

ANDRZEJ BORODO

Współczesne
problemy prawne
budżetu
państwowego



WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIWERSYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA

ANDRZEJ BORODO

Współczesne problemy prawne budżetu państwowego

Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
Toruń 2014

Recenzent

Prof. dr hab. Joanna M. Salachna

Opracowanie redakcyjne i korekta

Mirosława Szprenglewska

Projekt okładki

Ewa Beniak-Haremska

ISBN 978-83-231-3326-1

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

Toruń 2014

WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIwersytetu MIKOŁAJA KOPERNIKA

Redakcja: ul. Gagarina 5, 87-100 Toruń
tel. (56) 611 42 95, fax (56) 611 47 05
e-mail: wydawnictwo@umk.pl

Dystrybucja: ul. Reja 25, 87-100 Toruń
tel./fax (56) 611 42 38
e-mail: books@umk.pl

www.wydawnictwoumk.pl

Druk i oprawa: Drukarnia WN UMK
ul. Gagarina 5, 87-100 Toruń

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział I. Problematyka pozycji prawnej, zakresu i charakteru prawnego budżetu państwa	13
1. Uwagi wstępne	13
2. Pozycja budżetu państwa a proces powstawania budżetu w aspekcie historycznym	14
3. Pojęcie i zakres budżetu w konstytucjach wybranych państw	17
4. Właściwości prawne budżetu Unii Europejskiej	22
5. Problem zakresu współczesnego budżetu i zupełności budżetu państwa w Polsce	26
6. Zagadnienie znaczenia i charakteru prawnego ustawy budżetowej .	34
7. Ustawa budżetowa jako upoważnienie	39
8. Pozycja i znaczenie wieloletniego planu finansowego państwa	43
9. Uwagi końcowe	51
Rozdział II. Układ i konstrukcja prawna budżetu państwa i ustawy budżetowej	53
1. Uwagi wstępne	53
2. Jednostki organizacyjne państwa i ich ujęcie w ustawie budżetowej	54

3. Prawnobudżetowe aspekty przedsiębiorstw państwowych oraz spółek Skarbu Państwa	57
4. Budżetowe ujęcie dochodów i wydatków publicznych	64
5. Układ budżetu państwa	70
6. Ustawa budżetowa na 2014 r.	80
7. Ustawa skarbową z 1938 r.	90
8. Ustawa budżetowa Republiki Federalnej Niemiec na 2013 r.	95
9. Ustawa finansowa na 2014 rok we Francji	98
10. Uwagi końcowe	101

Rozdział III. Wydatki budżetu państwa – wybrane zagadnienia prawne 103

1. Uwagi wstępne	103
2. Ustawy jako podstawy prawne wydatków państwowych	104
3. Zagadnienie legalności wydatków państwowych	107
4. Formy prawne wydatków budżetu państwa	110
5. Dotacje z budżetu państwa – rodzaje i charakterystyka ogólna	115
6. Dotacje i subwencje dla samorządów jako formy wydatków budżetu państwa	121
7. Źródła wydatków inwestycyjnych państwa	128
8. Uwagi końcowe	133

Rozdział IV. Zagadnienia procedury budżetowej w zakresie budżetu państwa oraz odpowiedzialności za wykonanie ustawy budżetowej 137 |

1. Uwagi wstępne	137
2. Zagadnienia opracowywania projektu ustawy budżetowej i uchwalania budżetu. Nieuchwalenie ustawy budżetowej przed początkiem roku budżetowego	138
3. Niektóre problemy prawne wykonywania ustawy budżetowej	151
4. Budżet zadaniowy – wybrane aspekty prawne	156
5. Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna za wykonanie ustawy budżetowej	166
6. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	171
7. Uwagi końcowe	179

Rozdział V. Zagadnienia ustrojowoprawne długu publicznego i deficytu budżetu państwa	181
1. Uwagi wstępne	181
2. Pojęcie i charakterystyka prawna długu Skarbu Państwa, długu publicznego, deficytu budżetu państwa i deficytu sektora finansów publicznych	182
3. Przepisy konstytucji wybranych państw dotyczące deficytu i długu publicznego	189
4. Przepisy Unii Europejskiej dotyczące deficytu i długu publicznego .	195
5. Pakt fiskalny z 2012 r. a deficyt i dług publiczny	198
6. Pakt fiskalny a przepisy Konstytucji RP	203
7. Deficyt budżetowy a tzw. przychody i rozchody budżetu państwa ..	207
8. Procedury oszczędnościowe i sanacyjne dotyczące długu publicznego i reguły wydatkowe	212
9. Uwagi końcowe	218
Rozdział VI. Ustawa budżetowa a finansowanie zadań w zakresie ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń zdrowotnych i polityki społecznej	221
1. Uwagi wstępne	221
2. Ustawa budżetowa a finansowanie zadań w zakresie ubezpieczeń społecznych	222
3. Ustawa budżetowa a finansowanie zadań z zakresu ochrony zdrowia	230
4. Ustawa budżetowa a finansowanie zadań w zakresie polityki społecznej i rodzinnej	235
5. Uwagi końcowe	239
Zakończenie	241
Bibliografia	247
The Current Legal Problems of the State Budget. Summary	253

Wstęp

Współczesne problemy prawne budżetu państwowego wymagają analiz i ocen. Budżet państwa corocznie ustalany w ustawie budżetowej jest podstawą realizacji zadań państwa. W ramach problematyki budżetowej istotne jest – zwłaszcza z prawnego i ustrojowego punktu widzenia – uwzględnienie roli i pozycji parlamentu w procesie stanowienia i wykonywania budżetu. W szczególności trzeba pytać, czy pozycja prawna Sejmu i Senatu jako władz budżetowych nie jest lekceważona lub ograniczona. Sprawa znaczenia i pozycji parlamentu w procesie budżetowym jest jednym w głównych aspektów badań prawnych prowadzonych w tej książce.

Zagadnienia badane w pracy mają charakter prawno-finansowy, oparte są głównie na analizach regulacji prawnych. Są one podzielone na sześć rozdziałów, które poświęcone są: pozycji prawnej budżetu (rozdział I), układowi ustawy budżetowej (rozdział II), prawnym aspektom wydatków budżetowych (rozdział III), sprawom procedury budżetowej (rozdział IV), zagadnieniom prawnym długu i deficytu publicznego (rozdział V), problematyce stosunku ustawy budżetowej do finansowania zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego (rozdział VI).

Należy więc rozważyć, czy konstrukcja i zakres budżetu polskiego, ujętego w przepisach konstytucji z 1997 r. i ustawach zwykłych (zwłaszcza w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.), tworzą właściwy model prawny budżetu, czy przepisy Konstytucji w dostateczny sposób uwzględniają uprawnienia budżetowe parlamentu.

Dla odpowiedzi na te pytania istotne jest zbadanie niektórych aspektów dotyczących powstania budżetu (aspekt historyczny), a także dotyczących regulacji konstytucyjnych i ustawowych odnoszących się do treści, zakresu i pozycji prawnej budżetu państwa, w świetle przepisów prawnych różnych państw (rozdział I).

Budżet państwa i ustawa budżetowa ma pewien układ wewnętrzny. Ustawa budżetowa ustala określone rodzaje i typy dochodów, rodzaje wydatków (np. rzeczowe, osobowe, bieżące, majątkowe), ujęcie prawne finansowania deficytu, sposób uregulowania wyodrębnionych dziedzin działalności państwa (np. w zakresie zabezpieczenia społecznego). Analizy wymaga, jak powinien być zbudowany budżet państwa i ustawa budżetowa oraz z jakich pozycji (elementów) powinna być złożona. Czy stosowana obecnie w Polsce struktura budżetu państwa, podział na odpowiednie rodzaje dochodów i wydatków, stosowanie tzw. przychodów i rozchodów, ujęcie funduszy celowych oraz różnej kategorii państwowych instytucji gospodarczych odpowiada wymogom zasad budżetowych, m.in. zasadzie zupełności i powszechności? (rozdział II).

Typy i formy wydatków z prawnego punktu widzenia są bardzo różnorodne. Wydatki, ich zastosowanie, formy i sposoby realizacji są ujmowane legislacyjnie, w regulacjach prawnych. Należy więc rozważyć, jakie są mechanizmy i podstawy prawne funkcjonowania wydatków publicznych. Warto też postawić problem, czy można niektóre wydatki uzależniać od możliwości dochodowych i rodzajów dochodów państwa, a zwłaszcza z jakich źródeł dochodowych można finansować wydatki inwestycyjne państwa (rozdział III).

Należy rozważyć, czy procedura budżetowa określona w Konstytucji i ustawie o finansach publicznych odpowiada wymogom dotyczącym pozycji parlamentu w procesie budżetowym oraz czy rola władzy wykonawczej (rządu) w zakresie wykonywania i zmian postanowień ustawy budżetowej nie została zbyt uwydatniona. Szczególnie istotny jest problem, jak powinien być ukształtowany sposób rozwiązania problemu, gdy parlament – z różnych przyczyn – nie uchwali ustawy budżetowej przed końcem roku poprzedzającego rok budżetowy.

W związku z rozwojem (m.in. w Polsce) instytucji budżetu zadaniowego pojawia się pytanie o znaczenie i *ratio legis* tego rozwiązania. Czym jest z prawnego punktu widzenia tzw. budżet zadaniowy? Należy ocenić, jakie znaczenie ma budżet zadaniowy w procesie wykonywania ustawy budżetowej.

Odpowiedzialność prawna za wykonanie ustawy budżetowej i różne aspekty prawne tej odpowiedzialności są regulowane w Konstytucji i ustawach, m.in. w przepisach prawa pracy, karnego, dyscyplinarnego, cywilnego. Szczególną formą stosowaną w Polsce jest odpowiedzialność finansowa za niektóre naruszenia przepisów finansowych, tzw. odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czy odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest jednak właściwym rozwiązaniem prawnym (rozdział IV)?

Istotne jest zbadanie, jak konstytucje różnych państw i przepisy międzynarodowe (unijne) regulują sprawy długu publicznego i deficytu budżetu państwa. Oceny wymaga zagadnienie zakresu deficytu budżetowego. Deficyt budżetu państwa nie jest równoznaczny z tzw. deficytem sektora publicznego, co powoduje różne komplikacje pojęciowe i prawne.

Czy współczesne polskie uregulowania dotyczące finansowania potrzeb pożyczkowych państwa za pomocą tzw. przychodów i rozchodów budżetowych stanowią spójny i klarowny system? Zaliczenie danych operacji do dochodów budżetowych lub do przychodów budżetowych budzi wątpliwości (rozdział V).

Prowadzenie i finansowanie zadań socjalnych państwa oparte jest na różnych metodach finansowania: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej, opiekuńczej (określonej w ustawie o pomocy społecznej). Należy rozważyć, jaka jest pozycja ustawy budżetowej w kwestii finansowania zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego. Jakie są powiązania budżetu i ustawy budżetowej z poszczególnymi instytucjami systemu finansowego państwa związanymi z systemem ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, polityką społeczną (rozdział VI)?

Badanie powyższych zagadnień nie wyczerpuje wszystkich problemów prawnych budżetu państwa. W pracy starano się odnajdywać problemy

ogólne, dotyczące ustroju budżetowego państwa. Nie są tu analizowane bardzo liczne zagadnienia systemu budżetowego wynikające z ustaw o finansach publicznych i obszernego ustawodawstwa finansowego.

Jednym z głównych celów pracy jest też próba ustalenia, jaki powinien być układ i kształt prawny współczesnej ustawy budżetowej w Polsce. Obecny układ jest mało przejrzysty, w tym od strony prawnej. Wykazuje brak wyrazistej koncepcji finansowo-prawnej. Ponadto obecny jego kształt podważa uprawnienia budżetowe parlamentu.

Pytania i odpowiedzi zawarte w tej pracy nie zamykają dalszych badań i rozważań dotyczących struktury prawnej ustawy budżetowej i zagadnień procedury budżetowej. Wręcz przeciwnie, służą one temu, aby badania i publikacje poświęcone polskiemu budżetowi były prowadzone i kontynuowane w przyszłości.

Problematyka pozycji prawnej, zakresu i charakteru prawnego budżetu państwa

1. Uwagi wstępne

Zagadnienie pozycji i kształtu prawnego budżetu jest przedmiotem regulacji wszystkich konstytucji, m.in. konstytucji polskich z 1921, 1935 i 1997 r. Z przepisów tych wynika usytuowanie budżetu państwowego w systemie ustrojowym państwa, treść i zakres budżetu państwowego, zasady dotyczące jego struktury i funkcjonowania. Niektóre konstytucje (np. konstytucja RFN) regulują sprawy budżetowe bardzo szeroko, poświęcają im wiele rozwiązań, inne są lakoniczne i ogólnikowe.

Należy rozważyć, czy konstrukcja i zakres budżetu polskiego, ujętego w przepisach Konstytucji z 1997 r. i ustawach zwykłych (zwłaszcza w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.), tworzą właściwy model prawny budżetu, czy dają podstawy dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz dla wypełnienia funkcji, które stają przed budżetem państwa. Czy polskie przepisy konstytucyjne dotyczące budżetu państwa powinny być zmienione w stosunku do obecnych regulacji? W szczególności trzeba zbadać, czy przepisy Konstytucji w dostateczny sposób uwzględniają uprawnienia budżetowe parlamentu.

Dla odpowiedzi na te pytania istotne jest zbadanie niektórych aspektów dotyczących powstania budżetu (aspekt historyczny), a także dotyczących regulacji konstytucyjnych i ustawowych odnoszących się do treści, za-