi 7 dni. Dostrajające obejmujące emisję bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego, przedterminowy wykup bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego, przeprowadzanie operacji repo (transakcji warunkowego zakupu) i reverse repo (transakcji warunkowej sprzedaży), a także na strukturalne, polegające na emisji obligacji NBP, przedterminowym wykupie obligacji NBP i zakupie i sprzedaży papierów wartościowych na rynku wtórnym. Operacje dostrajające oraz strukturalne mogą być przeprowadzane w trybie przetargowym, a także, w uzasadnionych przypadkach na podstawie umów między bankami. Bank centralny jest pożyczkodawcą ostatniej instancji (Lender of Last Resort − LOLR). Sama koncepcja została sformułowana przez Hanry’ego Thorntona w 1802 r. i w 1873 r. przez Waltera Bagehota. W razie zaburzeń czy wstrząsów wywołanych zewnętrznymi czynnikami bank centralny zasila banki lub system bankowy w pieniądz rezerwowy, gdy popyt ten, nie może być zaspokojony z ich własnych źródeł. Oznacza to, że instytucja jest gotowa udzielić kredytu w sytuacji, gdy żaden inny podmiot nie jest w stanie lub nie chce tego zrobić (Stawasz- Grabowska 2018, s. 16). Jest więc pewnego rodzaju ,,oparciem” dla banków komercyjnych. Pierwotna koncepcja zakładała, że banki komercyjne nie zawsze mogą korzystać ze wsparcia banku centralnego. Ochrona przed nadużyciami sprawowana jest przez karną stopę procentową.

Według ujęć powstałych w latach 90. koncepcja pożyczkodawcy ostatniej instancji została rozszerzana, głównie przez monetarystów. A. Meltelzer twierdzi, że bank centralny powinien zachować pewną neutralność i pozwolić na upadek bankom niewypłacalnym, ponieważ inna postawa będzie skłaniać instytucje finansowe do ryzykownych zachowań. A. Goodfriend i R.King twierdzą, że realizacja funkcji pożyczkodawcy ostatniej instancji powinna odbywać się na zasadzie operacji otwartego rynku. Instrumenty selektywnego zasilania w płynność nie są niezbędne. Według nich są zbyt podobne do linii kredytowych ze źródeł prywatnych. W obu przypadkach niezbędnym narzędziem

[3] Narodowy Bank Polski ,,O NBP”, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/polityka_pieniezna.html (dostęp: 27/05/2022 r.)

jest monitoring jakości aktywu zabezpieczającego i nadzór. Nie jest pewne, czy alokacja płynności ze źródeł banku centralnego będzie efektywniejsza od źródeł prywatnych (Bogolębska 2008). Podsumowując, bank centralny jest strażnikiem integralności systemu płatniczego.

Bank centralny jest też kasjerem rządu, co oznacza, że zajmuje się obsługą kasową rządu. Według art. 49 Ustawy o NBP może mu być powierzona obsługa pożyczki państwowej, która została zaciągnięta w drodze emisji papierów wartościowych.

Bank centralny i sieć bezpieczeństwa finansowego współdziałają ze sobą. Bank centralny jest instytucją wchodzącą w skład sieci bezpieczeństwa finansowego (*safety net*). Wraz z Komitetem Stabilności Finansowej, Komisją Nadzoru Finansowego, Ministrem Finansów i Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, na podstawie współpracy i kompleksowego uzupełniania się w zakresie podejmowanych działań, podejmuje starania mające na celu zapobieżenie kryzysowi finansowemu.

Stabilizacja systemu finansowego przez banki centralne jest kwestią dyskusyjną. Wśród argumentów przemawiających za stabilizacją systemu finansowego wyróżnia się m.in. że bank centralny jest jedyną instytucją, która posiada na tyle duży kapitał, aby móc stanowić ratunek w sytuacji kryzysowej, ponadto jedną z najważniejszą ról banku centralnego jest staranność o stabilność i płynność systemu finansowego oraz to, że działania stabilizacyjne są kompleksowo wspierane przez jeden z ośrodków decyzyjnych. Natomiast wśród argumentów przeciw stabilizacji systemu finansowego przez banki centralne wymienia się m.in. to, że podstawowy cel banku centralnego może zostać zagrożony przez stabilizację systemu finansowego, a także brak proporcjonalności w sferze dostarczania innowacyjnych narzędzi, a celami banku (Kraś 2013, s. 188 – 189).

POLITYKA PIENIĘŻNA A BANK CENTRALNY

Polityka pieniężna to zorganizowany zespół działań banku centralnego, które mogą być prowadzone tylko przez tę instytucję. Bank centralny realizuje politykę pieniężną przez Radę Polityki Pieniężnej[4]. Działania te mają mieć wpływ m.in.na ilość pieniądza, której rozmiary emisji określa, a także kredytu bankowego oraz stabilizację cen. Oznacza to, że działania te mają oddziaływać na wskaźnik inflacji, a także wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego

[4] https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/polityka_pieniezna.html (dostęp: 29.05.2022 r.)

i wysokiego poziomu zatrudnienia (Rutkowski 2016, s. 31). Rada Polityki Pieniężnej powstała 17 lutego 1998 r. i już we wrześniu 1998 r. wprowadziła strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, bezpośrednio podejmując działania mające zredukować wysoką inflację i przywrócić równowagę pieniężną. Bank centralny wówczas obrał pośredni cel inflacyjny, który był realizowany poprzez współpracę z rządem i ograniczoną wymienialność złotego, co doprowadziło do zbudowania waluty o stabilnej wartości (Franka i Wisz 2015). W doktrynie utworzenie Rady Polityki pieniężnej spotkało się z krytyką. Uważano to za działanie symboliczno- polityczne mające na celu uwypuklenie niezależności polityki pieniężnej od rządu (Ofiarski 2020).

Polityka pieniężna powinna trwale dostosowywać się do rzeczywistości, aby móc wspomagać system finansowy w przypadku jego destabilizacji, a także zapewniać płynność wykorzystywania jej instrumentów. Politykę pieniężną odnosi się do wysokości produkcji i poziomu cen i jest pojmowana na wiele sposobów. Wśród nich można wyróżnić keynesizm, monetaryzm, nową ekonomię klasyczną, realny cykl koniunkturalny i nową syntezę neoklasyczną.

Tabela 1. Polityka pieniężna w głównych nurtach

Szkoła	Pogląd
Keynesizm	Keynesiści uważali, iż w momencie, kiedy dochód znajduje się poniżej poziomu, który odpowiada pełnemu zatrudnieniu to polityka pieniężna odgrywa ogromną rolę w procesie stabilizacji gospodarki. Inflacja według nich Bank centralny natomiast, w sytuacji, kiedy czynniki monetarne grają znaczną rolę w determinowaniu aktywności gospodarczej, powinien brać w tym udział poprzez obniżanie stopy procentowej jednocześnie tworząc dodatkowy popyt na kredyt. Sformułowanie w 1958 r. krzywej Phillipsa pozwoliło ustalić, iż w sytuacji niepełnego zatrudnienia polityka pieniężna pełni rolę stabilizacyjną. Inflacja jest przez nich spostrzegana małe zagrożenie. Jej negatywne skutki odczuwali jako tylko z wysokim tempem wzrostu cen.
Monetaryzm	Według nich polityka fiskalna była wysoko skuteczna, a władze mają ogromny wpływ na poziom inflacji jako kontrolujące poziom podaży pieniądza, dbając o jego wzrost w stałym tempie. Monetaryści uważali, że polityka pieniężna powinna deflacyjna. Niski poziom stóp procentowych jako umożliwiałby alokację zasobów w gospodarce, a co za tym idzie- ciągła inflacje nie pobudza aktywności gospodarczej.
Nowa ekonomia klasyczna	Zwolennicy tego stanowiska sformułowali tezę o neutralnej polityce. Według tej tezy polityka pieniężna nie wpływa na realne zmienne, za to mogą to osiągnąć zaskoczenia pieniężne. Bank centralny nie powinien wywoływać szoków monetarnych dla pobudzenia pobytu, a władze monetarne mogą mieć pozytywny wkład w osiągnięcie stabilnej i niskiej stopy inflacji.

Realny cykl koniunkturalny	Sformułowali tezę, że tylko nieprzewidziane zmiany polityki pieniężnej przynoszą realne efekty. Politykę rządu i banku centralnego uważali za niepotrzebną ze względu na założenie, że dany produkt zawsze jest równy potencjonalnemu, a zmiany poziomu są zmianami trendu, co więcej interwencja rządu uważana była za szkodliwą i utrudniającą naturalne dostosowania, a także obniżającą dobrobyt.
Nowa synteza neoklasyczna	Polityka pieniężna jest nakierowana na przyszłość i wywołuje skutek wyprzedzający, a rozwój podaży może nasilić się pod wpływem polityki fiskalnej. Odchylenia inflacji natomiast w danym okresie czasu oddziałują na wahania produktu.

Źródło: Kiedrowska, Marszałek, 2015.

Bank centralny realizując politykę pieniężną musi znaleźć odpowiednie kanały transmisji swoich decyzji. Polityka ta powinna zmierzać do osiągnięcia celu inflacyjnego lub utrzymania stabilności cen na pożądanym poziomie. Polityka pieniężna może być prowadzona przez banki centralne w dwojaki sposób, t.j. metodami bezpośrednimi lub administracyjnymi w sytuacji, gdy mechanizm rynkowy w danym kraju nie działa lub działa, ale niepełnie, a pośrednio, gdy działanie to występuje i nie jest potrzebna tak silna ingerencja. Prognoza inflacji sporządzana przez NBP ma wpływ na osiągnięcie celu inflacyjnego. Każda polityka pieniężna, której skutki są długookresowe, jest uzależniona od tej prognozy, a jej celem są przyszłe wydarzenia gospodarcze (Rutkowski 2016, s. 42). Skuteczność polityki pieniężnej banku centralnego w pewnej części zależna jest od spełnienia oczekiwań uczestników rynku, bowiem bank centralny powinien być wiarygodny. Politykę pieniężną uważa się za wiarygodną do momentu, gdy politycy gospodarczy nie wykorzystują szoków monetarnych do zwiększania produkcji ponad poziom równowagi. Takie działania prowadzą do zachwiania polityki, a racjonalne podmioty korygują oczekiwania inflacyjne w sposób dostosowany do rzeczywistości na podstawie istotnych, dostępnych informacji. Społeczeństwo ufa polityce pieniężnej, wtedy gdy bank centralny prawidłowo dobiera cele polityki pieniężnej, tak aby były możliwe do realizacji, zapewnia swoją niezależność, prowadzi politykę przejrzyście i synchronizuje, a także koordynuje elementy polityki makroekonomicznej i strukturalnej (Kowalak 2006).

Artykuł 12 Ustawy o NBP, stanowi, że Rada Polityki Pieniężnej ustala co roku założenia polityki pieniężnej przekładając je Sejmowi jednocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej składa Sejmowi sprawozdanie z wykonywania tej polityki w terminie 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego. Ustęp drugi tego artykułu stanowi, iż założenia polityki pieniężnej obejmują w szczególności

ustalenia wysokości stóp procentowych NBP, ustalenia stopy rezerwy obowiązkowej banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, a także wysokość jej oprocentowania, określa górne granice zobowiązań wynikających z zaciągania przez NBP i pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych, zatwierdza plan finansowy NBP oraz sprawozdanie z działalności NBP, przyjmuje coroczne sprawozdanie finansowe NBP, a także ustala zasady otwartego rynku. Nie są to jedyne kompetencje Rady, zwrot ,,w szczególności" wskazuje, iż jest to katalog otwarty, co oznacza, że ustawa wskazuje jedynie część z tych kompetencji.

INFLACJA

Temat inflacji stał się w ostatnim czasie popularny − niestety z powodu jej znacznego wzrostu. Z uwagi na sytuację zarówno w Polsce, jak i na świecie jest to bardzo dynamicznie zmieniający się czynnik. Przykłada się do niego ogromną wagę, ponieważ ma szczególny wpływ między innymi na poczucie bezpieczeństwa finansowego w społeczeństwie.

Gdy mówimy o inflacji, mówimy w rzeczywistości o wzroście poziomu cen usług i towarów w gospodarce (Begg i in. 2014, s. 262). Aby policzyć, ile w danym czasie wynosi inflacja trzeba zwrócić uwagę na tak zwaną stopę inflacji. W tym celu należy zobaczyć, jak zmienił się poziom cen względem roku poprzedzającego. Różnicę otrzymaną po odjęciu tych dwóch wartości dzieli się przez ceny przypadające na bieżący rok i mnoży razy 100%. Wiedząc, o ile wzrosła stopa inflacji, można więc dojść do wartości, jaką inflacja przyjmuje na dany moment (Barro 1997, s. 63). Zmiany inflacyjne pokazują więc w bezpośredni sposób jak zmienia się wartość pieniądza. Przy stale wzrastającej stopie inflacji jesteśmy świadkami spadku jego siły nabywczej.

Mówiąc o inflacji warto wspomnieć o ciekawym zagadnieniu jakim jest tzw. „złudzenie inflacyjne". Jest to zjawisko ściśle połączone z rosnącą inflacją i powoduje o niej mylne wyobrażenie. Opiera się na zwracaniu uwagi przez społeczeństwo na fakt, że ceny produktów rosną, nie patrząc na wzrosty płac. Zmiany inflacyjne to nie zmiany samych cen ale zmiany wartości pieniądza, które powinny nieść za sobą często podwyżki płac. W idealnej więc sytuacji, pomijając inne czynniki poza inflacją, pracownik na tym samym stanowisku powinien być w stanie za swoją pensję zakupić dobra o zbliżonej wartości niezależnie od zmian stopy inflacyjnej (Begg i in. 2014, s. 284-285).

Tabela 2 Rodzaje inflacji w zależności od różnych kryteriów

Kryterium	Rodzaj	Charakterystyka
Zależnie od tempa w jakim się zmienia	Pełzająca	Wzrost do 5% w skali roku; brak większych zakłóceń w gospodarce.
	Krocząca	Wzrost od 5% do 10% w skali roku; powolny wzrost niepokoju w społeczeństwie; początki problemów z kontrolą inflacji przez bank centralny.
	Megainflacja	Wzrost od 15% do 50% w skali roku; brak kontroli nad inflacją przez państwo; narastanie konfliktów społecznych.
	Galopująca	Wzrost ponad 50% w skali roku; zniszczenie wartości pieniądza;
	Hiperinflacja	Bardzo wysoka inflacja, której górna granicę należy rozpatrywać w tysiącach i dziesiątkach tysięcy procent; kryzys społeczny i gospodarczy; zniknięcie działalności inwestycyjnej.
Zależnie od przyczyny zmian	Endogeniczna	Powstaje w efekcie wykształcenia się na przykład klas społecznych. Zmiany w wynagrodzeniach jednych grup wpływają na ceny i wynagrodzenia innych grup.
	Egzogeniczna	Powstaje przez czynniki zewnętrzne składające się w serię zakłóceń, jak np. wojna i czynniki wewnętrzne jak na przykład nieurodzaj w rolnictwie.
	Popytowa	Powstaje, gdy popyt w gospodarce przewyższa jej możliwości produkcyjne, a więc rosną ceny ograniczonych dóbr na które jest zapotrzebowanie.
	Kosztowa	Powstaje w wyniku wzrostu cen któregoś z elementów produkcji bądź transportu, np. wzrostu cen surowca lub kosztów importu.
	Kredytowa	Powstaje jako efekt wydawania przez banki zbyt dużej ilości kredytów i pożyczek, co skutkuje zwiększeniem się ilości pieniądza w obiegu.
	Budżetowa	Powstaje przez występowanie zbyt dużego deficytu budżetowego. Dzieje się tak, gdy państwo nie jest w stanie przez dłuższy czas pokryć wydatków generowanymi dochodami.
	Wewnętrzna	Powstaje w sytuacji, kiedy przez dłuższy czas ceny wszystkich towarów i usług rosną, co nie jest zależne od popytu na nie.
	Importowana	Powstaje w wyniku zmiany siły nabywczej pieniądza poza granicami kraju, która to zmiana przenosi się do innego państwa.
	Czysta	Powstaje jako efekt równomiernego wzrostu cen dóbr, usług i czynników produkcji.

Zależnie od sposobów w jaki się przejawia i jej skutków	Otwarta	Przejawia się poprzez wzrost cen do momentu, gdy zrównoważą się one z popytem lub podażą, z równoczesnym brakiem skrępowań względem tego wzrostu.
	Jawna	Przejawiana kształtowaniem się rynku w oparciu o ogólnodostępne dla wiedzy publicznej informacje o poziomie inflacji.
	Ukryta	Przejawia się faktem, że nie ma towarów które można by zakupić, przez brak odpowiedniej podaży, co spowodowane jest ustalaniem cen przez państwo.
		Przejawia się odgórnym hamowaniem wzrostu cen, czego efekty możemy zauważyć na przykład w niemożliwym do zaspokojenia popycie i przez to środkami pieniężnymi, których nie można wydać.

Źródło: Begg, Varnasca i in. 2014; Dach, Szopa 2004.

Wciąż jednak niektóre typy inflacji, jak przedstawiono w powyższej tabeli, potrafią być bardzo niepożądane. Sytuacje gospodarek ogarniętych inflacją galopującą czy hiperinflacją potrafią być zagrożeniem nie tylko względem samych siebie, ale i państw, z którymi utrzymują kontakty handlowe. Oznacza to, że pojawiła się potrzeba wypracowania metod działania, których celem jest opanowanie inflacji i doprowadzenie do jej bezpiecznego stanu. To, jaką metodę działania należy obrać zależy oczywiście w dużym stopniu od przypadku w jakim podejmuje się działania. Jeżeli mamy do czynienia z gospodarką, gdzie inflacja jest zjawiskiem rozumianym i oczekiwanym z wyprzedzeniem, a instytucje są na nią gotowe, podejmowane decyzje nie będą zbyt radyklane i nie będą budzić większych niepokojów w społeczeństwie. Inna sytuacja będzie oczywiście występowała, gdy świadomość o zbliżających się zmianach inflacyjnych nie szła w parze z odpowiednim przygotowaniem przez instytucje. Może pojawić się wtedy zjawisko drenażu podatkowego, kiedy to na przykład przez zmiany wartości pieniądza i niedostosowany do nich system podatnicy trafiają do wyższych przedziałów opodatkowania, mimo że realnie nie powinni tam trafić. Najskrajniejsze zmiany występują w sytuacji, gdy pojawia się nieoczekiwana inflacja. Zaburzona zostaje wtedy dotychczasowa zależność między wierzycielami a dłużnikami, a skrupulatnie zbierane oszczędności tracą na wartości (Begg i in. 2014, s. 285-290).

Powstały więc strategie działania w sprawie rosnącej inflacji. David Begg wyróżnia dwie główne, czyli metoda walki poprzez politykę dochodową oraz reformy instytucjonalne. Pierwsza z wymienionych metod okazywała się jednak historycznie niezbyt skuteczna. Opierała się o wprowadzenie państwowej

kontroli względem płac i innych dochodów. Tego typu działanie wpływało jednak negatywnie na procesy popytu i podaży, a co za tym szło, było niezwykle ciężkie do utrzymania i nie skutkowało oczekiwanymi sukcesami. Za to metoda oparta o reformy instytucjonalne miała działać długookresowo i być nastawiona bezpośrednio na powodzenie. Korzystanie z niej jednak w praktyce, okazało się równie trudne do przeprowadzenia, co szczególnie dobrze pokazywała sytuacja krajów, które musiały spełnić konkretne warunki aby wejść do tzw. strefy euro (Begg i in. 2014, s. 293-294).

SYTUACJA INFLACJI I POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ

NBP publikuje trzy razy w roku raport o inflacji. Opisane są w nim nie tylko czynniki jakie wpłynęły na stan inflacji w danym momencie, ale i prognozy, dotyczące przyszłych przewidywanych wartości, jakie inflacja może przyjąć. Porównując jednak dwa ostatnie raporty można zauważyć dużą rozbieżność. Jest to spowodowane oczywiście sytuacją w Ukrainie, która w znaczący sposób wpłynęła na inflację w Polsce. Jeszcze raport listopadowy przewidywał nie tylko jednocyfrowy poziom inflacji, ale i jej znaczący spadek nawet do 3,6% w 2023 roku (NBP 2022, s. 81), co jest już ewidentnie nieosiągalnym założeniem. Według stanu z maja 2022 roku, inflacja w Polsce wynosiła 12,4% (GUS 2022, s. 1). Jest to ponad dwukrotny wzrost względem zeszłorocznej inflacji. Z uwagi na fakt, że wybuch konfliktu za wschodnią granicą był nieprzewidzianym czynnikiem stanowiącym główny powód wzrostu inflacji, a ani społeczeństwo, ani instytucje nie były w pełni przygotowane na obrót wydarzeń, konsumenci w znaczący sposób odczuli zmiany.

Tabela 3 Wartość inflacji według raportów NBP z listopada 2021 r. i marca 2022 r.

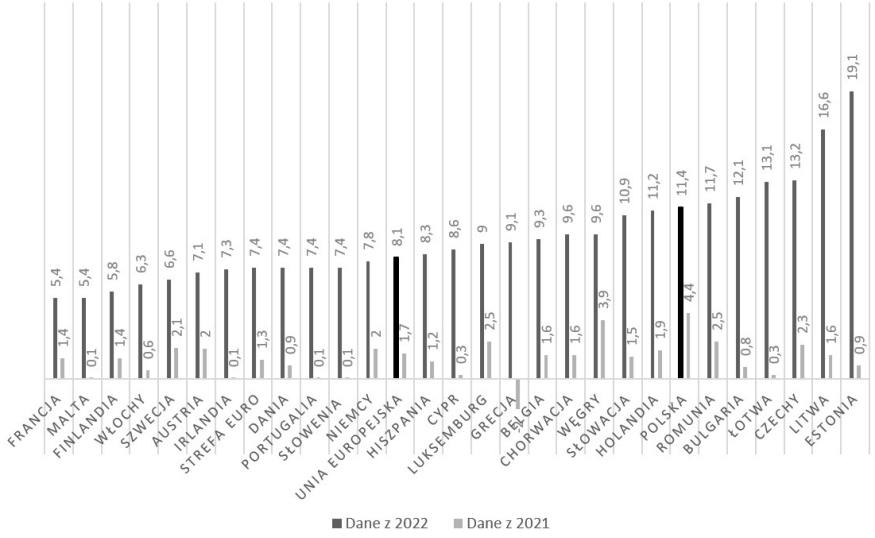
	listopad 2021 r.	marzec 2022 r.
2021 r.	4,9%	5,1%
2022 r.	5,8%	10,8%
2023 r.	3,6%	9,0%

Źródło: NBP 2021; 2022.

Te same raporty mówią o przewidywaniach względem inflacji na kolejne lata. Szczególny nacisk, kładziony jest na spadek inflacji CPI w latach 2023-2024 nawet do 3,5% r/r (NBP 2022, s. 50). Zwraca się jednak uwagę, że graniczące z niemożliwym byłoby powrócenie do poziomu inflacji jaka panowała przed czasami koronawirusa.

Ciężka sytuacja gospodarcza będąca efektem długiej pandemii i konfliktu rosyjsko-ukraińskiego dotknęła oczywiście nie tylko Polskę, ale i inne państwa. W samej Unii Europejskiej, według danych zebranych przez Eurostat, średnia inflacja wynosi aż 8,1%. Nawet pozycja Polski w owych statystykach uległa znacznej zmianie, jako że jeszcze zeszłoroczne dane plasowały Polskę na pierwszym miejscu w całej Unii Europejskiej z najwyższą inflacją, wynoszącą jeszcze wtedy 4,4%. Według najnowszych danych, nasz kraj zajmuje w tym rankingu dopiero 7. miejsce, z wyprzedzającymi go Rumunią, Bułgarią, Łotwą, Czechami, Litwą i Estonią. Średnia inflacji Unii Europejskiej względem zeszłorocznych raportów też więc znacznie wzrosła. W zeszłym roku wynosiła ona bowiem zaledwie 1,7%. W najgorszej jednak sytuacji znalazła się w tym roku Estonia, która z zeszłorocznego poziomu inflacji wynoszącego 0,9%, wzrosła aż do 19,1%. Za to innym ciekawym zjawiskiem jest sytuacja, jaka ma miejsce w Grecji, gdzie zeszłoroczna inflacja była ujemna i wynosiła -2,0% (Eurostat 2021 s. 1), a w tym roku osiągnęła aż 9,1% (Eurostat 2022, s. 1). Statystyki pokazują więc, że wszystkich krajów Unii Europejskiej dotknęły ogromne zmiany inflacyjne. Z pewnością dużym wyzwaniem będzie powrót do poziomów co najmniej zeszłorocznych.

Wykres 1 Poziomy inflacji Unii Europejskiej w roku 2021 i 2022



PODSUMOWANIE

Działania banku centralnego i prowadzonej przez niego polityki pieniężnej mają znaczący wpływ na inflację. Zagadnienie inflacji jest ściśle związane z wieloma zagrożeniami, szczególnie w obecnej sytuacji gospodarczej w Polsce i na świecie. Odpowiednie działania podejmowane przez sieć bezpieczeństwa finansowego w tym regulacje i samoregulacje prawne mają istotne znaczenie dla zachowania bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego. Ostrożność w podejmowaniu decyzji dotyczących programów socjalnych, a także odpowiednie działania, które zapewniają stabilność jak i świadomość potencjalnych konsekwencji, mogą przyczynić się do ustabilizowania sytuacji.

BIBLIOGRAFIA

Begg D., Varnasca G., Fisher S., Dornbush R.
2014 *Makroekonomia*, Warszawa.

Bogolębska J.
2008 *Bank centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji. Współczesne dylematy realizacji funkcji,* ,,Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, nr 221.

Dach Z., Szopa B.,
2004 *Podstawy makroekonomii*, Kraków.

Franka P., Wisz A.
2015 *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego od roku 1989,* ,,Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno- Społecznego Studia i Prace", nr 1.

Koperkiewicz-Mordel K.
2003 Polskie prawo bankowe, Warszawa.

Kowalak M.

2006 *Jakościowe aspekty polityki współczesnego banku centralnego, Bankowość centralna od A do Z*, ,,Bank i Kredyt", nr 3.

Kraś I.
2013 *Polityka banku centralnego a bezpieczeństwo finansowe państwa,* Przegląd Strategiczny, nr. 1.

Leszczyńska C.
2010 *Zarys historii polskiej bankowości centralnej*, Warszawa.

Mikos- Sitek A.
2007 *Polityka pieniężna banku centralnego jego wpływ na funkcjonowanie systemu bankowego*, ,,Monitor Rachunkowości i Finansów.

Ofiarski Z.
2020 *Założenia polityki pieniężnej Rady Polityki Pieniężnej a ochrona ustroju pieniężnego jako wartości publicznej*, ,,Białostockie Studia Prawnicze", vol. 25 nr 1.

Pszczółka I.
2019 *Analiza zmian w funkcjonowaniu bankowości centralnej w Polsce po 1924 r.,* ,,Optimum Economic Studies", nr 1(95).

Rutkowski W.
2016 *Bank centralny i polityka pieniężna*, Warszawa.

Stawasz- Grabowska E.
2018 *Pożyczkodawca ostatniej instancji w strefie euro. Nowa rola Europejskiego Banku Centralnego*, Łódź.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997 nr 78 poz. 483).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. 1997 nr 140 poz. 938).

Uchwała nr 20/2008 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku (Dz.U. 2008 nr 25, poz. 32).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, (Dz. U. 1997 Nr 140 poz. 938).

NBP
2021 *Raport o inflacji – listopad 2021,* Warszawa.
2022 *Raport o inflacji – marzec 2022,* Warszawa.

GUS
2022 *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w kwietniu 2022 r.,* Warszawa.

Eurostat
2022 *Euro area annual inflation rate and its main components*.
2021 *Euro area annual inflation rate and its main components*.

Narodowy Bank Polski ,,O NBP" https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/polityka_pieniezna.html (dostęp: 27/05/2022 r.)

https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/polityka_pieniezna.html (dostęp: 29.05.2022 r.)

INFLUENCE OF THE CENTRAL BANK AND HIS ART OF MONETARY POLICY AGAINST INFLATION

Summary: The aim of the article is to present the functioning of the central bank as a key institution of the financial safety net and its monetary policy, as well as to discuss priority issues related to inflation, its effects and methods of counteracting it. The article also presents a picture of Poland's inflation situation and its position against the background of the European Union.

Key words: Central Bank, inflation, financial security

Szymon Staszak[1]

BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE PAŃSTWA A ZŁOTA AKCJA SKARBU PAŃSTWA

Streszczenie: Cel – celem niniejszej pracy jest zbadanie oraz przedstawienie wyników badań dotyczących korelacji pomiędzy bezpieczeństwem finansowym państwa, a szczególnymi uprawnieniami przyznanymi na podstawie ustawy ministrowi właściwemu do spraw państwowych, gdzie przyznane uprawnienia w literaturze nazywa się „złotą akcją". Dodatkowo celem pracy, jest omówienie instytucji prawnej oraz przedstawienie dlaczego jej obecność jest istotną z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, w szczególności bezpieczeństwa finansowego państwa. Metodologia badań – w toku prowadzonych badań wykorzystano przede wszystkim metodę dogmatycznoprawną polegająca na interpretacji aktów prawa krajowego. Wykorzystano także metodę teoretyczno-prawną oraz metodę historyczno-prawną w celu analizy aktów prawnych już nieobowiązujących. Dodatkowo w ramach badań przeprowadzanych analizę literatury przedmiotu oraz orzecznictwo sądów oraz TSUE. Wyniki – przeprowadzona analiza aktów prawnych, literatury oraz orzecznictwo pozwala przyjąć, że szczególne uprawnienia przyznane ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych mają charakter wyjątkowy, a także były wzorowane na rozwiązaniach obowiązujących w Królestwie Belgii, które zostały uznane za zgodne z prawem UE przez TSUE. W następstwie przeprowadzonych badań ustalono także, że kryteria uzasadniające wyrażenie sprzeciwu przez ministra nie zostały jednoznacznie określone w ustawie, a każdorazowo wymagana jest ocena ex ante, która podlega ograniczonej kontroli przez sąd administracyjny.

Słowa klucze: bezpieczeństwo finansowe państwa, złota akcja, sektor paliwowo-energetyczny, infrastruktura krytyczna.

WPROWADZENIE

Zapewnienie bezpieczeństwa oraz trwałości struktur tworzących państwo bez wątpienia stanowi jedno z najważniejszych zadań nie tylko ustawodawcy, ale także wszystkich organów państwa. Nie ulega wątpliwości, że długotrwała pandemia, a także aktualna sytuacja geopolityczna w sposób negatywny

[1] Szymon Staszak, student V SSP Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, ORCID: 0000-0003-2666-6225, email: 224176@stud.usz.edu.pl.

wpływa na bezpieczeństwo państwa we wszystkich jego wymiarach, a w szczególności na jego bezpieczeństwo ekonomiczne, którego składowym elementem jest bezpieczeństwo finansowe państwa. Możliwości finansowe państwa w tym także zdolność do zaciągania oraz realizowania zobowiązań umożliwia państwu funkcjonowanie na rynkach międzynarodowych, realizację zadań państwa w sferze socjalnej, inwestycyjne, a także utrzymanie infrastruktury, która jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania struktur państwa oraz społeczeństwa.

Doniosłe zadanie jakim jest utrzymanie finansów publicznych oraz ogólnej sytuacji ekonomicznej na odpowiednim poziomie w kraju, wymusiło na ustawodawcy wprowadzenie szczególnych uregulowań. Wydaje się, że głównym celem tych uregulowań jest możliwość dokonania interwencji w działalność niektórych podmiotów gospodarczych, które z pewnych względów realizują zadania czy też prowadzą działalność gospodarczą w sektorach wrażliwych, szczególnie istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.

Niniejsza praca, jest więc próbą przedstawienia korelacji pomiędzy bezpieczeństwem finansowym państwa, w tym także powiązań między każdym z elementów składowych bezpieczeństwa państwa, a szczególnymi uprawnieniami Ministra Właściwego ds. Aktywów Państwowych, gdzie zbiorczo uprawnienia nadane na podstawie ustawy z dnia 18 marca 2010 r.[2], nazywa się „złotą akcją"

BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE PAŃSTWA

Pojęcie bezpieczeństwa choć tak powszechnie używane nie tylko w dyskursie naukowym nie posiada jednej wspólnej definicji, a w konsekwencji na potrzeby różnych dziedzin nauki wytworzono definicje akcentujące inne, istotne aspekty. Samo źródło słowa „bezpieczeństwo" wywodzi się z łacińskiego „*sine cura*" od słowa „*securitas*", co miałoby oznaczać stan wolny od niepokojów, dający poczucie pewności (Szuniewicz 2016, s. 3). Podobną definicję odnoszącą się do łacińskiej etymologii wskazuje się między innymi w literaturze dotyczącej zagadnień bezpieczeństwa państwa, gdzie akcentuje się, że stan bezpieczeństwa utożsamiany jest ze stanem braku zagrożenia (Ściborek i in. 2015, s. 26). Niezależnie od powyższego należy niewątpliwie

[2] Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw energii oraz ich wykonywanie w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2173), dalej „ustawa z 18 marca 2010 r.".

stwierdzić, że bezpieczeństwo jest pewną wartością uniwersalną, która dotyczy wszystkich podmiotów, państw oraz ich zgrupowań (Dunaj 2016, s. 17).

W ujęciu istotny dla niniejszej pracy należy wskazać, że pojęcie bezpieczeństwa obejmuje szereg różnych, powiązanych ze sobą dziedzin oraz stanów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania państwa oraz znajdujących się na jego terytorium podmiotów (por. Dunaj 2016, s. 17-18). Warto także zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo finansowe, jest jednym z elementów składowych szerszego pojęcia bezpieczeństwa ekonomicznego, które wraz z innymi kategoriami tworzy najszersze zakresowo pojęcia jakim jest bezpieczeństwo państwa (por. Redo, Siemiątkowski 2017, s. 10-11). Ze względu na tematykę pracy, niniejsze rozważania należy ograniczyć do sfery bezpieczeństwa finansowego państwa, aczkolwiek regulacje prawne zawarte w ustawie z dnia 18 marca 2010 r. mogą oddziaływać na szereg powiązanych ze sobą dziedzin.

Pojęcie bezpieczeństwa finansowego, choć niewątpliwie doniosłe oraz wielokrotnie używane przez ustawodawcę oraz doktrynę, nie doczekało się swojej definicji legalnej. Ustawodawca co prawda na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3] posługuje się pojęciem „bezpieczeństwo finansów publicznych", to zakres tego pojęcia jest węższym niż zakres pojęcia „bezpieczeństwo finansowe". Wynika to z tego, że pojęcie „bezpieczeństwo finansowe" jest pojęciem szerszym zakresowo, ponieważ poza bezpieczeństwem finansów publicznych obejmuje także bezpieczeństwo finansów przedsiębiorstw, ubezpieczeń, bankowości, czy też bezpieczeństwo gospodarstw domowych (Jajuga 2007, s. 15.), a oba te pojęcia objęte są zakresem pojęcia bezpieczeństwo ekonomiczne, w konsekwencji czego wszystkie wymiary bezpieczeństwa, czyli bezpieczeństwo ekonomiczne, surowcowo-energetyczne, żywnościowe, technologiczne, bankowe oraz ubezpieczeniowe, są ze sobą ściśle powiązane i uzależnione (por. Redo, Siemiątkowski 2017, s. 9 oraz Szubrycht 2006, s. 91-93). Należy jednak zauważyć, że ustrojodawca w Konstytucji RP[4] zawarł cały rozdział X dotyczący finansów publicznych. Choć nie stanowi to żadnego novum zawierania mniej albo bardziej szczegółowych regulacji z zakresu finansów publicznych w ustawach zasadniczych (Banaszak 2012, s. 1043), to jednak tak szczegółowe uregulowanie przedmiotowej materii w osobnym rozdziale Konstytucji RP pozwala przyjmować, że dla ustrojodawcy niniejsze zagadnienie stanowiło doniosłą kwestią. Jak wskazuje się w literaturze jedną z najbardziej istotnych kwestii dla funkcjonowania

[3] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.).
[4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP".

państwa, w tym prowadzenie racjonalnej polityki społeczno-gospodarczej wymagane jest prowadzenie racjonalnej polityki finansów publicznych (Banaszak 2017, s. 217). W konsekwencji prawodawca tworząc obowiązujące ustawy zobligowany był to tworzenia takiego prawa, które będzie podstawą mechanizmów zapewniających prawidłowe funkcjonowania państwa w sferze ekonomicznej, a także stworzenie regulacji, których incydentalne zastosowanie miałoby na celu ochronę ekonomicznej sfery państwa, w celu zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko finansowego, ale wszystkich powiązanych ze sobą sfer bezpieczeństwa państwa. Przykładem takich regulacji niewątpliwie zostały wprowadzone na gruncie ustawy z dnia 18 marca 2010 r.

DEFINICJA POJĘCIA ZŁOTEJ AKCJI

Źródła etymologiczne pojęcia „złota akcja" należy łączyć z angielską frazą „*golden share*" oraz regulacjami prawnymi wprowadzonymi przez Kanclerza Skarbu Nigela Lawsona w rządzie Premier Wielkie Brytanii Margaret Thatcher. Wprowadzone w Wielkiej Brytanii w latach 80. XX wieku regulacje niewątpliwie miały publicznoprawny charakter i miały na celu możliwość ingerowania przez organy państwa w czynności podejmowane przez prywatyzowane w tym czasie przedsiębiorstwa (por. Marczewska 2015, s. 33-34, Kiełbasa 2010, s. 183). Regulacje wprowadzane przez Wielką Brytanię wywołały istotne zainteresowanie wśród innych państw Europy, w których to w latach 80. oraz 90. zaczęto wprowadzać podobne regulacje prawne wzorując się na rozwiązaniach prawnych obowiązujących w Wielkiej Brytanii (por. Małecka 2012, s. 29, Staszak 2022, s. 333, 336-338).

Zbiorczo, wiec zespół przyznanych najczęściej organom państwa uprawnień został w literaturze nazwany „złotą akcją". Pojęciem tym nie posługiwano się w aktach normatywnych, w konsekwencji czego pojęcie to nie posiada swojej definicji legalnej (Szumański 1998, s.1, Mataczyński 2007, LEX). Dlatego też w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie podjęto próbę jego zdefiniowania. Przykładowo „Zwrot "złota akcja" nie jest w Polsce pojęciem prawnym. Jest wytworem praktyki i literatury prawa spółek. Nie oznacza żadnego jednego, jednorodnego rozwiązania. Używany jest na zbiorcze określenie różnych wariantów uprzywilejowania akcji, zapewniających istotny wpływ jej posiadaczowi (obecnie głównie Skarbowi Państwa) na decyzje spółki" (Pawłowicz 2007, s. 31). Częściowo odmienne stanowisko w tej kwestii zajął za to M. Romanowski, który zwrócił uwagę na doniosłą rolę uprzywilejowanie danego podmiotu na podstawie specjalnej ustawy lub przepisów kodeksu

spółek handlowych (Romanowski 2005, s. 28-29). Niniejsze pojęcie było także przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego, gdzie w wyroku z dnia 30 września 2004 r.[5] SN w kwestii złotej akcji zajął stanowisko, że „pojęcie to nie jest kategorią normatywną, gdyż w prawie polskim instytucja ta nie została odrębnie uregulowana. Przyjmuje się, że oznacza ona szczególne uprzywilejowanie akcji w sposób, który umożliwia akcjonariuszowi pełną kontrolę nad podejmowaniem w spółce strategicznych decyzji". Warto także zwrócić uwagę, że SN w powyższym orzeczeniu krytycznie odniósł się co do przyznania szczególnych uprawnień akcjonariuszowi w statucie spółki akcyjnej, akceptując tym pogląd, że regulacji prywatnoprawne co do zasady nie powinny stanowić podstawy do przyznania tak daleko idących uprawnień co było zgodne z poglądami wyrażanymi w doktrynie (Katner 2005, s. 42, Sołtysiński 2005, s. 112).

Mając na uwadze liczną literaturę przedmiotu dotyczącą niniejszego zagadnienia oraz dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że aktualnie pojęciem tym określa się szczególne uprawnienia przysługujące danemu podmiotowi, a źródło tych uprawnień może mieć charakter zarówno publicznoprawny, jak i prywatnoprawny (Małecka 2012, s. 29). Na potrzeby niniejszej pracy, w szczególności ze względu na jej tematykę poprzez złotą akcję należy rozumieć szczególne uprawnienie do zgłoszenia sprzeciwu przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych sprzeciwu do objętych zakresem przedmiotowym ustawy uchwał lub czynności prawnych zarządu danych spółek czy też grup kapitałowych, a źródłem tego uprawnienia jest ustawa dnia 18 marca 2010 r. Niewątpliwe, więc regulacje te mają charakter publicznoprawny, podobnie jak miało to miejsce przy nieobowiązującej już ustawie z dnia 3 czerwca 2005 r.[6], w konsekwencji czego znaczna część literatury oraz poglądów wyrażanych podczas obowiązywania poprzedniej ustawy zachowuje swoją aktualność w kontekście regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 18 marca 2010 r.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY ORAZ PODMIOTOWY USTAWY Z DNIA 18 MARCA 2010 R.

Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. w art. 1 ust. 1 wskazuje zakres podmiotowy, którym objęte są spółki kapitałowe lub grupy kapitałowe, które prowadzą

[5] Wyrok SN z 30 września 2004 r., IV CK 713/03, OSNC 2005, nr 9, poz. 160.
[6] Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz. U. Nr 132, poz. 1108 ze zm.).

działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej lub paliw gazowych, przy czym podmioty te muszą dysponować mieniem, które zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r.[7] Prawodawcy w ustawie, wiec odsyła ustawy o zarządzaniu kryzysowym, gdzie zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. za infrastrukturę krytyczną należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, gdzie łącznie ustawodawca wymienia jedenaście takich sektorów między innymi: łączność, zaopatrzenie w energię oraz surowce energetyczne i paliwa, czy też transport, zaopatrzenie w żywność i wodę. Definicja zawarta w ustawie, jest więc zgodna z literaturą z zakresu bezpieczeństwa narodowego, gdzie przyjmuje się podobne rozumienie infrastruktury krytycznej (Stec 2011, s. 182).

Na gruncie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. w art. 1 ust. 2 ustawodawca jednoznacznie zakreślił jakie mienie wchodzące w skład infrastruktury krytycznej, jest istotne przy realizacji uprawnienia ministra do zgłoszenia sprzeciwu. Zgodnie z ustawą w sektorze energii elektrycznej mieniem tym jest infrastruktura służącą do wytwarzania albo przesyłania energii elektrycznej, w sektorze ropy naftowej, jest to infrastrukturę służącą do wydobycia, rafinacji, przetwarzania ropy naftowej oraz magazynowania i przesyłania rurociągami ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych, jak również terminale portowe do przeładunku tych produktów oraz ropy naftowej, a w sektorze paliw gazowych, jest to infrastrukturę służącą do produkcji, wydobycia, rafinacji, przetwarzania, magazynowania, przesyłania paliw gazowych gazociągami oraz terminale skroplonego gazu ziemnego. Należy w tym miejscu wskazać, że zakres tej infrastruktury krytycznej jest znacznie węższy niż zakres wskazywany w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 3 czerwca 2005 r. Aktualnie mienie to obejmuje wyłącznie sektory energetyczno-paliwowe, a nie obejmuje sektora telekomunikacyjnego (Stec 2011, s. 191). Powyższe implikuje, więc, że zakres potencjalnych podmiotów wobec, których czynności prawnych lub uchwał minister mógłby wyrazić sprzeciw jest znacznie węższy niż katalog podmiotów, które podlegały regulacją ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. Warto

[7] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 261 ze zm.), dalej „ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r."

zauważyć, że na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy zakres podmiotowy zgodnie z art. 8 ust. 1 był znacznie szerszy oraz Rada Ministrów w drodze rozporządzenia była zobligowana do określenia listy spółek kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego[8].

W ustawie z dnia 18 marca 2010 r. choć w sposób węższy niż poprzednio określono zakres podmiotowy, to trudno nie dojść do konkluzji, że zakresem tym objęto najważniejsze podmioty, które w swoim posiadaniu mają infrastrukturę krytyczną z sektora paliwowo-energetycznego, który posiada szczególnie doniosłą rolę dla funkcjonowania państwa, wszystkich innych jego sektorów oraz całego społeczeństwa. Szczególna ochrona sektora paliwowo-energetycznego zapewne wynika także z faktu, że surowce energetyczne klasyfikowane są jako produkty strategiczne, czyli takie których zastosowanie jest konieczne w gospodarce, nie posiadają swojego substytutu oraz są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania państwa (Szubrycht 2006, s. 92-93). Dodatkowo aktualnie obowiązujące regulacje nie dają podstaw do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w którym wskazano by spółki kapitałowe o szczególnym znaczeniu dla porządku oraz bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z przepisami ustawy, aby spółka została objęta zakresem podmiotowym ustawy musi posiadać mienie w rozumieniu art. 1 ust. 2, które zostanie zakwalifikowane w wykazie infrastruktury krytycznej.

Zakresem przedmiotowym ustawy zaś jak już częściowo wyżej omówiono objęte są uchwały oraz czynności prawne rozporządzające wykonywane przez zarząd spółki kapitałowej albo grupy kapitałowej, gdzie dokonanie danej czynności prawnej lub skutki związane z podjęciem uchwały stanowią rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej. Dodatkowo także zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 pkt 1-6 sprzeciw może być wyrażono co do enumeratywnie wskazanych uchwał podejmowanych przez inne organy spółki, przykładowo zgromadzenie wspólników czy zgromadzenia akcjonariuszy. Enumeratywne wyliczenie uchwał skutkuje tym, że jest to katalog zamknięty, a zastosowanie przez ministra sprzeciwu jest możliwe w przypadku wystąpienia tożsamej przesłanki rzeczywistego zagrożenia. Należy zauważyć więc, że sprzeciw ministra właściwego ds. aktywów państwowych nie może być podjęty względem czynności prawnej lub uchwały organów spółki, która choć posiada infrastrukturę krytyczną,

[8] Warto nadmienić, że na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. Rada Ministrów wydała trzy rozporządzenia określając spółki o strategicznym znaczeniu dla porządku oraz bezpieczeństwa publicznego. Przykładowo Grupa LOTOS, PGE Polska Grupa Energetyczna, Polski Koncern Naftowy Orlen, czy też PKP lub Inowrocławskie Kopalnie Soli.

to nie należy do jednego z trzech wyszczególnionych sektorów. W tym miejscu jednak warto zauważyć, że aktualna redakcja przepisów ustawy wywołuje ten skutek, że sprzeciw może zostać złożony wyłącznie wobec czynności prawnych rozporządzających czy też czynności prawnych zobowiązująco-rozporządzających (Grzegorczyk 2011, LEX).

Mając na uwadze ratio legis ustawy wydaje się, że prawodawca błędnie, zbyt wąsko zakreślić zakres przedmiotowy który obejmuje tylko czynności rozporządzające oraz czynności zobowiązująco-rozporządzające mieniem. Brak możliwości wyrażenia sprzeciwu wobec czynności prawnych zobowiązujących czy ustanowienie różnego rodzaju zabezpieczeń lub obciążeń przykładowo ustanowienia hipoteki na nieruchomości na którym znajduje się infrastruktura krytyczna. Takie rozwiązanie wydaje się błędnym gdyż w skutek takiej przykładowej czynności może nastąpić rzeczywiste zagrożenia, gdyż przykładowo na drodze postępowania sądowego prawo własności przysługujące danej spółce może ulec zmianie. W konsekwencji infrastruktura krytyczna może nie spełniać wszystkich swoich zadań w sposób prawidłowy, czy też może nastąpić przerwanie jej działania, co może stanowić rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa, ponieważ jak wskazywano powyżej infrastruktura krytyczna stanowi powiązaną oraz oddziałującą na siebie całość, dlatego też wymagane jest zachowanie spójności, a każda zmiana chociażby jednego elementu może wpłynąć na prawidłowe funkcjonowanie innych (por. Żuber 2014, s. 181-182).

ZGŁOSZENIE SPRZECIWU PRZEZ MINISTRA JAKO DZIAŁANIE MAJĄCE NA ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO PAŃSTWA

Zgodnie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. sprzeciw ministra wyrażany jest w formie decyzji administracyjnej, a przez to musi zawierać wszelkie wymagania formalne dla decyzji administracyjnej. W literaturze przedmiotu na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy zwrócono uwagę, że realizacja uprawnień przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, jest działaniem w sferze imperium, a nie dominium (por. Romanowski 2005, s. 1230, Pawłowicz 2007, s. 37). Powyższy pogląd dalej pozostaje w pełni aktualny, wynika to także z samej treści przepisów ustawy z dnia 18 marca 2010 r., gdzie ustawodawca nie wiąże możliwości wyrażenia sprzeciwu z posiadaniem przez Skarb Państwa czy też inną państwową osobę prawną akcji, czy też udziałów. Warunkiem koniecznym oraz wystarczającym jak

wskazano powyżej jest posiadanie przez podmiot objęty zakresem podmiotowym ustawy posiadanie infrastruktury krytycznej oraz podjęcie wobec tejże infrastruktury uchwały zarządu lub czynności prawnej, która może wywołać skutek w postaci rzeczywistego zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej, co jednoznacznie wynika z treści art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. Dodatkowo też za tym, że skorzystanie przez ministra z uprawnień jest działaniem w sferze imperium przemawiają uregulowania zawarte w art. 146 ust. 4 pkt 7-8 Konstytucji RP, gdzie Rada Ministrów ma za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego państwa, tym bardziej, więc czynności podejmowane przez członka Rady Ministrów z uwzględnieniem przesłanek zawartych w ustawie, będzie stanowić realizację uprawnień ze sfery imperium, czyli władczego oraz jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu objętego zakresem podmiotowym ustawy. W dalszej jednak mierze pozostaje aktualny problem dostrzeżony na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, a mianowicie skarga na zgłoszony przez ministra sprzeciw co do uchwały lub czynności prawnej rozpatrywana jest przez sąd administracyjny zgodnie z art. 2 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. (Bodnar, Sześciło 2008, s. 13, Piotrowski 2017, s. 170-171). Sąd administracyjny dokonując prawnej oceny sprzeciwu, który przyjmuje formę decyzji administracyjnej ocenia zgodność z prawem wydanej decyzji (sprzeciwu) nie badając w tym przypadku przesłanek merytorycznych (Bodnar, Sześciło 2008, s. 12).

Mając na uwadze, że zastosowanie uprawnienia przewidzianego w ustawie powinno mieć charakter wyjątkowy oraz, że dokonywana jest ocena ex ante, koniecznym jest każdorazowo uwzględnienie wszelkich okoliczności faktycznych sprawy oraz przesłanek, czy faktycznie występuje stan rzeczywistego zagrożenia (Grzegorczyk 2011, LEX). Na konieczność dokonania skrupulatnej i wnikliwej oceny zwrócił także uwagę TSUE w orzeczeniu z dnia 4 czerwca 2002 r.[9], gdzie Trybunał jednorazowo uznał regulacje przyznające złotą akcję organom państwa za zgodne z prawem, przy czym podkreślił, że wymagane jest spełnienie przesłanek między innymi: istnienie rzeczywiste zagrożenia uzasadnionego interesu publicznego, użycie uprawnień wymaga uzasadnienia, określony sztywno termin na użycie uprawnień, możliwość sądowej oceny zasadności użycia przez organ państwowy swoich uprawnień (por. Mataczyński 2007, LEX, Bodnar, Sześciło 2008, s. 12, Staszak 2022, s. 337-340).

[9] Wyrok TS z 4.06.2002 r., C-503/99, Komisja Wspólnot Europejskich vs. Królestwo Belgii

Dokonując analizy przepisów ustawy, a także literatury przedmiotu trudno nie dojść do konkluzji, że prawodawca ustanawiając przesłankę rzeczywistego zagrożenia dla funkcjonowania czy też ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej nie wskazał żadnych obiektywnych kryteriów, które byłyby pomocne w dokonywanej ocenie, która ma dotyczyć zdarzenia przyszłego oraz niepewnego. W konsekwencji organ dokonując oceny na gruncie przedmiotowej sprawy nie posiada zobiektywizowanych kryteriów, przez co zmuszony jest do dokonywania oceny w oparciu o kryteria niewskazane w ustawie. Ustawa wyłącznie w art. 2 ust. 3a wskazuje, że sprzeciw może zostać wyrażony po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. energii, który zapewne swoją opinię musiałby poprzeć na dokładnych raportach, czy też informacjach na temat sektora energetyczno-paliwowego. Mając na uwadze ratio legis regulacji wydaje się, że wyrażenie przez ministra sprzeciwu będzie uzasadnione w przypadku gdy czynność prawna lub uchwała organów spółki sama przez się nie będzie stwarzać zagrożenia dla infrastruktury, ale będzie stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa, w przyszłości. Nie sposób także nie zauważyć, że surowce energetyczne jakimi jest gaz ziemny czy ropa naftowa w przypadku ich niedoboru będą powodować zakłócenia w sektorze energetycznym, czy też konieczność ich zakupu na rynkach zewnętrznych po znacznie wyższej cenie, co dodatkowo przyczyni się do wzrostu zadłużenia kraju co byłoby niezgodne z regułami fiskalnymi (por. Pach 2013, s. 25-27). Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że stan zagrożenia dla działania infrastruktury krytycznej, każdego z jej sektorów, a w szczególności sektora energetyczno-paliwowego, będzie stanowić realne zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa, dlatego też instytucja sprzeciwu uregulowana w art. 2 ust. 1-2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. ma zastosowanie do sytuacji wyjątkowych (Grzegorczyk 2011, LEX).

PODSUMOWANIE

Przedmiotowe zagadnienie od wielu lat pozostaje polem zainteresowania badaczy z różnych dziedzin naukowych, co poskutkowało powstaniem licznej literatury obejmującej wiele przedstawionych zbiorczo na gruncie niniejszej pracy poglądów oraz twierdzeń z zakresu polityki bezpieczeństwa państwa, w tym jego bezpieczeństwa finansowego. Omówione na gruncie niniejszej pracy rozwiązania prawne odnoszą się do szczególnie ważnej dla funkcjonowania państwa, jego gospodarki, a przede wszystkim bezpieczeństwa w każdym wymiarze infrastruktury krytycznej z sektora energetyczno-paliwowego,

której działanie jest niezbędne (Żuber 2014, s. 184). Należy także zwrócić uwagę, że kraje Europy w tym Polska nie są samowystarczalna pod względem wydobycia surowców energetycznych (Szubrycht 2006, s. 92-93), dlatego też przyznanie szczególnych uprawnień mogących wpłynąć na czynności spółki kapitałowej, będącej podmiotem na rynku wydaje się usprawiedliwione.

Niemniej za błędne na skutek przeprowadzonych badań należy ocenić regulacje zawarte w art. 2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r., które w swoim zakresie przedmiotowym nie obejmują czynności prawnych zobowiązujących, gdzie skutek rozporządzający jest wyłączony. Ze względu na przedmiot regulacji oraz jak wskazuje się w literaturze wyjątkowych charakter regulacji ustawa powinna w zakresie przedmiotowym obejmować także i czynności prawne zobowiązujące. Podobnie też w przyszłości zasadnym byłoby odnosząc się do orzecznictwa TSUE w sposób zobiektywizowany wskazać kryteria, którymi minister powinien się kierować przy podjęciu decyzji w kwestii wyrażenia sprzeciwu. Choć przedmiot niniejszej pracy nie obejmował zgodności omawianych regulacji z prawem UE, nie można pominąć istotnej zaakcentowanej wcześniej kwestii, że regulacje prawne na wstępie nazwane złotą akcją były wzorowane na rozwiązaniach ustawowych Belgii, które jako jedyny zostały dotychczas uznane za zgodne z prawem UE (por. Mataczyński 2007, LEX, Staszak 2022, s. 340-341). Z jednej więc strony objęcie czynności prawnych zobowiązujących może przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa finansowego państwa, niemniej może także wywołać taki skutek, że zmiana legislacyjna sprawi, że część ustawy będzie naruszać porządek prawny UE. Mając jednak na uwadze szczególny charakter prawny omawianej instytucji oraz znaczenie dla gospodarki sektora energetyczno-paliwowego ochrona tego sektora, a w konsekwencji ochrona finansów państwa jest jak najbardziej uzasadniona oraz konieczna, gdyż to już w latach 80. stanowiło asumpt do uchwalania w różnych krajach Europy rozwiązań mających głównie na celu potencjalną ochronę państwa.

BIBLIOGRAFIA

Banaszak B.
2012 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarze.*
2017 *Prawo Konstytucyjne.*

Bodnar A., Sześciło D.
2008 *„Złote weto" Skarbu Państwa a prawo wspólnotowe* „Europejski Przegląd Sądowy" nr 5.

Dunaj K.
2016 *Istota Bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo państwa zagadnienia prawne i administracyjne*, red. M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop.

Grzegorczyk F.
2011 *Ustawa o szczególnych uprawnieniach Ministra Skarbu Państwa. Komentarz.*

Jajuga K.
2007 *Elementy nauki o finansach. Kategorie i instrumenty finansowe.*

Katner W.
2005 *Pozakodeksowe uprzywilejowanie akcji — konstrukcja „złotej akcji" Skarbu Państwa według ustawy z 2005 r.* „Przegląd Prawa Handlowego" nr 12.

Kiełbasa M.
2010 *Polska bez "złotej aspiryny"?: szczególne uprawnienia polskiego Skarbu Państwa przed unijnym Trybunałem* „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" t. 8.

Małecka E.
2012 *Publicznoprawne aspekty konstrukcji „złotej akcji"* „Zeszyty Prawnicze" tom. 12.2

Marczewska H.
2015 *Ograniczenia swobód rynku wewnętrznego i ich horyzontalna bezskuteczność w kontekście „złotej akcji"* „Prawo Europejskie w praktyce", nr 10.

Mataczyński M.
2007 *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa.*

Pach J.
2013 *Problem długu publicznego w kontekście bezpieczeństwa finansowego Polski* [w:] *Bezpieczeństwo RP : historia, ekonomia, polityka: studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, red. A. Żebrowski, A. Jaeschke, R. Kłaczyński

Pawłowicz K.
2007 *„Złota akcja" Skarbu Państwa jako instytucja prawa publicznego* „Państwo i Prawo", nr 2.

Piotrowski T.
2017 *Dopuszczalność „złotej akcji" w polskim systemie prawa spółek* „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne", nr 21.

Redo. M, Siemiątkowski P.
2017 *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa.*

Romanowski M.
2005 *Europeizacja „złotej akcji" i jej wpływ na prawo polskie* „Monitor Prawniczy" nr 24.

Romanowski M.
2005 *Zasada jednakowego traktowania udziałowców spółki kapitałowej, część II* „Przegląd Prawa Handlowego" nr 2.

Sołtysiński S.
2005 *Glosa do wyroku SN z dnia 30 września 2004 r., IV CK 713/03* „Orzecznictwo Sądów Polskich" nr 9.

Staszak S.
2022 *Złota Akcja Skarbu Państwa* [w:] *Prawo w 2022 roku. Studia i materiały*, red. K. Chwedczuk, K. Łukomiak.

Stec K.
2011 *Wybrane prawne narzędzia ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce* „Bezpieczeństwo Narodowe" nr 19.

Szubrycht T.
2006 *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa* „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej" nr 4.

Szumański A.
1998 *„Złota" akcja w prawie polskim* „Przegląd Prawa Handlowego", nr 12.

Szuniewicz M.
2016 *Ochrona bezpieczeństwa państwa jako przesłanka ograniczenia praw i wolności jednostki w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.*

Ściborek Z., Wiśniewski B., Kuc R., Dawidczyk A.
2015 *Bezpieczeństwo wewnętrzne.*

Żuber M.
2014 *Infrastruktura krytyczna państwa jako obszar potencjalnego oddziaływania terrorystycznego* „Roczniki Bezpieczeństwa Międzynarodowego" nr 2.

FINANCIAL SECURITY OF THE STATE AND THE GOLD SHARE OF THE STATE TREASURY

Summary: Objective – the objective article is to examining and presenting the results of research on correlation between financial security of the state, and special powers granted to the minister on the basis of the act where these powers are called golden share. Additionally the article presents legal institution and presentation of why its presence is important from the point of view of state security, in particular the financial security of the state. Reserch methodology – during the research used mainly dogmatic-legal methody consisting in interpretation a domestic law. Additionally used theoretical-legal metody and historical-legal metody and analyzed subject literature and reports related to the article topic and jurisprudence of courts and the CJEU. Results – the conducted analysis of legal acts, subject literature and jurisprudence lets assume that special powers granted minister are of an exceptional nature and were modeled on legal regulations applicable in The Kingdom of Belgium where the CJEU found them compatible with EU law. Additionally found that the premises are ambiguously indicated in the act an assessment is required ex ante and which is subject to limited review by an administrative court.

Keyword: financial security of the state, golden share, sector of the fuel and energy, the critical infrastructure

Wiktor Strączyński[1]

RÓWNOWAGA BUDŻETOWA W DOBIE PANDEMII COVID-19

Streszczenie: *Cel* – W dobie pandemii obywatele współczesnych państw musieli zmienić codzienne życie, począwszy od wylotów za granice, a kończąc na zwykłej, rutynowej podróży do pracy. Radykalne przemiany odbiły się też na stabilności finansowej wielu państw, gdzie równowaga budżetowa sięga swoich granic. Celem tego opracowania jest omówienie pojęcia równowagi budżetowej w kontekście Polski, a także wykazanie zmian w ostatnich latach co do stanu zadłużenia naszego kraju. *Metodologia badania* – W pracy przeanalizowano literaturę krajową oraz polskie i unijne akty prawne. *Wynik* – W opracowaniu objaśniono najważniejsze terminy związane z równowagą budżetową, potwierdzono umiejscowienie zasady równowagi budżetowej w polskim porządku prawnym oraz wykazano znaczące różnice w czasie pandemii w kontekście zadłużenia państwa polskiego. *Oryginalność/wartość* – Wskazanie zasady równowagi budżetowej jako wartości prawnie chronionej, opisanie zmian na przełomie lat 2018-2021 w kwestii długu publicznego i oznaczenie niektórych instrumentów prawnych stabilizujących sytuacje finansową państwa.

Słowa kluczowe: Równowaga budżetowa, COVID-19, koronawirus, stabilność finansowa, Konstytucja RP, ustawa o finansach publicznych, PDP, EDP.

WPROWADZENIE

Listopad 2019 roku – w tym miesiącu pojawiły się pierwsze zakażenia nieznanym wirusem w chińskim mieście Wuhan. Dotkliwa, jak się okazało, choroba układu oddechowego COVID-19, wywoływana przez nowy typ koronawirusa SARS-CoV-2, zaczęła się rozprzestrzeniać w oszałamiającym tempie. Ilość diagnozowanych przypadków i wzrost wtórnych ognisk w wielu krajach na całym świecie spowodowały, że 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła stan globalnej pandemii COVID-19.

[1] Student IV roku SSP Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, ORCID: 0000-0001-8371-4006, e-mail: wiktor.sz@poczta.onet.pl.

Od tego czasu współczesne państwa musiały zetknąć się z poważnymi trudnościami i ryzykiem zapaści we wszelakich aspektach funkcjonowania społeczeństwa. Potrzebne były nagłe i szybkie zmiany, między innymi w zakresie służby zdrowia, polityki finansowej czy szeroko pojętego porządku socjalnego. Od tych wydarzeń minęły ponad dwa lata, a o przemianach, które zaszły podczas pandemii dyskutuje się w mediach, literaturze naukowej czy powszednich rozmowach obywateli, nierzadko je krytykując i odnosząc się do nich sceptycznie.

Wielokrotnie poruszanym tematem w Polsce, niewątpliwe medialnym, był stan krajowego budżetu finansowego. Przez tak nieoczekiwane zmiany spowodowane pandemią musiano powziąć poważne kroki w sprawie porządku polityki finansowej. Niniejsze opracowanie ma na celu omówienie jednej z najważniejszych zasad polityki finansowej państwa, czyli równowagi budżetowej, której stan w dobie pandemii COVID-19 drastycznie się zmieniał, a także zwrócenie uwagi na rozbieżności dotyczące samego pojęcia.

DEFINICJA RÓWNOWAGI BUDŻETOWEJ

W polskim prawie, jak podkreśla się w doktrynie (Ofiarski i in. 2016), brak jest jakiejkolwiek definicji pojęcia nadmiernego deficytu, a co dopiero równowagi budżetowej. Wydaje się, że optymalne rozumienie tej równowagi oznaczałoby sytuację, w której wydatki publiczne są w całości pokryte uzyskiwanymi dochodami zatem perfekcyjnym stanem tej równowagi byłby stan finansów publicznych bez jakiegokolwiek deficytu budżetowego.

Tak radykalna definicja obecnie raczej nie ma racji bytu, a zasadę równowagi budżetowej państwa spełnia się również przy deficycie budżetowym, czego wyrazem jest art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE"), gdzie w ustępie pierwszym znajduje się zapis o unikaniu nadmiernego deficytu budżetowego przez Państwa Członkowskie. Problem w tym, jak duży deficyt budżetowy możemy rozumieć jeszcze jako granicę omawianej zasady. Według art.126 ust.2 TFUE Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch kryteriów:

1. czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia (chyba że stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz

w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia);
2. czy stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Wartości odniesienia zostały zapisane w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który dodano do TUE oraz TFUE. Odniesienia te stanowią granice uznane przez państwa członkowskie co do spełniania zasady równowagi budżetowej. Wynoszą one kolejno: 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych i 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych.

Mając na uwadze powyższe, definicją równowagi budżetowej zdaje się być sytuacja równowagi w całym sektorze finansów publicznych, w którym wydatki publiczne nie muszą być pokrywane w całości przez uzyskiwane dochody, ale nie mogą przekroczyć konkretnych ustaleń legalnych.

RÓWNOWAGA BUDŻETOWA – USTROJODAWSTWO, USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

Zgodnie z art. 216 ust. 5 zd. 1 Konstytucji RP nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w których następstwie państwowy dług publiczny przekroczy trzy piąte wartości rocznego produktu krajowego brutto. W doktrynie podkreśla się, że przepis ten jest bezprecedensowym przykładem przeniesienia części postanowień prawa unijnego do Konstytucji państwa członkowskiego (Dębowska-Romanowska 2010, s. 120). Powyższy przepis jest uzupełniany regulacją zawartą w art. 220 ust. 1 Konstytucji RP, według którego zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż został przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ma na celu osiągnięcie omawianej równowagi budżetowej, natomiast art. 220 ust. 2 Konstytucji RP ukazuje, że ustrojodawca jednak dopuszcza sytuacje deficytu budżetowego, równocześnie umieszczając zakaz jego finansowania przez zaciągnięcie zobowiązania w centralnym banku państwa. Na podstawie tych

przepisów można wywodzić, że zasada równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjnie chronioną, na co też wskazuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. sygn. akt K1/12 i szereg innych orzeczeń (wyr. TK z 4.12.2000 r., K 9/00, OTK 2000, Nr 8, poz. 294 lub wyr. TK z 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 6). Co ciekawe, w tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że oba komentowane przepisy Konstytucji RP kształtują zasady prowadzenia bezpiecznej gospodarki finansowej państwa, z czego wynika, że przepisów tych nie można interpretować w stronę wywodzenia z nich zakazu podejmowania działań oszczędnościowych, wyprzedzających przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia, ani zakazu podjęcia takich działań przed przekroczeniem kolejnych progów ostrożnościowych ustanowionych w Ustawie z dnia 1 stycznia 2010 roku o finansach publicznych.

Regulacje prawne związane z ograniczeniem zadłużenia publicznego są zgodne z rozwiązaniami przyjętymi przez UE i jej państwa członkowskie. Rozwiązania te prowadzą do zapewnienia stabilności rozwoju gospodarczego, której nadmierny deficyt, w zbyt długim okresie, po prostu szkodzi i zagraża równowadze gospodarczej, co w najgorszym przypadku mogłoby spowodować zapaść właściwego funkcjonowania państwa i jego organów. Wydaje się, że doktryna jest zgodna co do zasady równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnie chronionej (Hanusz 2015).

REGULACJE OSTROŻNOŚCIOWE I SANACYJNE – PORZĄDEK POLSKI I PORZĄDEK UNIJNY

By strzec granicy równowagi budżetowej i zapobiec nadmiernemu zadłużenia się sektora finansów publicznych prawne porządki polskie i europejskie przewidują rozwiązania i procedury w sytuacji przekroczenia konkretnych progów wyznaczonych w ustawodawstwie. W prawie polskim progi ostrożnościowe zapisane są w art. 86 wyżej wspominanej ustawy o finansach publicznych (dalej: „UFP"). Art. 86 ust. 1 UFP stanowi, że w przypadku, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, którą Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski", przekroczy konkretne wartości procentowe, to skutkiem będzie obowiązek zastosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Istnieją dwa ustanowione progi – wartość większa od 55%, a mniejsza od 60% oraz wartość równa lub większa od 60%.

W przypadku tej pierwszej wartości, ustanowionej w art. 86 ust.1 pkt 2, UFP organy wymienione w danych przepisach spotykają się z wieloma ograniczeniami, jak obowiązek uchwalenia projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów, w którym nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji przedstawionej przez Ministra Finansów, czy regulacje dotyczącą organów administracji rządowej, które od momentu przekroczenia pierwszego progu, mogą zaciągać nowe zobowiązania na przygotowanie inwestycji, jeżeli mają zapewnione finansowanie z udziałem środków publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 UFP, na maksymalnym dopuszczalnym poziomie, określonym w przepisach lub procedurach dotyczących danego rodzaju inwestycji, nie mniejszym niż 50% całości kosztów (z pewnymi wyłączeniami).

Drugi próg ostrożnościowy, przy wartości relacji równej lub większej niż 60%, ustanawia nakaz stosowania kilku rozwiązań z poprzedniego punktu (pkt 2 lit. a, b oraz e-g) i dodatkowo:

1. Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a UFP, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%,
2. wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu,
3. poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Kontrolę przestrzegania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych wykonuje Minister Finansów, który jest do tego zobowiązany na mocy art. 74 UFP. Warto pamiętać, że zastosowane przez ustawodawcę mechanizmy przeciwdziałania zadłużeniu działają z opóźnieniem ze względu na swoją specyfikę i znaczącą różnicę pomiędzy wprowadzanymi instrumentami sanacyjnymi i ostrożnościowymi, a normalnymi procedurami.

W prawnym porządku Unii Europejskiej procedury te ustanowione są we wcześniej wzmiankowanym art. 126 TFUE. Ustęp trzeci i dalsze omawianego przepisu stanowią, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów

jednego lub obu tych kryteriów, Komisja Europejska (dalej: „Komisja") opracowuje sprawozdanie. Sprawozdanie Komisji uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne oraz wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową Państwa Członkowskiego. Następnie Komitet Ekonomiczno-Finansowy wydaje opinie w odniesieniu do sprawozdania Komisji. Jeżeli Komisja uzna, że w Państwie Członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub że taki deficyt może wystąpić, kieruje opinię do danego Państwa Członkowskiego i informuje o tym Radę. Rada, na wniosek Komisji i rozważywszy ewentualne uwagi danego Państwa Członkowskiego, decyduje − po dokonaniu ogólnej oceny − czy istnieje nadmierny deficyt. Jeżeli Rada stwierdzi w tej kwestii twierdząco, przyjmuje na zalecenie Komisji zalecenia skierowane do danego Państwa Członkowskiego w celu położenia za ich pomocą kresu temu stanowi rzeczy w oznaczonym terminie. Jeśli państwo członkowskie nie realizuje danych zaleceń, to Rada może wezwać je do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do ograniczenia deficytu w stopniu niezbędnym dla poprawy sytuacji. Dlaczego rozpatrywana procedura jest tak ważna? Otóż z ustępu 11 art. 126 TFUE wynika, że tak długo jak państwo członkowskie nie stosuje się do decyzji przyjętej na podstawie ustępu 9, Rada może zadecydować o zastosowaniu lub w odpowiednim przypadku, o wzmocnieniu jednego lub kilku z następujących środków:

1. zażądać od danego Państwa Członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych,
2. wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego Państwa Członkowskiego,
3. zażądać złożenia w Unii przez dane Państwo Członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosowanej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany,
4. nałożyć grzywnę w stosownej wysokości.

Obie regulacje są dotkliwe w różnych obszarach finansowych stanowiących bazę dla równowagi finansowej państwa. Prezentowane rozwiązania prawne wpływają na stabilizacje finansową Rzeczpospolitej Polskiej, a nieprzekraczalność tych progów powinna być dla organów odpowiedzialnych za równowagę budżetową jednym z najważniejszych kryteriów w wykonywaniu zadań.

METODOLOGIA LICZENIA ZADŁUŻENIA – DWIE METODY W POLSKIM SYSTEMIE

Przed przejściem do ukazania zmian poziomu zadłużenia w momencie pandemii należy wspomnieć o tym, że w Polsce obowiązują dwie metody liczenia zadłużenia publicznego: metoda polska i metoda „unijna". Jak wskazuje się w doktrynie (Bożek 2021) nie sprzyja to przejrzystości finansów publicznych i jednocześnie utrudnia porównywanie danych. Głównymi różnicami pomiędzy długiem EDP (sposobem unijnym), a PDP (sposobem polskim) jest przede wszystkim nie obejmowanie przy przeliczeniu PDP funduszu utworzonych w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego (w tym Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego). Metoda unijna nie jest zamknięta takimi wyłączeniami i obejmuje jednostki instytucjonalne ze względu na sposób finansowania, a nie tylko typ funkcji pełnioną przez daną instytucję (Bożek 2021). Nakaz ustawowej regulacji sposobu obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego wynika wprost z art. 216 ust. 5 zd. 2 Konstytucji RP, a zgodnie z art. 73 UFP Minister finansów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób ustalania między innymi wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dług EDP stanowi z kolei podstawę do wyliczanie jednego z dwóch budżetowych kryteriów spójności, stąd też jest drugim stosowanym przelicznikiem w materii równowagi budżetowej. W wyniku różnic opisanych metod liczenia zadłużenia, wszystkie zestawienia z konkretnych lat w przypadku obu metod diametralnie się różnią. Przykładem może być rok 2018, w którym PDP wyniósł 984 317 mln zł, a EDP wyniósł 1 033 641 mln zł.

ZADŁUŻENIE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W OSTATNICH LATACH

W art. 38 i 38a UFP możemy znaleźć nakaz ogłoszenia przez Ministra Finansów obwieszczenia w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" kwotę i relację do produktu krajowego brutto państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa oraz kilku dodatkowych kwot. Na podstawie danych z szeregu obwieszczeń i biuletynu kwartalnego Ministerstwa Finansów sporządzono poniższą tabelę.

Tabela 1. Stan zadłużenia sektora finansów publicznych w latach 2018-2021

Rok	PDP (w mln PLN)	PDP/PKB (w %)	EDP (w mln PLN)	EDP/PKB (w%)
2018	984 317	46,5	1 033 641	48,8
2019	990 941	43,6	1 045 122	46,1
2020	1 111 798	47,8	1 335 569	57,6
III kw. 2021	1 160 702	46	1 418 770	56,6
IV kw. 2021	1 148 576	44,1	1 410 494	54,2

Źródło: opracowanie na podstawie: obwieszczenie Ministra Finansów z 27 maja 2019 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych (M.P. z 2019 r. poz. 468), obwieszczenie Ministra Finansów z 22 maja 2020 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych (M.P. z 2020 r. poz. 456.), obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 24 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych (M.P. z 2021 r. poz. 492). Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2021 Warszawa, 10 grudnia 2021 r. Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów i Zadłużenie Sektora finansów Publicznych IV kw./2021 Warszawa, 31 marca 2022 r. Biuletyn Kwartalny Ministerstwa Finansów.

Punktem odniesienia do lat 2020-2021 będą lata wcześniejsze. W 2018 r. PDP w wyniósł 984 317 mln zł, za to EDP 1 033 641 mln zł. Porównując obie wartości nominalne do PKB uzyskuje się wynik bliski, ale nie grożący przejściem do jakiegokolwiek progu ostrożnościowego, zarówno w pierwszym, jak i w drugim wariancie. Niepokojąca jest natomiast kwota EDP w kolejnych latach i coraz większa różnica pomiędzy PDP a EDP. W 2018 r. różnica ta wynosiła 49 324 mln zł, za to w IV kwartale 2021 r. zbliżyła się do 261 918 mln zł. Wynika to oczywiście z różnic w obliczeniach, aczkolwiek wynik ten wskazuje na to, że należy w dalszym ciągu podejmować działania redukujące ten wynik w ramach adekwatnej polityki finansowej państwa.

Zmiana PDP w całym 2020 r. była wynikiem: - wzrostu zadłużenia podsektora rządowego o 113 001,6 mln zł (+12,4%), w tym zadłużenia Skarbu Państwa (SP) po konsolidacji o 112 943,4 mln zł (+12,5%), - wzrostu zadłużenia podsektora samorządowego o 7 324,2 mln zł (+8,8%), w tym jednostek samorządu terytorialnego o 7 348,0 mln zł (+9,4%), - spadku zadłużenia podsektora ubezpieczeń społecznych o 1,7 mln zł (-3,0%). Jak możemy przeczytać z biuletynu kwartalnego Ministerstwa Finansów dot. zadłużenia sektora finansów publicznych zmiana PDP w całym 2021 r. była wypadkową: - wzrostu zadłużenia podsektora rządowego o 35 134,8 mln zł (+3,4%), w tym skonsolidowanego zadłużenia Skarbu Państwa o 34 751,5 mln zł (+3,4%), - wzrostu zadłużenia podsektora samorządowego o 1 643,4 mln zł (+1,8%), w tym zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków

o 1 431,4 mln zł (+1,7%), - spadku zadłużenia podsektora ubezpieczeń społecznych o 8,8 mln zł (-15,8%). Z powyższych danych można wysunąć następujące wnioski: wzrost zadłużenia SP, podsektora rządowego i jednostek samorządu terytorialnego doprowadziły do wzrostu PDP o rekordowe wartości, zatem i tu konieczne jest obserwowanie, monitorowanie i zbieranie informacji na temat coraz większego zadłużenia. Jak zaznaczono w doktrynie (Wyrok TK 4.05.2004 r., K 40/2002) „na wzrost PDP składają się nie tylko deficyty budżetowe na poziomie centralnym oraz budżetów lokalnych danego roku, ale « także nie wykupione obligacje i inne papiery oraz niespłacone kredyty na pokrycie deficytów z lat ubiegłych»" (Bożek 2021).

PODSUMOWANIE

Zasada zachowania równowagi budżetowej wydaje się być bezdyskusyjnie jedną z chronionych wartości przez porządek prawny, a jej założenia powinny być respektowane przez organy i instytucje mające wpływ na coraz większe zadłużenie sektora finansów publicznych. Niebezpiecznie wysoki poziom długu publicznego powoduje, że zbliżamy się do progów ostrożnościowych, a wydatków zdaje się nie ubywać patrząc na kolejne projekty wpływające na stabilizacje finansową kraju i decyzje związane z budżetem naszego państwa. Postuluje się dalszą i skrupulatną kontrolę kolejnych decyzji finansowych, które powinny być wyważone w stosunku do możliwości poniesienia kolejnych, coraz większych długów i strat. Ważnym jest też monitorowanie poziomu PDP i EDP w kolejnych latach, by w przyszłości, przy złych znakach, można byłoby zapobiec niepożądanemu przekroczeniu progów ostrożnościowych w porządku polskim i unijnym.

BIBLIOGRAFIA

Monografia:

Dębowska-Romanowska T.
2010 *Prawo finansowe - Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną,* Warszawa.

Monografia wieloautorska:

Ofiarski Z.
2016 *Art. 216 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan et. al., Warszawa.

Czasopismo:

Bożek W.
2021 *Stabilność sektora finansów publicznych w warunkach pandemii COVID-19*, "Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu", 9(4).

Hanusz A.
2015 *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, "Państwo i Prawo", 9.

Biuletyny:

Ministerstwo Finansów
2021 *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2021*, Biuletyn kwartalny, Warszawa.
2022 *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw./2021*, Biuletyn kwartalny, Warszawa.

Literatura:
Begg D., Varnasca G., Fisher S., Dornbush R.
2014 *Makroekonomia*, Warszawa

Bogolębska J.
2008 *Bank centralny jako pożyczkodawca ostatniej instancji. Współczesne dylematy realizacji funkcji*, ,,Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, nr 221

Franka P., Wisz A.
2015 *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego od roku 1989,* ,,Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno- Społecznego Studia i Prace", nr 1

Koperkiewicz-Mordel K.
2003 *Polskie prawo bankowe*, Warszawa.

Kowalak M.
2006 *Jakościowe aspekty polityki współczesnego banku centralnego, Bankowość centralna od A do Z,* ,,Bank i Kredyt", nr 3.

Kraś I.
2013 *Polityka banku centralnego a bezpieczeństwo finansowe państwa,* "Przegląd Strategiczny", nr. 1

Leszczyńska C.
2010 *Zarys historii polskiej bankowości centralnej,* Warszawa

Mikos- Sitek A.
2007 *Polityka pieniężna banku centralnego jego wpływ na funkcjonowanie systemu bankowego,* ,,Monitor Rachunkowości i Finansów

Ofiarski Z.
2020 *Założenia polityki pieniężnej Rady Polityki Pieniężnej a ochrona ustroju pieniężnego jako wartości publicznej,* ,,Białostockie Studia Prawnicze", vol. 25 nr 1

Pszczółka I.
2019 *Analiza zmian w funkcjonowaniu bankowości centralnej w Polsce po 1924 r.,* ,,Optimum Economic Studies", nr 1(95).

Rutkowski W.
2016 *Bank centralny i polityka pieniężna,* Warszawa.

Stawasz- Grabowska E.
2018 *Pożyczkodawca ostatniej instancji w strefie euro. Nowa rola Europejskiego Banku Centralnego*, Łódź

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997 nr 78 poz. 483).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. 1997 nr 140 poz. 938).

Uchwała nr 20/2008 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku (Dz.U. 2008 nr 25, poz. 32).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. 1997 Nr 140 poz. 938.

NBP

2021 *Raport o inflacji – listopad 2021*, Warszawa.

2022 *Raport o inflacji – marzec 2022*, Warszawa.

GUS

2022 *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w kwietniu 2022 r.*, Warszawa.

Eurostat

2022 *Euro area annual inflation rate and its main components.*

2021 *Euro area annual inflation rate and its main components.*

Narodowy Bank Polski ,,O NBP" https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/polityka_pieniezna.html (dostęp: 27/05/2022 r.)

https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/polityka_pieniezna.html (dostęp: 29.05.2022 r.)

BUDGET EQUILIBRIUM IN THE ERA OF COVID-19 PANDEMIC

Summary: Goal: – In the era of pandemic citizens of modern countries needed to change their daily life, starting from going abroad, and ending on their normal travel to work. Radical changes also affected the financial stability of many countries, where fiscal sustainability is at its limits. The purpose of this article is to discuss the concept of budget balance in the context of Poland, as well as showing changes in the debt status of our country in recent years. *Research methodology* – The article uses national literature as well as Polish and EU legal acts. The method of analysis was used in the process of research. *Result* – The following text explains the most important terms related to budget equilibrium, confirms the position of its principle in the Polish legal order and shows significant differences in the Times of pandemic in the context of the debt of the Polish state. *Originality/value* – Indication of the principle of budget balance as a legally protected value, describing changes over the 2018-2021 years on the issue of public debt and designation of some legal instruments stabilizing the financial situation of the state.

Key words: budżet equilibrium, COVID-19, coronavirus, financial stability, RP Constitution, The Public Finance Act, PDP, EDP.

Marta Ralcewicz[1]

INSTYTUCJA NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO ORAZ BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO POD WZGLĘDEM BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO PAŃSTWA

Streszczenie: Cel: Celem artykułu jest omówienie najważniejszych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego państwa. Głównym tematem jest analiza pojęć z zakresu bezpieczeństwa państwa takich jak zasady tego zjawiska i jego cechy. W artykule omówiono rolę ustrojową banku centralnego i jego zadania pod względem bezpieczeństwa finansowego. Poddano tez analizie Bankowy Fundusz Gwarancyjny pod względem powiązań z siecią bezpieczeństwa finansowego. Metody badawcze: Metodą badawczą użytą w pracy jest analiza aktów prawnych oraz poglądów nauki i orzecznictwa na wskazany temat. Wynik: Autorka doszła do wniosku, że w Polsce istnieje rozbudowania sieć bezpieczeństwa finansowego, która jest powiązana z instytucjami międzynarodowymi. Nauka prawa konstytucyjnego oraz finansowego jest ze sobą ściśle powiązana w tej kwestii. Biorąc pod uwagę omawiany temat należy na niego spojrzeć jak najbardziej szeroko z perspektywy nauk ekonomicznych, socjologicznych oraz prawnych.

Sowa kluczowe: Narodowy Bank Polski, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, nadzór bankowy

WPROWADZENIE

W czasach kryzysów, wojny na Ukrainie oraz różnych niepokojów społecznych coraz więcej się mówi o kwestiach związanych z bezpieczeństwem. Obywatele chcą się czuć chronieni przez państwo pod względem militarnym, zdrowotnym oraz finansowym. Po krachu na giełdzie z 2008 r. ciężko przekonać ludzi do stabilności rynków i przewidywalności giełdy. Także inflacja, która obecnie wynosi ponad 17% nie jest zjawiskiem pozytywnym

[1] Studenta III roku prawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, ORCID: 0000-0002-7536-8083, e-mail: ralcewiczmarta@gmail.com.

dla budowania bezpieczeństwa finansowego państwa. W Polsce funkcjonuje kilka instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo całego kraju pod względem finansowym. Wiele rozwiązań zostało zaczerpniętych z państw europejskich oraz instytucji Unii Europejskiej.

TERMINOLOGIA

Pojęcie bezpieczeństwa finansowego nie jest tożsame z pojęciem stabilności finansowej. Stabilność finansowa jest stanem, w którym system finansowy pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali (NBP 2022). Jest to także rozwój w warunkach braku kryzysu finansowego (NBP 2004). Korzystną sytuacją w państwie jest stan stabilności finansowej. Jedynie w takich warunkach państwo jest w stanie w pełni efektywnie wypełniać swoje zadania pod względem finansów publicznych. W literaturze można spotkać kilka definicji tego zjawiska, ponieważ nie jest ono jednorodne ani uniwersalne. Stabilność systemu finansowego jest rozumiana jako zdolność systemu do zachowania płynności finansowej oraz poszczególnych jednostek do pokrycia strat i ryzyka z funduszy własnych, a więc do zachowania wypłacalności (Jurkowska- Zeidler 2008, s. 169).

Kwestia szeroko pojętego bezpieczeństwa jest przedmiotem badań wielu dziedzin - m.in. prawa, ekonomii, socjologii czy historii. Termin ten w słowniku PWN oznacza stan niezagrożenia, potocznie bezpieczeństwo to organy władzy mające pieczę nad sprawami bezpieczeństwa publicznego (*Słownik Poprawnej Polszczyzny PWN*). Pojęcie bezpieczeństwa finansowego nie posiada jednej uniwersalnej definicji, jest kwalifikowane jako element bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Jedną z definicji przedstawiła M. Iwanicz-Drozdowska, zgodnie z którą *bezpieczeństwo finansowe to ogół regulacji prawnych oraz samoregulacji mających na celu zapewnienie stabilności finansowej oraz ochronę interesów uczestników rynku korzystających z usług pośredników finansowych, a także ogół instytucji odpowiadających za kontrolę przestrzegania tych regulacji i samoregulacji* (Iwanicz- Drozdowska 2008, s. 22). Inną definicję prezentuje R. Wierzba, który definiuje bezpieczeństwo finansowe jako *zespół rozwiązań instytucjonalnych i regulacji prawnych, mających na celu ochronę systemu finansowego przed destabilizacją* (Wierzba 2005, s. 38). Bezpieczeństwo finansowe jest regulowane przez Narodowy Bank Polski, Komisję Nadzoru Finansowego, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz Ministerstwo Finansów.

Sieć bezpieczeństwa łączy się z omawianym tematem, ponieważ obejmuje całokształt instytucji i regulacji służących ochronie stabilności systemu finansowego przed skutkami niewypłacalności instytucji finansowych (Jurkowska- Zeidler 2008, s. 193). W skład sieci stabilności systemu finansowego w Polsce wchodzi rząd, bank centralny, instytucje odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem finansowym oraz instytucje gwarantujące wypłatę zdeponowanych w bankach środków pieniężnych- czyli Komisja Nadzoru Finansowego oraz Prezes Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

ROLA NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO POLSKI

Historia Narodowego Banku Polskiego sięga 1924 r., gdy parlament przyjął reformę walutową. W tym samym roku wszedł do obiegu polski złoty w miejsce marki polskiej jako jednostka pieniężna. Powodem zmiany waluty była hiperinflacja w kraju – ceny rosły z miesiąca na miesiąc o 50% lub więcej. W tych trudnych czasach powstał Bank Narodowy. Po wojnie, w 1945 roku działalność rozpoczął Narodowy Bank Polski (NBP *Historia...*).

Obecnie organ ten działa na podstawie Konstytucji RP oraz ustaw szczególnych. Jest to centralny bank państwa i z tego tytułu przysługuje mu szczególny zakres działania (Garlicki 2020, s. 363). W Polsce przyjęto dwustopniowy model bankowości poprzez istnienie NBP oraz banków komercyjnych (Myślak, 2013). Bank ze względu na kompetencje i formy działania może być traktowany zarówno jako organ administracji publicznej, jak i podmiot gospodarczy. Według C. Kosikowskiego NBP jest bankiem operacyjnym (przez wykonywanie czynności operacyjnych jak udzielanie kredytów refinansowanych, udzielanie gwarancji i poręczeń) ale nie urzędem ani klasycznym przedsiębiorcą (Kosikowski 2022, s. 20-21). W doktrynie broni się tezy, o tym, że RPP, Prezes NBP oraz Zarząd są organami państwa niezależnie od kwalifikacji do tej grupy samego NBP. Przemawia za tym fakt wykreowania przez prawo tych podmiotów, określenie prawne ich substratu osobowego oraz posiadania kompetencji właściwych do władczego działania w imieniu i na rzecz państwa (Zubik 2001, s. 35). NBP należy do kategorii osób prawa publicznego i z tego powodu ma „dualną" zdolność prawną − zarówno w sferze prawa publicznego jak i w sferze prawa prywatnego (Myślak 2013, s. 55).

Narodowy Bank Polski jest organem państwa odpowiadającym za emisję pieniądza oraz ustalenia i realizację polityki pieniężnej. Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustalenie oznacza „określanie pewnych norm

i reguł oddziaływania na gospodarkę w celu osiągnięcia założonych rezultatów. Owo działanie z reguły będzie polegać na korzystaniu z instrumentów klasycznych – finansowych i ekonomicznych- jednakże (…) niejednokrotnie można wymagać władczej ingerencji, a więc instrumentów bezpośrednich" (Orzeczenie TK K 25/99). Bank Centralny ma więc wiele możliwości w zakresie tej kompetencji. Konstytucja RP nie zawiera normy kompetencyjnej do wydawania aktów prawnych powszechnie obowiązujących mogących stanowić bezpośrednie instrumenty, o których mowa w ww. orzeczeniu. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że akty prawa wewnętrznego wydawane przez NBP mogą również pełnić rolę tych instrumentów (Banaszak 2012). Aby taki akt prawny był zgodny z prawem musi spełnić przesłankę podmiotową oraz przedmiotową. Mianowicie akt prawny musi zostać wydany przez NBP a przedmiotem regulacji mają być konstytucyjnie określone zadania publiczne. Należy zaznaczyć, że przesłanki muszą być spełnione kumulatywnie (Wyr. Z 28.06.2000 r., K 25/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 141). Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza- Trybunał Konstytucyjny określił, że kompetencja ta „nie jest utożsamiana z nakazem dążenia do wzrostu tej wartości lub jedynie do jej utrzymania na stałym poziomie, lecz bywa rozumiane jako przypisanie NBP powinności prowadzenia polityki pieniężnej w sposób sprzyjający wszechstronnemu rozwojowi gospodarczemu i podnoszeniu stopy życiowej obywateli" (Wyr. Z 24.11.2003 r., K26/03, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 95). Konstytucja gwarantuje dużą niezależność tego organu co przejawia się w ograniczonej funkcji kontrolnej Sejmu wobec Banku i jego organów (Garlicki 2020, s. 363). NPB posiada osobowość prawną na podstawie art. 2 ustawy o NBP. Bank nie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych. NBP prowadzi działalność na obszarze RP a siedzibą jest Warszawa (NBP 2021).

Emisja pieniądza jest realizowana wyłącznie przez NBP, natomiast ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej powinno następować we współdziałaniu z Radą Ministrów, która stosowanie do postanowień art. 146 KRP prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Polski (Ofiarski 2021, s. 782). Rada Ministrów na mocy konstytucyjnych kompetencji chroni interesu Skarbu Państwa, ma wyłączną inicjatywę ustawodawczą w zakresie uchwalania projektu budżetu państwa oraz kieruje wykonaniem budżetu państwa. Rada jest odpowiedzialna politycznie za wykonanie budżetu państwa poprzez instytucje absolutorium. Rada ma kompetencje wpływające na działalność NBP poprzez podejmowanie umów międzynarodowych oraz wypowiadanie umów międzynarodowych.

Prezes Narodowego Banku Polskiego jest według Konstytucji RP powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP. Kadencja tego organu wynosi 6 lat, z możliwa jedną reelekcją. O szczególnej pozycji Prezesa NBP świadczy pełnienie funkcji przewodniczącego kolegialnych organów NBP. Prezes NBP ma ograniczone funkcje kreacyjne w stosunku do tych organów, ponieważ wnioskuje o powołanie lub odwołanie danej osoby na stanowisko wiceprezesa lub członka Zarządu. Prezes jest członkiem Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komitetu Stabilności Finansowej. Ustawa o NBP (Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 938 ze zmianami) reguluje skutki wygaśnięcia kadencji prezesa oraz okoliczności, w których do tego dochodzi. Gdy kadencja wygaśnie z powodu upływu okresu kadencji Prezes NBP pełni obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowego prezesa. W innym wypadku kierownictwo nad bankiem centralnym przejmuje wiceprezes NBP. Najważniejsze kompetencje Prezesa NBP to przewodniczenie Radzie Polityki Pieniężnej, Zarządowi oraz reprezentacja NBP na zewnątrz. Jako przewodniczący Prezes NBP obwieszcza ustalone przez RPP stopy: dyskontowe i redyskontowe weksli, oprocentowania kredytu refinansowanego i kredytu lombardowego oraz rezerw obowiązkowych (Myślak 2013, s. 95). Prezes reprezentuje interesy RP w międzynarodowych instytucjach bankowych oraz o ile RM nie postanowi inaczej, w międzynarodowych instytucjach finansowych. Obecnie reprezentacja dotyczy takich organów jak Bank Światowy oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Narodowy Bank Polski koordynuje proces formułowania stanowiska Polski dotyczącego najważniejszych kwestii omawianych na forum Banku Światowego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) (NBP *Współpraca...*). Prezes uczestniczy w pracach Rady Ogólnej Europejskiego Banku Centralnego. Współpraca organów polega też na roboczych kontaktach ekspertów.

Rada Polityki Pieniężnej (dalej: „RPP")służy ograniczeniu jednowładztwa Prezesa NBP. Głównym zadaniem tego organu jest ustalenie corocznych założeń polityki pieniężnej − informacje te trafiają do Sejmu równocześnie z przedłożeniem przez rząd projektu ustawy budżetowej. RPP również ma obowiązek złożenia Sejmowi sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego. Można uznać, że RPP ma bardzo ważne kompetencje wpływające bezpośrednio na politykę finansową państwa. Inne kompetencje to między innymi ustalenie wysokości stóp procentowych NBP, ustalanie zasad operacji otwartego rynku czy określanie górnych granic zobowiązań wynikających z zaciągania przez NBP pożyczek i kredytów w zagranicznych instytucjach bankowych i finansowych

(Ofiarski 2021, s. 794). RPP ma charakter organu nadzorującego politykę finansową NBP oraz skupia się na bieżącej polityce pieniężnej. Organ jest kadencyjny co powoduje, że organ jest niezależny w państwie demokratycznym. Członkiem organu można być tylko jeden raz. Warunki odwołania ze stanowiska są ściśle określone w ustawie o NBP. Prezes NBP w roli Przewodniczącego RPP – ma kompetencje do zwoływania posiedzeń RPP z inicjatywy własnej lub wniosek 3 członków. Jako organ kolegialny Rada Polityki Pieniężnej podejmuje decyzję większością głosów, co wynika z regulaminu uchwalonego przez RPP (Uchwała RPP z 15.02.2011 r. w sprawie regulaminu RPP (M.P. Nr 16, poz. 180 ze zm.). Akty RPP nie zawszę muszą być traktowane jako akty normatywne, lecz mogą to być akty planistyczne o charakterze finansowym, a także może to być komunikat, ustalenie (Ofiarski 2021, s. 798). Członkowie mogą udzielać publicznie informacji o działalności organu w formie wywiadów i innych środków masowego przekazu.

Zarząd Narodowego Banku Polskiego na mocy kompetencji przyznanych przez ustawę o Narodowym Banku Polskim ma cechy organu wykonawczego oraz zarządzającego. Organ realizuje uchwały RPP, kieruje działalnością banku centralnego, nadzoruje operacje otwartego rynku oraz realizuje zadania z zakresu polityki kursowej. Co ważne z punktu widzenia omawianego tematu zarząd analizuje stabilność krajowego systemu finansowego. W ustawie nie znajduje się katalog zamknięty uprawnień i zadań zarządu, ograniczono się jedynie do przykładowego wymieniania. Tryb działania Zarządu NBP określa obecnie Regulamin uchwalony przez zarząd (Uchwała Zarządu NBP z 24.09.2013 r. w sprawie regulaminu Zarządu NBP, M.P. poz. 783 ze zm.) Posiedzenia mogą się odbyć w obecności co najmniej połowy składu co pozwala na lepszą wydajność pracy organu. Oprócz członków zarządu w spotkaniach uczestniczą też: dyrektor Gabinetu Prezesa NBP, Dyrektor Departamentu Prawnego oraz dyrektor departamentu lub jednostki organizacyjnej, który opracował materiał rozpatrywany na posiedzeniu albo który zgłosił w toku uzgodnienia rozbieżne stanowisko do materiału rozpatrywanego na posiedzeniu (Ofiarski 2021, s. 800). Zarząd dla usprawnienia pracy może powołać organy opiniodawczo- doradcze.

Podstawowe funkcje banku centralnego związane z bezpieczeństwem finansowym państwa to obsługa bankowa budżetu państwa, rachunków bankowych rządu i centralnych instytucji państwowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych. W tym celu nałożono obowiązek na te organy przekazywania do NBP danych i informacji w celu oceny analiz ryzyka systemowego, ustalenia polityki pieniężnej oraz okresowej

oceny sytuacji pieniężnej państwa. Narodowy Bank Polski jest odpowiedzialny za ochronę tych danych oraz udostępnianie do takich organów jak Europejski Bank Centralny. Zestawienia statystyczne, opracowania i oceny zawierające dane indywidualne, umożliwiające powiązanie ich z konkretnym podmiotem lub zidentyfikowanie konkretnego podmiotu nie mogą być udostępniane osobą trzecim w szczególności jeżeli do sporządzenia zestawienia, opracowania lub oceny wykorzystano dane dotyczące mniej niż 3 podmiotów lub gdy udział danych dotyczących jednego podmiotu jest większy niż ¾ całości (zob. Ofiarski 2021, s. 805). Dane jednostkowe uzyskane od banków dotyczące ich sytuacji finansowej mogą być udostępnione Ministrowi Finansów, KNF oraz Komitetowi Stabilności Finansowej. Prezes NBP współpracuje pod względem wymiany danych również z GUS. W związku z szeroko pojętą globalizacją rynków finansowych wymiana danych jest również ważna na arenie międzynarodowej. W 2008 r. państwa Unii Europejskiej podpisały *Memorandum of Understanding on cooperation between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union on cross- border financial stability.*

Podstawowym celem polityki pieniężnej NBP mającej na celu zachowanie bezpieczeństwa finansowego w państwie jest ustalenie stóp procentowych. Rada Polityki Pieniężnej określa cel inflacyjny i dostosowuje poziom stóp tak aby maksymalizować prawdopodobieństwo osiągnięcia tego celu (Myślak 2013, s. 117). Podane niżej stopy procentowe mają wpływ na oprocentowanie kredytów oraz depozytów co wpływa na sytuację finansową obywateli. Aby w państwie obywatele mogli się czuć bezpiecznie musi zostać zachowana pewność obrotu gospodarczego oraz niska inflacja. Inflacja jest rozumiana potocznie jako zauważalny wzrost cen. W ekonomii oznacza zjawisko wzrostu cen przy tym samym wolumenie dóbr w postaci fizycznej i niezmienionej jakości. Inflacja w odmianie hiperinflacji bądź inflacji galopującej ma złe skutki dla bezpieczeństwa finansowego państwa. Pojawiają się wtedy niepokoje społeczne co źle wpływa na obrót gospodarczy.

Tabela 1. Podstawowe stopy procentowe NBP w 2022 roku.

2022	Stopa referencyjna	Stopa lombardowa	Stopa depozytowa	Stopa redyskontowa weksli	Stopa dyskontowa weksli
2022-01-05	2,25	2,75	1,75	2,30	2,35
2022-02-09	2,75	3,25	2,25	2,80	2,85
2022-03-09	3,50	4,00	3,00	3,55	3,60
2022-04-07	4,50	5,00	4,00	4,55	4,60

2022-05-06	5,25	5,75	4,75	5,30	5,35
2022-06-09	6,00	6,50	5,50	6,05	6,10
2022-07-08	6,50	7,00	6,00	6,55	6,60
2022-09-08	6,75	7,25	6,25	6,80	6,85

Na politykę pieniężną mającą na celu kształtowanie rynkowych stóp procentowych wpływają operacje otwartego rynku, rezerwa obowiązkowa oraz operacje depozytowo- kredytowe. Operacje rynku otwartego to transakcje dokonywane z inicjatywy banku centralnego z bankami komercyjnymi (Myślak 2013, s. 118). Jest to podstawowa forma interwencji NBP w rynek pieniężny polegająca na transakcji papierami wartościowymi (Przybylska- Kapuścińska 2003). Gdy Narodowy Bank Polski kupuje papiery wartościowe środki na rachunkach bieżących banków komercyjnych zwiększają płynność rezerw systemu bankowego. W przypadku sprzedaży następuje spadek tych rezerw. Takie operacje kontrolowane przez NBP wpływają na poziom krótkoterminowych stóp procentowych. Są różne formy operacji: podstawowe polegają na transakcji realizowanej w celu osiągnięcia założeń polityki pieniężnej, odbywają się regularnie a do ich przeprowadzenia wykorzystuje się krótkoterminowe papiery wartościowe, których rentowność wyznacza stopa referencyjna. Operacje dostrajające są podejmowane w przypadku pojawienia się nieoczekiwanych zakłóceń w płynności sektora bankowego i niepożądanych z punktu widzenia polityki pieniężnej zmian w wysokości rynkowych stóp procentowych. Operacje strukturalne służą wywołaniu długoterminowych zmian w stanie płynności sektora bankowego- emisja obligacji, zakup papierów wartościowych) (Miemiec 2020). Rada jest także kompetentna, aby nałożyć obowiązek na banki handlowe utrzymywania w NBP nieoprocentowanego depozytu od środków zagranicznych wykorzystanych przez banki i krajowych przedsiębiorców. Stosowanie limitów kredytowych jest działaniem nadzwyczajnym i NBP powinien sięgać po to rozwiązanie jedynie w ostateczności, ponieważ jest to instrument ingerujący z wolny rynek.

Rezerwa obowiązkowa jest powszechnie stosowanym narzędziem regulacji ze strony banku centralnego oddziałującym na cały system bankowy funkcjonujący w danym kraju (Tymoczko 2000, s.3). Bank centralny jest w kompetencji aby nakazać bankom utrzymanie rezerwy obowiązkowej, która na łagodzić wpływ bieżących zmian płynności sektora bankowego na stopy procentowe na rynku międzybankowym (Myślak 2013, s. 119). Są to aktywa, mające stanowić zabezpieczenie depozytów złożonych w danej instytucji,

do utrzymania których zobowiązano instytucje, w której złożone są depozyty (Rose 1997, s. 396). Wielkość salda wymaganego do utrzymania na rachunkach w banku centralnym jest proporcjonalna do wartości określonej puli zobowiązań każdego z banków (NBP, Rezerwa obowiązkowa) Historycznie rolą rezerwy było utrzymanie płynności aktywów banków oraz zwiększenie efektywności rozliczeń. Obecnie, po zmianie ustroju gospodarczego, podkreśla się rolę stabilizująca krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych. Artykuł 38 ustawy o NBP (Dz.U. 2002.0.2025 tj.- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim) dopuszcza, aby banki spółdzielcze utrzymywały rezerwy w banku, w którym są zrzeszone a banki regionalne zrzeszone w Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. na rachunkach w tym banku, w kwocie odpowiadającej rezerwom zrzeszonych w nim banków i rezerwom własnym. Zarząd NBP może zwolnić bank z rezerwy obowiązkowej. W razie naruszenia obowiązku utrzymywania rezerwy przez bank handlowy jest on obciążany odsetkami od różnicy między kwota rezerwy odprowadzonej a kwotą faktycznie utrzymywaną na rachunku rezerw. Kompetencję do określenia stawki odsetek ma zarząd NBP.

Jednodniowe operacje kredytowo-depozytowe służą łagodzeniu wahań stóp procentowych na rynku międzybankowym (Wójtowicz 2006). Są one w formie kredytu lombardowego, udzielanego bankom pod zastaw skarbowych papierów wartościowych oraz depozytu na koniec dnia, przyjmowanego od banków. Jest też możliwość kredytu technicznego dla banków komercyjnych, który ma za zadanie usprawnić płynność w ciągu okresu operacyjnego. Kredyt lombardowy jest obarczony zasadami- wysokość takiego kredytu nie może przekroczyć minimalnej wartości nominalnej skarbowych papierów wartościowych. Do tego termin spłaty przypada na następny dzień, ponieważ kredyt jest jednodniowy. W przypadku braku spłaty bank nie może zaciągnąć nowego kredytu. Lokaty terminowe pozwalają bankom komercyjnym na zagospodarowanie nadwyżek płynnych środków (Myślak 2013, s. 121).

ROLA BANKOWEGO FUNDUSZU GWARANCYJNEGO

Instytucja powstała na mocy Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 roku o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 1995 r. Nr. 4, poz 18). Od 2016 roku jego funkcjonowanie określa ustawa z 10 czerwca 2016 roku o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 2253). Ustawa ta określa cel działalności, zadania oraz organizację omawianej instytucji

oraz zasady systemu gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. BFG jest osobą prawną z siedzibą w Warszawie. Statut jest określony poprzez rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 25 stycznia 2017 roku (Dz. U. z 2017 r. poz. 203). Należy zaznaczyć, że nie jest to państwowa osoba prawna ani jednostka sektora finansów publicznych. Celem działalności instytucji jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności poprzez zapewnianie funkcjonowania obowiązkowego sytemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji (Wojciechowski 2016, s. 17-29). Podstawowe zadania BFG to również prowadzenie innych działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego (art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji).

Organem Funduszu jest Rada Funduszu oraz Zarząd Funduszu. Rada składa się 6 członków powołanych na 3 lata. Każdy kandydat do rady musi posiadać pełną zdolność do czynności prawnych, mieć wyższe wykształcenie oraz wiedzę i doświadczenie w zakresie funkcjonowania rynku finansowego. Nie może to być osoba skazana za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. W zamyśle mają tam zasiadać profesjonaliści o dobrej opinii publicznej. Przewodniczącym tego organu jest przedstawiciel ministra właściwego ds. instytucji finansowych, natomiast członkami Rady funduszu są 3 przedstawiciele ministra właściwego ds. instytucji finansowych, 2 przedstawiciele NBP delegowani przez prezesa NBP oraz jeden przedstawiciel Komisji Nadzoru Finansowego delegowany przez przewodniczącego. Zadania Rady to między innymi wykonywanie nadzoru nad działalnością Zarządu Funduszu, uchwalanie planu działalności i planu finansowego Zarządu Funduszu, zatwierdzenie opracowanego przez Zarząd rocznego sprawozdania finansowego funduszu i rocznego sprawozdania z działalności BFG oraz przekładanie ich Radzie Ministrów. Do tego rada zajmuje się akceptacją na wniosek zarządu zaciągnięcia przez Fundusz pożyczki, kredytu lub emisji dłużnych papierów wartościowych oraz udzielenia pożyczki oficjalnie uznanemu systemowi gwarantowania z państwa członkowskiego innego niż RP lub podmiotowi zarządzającemu funduszami przymusowej restrukturyzacji w państwach członowych. Ważną kompetencją jest określanie na wniosek zarządu wysokości obowiązkowych składek na fundusz gwarancyjny banków i fundusz gwarancyjny kas, fundusz przymusowej restrukturyzacji kas oraz terminów ich wniesienia. Rada oprócz zadań wynikających z bezpieczeństwa finansowego państwa zajmuje się reprezentacją BFG w stosunkach z członkami zarządu poprzez powoływanie, zawieszanie w czynnościach i odwoływanie członków zarządu.

Zarząd BFG składa się z 3 do 5 członków (w tym prezes zarządu oraz jego zastępca) powoływanych na 3 letnią kadencję. Członkowie są powoływani przez Radę i muszą spełnić określone kryteria- między innymi posiadanie obywatelstwa polskiego. Prezesa nie wybiera spośród siebie zarząd a rada funduszu. Organ ten jest widocznie zależy od rady poprzez jej kompetencje kreacyjne w zakresie powoływania i odwoływania członków. Zarząd kieruje działalnością funduszu i ma upoważnienie do reprezentacji go na zewnątrz. Opracowuje projekty planu działalności i planu finansowego Funduszu, gospodaruje środkami funduszu oraz składa radzie kwartalne i roczne sprawozdania z działalności (Wojciechowski 2016). Organ ten podejmuje decyzje poprzez uchwały podejmowanie większością głosów obecności co najmniej połowy składu. Głos decydujący w razie równych głosów ma prezes zarządu.

Nad działalnością instytucji sprawuje nadzór minister właściwy ds. instytucji finansowych na podstawie kryteriów takich jak legalność oraz zgodność ze statutem. Wydawane przez Fundusz decyzje wywołujące bezpośrednie skutki finansowe wymagają więc zgody odpowiedniego ministra.

W zakresie restrukturyzacji kas, gdy powstano ryzyko niewypłacalności instytucja ma kilka zadań. Fundusz powinien udzielić pomocy finansowej, która podlega zwrotowi, nabyć wierzytelności kas oraz udzielić wsparcia podmiotom przejmującym kasy, prawa majątkowe wybrane oraz zobowiązania lub nabywcom przedsiębiorstwa kasy w likwidacji, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych. Następnie Fundusz powinien kontrolować wykorzystanie pomocy oraz monitorować sytuację ekonomiczno- finansową i system zarządzania kasy korzystającej z pomocy.

System gwarantowania depozytów jest częścią składową działań państwa w obszarze zapewniania bezpieczeństwa finansowego obywateli. Obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów środkami objętymi ochroną gwarancyjną są:

- środki pieniężne zgromadzone przez deponenta na rachunkach bankowych, w przypadku których deponent jest stroną umowy rachunku bankowego oraz w przypadku prowadzenia przed podmiot objęty systemem gwarantowania rachunku powierniczego, jak również w przypadku prowadzenia przez podmiot objęty systemem gwarantowania rachunku firmy inwestycyjnej lub uznanej firmy inwestycyjnej z państwa trzeciego na którym zdeponowane są środki pieniężne powierzone prze jej klientów w związku ze świadczeniem przez tę firmę usług maklerskich

- inne należności deponenta wynikające z czynności bankowych;
- kwoty wydatkowane na koszty pogrzebu posiadacza rachunku przeznaczonego dla osoby, która przedstawiła rachunki stwierdzające wysokość poniesionych przez nią kosztów – w wysokości nieprzekraczającej kosztów urządzenia pogrzebu zgodnie ze zwyczajami przyjętymi w danym środowisku oraz kwoty dyspozycji wkładem na wypadek śmierci, o ile stały się wymagalne przed dniem spełnienia warunku gwarancji;
- należności deponenta wynikające z bankowych papierów wartościowych, potwierdzone dokumentami imiennymi wystawionymi przez emitenta lub imiennymi świadectwami depozytowymi, o ile zostały wyemitowane przed dniem 2 lipca 2014 r.

Ustawodawca również określił jakich środków nie obejmuje ochrona gwarancyjna – są to np. środki wpłacone tytułem udziałów, wpisowego i wkładów członkowskich do spółdzielni.

Krajowy system gwarantowania depozytów zakłada, że środki są objęte ochroną gwarancyjną w danym podmiocie objętym systemem gwarantowania w danym podmiocie, nie później jednak niż w dniu poprzedzającym dzień spełnienia warunku gwarancji, a w przypadku należności wynikających z czynności bankowych lub z prowadzenia przez kasę rozliczeń finansowych, o ile czynność ta lub rozliczenie zostały dokonanie przed dniem spełnienia warunku gwarancji, do wysokości równowartości w złotych 100 000 euro w całości (Wojciechowski 2016).

Bankowy Fundusz Gwarancyjny chroni środki oraz depozyty zgormadzone w bankach krajowych (z siedzibą na terenie RP), spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz oddziałach banków zagranicznych (BFG, Gwarantowanie Depozytów)

Nadrzędną funkcją depozytów jest stwarzanie atmosfery zaufania obywateli do bankowości oraz stwarzanie warunków bezpieczeństwa finansowego państwa. Jest to rodzaj ubezpieczenia, za które płacą klienci banków oraz kas w postaci usług bankowych. Obywatele powinni mieć świadomość działania mechanizmów prawa bankowego, aby w pełni zrozumieć procesy zachodzące w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

BIBLIOGRAFIA

NBP

2021 *Sprawozdanie finansowe NBP na dzień 31 grudnia 2021 r.*

2022 *Raport o stabilności systemu finansowego*, Warszawa.

2004 *Raport o stabilności systemu finansowego w Polsce*, Warszawa.

Historia Bankowości Centralnej, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/historia_bankowosci.html.

Współpraca z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/mif.html.

Banaszak B.

2012 *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa.

Garlicki L.

2020 *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.

Iwanicz- Drozdowska M.

2008 *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej,* Warszawa

Jurkowska- Zeidler A.

2008 *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej,* Warszawa.

Kosikowski C.

2002 *Pozycja NBP i jego organów w prawie polskim*, „Państwo i Prawo", nr. 11.

Miemiec W.

2020 *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami,* Warszawa.

Myślak E.

2013 Narodowy Bank Polski w systemie ustrojowym RP, Karków

Ofiarski Z.

2021 Prawo Bankowe, Warszawa

Przybylska-Kapuścińska W.

2003 *Operacje otwartego rynku w Polsce w larach 1993-2002*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny rok LXV- zeszyt 4

Rose P.S.
1997 *Zarządzanie bankiem komercyjnym,* Związek Banków Polskich, Warszawa

Słownik Poprawnej Polszczyzny PWN

Tymoczko W.
2000 *Instrumenty interwencji banku centralnego na rynku pieniężnym,* Materiały i Studia, nr 102.

Wierzba R.
2005 *System gwarantowania depozytów jako element sieci bezpieczeństwa finansowego. Doświadczenie francuskie.* „Bezpieczny Bank", nr. 1.

Zubik M.
2001 *Narodowy Bank Polski (analiza konstytucyjno- ustrojowa)*, „Państwo i Prawo", nr 6.

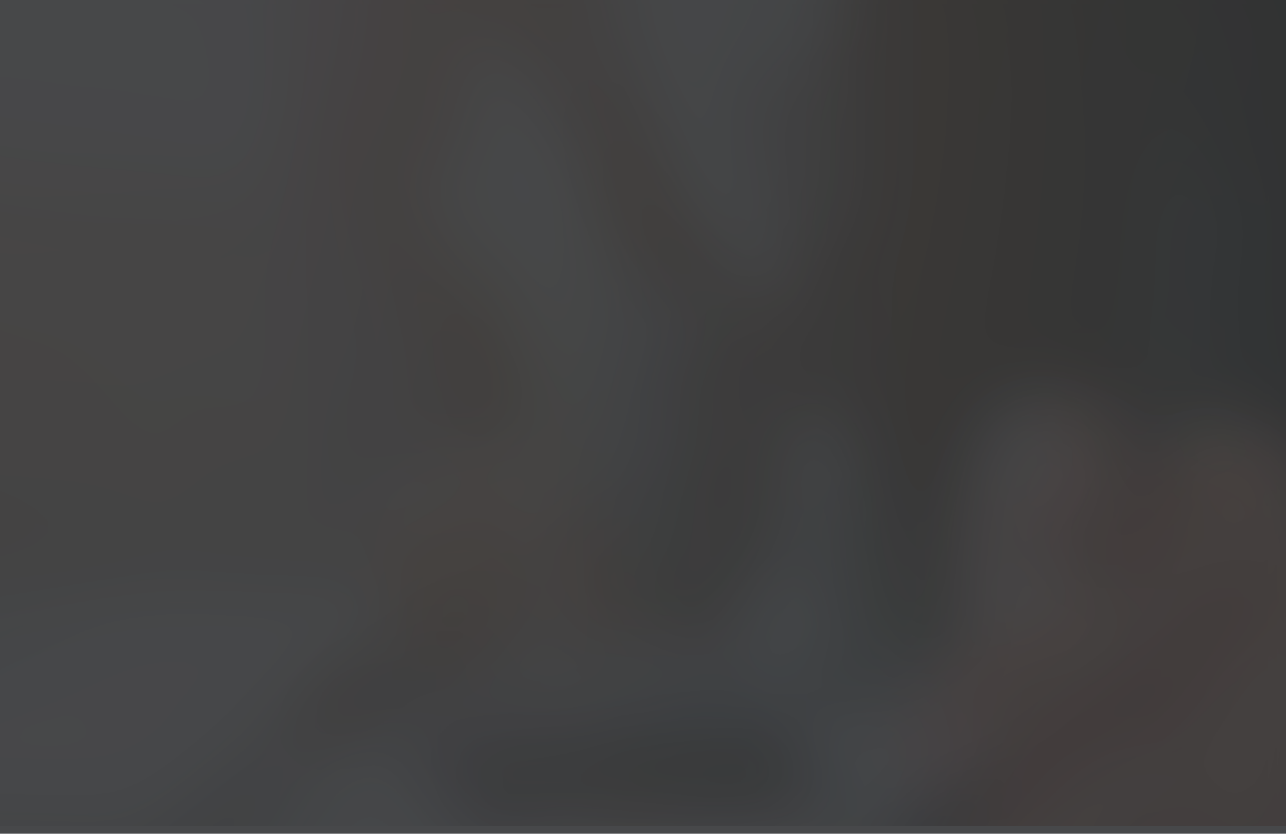
Wojciechowski Ł.
2016 *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja bezpieczeństwa w świetle wybranych aspektów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów,* Zeszyty Naukowe WSEI seria ADMINISTRACJA, 6(1/2016).

Wójtowicz G.
2006 *Bankowość Centralna od A do Z.*

AN INSTITUTION OF THE NATIONAL BANK OF POLAND AND THE BANK GUARANTEE FUND IN TERMS OF THE FINANCIAL SECURITY OF THE STATE

Summary: Purpose: The aim of the article is to discuss the most important institutions of the state's financial security network. The main topic is the analysis of concepts in the field of state security, such as the principles of this phenomenon and its features. The article discusses the systemic role of the central bank and its tasks in terms of financial security. The Bank Guarantee Fund was also analyzed in terms of its links with the financial safety net. Research methods: The research method used in the work is the analysis of legal acts as well as the views of science and jurisprudence on the indicated topic. Findings: The author came to the conclusion that there is an extensive financial security network in Poland, which is linked to international institutions. The study of constitutional and financial law is closely related in this matter. Considering the discussed topic, it should be looked at as broadly as possible from the perspective of economic, sociological and legal sciences.

Key words: National Bank of Poland, Bank Guarantee Fund, banking supervision



ISBN: 978-83-67527-46-0