

Prof. zw. dr hab. Andrzej Borodo
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
w Toruniu

Ekspertyza nr 291
IP-103-G2

Opinia na temat części artykułowej projektu budżetu państwa na rok 2004 (Druk Sejmowy nr 2037)

1. Opinia opracowana jest na podstawie przedłożonego Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 2004 r. w zakresie tzw. części artykułowej (47 artykułów). Ponieważ do oceny przedstawiona została jedynie artykułowa część projektu ustawy – to opinia odnosi się jedynie do prawnych aspektów przedłożonej części projektu.

2. Art. 1 ma podstawowe znaczenie. Określa on dochody i wydatki budżetu państwa na 2004 r. Dochody wynikają z ustaw wprowadzających poszczególne podatki i inne rodzaje dochodów do naszego systemu finansowego i prawnego. Wydatki - ustalone są na cele, które przewidują liczne ustawy szczególne, zawierające regulacje odnoszące się do poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Ustalenia art. 1 są rozwinięte w załącznikach do ustawy, przy zastosowaniu podziałek klasyfikacji budżetowej (części, działów, rozdziałów, paragrafów).

3. Art. 2 do art. 8 zawierają regulacje (kierowane głównie do Ministra Finansów) dotyczące przychodów, rozchodów, poręczeń, gwarancji. Dotyczą one spraw finansowania deficytu budżetowego i innych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a także takich operacji, w których Skarb Państwa występuje w roli „bankowo-pożyczkowej”.

4. Art. 12 ust. 2 informuje o projektach i programach finansowanych zasadniczo z budżetu Unii Europejskiej, nie zaś z budżetu państwa polskiego. Powstaje problem, czy władze publiczne RP mają zagwarantowany i znaczący wpływ na ustalenia finansowe budżetu Unii Europejskiej, odnoszące się do finansowania zadań w Polsce.

5. Wydatki budżetowe powinny mieć swą podstawę prawną – tytuł prawny do wprowadzenia wydatku budżetowego w ramy ustawy budżetowej – na dane zadanie i w danej formie. Podstawa prawna wydatku planowanego w budżecie powinna być wyznaczona w ustawie szczególnej. Na przykład w ustawie o finansowaniu dróg publicznych, ustawie o transporcie kolejowym, ustawie o restrukturyzacji górnictwa i innych działów gospodarki itp. Wydaje się, że sama ustawa budżetowa zasadniczo nie może być samodzielną podstawą prawną do wprowadzenia wydatku. Ustalenie wydatku budżetowego bez wyraźnej podstawy ustawowej budzi pewne wątpliwości, nie jest bowiem wyraźnie zakotwiczone w obowiązującym porządku prawnym. W tym kontekście wątpliwości prawne budzą niektóre artykuły projektu budżetu – tj. art. 33 ust. 1 pkt 2, art. 39. Artykuły te nie powołują się na ustawę przewidującą możliwość lub obowiązek wydatkowania publicznego na dany cel.

6. Zastrzeżenia prawne budzą regulacje art. 39 projektu ustawy przewidujące wydanie rozporządzeń wykonawczych odnoszących się do materii, która powinna być regulowana ustawowo. Chodzi np. o szczegółowe zasady przyznawania dla pracowników osłon socjalnych. Powstaje jednak pytanie gdzie są określone ogólne zasady przyznawania tych osłon? W jakiej ustawie? Rozporządzenie ministra może jedynie stanowić o szczegółowym trybie realizacyjnym, nie zaś o zasadach, prawach, roszczeniach. Ze wspomnianego artykułu wynika, że chodzi tu o rozporządzenie wykonawcze w stosunku do ustawy budżetowej. Ustawa budżetowa nie powinna ustalać zasad i warunków przyznawania osłon socjalnych. Kwestie te musi regulować odrębna ustawa, specjalnie poświęcona tej problematyce. Zgodnie z art. 27 ustawy o finansach publicznych zamieszczenie w budżecie państwa wydatków na określone cele (np. osłony socjalne) nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trze-

cich, ani roszczeń tych osób wobec państwa. Wspomniane roszczenia i zobowiązania mogą być ustanawiane – ale w odrębnych ustawach, nie w ustawie budżetowej (por. A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Wyd. TNOiK, Toruń 2003, s. 65 i n.).

7. Art. 35 projektu ustawy powołuje się na ustawę (podstawę prawną), która jeszcze nie została wprowadzona do naszego porządku prawnego. Ponadto, w świetle art. 63 i 67 ustawy o finansach publicznych powstaje pytanie, czy ustawa budżetowa nie powinna klarownie ustalić takich wydatków, jakimi są subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego. Subwencje te powinny być ujęte przynajmniej jako odrębna część budżetu państwa (por. art. 67 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Uzasadnione jest więc, aby ustalenie ich wielkości znalazło się w części artykułowej ustawy.

8. Projekt ustawy budżetowej wskazuje, że jest to w ustawa o szerokim zasięgu regulacji. Nie dotyczy tylko dochodów i wydatków budżetu państwa. Zajmuje się regulacjami pożyczkowo-bankowych funkcji państwa, sprawami finansów ubezpieczeń społecznych, płac w państwowej sferze budżetowej, restrukturyzacji niektórych dziedzin gospodarki.