

Michalina Duda-Hyz

Uniwersytet Opolski

ORCID 0000-0001-7058-3481

michalina.duda-hyz@uni.opole.pl

„Kontrola” wydatków budżetowych realizowanych w formie tzw. wpłat z budżetu państwa

Słowa kluczowe: wpłaty z budżetu państwa, gospodarka budżetowa, kontrola wydatków budżetowych, budżet państwa, fundusze celowe

Streszczenie. Celem artykułu była analiza trybu i zasad przekazywania tzw. wpłat z budżetu państwa na rzecz państwowych funduszy celowych oraz funduszy prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, a także próba odpowiedzi na pytanie, czy odejście od formuły dotacji ogranicza możliwość sprawowania parlamentarnej i społecznej kontroli nad przekazywanymi środkami. Realizacja przyjętego celu badawczego pozwoliła na potwierdzenie hipotezy, iż przekazywanie środków budżetowych w formie tzw. opłat z budżetu państwa istotnie ogranicza możliwość sprawowania kontroli nad przekazywanymi środkami. Wykazano również, że w niektórych z badanych sytuacji celem odejścia od formuły dotacji było trwałe wyodrębnienie części wydatków budżetu państwa i stworzenie podstaw prawnych do ich wydatkowania w sposób charakterystyczny dla gospodarki funduszowej.

‘Control’ of Budget Expenses Paid in the Legal Form of so-called Payments from State Budget

Keywords: payments from the state budget, budgetary economy, control of budget expenses, state budget, special purpose funds

Summary. The aim of the study was to analyse the procedure and rules for the transfer of so-called payments from the state budget to special purpose state funds and funds carried out by Bank Gospodarstwa Krajowego, as well as to determinate whether the departure from the legal form of a state grant limits the possibility to exercise parliamentary and social control over the transferred funds. The implementation of the indicated research objective allowed for the confirmation of the hypothesis that the transfer of budgetary funds in the legal form of so-called payments limits the possibility of exercising control over the transferred funds. It was also shown that, in certain cases, the objective of the departure from the legal form of a state grant was the permanent extraction of the part of budget expenses and creation of a legal basis for spending them in a manner characteristic of fund economy.

1. Uwagi wprowadzające

Do roku 2020 w polskim systemie prawnym do odosobnionych należało zaliczyć takie konstrukcje prawne, w których świadczenia dokonywane z budżetu podmio-

tu publicznego na sfinansowanie niedoboru jednostki powiązanej z tym budżetem metodą netto były przekazywane w formie innej niż dotacja. Formuła dotacji w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych była przy tym wykorzystywana zarówno w odniesieniu do transferów wewnątrz szeroko pojmowanego systemu budżetowego państwa, jak i w zakresie świadczeń dokonywanych w trybie władczym na rzecz osób trzecich¹. Nadawanie świadczeniom realizowanym w imieniu państwa i przez jego organy formy prawnej dotacji odpowiadało głęboko zakorzenionemu w naukach prawnych przekonaniu, że państwo nie ma prawa niczego darować, a realizowane transfery nie są środkiem samym w sobie, lecz środkiem do osiągnięcia określonego celu, wynikającego z interesu publicznego². W konsekwencji termin „wpłaty z budżetu państwa” był stosowany w języku prawnym jedynie w odniesieniu do transferów na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) przekazywanych na świadczenia, których wypłatę zlecono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych³. Warto również zaznaczyć, że kwestia przekazywania owych wpłat nie wzbudzała kontrowersji i nie była szerzej rozpatrywana w lite-

¹ Art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), dalej jako: u.f.p. Na temat normatywnego i doktrynalnego pojęcia dotacji szerzej zob. E. Tegler, *Dotacje budżetowe i inne wydatki redystrybucyjne*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, *Instytucje budżetowe*, cz. II, *Dochody i wydatki budżetu*, red. M. Weralski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 625-650; T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 41-63; eadem, *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1989, t. LIII, s. 21-48; eadem, *Prawne pojęcie ogólnej dotacji zobiektywizowanej*, „*Państwo i Prawo*” 1989, nr 10, s. 76-84; E. Chojna-Duch, *Struktura dotacji budżetowej. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 1988, s. 15-44; A. Ostrowska, *Prawnofinansowy charakter wydatków dotacyjnych*, [w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2009, s. 211-216; eadem, *Dotacja w systemie prawnofinansowym samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruszkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicz, Białystok 2012, s. 289-298; eadem, *Charakter prawny i rola dotacji w systemie wydatków publicznych*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Ż. Ofiarski, Szczecin 2014, s. 113-123; eadem, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 23-33 i 216-232; Z. Ofiarski, *Dotacja celowa jako kategoria źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruszkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicz, Białystok 2012, s. 276-298; M. Duda, *Dotacje udzielane przez państwowe osoby prawne*, „*Państwo i Prawo*” 2014, nr 3, s. 28-32; L. Patrzałek, *Dotacje jako transfery z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia. Sectio H*” 2017, vol. LI, 6, s. 294-299; K. Czarnecki, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawa i procedury*, Toruń 2018, s. 25-32; A. Borodo, *Dotacje budżetowe należne ex lege*, [w:] *Problemy finansów publicznych i prawa finansowego. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Chojna-Duch*, Wrocław 2021, s. 41-50; W. Fil, *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2021, s. 1-62 oraz powoływana tam literatura.

² E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 35-36 oraz powoływana tam literatura.

³ Art. 52 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. poz. 1009 z późn. zm.).

raturze przedmiotu⁴. Wskazana sytuacja uległa zmianie w czasie epidemii, kiedy utworzono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i przyjęto, że będzie on zasilany tzw. wpłatami z budżetu państwa⁵. Począwszy od roku 2020, konstrukcja wpłat z budżetu państwa jest coraz powszechniej wykorzystywana w procesie określania katalogu przychodów funduszy celowych.

Celem niniejszego artykułu była analiza trybu przekazywania i kontroli wydatkowania tzw. wpłat z budżetu państwa na rzecz państwowych funduszy celowych oraz funduszy prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, a także próba odpowiedzi na pytanie, czy odejście od formuły dotacji nie ogranicza możliwości sprawowania parlamentarnej i społecznej kontroli nad przekazywanymi środkami. W pierwszej części opracowania przedstawiono regulacje zawierające upoważnienia do przekazywania tzw. wpłat z budżetu państwa o charakterze epizodycznym, w drugiej – przepisy o nieograniczonej czasowo mocy obowiązującej. Ostatnia część artykułu zawiera uwagi na temat parlamentarnej i społecznej kontroli wydatków budżetowych realizowanych w formie tzw. wpłat z budżetu państwa.

2. Upoważnienia do przekazywania wpłat z budżetu państwa o charakterze epizodycznym

Przepisy czasowe zawierające upoważnienia do wydatkowania środków budżetowych w formie tzw. wpłat z budżetu państwa w przeważającej mierze dotyczyły jednego roku budżetowego, choć można także wskazać regulacje o dłuższym okresie obowiązywania. W związku z tym w roku 2020 wpłatami z budżetu państwa

⁴ Na temat źródeł przychodów FUS szerzej zob. np. J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania*, Lublin 2007, s. 211-217; *eadem*, *Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi w polskim systemie finansów publicznych*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 358, s. 243-252; R. Socha, *Sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych a otoczenie makroekonomiczne*, [w:] *Różne aspekty ubezpieczeń społecznych. Materiały z seminariów ZUS (2)*, Warszawa 2012, s. 9-17; G. Ancyparowicz, *Przyczyny narastania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 65, s. 13-25; M. Pierchalska, *Niewystarczalność funduszu ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. XV, z. 9, cz. 2, s. 84-87; J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, Warszawa 2014, s. 121-127; *idem*, *Komentarz do art. 52*, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, SIP Lex 2015; K. Bielawska, *Rola pozaskładowych źródeł w finansowaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego wypłacanego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne” 2016, nr 2, s. 3-17.

⁵ Art. 65 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568 z późn. zm.). Szerzej zob. B. Kucia-Guściora, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antydotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1, s. 26-51; E. Stupienko, *Fundusz Inwestycji Lokalnych jako pozabudżetowa forma wsparcia jednostek samorządu terytorialnego*, „Eksperytyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” 2020, nr 117, s. 1-11.

mogły być zasilane następujące państwowe fundusze celowe: Fundusz Wsparcia Policji i Fundusz Wsparcia Straży Granicznej – fundusze centralne⁶, Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych⁷, Fundusz Solidarnościowy⁸ oraz Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej⁹. W odniesieniu do wszystkich wskazanych wyżej funduszy upoważnienia do ich zasilenia wpłatą z budżetu państwa zawarto w ustawach wydawanych w związku z epidemią COVID-19¹⁰, a same unormowania ograniczały się do wskazania ministra właściwego do przekazywania wpłat. Jedynie w przypadku Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej uchwalono przepis upoważniający komendanta głównego do przekazywania środków pochodzących z wpłat z budżetu państwa do funduszy wojewódzkich lub funduszy szkół Państwowej Straży Pożarnej.

Regulacje tworzące podstawy prawne do zasilania funduszy celowych wpłatami z budżetu państwa obowiązywały także w 2021 r. Z uwagi na to, że decyzja polityczna o konieczności zastosowania tej konstrukcji zapadła przed rozpoczęciem roku budżetowego unormowania zawierające upoważnienia do takich wydatków zawarto w ustawie o budżecie państwa¹¹. Wprowadzono przepis stanowiący, iż w roku tym źródłem przychodu Funduszu Solidarnościowego mogła być również wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego¹². *Novum* stanowiła regulacja, w myśl której świadczenie to mogło być również dokonane z przeniesień środków zablokowanych na skutek

⁶ Art. 13 ust. 4c-4i ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 z późn. zm.); art. 8a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1061 z późn. zm.). Na temat tych funduszy szerzej zob. A. Świerczewska-Gąsiorowska, *Komentarz do art. 13*, [w:] Ł. Czabotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa i in., *Ustawa o Policji. Komentarz*, SIP Lex 2015; K. Krauschar, *Fundusz Wsparcia Straży Granicznej – uczestnictwo w pokrywaniu kosztów funkcjonowania tej formacji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 6, s. 7-17.

⁷ Art. 11 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 161).

⁸ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1787, z późn. zm.). Szerzej zob. A. Kolek, O. Sobolewski, *Polski system emerytalny. Prawne uwarunkowania trzech filarów*, Warszawa 2021, s. 51-52.

⁹ Art. 19e-19l ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1969).

¹⁰ Art. 9-12 ustawy z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1639) oraz art. 20 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. poz. 1747 z późn. zm.).

¹¹ Na temat cech i zakresu przedmiotowego tego rodzaju ustaw szerzej zob. A. Dudzińska, *Status i funkcje ustawy o budżecie państwa*, [w:] *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, red. M. Kłodawski, Warszawa 2018, s. 167-187; D. Łukowiak, *Ustawa o budżecie państwa w systemie gospodarki finansowej państwa: charakter prawny i funkcje instytucji*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 7, s. 88-104.

¹² Art. 74 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400 z późn. zm.). Na temat Funduszu Solidarnościowego szerzej zob. N. Marska-Dzioba, *Erozja zasad finansów publicznych na przykładzie działalności*

stwierdzenia określonych nieprawidłowości w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej. W związku z powyższym w ustawie o budżecie zawarto także przepis upoważniający ministra finansów do dokonywania przeniesień wydatków budżetowych będących przedmiotem blokady między wszystkimi podziałkami klasyfikacji budżetowej, z przeznaczeniem na rzeczoną wpłatę.

W wyniku uchwalonej w październiku 2021 r. nowelizacji ustawy o budżecie dodano regulacje upoważniające do przekazania wpłat na rzecz kolejnych funduszy celowych, przy czym stopień szczegółowości przyjętych przepisów był zróżnicowany. O ile w odniesieniu do Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków¹³, Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁴ poprzestano na wskazaniu ministra upoważnionego do przekazania wpłat, o tyle w przypadku transferów na rzecz Funduszu Kolejowego¹⁵ określono ich wysokość oraz przeznaczenie, kreując tym samym nowy rodzaj prawnie zdeterminowanego wydatku budżetowego. Przepisy dotyczące wpłat na rzecz Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej co do zasady stanowiły powtórzenie unormowań obowiązujących w poprzednim roku. Różnica polegała na tym, że w roku 2021 również w odniesieniu do dwóch pierwszych z wymienionych instytucji stworzono podstawę prawną do przekazywania środków pochodzących z wpłat z funduszy centralnych do funduszy niższego szczebla oraz szkół i ośrodków szkolenia tych formacji¹⁶.

Upoważnienia do przekazywania tzw. wpłat z budżetu państwa zawiera także ustawa o budżecie na rok 2022. Zgodnie z treścią tego aktu wpłaty mogą zasilać: Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy¹⁷, Fundusz Solidarnościowy, a także Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Wsparcia Straży Granicznej oraz Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej – fundusze centralne. Normując zasady zasilania wpłatami wskazanych wyżej funduszy centralnych stwierdzono *explicite*, że środki z tego źródła mogą być przekazywane przez komendantów głównych do funduszy niższego szczebla oraz szkół tych służb.

Funduszu Solidarnościowego, [w:] *Finanse publiczne a finanse prywatne: problemy, diagnozy perspektywy*, Szczecin 2020, s. 93-105.

¹³ Art. 83b ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.).

¹⁴ Art. 45-56 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 146 z późn. zm.).

¹⁶ Art. 1 pkt 7, 9, 11, 13, 16, 19 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1901).

¹⁷ Art. 38-39o ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 659 z późn. zm.).

Przepisy dotyczące wpłat na rzecz Funduszu Solidarnościowego oraz Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych stanowiły powtórzenie regulacji obowiązujących w roku 2021¹⁸. W sposób odmienny unormowano natomiast wysokość transferu na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego. Wpłata ta została bowiem określona w relacji do ubytku wpływów tego Funduszu wynikającego z różnicy pomiędzy wysokością stawek opłaty za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych¹⁹ obowiązującej do 30 września 2021 r. a wysokością stawek tej opłaty obowiązującą w okresie od 1 października do 31 grudnia 2021 r. Jednocześnie w treści ustawy ustalono górny limit wielkości wpłaty w kwocie 138,5 mln zł²⁰.

Jak już zaznaczono, w polskim systemie prawnym obowiązują również takie normy tworzące podstawy prawne do dokonywania wydatków budżetowych w formie wpłat z budżetu państwa, których moc obowiązująca jest ograniczona czasowo, lecz perspektywa ta przekracza okres jednego roku budżetowego. Regulacje te dotyczą Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, tj. państwowego funduszu celowego powołanego do życia w drodze ustawy, która traci moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2031 r.²¹ Warto zaznaczyć, że pierwotnie źródłem przychodów tego Funduszu były dotacje celowe²². Dopiero w drodze nowelizacji z 19 listopada 2020 r. zastąpiono transfery w formie dotacji wpłatami z budżetu państwa²³. W obowiązującym stanie prawnym środki Funduszu pochodzą m.in. z wpłat z budżetu państwa z części budżetowych, których dysponentami są Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw transportu. Ustawa stanowi nadto, że świadczenia z części pozostającej w dyspozycji pierwszego ze wskazanych ministrów są przekazywane w kwocie 500 mln zł rocznie, a zatem mają charakter wydatku prawnie zdeternowanego²⁴. Co istotne, w ustawie o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg zawarto przepis wskazujący *expressis verbis*, że wpłaty nie stanowią dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych²⁵. W treści tego aktu próżno natomiast poszuki-

¹⁸ Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych został zlikwidowany z dniem 23 kwietnia 2022 r., a jego środki przekazane na rachunek Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Art. 810 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305 z późn. zm.).

¹⁹ Art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm.).

²⁰ Art. 24-31, art. 36, art. 49 i art. 53 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. poz. 2445).

²¹ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz.U. z 2022 r. poz. 505 z późn. zm.), dalej: ustawa o RFRD.

²² Art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o RFRD w wersji pierwotnej. Szerzej zob. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Fundusz Dróg Smorządowych. Komentarz*, SIP Lex 2020.

²³ Art. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2338). Mocą tego samego aktu rozszerzono także katalog zadań dofinansowywanych ze środków Funduszu, co znalazło odzwierciedlenie w zmienionej nazwie tej jednostki.

²⁴ Art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o RFRD.

²⁵ Art. 5a ustawy o RFRD.

wać regulacji dotyczących trybu przekazywania wpłat, sposobu ich rozliczania czy kontroli wydatkowania. Co więcej, dokonując zmiany formy prawnej transferów z budżetu państwa wprowadzono przepis stanowiący *lex specialis* wobec unormowań dotyczących zasad postępowania z tzw. wydatkami niewygasającymi²⁶, w tym również wobec przepisów epizodycznych, obowiązujących w tym zakresie w roku 2020²⁷. W myśl tej regulacji, w przypadku gdy wydatek z budżetu państwa z tytułu wpłaty do Funduszu w 2020 r. został umieszczony w wykazie środków niewygasających, jednostka ta mogła wydatkować przekazane środki do 31 grudnia 2028 r.²⁸ Analizując przepisy normujące instytucję wpłat na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg należy jeszcze zwrócić uwagę na regulacje dotyczące trybu postępowania ze środkami, które nie zostały wykorzystane bądź zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem w okresie obowiązywania ustawy. Zgodnie z treścią tych unormowań środki Funduszu niewykorzystane do 31 grudnia 2030 r., a zatem i środki pochodzące z wpłat z budżetu państwa, podlegają przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa w terminie do 31 stycznia 2031 r. Przekazaniu na rachunek budżetu państwa podlegają również środki wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, a także środki pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, które zostaną zwrócone po 31 stycznia 2031 r.²⁹

3. Upoważnienia do przekazywania wpłat z budżetu państwa o charakterze stałym

Drugą grupę przepisów zawierających upoważnienia do przekazywania tzw. wpłat z budżetu państwa na rzecz funduszy celowych stanowią regulacje o nieograniczonej czasowo mocy obowiązującej. Obok FUS, w oparciu o tego rodzaju unormowania, wpłatami może być zasilanych siedem funduszy celowych. Jak już zaznaczono, w przypadku wpłat stanowiących przychód FUS ustawa stanowi *explicite*, że są one przekazywane na świadczenia, których wypłatę zlecono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, z wyjątkiem świadczeń finansowanych z odrębnych rozdziałów budżetowych. W przeciwieństwie do wpłat na rzecz pozostałych funduszy ich celem nie jest zatem pokrycie niedoboru danej jednostki, lecz zapewnienie środków na konkretne świadczenia publiczne. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie

²⁶ Art. 181 ust. 2-8 u.f.p.

²⁷ Art. 21 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. poz. 1747).

²⁸ Art. 42b ustawy o RFRD.

²⁹ Art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o RFRD.

określa trybu przekazywania tych środków ani nie wskazuje, z jakiej części budżetu państwa wpłaty są przekazywane³⁰.

W przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 zakres upoważnienia do dokonywania wpłat jest bardzo szeroki, świadczenia te mogą być bowiem przekazywane z całego budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich³¹. Co więcej, w sytuacji, w której źródłem wpłat jest budżet środków europejskich, wydatki mogą być realizowane z pominięciem zasad wykonywania tego budżetu określonych w ustawie o finansach publicznych³². Warto także zwrócić uwagę, że szczególne uprawnienia w tym zakresie nadano prezesowi Rady Ministrów, który może wydać wiążące polecenie dokonania wpłaty na rzecz Funduszu. Adresatami owego polecenia mogą być dysponenci części budżetu państwa, a także minister właściwy do spraw finansów publicznych w zakresie rezerw celowych³³. Ponieważ powierzenie premierowi kompetencji do wydawania poleceń należy rozpatrywać w kontekście merytorycznego kierowania Radą Ministrów³⁴, zdziwienie rodzi brak wyłączenia z kręgu adresatów owego polecenia kierowników jednostek cieszących się tzw. autonomią budżetową. Wydaje się bowiem, że przepisy Konstytucji RP określające pozycję ustrojową prezesa Rady Ministrów wykluczają możliwość wydawania tego rodzaju poleceń kierownikom urzędów obsługujących organy niezaliczane do administracji rządowej. Wskazana kompetencja rodzi także poważne

³⁰ Z informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że w latach 2020–2021 w ramach części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych sfinansowano m.in. dotację i jednorazową wpłatę do FUS. Zob. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej*, KPS.430.006.2022, Nr ewid. 60/2022/P/22/001/KPS, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26065.pdf> [dostęp: 4.02.2023]; Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej*, KPS.430.009.2021, Nr ewid. 73/2021/P/21/001/KPS, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24278.pdf> [dostęp: 20.11.2023].

³¹ Art. 65 ust. 4 pkt 3 nowelizacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach w związku z COVID-19 z dnia 31 marca 2020 r.

³² Art. 69 ust. 3 nowelizacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach w związku z COVID-19 z dnia 31 marca 2020 r.

³³ Art. 69 ust. 2 nowelizacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach w związku z COVID-19 z dnia 31 marca 2020 r.

³⁴ P. Sarnecki, *Kierownicze kompetencje prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 68. Szerzej zob. także S. Patyra, *Prawnoustrojowy status prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 87–91; J. Kuciński, *Prezes Rady Ministrów jako organ podlegający kontroli sejmowej (w świetle regulacji normatywnych)*. Część I. *Prezes Rady Ministrów jako podlegający kontroli sejmowej przewodniczący kolegiального organu egzekutywy*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, vol. XVI, 2, s. 63–68.

wątpliwości na tle przepisów ustawy zasadniczej przesądzających o dominującej roli Rady Ministrów w sferze wykonywania budżetu państwa³⁵.

Przepisy normujące tzw. wpłaty z budżetu państwa na rzecz kolejnego funduszu, tj. Funduszu Medycznego, są nader skromne³⁶. W treści ustawy powołującej do życia tę jednostkę poprzestano bowiem na wskazaniu, że przychodami Funduszu są m.in. wpłaty z budżetu państwa przekazywane przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, nie niższej niż 4 mld zł³⁷. Na tle powyższej regulacji uwagę zwraca to, że choć kreuje ona wydatek sztywny, to w ustawie o Funduszu Medycznym brak jest odrębnych regulacji dotyczących zasad rozliczania i kontroli wydatkowania przekazywanych w takiej formie środków. Co więcej, przepisów normujących powyższe kwestie nie zawarto także w uchwalonej w grudniu bieżącego roku nowelizacji tego aktu³⁸, choć to właśnie w niedostatkach regulacji normatywnej należy upatrywać źródeł nieprawidłowości w gospodarce finansowej tej jednostki³⁹.

W odniesieniu do wpłat na rzecz Funduszu Pomocy nie wskazano, z jakiej części budżetu państwa świadczenia te mogą być przekazywane⁴⁰. Zastosowano natomiast kontrowersyjną instytucję wiążącego polecenia prezesa Rady Ministrów w zakresie wykonywania budżetu państwa. Wpłaty mogą być zatem dokonywane w następstwie wydania takiego polecenia dysponentowi budżetu państwa lub ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w zakresie rezerw celowych⁴¹. Ustawa zawiera nadto odrębne upoważnienie dla ministra finansów do utworzenia, na polecenie prezesa Rady Ministrów, nowej rezerwy celowej oraz do przeniesienia do niej zablokowanych kwot wydatków. Utworzenie takiej rezerwy nie wymaga uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. W konsekwencji nie znajduje tu również zastosowania przepis stanowiący, iż nowo utworzoną re-

³⁵ Art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319 ze zm.) dalej Konstytucja RP. Szerzej zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 291 i n.

³⁶ Szerzej na temat tego Funduszu zob. M. Duda-Hyz, *Fundusz Medyczny: organizacja i zasady gospodarki finansowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 12, s. 10-18.

³⁷ Art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym (Dz.U. poz. 1875).

³⁸ Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o Funduszu Medycznym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2674).

³⁹ W 2021 r. nie zrealizowano czterech z ośmiu zadań Funduszu Medycznego, co spowodowało, że stan zamrożonych środków finansowych na koniec 2021 r. wyniósł 3 354 854,5 tys. zł. Zob. Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 28/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 maja 2022 r., P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego, KZD.410.001.01.2022.

⁴⁰ Art. 14 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583 z późn. zm.), dalej: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy.

⁴¹ Art. 19 ust. 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

zerwę celową przeznaczają się na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej⁴².

Kolejną jednostką sektora finansów publicznych, która może być beneficjentem wpłat z budżetu państwa, jest Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych, tj. państwowy fundusz celowy pozostający w dyspozycji Rzecznika Praw Pacjenta. Unormowania dotyczące transferów na rzecz tej jednostki również są szczątkowe. W treści ustawy poprzestano bowiem na stwierdzeniu, że jej przychody pochodzą m.in. z wpłat z budżetu państwa przekazywanych w danym roku budżetowym w przypadku konieczności zasilenia Funduszu na rzecz wypłaty przyznanych świadczeń kompensacyjnych⁴³.

Analizując regulacje dotyczące tzw. wpłat z budżetu państwa należy jeszcze zwrócić uwagę na te fundusze celowe, które zostały utworzone w drodze przepisów o nieograniczonej czasowo mocy obowiązującej, lecz zakres ich działania jest ściśle związany z sytuacją wywołaną epidemią, w związku z czym zostaną zlikwidowane po wykonaniu przypisanych im zadań. Instytucjami tymi są utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Dopłat do Oprocentowania oraz Turystyczny Fundusz Zwrotów. Unormowania dotyczące wpłat na rzecz wskazanych funduszy również nie są rozbudowane. Niemniej wynika z nich, że w przypadku Funduszu Dopłat do Oprocentowania środki są przekazywane z części budżetu, której dysponentem jest minister właściwy do spraw gospodarki, zaś w przypadku Turystycznego Funduszu Zwrotów – z części pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw turystyki⁴⁴. Ustawy nie zawierają odrębnych unormowań dotyczących przekazywania, sposobu rozliczania czy kontroli wydatkowania przekazanych wpłat. Ze względu na specyfikę realizowanych zadań publicznych określono jednak tryb postępowania ze środkami funduszy, które nie zostały wydatkowane. W myśl przyjętych regulacji po wypłacie przez Bank Gospodarstwa Krajowego ostatniej dopłaty, środki Krajowego Funduszu Dopłat do Oprocentowania, a zatem i środki pochodzące z wpłat, podlegają przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa, a sam Fundusz ulega likwidacji. Zbliżone rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do Turystycznego Funduszu Zwrotów. W tym przypadku, po dokonaniu ostatecznych rozliczeń z organizatorami turystyki, środki Funduszu podlegają przekazaniu na rachunek wskazany przez ministra właściwego do spraw turystyki.

⁴² Art. 20 pkt 2 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

⁴³ Art. 17b ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm.).

⁴⁴ Art. 15kb ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.).

4. Uwarunkowania kontroli wydatków realizowanych w formie tzw. wpłat z budżetu państwa

W świetle pozytywistycznej koncepcji racjonalnego ustawodawcy, zgodnie z którą jest on idealnym użytkownikiem języka, świadomym zastosowania każdego wyrazu i mającym pełną wiedzę o rzeczywistości, którą modyfikuje swoimi poczynaniami, uzasadniona wydaje się konstatacja, że pojęcie wpłat z budżetu państwa w rozumieniu przedstawionych powyżej przepisów nie jest tożsame z pojęciem dotacji w znaczeniu nadanym w treści ustawy o finansach publicznych⁴⁵. W konsekwencji w odniesieniu do wpłat nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące zasad i trybu udzielania dotacji, jak również unormowania, w których określono obowiązki ewidencyjne podmiotów dotowanych. Brak jest także podstaw do zastosowania wobec beneficjentów wpłat sankcji administracyjnych, w tym sankcji zwrotu dotacji. Co więcej, o ile wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wiąże się z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz odpowiedzialnością karną skarbową⁴⁶, zaś wyłudzenie dotacji z odpowiedzialnością karną⁴⁷, o tyle brak jest przepisów typizujących delikty finansowe polegające na wykorzystaniu niezgodnie z przeznaczeniem wpłat z budżetu państwa. W świetle zasady *nullum crimen sine lege poenalli anteriora* brak jest zatem podstaw do wymierzania sankcji za takie czyny. Ponieważ zasady i tryb przekazywania wpłat nie zostały określone w systemie prawnym, nie mogą także obowiązywać normy dotyczące odpowiedzialności za przekazanie wpłaty z naruszeniem takich zasad lub trybu⁴⁸. Należy nadto podkreślić, że ustawa o finansach publicznych nie zawiera jakichkolwiek przepisów dotyczących zasilania wpłatami z budżetu państwa fun-

⁴⁵ Zob. M. Kłodawski, *Pleonazmy i analityzmy – wyrażenia redundantne pragmatycznie w języku prawnym*, [w:] *Język współczesnego prawa*, red. A. Niewiadomski, E. Sztymelska, Warszawa 2012, s. 121.

⁴⁶ Szerzej zob. A. Ostrowska, *Samorządowe prawo...*, s. 107-122.

⁴⁷ Art. 297 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.). Szerzej zob. np. A. Oleś, *Odpowiedzialność karna w obrocie prawnym i odpowiedzialność podmiotów zbiorowych*, [w:] *Odpowiedzialność podmiotów zarządzających podmiotami gospodarczymi. Ujęcie publicznoprawne*, red. J. Glumińska-Pawlic, Warszawa 2022, s. 76-79; M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, *Komentarz do art. 297*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. III, *Komentarz do art. 278-363 k.k.*, red. W. Wróbel, A. Zoll, SIP Lex 2022; M. Kulig, *Komentarz do art. 297*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgwa, SIP Lex 2023.

⁴⁸ Na temat odpowiedzialności kierownika jednostki jako organu dotującego szerzej zob. K. Stelmaszczyk, *Konstrukcja prawa odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z dokonywaniem wydatków publicznych w formie dotacji na realizację zadań publicznych*, [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy odpowiedzialności*, red. J. M. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, Warszawa 2020, s. 176-198; A. Ostrowska, *Wielowymiarowa odpowiedzialność prawnotdotacyjna kierownika jednostki sektora finansów publicznych jako organu dotującego*, [w:] *Odpowiedzialność za gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych*, t. 2, *Formy odpowiedzialności za gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych*, red. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2018, s. 87-100.

duszy celowych bądź innych jednostek sektora finansów publicznych. Jest to zatem instytucja prawna funkcjonująca wyłącznie w oparciu o przepisy ustaw odrębnych.

Brak unormowań dotyczących zasad rozliczania środków przekazywanych w formie wpłat, jak również regulacji określających sposób postępowania ze środkami niewykorzystanymi lub wykorzystanymi niezgodnie z przeznaczeniem oznacza, że środki te są traktowane tak jak pozostałe środki funduszy celowych i pozostają w dyspozycji gestorów tych zasobów pieniężnych na kolejne lata. Konsekwencją takiego rozwiązania jest ograniczenie kontrolnej roli parlamentu nad wydatkami państwa, o czym świadczą następujące okoliczności. Po pierwsze, sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej nie obejmuje sprawozdania z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, a jedynie dane rachunkowe, dotyczące przychodów i kosztów tych jednostek⁴⁹. Po drugie, część środków przekazywanych w formie wpłat stanowi przychody funduszy celowych tworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, a zatem instytucji, które nie są państwowymi funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i których zasady funkcjonowania stanowią przedmiot krytycznych ocen doktryny⁵⁰. Przychody i koszty tego rodzaju funduszy w ogóle nie są uwzględniane w częściach tabelarycznych sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej, a informacje zawarte w omówieniach tych sprawozdań są szczątkowe⁵¹.

Odejście od formuły dotacji ma również negatywny wpływ na zakres kontroli realizowanej przez dysponentów części budżetowych. W myśl ustawy o finansach publicznych podmioty te sprawują nadzór i kontrolę wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa. Przedmiot owej kontroli stanowią m.in. wysokość i terminy przekazywanych środków, prawidłowość ich wykorzystania pod względem zgodności z przeznaczeniem, a także stopień realizacji finansowanych zadań⁵². W od-

⁴⁹ Zob. A. Mierzwa, *Komentarz do art. 29, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014, s. 318.

⁵⁰ Szerzej zob. M. Cilak, *Komentarz do art. 9, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, SIP Lex 2021.

⁵¹ W omówieniu sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2020 dane o wpłatach na rzecz państwowych funduszy celowych ujęto w tabeli dotyczącej planów tych funduszy. Wskazano również, w jakiej wysokości zostały przekazane wpłaty na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Zob. Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie*, Warszawa 2022, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok>, s. 28 i 276 [dostęp: 8.12.2022]. W omówieniu sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na rok 2021 nie zawarto zbiorczej informacji o wpłatach na rzecz państwowych funduszy celowych. Kwoty przekazanych kwot zostały jednak wykazane w części poświęconej omówieniu wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych. Natomiast poza informacjami dotyczącymi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 brak danych dotyczących wpłat na rzecz funduszy prowadzonych w BGK. Zob. Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Omówienie*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021-rok> [dostęp: 13.12.2022].

⁵² Art. 175 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 4 i 5 u.f.p.

niesieniu do wpłat z budżetu państwa upoważnienia do sprawowania analogicznej kontroli można upatrywać w przepisie zobowiązującym dysponentów głównych do sprawowania nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek. Niemniej, skoro w większości omówionych przypadków horyzont czasowy wykorzystania wpłat nie został normatywnie wyznaczony oraz brak jest przepisów nakazujących zwrot niewykorzystanych kwot, niektóre z instrumentów tej kontroli nie mogą znaleźć zastosowania. Między innymi nie ma możliwości naliczania odsetek od środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Kontrola środków wydatkowanych w formie wpłat z budżetu państwa jest również ograniczona z uwagi na to, że nie są realizowane dyrektywy wynikające z zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Po pierwsze, w systemie prawa brak jest normy, z której wynikałby nakaz podawania do publicznej wiadomości informacji o przekazanych w tej formie kwotach⁵³. Po drugie, nie jest spełniony postulat, aby sposób ujęcia wydatków w publicznych planach finansowych pozwalał na określenie ich wysokości, przeznaczenia oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich przekazanie. W myśl obowiązujących unormowań wydatki budżetu państwa ujmują się w załączniku do ustawy budżetowej w podziale na grupy wydatków, czyli kategorię klasyfikacyjną, w ramach której wyodrębnia się m.in. dotacje i subwencje⁵⁴. Brak jest natomiast przepisu, który zawierałby nakaz wykazywania transferów realizowanych w formie wpłat z budżetu państwa. W treści ustawy o finansach publicznych próżno również poszukiwać regulacji, z której wynikałby obowiązek zamieszczania w odrębnym załączniku do ustawy budżetowej wykazu jednostek otrzymujących środki budżetowe w formie wpłat. To oznacza, że nawet w sytuacji, w której odrębne przepisy określają, z jakiej części budżetu państwa wpłata jest przekazywana, treść i układ ustawy budżetowej nie pozwalają na jej identyfikację. Jednocześnie należy przypomnieć, że w niektórych sytuacjach przepisy szczególne nie określają, z jakiej części budżetowej wpłaty mogą być przekazywane. W konsekwencji świadczenia te są ujmowane w załącznikach do ustawy budżetowej w sposób niejednolity i całkowicie nieprzejrzysty. Wystarczy wskazać, że np. kwoty wpłaty na rzecz Funduszu Medycznego ujmowano w rezerwie celowej, której nazwa w żaden sposób nie wskazywała na to, że uwzględniono w niej wydatki transferowe na rzecz państwowego funduszu celowego. Należy również podkreślić, że jednoznacznie negatywnej oceny takiego stanu rzeczy nie podważają argumenty odwołujące się do szczególnej sytuacji wywołanej pandemią czy wojną. Przeciwnie, za w pełni trafny należy uznać pogląd, zgodnie z którym znaczenie społeczne dostępu do informacji o stanie finansów państwa ma szczególne

⁵³ W odniesieniu do dotacji budżetowych nakaz ten wynika wprost z art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz z art. 122 ust. 4 u.f.p.

⁵⁴ Art. 124 u.f.p.

znaczenie w okresie epidemii oraz innych kryzysów. Może bowiem wpływać na urealnienie oczekiwań ogółu społeczeństwa wobec władz publicznych⁵⁵.

Kolejnymi okolicznościami przesądzającymi o braku możliwości sprawowania skutecznej kontroli wydatków realizowanych w formie wpłat z budżetu państwa są sposób ujmowania tych środków w planach finansowych ich beneficjentów oraz zasady publikacji owych planów. Plany finansowe państwowych funduszy celowych zamieszcza się w załączniku do ustawy budżetowej⁵⁶. O ile jednak ustawa o finansach publicznych zawiera nakaz wyodrębniania w ich treści dotacji, o tyle nie formułuje takiej dyspozycji w odniesieniu do wpłat z budżetu państwa⁵⁷. Konieczność odrębnego wykazywania tej kategorii przychodów nie wynika również z przepisów szczególnych normujących zasady sporządzania planów finansowych poszczególnych funduszy, w związku z czym najczęściej zalicza się je do tzw. *pozostałych środków z budżetu państwa dla państwowego funduszu celowego*. To z kolei oznacza, że nie ma możliwości ustalenia wielkości kwot przekazywanych tytułem wpłat z budżetu państwa w oparciu o treści zawarte w ustawie budżetowej. W kontekście dyrektyw wynikających z zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych jeszcze więcej zastrzeżeń rodzą regulacje dotyczące planów finansowych funduszy prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponieważ nie są one państwowymi funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, ich plany finansowe nie są dołączane do ustawy budżetowej. Co więcej, mimo tego, że jednostki te są finansowane ze środków publicznych i realizują zadania państwa, ich plany finansowe nie są także publikowane w innej formie. Taka sytuacja oznacza, że społeczna kontrola kwot przekazywanych na ich rzecz tytułem wpłat z budżetu państwa jest praktycznie niemożliwa. Pozyskanie stosownych danych wymaga bowiem złożenia wielu wniosków w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej⁵⁸. Na zakończenie warto jeszcze dodać, że także w skali wydatków budżetowych są to środki znaczące. Wystarczy wskazać, że w ustawie budżetowej na rok 2021 w części 46 – Zdrowie wydatki zaplanowano w wysokości 11 905 mln zł, a kwota wpłat przekazanych w tym roku tylko Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19 wyniosła 14 194,816 mln zł⁵⁹. Warto także zauważyć, że dla części funduszy wpłaty z bu-

⁵⁵ Zob. M. Grzybowski, *Normatywne uwarunkowania działalności informacyjno-sprawozdawczej Ministra Finansów w warunkach pandemii COVID-19 w roku 2020*, [w:] *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienie prawnofinansowe*, red. G. Kuca, Kraków 2022, s. 127-128.

⁵⁶ Art. 122 u.f.p. Szerzej zob. Z. Ofiarski, *Plany finansowe państwowych funduszy celowych – wybrane problemy dotyczące statusu materialnoprawnego i proceduralnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 521, s. 112-121.

⁵⁷ Art. 123 ust. 2 u.f.p.

⁵⁸ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

⁵⁹ Zob. załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz.U. poz. 190) oraz Plan finansowy Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na rok 2021 udostępniony

dżetu państwa stanowią główne źródło przychodów, co rodzi pytania o zasadność powoływania do życia tego typu instytucji⁶⁰.

5. Uwagi końcowe

Przeprowadzona analiza pozwala na potwierdzenie hipotezy, iż począwszy od roku 2020 do przekazywania świadczeń z budżetu państwa na sfinansowanie niedoboru funduszy celowych coraz częściej wykorzystuje się konstrukcję tzw. wpłat z budżetu państwa. Transfery w takiej formie są stosowane zarówno w odniesieniu do państwowych funduszy celowych, jak i do funduszy prowadzonych w BGK. Odchodzenie od formuły dotacji niewątpliwie wpisuje się w dostrzegalną w ostatnich latach tendencję do debudżetyzacji i liberalizacji zasad prowadzenia publicznej gospodarki finansowej. Niemniej charakter prawny wpłat z budżetu państwa nie jest do końca jasny. Z jednej strony trudno uznać, że jest to instrument ekstrakordynaryjny, na czasy kryzysu wywołanego pandemią. Wskazany sposób zasilania jest bowiem stosowany również w odniesieniu do tych funduszy celowych, z których finansowane są inne zadania, np. z zakresu ochrony zabytków. Jest również rzeczą oczywistą, że w niektórych z badanych sytuacji celem odejścia od formuły dotacji było nie tyle czasowe zasilenie funduszy celowych w związku ze zwiększoną liczbą realizowanych przez nie zadań, co trwałe wyodrębnienie części wydatków budżetu państwa i stworzenie podstaw prawnych do ich wydatkowania w sposób charakterystyczny dla gospodarki funduszwowej. Z drugiej strony należy zauważyć, że instytucja wpłat nie została dotychczas unormowana w treści ustawy o finansach publicznych i funkcjonuje wyłącznie w oparciu o przepisy ustaw odrębnych. Taki sposób regulacji zdaje się wskazywać na to, że intencją prawodawcy nie było uczynienie z niej trwałego elementu systemu finansów publicznych.

Realizacja przyjętego celu badawczego pozwala także na stwierdzenie, iż odejście od formuły dotacji na rzecz wpłat z budżetu państwa rodzi szereg zagrożeń związanych z ograniczeniem możliwości sprawowania parlamentarnej i społecznej kontroli nad przekazywanymi środkami. Świadczą o tym następujące okoliczności.

Po pierwsze, skoro termin „wpłata z budżetu państwa” nie jest tożsamy z pojęciem dotacji w znaczeniu nadanym w treści ustawy o finansach publicznych, to

przez Centrum Informacyjne Rządu w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 23 listopada 2022 r.

⁶⁰ W roku 2021: przychody Funduszu Medycznego wyniosły 4 018 192 tys. zł, z czego 4 000 000 tys. zł stanowiła wpłata; przychody Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków wyniosły 88 737 tys. zł, z czego 88 000 tys. zł stanowiła wpłata; przychody Funduszu Wsparcia Policji wyniosły 1 509 458 tys. zł, z czego 1 442 466 tys. zł stanowiła wpłata; przychody Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej wyniosły 244 859 zł, z czego 170 564 tys. zł stanowiła wpłata. Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Omówienie, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021-rok> [dostęp: 13.12.2022].

w odniesieniu do tego rodzaju transferów nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące zasad i trybu ich udzielania, jak również unormowania, w których ustanowiono nakaz zwrotu dotacji niewykorzystanych w terminie lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Norm dotyczących sposobu rozliczania i kontroli wydatkowania przekazanych w formie wpłat kwot nie zawierają również ustawy odrębne.

Po drugie, ponieważ brak jest przepisów statuujących obowiązek zwrotu niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem wpłat, środki te są traktowane tak jak pozostałe środki funduszy celowych. Oznacza to, że informacje o ich wydatkowaniu nie są przedkładane Sejmowi w formie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej. Sprawozdanie to obejmuje bowiem jedynie dane rachunkowe, dotyczące przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych, zaś zawarte w nim dane na temat funduszy prowadzonych w BGK są szczątkowe.

Po trzecie, w sytuacji przekazywania środków z budżetu państwa w formie wpłat nie są realizowane dyrektywy wynikające z zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych przesądzające o możliwości społecznej i parlamentarnej kontroli wydatków budżetowych. Brak jest bowiem normy, z której wynikałby nakaz podawania do publicznej wiadomości informacji o przekazanych w tej formie kwotach, zaś treść i układ ustawy budżetowej nie pozwalają na identyfikację i określenie wysokości zaplanowanych wpłat.

Po czwarte, ani ustawa o finansach publicznych, ani przepisy szczególne nie zawierają nakazu wyodrębniania kwot wpłat z budżetu państwa w treści planów finansowych państwowych funduszy celowych. Pomimo tego, że plany te są publikowane jako załączniki do ustawy budżetowej, nie ma możliwości ustalenia wielkości przekazywanych w takiej formie kwot. Z kolei plany finansowe funduszy celowych prowadzonych w BGK w ogóle nie są zamieszczane w załączniku do ustawy budżetowej. Nie podlegają też publikacji w innej formie. W konsekwencji pozyskanie stosownych danych wymaga złożenia wielu wniosków w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, co w sposób oczywisty ogranicza możliwości społecznej kontroli wydatkowanych kwot.

Literatura

- Ancyparowicz G., *Przyczyny narastania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 65.
- Bielawska K., *Rola pozaskładowych źródeł w finansowaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego wypłacanego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne” 2016, nr 2.
- Borodo A., *Dotacje budżetowe należne ex lege*, [w:] *Problemy finansów publicznych i prawa finansowego. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Chojna-Duch*, Wrocław 2021.
- Chojna-Duch E., *Struktura dotacji budżetowej. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 1988.

- Cilak M., *Komentarz do art. 9*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, SIP Lex 2021.
- Czarnecki K., *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawa i procedury*, Toruń 2018.
- Dąbrowska-Kardas M., Kardas P., *Komentarz do art. 297*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. III, *Komentarz do art. 278–363 k.k.*, red. W. Wróbel, A. Zoll, SIP Lex 2022.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawne pojęcie ogólnej dotacji zobiektywizowanej*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10.
- Dębowska-Romanowska T., *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1989, t. LIII.
- Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993.
- Duda M., *Dotacje udzielane przez państwowe osoby prawne*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 3.
- Duda-Hyz M., *Fundusz Medyczny: organizacja i zasady gospodarki finansowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 12.
- Dudzińska A., *Status i funkcje ustawy o budżecie*, [w:] *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, red. M. Kłodawski, Warszawa 2018.
- Fil W., *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2021.
- Grzybowski M., *Normatywne uwarunkowania działalności informacyjno-sprawozdawczej Ministra Finansów w warunkach pandemii COVID-19 w roku 2020*, [w:] *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych. Zagadnienie prawno-finansowe*, red. G. Kuca, Kraków 2022.
- Kłodawski M., *Pleonazmy i analityzmy – wyrażenia redundantne pragmatycznie w języku prawnym*, [w:] *Język współczesnego prawa*, red. A. Niewiadomski, E. Sztymelska, Warszawa 2012.
- Kolek A., Sobolewski O., *Polski system emerytalny. Prawne uwarunkowania trzech filarów*, Warszawa 2021.
- Krauschar K., *Fundusz Wsparcia Straży Granicznej – uczestnictwo w pokrywaniu kosztów funkcjonowania tej formacji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 6.
- Kucia-Guściora B., *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – antidotum finansowe na czas pandemii*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2020, nr 1.
- Kuciński J., *Prezes Rady Ministrów jako organ podlegający kontroli sejmowej (w świetle regulacji normatywnych). Część I. Prezes Rady Ministrów jako podlegający kontroli sejmowej przewodniczący kolegielnego organu egzekutywy*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, vol. XVI, nr 2.
- Kulig M., *Komentarz do art. 297*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgwa, SIP Lex 2023.
- Łukowiak D., *Ustawa o budżecie w systemie gospodarki finansowej państwa: charakter prawny i funkcje instytucji*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 7.
- Marska-Dzioba N., *Erozja zasad finansów publicznych na przykładzie działalności Funduszu Solidarnościowego*, [w:] *Finanse publiczne a finanse prywatne: problemy, diagnozy perspektywy*, Szczecin 2020.
- Mierzwa A., *Komentarz do art. 29*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. P. Smoleń, Warszawa 2014.
- Ofiarski M., Ofiarski Z., *Fundusz Dróg Samorządowych. Komentarz*, SIP Lex 2020.
- Ofiarski Z., *Dotacja celowa jako kategoria źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruszkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicz, Białystok 2012.
- Ofiarski Z., *Plany finansowe państwowych funduszy celowych – wybrane problemy dotyczące statusu materialnoprawnego i proceduralnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 521.
- Oleś A., *Odpowiedzialność karna w obrocie prawnym i odpowiedzialność podmiotów zbiorowych*, [w:] *Odpowiedzialność podmiotów zarządzających podmiotami gospodarczymi. Ujęcie publicznoprawne*, red. J. Glumińska-Pawlic, Warszawa 2022.
- Ostrowska A., *Charakter prawny i rola dotacji w systemie wydatków publicznych*, [w:] *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014.

- Ostrowska A., *Dotacja w systemie prawnofinansowym samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewiecki, Białystok 2012.
- Ostrowska A., *Prawnofinansowy charakter wydatków dotacyjnych*, [w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Lublin 2009.
- Ostrowska A., *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Ostrowska A., *Wielowymiarowa odpowiedzialność prawnodotacyjna kierownika jednostki sektora finansów publicznych jako organu dotującego*, [w:] *Odpowiedzialność za gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych*, t. 2, *Formy odpowiedzialności za gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych*, red. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2018.
- Patrzałek L., *Dotacje jako transfery z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia. Sectio H*”, 2017, vol. LI, nr 6.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Pierchalska M., *Niewystarczalność funduszu ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, „*Przedsiębiorczość i Zarządzanie*” 2014, t. XV, z. 9, cz. 2.
- Sarnecki P., *Kierownicze kompetencje prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „*Przegląd Sejmowy*” 2011, nr 3.
- Socha R., *Sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych a otoczenie makroekonomiczne*, [w:] *Różne aspekty ubezpieczeń społecznych. Materiały z seminariów ZUS (2)*, Warszawa 2012.
- Stelmaszczyk K., *Konstrukcja prawa odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związana z dokonywaniem wydatków publicznych w formie dotacji na realizację zadań publicznych*, [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Aktualne problemy odpowiedzialności*, red. J. M. Salachna, K. Stelmaszczyk, A. Babczuk, Warszawa 2020.
- Stupienko E., *Fundusz Inwestycji Lokalnych jako pozabudżetowa forma wsparcia jednostek samorządu terytorialnego*, „*Ekspertyzy i Opracowania. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego*” 2020, nr 117.
- Szołno-Koguc J., *Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi w polskim systemie finansów publicznych*, „*Studia Ekonomiczne*” 2018, nr 358.
- Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania*, Lublin 2007.
- Świerczewska-Gąsiorowska A., *Komentarz do art. 13*, [w:] Ł. Czabotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa i in., *Ustawa o Policji. Komentarz*, SIP Lex 2015.
- Tegler E., *Dotacje budżetowe i inne wydatki redystrybucyjne*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, *Instytucje budżetowe*, cz. II, *Dochody i wydatki budżetu*, red. M. Weralski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985.
- Wantoch-Rekowski J., *Komentarz do art. 52*, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, SIP Lex 2015.
- Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, Warszawa 2014.