

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Ekspertyza nr 296
IP-104 P

**Opinia prawna dotycząca - oceny poselskiego projektu ustawy
z 28 lipca 2003 r. o finansach publicznych
(Druk Sejmowy nr 1828)**

Ocena formalno-prawna:

Uwaga ogólna

Projekt budzi liczne zastrzeżenia formalne, które powodują, że nie może on w tej postaci być przyjęty do dalszych prac legislacyjnych w Parlamencie. Wymaga nie tyle zmian i poprawek, ile opracowania na nowo, przy uwzględnieniu obowiązujących zasad poprawnej legislacji.

Uwagi szczegółowe:

1. Przy projekcie ustawy brak jest aktów wykonawczych – mimo zobowiązania wnioskodawców do przedłożenia do 23 maja 2003 r. projektów 24 rozporządzeń wykonawczych; nie można więc należycie ocenić intencji autorów projektu i kierunków proponowanych zmian wobec ogólnego (często hasłowego) charakteru projektu.

2. Skutki finansowe wynikające z obowiązku stworzenia nowej instytucji audytu i określone przez autorów wydają się zbyt niskie (niemożliwe do realizacji na ogólną kwotę 20-30 mln zł); potencjalne oszczędności, będące wynikiem jej powołania (0,01% PKB) nie mogą być obecnie traktowane jako oszczędności, brak bowiem jakichkolwiek wiarygodnych podstaw do dokonania takiej symulacji.

3. Zakres przedmiotowy projektu, który pokrywa się – wchodzi w materię innych aktów prawnych:

- np. tworzenie rejestrów: Rejestru Jednostek Samorządu Terytorialnego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rejestru Jednostek Sektora Finansów Publicznych, stanowiącego część Krajowego Rejestru Sądowego – powinno być regulowane innymi ustawami; obowiązuje odrębna ustawa dotycząca KRS; zawarte w projekcie odesłanie do regulacji w odrębnych przepisach zasad prowadzenia rejestru i obowiązków kierowników jednostek sektora finansów publicznych (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji) nie wyjaśnia potrzeby ich prowadzenia; każdy organ w państwie, sam na własne potrzeby i stosownie do nich musi mieć szczególnego rodzaju rejestry tych podmiotów, jeżeli ich nie ma, w przypadku np. JST - może wystarczyć mapa Polski?

- Ponadto zawarte w projekcie odesłanie do regulacji w odrębnych przepisach zasad prowadzenia Rejestru i obowiązków kierowników jednostek sektora finansów publicznych to tylko pomysł i hasło wywoławcze, po co więc takie fragmentaryczne i ogólnikowe regulacje odsyłające do innych dziedzin prawa w ustawie o finansach publicznych?

- Rozdz. 8 Działu I „Gwarancje finansowe dla samorządu terytorialnego” to w dużej mierze problematyka, która jest regulowana przez inne ustawy (ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dalej JST, ale także Konstytucję). Każdy z proponowanych artykułów tego rozdziału zawiera wady legislacyjne. Dla przykładu treść art. 30 z moim komentarzem:

"dochody własne i subwencje ogólne (w Konstytucji jest liczba pojedyncza "subwencja..")

stanowią zasadnicze (*co oznacza określenie i rozróżnienie dochodów zasadniczych, a jakie są inne - niezasadnicze dochody? Czemu służy taki podział źródeł finansowania zadań publicznych?*); źródła... dochodów przypadających..." (*co to za forma prawna - "przypadać" - kto określa to przypadanie?*); ponadto takie wyodrębnienie źródeł wydaje się być sprzeczne z Konstytucją, gdyż art. 167 ust. 2 Konstytucji wymienia 3 równorzędne źródła dochodów: dochody własne, subwencję ogólną, dotacje celowe z budżetu państwa, z czego wynika, że JST dysponować mają 3 źródłami dochodów i nie ma tu priorytetów; proporcje zaś między nimi określa dokładnie ustawa o dochodach JST, z kolei np. art. 33 i 34 nieudolnie i w bardziej skomplikowany sposób powtarzają przepisy Konstytucji oraz ustawy o dochodach JST (tzw. zasadę adekwatności).

- Definicja pomocy publicznej na potrzeby niniejszego projektu ustawy w art. 4 p. 30 jest zbędna, są bowiem odrębne regulacje prawne dotyczące tej problematyki; w szczególności projektowana jest obecnie w Sejmie (II czytanie) nowelizacja ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, jest ona głębsza, reguluje programy pomocy publicznej opracowywane przez organy administracji publicznej w formie aktów normatywnych, w tym również takie programy dla JST (do Komisji Europejskiej mają być przekazywane wyłącznie projekty aktów normatywnych określające warunki udzielania pomocy, nie zaś poszczególne programy); ponadto Sejm uchwalił nowelizację ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (z 20 października 1994 r.) dostosowującą ułatwienia, korzyści i przywileje związane z prowadzeniem działalności na określonych terenach do unijnych zasad udzielania pomocy publicznej; autorzy ocenianego projektu nie uwzględniają tych aktów prawnych;

4. Konstrukcja projektu ustawy budzi zastrzeżenia - w różnych częściach projektu znajdują się normy dotyczące tych samych instytucji i zagadnień (np. rozdz. 9 zawiera problematykę budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST), ale jest ona również w dziale III - budżet państwa; nie wiadomo co oznacza „układ i szczegółowość budżetu” w tytule Rozdz. 2 Działu III – tytuł wskazywałby na zagadnienia klasyfikacji, ale ta problematyka wypełnia treść Rozdz. 7 „Klasyfikacja dochodów...”, treść art. 6 ust. 1 powtarza art. 8 ust. 1.

5. Styl jest niejasny, skomplikowany, powoduje nieprzejrzystość całego projektu; przykładów jest wiele, szczególnie w nowych fragmentach tekstu autorskiego większość artykułów rodzi pytania o sens ich treści. Właściwe i do przyjęcia są jedynie te przepisy, które powtarzają dawne normy ustawy o finansach publicznych, np. już w art. 1 „ustawa określa”: p. 6 „tryb i zasady kontroli działania i finansów oraz jednostek sektora finansów publicznych (chyba niepotrzebne „oraz?”)”, art. 25 „Rada Ministrów może rozszerzyć ... zakres danych”- jakich?, także niejasna kategoryzacja w art. 5: „Sektor publiczny tworzą: 1. Skarb Państwa...” (niejasne, czy jest on podmiotem, jednostką, czy instytucją sektora finansów publicznych?).

6. Język tekstu projektu, jak i uzasadnienia nie jest językiem prawnym, ani prawniczym; to bardziej forma języka literackiego, publicystyki; język bowiem aktów legislacyjnych określa prawa i obowiązki, wymaga precyzji, jednoznaczności sformułowań, w żadnym przypadku określenia użyte w nim nie mogą być przypadkowe, stosowane niejako zamiennie (np. używane w projekcie określenia: „wykorzystywanie środków publicznych”, „dysponowanie środkami publicznymi”, „kierowanie środków do konkretnego podmiotu”, „kwoty przekazywane jednostkom...” (słowo: „poprzedniczki” - z uzasadnienia), nie powinno być też niepotrzebnych ozdobników językowych (np. w art. 4 p. 6 – „dochodach funduszy celowych – rozumie się przez to wszystkie dochody państwowych funduszy celowych...”), p. 19. „wszystkie inne państwowe osoby prawne”, „dochodami poszczególnych podmiotów sektora...”, „poszczególnych podatków”, nie jest jasne co oznaczają (z uzasadnienia) sformułowane i niezdefiniowane określenia np. art. 1 używa pojęcia „układ budżetu” – czy to się wiąże z klasyfikacją, czy z kon-

strukcją? pojęcie „przepisów regulacyjnych” nie jest znane naszemu prawu (art. 112 ust. 2), określenie „parametrów” (art. 115) wymaga uzupełnienia o określenie „parametry czego”? i wiele innych przykładów tego rodzaju przypadkowych sformułowań w tekście projektu; rada JST występuje tylko w gminach i powiatach, w województwach są to sejmiki, których nie wymienia projekt.

7. Niektóre z proponowanych przepisów nie mają cech aktu prawnego, a raczej tekstu podręcznika, np. art. 200: „Gospodarka środkami publicznymi w podmiotach i jednostkach sektora finansów publicznych podlega zewnętrznej i wewnętrznej kontroli finansowej”, a następnie następuje niepotrzebne w tym akcie prawnym wymienienie niektórych z tych jednostek.

8. Większość z nowych propozycji projektu od lat jest wyrażana (proponowana) publicznie przez różne gremia polityczne i naukowe (np. likwidacja środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych, konsolidacja finansów publicznych, jawność gospodarki finansowej funduszy i agencji, przejrzystość i jawność w sferze publicznej, lepsza kontrola wydatkowanych środków, ustanowienie instytucji Skarbu Państwa jako podmiotu (?) sektora finansów publicznych itd.). Nie sposób więc nie zgodzić się z tymi słusznymi propozycjami. Jednak:

- proponowane konkretne przepisy nie dają należytych gwarancji właściwej realizacji i wdrażania tych propozycji i haseł. Trzeba bowiem precyzyjnie uregulować nowe zadania, uprawnienia i obowiązki.

- ustanowienie jeszcze jednego organu i rozbudowanej struktury kontroli (nadzoru) - GIFP przyczyni się być może do oszczędności środków finansowych, ale najpierw spowoduje skonsumowanie środków budżetowych i wieloletni proces budowy struktur osobowych; powstaje wątpliwość szerszej natury - czy mnożenie nowych struktur administracyjnych i procesów (np. autoryzacji wydatków) spowoduje automatyczne usprawnienie funkcjonowania administracji w państwie, ale również: jak będzie kształtował się podział kompetencji między podmiotami istniejącymi, w szczególności NIK i nowym organem kontrolnym, co z niedawno ustanowionym audytem wewnętrznym (audytorzy poddawani są procedurom egzaminacyjnym - są one w toku, czy odbierze się im uprawnienia nabyte w wyniku państwowego egzaminu? jaką funkcję będą pełnić, jakie zadania wykonywać?), czy likwiduje się audyt wewnętrzny, mimo „zamknięcia” rozdziału 28 negocjacji z UE i zaleceń Komisji Europejskiej? jak nowa instytucja zmienia uprawnienia jednostkom już funkcjonującym - te odpowiedzi powinny być rozstrzygnięte w projekcie ustawy i wyjaśnione w uzasadnieniu.

Ustanawiając więc nowe organy i procedury trzeba uwzględnić dotychczasową, obowiązującą i utrwaloną rzeczywistość faktyczną i prawną, odnieść proponowane rozwiązania do obowiązujących form organizacyjnych i rozwiązań instytucjonalnych oraz uregulować procedury likwidacji znoszonych podmiotów i zadań oraz określić cele i konsekwencje (a przynajmniej wyjaśnić w uzasadnieniu czemu służy taka rewolucja i określić korzyści).

Ocena merytoryczna

Ocena ogólna

Z jednej strony hasło konsolidacji jest naczelną ideą projektu, z drugiej przeciwnie - w projekcie następuje odbudowa niektórych form „pozabudżetowych”:

- nie nastąpiło proponowane w wypowiedziach polityków wchłonięcie finansów funduszy do budżetu państwa, a następnie ich decentralizacja, wręcz przeciwnie - autorzy projektu sankcjonują ich istnienie, podczas gdy w obecnej ustawie o finansach publicznych tworzenie nowych funduszy nie jest przewidziane (istnieją jedynie te, które zostały powołane przed 1 stycznia 1999 r.);

- proponuje się przydanie im nowej nazwy „budżet specjalny”, ale co zmieni się w ich gospodarce finansowej? co nowego i lepszego to wniesie? czy bez tej zmiany nie można wprowadzić lepszej sejmowej kontroli ich planów finansowych? spowodować włączenia planów do budżetu państwa i JST;
- nie został określony w projekcie związek finansów budżetów specjalnych z budżetem ogólnym i ich wyniku finansowego; dlaczego w rozporządzeniu Rady Ministrów, a nie w tej ustawie ma być regulowany zakres planów finansowych budżetów specjalnych;
- wprawdzie w projekcie zostały zlikwidowane środki specjalne i gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe, ale autorzy proponują szczególną formę gospodarowania pozabudżetowego – rachunek dochodów własnych jednostki budżetowej (zasilać je może do 30% szczególnych dochodów jednostki);

Uwagi szczegółowe:

Jest ich wiele, praktycznie w stosunku do każdego niemal nowego przepisu, wymienię więc tylko niektóre:

1. Państwowe szkoły wyższe – rozumie się przez to również inne instytucje działające na podstawie przepisów, czyli również te, które nie wykorzystują środków publicznych (trzeba zatem dodać: w zakresie wykorzystania środków publicznych).

2. Nie dokonano np. również, niestety, oczekiwanej próby włączenia zadań gospodarki funduszowej (państwowych funduszy celowych) do uprawnień i gospodarki budżetowej JST; likwidacja samorządowych funduszy wydaje się niewystarczająca.

3. Nowym zarazem, słusznym rozwiązaniem jest objęcie sprawozdaniami (zamknięcia rachunków) JST, jest to jednak kosztowne, a wysokość maksymalnego wynagrodzenia biegłych rewidentów za badania nie może być określana przez organ centralny, gdyż określa je rynek i ustawa o zamówieniach publicznych (kryterium ceny powinno stanowić główne w SIWZ); cena powinna zależeć od trudności i technik badania, a nie od demograficznego i finansowego zróżnicowania (?) oraz wysokości wydatków; autorzy projektu nie rozróżniają przy tym szczególnych zasad rachunkowości budżetowej i rachunkowości podmiotów gospodarczych.

4. Projekt ustawy określa, za ustawą o finansach publicznych: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych... oraz z budżetu Unii Europejskiej (niepotrzebnie ponownie powtórzone, choć w innej kolejności w art. 8 ust. 4, gdyż żadnych nowych treści ten przepis nie zawiera), a także dopuszcza inne środki określone w odrębnych przepisach; faktycznie jednak w ustawie nie ma regulacji dotyczących specyfiki transferów unijnych (finansowania, współfinansowania i prefinansowania). W ustawie o finansach publicznych środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz środki z budżetu Unii Europejskiej nie są zaliczane do dochodów budżetowych, lecz występują jako odrębna kategoria środków publicznych, inaczej jest to uregulowane w ustawie o dochodach JST; nie jest jasne, czy projektodawca traktuje je odrębnie z uwagi na to, że do budżetów JST trafiają one przez rachunki centralne, czy jest to przypadkowe, czy celowe rozróżnienie obu budżetów i obu ustaw.

5. Klasyfikacje podmiotowe są bardzo skomplikowane, a nazwy dawane różnym kategoriom podmiotów są mało czytelne: sektor publiczny, sektor finansów publicznych, wszystkie inne państwowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych, osobom prawnym spoza sektora finansów publicznych, jednostki sektora finansów publicznych, podmioty sektora finansów publicznych, podmioty sektora publicznego, inne jednostki dysponujące środkami publicznymi, pozabudżetowe instytucje publiczne, instytucje publiczne, podmioty korzystające z dotacji udzielonych ze środków publicznych, poszczególne podmioty, organy definiowane są w słowniczku projektu ustawy i po rozmaitych artykułach projektu itd.