

Prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski.
Biuro Studiów i Ekspertyz

Raport nr 139
(IP-80 P)

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 342)

I. Uwagi ogólne

Projekt stanowi próbę ujęcia z jednej ustawie zarówno zasad finansów publicznych, jak i operacji finansowych należących do kategorii finansów publicznych. Jeśli chodzi o zasady finansowe, to w większości powinny one znaleźć się w konstytucji, nie zaś w ustawie zwykłej, nawet jeśli nazwie się ją “ustawą systemową” (prawo nie zna takiego typu ustawy). Gdy zaś idzie o podjętą próbę kodyfikacji całości zagadnień finansów publicznych, to nie jest prawdą, że projekt ustawy ma wzorce w krajach Unii Europejskiej, ponieważ odpowiedników takiej ustawy w tych krajach nie ma. Są natomiast ustawy, które regulują zagadnienia budżetu państwa i Skarbu Państwa (np. we Francji). Przed Polską stoją więc różne wyzwania, lecz nie wiążą się one z koniecznością uchwalenia przedłożonego projektu ustawy. Szkoda, że w toku prac nad Konstytucją RP nie znalazły uznania propozycje umieszczenia w niej ogółu zasad finansowych, nie zaś tylko zasad budżetowych. Szkoda też, że nie doszło do uregulowania statusu finansowego Skarbu Państwa i jego stosunku do budżetu państwa. Dzisiaj brak tych regulacji jest wyraźnie odczuwany, chociaż eksperci lojalnie informowali o potrzebie uregulowania tych zagadnień. Tym bardziej może dziwić fakt, że oceniany projekt też nie chce, aby ustawa odnosiła się do organizacji Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 179). Tymczasem trudno sobie wyobrazić regulację finansów publicznych z pominięciem Skarbu Państwa, co jest zresztą - wbrew intencjom projektodawców ustawy - widoczne w projekcie.

Z uzasadnienia ustawy wynika (str.1-2), że projekt ma realizować aż 9 celów. Niektóre z nich są wyraźnym nieporozumieniem (np. gdy zakłada się, że ustawa ma na celu zdefiniowanie zakresu sektora finansów publicznych). Inne zaś mają na ogół “zapewnić”, “wzmocnić”, “osiągnąć”, “porządkować”. Są to zwykle zakłęcia, nie zaś oczekiwania związane z prawem. Jednocześnie ma to być ustawa nowoczesna, która ma zachęcać “do ewolucji struktury i zakresu zadań oraz jednostek finansowanych ze środków publicznych”. Nie wiem dlaczego wydawało mi się do tej pory, że ustawa powinna jedynie tworzyć normy powinnościowego zachowania, określając prawa i obowiązki oraz sposoby ich realizacji oraz związaną z nimi odpowiedzialność prawną. Wszystko inne, “zapisane” nawet w formie artykułów i paragrafów, prawem nie jest. W szczególności nie są prawem różnego rodzaju definicje, klasyfikacje i podziały, a takiego “prawa” jest w projekcie sporo (patrz zwłaszcza art. 2-12).

Nie mam wątpliwości, że Polska potrzebuje prawnej regulacji zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne (art. 216 ust. 1 Konstytucji RP). Wyłania się natomiast problem, czy taka regulacja może zamykać się w ramach ustawy - Prawo budżetowe, czy też musi być szersza i obejmować unormowanie wszystkich mechanizmów operacji finansowych zaliczanych do finansów publicznych? Z merytorycznego punktu widzenia wszystko zależy od tego, czy budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz ewentualnie fundusze celowe będą jedynymi urządzeniami finansowymi służącymi gromadzeniu i wydatkowaniu publicznych środków finansowych? Jeśli tak, to pod

względem legislacyjnym wystarczy uchwalić Prawo budżetowe i unormować w nim organizację i funkcjonowanie budżetu. Jeśli zaś Skarb Państwa oddzielimy wreszcie od budżetu państwa i potraktujemy w sensie finansowym tak, jak jest on traktowany w kategoriach cywilnoprawnych, to wówczas można sobie wyobrazić zarówno całościowe uregulowanie tych zagadnień, jak i ich odrębne unormowanie w ramach kilku ustaw (np. państwowe prawo budżetowe, komunalne prawo budżetowe, finanse Skarbu Państwa, gospodarka finansowa funduszy celowych). Tymczasem w ocenianym projekcie ustawy jest tak, że ma on ambicję regulować sprawę szerzej, ale z urzędzeń służących gromadzeniu i wydatkowaniu publicznych środków finansowych dostrzega jedynie urządzenia budżetowe i fundusze celowe, natomiast Skarb Państwa nie jest postrzegany odrębnie od budżetu państwa. W tym sensie przyjęta koncepcja legislacyjna jest wadliwa.

Ogólna ocena treści projektu jest następująca:

Dział I - Podstawowe definicje (art. 2-11): nie ma charakteru normatywnego (nie tworzy prawa), lecz jest raczej fragmentem podręcznika z finansów publicznych;

Dział II - Jawność i przejrzystość finansów publicznych (art. 12-18): obejmuje tylko niektóre zasady finansów publicznych i nie wiadomo dlaczego pomija inne; nie ma też w pełni normatywnego charakteru, bądź też opiera się na regulacjach blankietowych, niczego nie ustalających i odsyłających do aktów wykonawczych;

Dział III - Zasady gospodarki finansowej jednostek sektora publicznego i ich formy organizacyjno-prawne (art. 19-34): to nic innego, jak fragment obecnego prawa budżetowego z drobną jego kosmetyką;

Dział IV - Państwowy dług publiczny (art. 35-59): obejmuje nie tylko zasady zarządzania i procedury ostrożnościowe i sanacyjne (art. 35-39), lecz także zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 40-45) oraz przez budżet państwa i Skarb Państwa (art. 46-59). Nie jest więc poprawny metodologicznie, ale stanowi nieliczny fragment projektu zawierający nowe rozwiązania;

Dział V - Ustawa budżetowa i budżet państwa (art. 60-110): to nic innego, jak dotychczasowe prawo budżetowe bez przepisów zamieszczonych odrębnie w Dziale III i w Dziale VI, w minimalnym zresztą stopniu zmienionych;

Dział VI - Budżet jednostki samorządu terytorialnego (art. 111-140): to w niewielkim stopniu zmodyfikowana dotychczasowa część prawa budżetowego;

Dział VII - Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 141-166): to dawniejsze przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej;

Dział VIII - Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe (art. 167-182): to cały ciąg nieprawidłowości legislacyjnych, które towarzyszą temu projektowi nie tylko w tym dziale.

Projekt ustawy nie wnosi żadnej nowej koncepcji w dziedzinie finansów publicznych. Jeśli nie liczyć postanowień pozbawionych treści normatywnej, to do nowych uregulowań mogą pretendować tylko przepisy działu IV projektu, chociaż i w nim nie ustrzeżono się od pewnych potknięć. W pozostałym zakresie możemy mówić co najwyżej o bardziej lub mniej udanej korekcie przepisów dotychczas obowiązujących. Tego rodzaju zaś kształt projektu nie uzasadnia jego nazwy i potrzeby uchwalenia, ponieważ akt ten nie zmieni niczego w świecie realnym.

Nie można też zlekceważyć zarzutów postawionych projektowi przez Komitet Inte-

gracji Europejskiej, ponieważ są one w większości w pełni zasadne:

1. błędnie są określone podmioty należące do finansów publicznych, skoro wyłączone z nich m.in. przedsiębiorstwa publiczne (art. 5 ust. 1),
2. błędne jest wyłączenie z długu publicznego zobowiązań z tytułu gwarancji i poręczeń (art. 9 pozostaje w sprzeczności z art. 34, art. 67 ust. 6 i art. 102 ust. 6 pkt. 1),
3. niesłuszna jest eliminacja innych zasad finansów publicznych, jak np. zasada legalności, zasada gospodarności,
4. wadliwe jest pominięcie analizy kosztów i korzyści w toku prac nad projektem budżetu (art. 80),
5. konieczne jest zachowanie formy funduszu celowego dla gromadzenia i wydatkowania środków z tytułu pomocy zagranicznej.

Projekt ustawy trzeba przygotować starannie, rozwiązując uprzednio pewne zasadnicze dla sprawy problemy (np. Skarbu Państwa jako instytucji finansowej). Natomiast z obecnej wersji do wykorzystania nadają się tylko pewne fragmenty. W uwagach szczegółowych wskażę zarówno na przepisy, które budzą wątpliwości, jak i na przepisy nadające się do wykorzystania w dalszych pracach.

II. Uwagi szczegółowe

Dział I:

- Art. 1 pkt 2 - nie ma takiej regulacji, z wyjątkiem art. 19 ust.1, a to jest zbyt mało;
- Art. 2-12 nie mają treści normatywnej, a nie są też tzw. słowniczkiem do ustawy;
- Art. 5 ust. 1 - dlaczego pominięto przedsiębiorstwa państwowe, spółki handlowe Skarbu Państwa, banki państwowe jako podmioty sektora finansów publicznych? Czyżby należały do sektora prywatnego? a innej alternatywy klasyfikacji już nie ma;
- Art. 5 ust. 2 pkt 1-3: to są jednostki nie mające odrębnej osobowości prawnej i występują w obrocie jako Skarb Państwa;
- Art.5 ust.3; nie można tak dowolnie manipulować stroną podmiotową sektora finansów publicznych;
- Art. 6 ust. 2; jeśli to są operacje wyczerpujące pojęcie finansów publicznych, to dlaczego ustawa o finansach publicznych nie jest ułożona w ten właśnie sposób?
- Art. 8; wskazuje, że budżet państwa finansuje długi Skarbu Państwa, a tymczasem w art. 9 mamy dwie kategorie długów publicznych: państwowy i Skarbu Państwa. Nie zgadza się to zresztą także z art. 10 ust. 1, ponieważ w pojęciu państwowego długu publicznego mieszczą się zobowiązania sektora finansów publicznych, a należy do niego także Skarb Państwa. Natomiast w art. 10 ust. 2 już nie ma wątpliwości, że do państwowego długu publicznego należy także dług publiczny Skarbu Państwa. Ta łamigłówka nie może pozostać bez rozwiązania. Proponuję przy tym unikać używania takich zwrotów jak "okresy zapadalności" (art. 10 ust.2);
- Art. 11: może być wykorzystany w dalszych pracach.

Dział II

- Art. 12: nie ma treści normatywnej;
- Art. 13 nadaje się do wykorzystania w dalszych pracach, ponieważ tworzy prawo;

Art. 14: w jakich urządzeniach ma być stosowana ta klasyfikacja, skoro w budżecie obowiązuje inna klasyfikacja; przepis nic nie ustalił, skoro odsyła do rozporządzeń Ministra Finansów, upoważniając go, aby sprawę uregulował jak chce, nawet szerzej niż ustawa!

Art. 15-18: nadają się do wykorzystania w dalszych pracach.

Dział III:

Art. 19 ust. 1: jest to jedyny przepis "określający" zasady gromadzenia środków publicznych (art. 1 pkt 2). To zaś oznacza, że ustawa o finansach publicznych nie zajmuje się dochodami, nawet gdy chodzi o sformułowanie zasad ich gromadzenia. Przypomnijmy, że Konstytucja RP sformułowała pewne wymogi dotyczące ustawy podatkowej, natomiast Ordynacja podatkowa zaledwie odniosła się do procedury wymiaru i poboru podatków. Potrzebne jest więc uzupełnienie tej luki, zwłaszcza że formułowanie zasad podatkowych trwa w nauce finansów publicznych od wieków i dostarcza bogatego materiału do wykorzystania przez prawodawcę;

art. 19 ust. 3 pkt. 2: zasada jest słuszna, lecz patrz także art. 25, art. 60 ust. 3, art. 62 ust. 2, art. 87 ust. 2 i wówczas już nic nie jest wiadomym;

Art. 20-24: mogą być wykorzystane w dalszych pracach, chociaż należą do prawa budżetowego;

Art. 26: jest jak najbardziej potrzebny, lecz jest to materia konstytucyjna, natomiast w tej ustawie byłby sprzeczny z przepisami Konstytucji RP (art.87-94);

Art. 27-33: niczego nowego nie ustalają; nie zwracając uwagi na to, że komunalne zakłady budżetowe mają już częściowo swoją regulację w ustawie o gospodarce komunalnej; są stanowczo zbyt skąpe, gdy idzie o regulację prawną funduszy celowych i nie wiadomo po co (bez zmiany ustawy o samorządzie terytorialnym) wprowadzają możliwość tworzenia funduszy celowych w gminach, powiatach i województwach (art. 32 ust. 3 pkt 2); nie przewidują też kto określi szczegółowe zasady gospodarki finansowej komunalnych funduszy celowych (art. 32 ust. 7).

Dział IV:

Nazwa tytułu działu odnosi się do państwowego długu publicznego, potem zaś poczynając już od art. 35 jest mowa o długu publicznym Skarbu Państwa, a w art. 9 jest odróżnienie państwowego długu publicznego od długu publicznego Skarbu Państwa. W art.46-59 jest z kolei mowa wyłącznie o długu publicznym Skarbu Państwa.

Przepisy tego działu są do wykorzystania w dalszych pracach, jednakże po uprzednim uporządkowaniu pojęć "państwowy", "budżet państwa", "Skarb Państwa", "publiczny".

Dział V:

To jest zasadniczy fragment obecnego brama budżetowego. Jeżeli mamy świadomość, że jest ono niedoskonałe i znamy jego wady, to dlaczego w tak niewielkim stopniu staramy się je usunąć;

Art. 60 ust. 1: roczność budżetu jest zasadą od której dopuszcza się jednakże wyjątki (art. 104 ust.2), co należałoby tutaj zaznaczyć;

Art. 60 ust. 2: nie wyjaśniono, co oznacza równoczesne używanie pojęć: "dochody i wydatki" oraz "przychody i rozchody";

Art. 60 ust. 3: to trzeba wreszcie napisać raz a dobrze (patrz uwaga w pkt. 2 do Działu III);

Art. 60 ust. 4: w jednym miejscu trzeba wyliczyć treść ustawy budżetowej, zaczynając od zasady, nie zaś od dodatku ("także");

Art. 63 ust. 1: te rewelacje matematyczne nie są potrzebne do normowania, ale jeśli już, to należy zająć się także unormowaniem nadwyżki budżetowej (a może kiedyś wystąpi?);

Art. 64 ust. 2: czym "rozchody" różnią się od "wydatków"?

Art. 66 ust. 1: "mogą" czy "są"?; co sugeruje ust. 2 i 3;

Art. 69: to nie podręcznik, lecz ustawa;

Art. 70-80: do wykorzystania w dalszych pracach;

Art. 81: delegacja jest zbędna, to trzeba uregulować w ustawie;

Art. 82: wreszcie coś nowego, do wykorzystania w dalszych pracach;

Art. 83: to jest materia ustawy;

Art. 84: słusznie i do wykorzystania w dalszych pracach. Konieczne jest także wstawienie przepisu określającego, co ma zawierać projekt ustawy budżetowej i jego załączniki, ponieważ nie zawsze to samo, co ustawa uchwalona przez Sejm;

Art. 86 ust. 3: jeśli Rada Ministrów nie może przedstawić projektu ustawy budżetowej, to **powinna** przedstawić projekt ustawy o prowizorium budżetowym;

Art. 87-89: należy wykaz ten uzupełnić o inne wymogi postawione ustawie budżetowej w pozostałych przepisach ustawy, porządkując sprawę w ten sposób, iż wymieniając najpierw elementy obligatoryjne ustawy budżetowej odnoszące się do jej treści normatywnej i rachunkowej oraz załączników, a następnie wymieniając elementy fakultatywne;

Art. 92-110: do wykorzystania w dalszych pracach.

Dział VI:

Przepisy tego działu powinny być skonstruowane według schematu przyjętego w dziale V, a więc patrz także uwagi do działu V. Trzeba także mieć na uwadze obowiązywanie ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych;

art. 111 ust. 3: zawiera ten sam błąd co art. 60 ust. 4 (patrz wyżej);

Art. 112: nowość ta zasługuje na poparcie i wykorzystanie w dalszych pracach;

Art. 114 i n.: ryzykowne jest wprowadzenie deficytu budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego, a w projekcie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewiduje się subwencje wyrównawcze (po co?); nie ma też przepisu o gospodarce nadwyżką budżetową;

Art. 118: patrz uwaga do działu V pkt. 3;

Art. 127: jest lepiej sformułowany niż art. 87;

Art. 128-140: do wykorzystania w dalszych pracach.

Dział VII:

Słusznie rozszerzono pojęcie dyscypliny z budżetowej na dyscyplinę finansów publicznych. Dlatego też nie należy ograniczać odpowiedzialności do czynów zawinionych (art. 142 ust. 1), korzystając z pojęcia winy sformułowanego w kodeksie wykroczeń (art. 144 projektu), ponieważ w ten sposób odpowiedzialność dyscyplinarna zamienia się w odpowiedzialność karną, a przecież zgodnie z art. 145 projektu mają one istnieć obok siebie;

Niepotrzebne są też ograniczenia odpowiedzialności przewidziane w art. 142 ust. 2 i 3 oraz w art. 143;

Art. 147 ust. 1: sędzę, że katalog kar można byłoby zupełnie spokojnie rozszerzyć o karę pozbawienia wykonywania funkcji, w toku której doszło do poważnego naruszenia dyscypliny finansowej;

Art. 163: nie powinien mieć zastosowania kodeks wykroczeń, ponieważ to nie jest odpowiedzialność karna;

Art. 165: nie jest to rozwiązanie uzasadnione, jeśli zważyć na to, że to nie ma znaczenia, gdzie dojdzie do naruszenia dyscypliny finansowej.

Dział VIII:

Nie przewidziano zmian w ustawach o: samorządzie terytorialnym, o gospodarce komunalnej, regionalnych izbach obrachunkowych;

Art. 177 ust. 1: nie powinien obowiązywać, jeśli odpadną art. 144 i art. 163 projektu;

Art. 178: jest jak najbardziej słuszny i potrzebny;

Art. 179: nie odpowiada prawdzie, ponieważ ustawa odnosi się do Skarbu Państwa;

Art. 181 ust. 2: tak nie można, a kto ma określać, czy akty te nie pozostają w sprzeczności?

Art. 182: w zależności od rozwoju sytuacji, a zwłaszcza ze względu na wprowadzanie powiatów i nowego układu województw oraz wybory samorządowe, termin ten może być niewystarczający; być może trzeba zróżnicować termin wejścia ustawy w zależności od tego, kogo mają dotyczyć jej przepisy. Poza tym, jeśli pracę nad projektem ustawy potraktuje się poważnie, to wątpię, aby można ją było uchwalić przed 1 stycznia 1999 r. Dodajmy, że ten pośpiech nie jest potrzebny, ponieważ prace na 1999 r. i tak mogą toczyć się na podstawie tej ustawy. Lepiej więc kwestię terminu wejścia w życie ustawy pozostawić otwartą, a przygotować nowy projekt ustawy i propozycje aktów wykonawczych do niej.