

**Wojciech Bożek<sup>1</sup>**

**Środki finansowe na cele publiczne. Analiza  
przypadku w kontekście art. 216 ust. 1 Konstytucji  
Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.**

**Słowa kluczowe:** środki finansowe, przychód publiczny, kara pieniężna, państwowy fundusz celowy

**Keywords:** financial resources, national revenue, fine, national special purpose fund

**Streszczenie**

Celem artykułu jest ustalenie zakresu środków finansowych na cele publiczne, o których stanowi art. 216 ust. 1 Konstytucji RP i wartości konstytucyjnie chronionych w tym przepisie. Za przykład będą służyły rozwiązania prawne przyjęte w wybranych państwowych funduszach celowych i środki na cele publiczne z nimi związane. Dostrzegane w polskim porządku prawnym kierunki ewolucji skłaniają do rozważenia, czy podstawowym źródłem wpływów tych funduszy, z którego są finansowane zadania publiczne, mogą być (powinny być) pieniężne środki o charakterze sankcyjnym.

W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatycznoprawną oraz analizy prawnej. Niezbędne było również odniesienie się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, NSA.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-3939-3759, doktor, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: wojciech.bozek@usz.edu.pl.

**Abstract****Financial Resources for Public Purposes. Case Study in the Context of Art. 216 sec. 1 of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997.**

The aim of this study is to determine the character of financial resources devoted to public purposes referred to in Art. 216(1) of the Polish Constitution as seen in legal measures adopted in selected national special purpose funds. The constitutionally values protected in this provision also was analyzed. The legal solutions adopted in selected national special purpose funds and funds for public purposes related to them will serve as an example. Directions of the evolution seen in the Polish legal order encourage a discussion of whether resources coming from sanctions may (or should) be a basic source of proceeds of these funds.

The method of investigation of the law in force and a legal analysis are used in this study. A reference to decisions of the Constitutional Tribunal and of the Supreme Administrative Court was also necessary.

✱

**I. Wprowadzenie**

Cele publiczne, podobnie jak zadania publiczne oraz interes publiczny, są zmienne w czasie i przestrzeni, a określenie ich istoty zależy od kontekstu prawnego, politycznego, społecznego, przyjmowanego systemu wartości<sup>2</sup>. Skłania to do głębszej analizy zagadnień dotyczących podstawowych źródeł przychodów państwowych funduszy celowych (dalej: p.f.c.)<sup>3</sup>. W myśl ogólnych i ramowych zasad wyrażonych w art. 216 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup> środki finansowe na cele publiczne są gromadzone

<sup>2</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Materiały konferencyjne*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95–116.

<sup>3</sup> W artykule posłużono się wybranymi przykładami tych funduszy, ale badania zostały przeprowadzone z uwzględnieniem rozwiązań prawnych dotyczących m.in. wszystkich funduszy wskazanych w art. 32 ustawy budżetowej na rok 2022 z 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. 2022, poz. 270).

<sup>4</sup> Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucje RP.

i wydatkowane w sposób określony w ustawie<sup>5</sup>. W przepisie tym Ustrojodawca podkreślił znaczenie najważniejszych procesów, których skutki odnoszą się wprost do sytuacji finansowej państwa<sup>6</sup>. W art. 216 ust. 5 Konstytucji RP ustanowiono z kolei zasadę konstytucyjnego limitu zadłużenia, sprzężoną z zasadą wyrażoną w art. 216 ust. 1 Konstytucji RP. U jej podstaw leży troska o utrzymanie stabilności systemu finansowania zadań publicznych, która przejawia się zarówno w zakazie przekraczania wysokości długu publicznego, jak i w zapobieganiu nadmiernemu zadłużaniu państwa w kolejnych latach. W wyroku TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02<sup>7</sup> słusznie uznano, że w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP: „dobrem konstytucyjnie chronionym jest równowaga finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych; zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu”. Wartości te należy ujmować w kontekście racjonalnego prowadzenia gospodarki finansowej państwa, a więc również dążenia do sprawnego realizowania przez państwo swoich funkcji<sup>8</sup>.

Ze względu na dostrzeżone kierunki wprowadzanych rozwiązań prawnych związanych bezpośrednio z p.f.c., przedmiotem badań w niniejszej pracy uczyniono źródła przychodów tych jednostek sektora finansów publicznych i ocenę tych zagadnień z punktu widzenia regulacji art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z wartościami, które leżą u podstaw zasad określonych w ust. 5 tego artykułu. Konkretyzując, impulsem do podjęcia tych badań z punktu widzenia zasad ustrojowych było zauważone opieranie przychodów niektórych p.f.c. w pierwszej kolejności, a niekiedy wyłącznie na sankcyjnych źródłach. Za ciekawe uznano rozważenie, czy w demokratycznym państwie prawnym działalność jednostki sektora finansów publicznych powinna być finansowana z wpływów z kar pieniężnych, które nie stanowią danin publicznych, jak i wydajnego i dającego się zaplanować źródła stałych środków publicznych, gwarantujących niezakłócone realizowanie funkcji nałożonych na p.f.c.

---

<sup>5</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 116.

<sup>6</sup> Z. Ofiarski, *komentarz do art. 216 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, rozdział III.A.1 (teza 15), Legalis.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 4 maja 2004 r., K 40/02, Legalis nr 62326.

<sup>8</sup> Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 216 Konstytucji RP...*

## II. Środki finansowe na „cele publiczne” (art. 216 ust. 1 Konstytucji RP)

W pierwszej kolejności należy odnieść się do sformułowań użytych w art. 216 ust. 1 Konstytucji RP w kontekście postanowień art. 5 u.f.p. Konstytucyjnie ujęte „środki na cele publiczne” nie są tożsame zakresowo z wewnątrznie zróżnicowanym wyliczeniem „środków publicznych” w u.f.p. W szerszym ujęciu konstytucyjnym należy upatrywać wszelkie środki pieniężne, które pozostają w dyspozycji państwa lub innych podmiotów publicznych<sup>9</sup>, służące celom publicznym<sup>10</sup>, przy czym trzeba mieć na względzie, że w innych jednostkach redakcyjnych Ustawy zasadniczej Ustrojodawca posługuje się nieraz zwrotem „zadania publiczne” (art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 163, art. 166 ust. 1 Konstytucji RP).

Zarówno „cele publiczne”, jak i „zadania publiczne” wiązać należy z dążeniem do urzeczywistnienia interesu publicznego istotnego dla określonej zbiorowości. Interes ten należy ujmować jako potrzebę<sup>11</sup>, a ta jest zmienna w czasie i różna w stosunku do poszczególnych zbiorowości (lokalnych, jak i państwowych), zawsze jednak powinna być osadzona w wartościach uniwersalnych, które leżą u podstaw wprowadzanych rozwiązań prawnych na poziomie ustawowym. Jak wskazuje W. Skrzydło celem publicznym będzie „obiektywny stan rzeczy, założony przez ogół (jego przedstawiciele w organie ustawodawczym) i oceniany przez niego jako pożądany, który należy osiągnąć. Cele publiczne należy widzieć zatem w perspektywie niewątpliwie szerszego pojęcia, jakim jest interes publiczny, ponieważ stanowią one obowiązkową podstawę działań, podejmowanych przez podmioty mienia publicznego, związanych z wykonywaniem nałożonych na nie zadań w interesie ogółu i dla zaspokojenia potrzeb powszechnych”<sup>12</sup>. Cele te są immanentnie związane z treścią zadań określonych podmiotów, w tym również jednostek

<sup>9</sup> T. Dębowska-Romanowska, op.cit., s. 116.

<sup>10</sup> Szerzej na temat definicji „celu publicznego”: wyrok WSA z 12 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Gd 58/21, Legalis nr 2581938, M. Oleś, *Pojęcie inwestycji celu publicznego w polskim porządku prawnym*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2009, nr 2, s. 49–50, 53.

<sup>11</sup> S. Włudyka, *Interes prawny jako przesłanka zaskarżenia orzeczeń w procesie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1963, nr 9, s. 928 i n. oraz J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 98 i n.

<sup>12</sup> W. Skrzydło, *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3, s. 145.

sektora finansów publicznych, które realizują interes publiczny. Z punktu widzenia zasad wyrażonych w art. 216 ust. 1 Konstytucji RP nie można na cele publiczne patrzeć w oderwaniu od „środków finansowych”, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Umocowaniem do dysponowania środkami finansowymi na cele publiczne są odrębne przepisy ustawowe, w których zakodowane są podstawowe wartości konstytucyjne, takie jak prawda, sprawiedliwość, dobro i piękno, uszczegóławiając zaś także ogólnie ujęta stabilność w finansach publicznych i równowaga budżetowa. W doprecyzowaniu wymiaru tych wartości zawsze pomocne jest formułowanie przez ustawodawcę głównego celu działalności realizowanej przez daną jednostkę sektora finansów publicznych. Cel ten stanowi wyznacznik kierunków prowadzonej aktywności przez daną jednostkę, który jednocześnie można wpisać w podstawy aksjologiczne konkretnych uregulowań prawnych.

Mając na względzie zakreślony w tytule obszar analiz, wskazać można liczne przykłady p.f.c., w przypadku których ustawodawca wprost określił cel ich działania. Przykładowo celem Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej jest pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną<sup>13</sup>, zaś Fundusz Ubezpieczeń Społecznych utworzono w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych<sup>14</sup>. Szczególnie interesujący – ze względu na przyjęte ustawowo źródła finansowania zadań tej jednostki – jest cel Funduszu Cyberbezpieczeństwa<sup>15</sup>, tj. wsparcie działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych przed cyberzagrożeniami<sup>16</sup>, a także Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków<sup>17</sup>, którego środki przeznaczone są na dofinansowanie nakładów koniecznych na wykonanie prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dzie-

<sup>13</sup> Art. 43 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. 2021, poz. 53 ze zm.), dalej: K.k.w.

<sup>14</sup> Art. 51 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2022, poz. 1009 ze zm.), dalej: u.s.u.s.

<sup>15</sup> Dalej: FC.

<sup>16</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (Dz.U. poz. 2333 ze zm.), dalej: u.s.z.w.o.r.z.z.c.

<sup>17</sup> Dalej: NFOZ.

dzictwa oraz prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków<sup>18</sup>.

Ustawodawca niekiedy podkreśla również zadania publiczne realizowane przez poszczególne p.f.c. z określonych środków publicznych. Przykładowo mogą to być zadania w zakresie zapasów interwencyjnych (Fundusz Zapasów Interwencyjnych)<sup>19</sup>, działania ukierunkowane na resocjalizację oraz wykonywanie kary pozbawienia wolności (Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy).

### III. Środki publiczne gromadzone w państwowych funduszach celowych

Środki publiczne są podstawową kategorią prawa finansowego i finansów publicznych<sup>20</sup> i, jak już wyżej wskazano, nie są one tożsame z ujętymi w art. 216 ust. 1 Konstytucji RP „środkami finansowymi na cele publiczne”. W doktrynie przez środki publiczne rozumie się „środki pieniężne, które zostały pobrane z określonych tytułów i źródeł przez podmioty sektora finansów publicznych”<sup>21</sup>, jak i „całość różnego rodzaju środków będących w dyspozycji państwa, samorządu terytorialnego i innych podmiotów sektora finansów publicznych”<sup>22</sup>.

Konsekwencją postanowień art. 216 ust. 1 Konstytucji RP jest ustawowa forma uregulowania zagadnień dotyczących gospodarki finansowej p.f.c. Znaczenie systemowe mają przede wszystkim postanowienia ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>23</sup>, zgodnie z którą p.f.c. jest two-

<sup>18</sup> Art. 83b ust. 4 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2022, poz. 840), dalej: u.ochr.zab.

<sup>19</sup> Art. 28b pkt 7 ustawy z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. 2021, poz. 2249 ze zm.), dalej: u.zap.rop.naft.

<sup>20</sup> J.M. Salachna, *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 81–82.

<sup>21</sup> Z. Ofiarski, *komentarz do art. 5 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 103.

<sup>22</sup> A. Borodo, *Słownik finansów samorządowych*, Toruń 2007, s. 170.

<sup>23</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2021, poz. 305 ze zm.), dalej: u.f.p.

rzony na podstawie odrębnej ustawy, zaś jego przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych<sup>24</sup>. Środki finansowe na cele publiczne, o których stanowi art. 216 ust. 1 Konstytucji RP mogą zatem również pozostawać w dyspozycji podmiotów, które zaliczono do jednostek sektora finansów publicznych określonych w art. 9 u.f.p. (w tym wymienionych w pkt 8 tego artykułu p.f.c.), realizujących określone w odrębnych ustawach zadania publiczne, w których istotę i cel działania wpisane jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa. Zgodnie z zasadą ogólną z art. 29 ust. 4 u.f.p. odrębne organy dysponują środkami zgromadzonymi na wyodrębnionych rachunkach bankowych, tj. najczęściej minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz<sup>25</sup> albo inny organ wskazany w tej ustawie. Są to więc z założenia zróżnicowane podmioty<sup>26</sup>.

Źródła przychodów p.f.c. określa się w sposób zróżnicowany, zarówno co do zakresu, jak i szczegółowości<sup>27</sup>. Zawsze jednak są to środki publiczne w rozumieniu art. 5 u.f.p., które pochodzą zarówno z budżetu państwa (np. pożyczki<sup>28</sup>, dotacje<sup>29</sup>, wpłaty<sup>30</sup>), jak i ze źródeł pozabudżetowych (m.in. składki na ubezpieczenia społeczne<sup>31</sup>, kary pieniężne<sup>32</sup>, zapisy i darowizny<sup>33</sup>).

Odnosząc się do przepisów ustaw szczegółowych należy zwrócić uwagę na niekonsekwencję terminologiczną polskiego ustawodawcy. W niektórych

<sup>24</sup> Szerzej: W. Bożek, P. Mańczyk, *komentarz do art. 29 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 217.

<sup>25</sup> Przykładowo: w Funduszu Reprywatyzacji – minister właściwy do spraw finansów publicznych.

<sup>26</sup> Przykładowo w Funduszu Emerytur Pomostowych oraz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>27</sup> Szerzej: W. Bożek, P. Mańczyk, *op.cit.*, s. 219–223.

<sup>28</sup> Art. 28b pkt 7 u.zap.rop.naft.

<sup>29</sup> Np. w art. 106 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2022, poz. 690 ze zm.), art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. 2020, poz. 1062 ze zm.).

<sup>30</sup> Np. art. 51 ust. 2 pkt 3 u.s.u.s.

<sup>31</sup> Art. 52 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s.

<sup>32</sup> Np. art. 2 ust. 4 u.s.z.w.o.r.z.z.c.

<sup>33</sup> Art. 8 pkt 4 ustawy z 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym (Dz.U. 2020, poz. 1875).

przypadkach ustawodawca posłużył się sformułowaniem „środki funduszu”<sup>34</sup> choć poza nimi występują częściej „przychody funduszu”<sup>35</sup>, wyjątkowo natomiast wyodrębnione „dochody i przychody funduszu”<sup>36</sup>, a niekiedy ustawodawca stosuje sformułowanie „fundusz tworzy się z”<sup>37</sup>. Doprecyzowując powyższej wpływy p.f.c. ustawodawca rzadko posługuje się konstytucyjnym pojęciem „środków finansowych”<sup>38</sup>, częściej są to „środki pieniężne”<sup>39</sup>, a w licznych ustawach wskazuje się na „wpływy”, np. z opłat<sup>40</sup>, z dopłat<sup>41</sup>, z kar pieniężnych<sup>42</sup>.

Powyższe zróżnicowanie terminologiczne nie wpływa na możliwość uznania wpływów z kar pieniężnych w każdym z przeanalizowanych p.f.c. za konstytucyjnie określone „środki finansowe na cele publiczne”. Wynika to ze statusu p.f.c., który z założenia przynależy do sektora finansów publicznych i jest wyodrębnionym państwowym rachunkiem bankowym.

#### **IV. Wpływy z kar pieniężnych jako (podstawowe) źródło finansowania zadań państwowych funduszy celowych**

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie analizował konstytucyjność rozwiązań prawnych, dotyczących różnego rodzaju sankcji z punktu widzenia za-

<sup>34</sup> Np. art. 28b u.zap.rop.naft.

<sup>35</sup> Np. art. 16 ust. 2 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2017, poz. 2097), czy też art. 80d ust. 4 Pr.r.d.

<sup>36</sup> Art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. 2020, poz. 7).

<sup>37</sup> Np. art. 78 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2022, poz. 933 ze zm.).

<sup>38</sup> Np. art. 13 ust. 4e ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2021, poz. 1882 ze zm.), art. 8a ust. 4 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2022, poz. 1061 ze zm.), art. 19g ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2021, poz. 1940 ze zm.).

<sup>39</sup> Np. art. 43 § 7 K.k.w. oraz art. 31 ust. 2 ustawy z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. 2021, poz. 303 ze zm.).

<sup>40</sup> Np. art. 13<sup>3</sup>ust. 3 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 2021, poz. 1119 ze zm.).

<sup>41</sup> Np. art. 86 ust. 3 pkt 1, art. 87 ust. 3, art. 88 ust. 3 pkt 1, art. 88a ust. 4 ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. 2022, poz. 888).

<sup>42</sup> Np. art. 2 ust. 4 pkt 1 u.s.z.w.o.r.z.z.c.



sady demokratycznego państwa prawnego, a także zasady proporcjonalności, czy też sprawiedliwości proceduralnej<sup>43</sup>. Kary pieniężne, o których mowa nie można identyfikować z sankcjami kryminalnymi (np. grzywną). Stanowią one bowiem administracyjną karę pieniężną przynależącą do szerszej kategorii sankcji administracyjnych. Kara pieniężna jako źródło przychodów p.f.c., nie stanowi więc formy odpowiedzialności karnej w znaczeniu przyjętym w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP<sup>44</sup>.

Mając na względzie ustawowe i ujęte rodzajowo wyliczenie środków publicznych z art. 5 u.f.p. należy opowiedzieć się za niedaninowym charakterem wpływów z kar pieniężnych, które stanowią źródło przychodów p.f.c. Są to przy tym niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznonoprawnym, o których mowa w art. 60 u.f.p. Z przeprowadzonej analizy kilkudziesięciu ustaw statuujących określone p.f.c. wynika, że w zdecydowanej większości środki tych funduszy pochodzą z niesankcyjnych źródeł. To logiczne i uprawnione rozwiązanie, które opiera się przede wszystkim na źródłach bezpiecznych i stałych, w znacznym stopniu przewidywalnych, przez co ustawowo tworzone są stabilne podstawy funkcjonowania analizowanych jednostek sektora finansów publicznych i realizacji przypisanych im celów i zadań publicznych.

Funkcje określonych środków prawnych wiąże się z celami, zadaniami, jak i skutkami<sup>45</sup>. Podstawowym kryterium oceny charakteru prawnego określonego rodzaju środka prawnego jest analiza przypisywanej mu funkcji<sup>46</sup>. Podobnie jest w przypadku rozważanych kar. W przeciwieństwie do danin publicznych (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p.) wpływom z kar pieniężnych nie można przypisywać istotnego znaczenia fiskalnego i traktować je jako podstawowe źródło pokrycia kosztów funkcjonowania p.f.c.

<sup>43</sup> M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 651–658.

<sup>44</sup> J. Turski, *Administracyjne kary pieniężne w świetle Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe WSAiB” 2013, nr 4, s. 162–167.

<sup>45</sup> Szerzej: M. Lewicki, *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Iuridica” 2009, nr 69, s. 47–48 oraz P. Przybysz, *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, M. Lewicka, R. Lewicki, Warszawa 2011, s. 162.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13, Legalis nr 1073344.

oraz wydatków związanych z realizowanymi przez ten fundusz zadaniami. Do typowych danin publicznych ustawodawca zalicza przede wszystkim podatki, opłaty oraz składki, ale w przepisie tym tworzy również szerzej ujętą kategorię innych świadczeń pieniężnych, których obowiązek ponoszenia na rzecz p.f.c. wynika z odrębnych ustaw. W tym wyliczeniu mieszczą się zatem składki, opłaty, dotacje, jako źródła przychodów wielu p.f.c. One też pełnią przede wszystkim funkcję fiskalną. Jednocześnie, kierując się aksjologicznymi podstawami wprowadzania do polskiego porządku prawnego przepisów dotyczących kar pieniężnych, nie sposób uznać, że wpływy z nimi związane są daninami publicznymi. Godziłoby to w sens ustanawiania tych narzędzi prawnych, których cel powinien skupiać się wokół prewencji, ochrony, a często (choć nie w dominującym zakresie) również represji. Funkcja fiskalna omawianych kar nie może dominować nad innymi funkcjami, które w sposób bezpośredni wiążą się z przychodami p.f.c. i celem, który legł u podstaw tworzenia danego funduszu. Uznać należy, że ustawodawca, chcąc dać p.f.c. realne szanse na kompleksowe realizowanie misji nałożonej na ten fundusz, powinien zagwarantować nie tylko bezpieczne normatywne podstawy jego funkcjonowania, ale także stabilne źródła finansowania tych funduszy. Dlatego wątpliwości budzą te przypadki uregulowań prawnych, w których wpływy z kar pieniężnych uczyniono jedynym lub też głównym źródłem przychodów p.f.c. Ma to miejsce w przypadku NFOZ, bowiem zgodnie z art. 83b u.o.chr.zab. wpływy tego funduszu mogą również wiązać się z nawiązką orzecaną na rzecz tego funduszu w razie skazania za przestępstwo niszczenia lub uszkodzenia zabytku (art. 108 tej ustawy). Wpływy z kar pieniężnych stanowią również podstawę funkcjonowania FC, choć obok nich wymieniono (w dalszej kolejności) także część środków z planu finansowego Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego, część środków z Funduszu Szerokopasmowego, dotacje z budżetu państwa oraz inne przychody. Fundusz ten realizuje wyodrębnione i konkretnie zdefiniowane zadania, a jego środki są przeznaczone na świadczenie teleinformatyczne oraz koszty z nim związane.

## V. Wnioski końcowe

Kontekst prawny, polityczny, społeczny, jak i akceptowany system wartości wpływają na cele realizowane z wykorzystaniem określonych źródeł środków publicznych. W art. 216 ust. 1 Konstytucji RP przewidziano ustawowy poziom regulacji zasad gromadzenia na cele publiczne środków finansowych. Pomimo odmiennego zakresu pojęcia „środki finansowe na cele publiczne” oraz „środki publiczne”, przychody p.f.c. wpisują się w zakres każdego z nich. W tym obszarze uregulowań reguła ustanowiona na poziomie Konstytucji RP jest przestrzegana.

Odrębnego ujęcia wymaga jednak dostrzeżona tendencja zwiększania znaczenia fiskalnego wpływów sankcyjnych gromadzonych na wyodrębnionych rachunkach bankowych w ramach p.f.c. Przeprowadzona analiza funkcji pełnionej przez kary pieniężne stanowiące źródło przychodów p.f.c. uzasadnia ich zaliczenie do środków, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 u.f.p., tj. innych dochodów budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należnych na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych. Kary te pełnią bowiem przede wszystkim funkcję prewencyjną i ochronną, jak i represyjną<sup>47</sup>. Funkcje kar pieniężnych często są realizowane z różną intensywnością, a ich występowanie jest uzależnione od przedmiotu naruszenia i z tym związanych sankcji. Funkcja fiskalna tych kar powinna mieć charakter uboczny, tym samym nie znajduje aksjologicznych podstaw czynienie z wpływów sankcyjnych głównego źródła przychodów p.f.c. Sankcja ta ma niewątpliwie charakter pieniężny, ale kierując się kryterium sposobu jej oddziaływania na sprawcę czynu bezprawnego, trzeba wyróżnić ich funkcję prewencyjną, gdyż kara ta powinna przede wszystkim zniechęcać do naruszania prawa oraz skłaniać do zapobiegania powtórnemu naruszeniu określonych obowiązków w przyszłości<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> K. Zalasńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis, komentarz do art. 107d u. ochr. zab., pkt 2 oraz A. Żak-Stobiecka, *Administracyjne kary pieniężne nakładane na podmioty odpowiedzialne za opiekę nad zabytkami*, „Nieruchomości” 2019, nr 7, s. 4.

<sup>48</sup> I. Niznik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 136 oraz wyrok NSA z 21 lutego 2012 r., sygn. akt II FSK 1442/10, Legalis nr 448191.

## Literatura

- Borodo A., *Słownik finansów samorządowych*, Toruń 2007.
- Bożek W., Mańczyk P., *komentarz do art. 29 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.
- Lewicki M., *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Iuridica” 2009, nr 69.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2016.
- Ofiarski Z., *komentarz do art. 216 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Ofiarski Z., *komentarz do art. 5 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020.
- Oleś M., *Pojęcie inwestycji celu publicznego w polskim porządku prawnym*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2009, nr 2.
- Przybysz P., *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, M. Lewicka, R. Lewicki, Warszawa 2011.
- Salachna J.M., *Środki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.
- Skrzydło W., *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Materiały konferencyjne*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Stahl M., *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Turski J., *Administracyjne kary pieniężne w świetle Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe WSAiB” 2013, nr 4.
- Włudyka S., *Interes prawny jako przesłanka zaskarżenia orzeczeń w procesie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1963, nr 9.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis, *komentarz do art. 107d u.ochr.zab.*
- Żak-Stobiecka A., *Administracyjne kary pieniężne nakładane na podmioty odpowiedzialne za opiekę nad zabytkami*, „Nieruchomości” 2019, nr 7.