

Uniwersytet Wrocławski  
dobrosława.antonow@uwr.edu.pl

DOBROŚŁAWA MARIA ANTONÓW

## Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa

Features of Public Levies in the Polish Legal System

### WPROWADZENIE

Obowiązek ponoszenia danin publicznych wynika z władztwa daninowego państwa i jego suwerenności. Ze względu na wzajemnie wykluczające się interesy podmiotów zobowiązanych do ponoszenia danin oraz ich beneficjentów (państwa i samorządu terytorialnego) instytucja ta stanowi przedmiot regulacji prawnej o bardzo istotnym znaczeniu. Szczególnie pożądana jest zwłaszcza normatywnie określona definicja danin publicznych.

Mimo że pojęcie danin publicznych występuje w polskim porządku prawnym (stanowi ono kategorię polskiego języka prawnego), w żadnym z aktów prawnych nie zostało jednak zdefiniowane za pomocą definicji klasycznej<sup>1</sup>. Badania nad daninami publicznymi oraz budowanie ich definicji doktrynalnej mogą się zatem opierać jedynie na ich cechach możliwych do odnalezienia w porządku prawnym.

Badania nad daninami publicznymi mogą mieć charakter ogólny lub szczegółowy. Pod pojęciem badań o charakterze ogólnym należy rozumieć te dotyczące instytucji danin publicznych jako pewnej kategorii zbiorczej, na którą składają się ich różne rodzaje. Badania o charakterze szczegółowym ograniczają się zaś do poszczególnych rodzajów danin (podatków, opłat, dopłat, składek, ceł). Pierw-

---

<sup>1</sup> Definicja klasyczna to rodzaj definicji równościowej, której definiens został skonstruowany zgodnie z zasadą *Definitio fit per genus et differentiam specificam* („Definicja powinna podawać rodzaj i różnicę gatunków, a więc zespół cech umożliwiających wydzielenie w tym zbiorze określonym rodzajem odpowiedniego podzbioru” – zgodnie z formułą „A jest to B mające cechę C”). Zob. A. Malinowski, *Logika dla prawników. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 2012, s. 41.

szy kontekst badawczy nawiązuje do znaczenia danin publicznych jako kategorii ciężaru publicznego i wpisuje się w szersze badania nad zagadnieniem władztwa daninowego państwa i jego suwerenności. Badania nad daninami publicznymi w drugim z kontekstów polegają na odrębnym spojrzeniu na każdą z danin, wskazaniu jej cech charakterystycznych odróżniających ją od pozostałych danin oraz innych ciężarów i świadczeń publicznych.

Należy zauważyć, że ustawodawca – co zresztą jest zrozumiałe – więcej uwagi poświęca poszczególnym kategoriom danin publicznych (zwłaszcza podatkom) niż daninom publicznym jako kategorii zbiorczej. Podobnie jest, jeśli chodzi o dorobek doktryny w tym zakresie. Doktryna prawa finansowego w większym stopniu skupia się na problemach związanych z poszczególnymi kategoriami danin. Daniny publiczne jako kategoria zbiorcza częściej stanowią przedmiot rozważań na gruncie doktryny prawa konstytucyjnego, gdzie problemy dotyczące danin publicznych są analizowane w szerszym kontekście obowiązków publicznych<sup>2</sup>. Oba kierunki badań pozostają ze sobą jednak w bezpośrednim związku.

Badania nad daninami publicznymi w ogólności stanowią punkt wyjścia dla badań nad naturą poszczególnych rodzajów danin. Pomimo tego, że na daniny publiczne składają się świadczenia o różnym charakterze prawnym i nazewnictwie, łączą je pewne wspólne cechy wynikające z ich genezy – władztwa daninowego państwa. Ustalenie tych wspólnych cech danin publicznych powinno stanowić punkt wyjścia dla wszelkich badań nad charakterem prawnym każdej kategorii danin publicznych. Cechy te powinny być rekonstruowane z całości systemu prawa. Należy je traktować jako cechy pewnej kategorii zbiorczej (cechy zbioru, na który składają się różne daniny). Są to zatem cechy wspólne wszystkich danin publicznych, ich cechy konstytutywne<sup>3</sup>. Można je nazwać cechami pierwotnymi (podstawowymi) każdej daniny publicznej, będącymi jednocześnie jej cechami minimalnymi i koniecznymi (każda danina publiczna posiada wszystkie cechy danin publicznych w ogólności oraz dodatkowe cechy odróżniające ją od pozostałych danin). Cechy te pozwalają stwierdzić w sposób jednoznaczny, że świadczenie należy do ogólnej kategorii danin publicznych. Ustalenia w tym zakresie stanowią punkt wyjścia dla dalszej analizy charakteru prawnego takiego świadczenia w celu wskazania jego cech konstytutywnych jako jednej z kategorii danin, do której takie świadczenie należy (np. podatków lub opłat). Są to jednocześnie

---

<sup>2</sup> Zob. przede wszystkim: A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 232; A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 319.

<sup>3</sup> Cecha to właściwość charakteryzująca obiekt, przedmiot, czynność lub stan (zob. A. Malinowski, *op. cit.*, s. 32). Z kolei cechy konstytutywne to zespół charakterystycznych cech stanowiący minimalny zbiór pozwalający w sposób jednoznaczny określić desygnaty, tj. umożliwiający stwierdzenie, że dany przedmiot jest desygnatem określonej nazwy (*ibidem*, s. 34).

cechy przypadkowe<sup>4</sup> dla danin publicznych w ogólności. Poszczególne kategorie danin wykazują więc cechy wspólne (konstytutywne) dla wszystkich danin publicznych oraz cechy konstytutywne wyłącznie dla określonej kategorii danin (np. podatków czy opłat), które z punktu widzenia całości systemu danin publicznych gromadzonych w państwie można zakwalifikować jako przypadkowe, gdyż posiadają je tylko niektóre daniny publiczne.

Artykuł ma charakter porządkujący i jest poświęcony usystematyzowaniu cech danin publicznych w polskim systemie prawa. Cechy danin publicznych stanowiące przedmiot analizy wynikają w sposób bezpośredni (są rekonstruowane w oparciu o wykładnię językową przepisu) lub pośredni (ich rekonstrukcja wymaga uwzględnienia wykładni pozajęzykowej przepisu, zwłaszcza jego celu i lokalizacji w systemie prawa) z przepisów zaliczanych do różnych obszarów systemu prawa. Przedmiotowe rozważania są poświęcone wyłącznie daninom publicznym jako kategorii zbiorczej i nie obejmują analizy cech poszczególnych kategorii danin publicznych – podatków czy opłat charakterystycznych wyłącznie dla tej kategorii.

#### DANINY PUBLICZNE W POLSKIM SYSTEMIE PRAWA – SYSTEMATYKA REGULACJI PRAWNYCH

Regulacje prawne stanowiące podstawę do zdefiniowania cech danin publicznych są rozproszone w aktach prawnych różnej rangi. W tych nielicznych regulacjach prawnych ustawodawca określa podstawowe zasady dotyczące nakładania danin publicznych lub używa pojęcia danin w kontekście, który pozwala na ustalenie ich cech. Tytuł aktu prawnego, w którym pojawia się pojęcie daniny publicznej oraz jego miejsce w systemie prawa również może stanowić źródło, na podstawie którego można ustalić cechy i funkcje danin publicznych.

Pojęcie danin publicznych pojawia się przede wszystkim w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>, tj. w art. 217 zlokalizowanym w rozdziale X zatytułowanym *Finanse publiczne*. W celu poszukiwania istoty danin publicznych wykładnia systemowa art. 217 Konstytucji wymaga uwzględnienia również treści art. 84 Konstytucji, znajdującego się w jej rozdziale II zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Umiejscowienie przepisu art. 217 Konstytucji, który ma kluczowe znaczenie w przedmiocie danin publicznych, w rozdziale zatytułowanym *Finanse publiczne* skłania do poszukiwania dalszych szczegółowych regulacji w przedmiocie danin publicznych w ustawie

---

<sup>4</sup> Cechy przypadkowe dla danego zbioru to własność przysługująca tylko niektórym, a nie wszystkim elementom zbioru, np. czarny kolor włosów w zbiorze Polaków. *Ibidem*, s. 33.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997.78.483).

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. W ustawie tej pojęciem danin publicznych ustawodawca posłużył się tylko raz w art. 5, zamieszczając w tym przepisie definicję zakresową danin publicznych.

Poza ustawą o finansach publicznych również w innych aktach prawnych tej rangi oraz w nielicznych rozporządzeniach ustawodawca incydentalnie posługuje się pojęciem danin publicznych. Jest to między innymi ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>7</sup> oraz ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup>. Pozostałe akty prawne wykazują różną, zazwyczaj znikomą przydatność w zakresie poszukiwania cech normatywnych danin publicznych. Pozwalają jednak na wskazanie kontekstu użycia przez prawodawcę pojęcia danin publicznych oraz dowodzą potrzeby interdyscyplinarnych badań w tym zakresie.

### CECHY DANIN PUBLICZNYCH WYNIKAJĄCE Z KONSTYTUCJI RP

Kluczowe znaczenie w przedmiocie analizowanej problematyki mają przepisy Konstytucji RP, choć ustawodawca nie zdefiniował w niej pojęcia daniny publicznej. W doktrynie zauważa się, iż prawdopodobnie wynika to z tego, że jest to jedno z najstarszych pojęć w historii prawa publicznego i ma status tzw. pojęcia zastanego<sup>9</sup>. Pojęcie daniny publicznej występuje w art. 217 Konstytucji. Dla problematyki danin publicznych istotne znaczenie ma również art. 84 Konstytucji, choć w przepisie tym pojęcie to się nie pojawiło.

Zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (w tym podatków) określonych w ustawie. Artykuł ten jest zlokalizowany w rozdziale II Konstytucji zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Umiejscowiony w rozdziale X Konstytucji, zatytułowanym *Finanse publiczne*, art. 217 stanowi z kolei, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Na potrzeby analizy pojęcia daniny publicznej na gruncie przepisów Konstytucji w doktrynie przeprowadza się wykładnię systemową przepisu art. 84 w kontekście przepisu art. 217. W art. 84 Konstytucji ustawodawca nie posłużył się pojęciem daniny publicznej, a jedynie wskazał jedną z kategorii danin – podatek, klasyfikując go jako rodzaj ciężarów i świadczeń publicznych. Pojęciem podatku

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U.2013.885).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U.2015.318).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U.2013.1232).

<sup>9</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 129.

ustawodawca posłużył się również w art. 217 Konstytucji. W tym przepisie podatek wskazał jako kategorię danin publicznych. W związku z tym należy przyjąć, że w obu przepisach pojęcie podatku pojawiło się w tym samym rozumieniu, a zatem w art. 84 Konstytucji mowa jest o podatku jako kategorii danin publicznych (czyli o podatku i innych daninach publicznych) w rozumieniu art. 217 Konstytucji<sup>10</sup>. W konsekwencji należy przyjąć, że daniny publiczne (w tym między innymi podatki) należą do kategorii ciężarów i świadczeń publicznych, o których jest mowa w art. 84 Konstytucji. Umieszczenie tego przepisu w rozdziale II wskazuje, że daniny publiczne stanowią stały element ustrojowy państwa – opozycję wobec praw i wolności obywatelskich<sup>11</sup> – i w tym kontekście przede wszystkim powinny być analizowane. Przepis art. 84 przesądza bowiem o powszechnym obowiązku utrzymania państwa i podtrzymania jego funkcji<sup>12</sup>. Wśród cech danin publicznych należy więc w pierwszej kolejności wymienić ich powszechność i funkcję fiskalną. Przepis art. 84 Konstytucji stanowi zatem źródło cech danin publicznych, takich jak powszechny (gdyż ciąży na „każdym”) i przymusowy charakter (jest określany w ustawie) oraz funkcja fiskalna. Przepis art. 217 Konstytucji wskazuje dodatkowo na różnorodność danin publicznych i elementy ich konstrukcji prawnej. W przepisie tym ustawodawca posłużył się zwrotem „podatki, inne daniny publiczne”. W rozumieniu przyjętym w tym przepisie daniny publiczne stanowią pewną zbiorczą kategorię, do której należą między innymi podatki. Przyjmuje się, że przepis art. 217 Konstytucji dopuszcza możliwość nakładania danin publicznych (różnych) w ramach swobody politycznej władzy ustawodawczej, o ile następuje to w drodze ustawy<sup>13</sup>, oraz ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy w sprawach w nim wymienionych, pozostawiając ustawodawcy swobodę w zaliczaniu danin do poszczególnych kategorii i swobodę w określaniu nazw im nadawanych<sup>14</sup>.

Konstytucja pozostawia otwarty katalog danin publicznych, nie wymienia wszystkich ich rodzajów i ich nie definiuje. Aby ustalić, jakie świadczenia mieszczą się w kategorii danin publicznych, konieczne jest badanie cech materialnych danego świadczenia oraz poszukiwanie celu, jakim kierował się ustawodawca w związku z jego ustanowieniem<sup>15</sup>. Jediną kwestią niebudzącą wątpliwości na gruncie art. 217 Konstytucji jest to, że wszelkie daniny publiczne mogą być nakładane jedynie w drodze ustawy. Art. 217 Konstytucji wskazuje ponadto elementy konstrukcji prawnej podatków i innych danin publicznych. W drodze ustawy

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 124

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 131.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1049.

<sup>15</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie TK. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 51.

następuje bowiem określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków.

W oparciu o cechy wynikające (bezpośrednio lub pośrednio) z przepisów Konstytucji w doktrynie są formułowane definicje danin publicznych. Odbywa się to np. przez wskazanie cech daniny, która jest kategorialna, przymusowa i zasadniczo bezzwrotna o celu fiskalnym, czyli przeznaczana na utrzymanie państwa i innego podmiotu publicznoprawnego<sup>16</sup>. Formułowane są również definicje o charakterze opisowym, zbliżone do definicji klasycznych, jak np. definicja, zgodnie z którą daniną publiczną w rozumieniu konstytucyjnym jest świadczenie pieniężne pobierane na rzecz podmiotów publicznych, którego ustanowienie, choć częściowo, służy gromadzeniu środków potrzebnych na realizację przez państwo celów publicznych<sup>17</sup>. Definicja ta dodatkowo akcentuje formę pieniężną danin, co wynika z przyjętej koncepcji rozgraniczenia kategorii ciężarów i świadczeń publicznych na gruncie przepisu art. 84 Konstytucji, zgodnie z którą obowiązki ponoszenia świadczeń osobistych i rzeczowych są zaliczane do szerszej niż daniny publiczne konstytucyjnej kategorii świadczeń publicznych i urzeczywistniają się zazwyczaj w sytuacjach krytycznych, podczas gdy kluczową rolę z punktu widzenia normalnego funkcjonowania państwa odgrywają świadczenia pieniężne<sup>18</sup> (daniny publiczne)<sup>19</sup>.

## CECHY DANIN PUBLICZNYCH WYNIKAJĄCE Z USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Umiejscowienie przepisu dotyczącego danin publicznych w rozdziale Konstytucji zatytułowanym *Finanse publiczne* klasyfikuje tę instytucję jako kategorię przynależną do finansów publicznych<sup>20</sup> oraz wskazuje na konieczność poszukiwania dalszych, bardziej szczegółowych ustaleń w tym zakresie w przepisach prawa finansowego. Pojęcie danin publicznych pojawia się w ustawie o finansach publicznych w art. 5 w kontekście klasyfikacji środków publicznych. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 tej ustawy środkami publicznymi są między innymi dochody publiczne, a wśród nich w pierwszej kolejności daniny publiczne, do których zalicza się podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz inne świadczenia pieniężne,

<sup>16</sup> T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 129.

<sup>17</sup> A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie TK...*, s. 49.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Na ten temat szerzej: A. Huchla, *Ciężary i świadczenia publiczne a podatki w świetle art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stanowienia prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 139 i n.

<sup>20</sup> Podobnie: A. Gorgol, *Ordynacja podatkowa czy daninowa?*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 8.

których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Zauważyć należy, że pojęcie danin publicznych stanowi na gruncie tej ustawy jeden z elementów definicji zakresowej środków publicznych<sup>21</sup>, a nawet element definicji zakresowej dochodów publicznych. W doktrynie obecny jest również pogląd, zgodnie z którym przepis art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych stanowi definicję normatywną danin publicznych – na tyle prawidłową i kompleksową pod względem zakresu znaczeniowego, że zbędne jest tworzenie innych definicji legalnych<sup>22</sup>.

Na podstawie analizowanego przepisu można wskazać następujące cechy danin publicznych. Po pierwsze, są środkami publicznymi i należą do kategorii dochodów publicznych. Powyższa klasyfikacja danin publicznych nawiązuje do ich celu fiskalnego określonego w przepisach Konstytucji, a więc ich charakteru jako kategorii ciężarów publicznych. Na poziomie ustawowym ustawodawca doprecyzował ich formalnoprawną kwalifikację jako dochodów publicznych i (szerzej) środków publicznych. Przyjęta nomenklatura nawiązuje do kategorii typowych dla finansów publicznych, jakimi są środki publiczne i dochody publiczne, ukazuje zatem daniny z punktu widzenia beneficjenta wpływów z ich tytułu. Po drugie, ustawa o finansach publicznych klasyfikuje daniny publiczne jednoznacznie jako świadczenia pieniężne. Ta ich cecha nie wynika w sposób bezpośredni z przepisów Konstytucji. Jak wskazano wcześniej, ich pieniężnego charakteru doktryna poszukuje jedynie na podstawie rozgraniczenia pojęcia ciężarów i świadczeń na gruncie art. 84 Konstytucji<sup>23</sup>. Ustawa o finansach publicznych jednak tę kwestię reguluje w sposób niebudzący wątpliwości. W tym zakresie przepisy ustawy o finansach publicznych wnoszą najwięcej ponad to, co wynika z Konstytucji. Kolejną cechą danin publicznych jest to, że są świadczeniami obowiązkowymi, publicznoprawnymi (są ponoszone na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych). Obowiązkowy i publicznoprawny charakter danin koresponduje z cechami wszelkich ciężarów i świadczeń publicznych określonymi w Konstytucji. Podobnie ustawa o finansach publicznych powiela, mającą źródło w art. 217 Konstytucji, zasadę gromadzenia danin publicznych wyłącznie na podstawie ustaw. Przepis art. 5 ustawy o finansach publicznych ma również ten walor informacyjny, że wskazuje poszerzony w stosunku do art. 217 Konstytucji katalog danin publicznych, wyliczając, że należą do nich obok podatków między innymi

<sup>21</sup> Szerzej na temat definicji środków publicznych na gruncie ustawy o finansach publicznych jako definicji zakresowej zob. B. Kucia-Guściora, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014, s. 102–103 oraz powołana tam literatura.

<sup>22</sup> A. Gorgol, *op. cit.*, s. 8.

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat np. A. Huchla, *op. cit.*, s. 139 i n.

składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Wylczenie to nie ma charakteru wyczerpującego<sup>24</sup>, co więcej – zaliczenie do danin publicznych niektórych kategorii, przede wszystkim składek, może budzić uzasadnione wątpliwości<sup>25</sup>. Przyjąć zatem należy, że ustawa o finansach publicznych w zakresie danin publicznych pozostaje zgodna z przepisami Konstytucji<sup>26</sup>, nie wnosi jednak zbyt wiele ponad to, co ustawodawca przyjął w ustawie zasadniczej.

### CECHY NORMATYWNE DANIN PUBLICZNYCH WYNIKAJĄCE Z INNYCH AKTÓW PRAWNYCH

Pojęcie danin publicznych występuje również w innych niż wymienione ustawach i rozporządzeniach. Między innymi, zgodnie z art. 63 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, referendum z inicjatywy obywateli nie może dotyczyć wydatków i dochodów, w szczególności podatków i innych danin publicznych. Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ustawodawca przyjmuje, że na podstawie art. 272 ustawy środkami finansowo-prawnymi ochrony środowiska są w szczególności zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska oraz że stawki podatków i innych danin publicznych powinny być różnicowane z uwzględnieniem celów służących ochronie środowiska (art. 283).

Przepis art. 63 ust. 2 pkt 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym wskazuje nie tylko, że rodzajem danin publicznych są podatki (w ślad za rozwiązaniem przyjętym w Konstytucji), ale przede wszystkim, że daniny publiczne należą do szerszej kategorii dochodów publicznych. Przepis ten nawiązuje w tym zakresie w sposób bezpośredni do przepisów ustawy o finansach publicznych. Istotą analizowanego przepisu jest to, że wyłącza on możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego z inicjatywy obywateli w przedmiocie danin publicznych. Dotyczy on referendum jako klasycznej formy demokracji bezpośredniej, podejmowanej z inicjatywy ludowej rozumianej jako uprawnienie określonej grupy obywateli do wiążącego zainicjowania referendum w określonej sprawie<sup>27</sup>. Pozbawienie obywateli inicjatywy referendum w tych

<sup>24</sup> Tak też: B. Kucia-Guściora, *op. cit.*, s. 106.

<sup>25</sup> Na przykład Z. Ofiarski wskazuje, że nie wszystkie składki można zaliczyć do kategorii danin publicznych. Daninami są bowiem obowiązkowe składki pobierane w ramach ubezpieczenia zdrowotnego lub ubezpieczenia społecznego, ale już nie składki z tytułu ubezpieczenia na życie. Zob. Z. Ofiarski, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2010, s. 25 oraz powołana tam literatura. Podobnie: C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 47.

<sup>26</sup> Tak również: B. Kucia-Guściora, *op. cit.*, s. 106.

<sup>27</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 171.

sprawach oznacza, że uprawnienie takie mają wszystkie inne podmioty uprawnione, ale nie obywatele<sup>28</sup>. Należy zauważyć, że przepis art. 63 ustawy o referendum ogólnokrajowym jest umiejscowiony w rozdziale VIII tej ustawy zatytułowanym *Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa*. Ponadto w art. 1 tej ustawy ustawodawca odwołuje się do przepisu art. 125 Konstytucji, zgodnie z którym referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Są one w doktrynie określone jako sprawy, które mają szczególne znaczenie dla państwa, a nie jego obywateli<sup>29</sup>. Przedmiotem referendum nie mogą więc być sprawy ograniczone tylko do środowisk lub grup, konieczny jest bezpośredni związek z interesami państwa jako pewnej całości<sup>30</sup>. Do spraw tego typu zalicza się między innymi regulacje konstytucyjne, kwestie ustrojowe państwa, przyzwolenia na stosowanie nowoczesnych technik, swobodę zachowań moralnych ludzi, rozstrzygnięcia o sprawach publicznych<sup>31</sup>. Sprawy dochodów publicznych, w tym danin publicznych, należą niewątpliwie do kategorii spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa. Gdyby było inaczej, ustawodawca nie wskazywałby tej kategorii spraw w wyliczeniu obejmującym sprawy, w których inicjatywa obywateli o przeprowadzenie referendum jest wyłączona. Skoro jednak wyłączenie to występuje, oznacza to, że sprawy te należą do kategorii spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, ale z pewnych powodów uprawnienie obywateli w tym zakresie jest wyłączone. Przypuszczać należy, że obok takich kwestii, jak obronność państwa, amnestia i polityka wydatkowa państwa, sprawy dochodów publicznych, w tym zwłaszcza dotyczące gromadzenia danin publicznych, stanowią istotny element suwerenności państwa, w których zachowuje ono całkowitą decyzyjność. W doktrynie przyjmuje się również jako prawdopodobne uzasadnienie ograniczenia inicjatywy ludowej w sprawie referendum to, że we wskazanych kategoriach spraw mogą powstawać wątpliwości co do pełnego obiektywizmu zarówno inicjatora referendum, jak i osób biorących w nim udział<sup>32</sup>. Można również odnaleźć bardziej prawdopodobne uzasadnienie pozbawienia obywateli prawa do inicjowania referendum w przedmiocie danin publicznych, zgodnie z którym wyłączenie kwestii finansowych jest uza-

<sup>28</sup> A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 148.

<sup>29</sup> M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2001, Vol. CCXXIV, nr 2331, s. 69 i n.

<sup>30</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 175; J. Repel, *Nowa ustawa o referendum*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 28; S. Grabowska, *Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich)*, „Annales UMCS. Sectio G” 2003/2004, Vol. L/LI, s. 53 oraz powołana tam literatura.

<sup>31</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 167 oraz powołana tam literatura.

<sup>32</sup> *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 128 i n.

sadnione ze względu na konstytucyjnie określoną wyłączną kompetencję Rady Ministrów w tej sferze polityki państwa<sup>33</sup>.

Przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska wskazują na cechę danin publicznych związaną z ich celami pozafiskalnymi. Ustawodawca kwalifikuje podatki i inne daniny publiczne jako środki finansowo-prawne ochrony środowiska oraz wskazuje, że stawki podatków i innych danin publicznych powinny być różnicowane z uwzględnieniem celów służących ochronie środowiska. W doktrynie zauważa się w związku z tym, że zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służą celom ochrony środowiska i jednocześnie należą do kategorii środków finansowo-prawnych ochrony środowiska, co oznacza, że są to środki finansowo-prawne służące celom ochrony środowiska<sup>34</sup>. Przywołany przepis ukazuje daniny publiczne w szerszym kontekście, wykraczającym poza ich funkcję fiskalną i ich kwalifikację jako dochodów publicznych. Ustawodawca przyjmuje więc, że instytucja danin publicznych może być uznana również jako środek finansowo-prawny służący realizacji celów pozafiskalnych związanych z dobrami lub wartościami szczególnie chronionymi, takimi jak ochrona środowiska naturalnego. Przepis art. 272 tej ustawy potwierdza, że do kategorii danin publicznych należą między innymi podatki. Następnie ustawodawca mówi o zróżnicowaniu stawek podatków i innych danin publicznych służących celom ochrony środowiska. Ustawa ta zatem nakazuje ingerencję prawodawcy w konstrukcję prawną podatków i innych danin publicznych, czego uzasadnieniem jest konieczność realizacji celu pozafiskalnego związanego z ochroną środowiska. Przepis ten jest więc adresowany do prawodawcy (w tym do organów stanowiących prawo miejscowe). Podstawową zasadą prawa ochrony środowiska jest bowiem dyrektywa zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą podmioty mogące oddziaływać na środowisko są zobowiązane do rozwoju w zgodzie ze środowiskiem (art. 6 i 8 Prawa ochrony środowiska) oraz zasada, że zanieczyszczający płaci za zanieczyszczenie środowiska (art. 7 Prawa ochrony środowiska). Gwarancją realizacji tych reguł są instrumenty prawne mobilizujące do ich przestrzegania, czemu służą między innymi daniny publiczne, zwłaszcza opłaty za korzystanie ze środowiska<sup>35</sup>. Zasada wynikająca z przepisów prawa ochrony środowiska jest zatem zasadą nadrzędną, odnoszącą się do określonej w sposób ogólny kategorii danin publicznych, i jest realizowana na gruncie odrębnych aktów prawnych regulujących zasady gromadzenia danin<sup>36</sup>.

Poza przepisami dwóch wymienionych ustaw warto również zasygnalizować przykłady innych ustaw i rozporządzeń, w których ustawodawca odwołuje się do

<sup>33</sup> A. Rytel-Warzocho, *op. cit.*, s. 148.

<sup>34</sup> E.K. Czech, [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 473.

<sup>35</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 467.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 470.

instytucji danin publicznych bez doprecyzowania istoty tego pojęcia lub z pewnym doprecyzowaniem, niewiele jednak wnoszącym nowego ponad koncepcję danin przyjętą w przepisach Konstytucji. Przede wszystkim należy zauważyć, że prawodawca zachowuje jednolitą tendencję, zgodnie z którą pojęcie danin publicznych odnosi się do ogólnej, zbiorczej kategorii, na którą składają się różne niedoprecyzowane kategorie świadczeń<sup>37</sup>. Czasami wskazuje przykładowe rodzaje świadczeń, które mieszczą się w zbiorczej kategorii danin publicznych. Najczęściej do tej kategorii zaliczają się podatki i składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne<sup>38</sup>. Odnaleźć można także odmienne stanowisko prawodawcy, w którym składki na ubezpieczenie społeczne wyłącza z katalogu danin publicznych<sup>39</sup>. Co więcej, ustawodawca w przepisach wskazuje opłaty publiczne jako kategorię odrębną od danin publicznych<sup>40</sup>. Przykładem bardziej precyzyjnie zdefiniowanych kategorii danin publicznych może być wskazanie określonej kategorii podatków (np. podatków państwowych)<sup>41</sup>, danin związanych z określonym przedmiotem opodatkowa-

<sup>37</sup> Pojęciem danin publicznych bez dalszego precyzowania ustawodawca posługuje się np. w art. 240 § 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (Dz.U.2016.66): „[...] ciążących na mieniu uratowanym danin publicznych”. O „ponoszonych daninach publicznych” ustawodawca mówi w art. 137 ust. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (t.j. Dz.U.2016.291), o „zobowiązaniach w zakresie danin publicznych” mówi zaś w art. 183 ustawy z dnia 18 lipca 2010 r. – Prawo wodne (Dz.U.2015.469).

<sup>38</sup> Tak np. o składkach na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub o innych daninach publicznych ustawodawca mówi w § 10 ust. 5 pkt 2 lit. b) rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz.U.2014.1975) oraz w § 2 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U.2015.1041).

<sup>39</sup> Tak np. w przepisie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U.2015.584) ustawodawca mówi o przepisach, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Podobnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w rozporządzeniu z dnia 14 września 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006” (Dz.U.2004.213.2163) mówi o inwestorach, którzy nie mają zaległości z tytułu opłacania podatków i innych danin publicznych ani składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

<sup>40</sup> Zwrot „daniny i opłaty publiczne” pojawia się w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień, zawieranych między przedsiębiorcami prowadzącymi działalność ubezpieczeniową, spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz.U.2011.67.355).

<sup>41</sup> W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U.2014.101) pojawiają się zwroty: „podatki i inne daniny publiczne” (art. 954), „podatki państwowe oraz inne daniny publiczne” (art. 973).

nia (np. danin przypadających z nieruchomości)<sup>42</sup>, a nawet konkretnych podatków wskazanych z nazwy (np. podatek akcyzowy)<sup>43</sup>. Należy również zauważyć, że we wskazanych przykładach w kontekście danin publicznych ustawodawca używa określeń: „ciążące”, „ponoszone”, „zobowiązanie”, „obowiązek”, „opłacanie”. Te określenia wskazują, że daniny publiczne są utożsamiane ze świadczeniem pieniężnym (są „opłacane”, „ponoszone”), obowiązkowym i przymusowym, stanowiącym powinność ciążącą na zobowiązanym do ich świadczenia („ciążące”, „obowiązek”, „zobowiązanie”).

### UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzona analiza regulacji prawnych obrazuje ogólną koncepcję danin publicznych w polskim systemie prawa oraz porządkuje cechy charakterystyczne tych świadczeń publicznych. Podsumowując rozważania w tym zakresie, można sformułować następujące wnioski. Przede wszystkim nie pozostawia wątpliwości to, że daniny publiczne stanowią kategorię normatywną (ustawodawca posługuje się tym pojęciem w różny sposób i w różnym zakresie je charakteryzuje). Uzasadnione i potrzebne jest poszukiwanie cech danin publicznych zarówno na potrzeby budowania doktrynalnej koncepcji danin publicznych obejmującej wnioski *de lege lata*, jak i dla formułowania wniosków *de lege ferenda*.

Daniny publiczne należy zakwalifikować do instytucji prawa publicznego. Wynika to w pierwszej kolejności z samej nazwy, w której ustawodawca przez doprecyzowanie określeniem „publiczne” podkreśla ich publicznoprawny charakter. Daniny publiczne stanowią również kategorię konstytucyjną (są im poświęcone dwa przepisy Konstytucji) i kategorię finansowo-prawną (w przepisach konstytucyjnych pojęcie to znajduje się wśród przepisów dotyczących finansów publicznych, ich definicja zakresowa znajduje się zaś w ustawie o finansach publicznych, ponadto daniny publiczne należą do kategorii ciężarów i świadczeń publicznych, środków publicznych i dochodów publicznych). Niemniej daniny publiczne należy postrzegać w szerszym kontekście jako uniwersalny instrument, który może być przedmiotem szczegółowej regulacji, może wpływać lub może być świadomie wykorzystywany przez prawodawcę do realizacji celów z zakresu różnych gałęzi prawa (przykład stanowią przepisy z zakresu ochrony środowiska).

<sup>42</sup> W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U.2014.101) pojawia się zwrot „daniny publiczne przypadające z nieruchomości” (art. 999 i 1024). Znajduje się on również w art. 112b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U.2016.1619).

<sup>43</sup> W ustawie z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U.2015.1229) pojawiają się zwroty: „podatki i inne daniny publiczne” (art. 62), „nie pobiera się danin publicznych [...] z wyjątkiem podatku akcyzowego” (art. 23).

Daniny publiczne nawiązują do szerszego zagadnienia władztwa daninowego państwa i jego suwerenności. Rozważania nad daninami publicznymi wpisują się w relację państwo – obywatel, dlatego mogą być rozważane zarówno z punktu widzenia beneficjenta wpływów z tego tytułu, jak i podmiotu zobowiązanego do tego typu świadczenia. Niewątpliwie kwestia danin publicznych jest zaliczana przez ustawodawcę także do kategorii spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, stąd uprawnienia do stanowienia o daninach publicznych są zastrzeżone wyłącznie na jego rzecz. Obywatele są zaś pozbawieni uprawnień w tym zakresie, w tym przede wszystkim inicjatywy przeprowadzenia referendum w tej sprawie.

Zgodnie z koncepcją ustawodawcy daniny publiczne są publicznoprawnymi świadczeniami przymusowymi nakładanymi wyłącznie przez państwo w drodze ustawy w celu pokrycia jego potrzeb finansowych. Funkcja fiskalna jest podstawową funkcją danin publicznych, ale nie jedyną. Mogą one stanowić również instrument realizacji funkcji pozafiskalnych.

Pojęcie danin publicznych funkcjonuje w przepisach różnych aktów prawnych w kontekście zbiorczej kategorii obejmującej różnego rodzaju świadczenia. Ustawodawca w różnych aktach prawnych wylicza przykładowo daniny zaliczane do tej zbiorczej kategorii, brak jest jednak w przepisach polskiego prawa wyczerpującego wyliczenia wszystkich danin publicznych. Z punktu widzenia podmiotów zobowiązanych do ponoszenia danin publicznych celowe byłoby opracowanie precyzyjnej klasycznej definicji normatywnej danin publicznych, w oparciu o którą możliwe byłoby wskazanie (na podstawie cechy, a nie nazwy) świadczeń, które są daninami publicznymi. Najbardziej odpowiednim miejscem dla takiej definicji wydaje się być ustawa o finansach publicznych<sup>44</sup>. Obowiązująca definicja zakresowa stanowi element kolejnych definicji (definicji zakresowej dochodów publicznych, środków publicznych) oraz stanowi element charakterystyki ciężarów i świadczeń publicznych. W zakresie cech danin publicznych wskazanie ich kształtu i treści merytorycznej jest niewystarczające. Definicja ta powinna być klasyczną definicją danin publicznych, pozwalającą na wskazanie cech wspólnych wszystkich danin publicznych (bez względu na ich nazwę), stanowiących ich wspólne cechy konieczne. Zbiór ten pozwoliłby również na wskazanie innych dodatkowych cech poszczególnych rodzajów danin. Istnienie definicji klasycznej danin publicznych ułatwiłoby także wskazanie świadczeń, które są daninami publicznymi i odróżnienie ich od innych podobnych świadczeń pieniężnych, które nie są daninami publicznymi. Definicja taka pozwoliłaby wreszcie na doprecyzowanie pojęcia dochodów publicznych, środków publicznych oraz ciężarów i świadczeń publicznych.

<sup>44</sup> W doktrynie jest rozważana koncepcja umiejscowienia definicji danin publicznych w ustawie o finansach publicznych lub w ordynacji podatkowej. Szerzej na ten temat: A. Gorgol, *op. cit.*, s. 8.

Definicja danin publicznych powinna mieć taki kształt, aby mogła stanowić podstawę dla definicji innych, dotychczas niezdefiniowanych normatywnie danin publicznych (np. opłat publicznych), przykładowo przez odwołanie do definicji danin publicznych z jednoczesnym wskazaniem jedynie cech odróżniających definiowaną daninę od pozostałych danin. Obecnie obowiązująca definicja zakresowa danin publicznych obok przykładowego wyliczenia danin nie wskazuje ich cech pozwalających na jednoznaczne rozstrzygnięcie, jakie świadczenia (biorąc pod uwagę ich istotę merytoryczną, a nie nazwę zgodną z jedną z nazw danin wymienionych w tej definicji, np. opłata lub składka) należą do kategorii danin publicznych. Ustalenia w tym zakresie wymagają złożonych zabiegów interpretacyjnych w oparciu o analizę całokształtu przepisów dotyczących w sposób bezpośredni i pośredni wszystkich lub niektórych danin publicznych. Ułatwienie w tej kwestii przyniosłaby definicja klasyczna danin publicznych stanowiąca syntezę ich cech normatywnych wynikających z ogólnej koncepcji tych świadczeń w polskim systemie prawa. Cechy te wynikają w różnym stopniu z obowiązujących przepisów, lecz ich zestawienie w klasycznej definicji miałoby istotny walor porządkujący.

#### BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bień-Kacała A., *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005.
- Czech E.K., [w:] Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
- Gorgol A., *Ordynacja podatkowa czy daninowa?*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4.
- Grabowska S., *Inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum wpływającego na ustawodawstwo (na przykładzie uregulowań szwajcarskich, włoskich i polskich)*, „Annales UMCS. Sectio G” 2003/2004, Vol. L/LI.
- Grabowska S., *Institucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Huchla A., *Ciężary i świadczenia publiczne a podatki w świetle art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stanowienia prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010.
- Jabłoński M., *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2001, Vol. CCXXIV, nr 2331.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie TK. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1.
- Kucia-Guściora B., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
- Malinowski A., *Logika dla prawników. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 2012.

- Ofiarski Z., [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2010.
- Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- Repel J., *Nowa ustawa o referendum*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U.2015.1041).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej pracodawcom prowadzącym zakłady pracy chronionej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz.U.2014.1975).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006” (Dz.U.2004.213.2163).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień, zawieranych między przedsiębiorcami prowadzącymi działalność ubezpieczeniową, spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz.U.2011.67.355).
- Rytel-Warzocha A., *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U.2014.101).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U.2016.1619).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1997.78.483).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (t.j. Dz.U.2016.291).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U.2013.1232).
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (Dz.U.2016.66).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U.2015.318).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U.2015.584).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U.2013.885).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2010 r. – Prawo wodne (Dz.U.2015.469).
- Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U.2015.1229).

## SUMMARY

In the article there are conclusions about the public levy general conception in Polish law system. The public levies are the institution of the public law. The public levies are also the Constitution and the legal-finance categories. Nevertheless, the public levies are the universal tool that can be regulated by different law branches, and can be used for realization of the different law branches purposes (for example the environmental preservation law). The public levy issue belongs to the important state matters category. The public levy term is used in different legal acts as the common category consisted of different kinds of the public levies. The only public levy definition in public law system consists of the examples of the public levies. Unfortunately, it is not a classical definition, that could show the legal public levy features. Finding the legal public levy features is possible in many different acts but the definition that collect all the features would be useful. Such statutory definition should define the public levy as: pecuniary, obligatory, imposed by the act, for public subjects and for fiscal purpose performances for public benefit.

**Keywords:** public levies; features of public levies

## STRESZCZENIE

Przeprowadzona w artykule analiza regulacji prawnych obrazuje ogólną koncepcję danin publicznych w polskim systemie prawa, która rodzi następujące wnioski. Daniny publiczne stanowią instytucję prawa publicznego, kategorię konstytucyjną i kategorię finansowo-prawną. Niemniej należy je postrzegać w szerszym kontekście jako uniwersalny instrument, który może być przedmiotem szczegółowej regulacji, może wpływać lub może być świadomie wykorzystywany przez prawodawcę do realizacji celów różnych gałęzi prawa (przykład stanowią przepisy z zakresu ochrony środowiska). Niewątpliwie kwestie danin publicznych są zaliczane przez ustawodawcę do kategorii spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa. Pojęcie danin publicznych funkcjonuje w przepisach różnych aktów prawnych w kontekście zbiorczej kategorii obejmującej różnego rodzaju daniny publiczne. Definicja zakresowa danin publicznych zawiera przykładowe wyliczenie danin. Brak jest jednak w polskim systemie prawa definicji klasycznej danin publicznych. O ile cechy danin publicznych są możliwe do odtworzenia na podstawie analizy różnych aktów prawnych, o tyle bezcenna byłaby definicja porządkująca wszystkie cechy danin.

**Słowa kluczowe:** daniny publiczne; cechy danin publicznych