

Opinia prawna dotycząca oceny części artykułowej
(normatywnej, tekstowej) projektu ustawy budżetowej na 2002 r.
(Druk Sejmowy nr 87)

1. Uwagi ogólne

Ustawa budżetowa jest niejednolitym, szczególnym aktem prawnym, której budowa jest odmienna od innych ustaw. Część liczbowa (tabelaryczną) poprzedzają artykuły, które również nie spełniają na ogół wymogów budowy tradycyjnej normy prawnej zawierającej hipotezę, dyspozycję i sankcję. Prawny charakter budżetu i ustawy budżetowej jest również odmienny od innych ustaw. Szczególny charakter tej ustawy wyraża się w jej podwójnym niejako niejednolitym charakterze; zawiera ona - obok postanowień o charakterze normatywnym - plan finansowy obejmujący dochody (oraz przychody) i wydatki (rozchody) państwa na okres roku, sam budżet zaś, będący załącznikiem do niej, składa się z zestawu tabel, zawierających szczegółowe kwoty publicznych środków pieniężnych. W systemie budżetu państwa w sensie formalnym aktem tym jest ustawa budżetowa, której załącznikiem jest budżet państwa.

Ustawa budżetowa jest aktem prawnym zawierającym normy prawne dotyczące gospodarki budżetowej na dany rok budżetowy, a więc jest to ustawa, która z założenia jest aktem uchwalanym na określony czas (terminowym). Przedmiotem ich regulacji są dochody i wydatki oraz przychody i rozchody podmiotów sektora publicznego. Podstawowymi adresatami ustawy budżetowej są organy władzy i administracji państwowej, kontroli i ochrony prawa, sądy i trybunały i jednostki im podległe.

Ustawa budżetowa ustala, zgodnie z art. 86 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych jako konieczne i wyłączne: dochody i wydatki budżetu państwa, jego deficyt oraz źródła pokrycia, limity zatrudnienia w administracji rządowej, przychody i rozchody budżetu państwa oraz jednostek gospodarki pozabudżetowej wraz z planami finansowymi funduszy celowych, wykaz programów oraz inwestycji wieloletnich, kwoty dotacji budżetowych oraz wykaz jednostek otrzymujących dotacje podmiotowe, a także bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych oraz wydatki finansowane z tych źródeł itd. Ustawa nie precyzuje przy tym, czy treść tych zadań stanowić powinna element części „rachunkowej” (tabelarycznej), czy normatywnej (artykułowej). Zakres i podział treści między te części jest wynikiem utrwalonej tradycji.

Ustawa budżetowa nie może wprowadzać innych przepisów, poza finansowymi normami planowymi oraz zawierać przepisów zmieniających inne ustawy (art. 86 ust. 11), co bywało często praktyką dotychczasowych ustaw budżetowych; przepis ten wprowadza zakaz „obładowywania ustawy budżetowej” (por. C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne*, Zielona Góra 2000 r., s. 212).

Prawny charakter budżetu i ustawy budżetowej jest zróżnicowany (niejednolity) i szczególny. Po stronie wydatków i rozchodów budżet jest zbiorem upoważnień, a zarazem dyrektyw - granicą wydatków na określone w nim cele i środki działania. Są to granice górne, nieprzekraczalne, limitujące. Jednakże umieszczenie wydatku w budżecie nie tworzy roszczeń wobec państwa o dokonanie wypłaty (wyjątek stanowi kwota subwencji ogólnej dla jednostek

samorządu terytorialnego). Taką podstawę prawną dają tylko odrębne przepisy prawa materialnego, dotyczące np. wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, zasiłków z pomocy społecznej. Po stronie dochodów budżety stanowią zbiór przewidywań ich wielkości, kwoty dochodów nie mają więc charakteru dyrektywnego, prawnie wiążącego, lecz stanowią ogólne wytyczne, są prognozą wielkości wpływów budżetowych; określenie kwoty przewidywanych dochodów w budżecie nie może więc tym bardziej stanowić wystarczającej podstawy prawnej do pobierania dochodów, nie rodzi po stronie państwa uprawnienia do poboru podatków i innych należności budżetowych, a u podatników - obowiązku ich płacenia. Podstawę taką zawierają ustawy wprowadzające konkretne podatki, opłaty, cła i inne daniny publiczne.

Opiniowany projekt ustawy budżetowej na 2002r. spełnia wymienione wyżej ogólne wymogi i realizuje zasady teoretyczno-prawne, w szczególności nie narusza on zakazu obładowywania ustawy budżetowej.

2. Budowa i zawartość projektu ustawy budżetowej 2002r. - część normatywna, uwagi szczegółowe

1. Projekt ustawy zbudowany jest **zgodnie z wymogami art. 86** ustawy o finansach publicznych, a także z art. 43 ust. 4, art. 61 ust. 4, 66 ust. 1 oraz art. 72 ust. 2, 73 ust. 2 i 78 ust. 1 tej ustawy, jak również art. 21 ust. 4 oraz 22 ust. 3 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym ... i innych ustaw, stanowiących podstawę prawną ocenianego projektu ustawy budżetowej na 2002 r. oraz zawiera:

- podstawowe wielkości proporcji i limitów budżetowych,
- upoważnienia organów do określonych w ustawie działań oraz
- wskaźniki i limity rzeczowe;

w szczególności są to:

- przepisy określające podstawowe wielkości budżetu państwa i odwołujące się do określonych następnie załączników (artykuły 1 oraz 3 określające podstawowe proporcje budżetowe a także artykuły 2, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19),

1) upoważnienia do obsługi długu publicznego oraz źródła pokrycia pożyczkowych potrzeb budżetu państwa (zaciągania i spłaty pożyczek, emisji skarbowych papierów wartościowych) w art. 4,5, 6,7, 8, 10),

2) wyznaczające limit niektórych wydatków budżetowych oraz zobowiązań (artykuły 8, 9, 14, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 32, 36, 37, 38, 39, 45),

3) określające zasady dokonywania zmian w ustawie budżetowej (art. 44),

4) upoważnienia do wydania aktów normatywnych przez organy administracji rządowej oraz zaciągnięcia zobowiązań (artykuły 6, 10, 41, 42, 43, 44),

5) podstawowe wielkości makroekonomiczne, służące za podstawę konstrukcji budżetu (artykuły 27, 28, 31,33, 35, 40).

Przepisy zawarte w projekcie ustawy skonstruowane są, z formalnego i merytorycznego (celowościowego) punktu widzenia, poprawnie. Uzasadnienie do projektu ustawy (rozdz. X) zawiera omówienie poszczególnych artykułów. Jest ono jednak zbyt lakoniczne, w istocie ogranicza się do wymienienia podstaw prawnych poszczególnych artykułów i rozwiązań zawartych w projekcie. Nie określa potrzeb wprowadzenia poszczególnych artykułów.

2. Zastrzeżenie budzi zgodność art. 14 projektu ustawy budżetowej, ustalającego limity wydatków przekazywanych w formie dotacji celowych - na finansowanie zadań objętych programem wsparcia z przepisami regulacji art. 24 ust. 1 ustawy z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego:

a. Właściwym, jako podstawa prawna, byłby jednak zapis kolejnego ustępu tego artykułu (czyli art. 24 ust. 2 - dotyczącego drugiego roku realizacji programu wsparcia), gdyż rok 2002 r. jest drugim rokiem obowiązywania programu wsparcia, uchwalonego 28 grudnia 2000 r.;

Artykuł 24 ust. 1 tej ustawy odsyła do ustawy budżetowej jako właściwej podstawy prawnej do określenia limitu wydatków na sfinansowanie zadań objętych programem wsparcia (ale „w roku poprzedzającym rok budżetowy, a w razie obejmowania przez program okresu dłuższego niż rok ustawa budżetowa określa również limity wydatków w roku budżetowym oraz w kolejnych latach budżetowych”).

b. Program wsparcia został określony dla lat 2001 - 2002. W ustawie budżetowej na 2001 r. określono wydatki zarówno dla 2001 r., jak i dla 2002 r. (w kwocie 2 mld zł, podczas gdy projekt ustawy budżetowej na 2002 r. - w połowie tej wysokości);

c. W przypadku zastosowania art. 24 ust. 2 nakazuje on spełnienie określonych warunków, w szczególności rokowań dotyczących zmiany kontraktów; obowiązki te nie zostały zrealizowane, mimo zmiany proponowanej wysokości limitu wydatków.

Należy zauważyć, że kompetencje dotyczące projektowania wydatków budżetowych ministra do spraw rozwoju regionalnego naruszają w pewnym sensie kompetencje budżetowe ministra właściwego do spraw budżetu - Ministra Finansów, a Rady Ministrów - Parlamentu. Ostatecznie bowiem decyzję co do wielkości środków i ich proporcji podejmuje Rada Ministrów, uchwalając program, a Sejm w formie odpowiednich zapisów w ustawie budżetowej powinien je zatwierdzić. Nasuwa się więc wątpliwość: - czy Sejm jest zobowiązany do corocznego uchwalenia wydatków na dane cele i w danej wysokości, określonych w programie wsparcia?

Na to wskazywałaby treść art. 24 ust. 1 ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego: „Ustawa budżetowa zawiera limit wydatków na sfinansowanie zadań objętych programem wsparcia uchwalonym w roku poprzedzającym rok budżetowy, a w razie obejmowania przez program okresu dłuższego niż rok, ustawa budżetowa określa równocześnie limity wydatków w roku budżetowym oraz w kolejnych latach budżetowych”; oznacza to więc, że rodzaje i wielkość wydatków określona w rozporządzeniu Rady Ministrów narzuca zapis ustawy budżetowej; Minister Finansów, Rada Ministrów, a następnie Parlament powinien wydatki te uznać za priorytetowe.

Jeżeli tak - powstaje wątpliwość co do zgodności takiego zapisu z konstytucyjnym podziałem władz, faktyczną koniecznością samoograniczenia się władzy ustawodawczej, a także odpowiedzialności za realizację programu w przewidzianym czasie. Jeżeli nie – czyli w przypadku, gdy Sejm mógłby modyfikować postanowienia programu wsparcia, rodzi się pytanie o istotę prawną i sens tworzenia takiego dokumentu, mającego z jednej strony - charakter rozporządzenia Rady Ministrów, a więc obowiązującej normy prawnej, z drugiej - strony nie mającego charakteru dyrektywnego, ostatecznego, a jedynie analityczny lub wstępny, gdyż wymagający jeszcze odrębnej akceptacji prawnej Parlamentu. Praktyka budżetowa ostatniego roku potwierdza te wątpliwości.

Niezgodność obu regulacji prawnych wymaga zmiany prawa.