

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

Ekspertyza nr 311
(IP-106 G)

Opinia na temat części artykułowej projektu budżetu państwa na rok 2005 (Druk Sejmowy nr 3293)

1. Opinia opracowana jest na podstawie przedłożonego Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 2005 r., w zakresie tzw. części artykułowej (48 artykułów). Ocena części artykułowej nie jest możliwa bez uwzględnienia tekstów załączników do projektu ustawy budżetowej. Załączniki są rozwinięciem części artykułowej. Załączniki mają znaczenie prawne. Część artykułowa bez załączników jest jedynie wstępem ogólnym. Szczegółowe postanowienia (limity wydatków) zawarte są w załącznikach.

2. Art. 1 ma podstawowe znaczenie. Określa on dochody i wydatki budżetu państwa na 2005 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. 3 do 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". Operacje te odgrywają w budżecie państwa bardzo dużą rolę. Kwoty nominalne przychodów i rozchodów budżetu są znacznie wyższe od kwot planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa. Na przykład planowane dochody stanowią około 173 mld zł, a planowane przychody około 370 mld. Świadczy to o dużych rozmiarach operacji związanych z finansowaniem deficytu budżetowego i długu publicznego Skarbu Państwa.

4. Z ustaleń projektu ustawy (m.in. z art. 1) wynika odpowiednia kwota dochodów państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. W podatku tym udział mają także samorządy. Z ustawy z 13 XI 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 4 ust. 2 i art. 89) można wyprowadzić wniosek, że od 2005 roku udział gmin w tym podatku wynosi 39,34%. W roku 2004 udział ten ustalony został w wysokości 35,72%. Tymczasem Ministerstwo Finansów na swojej stronie internetowej podało, że udział ten w 2005 r. wynosić będzie mniej, niż w roku 2004. Stanowisko ministerstwa wprowadzające niższy udział budzi wątpliwości prawne. Czy udział gmin w podatku dochodowym przewidziany w ustawie, w art. 4 ust. 2 (tj. 39,34%) jest fikcyjny? Czy wysokość tego dochodu własnego gmin określać powinny coroczne informacje ministerstwa?

Z art. 89 ustawy o dochodach samorządu, ujętym w rozdziale 9 „Przepisy przejściowe i końcowe”, wyciągnąć można wniosek – posługując się wykładnią językową tego przepisu - że wyliczony tam udział dotyczy tylko 2004 r.

5. Zastrzeżenia prawne budzą regulacje art. 45 projektu ustawy przewidujące wydanie rozporządzeń wykonawczych odnoszących się do materii, która powinna być regulowana ustawowo. Chodzi o wymienione w tym przepisie osłony socjalne dla pracowników. Ze wspomnianego artykułu wynika, że chodzi tu o rozporządzenie wykonawcze w stosunku do ustawy budżetowej. Ustawa budżetowa nie powinna ustalać warunków przyznawania osłon socjalnych. Kwestie te musi regulować odrębna ustawa.

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 trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa. Wspomniane roszczenia i zobowiązania mogą być ustanawiane - ale w odrębnych ustawach, nie w ustawie budżetowej (por. A. Borodo, *Gospodarka budżetowa prawna - zagadnienia prawne*, Wyd. TNOiK Toruń 2004, s. 51 i n.).

6. Wątpliwy z konstytucyjnego punktu widzenia jest obraz ustawy budżetowej w dziedzinie dotyczącej funduszy celowych (por. art. 10 i zał. nr 5 projektu). Niektóre fundusze celowe wymienione w zał. 5 nie występują w dzisiejszym, polskim porządku prawnym. Twórca projektu ustawy budżetowej nie wskazuje podstaw prawnych funkcjonowania tych funduszy, choć z innych informacji (np. uzasadnienia do projektu) wynika, że mają być one powołane w oparciu o niektóre środki specjalne.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych fundusze celowe mogą być tworzone jedynie w drodze ustawy (art. 22). Konstytucja stanowi, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie (art. 216 ust. 1). Ustalenia projektu dotyczące funduszy celowych (art. 10, zał. nr 5) nie mogą być więc – na dzień sporządzenia opinii - zaakceptowane.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że chociaż do czasu wejścia w życie ustawy budżetowej podstawą gospodarki budżetowej państwa jest projekt budżetu (art. 219 ust 4 konstytucji), to jednak nie można prowadzić gospodarki budżetowej na podstawie nie istniejących ustaw.

7. Występowanie funduszy celowych i agencji państwowych (por. m.in. art. 42 i zał nr 15) budzi także zastrzeżenia konstytucyjne. Konstytucja stanowi bowiem, że Sejm uchwała budżet państwa (art. 219 ust. 1), czyli stanowi o całości dochodów i wydatków państwa. Nie wynika zaś z konstytucji, że Sejm stanowi tylko o niektórych dochodach i wydatkach. Dochody i wydatki państwowe wprowadzane do funduszy celowych i agencji państwowych są w istocie poza bezpośrednim wpływem rządu i sejmu.

Zasada jasności i przejrzystości budżetu wymaga, aby ustalenia budżetowe były dostatecznie klarowne. Tymczasem np. z ustaleń zawartych w planie finansowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynika, że ustalone tam są przychody Agencji (1 366 561 tys. zł) i jej koszty (1 912 436 tys. zł), a następnie jej wpływy (13 058 707 tys. zł) i wydatki (13 604 582 tys. zł). Wydaje się, że wykonawcy ustawy budżetowej i inni adresami prawa oraz opinia publiczna, do której budżet jest także skierowany, nie potrafią ocenić, jak jest różnica pomiędzy tymi ujęciami.

8. Rezerwy celowe ustalone w załączniku nr 2 (których jest około 70), a także dotacje podmiotowe przewidziane w art. 14 i 15 (oraz załącznikach nr 10 i nr 11) stanowią znaczące ustalenia w projekcie ustawy budżetowej. Bardzo istotne więc jest, aby ustalenia dotyczące dotacji i rezerw miały wyraźne i wystarczające podstawy prawne ich zastosowania (tj. wpisanie do ustawy budżetowej). Podstawy prawne wydatków budżetowych, w tym dotacji, powinny wynikać z ustaw szczególnych, regulujących poszczególne dziedziny działalności publicznej.