

Dr Teresa Augustyniak-Górna
Biuro Studiów i Ekspertyz

Raport nr 142
(IP-80 P)

Uwagi do projektu ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 342)

Przedłożony projekt ustawy o finansach publicznych, mimo pewnych nowatorskich rozwiązań, zasługujących na akceptację, budzi jednak poważne zastrzeżenia. Źródłem tych zastrzeżeń jest to, iż:

- 1) projekt oparto na autonomicznej koncepcji sektora finansów publicznych, z niedostatecznym uwzględnieniem ustaleń nauk prawnych i przepisów konstytucyjnych,
- 2) projekt jest wewnętrznie niespójny,
- 3) wykonawcom budżetu państwa przyznano rozległe upoważnienia do zmiany postanowień ustaw budżetowych,
- 4) w projekcie występują liczne wady i usterki językowe.

Ad. 1.

Projekt ustawy o finansach publicznych oparto o koncepcję sektora finansów publicznych, zbudowaną specjalnie dla potrzeb tego projektu. Podstawowymi terminami, którymi posłużył się projektodawca jest ów “sektor finansów publicznych” i terminy z nim związane: “jednostki sektora finansów publicznych” i “podmioty sektora finansów publicznych”. Pojęcia te nie są znane nauce prawa i nie są dotychczas używane w tekstach aktów prawnych, w tym zwłaszcza nie występują w akcie prawnym najwyższej rangi.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. posłużono się przykładowo takimi terminami jak:

państwo, samorząd terytorialny,

władze publiczne,

- organy władzy publicznej, organy państwowe, organy samorządu terytorialnego,
administracja publiczna, administracja rządowa,

- organy administracji publicznej,

środki publiczne, środki państwowe lub komunalne.

Elementarne zasady porządku prawnego wymagają aby ustawodawca, stanowiąc ustawy zwykłe, używał pojęć wynikających z ustawy zasadniczej. Tak się niestety nie stało w przypadku projektowanej ustawy.

Sektor finansów publicznych stanowią, zgodnie z art. 5 projektu, bardzo różne podmioty, o wyjątkowo niejednorodnym charakterze. Pośród tych podmiotów nie wymieniono ani państwa (choć wyliczono organy władzy publicznej, sądy i trybunały, organy kontroli i ochrony prawa, organy administracji rządowej) ani samorządu terytorialnego (choć wyliczono organy samorządu terytorialnego oraz podległe tym organom jednostki organizacyjne). Nie wskazano zatem jednoznacznie na żaden z dwóch podmiotów publicznych, których działalność finansowa stanowi niewątpliwie, w świetle dotychczasowych ustaleń teorii prawa, finanse publiczne. Projektodawca podzielił sektor finansów publicznych na podsektor rządowy i podsektor samorządowy. Do sektora rządowego zaliczył m.in. organy władzy publicznej, sądy i trybunały, organy kontroli i ochrony prawa (art. 5 ust. 4 pkt 1 w powiązaniu z ust. 2 pkt 1

tego artykułu), ignorując tym samym konstytucyjną zasadę podziału władzy. Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP Rzeczypospolita Polska opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Rada Ministrów (rząd) sprawuje jedynie władzę wykonawczą.

Wydaje się, że głównym motywem takiego sposobu regulacji była niechęć do użycia w art. 5 terminu “państwo”. W niektórych innych artykułach projektu ustawy projektodawca nadaje mu bowiem szczególne znaczenie. Widać to najbardziej wyraźnie na przykładzie art. 9 i 10, w których “państwowy dług publiczny” oznacza nie tylko dług Skarbu Państwa ale także dług wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i niektórych państwowych i komunalnych osób prawnych. Zabieg ten ma, jak się wydaje, umożliwić rozciągnięcie konstytucyjnego ograniczenia dotyczącego rozmiarów państwowego długu publicznego także na dług innych niż Skarb Państwa podmiotów. Zamiast zaproponować ewentualną zmianę art. 216 Konstytucji, bądź nałożyć stosowne ograniczenia na jednostki samorządu terytorialnego ustawą zwykłą, rząd zamierza wprowadzić pożądane, jego zdaniem, ograniczenie w tak szczególny sposób. W efekcie, nie tylko postawiono pod znakiem zapytania zgodność tych projektowanych artykułów z konstytucją, ale dodatkowo skomplikowano niepotrzebnie rozumienie innych przepisów projektu ustawy.

Przykładem takich komplikacji może być art. 2 ust. 2, w którym przyjęto, że “Daniny publiczne obejmują podatki ... których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa wynika z przepisów szczególnych”. Co z podatkami, które są pobierane na rzecz gminy? Nie należą do danin publicznych czy są pobierane na rzecz państwa?

Projektodawca nie jest jednak w pełni konsekwentny. W innych przepisach projektu terminy “państwo”, “państwowy” mają inny zakres znaczeniowy. Przykładowo, dział piąty jest poświęcony m.in. budżetowi państwa, a budżet ten, stosownie do definicji z art. 60 ust. 2, jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów: władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, sądów i trybunałów, administracji rządowej. Pojęciem tym nie objęto, i słusznie, dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego.

W projekcie ustawy do sektora finansów publicznych zaliczono także, zgodnie z pkt 5 ust. 2 art. 5 “państwowe osoby prawne, inne niż przedsiębiorstwa państwowe, banki państwowe i spółki prawa handlowego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne nie objęte Krajowym Rejestrem Sądowym” (przepis ten jest niejasno zredagowany), a stosownie do ust. 3 tego artykułu “Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, zaliczyć do sektora finansów publicznych inne jednostki ... z tym, że w odniesieniu do jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego dokonuje zaliczenia na wniosek zarządu jednostki samorządu terytorialnego”. Pojęcie sektora finansów publicznych rozciągnięto zatem także na niektóre państwowe osoby prawne i stworzono możliwość jego dalszego rozszerzenia o niektóre komunalne osoby prawne.

W teorii prawa zwykło się przyjmować, że istnieją dwa główne podmioty publiczne: państwo i samorząd terytorialny. Są to podmioty publiczne, gdyż dzierżą władzę. Sprawowanie władzy różni je zasadniczo od innych podmiotów, w tym od państwowych i samorządowych osób prawnych. Jednostki te nie są podmiotami publicznymi, gdyż władzy nie sprawują.

Działalność finansowa podmiotów publicznych różni się zatem zasadniczo od działalności finansowej państwowych i samorządowych osób prawnych. Po co obejmować je wspólnym pojęciem “sektora finansów publicznych” i próbować konstruować dla nich nie-

które instytucje wspólne?

O wiele bardziej byłyby pożądane, jak sądzę, działania zmierzające do integracji środków publicznych w ramach gospodarki budżetowej państwa i jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z postulowanymi przez teorię zasadami powszechności i jedności materialnej budżetu. Musiałoby to oznaczać znaczne ograniczenie a niekiedy rezygnację z niektórych form tzw. gospodarki pozabudżetowej (środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych) oraz funduszy celowych. W tym zakresie projekt ustawy nie wnosi niestety wiele nowego. W dalszym ciągu przewiduje istnienie tych wszystkich form i nie reguluje szczegółowych zasad ich gospodarki. Chociaż w art. 178 nałożono na Radę Ministrów obowiązek dokonania analizy celowości działania państwowych funduszy celowych, to w art. 32 ust. 3 dopuszcza się możliwość istnienia funduszy także na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. W odniesieniu do gospodarki pozabudżetowej nie przewidziano żadnych działań reformatorskich.

Ad. 2.

Przedłożony projekt ustawy jest aktem wewnątrznie niespójnym. Źródłem owej niespójności jest, jak sądzę, fakt objęcia pojęciem sektora finansów publicznych tak różnych podmiotów, w tym także niektórych państwowych i samorządowych osób prawnych.

Pierwsze cztery działy projektowanego aktu prawnego (Podstawowe definicje, Jawność i przejrzystość finansów publicznych, Zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych, Państwowy dług publiczny) oraz dział siódmy (Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) dotyczą, z formalnego punktu widzenia, wszystkich podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych.

Jeśli jednak zanalizować bliżej ich treść to zauważamy, że większość zawartych tam przepisów (zwłaszcza ujętych w działach drugim i trzecim) dotyczy budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. A kwestiom tym są przecież poświęcone dodatkowo dwa odrębne działy (dział piąty – Ustawa budżetowa i budżet państwa oraz dział szósty – Budżet jednostki samorządu terytorialnego). Co więcej, niektóre instytucje uregulowane w działach początkowych (jak np. pojęcie nadwyżki i deficytu sektora finansów publicznych, klasyfikacja dochodów i wydatków, sprawozdania) są potem przedmiotem dodatkowych regulacji w działach poświęconych budżetowi państwa i budżetom jednostek samorządu terytorialnego. Wreszcie zwraca uwagę fakt, iż w projekcie ustawy brak jest działu – i słusznie, choć niezgodnie z przyjętą przez projektodawcę koncepcją – dotyczącego gospodarki finansowej tych innych osób prawnych, zaliczonych do sektora finansów publicznych. Do nich odnoszą się więc w zasadzie tylko niektóre nieliczne przepisy zawarte w pięciu wspomnianych wyżej działach.

Wskazane zjawiska świadczą wyraźnie o tym, że nie wykształciły się dotychczas ogólne instytucje prawne, wspólne dla działalności finansowej tak różnych podmiotów. Jeśli brak jest takich instytucji to pod znakiem zapytania staje potrzeba uchwalenia projektowanego aktu prawnego w zaproponowanym kształcie.

Ad. 3.

W przedłożonym projekcie ustawy, wbrew deklaracjom zawartym w uzasadnieniu projektu, rozszerzono istotnie – w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym - i tak już

wyjątkowo rozległe uprawnienia wykonawców budżetu państwa do zmiany postanowień ustaw budżetowych. Nowe uprawnienia dotyczą przeniesień wydatków budżetowych i rezerw celowych. Nadto rozszerzono zakres wyjątku od zasady wygasania wydatków budżetowych z upływem roku budżetowego.

Stosownie do art. 99 nowe upoważnienia do dokonywania przeniesień wydatków budżetowych ma uzyskać Rada Ministrów. Może ona, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa, w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych na terytorium państwa lub jego części, w celu realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzenia tych stanów. Rozporządzeniem Rady Ministrów, a więc aktem prawnym wykonawczym, będzie można zatem zmienić ustawę budżetową! Jest to rozwiązanie niezgodne z przepisami konstytucyjnymi.

W art. 100 ust. 1 określono regułę, że środki przeznaczone na finansowanie inwestycji i programów wieloletnich nie mogą być wykorzystane na inne cele. Ta reguła wydawałaby się zbędna, skoro środki na te cele są ustalane, zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 6 i 7, ustawą budżetową. Jednakże już w ust. 2 art. 100 wprowadza się od niej wyjątek. Rada Ministrów może wyrazić zgodę na zmianę wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych uprzednio na finansowanie inwestycji i programów wieloletnich, po uzyskaniu opinii komisji sejmowej właściwej do spraw finansów publicznych. Rada Ministrów może więc wyrazić zgodę na zmianę postanowień ustawy budżetowej! I nie zmienia tu niczego fakt, iż musi wcześniej uzyskać opinię komisji sejmowej właściwej do spraw finansów publicznych.

Przy okazji nowych uregulowań dąży się także do powiększenia i tak już niezwykle rozległych, w świetle obowiązującego stanu prawnego, uprawnień Ministra Finansów w zakresie przenoszenia wydatków. Zgodnie z art. 98 ust. 4 przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych wymaga zgody Ministra Finansów.

Jeśli projekt ustawy zostanie uchwalony w kształcie zaproponowanym przez rząd to Rada Ministrów, Minister Finansów i dysponenti części budżetowych będą posiadali takie uprawnienia, które teoretycznie pozwolą im zmienić w ciągu roku budżetowego, w drodze przeniesień, wszelkie wydatki budżetowe zamieszczone w ustawie budżetowej! Ministrowie będą zmieniać postanowienia ustaw budżetowych swoimi decyzjami!

Poważne zmiany przewiduje się także w odniesieniu do rezerw celowych. Co prawda w art. 93 ust. 3 zawarto regułę, że rezerwy celowe mogą być wykorzystane wyłącznie na cel na jaki zostały utworzone, ale jednocześnie w ust. 4 dopuszcza się już poważny wyjątek, polegający na tym, iż Minister Finansów może dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej, po uzyskaniu opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Nadto w ust. 8 przewiduje się, że ograniczenia, o których mowa w ust. 3 i 4, nie mają zastosowania w przypadku realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzenia stanów nadzwyczajnych na terytorium państwa lub jego części. Wreszcie w art. 102 ust. 5 dodatkowo upoważnia się Ministra Finansów do tworzenia nowej rezerwy celowej i przenoszenia do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowanych wcześniej bądź przez niego samego, bądź przez dysponentów części budżetowych. Uprawnienia do dysponowania tą nową rezerwą przyznaje się, w ust. 5, Radzie Ministrów, z tym że w pierwszej kolejności rezerwa ta ma być przeznaczana na finansowanie zobowiązań Skarbu Państwa.

Posiadając tak poważne uprawnienia w zakresie przenoszenia wydatków, blokowania wydatków budżetowych oraz w zakresie rezerw celowych Minister Finansów staje się głównym organem oddziałującym na proces wykonywania budżetu państwa. A to nie jemu lecz

Radzie Ministrów Konstytucja przyznaje w art. 146 ust. 3 pkt 6 uprawnienia do kierowania wykonaniem budżetu państwa.

W przedłożonym projekcie znacznie szerzej uregulowano, w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym, wyjątek od zasady wygasania wydatków budżetowych z końcem roku budżetowego. Poświęcono mu art. 104. Wprowadzenie tych przepisów do systemu prawa spowoduje, że wydatki państwowe będą ponoszone nie tylko na podstawie ustawy budżetowej na dany rok lecz także dodatkowo na podstawie wykazu wydatków, ustalonego przez Radę Ministrów, a obejmującego niezrealizowane kwoty wydatków z roku ubiegłego (lat minionych). Jest to istotny wyjątek od zasady jedności formalnej budżetu.

Ad. 4.

Przedłożony projekt ustawy zawiera wyjątkowo dużo wad i usterek językowych. W szeregu przypadków powodują one, iż w istocie nie mamy do czynienia z przepisami prawa, a w innych utrudniają istotnie rozumienie tekstu. Poza tym, mimo że jest aktem obszernym, zawiera i tak dużo upoważnień do wydania aktów wykonawczych.

Szereg projektowanych przepisów nie ma w istocie charakteru normatywnego. Z przepisem prawnym mamy do czynienia wtedy, gdy jest wiadomo jakie zachowanie on wyznacza i komu. Jaki sens ma zamieszczenie w projekcie ustawy art. 1, stanowiącego w istocie szczególny spis treści projektu? Kto jest, przykładowo, adresatem art. 12 ust. 2, z wyjątkiem jego punktu e)? Kto ma zapewnić realizację zasady jawności budżetu, o której mowa w tym artykule?

Niektóre definicje zawarte w dziale pierwszym projektowanego aktu prawnego nie są definicjami w rozumieniu nauki logiki. Nie mają charakteru wyczerpującego. Przykładowo, zgodnie z art. 2 ust. 2 daniny publiczne obejmują podatki oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa wynika z przepisów szczególnych. Podobnie rzecz się ma ze środkami publicznymi, bo te, stosownie do art. 3, obejmują m.in. dochody publiczne. Czy są potrzebne w akcie prawnym definicje o charakterze podręcznikowym, np. definicja finansów publicznych? Celem tekstu prawnego nie jest przecież systematyczny, uporządkowany opis pewnych zjawisk.

Przedłożony projekt ustawy jest obszerny. Wynika to po części z koncepcji, która leżała u podłoża jego budowy, a po części z mechanicznego włączenia do jego tekstu przepisów, które do tej pory są ujęte w innych aktach prawnych (np. ustawie o samorządzie terytorialnym, ustawie o finansowaniu gmin, przepisach wykonawczych do ustawy – prawo budżetowe). Mimo tak dużej liczby przepisów zaskakuje fakt zawarcia w projekcie dużej liczby upoważnień do wydania aktów wykonawczych, zwłaszcza dla Ministra Finansów. Świadczy to o tym, że szereg zagadnień nie zostało jednak objętych ramami projektu. Zaskakuje to szczególnie w przypadku tych instytucji, które są traktowane przez projektodawcę jako instytucje podstawowe.

Aby zasada przejrzystości finansów publicznych stała się zasadą prawną nie wystarczy postanowić, że finanse publiczne są prowadzone w sposób zapewniający maksymalną ich przejrzystość, a zasada ta jest realizowana przez stosowanie zasad klasyfikacji dochodów i wydatków i stosowanie jednolitych zasad rachunkowości i sprawozdawczości przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych oraz przyznać Ministrowi Finansów upoważnienie do określenia klasyfikacji i zasad rachunkowości. To właśnie od sposobu określenia tej

klasyfikacji i zasad rachunkowości zależy czy zasada przejrzystości będzie realizowana. Nie jest ważne samo zadeklarowanie tej zasady lecz szczegółowe unormowanie jej w przepisach obowiązujących prawa.

Niekiedy projektodawca używa różnych terminów, których znaczenie nie jest w pełni jasne. Przykładowo ma to miejsce w przypadku jednego z podstawowych pojęć tego projektu - "podmiotów sektora finansów publicznych". Podmioty te tworzą – zgodnie z art. 5 ust. 5 projektu – wszystkie "jednostki, o których mowa w ust. 2 i 3. W ustępach 2 i 3 jest natomiast mowa zarówno o różnych organach jak i jednostkach. Wymienione w ust. 2 organy i jednostki projektodawca nazywa, w końcówce tego przepisu, organami. Z ust. 4 tego samego artykułu wynika, że wszystkie organy i jednostki wymienione w ust. 2 są jednostkami. Co stanowi zatem podmioty sektora finansów publicznych i czym się one różnią od jednostek tego sektora? Pytanie jest zasadnicze, bo projektodawca posługuje się obydwooma terminami. Przykładowo w dziale trzecim – Zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych znalazł się rozdział drugi – Formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych.

W art. 100 ust. 2, art. 103 ust. 2 i art. 110 jest mowa o komisji sejmowej właściwej do spraw finansów publicznych, ale w art. 93 ust. 4 – o komisji właściwej do spraw budżetu.

W tekście projektu używa się niekiedy pewnych tradycyjnych terminów języka prawnego i prawniczego, ale nadaje im szczególne znaczenie (nie spotykane na gruncie innych aktów prawnych), bądź wprowadza, bez istotnej potrzeby, nowe terminy, nie znane tym językom. Wskazywano już, że w art. 5 ust. 2 dla łącznego określenia wyliczonych tam organów, jednostek i osób prawnych użyto terminu "organy". W tym samym artykule, lecz w ust. 1 projektodawca wprowadził nieznaną językowi prawnemu termin "organy finansowane z danin publicznych (nota bene, jeśli już posługiwać się tym terminem, to czemu nie organy finansowane ze środków publicznych, skoro zakres znaczeniowy tego pojęcia jest szerszy). Po co używać terminu "dług publiczny Skarbu Państwa" (np. art. 64 ust. 2 pkt 1 czy art. 84 ust. 2 pkt 9) skoro Skarb Państwa jest uosobieniem państwa, a więc podmiotu publicznego, którego dług jest zawsze publiczny. W rozdziale czwartym działu czwartego spotykamy natomiast "pożyczkowe potrzeby budżetu państwa", termin, którym posłużono się już w ustawach budżetowych ostatnich lat, a który powoduje uosobienie planu finansowego jakim jest budżet państwa.

Niekiedy mamy do czynienia z nieporozumieniami językowymi a czasami z rażąco niestarannością językową. Przykładowo w art. 3 ust. 2 pkt 3 do źródeł przychodów zaliczono przychody. W art. 19 ust. 2 jest mowa o imiennie wymienionych wydatkach, a w art. 20 ust. 1 o wydatkach wyodrębnionych. Co te terminy oznaczają? Jaka reguła zachowania wynika z art. 19 ust. 2, który stanowi, że "Środki publiczne, z zastrzeżeniem ust. 3, nie powinny być przeznaczone na finansowanie imiennie wymienionych wydatków"? Po co ma obowiązywać art. 92 ust. 4, zgodnie z którym "Jednostki, o których mowa w ust. 3, sporządzają plany finansowe celem zapewnienia ich zgodności z ustawą budżetową"? Co znaczy art. 67 ust. 1: "Budżet państwa składa się z części, odpowiadających organom państwa, władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądów i trybunałów oraz administracji rządowej"? Niekiedy, zamiast języka prawnego, mamy do czynienia wręcz z żargonem urzędniczym. Np. w art. 104 ust 5 pkt 2 Rada Ministrów powinna uwzględnić w wykazie wydatków "zrealizowany, ale nie zafakturowany zakres zadań rzeczowych danej inwestycji".